

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

31 mars 2010

Résumé

En Suisse aussi, malgré un système social bien développé, des personnes sont menacées ou touchées par la pauvreté. Mais prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale s'avère une tâche complexe. D'une part, la pauvreté a des causes multiples et des mesures doivent être prises dans différents domaines politiques, à commencer par ceux de la sécurité sociale, de la formation, de la migration, du marché du travail et de la santé. D'autre part, il faut que cette tâche soit accomplie conjointement par la Confédération, les cantons et les communes, mais aussi par les organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux. Il n'en est pas moins incontesté que, malgré la complexité des défis à relever, la prévention et la lutte contre la pauvreté doivent être aussi efficaces que possible.

Le Conseil fédéral fournit le présent rapport pour donner suite à la motion « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Ce document a été rédigé avec la participation des principaux acteurs, dont les intéressés eux-mêmes, car ils connaissent parfaitement leurs besoins, et leurs expériences leur permettent de pointer du doigt les problèmes qui se posent avec les mesures existantes de garantie du minimum vital.

Le rapport se concentre sur six thématiques déterminantes, suivant pour l'essentiel les étapes d'une vie :

- **Enfants de familles touchés par la pauvreté** : en Suisse, de nombreux enfants vivent dans des familles menacées ou touchées par la pauvreté. Celle-ci peut nuire à leur développement intellectuel, social, physique et psychique et compromettre ainsi leur avenir. Comme ce désavantage se manifeste dès l'entrée à l'école, la prévention de la pauvreté repose sur des mesures de soutien précoce spécifiques pour les enfants dont les conditions de départ sont mauvaises. Le soutien et l'encouragement doivent être maintenus durant toute la scolarité. Il est également important de renforcer les compétences éducatives des parents (cf. ch. 2).
- **Transitions école-formation et formation-emploi** : la formation étant un outil de prévention à long terme de la pauvreté, il faut qu'à la fin de leur scolarité obligatoire, un maximum de jeunes suivent une formation du degré secondaire II adaptée à leurs inclinations et à leurs aptitudes. Les jeunes en proie à des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques doivent bénéficier d'offres de soutien spécifiques pour réussir la transition vers la formation, la formation elle-même et l'entrée dans le monde du travail (cf. ch. 3).
- **Pauvreté des familles** : les familles sont menacées de pauvreté notamment parce que la somme nécessaire pour vivre augmente avec la venue des enfants, alors que les obligations familiales réduisent souvent les possibilités d'exercer une activité lucrative. Les plus touchées sont les familles monoparentales et les familles comptant trois enfants ou davantage. Des mesures ciblées permettront de faire baisser leurs charges, de consolider leurs ressources financières et d'améliorer l'infrastructure. L'objectif visé est de réduire le nombre de familles menacées ou touchées par la pauvreté et de leur éviter durablement de devoir recourir à l'aide sociale (cf. ch. 4).
- **Chômage de longue durée** : la situation des chômeurs devient problématique lorsque le chômage se prolonge. Les personnes chômeuses de longue durée (sans emploi depuis plus d'un an) ne retrouvent que difficilement un travail ; ce risque est particulièrement élevé pour les plus de 50 ans ou les personnes qui n'ont pas de formation post-obligatoire. Dans un premier temps, des mesures préventives devraient permettre d'éviter le chômage. S'il survient malgré tout, une action ciblée visera avant tout à éviter le chômage de longue durée. Des dispositions spécifiques et sur mesure sont nécessaires pour réinsérer ces chômeurs sur le marché du travail (cf. ch. 5).

- **Pauvreté et vieillesse** : grâce au système des trois piliers, la garantie du minimum vital est en général garantie à l'âge de la retraite. Dans les cas où la prévoyance personnelle ne suffit pas, les prestations complémentaires à l'AVS réduisent considérablement le risque de tomber dans la pauvreté. La lutte contre la pauvreté des personnes âgées est essentiellement axée sur le maintien des acquis des assurances sociales. Mais au-delà des ressources matérielles, il importe, par des mesures ciblées d'amélioration de la qualité, de maintenir l'autonomie de cette population, de renforcer son intégration sociale et de préserver la dignité des personnes âgées tributaires de soins (cf. ch. 6).
- **Prestations sous condition de ressources : éviter les effets de seuil et améliorer la coordination.** Les cantons et les communes suisses prévoient de nombreuses prestations sous condition de ressources, autrement dit des prestations sociales qui sont accordées lorsqu'un besoin financier est avéré (aide sociale, p. ex.). Ces prestations sont parfois conçues de telle manière qu'un ménage, à la suite d'une augmentation même modeste du salaire, peut perdre le droit à la prestation en question et disposer ensuite, de ce fait, d'un revenu inférieur à celui qu'il avait auparavant (effet de seuil). On constate aussi en maints endroits un manque de coordination entre les différentes prestations, qui peut induire des différences injustifiées entre des ménages vivant pourtant dans une situation comparable, voire identique. On observe également d'importantes différences cantonales et communales dans l'aménagement de certaines prestations sous condition de ressources. Il faut améliorer le système pour éviter les effets de seuil, et renforcer la coordination de ces prestations pour supprimer les différences injustifiées entre les ménages (cf. ch. 7).

Enfin, le rapport recense **les attentes des personnes concernées par la pauvreté** : celles-ci revendiquent essentiellement le droit de participer, de même que du respect et de l'estime à leur égard. Elles souhaitent avoir une place dans la société et dans le marché du travail. Lorsque ces personnes décrivent ce qu'elles vivent et font état de leurs attentes, on voit qu'il suffirait d'accorder plus d'attention et de compréhension à leur situation pour trouver des solutions plus appropriées et plus durables en matière d'aide sociale (cf. ch. 8).

Trois orientations principales se sont dégagées, au fil des travaux, pour une lutte efficace contre la pauvreté :

- La menace de pauvreté doit être durablement réduite au minimum, et par des mesures préventives avant tout. La formation et les possibilités de perfectionnement sont les clés de la participation à la vie sociale et de l'insertion professionnelle. L'élément essentiel des mesures réside donc dans la promotion des chances de formation.
- La lutte contre la pauvreté vise à renforcer les ressources propres des intéressés. Il s'agit de rendre les personnes menacées ou touchées par la pauvreté capables d'atteindre et de conserver l'indépendance financière.
- Diverses mesures visent une optimisation des prestations sous condition de ressources. Un moyen d'y parvenir est par exemple d'améliorer les activités de conseil et le suivi des intéressés.

Les analyses ont montré qu'à tous les niveaux institutionnels et dans divers domaines politiques, il existe déjà de nombreux programmes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Là où il est encore nécessaire d'agir, la stratégie prévoit des mesures du ressort de la Confédération et formule des recommandations à l'adresse des cantons et des communes. Le rapport propose une récapitulation des principales mesures en cours et de celles qui sont proposées. Leur mise en œuvre est une tâche commune de tous les acteurs, appelés à prendre leurs responsabilités pour les poursuivre ou les concrétiser (cf. ch. 9.2).

La Confédération mettra l'accent, dans son engagement, sur l'amélioration des mesures d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail. Cela implique une action à deux niveaux. Au niveau du système, il s'agira d'évaluer et de développer encore les formes de collaboration existant entre l'AC, l'AI et l'aide sociale (collaboration interinstitutionnelle, CII), avec pour but une utilisation commune, adaptée aux besoins, des mesures de réinsertion et du placement. Au

niveau des mesures elles-mêmes, il importe d'optimiser le placement et la réadaptation et, le cas échéant, d'élaborer de nouvelles offres.

La Confédération entend en outre entreprendre, poursuivre ou approfondir, dans son domaine de compétences, les travaux suivants (cf. ch. 10.4) :

- soutenir les cantons dans la mise en œuvre du case management « Formation professionnelle » ;
- favoriser l'échange d'expériences entre les cantons durant la phase test de la validation des prestations de formation, pour laquelle des bases ont été élaborées à partir de la nouvelle loi sur la formation professionnelle ;
- dans le cadre de la promotion de projets mise en œuvre par l'OFFT, encourager les projets visant à intégrer les jeunes qui se heurtent à des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques ;
- à moyen terme, examiner si les indicateurs de résultats de l'AC peuvent être utilisés pour prévenir encore mieux le chômage de longue durée ;
- dans le cadre de la discussion sur une loi-cadre fédérale en vue de coordonner le droit matériel de l'aide sociale et la couverture du minimum vital, soumettre au Parlement, d'ici fin 2010, un rapport sur le système actuel de sécurité sociale et sur les principes et les réflexions guidant son développement (en réponse au postulat Schenker, 09.3655) ;
- en réponse au postulat Hêche (09.3161), soumettre en 2011 au Parlement un rapport sur le problème des effets de seuil dans les prestations sous condition de ressources.
- poursuivre le développement de la politique de la Confédération en matière d'intégration.

Enfin, comme le demande la motion de la CSSS-N « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » (06.3001), la Confédération organisera en 2010 une Conférence nationale sur la pauvreté, à l'occasion de laquelle la stratégie sera présentée et discutée.

Table des matières

1.	Introduction	11
1.1	Mandat et méthode	11
1.2	Bases légales au niveau fédéral	13
1.3	Le système suisse de sécurité sociale	13
1.4	Objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté	14
1.5	Définition de la pauvreté.....	15
1.6	Contexte économique et social	16
1.7	Approches de la lutte contre la pauvreté	19
1.8	Plan du rapport.....	22
2.	Enfants de familles touchées par la pauvreté	23
2.1	Liminaire	23
2.2	Lieux d'apprentissage et d'expérience	25
2.2.1	Famille	25
2.2.2	Structures d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.....	26
2.2.3	Ecole	28
2.2.4	Loisirs	30
2.3	Mesures et recommandations en matière de prévention de la pauvreté des enfants.....	30
2.3.1	Programmes d'appui pour les familles	30
2.3.2	Encouragement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants	33
2.3.3	Ecole	35
2.3.4	Loisirs	37
3.	Transitions école-formation et formation-emploi	39
3.1	Liminaire	39
3.2	Transition de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle (transition I)	41
3.2.1	Formations transitoires et autres solutions transitoires	41
3.2.2	Résiliation de contrats d'apprentissage et abandon de l'apprentissage.....	42
3.2.3	Jeunes adultes sans formation.....	43
3.3	Transition de la formation professionnelle au marché de l'emploi (transition II).....	43
3.4	Mesures de prévention et lutte contre le chômage des jeunes dans un but de prévention de la pauvreté.....	44
3.4.1	Collaboration	44
3.4.2	Mesures individuelles	46
3.4.3	Soutien aux entreprises formatrices	49
3.4.4	Mesures d'ordre structurel.....	49
4.	Pauvreté des familles	52
4.1	Liminaire	52
4.1.1	Définitions.....	53
4.1.2	La modification des structures familiales comme défi pour la politique familiale.....	54
4.2	Risques de pauvreté pour les familles.....	54

4.2.1	Risques de pauvreté pour les familles monoparentales	55
4.2.2	Risques de pauvreté pour les familles comptant trois enfants ou plus	56
4.3	Mesures et recommandations.....	56
4.3.1	Allégements fiscaux en faveur des familles avec enfants à charge.....	56
4.3.2	Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu	58
4.3.3	Recouvrement et avance des pensions alimentaires.....	58
4.3.4	Les allocations familiales	59
4.3.5	Les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire.....	60
5.	Le chômage de longue durée	62
5.1	Liminaire.....	62
5.2	L'évolution du chômage en Suisse	64
5.3	Le chômage de longue durée comme facteur de pauvreté.....	66
5.3.1	Le chômage, risque de pauvreté.....	66
5.3.2	Fin de droit et chômage de longue durée	68
5.3.3	Les personnes sans emploi à l'aide sociale.....	70
5.3.4	Résumé.....	71
5.4	Mesures et recommandations concernant la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée	71
5.4.1	Mesures et recommandations concernant la prévention du chômage.....	71
5.4.2	Mesures et recommandations concernant la réinsertion des personnes sans emploi	74
6.	Pauvreté et vieillesse	80
6.1	Liminaire.....	80
6.2	Situations problématiques et pistes de solutions	81
6.2.1	Faiblesse de revenu et pauvreté des personnes âgées	81
6.2.2	Besoins de soins	84
6.2.3	Des logements appropriés pour les personnes âgées.....	86
6.2.4	Pauvreté au fil de l'existence et conséquences sur la vieillesse.....	87
6.3	Conclusions et perspectives	87
7.	Prestations sous condition de ressources : éviter les effets de seuil et améliorer la coordination	89
7.1	Liminaire.....	89
7.2	Effets de seuil et absence de coordination dans et entre les cantons	91
7.2.1	Effets de seuil en dehors de l'aide sociale	91
7.2.2	Effets de seuil dans la zone de limite du droit à l'aide sociale	93
7.2.3	Manque de coordination dans le calcul des prestations sous condition de ressources	95
7.2.4	Différences cantonales et communales	96
7.3	Lutte contre les effets de seuil et meilleure coordination des prestations sous condition de ressources et des impôts.....	96
7.3.1	Aménagement optimal des prestations sous condition de ressources et de la fiscalité	96
7.3.2	Harmonisation cantonale et communale.....	99

7.3.3	Efforts d'harmonisation sur le plan national.....	100
8.	Attentes des personnes concernées par la pauvreté	103
9.	La menace de pauvreté au cours de la vie et les principales mesures proposées	108
9.1	La problématique de la pauvreté en Suisse	108
9.1.1	Problèmes de pauvreté au long du parcours de vie	108
9.1.2	Problèmes inhérents au système de sécurité sociale	111
9.1.3	Bases manquantes.....	112
9.2	Mesures et recommandations	112
9.2.1	Mesures relevant de la compétence de la Confédération	113
9.2.2	Recommandations adressées aux cantons, aux communes et aux partenaires sociaux	115
10.	Conclusions et mise en œuvre	119
10.1	Programme commun : stratégie nationale.....	119
10.2	Position des cantons, des communes et des villes	120
10.2.1	Position des cantons	120
10.2.2	Position des communes et des villes.....	121
10.2.3	Appréciation des prises de position.....	122
10.3	Revendications des ONG à l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	123
10.3.1	Revendications de Caritas et de la CSIAS	123
10.3.2	Appréciation des revendications	124
10.4	L'engagement futur de la Confédération	125
10.4.1	Priorité : améliorer les mesures de réinsertion sur le marché du travail.....	125
10.4.2	Priorités : favoriser l'équité des chances dans le domaine de la formation et lutter contre la pauvreté des familles.....	126
10.4.3	Autres mesures prises par la Confédération	127
10.5	Prochaines étapes.....	127
Annexe 1 :	Bibliographie	129
Annexe 2 :	Teneur de la motion	137
Annexe 3 :	Participants	138

Liste des abréviations

Institutions / organisations

CDAS : Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC : Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP : Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CSEC-N : Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
CSIAS : Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSSS-N : Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CTA : Conférence tripartite sur les agglomérations
DFI : Département fédéral de l'intérieur
ODM : Office fédéral des migrations
OFAS : Office fédéral des assurances sociales
OFFT : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFS : Office fédéral de la statistique
ORP : Office régional de placement
SECO : Secrétariat d'Etat à l'économie
UE : Union européenne
USS : Union syndicale suisse

Bases légales

Cst. : Constitution fédérale
LACI : loi fédérale sur l'assurance-chômage
LAFam : loi fédérale sur les allocations familiales
LAS : loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin
LFPr : loi fédérale sur la formation professionnelle

Prestations

AC : assurance-chômage
AI : assurance-invalidité
APA : avance sur pension alimentaire
AVS : assurance-vieillesse et survivants
MMT : mesures du marché du travail
PC : prestations complémentaires à l'AVS/AI
RIP : réduction individuelle des primes

Autres abréviations

CII : collaboration interinstitutionnelle
ESPA : Enquête suisse sur la population active

1. Introduction

1.1 Mandat et méthode

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a déposé le 13 janvier 2006 la motion intitulée « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » (Motion 06.3001 CSSS-N), d'après laquelle le Conseil fédéral est chargé de mettre sur pied une conférence nationale sur l'intégration professionnelle et sociale. Le but visé est d'élaborer un ensemble cohérent de mesures concrètes en vue de mettre en œuvre un plan d'action national de lutte contre la pauvreté, sur la base des échanges d'expérience et de savoir auxquels les acteurs intervenant dans le domaine auront procédé. Dans sa réponse, le Conseil fédéral projetait d'analyser amplement la problématique et de mettre au point, de concert avec les acteurs concernés, une stratégie qui respecte les prérogatives des cantons et des communes et tienne compte des prescriptions du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution. La motion a été transmise le 13 décembre 2006 au Conseil fédéral, qui en a délégué la responsabilité à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Celui-ci pouvait s'appuyer sur les travaux relatifs à la Conférence nationale sur la pauvreté de 2003, dont l'origine remontait à une intervention de la conseillère nationale Agnes Weber (Postulat 98.3332).

Il était prévu que le projet réunisse le plus grand nombre possible d'acteurs intervenant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, afin d'obtenir à temps leur appui, en particulier en ce qui concerne les mesures proposées. Afin de soutenir la stratégie sur le plan politique, l'OFAS a donc mis sur pied un *groupe de pilotage* composé des organisations suivantes :

- Office fédéral des assurances sociales (OFAS), organe de direction
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), représentant également la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

L'OFAS a constitué également un groupe de direction pour accompagner le projet sur le fond, composé de représentants issus des organisations suivantes :

- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)
- Office fédéral de la statistique (OFS)
- Union patronale suisse (UPS)
- Union syndicale suisse (USS)
- Initiative des villes : politique sociale
- Association des communes suisses
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
- Caritas Suisse
- ATD Quart Monde

La CSIAS a coordonné la représentation des autres organisations non gouvernementales. Des personnes directement concernées par la pauvreté ont également été impliquées dans les travaux via ATD Quart Monde.

Le groupe de pilotage a adopté, le 18 septembre 2007¹, le mandat qui consignait l'objectif du projet, la méthode de travail et l'orientation générale de la stratégie.

L'objectif du projet était décrit ainsi : « Le projet a pour but l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté qui soit *axée sur des mesures et des processus*. Cette stratégie, destinée tant aux trois niveaux de l'Etat qu'aux partenaires sociaux, visera à accroître l'efficacité de la lutte contre la pauvreté moyennant l'adaptation de mesures existantes et l'introduction d'un petit nombre de nouvelles mesures praticables. » Le mandat insistait par ailleurs sur la nécessité que la stratégie bénéficie d'un *large soutien* auprès des acteurs centraux : « Elaborée et défendue conjointement par les principaux acteurs, elle devra, pour jouir du soutien le plus large, être adoptée par le Conseil fédéral, par la Conférence des gouvernements cantonaux et par les villes et les communes. » Le groupe de direction ajoutait que la stratégie devait également s'orienter en fonction des personnes directement affectées par la pauvreté et être soutenue par elles.

Pour s'assurer que les travaux traitent des problèmes essentiels et commencent par des mesures susceptibles d'être rapidement mises en œuvre, le groupe de direction décida de concentrer la stratégie sur six thématiques déterminantes, suivant pour l'essentiel les étapes d'une vie :

1. Enfants de familles touchées par la pauvreté
2. Transitions école-formation et formation-emploi
3. Pauvreté des familles
4. Le chômage de longue durée
5. Pauvreté et vieillesse
6. Prestations sous condition de ressources : éviter les effets de seuil et améliorer la coordination

Cette focalisation a pour effet que d'autres problématiques telles que le logement et la santé n'ont pas été analysées en profondeur dans leur relation avec la pauvreté. Le rapport n'aborde pas non plus de façon spécifique la situation d'autres groupes de personnes touchées par la pauvreté, comme les sans-papiers ou les personnes qui ne recourent pas à l'aide sociale.

Les membres du groupe de direction ou des délégués des organisations importantes ont pris la responsabilité d'élaborer les bases de chaque thématique, alors que les personnes directement concernées ont rédigé une contribution portant sur des sujets transversaux. Ces documents ont servi de base à l'OFAS, chargé de rédiger le rapport.

L'OFAS a soumis le projet de rapport aux cantons début 2009 en vue d'obtenir leur avis technique puis, au printemps 2009, il a envoyé le projet de rapport stratégique au groupe de direction en lui demandant une prise de position. Le groupe de direction a également discuté en détail le rapport remanié dans le cadre d'une séance. Enfin, en juillet 2009, les cantons, les communes et les villes ont été invités à exprimer leur position politique sur la version du rapport ainsi retravaillée.

Conformément au mandat de la motion de la CSSS-N, il s'agit désormais d'organiser une conférence sur la pauvreté. Le but de cette conférence est de présenter la stratégie au public et de discuter de la mise en œuvre des mesures proposées.

¹ <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=fr> (consulté le 6.10.2009).

1.2 Bases légales au niveau fédéral

Les fondements juridiques de la lutte contre la pauvreté se trouvent, au niveau de la Confédération, surtout dans les articles 12, 41 et 115 de la Constitution fédérale (Cst.). L'art. 12 Cst. institue le droit fondamental justiciable d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse :

« Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

La protection de la dignité humaine et le respect de la personnalité de tout un chacun imposent que les conditions élémentaires de l'existence humaine soient garanties. Le but et la portée de l'aide en cas de besoin est de maintenir des conditions de survie conformes à la dignité humaine en cas de détresse caractérisée d'ordre économique et social. L'art. 12 Cst. et l'aide sociale en général visent tous deux à parer aux lacunes du filet social, lorsque la personne ne peut faire valoir aucune prestation d'une assurance sociale ou d'aucune autre source. Il garantit donc les bases économiques sans lesquelles l'activité humaine ne peut se déployer raisonnablement (minimum vital au sens absolu). L'art. 12 Cst. garantit un droit minimal à une prestation positive de l'Etat. Il ne définit, cependant, ni la notion de situation de détresse, ni le contenu et l'étendue de l'aide et de l'assistance auxquelles une telle situation donne droit. L'art. 12 Cst. ne garantit donc pas une prestation déterminée – un revenu minimum, par exemple –, mais il est généralement admis qu'aussi bien la situation de détresse que l'ampleur et les modalités de l'aide dépendent du contexte individuel et social de chaque cas.²

A côté de l'obligation juridique imposant à l'Etat de fournir des prestations, le droit d'obtenir de l'aide en situation de détresse fonde également un droit de protection : il est interdit à la collectivité d'entreprendre quoi que ce soit qui porte atteinte au minimum vital dû aux individus (par exemple, l'imposition des prestations qui sont imputables au minimum vital au sens absolu n'est pas admise).

L'art. 41 Cst. énumère les buts sociaux assignés à la Confédération et aux cantons. A la différence des droits sociaux fondamentaux (art. 12 et 19, par exemple), les buts sociaux, n'étant pas des droits, ne peuvent être revendiqués auprès d'un tribunal : ils constituent principalement des objectifs pour le législateur.³ En font partie la protection contre les risques sociaux, les soins de santé ou la mise à disposition de travail et de logement.

On terminera ce passage en revue des bases constitutionnelles par l'art. 115 Cst., qui attribue aux cantons la compétence de porter assistance aux personnes dans le besoin et en vertu duquel tous les cantons ont édicté une loi sur l'aide sociale. Contrairement à l'art. 12 Cst., qui s'adresse à l'Etat dans son ensemble et qui garantit seulement le minimum vital au sens absolu, l'aide sociale régie par le droit cantonal couvre un minimum social (au sens relatif) et a pour objectifs l'intégration sociale et la participation à la vie de la société.

1.3 Le système suisse de sécurité sociale

Une protection appropriée contre les risques menaçant l'existence est assurée au premier chef par le système suisse de sécurité sociale, qui est bien développé. Il comprend d'une part les *assurances sociales* inscrites dans le droit fédéral :

- l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), complétée par la prévoyance professionnelle (2^e pilier) ;
- l'assurance-invalidité (AI) ;

² Pascal Mahon, dans : Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, ad art. 12, ch. 4, 2003, pp. 119-120.

³ Voir aussi à ce sujet les garanties offertes par le pacte social des Nations unies (Pacte I ONU), qui reconnaît notamment le droit à une nourriture suffisante, au meilleur état de santé possible, à l'éducation, à un niveau de vie suffisant et à la sécurité sociale (cf. art. 9 et 11 à 14 Pacte I ONU).

- l'assurance-chômage (AC) ;
- l'assurance-maladie et accidents ;
- le régime des allocations pour perte de gain (en faveur des personnes servant dans l'armée, le service civil ou la protection civile et en cas de maternité) ;
- les allocations familiales ;

et, d'autre part, les *prestations sous condition de ressources*, qui sont, au niveau fédéral :

- les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ;
- la réduction des primes dans l'assurance-maladie.

Il existe aux niveaux cantonal et communal de nombreuses autres prestations sous condition de ressources qui contribuent directement à garantir le minimum vital (p. ex. les avances sur pension alimentaire ou les allocations de logement)⁴. Mais la plus importante des prestations de ce type, financièrement parlant, est l'aide sociale. Celle-ci, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), garantit l'existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle. Elle est subsidiaire par rapport aux autres prestations sous condition de ressources, c'est-à-dire que la personne n'y a droit que si elle ne peut subvenir à ses besoins malgré les autres prestations de sécurité sociale.

Le coût des prestations cantonales de lutte contre la pauvreté est pris en compte au niveau national, dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), par un indicateur de pauvreté tenant compte de la compensation des charges sociodémographiques.⁵

La densité normative et la multiplicité des niveaux étatiques réglant ces prestations suscitent toutefois souvent la demande d'une meilleure coordination et de la suppression des doublons. Le manque de coordination revient ainsi constamment à l'ordre du jour des discussions sur les assurances sociales particulières et sur l'organisation de l'aide sociale. Les différents acteurs entendent clairement améliorer la coordination entre les prestations de transfert appliquées fort diversement dans les cantons en matière de minimum vital, les normes de l'aide sociale (normes CSIAS) et les prestations d'assurances sociales réglées au niveau fédéral.

1.4 Objectifs de la stratégie de lutte contre la pauvreté

La Suisse dispose – comme indiqué plus haut – d'un système de protection sociale bien développé ; reste que de plus en plus de personnes doivent y faire appel. Une politique chargée de contribuer à la prévention ou à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne saurait se limiter à la seule garantie des besoins matériels de base. On le constate également dans d'autres Etats : le fait de dépendre durablement des prestations étatiques sous condition de ressources conduit à un renforcement de la pauvreté, qui peut quelquefois se prolonger d'une génération à l'autre ; il faut donc l'éviter. De ce fait, il convient de prendre des mesures consistant à offrir le plus tôt possible des conseils, une formation ou des possibilités de perfectionnement susceptibles de rendre les personnes capables de s'affranchir autant que faire se peut des prestations d'aide sociale ou de continuer à ne pas en dépendre. Cela vaut également pour les phases ultérieures de la vie. Chacun doit avoir l'opportunité d'user de ses propres possibilités. C'est aussi de cette façon que la collectivité se prémunira de trop lourdes charges et que l'appauvrissement de certains groupes pourra être évité.

L'action de l'Etat est ainsi appelée à être triple : elle doit tout d'abord être *préventive*, afin d'éviter durablement l'apparition de la pauvreté ; elle doit ensuite *lutter* directement contre la

⁴ Voir l'inventaire des prestations sociales sous conditions de ressources, disponible sur internet sous <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13.html> (consulté le 22.2.2010).

⁵ Office fédéral de la statistique, 2008e.

pauvreté, par un soutien matériel direct ou par des mesures d'activation encourageant l'intégration sociale ; elle doit enfin optimiser le système en place en lui apportant des améliorations ou des compléments. Il faut pour cela que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion repose sur des mesures concrètes et des priorités bien définies. Les mesures seront conçues en fonction des causes de pauvreté et d'exclusion présentes, et les risques de pauvreté à venir analysés au regard de l'évolution économique et sociale actuelle. Enfin, la réalisation des objectifs doit être évaluée et mesurée selon des critères précis.

L'objectif de la présente stratégie est de réduire la pauvreté en Suisse et d'améliorer la situation des personnes touchées ou menacées par la pauvreté, dont font aussi partie les bénéficiaires de prestations de soutien publiques. Des mesures prises à tous les niveaux institutionnels doivent assurer à tous les membres de la société des chances de participer à la vie économique et sociale. Il convient ce faisant d'accorder autant de poids à la lutte matérielle contre la pauvreté qu'à la prévention de l'exclusion, qui compromet les chances de participation sociale et de réalisation d'un projet de vie. L'analyse des principaux risques de pauvreté présentée dans ce rapport montre que celle-ci a des causes si nombreuses et complexes qu'elle ne peut être prévenue ou combattue avec succès qu'avec l'implication des domaines politiques les plus divers et de l'ensemble des acteurs. Les mesures proposées, qui couvrent un très vaste éventail en tiennent compte, même si le rapport se concentre sur les domaines où le besoin d'intervention est le plus urgent. Il en ressort aussi que, dans divers domaines, de nombreuses mesures prometteuses ont déjà été prises ou sont projetées pour prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale ou pour y remédier. Cependant, vu l'ampleur et la diversité des approches, il n'est pas possible de définir les mesures relevant des différents domaines thématiques avec suffisamment de précision pour que l'on puisse mesurer et évaluer l'atteinte des objectifs au moyen d'indicateurs. C'est là une tâche qui reviendra aux acteurs dans le cadre de la mise en œuvre. De plus, le groupe de direction a défini trois champs d'action pour lesquels des efforts particuliers s'imposent.

1.5 Définition de la pauvreté

Selon le contexte – pays en voie de développement, pays émergents ou pays industrialisés –, la pauvreté revêt des significations différentes.⁶ En conséquence, il n'en existe aucune définition générale et universelle. Classiquement, on fait la distinction entre pauvreté absolue et pauvreté relative. En clair, cela revient à demander si la définition doit considérer seulement la garantie purement matérielle de l'existence (approche axée sur les ressources) ou si elle doit aussi prendre en compte la possibilité de participer à la vie sociale (approche axée sur la situation de vie). Par ailleurs, la plupart des définitions listent les domaines de l'existence à prendre en compte dans l'évaluation.

La définition à la base de la stratégie de l'UE⁷ va au-delà de l'idée de ressources matérielles, en intégrant également le contexte social.

Définition de la pauvreté

Sont réputés pauvres les personnes, les familles ou les groupes qui disposent de si peu de moyens (matériels, culturels et sociaux) qu'ils sont exclus du mode de vie considéré comme un minimum acceptable dans l'Etat membre où ils vivent.

⁶ Bleisch/Renz 2007. Sur la pauvreté dans le contexte international, voir le « Rapport du 31 mai 2006 sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003 à 2007) » (06.061), ch. 3.

⁷ Kehrl/Knöpfel 2007, p. 26.

Cette définition de la pauvreté contient des éléments aussi bien absolus que relatifs⁸ puisqu'elle s'appuie tant sur un seuil minimal que sur des groupes de comparaison. Elle permet également de comparer le risque de pauvreté dans des pays différents. Pour calculer le seuil de pauvreté (il serait préférable de parler de seuil de risque de pauvreté), on part en général du revenu disponible médian valable dans le pays considéré, c'est-à-dire le revenu tel que la moitié des ménages a un revenu inférieur et l'autre moitié un revenu supérieur. Le seuil de revenu en dessous duquel il y a un risque important de pauvreté est fixé sur le plan international à 50 ou 60 % du revenu médian.

Depuis quelques années, l'Office fédéral de la statistique (OFS) calcule et publie le taux officiel de pauvreté des personnes en âge de travailler. Le seuil de pauvreté appliqué à la Suisse se fonde sur les recommandations de la CSIAS et définit une limite absolue en deçà de laquelle une personne est considérée comme pauvre du point de vue statistique. L'avantage de cette valeur de référence est qu'elle définit les montants et le standard de vie effectif censés garantir une vie digne et socialement intégrée. Pour les comparaisons internationales, l'OFS utilise le « taux de risque de pauvreté », qui est basé sur un seuil de pauvreté relatif, défini par Eurostat à 60 % du revenu médian.

Etant donné la forte concentration des revenus de part et d'autre du seuil de pauvreté, avec des différences se chiffrant à quelques centaines de francs seulement⁹, le moindre déplacement de cette ligne de démarcation par une modification de la définition du seuil peut avoir des effets considérables sur le calcul du taux de pauvreté.¹⁰

Pour la mesure quantitative de la pauvreté, il faut enfin distinguer entre pauvreté avant et après transfert, selon que les prestations des assurances sociales et les transferts sociaux sous condition de ressources sont ou non pris en compte dans le calcul (cf. ch. 1.3). Pour le calcul du taux de pauvreté cité à plusieurs reprises dans le rapport, l'OFS tient compte du revenu de l'activité lucrative et du capital, mais aussi du revenu de transfert, autrement dit il mesure la pauvreté après transfert. Si le taux de pauvreté après transfert baisse, cela veut dire que le filet de protection sociale est efficace. Toutefois, il ne renseigne pas sur le nombre de personnes qui dépendent des prestations sociales fournies.

1.6 Contexte économique et social

Les années 1990 ont été marquées en Suisse par une faible croissance économique. Entre 1991 et 1996, le produit intérieur brut (PIB) est resté pratiquement inchangé et le taux de croissance réel moyen n'a pas dépassé 0,2 %. De ce fait, la Confédération, les cantons et les communes ont vu leurs recettes stagner, alors que dans le même temps les dépenses au titre de la protection sociale augmentaient fortement. Comme celles-ci restaient supérieures aux recettes, c'est sur elles que les discussions sur les économies à faire se sont portées, ce qui a suscité des révisions dans le système de sécurité sociale. La conjoncture économique s'est certes améliorée à partir de 1997, mais l'éclatement de la bulle Internet à la fin de 2000 et les incertitudes géopolitiques qui ont suivi les attentats terroristes aux Etats-Unis ont à nouveau provoqué une phase de récession, qui a duré jusqu'en 2003. La reprise a été nette entre 2004 et la mi-2008, marquée en Suisse par une croissance réelle annuelle de presque 3 % en moyenne. Mais suite à l'aggravation de la crise financière et économique à partir du 2^e semestre 2008, le PIB réel a baissé de 1,5 % pour l'ensemble de l'année 2009, d'après les résultats des estimations trimestrielles du SECO. Dans ses prévisions, empreintes de nombreuses incertitudes, ce dernier table pour 2010 sur une croissance modérée de 0,7 %, qui devrait s'accroître en 2011 pour atteindre 2 %.

⁸ Voir la synthèse des discussions sur la pauvreté absolue et la pauvreté relative que donne Kappel 2007.

⁹ Office fédéral de la statistique, 2009b, p. 9.

¹⁰ Office fédéral de la statistique, 2007e, p. 3.

Le taux de chômage en Suisse a été, jusqu'au début des années 1990, en général inférieur à 1 %. Il est passé de 0,5 % en 1990 à un record historique de 5,2 % en 1997, du fait notamment qu'au contraire des périodes de crises antérieures, la main-d'œuvre étrangère n'a pas été contrainte de retourner dans son pays d'origine. La durée de perception des indemnités de chômage a même doublé. Si le taux de chômage s'est à nouveau établi en 2001 à 1,7 %, il est remonté les années suivantes à 3,8 %. Depuis 2004, il n'a cessé de décroître jusqu'en 2008, pour descendre à 2,6 %.¹¹ Suite à la crise financière mondiale, il est reparti à la hausse jusqu'à atteindre 4,5 % en janvier 2010. Les prévisions du SECO tablent pour 2010 sur un taux de chômage moyen de 4,9 %.¹²

Selon la statistique de la pauvreté de l'OFS, 380 000 personnes en âge de travailler (de 20 à 59 ans) réalisaient en 2007 un revenu *inférieur* au seuil de pauvreté. Cela représente un taux de pauvreté de 8,8 %. Ne sont pas comprises dans ce nombre les personnes qui disposent d'un revenu *supérieur* au seuil de pauvreté grâce à des prestations de sécurité sociale.¹³ Par ailleurs, quelque 234 000 personnes ont reçu en 2007 un soutien de l'aide sociale. Le taux d'aide sociale se chiffrait ainsi à 3,1 %.¹⁴

La faiblesse économique des années 1990 a entraîné des modifications structurelles dans le marché du travail, une flexibilisation des carrières professionnelles et, entre 1991 et 1998, la disparition de quelque 290 000 places dans les entreprises. Les formes atypiques de travail se sont depuis développées de manière non homogène : durant la période de 2002 à 2006, les emplois à durée limitée de plus de quatre mois, de même que le travail temporaire et le travail à temps partiel, ont particulièrement augmenté. La part du travail sur appel sans horaire minimal garanti, du travail pseudo-indépendant et du télétravail a en revanche diminué, ce qui signifie au total un recul des formes de travail les plus problématiques.¹⁵ En comparaison internationale, le marché de l'emploi helvétique s'avère très flexible. Même en ce qui concerne la protection des formes de travail flexibles par les assurances sociales et par l'aide sociale, le système suisse se distingue dans le bon sens.¹⁶ N'oublions pas toutefois que, pour certains groupes, il est plus difficile de trouver une occupation stable et durable, et que le risque de chômage répété est singulièrement élevé.¹⁷

S'agissant de la menace de pauvreté, on note en outre de nettes différences selon le sexe. Dans la tranche d'âge des 20 à 59 ans, le taux de pauvreté des femmes est de 11,1 %, celui des hommes de 6,8 %.¹⁸ Cette menace plus prononcée pour les femmes s'explique par le cumul de plusieurs facteurs : les femmes travaillent plus souvent à temps partiel, ce qui peut, surtout pour les faibles pourcentages, se traduire par des conditions de travail peu sûres et une plus mauvaise couverture de prévoyance ; elles sont surreprésentées dans les branches à bas salaire et, de ce fait, plus souvent confrontées à des rapports de travail précaires.¹⁹ Les différences liées au sexe se manifestent surtout chez les personnes élevant seules leurs enfants, ainsi qu'à un âge avancé. Lorsqu'après une séparation ou un divorce les enfants vivent principalement chez un des parents, c'est en général chez la mère. Le problème de la pauvreté concerne donc fréquemment les mères élevant seules leurs enfants. Quant aux femmes âgées, si la menace de pauvreté est plus grande pour elles, cela tient à l'inégalité des chances de

¹¹ Office fédéral de la statistique 2008a, p. 83.

¹² Secrétariat à l'économie, Les chiffres du chômage, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00384/index.html?lang=fr> (consulté le 22.2.2010).

¹³ Office fédéral de la statistique, 2009c.

¹⁴ Office fédéral de la statistique, 2008a, p. 23.

¹⁵ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, p. 75 s.

¹⁶ Böhringer/Marti 2008, p. 42.

¹⁷ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, p. 74 s.

¹⁸ Office fédéral de la statistique, ESPA 2007, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/02/05.html> (consulté le 27.9.2009).

¹⁹ Ecoplan 2003, p. 21, 74, 91, 94. BASS. Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturhebungen 1998 bis 2006. 2008, p. 18, 46, 74, (Bericht Lohnanalysen 1998-2006), disponible sur internet sous, <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/index.html?lang=de> (consulté le 22.6.2009).

formation dans leur jeunesse, ainsi qu'aux chances moindres sur le marché du travail et aux conditions plus défavorables qu'elles ont connues quand elles étaient en âge de travailler.

Les étrangers aussi présentent un risque de pauvreté et de dépendance de l'aide sociale particulièrement élevé. Avec un pourcentage de 43,9 %, ils sont nettement plus représentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale que dans l'ensemble de la population (21 %).²⁰ Pour eux aussi, plusieurs facteurs de risque se cumulent, tels que niveau de formation plus bas, taux de chômage plus élevé ou surreprésentation dans les branches à bas salaire.

L'emploi est le moyen le plus efficace d'éviter la pauvreté. Il ressort d'une étude de l'OCDE que le taux de pauvreté des ménages dont aucun membre ne travaille est presque six fois plus élevé que celui des ménages où une personne au moins a un emploi.²¹ Cependant, l'emploi à lui seul ne parvient pas à protéger de la pauvreté. Les ménages de *working poor* – ménages dont les revenus ne suffisent pas à subvenir aux besoins – doivent être soutenus par un apport complémentaire. Les avis sont partagés quant à savoir si l'introduction de salaires légaux minimaux permettrait d'améliorer leur situation ou si elle ne provoquerait pas au contraire leur mise au chômage.²² A plus long terme, des possibilités de qualification et la validation des expériences professionnelles les aideraient plus sûrement.

Selon une étude publiée récemment par l'OCDE, les pays membres de cette organisation ont connu un léger accroissement des inégalités de revenu depuis le milieu des années 1980.²³ Il est avéré que la distribution des revenus est aussi devenue plus inégalitaire en Suisse entre 1982 et 1992.²⁴ Mais elle est depuis lors restée stable, alors que l'inégalité en matière de fortune s'est légèrement accrue.²⁵ Outre l'inégalité de revenu, les pays de l'OCDE ont vu s'élever le taux de pauvreté²⁶ ces vingt dernières années. Des recherches montrent par ailleurs que certains groupes ont mieux réussi que d'autres à se faire entendre. Dans de nombreux pays, par exemple, on a pu constater un rapide recul de la pauvreté des personnes âgées, de sorte que le taux de pauvreté parmi la population à la retraite se situe aujourd'hui au-dessous de la moyenne observée dans l'ensemble de la population des pays de l'OCDE. A l'inverse, la pauvreté des enfants a augmenté ; elle est maintenant supérieure au taux de pauvreté moyen mesuré dans l'ensemble de la population.²⁷ Ce déplacement de la pauvreté, de la vieillesse à l'enfance, s'observe également en Suisse.

Les changements sociaux font aussi partie des causes expliquant la montée des inégalités. La pluralisation des formes de vie familiale²⁸, l'attitude face au mariage, l'augmentation du nombre de divorces et des ménages ne comptant qu'une personne, en particulier, sont des facteurs de croissance de l'inégalité. Celle-ci s'explique moins par le vieillissement de la population.²⁹

L'augmentation du nombre des familles monoparentales et la recrudescence de la pauvreté des enfants et des jeunes qui l'accompagne prennent par contre une importance particulière dans la problématique de la pauvreté.

²⁰ Office fédéral de la statistique, 2009a, p. 12.

²¹ OCDE 2008.

²² OCDE 2008 ; OCDE 2007.

²³ OCDE 2008 ; Baur 2007.

²⁴ Leu/Burri/Priester 1997, p. 345.

²⁵ Office fédéral de la statistique 2007e ; Stamm/Fischer/Lamprecht 2007.

²⁶ Un seuil de risque de pauvreté a été défini à 50 % du revenu médian.

²⁷ OCDE 2008.

²⁸ Office fédéral de la statistique 1998 ; Fux 2005.

²⁹ OCDE 2008.

1.7 Approches de la lutte contre la pauvreté

Lutte contre la pauvreté dans l'UE

La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, vise à faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive du monde et à atteindre le plein emploi d'ici à 2010. Cette stratégie consiste notamment à moderniser le modèle social européen par des investissements dans les ressources humaines et la lutte contre l'exclusion sociale. S'appuyant sur des objectifs communs et une méthode ouverte de coordination, les Etats membres ont adopté des plans d'action nationaux visant à renforcer les mesures nationales, régionales et communales dans le but de mieux impliquer l'ensemble des acteurs clés de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En 2005, il a été décidé de concentrer l'action sur la croissance et l'emploi et de traiter les aspects sociaux dans le cadre d'un agenda social. En juillet 2008, la Commission européenne a adopté un agenda social renouvelé sur la base de la stratégie de Lisbonne.³⁰ Trois objectifs y sont définis :

1. Créer des opportunités : autrement dit, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et faciliter la mobilité. Cela implique de donner à chacun la chance d'exploiter pleinement son potentiel.
2. Assurer un accès : tous les citoyens doivent avoir accès à une éducation, à une protection sociale, à des soins de santé et à des services de qualité, susceptibles de les aider à surmonter les inégalités de départ et permettant à tous de vivre plus longtemps, en meilleure santé.
3. Faire preuve de solidarité : la solidarité renvoie aux mesures prises pour aider les personnes défavorisées, celles qui ne peuvent pas profiter d'une société ouverte, en mutation rapide. Elle signifie favoriser l'inclusion sociale et l'intégration, la participation et le dialogue, et combattre la pauvreté.

Dans cette perspective, l'UE a déclaré 2010 « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », et en a défini les objectifs comme suit :

- reconnaître le droit fondamental des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de vivre dans la dignité et de prendre une part active dans la société ;
- accroître l'adhésion du public aux stratégies et mesures mises en place pour soutenir l'inclusion sociale, en insistant sur la responsabilité et la participation communes ;
- promouvoir une plus grande cohésion dans la société ;
- renforcer l'engagement de l'UE et des Etats membres à lutter concrètement et de manière décidée contre la pauvreté et l'exclusion sociale à tous les niveaux de pouvoir.³¹

La diffusion des méthodes d'insertion ayant fait leurs preuves et l'implication plus forte de l'ensemble des acteurs politiques déterminants tendront à rendre les mesures plus efficaces encore.

Les gouvernements européens se sont également donnés pour objectif de juguler l'écart des revenus du travail et du capital, afin de freiner les inégalités sociales dont on sait qu'elles accentuent les problèmes de pauvreté. Autre objectif d'importance, plutôt qu'entretenir des chômeurs, verser des rentes d'invalidité ou payer des prestations de préretraite, les gouvernements entendent mettre les personnes au travail, renforcer les rapports de travail et

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un agenda social renouvelé: opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI^e siècle, COM(2008) 412 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:FR:DOC> (consulté le 7.9.2009) ; voir Protection sociale et inclusion sociale :

³¹ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_fr.htm (consulté le 7.9.2009).
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD\(2007\)0278_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD(2007)0278_FR.pdf) (consulté le 1.10.2009).

garantir de bonnes perspectives professionnelles. Or, assurer la mise en place d'un marché de l'emploi intégrateur va de paire avec une protection sociale efficace, des services sociaux performants et des mesures à même de lutter contre les discriminations et de répondre aux problèmes spécifiques que rencontrent certains groupes. Selon l'OCDE, il faut envisager des prestations complémentaires pour améliorer le salaire des working poor, si l'on entend faire baisser l'effectif de cette catégorie.³² Ce type de mesures donne de bons résultats dans de nombreux pays, mais chacun d'eux les a organisées différemment.³³

Lorsque l'on observe les différentes approches pratiquées dans l'UE, on constate de grandes similitudes avec la stratégie suisse de lutte contre la pauvreté.

Approches de la lutte contre la pauvreté en Suisse

Notre pays a déjà emprunté diverses voies pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Outre la prévention, les axes centraux sont : l'intégration sociale et professionnelle et l'amélioration de la situation des ménages concernés au moyen des instruments de politique sociale utilisés aux trois niveaux de l'Etat fédéral. On n'omettra pas non plus le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales (comme Caritas ou Pro Senectute) ainsi que les Eglises, qui agissent directement auprès des personnes et surtout auprès de celles qui sont dans le besoin en dépit des filets sociaux existants.

Côté prévention, les mesures les plus connues relèvent du domaine de la santé. Elles portent leurs fruits surtout chez les enfants et les jeunes³⁴, car une prévention ciblée dans la petite enfance permet d'éviter de nombreux problèmes par la suite.

En ce qui concerne les mesures étatiques, la Suisse mise de plus en plus, depuis le milieu des années 90, sur l'« Etat social actif », dont le principe de base est d'encourager tout en demandant des efforts en contrepartie. Les prestations sociales de l'Etat sont compensées par des contre-prestations des bénéficiaires, qui doivent faire des démarches concrètes pour s'insérer ou se réinsérer dans le marché de l'emploi. Ces efforts sont récompensés par des prestations légèrement plus élevées. Des mesures de formation et d'occupation ciblées favorisent cette insertion/réinsertion des bénéficiaires de prestations.

L'insertion ou la réinsertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de prestations sociales dans le marché primaire de l'emploi a également constitué l'axe central de la révision de la loi sur l'assurance-chômage de 1995 : celle-ci a substitué à la politique relativement passive, qui consistait à poursuivre le versement d'un salaire en échange du devoir de timbrer, une politique active sur le marché du travail axée sur la réinsertion, telle que les offices régionaux de placement (ORP) l'appliquent depuis lors.³⁵ La même approche a du reste aussi été adoptée dans les nouvelles normes de la CSIAS, entrées en vigueur en avril 2005. La 5^e révision de l'AI, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, poursuit un but identique en donnant la priorité à la réadaptation plutôt qu'à la rente.

Le succès de l'approche consistant à renforcer l'intégration des personnes menacées ou touchées par la pauvreté dépend surtout, en fin de compte, de deux facteurs : d'un côté, les organes de l'Etat social ne pourront fournir des prestations facilitant l'insertion que s'il existe un marché du travail capable d'accueillir les personnes concernées en leur offrant des emplois adaptés. Etant donné que les exigences sur ce marché se font toujours plus élevées, la question se pose de savoir s'il est vraiment possible d'y insérer tous les bénéficiaires de prestations sociales étatiques ; qu'advient-il des « recalés » ? De l'autre, les qualifications des personnes concernées et leur volonté de s'affranchir de la pauvreté sont tout aussi

³² OCDE 2008.

³³ OCDE 2007.

³⁴ Rapport du Conseil fédéral sur les jeunes et la violence, <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=fr&msg-id=27051> (consulté le 4.6.2009). L'une des trois mesures principales est un programme de prévention et de lutte contre la violence juvénile, soutenu conjointement par les trois niveaux institutionnels.

³⁵ Union patronale suisse 2002, p. 9 s.

décisives pour que l'insertion réussisse. L'Etat social attend des personnes capables de travailler qu'elles acceptent un travail que l'on peut raisonnablement exiger d'elles. Mais qui décide quel travail répond à ce critère ? La stratégie d'un Etat social actif se présente souvent de ce fait comme un exercice de corde raide entre l'exigence d'une contribution de chacun et le respect dû à la dignité de l'individu, dans les limites de ce qui est raisonnablement exigible.³⁶

De sérieux défis restent néanmoins à relever dans le domaine de l'intégration de la population étrangère. Le 30 août 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de l'Office fédéral des migrations (ODM) sur les mesures d'intégration et il a chargé tous les offices concernés d'élaborer dans leur domaine respectif des mesures d'intégration possibles, celles-ci devant toutefois être mises en œuvre de façon subsidiaire par rapport aux mesures existantes de l'AC, de l'AI, de l'aide sociale ou relevant de l'initiative privée. Le Conseil fédéral a confié la coordination de ce mandat à l'ODM. Le 22 août 2007, il a décidé d'un plan d'action concernant la politique d'intégration. Le rapport correspondant présente 45 mesures concrètes, en premier lieu dans les domaines de la langue, de la formation et du marché du travail, mais aussi de l'intégration sociale. Les enfants et les jeunes y sont désignés comme un groupe cible prioritaire et la réussite de la transition vers la formation professionnelle et l'exercice d'une profession est qualifiée d'essentielle pour prévenir l'exclusion. Mais ces mesures visent aussi la durabilité de l'insertion dans le monde du travail pour les migrants, requérants d'asile compris. D'après le rapport sur la mise en œuvre, la majorité de ces mesures sont appliquées selon l'échéancier prévu. Etant donné l'ampleur de cette problématique, la présente stratégie reprend certaines des mesures comprises dans le rapport sur les mesures d'intégration.³⁷

Afin de poursuivre le développement de la politique suisse d'intégration, un nouveau processus a été lancé en automne 2008 dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la plateforme politique de la Confédération, des cantons et des villes et communes. Il s'agit avant tout de définir une conception commune de l'intégration, mais aussi d'examiner les instruments de politique et de promotion de l'intégration existants et de les compléter ou de les réorienter au besoin. Un groupe de projet a rédigé, à partir d'auditions, un rapport assorti de recommandations. La CTA en a pris connaissance le 29 juin 2009 et a adopté les mesures proposées.³⁸

En réponse aux motions Schiesser (06.3445) et du groupe socialiste (06.3765), le Conseil fédéral a approuvé le 5 mars 2010 le « Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération ». Celui-ci propose de renforcer la politique d'intégration en vigueur par des améliorations dans différents domaines :

1. Il faudrait ainsi que la Confédération assume à l'avenir un rôle stratégique actif en matière de promotion de l'intégration. La contribution fédérale aux programmes cantonaux d'intégration devrait être augmentée de 15 à 20 millions de francs par année, pour autant que les cantons cofinancent les programmes. La Confédération devrait aussi définir des objectifs contraignants (première information et conseil, formation et travail) et assurer la qualité des prestations au moyen d'instruments appropriés.
2. Comme une partie des étrangers vivant en Suisse sont insuffisamment informés de leurs droits et obligations, et que les offres proposées en matière d'information n'atteignent pas véritablement le public visé, le rapport propose que tous les nouveaux arrivants, quelle que soit leur origine, soient invités à un entretien personnel. A cette occasion, ils seraient

³⁶ Mohr 2008 ; Vogel 2008 ; Nadai, Eva, Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat. Denknetz. Jahrbuch 2007, http://www.denknetz-online.ch/spip.php?page=denknetz&id_rubrique=46&design=1&lang=de (consulté le 2.6.2009).

³⁷ Politique suisse en matière d'intégration, rapports, <http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/politik/berichte.html> (consulté le 8.3.2010).

³⁸ <http://www.tak-cta.ch/french/themes/politique-des-etrangers-et-d-integration/perspectives/menu-id-54.html> (consulté le 2.6.2009).

renseignés sur les possibilités et les perspectives que leur offre la Suisse, et informés de ce que l'on attend d'eux et de leurs obligations.

3. Il s'agit aussi d'ancrer plus solidement la conception selon laquelle l'intégration est une tâche transversale et un mandat contraignant des structures ordinaires existantes. Le rapport suggère en conséquence de donner une meilleure assise juridique à l'intégration des étrangers. Le Conseil fédéral n'a cependant pas encore tranché la question de savoir s'il vaut mieux insérer les dispositions sur l'intégration dans les différentes lois existantes ou les regrouper dans une loi-cadre sur l'intégration.

Ce rapport sera probablement traité par les Chambres fédérales durant l'été 2010.³⁹

1.8 Plan du rapport

Le présent rapport passe en revue les risques de pauvreté qui peuvent surgir au cours de l'existence, de la prime enfance, passée dans une famille touchée par le phénomène, à la vieillesse. Les chapitres présentent les problèmes propres à chaque période de la vie et proposent des mesures concrètes pour y répondre. Il ne s'agit pas seulement de mesures nouvelles ou prévues, mais aussi de celles que les offices fédéraux compétents, les organes de coordination propres aux cantons (CdC, CDAS et CDIP) ainsi que certaines communes et localités urbaines ont déjà prises. Celles dont les experts attendent les effets les plus bénéfiques pour les personnes touchées sont mises plus particulièrement en évidence. Outre les mesures concernant certaines situations de vie et certains groupes au fil de l'existence, le rapport fait également état de celles qui sont susceptibles d'améliorer soit certains éléments du système de sécurité sociale soit l'insertion des personnes touchées.

Enfin, le rapport contient un inventaire des mesures relevant de la Confédération, ainsi que les recommandations formulées à l'intention des cantons et des communes. Le dernier chapitre résume les orientations essentielles de la stratégie et présente les trois champs thématiques définis par le groupe de direction comme champs d'action prioritaires. Il reproduit aussi les prises de position des villes et des communes qui se sont exprimées dans le cadre d'une consultation politique à propos de la présente stratégie. Le rapport apprécie pour terminer ces prises de position du point de vue de la Confédération et indique sur quels points celle-ci entend concentrer son engagement pour lutter contre la pauvreté.

³⁹ Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers.
<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html> (consulté le 8.3.2010).

2. Enfants de familles touchées par la pauvreté

Résumé

En Suisse, de nombreux enfants vivent dans des familles menacées ou touchées par la pauvreté. Celle-ci a une influence sur leur santé, leur conduite, leur vie sociale et leur bien-être psychique comme il en va des adultes en situation analogue. Toutefois, la particularité de la pauvreté chez les enfants est de nuire à leur développement intellectuel, social, physique et psychique et de diminuer de la sorte leurs chances dans la vie.

Le désavantage dont sont victimes les enfants menacés ou touchés par la pauvreté se manifeste dès la prime enfance. Pendant toute l'enfance, ils sont moins stimulés et moins soutenus que leurs camarades. Les enfants socialement défavorisés ont aussi moins d'activités de loisirs, pourtant essentielles à leur épanouissement et à leur intégration. Simultanément, le système scolaire suisse n'est pratiquement pas en mesure de compenser l'influence de l'origine sociale sur les résultats scolaires des enfants.

La prévention de la pauvreté des enfants passe par la création, au départ, des meilleures chances possibles pour tous. Ceux dont les conditions de départ sont mauvaises ont besoin de mesures de soutien spécifiques, débutant dès la petite enfance, qui leur permettent de développer pleinement leurs aptitudes. Il est aussi important de favoriser les compétences éducatives des parents. Les mesures de soutien doivent se maintenir pendant toute la scolarité, afin de minimiser le risque de pauvreté après la scolarité obligatoire. Les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire peuvent être utiles en l'occurrence, dans la mesure où elles peuvent proposer le soutien requis.

2.1 Liminaire

En Suisse, les enfants bénéficient d'une protection et d'un encouragement spécifiques : notre pays a ratifié le 24 février 1997 la Convention relative aux droits de l'enfant, qui régit ceux-ci de manière complète.⁴⁰ La Constitution fédérale⁴¹ inscrit aussi la protection et la promotion des enfants et des jeunes dans toute une série de dispositions. Ainsi, l'art. 11, al. 1, Cst. consacre le droit des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. Quant aux buts sociaux de l'art. 41, al. 1, Cst., ils donnent pour mission à la Confédération et aux cantons d'œuvrer, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, pour que les enfants et les jeunes puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes et pour qu'ils soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique. L'art. 67 Cst. donne aussi la compétence à la Confédération de favoriser, en complément des mesures cantonales, les activités extrascolaires des enfants et des jeunes. Le droit à un enseignement gratuit (art. 19 Cst.), droit justiciable, joue, entre autres, un rôle clé dans la garantie de l'égalité des chances (but assigné à l'Etat par l'art. 2, al. 3, Cst.). Enfin, la protection de la dignité humaine (art. 7 Cst.) est un droit fondamental essentiel aussi pour les enfants et les jeunes.

Malgré tout, il a fallu attendre la fin des années 90 pour que la pauvreté des enfants et des jeunes fasse l'objet en Suisse d'un débat politique.⁴² C'est notamment la publication des chiffres relatifs aux enfants concernés qui a contribué à la prise de conscience du problème en

⁴⁰ Convention relative aux droits de l'enfant, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.107.fr.pdf> (consulté le 28.9.2009).

⁴¹ <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html> (consulté le 1.10.2009).

⁴² La pauvreté des enfants et des jeunes a fait l'objet ces dernières années de diverses journées et publications, dont nous mentionnons ici les suivantes : le Séminaire de Bienne de 2006 de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), la Conférence nationale sur la pauvreté organisée par la Confédération en 2003 et la Journée organisée par le Lobby Enfants Suisse sur le thème « Kinderarmut ist (k)eine Geldfrage » en 2006.

Suisse. Les enfants sont pauvres lorsqu'ils vivent dans un ménage à bas revenu et que leur droit à un standard de vie approprié n'est pas garanti. Les statistiques de l'aide sociale et les statistiques sur les ménages de working poor fournissent des données sur le nombre d'enfants touchés par la pauvreté. D'après elles, les enfants et les jeunes sont la catégorie d'âge la plus exposée au risque d'aide sociale. En 2007, 72 300 enfants et jeunes (jusqu'à 18 ans) vivaient dans des ménages touchant cette aide. Si le taux d'aide sociale est de 3,1 % pour l'ensemble de la population, il passe à 4,7 % pour les moins de 18 ans. Signalons ici que les enfants et les jeunes qui vivent avec le père ou la mère seulement et/ou qui grandissent avec deux ou plusieurs frères et sœurs courent un risque nettement accru de devenir dépendant de l'aide sociale. En 2006, quelque 170 000 enfants vivaient dans des ménages de working poor (voir aussi à ce sujet les explications du chapitre 4).⁴³

Diverses études se consacrent aux effets pour un enfant de grandir dans la pauvreté. Elles ont ceci en commun qu'elles concluent toutes que la pauvreté matérielle peut avoir pour eux des conséquences diverses. Ainsi, il se peut que les enfants qui en souffrent recherchent moins le contact avec leurs camarades de crèche et que ceux-ci les évitent, qu'ils s'investissent moins dans les activités du groupe, qu'ils expriment moins souvent leurs désirs et qu'ils sont moins avides d'apprendre. Ils sont souvent exclus des activités culturelles. Certains enfants pauvres se signalent par leur conduite (ils ont par exemple des problèmes de concentration) et enfreignent plus souvent les normes (faire l'école buissonnière, p.ex.).⁴⁴

Ayant fait de la lutte contre la pauvreté des enfants un sujet prioritaire en mars 2006, le Conseil de l'Europe estime que la pauvreté des enfants se manifeste par un accès inégal aux ressources et aux opportunités et est souvent associée à une discrimination : « Elle entraîne de graves conséquences à long terme, empêchant les enfants d'atteindre leur plein potentiel, menaçant leur santé et entravant leur développement personnel, leur éducation et leur bien-être général. »⁴⁵ C'est précisément l'aspect de la limitation du potentiel de développement qui revêt, chez les enfants, davantage d'importance que chez les autres groupes de population menacés par la pauvreté, car elle compromet aussi leurs *chances futures* dans la vie en général.⁴⁶ Les conséquences de la pauvreté ou des privations peuvent persister chez les enfants, c'est-à-dire déployer leurs effets à des stades ultérieurs de l'existence et nuire à leur processus de développement, même lorsque la famille s'est affranchie de la pauvreté.⁴⁷ Plus la pauvreté commence tôt et dure longtemps, plus graves seront les conséquences pour la santé et les résultats scolaires. Il est dès lors capital d'adopter des mesures de prévention en faveur des enfants menacés par la pauvreté et d'affronter le plus tôt possible les situations de pauvreté des enfants. Le développement des enfants menacés ou touchés par la pauvreté devrait déjà être stimulé par des mesures appropriées en âge préscolaire. Ces mesures restent toutefois nécessaires à l'âge scolaire afin de réduire le risque d'échec scolaire et, par conséquent, le risque de pauvreté après l'achèvement de la scolarité obligatoire.

Ce chapitre porte principalement sur la prévention de la pauvreté des enfants en âge préscolaire et en âge scolaire. Le passage de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle et de ce stade à la vie active est abordé au chapitre 3. Après avoir traité des lieux d'apprentissage et d'expérience des enfants (famille, structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, école, loisirs), nous présenterons les initiatives déjà existantes ainsi que les mesures possibles.

⁴³ Office fédéral de la statistique 2009, 2008c, p. 19, 2008d et exploitations ad hoc de l'Office fédéral de la statistique.

⁴⁴ Holz 2007, p. 29. Beisenherz 2003, p. 29.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/child_poverty_fr.htm (consulté le 8.9.2009).

⁴⁶ Holz 2007, p. 27 s.

⁴⁷ Drilling 2007, p. 45.

2.2 Lieux d'apprentissage et d'expérience

Il faut veiller à ce que les enfants bénéficient des meilleures conditions possibles pour leur développement intellectuel, social, physique et psychique. Dans la petite enfance, il s'agit d'un apprentissage informel, à l'âge scolaire d'un apprentissage formel régi par les plans d'études de l'école. En l'espèce, les enfants touchés par la pauvreté ont besoin d'un soutien particulier.

Nous considérons ci-dessous les lieux d'apprentissage et d'expérience des enfants. Dans la petite enfance, ceux-ci passent le plus clair de leur temps en famille et, le cas échéant, dans des structures d'accueil extrafamilial. Au fur et à mesure qu'ils grandissent, leur univers s'enrichit de l'école infantine, de l'école primaire, de structures d'accueil parascolaire pour certains d'entre eux et aussi d'activités de loisirs.

2.2.1 Famille

Les parents ont une influence déterminante sur leur enfant surtout pendant la première étape de son existence. Ils sont les principaux soutiens et exemples de leurs enfants. Cette phase est capitale pour le développement de l'enfant, diverses études prouvant que c'est dans la petite enfance que sont posées des bases significatives et durables du développement intellectuel et socio-émotionnel général. Les enfants acquièrent les aptitudes de base essentielles à l'apprentissage scolaire postérieur.⁴⁸

Durant les premières années, le développement de l'enfant comporte notamment la formation de la capacité de perception, la différenciation des sentiments et la représentation intellectuelle des interactions et des expériences vécues. Des études signalent que le potentiel d'apprentissage est extrêmement élevé durant la petite enfance. C'est dans les premières années de vie que se posent les bases de la réussite de la formation et de la vie, raison pour laquelle cette période est aussi appelée phase critique pour le développement de l'enfant. A ce stade, l'apprentissage sollicite tous les sens, embrasse le développement cognitif, émotionnel, linguistique et social et a lieu dans un cadre de vie naturel. L'apprentissage est informel et autodidacte. Les enfants explorent, demandent, observent, communiquent. L'apprentissage et le jeu sont intimement liés. L'environnement peut proposer aux enfants de nouveaux défis en fonction de leurs intérêts, de leurs questions et de leurs aptitudes et leur donner la possibilité de découvrir leurs compétences d'enfant apprenant. Le rôle des adultes est d'accompagner ce développement et cet apprentissage. Ils peuvent encourager l'enfant et le placer devant de nouveaux défis, en fonction de ses atouts et de ses compétences. L'éducation de la petite enfance n'est pas l'introduction anticipée de contenus scolaires, mais la stimulation délibérée, par les adultes, de la capacité d'assimilation de l'enfant.⁴⁹

Selon la Commission suisse pour l'UNESCO, des expériences et des études montrent que, à l'âge de quatre ou cinq ans déjà, les écarts entre les enfants issus de milieux cultivés et ceux issus de milieux peu instruits sont si grands qu'il est pratiquement impossible de les combler par la suite.⁵⁰ Dès lors, cette commission voit dans l'éducation de la petite enfance le « facteur clé du succès des apprentissages ultérieurs et de la vie » et « l'une des principales façons d'améliorer la capacité de formation des enfants moins favorisés ».⁵¹

A l'âge scolaire, les parents doivent notamment apporter un soutien à l'éducation formelle des enfants. En Suisse, le système scolaire part du principe que les parents fournissent à leurs

⁴⁸ Viernickel/Simoni 2008, p. 22. Moser/Lanfranchi 2008, p. 19.

⁴⁹ Simoni, Heidi. Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Exposé présenté lors du colloque d'automne de l'ASSH des 20/21.11.2008, <http://www.sagw.ch/de/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08.html> (consulté le 29.1.2009). Stamm et al. 2009, p. 19. Commission suisse pour l'UNESCO. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, p. 10. <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (consulté le 10.6.2009).

⁵⁰ Cf. Stamm et al. 2009, p. 10.

⁵¹ Commission suisse pour l'UNESCO, <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/fr/page-daccueil.html> (consulté le 12.2.2009).

enfants une aide et une assistance considérables. Les parents pauvres ne peuvent pas toujours satisfaire à cette exigence, faute de temps et d'argent, de bagage scolaire adéquat ou de maîtrise suffisante de la langue locale ou scolaire. Dès lors, les performances scolaires des enfants présentent des écarts considérables en fonction de leur origine sociale (cf. ch. 2.2.3). C'est pourquoi beaucoup de parents pauvres souhaitent que leurs enfants bénéficient de programmes de soutien, afin qu'ils aient les mêmes chances que les autres enfants.⁵² Mais on rencontre aussi régulièrement des situations dans lesquelles les parents accordent peu d'importance à l'instruction de leurs enfants et ne sont pas disposés à collaborer avec l'école.

2.2.2 Structures d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants

Les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants complètent la tâche de la famille et de l'école et proposent aux enfants une vaste gamme de possibilités d'apprendre et de faire des expériences. Ces institutions peuvent contribuer à l'intégration sociale et culturelle des enfants potentiellement défavorisés et améliorer leurs chances à l'école et dans la vie en général. Il faut signaler ici que la qualité des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire est déterminante pour influencer positivement le développement de l'enfant. Ainsi, diverses études prouvent que l'accueil extrafamilial de petits enfants, s'il est de qualité, exerce une influence bénéfique sur le développement socio-émotionnel et cognitif et sur le futur parcours scolaire.⁵³ Ce sont en particulier les enfants défavorisés et ceux appartenant à des familles issues de la migration qui peuvent profiter considérablement de la prise en charge précoce qui leur est dispensée dans des structures d'accueil de jour.⁵⁴ L'intégration scolaire des enfants des familles de migrants est facilitée par les expériences glanées dans les structures d'accueil extrafamilial.

La Commission européenne souligne elle aussi que la garantie d'une qualité minimale de l'accueil fourni par toutes les institutions contribue à l'égalité des chances. C'est pourquoi elle recommande d'élaborer un cadre volontaire de qualité pour promouvoir la qualité des services d'accueil de la petite enfance.⁵⁵ En Suisse, on a préféré jusqu'à maintenant ne pas définir au niveau national les normes de qualité applicables aux institutions de la petite enfance et aux structures d'accueil d'enfants en âge scolaire. En revanche, plusieurs cantons et communes ont fixé de telles normes. Ces dernières années, le sujet de la qualité du travail des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire et des plans d'étude a néanmoins été plus fréquemment débattu. La Conférence des directeurs de l'instruction publique du Nord-ouest de la Suisse (Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz, NW EDK) souligne, dans un rapport publié lors d'un colloque de 2004, que le système des structures d'accueil des enfants a besoin non seulement d'un développement supplémentaire, mais aussi d'une rénovation conceptuelle et pédagogique.⁵⁶ Fondé en mai 2006, le «Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz» (réseau Accueil des enfants Suisse) s'intéresse lui aussi à la promotion de la qualité dans les structures

⁵² ATD Quart Monde 2007, p. 10, p. 13.

⁵³ Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation 2007, p. 45. Larcher Klee (2005, p. 56) et Stamm et al. (2009, p. 21) relèvent aussi que la qualité des institutions d'accueil extrafamilial et parascolaire détermine dans quelle mesure celles-ci exercent une influence positive sur le développement des enfants. Cf. aussi Commission suisse pour l'UNESCO. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, p. 10 <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (consulté le 10.6.2009).

⁵⁴ Rapport de l'UNICEF sur la situation en Allemagne, <http://www.unicef.de/5497.html> (consulté le 29.9.2009). Lanfranchi 2007, p.11. Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/Wolter 2003, p. 71 ss. BASS, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, 2008, p. 48 ss. http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12 (consulté le 12.2.2009). Stamm et al. 2009, p. 10 ss. Cf. aussi Commission suisse pour l'UNESCO. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, p. 12 <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (consulté le 10.6.2009).

⁵⁵ Commission des communautés européennes. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire. 3.10.2008, p. 8. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:FR:PDF> (consulté le 26.9.2009).

⁵⁶ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 2005, p. 20 ss.

d'accueil extrafamilial et parascolaire.⁵⁷ Et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales demande que les crèches deviennent des institutions éducatives où l'enfant bénéficie « d'une stimulation [de son] développement global ». Elle demande à la Confédération d'édicter des normes de qualité contraignantes.⁵⁸ Signalons à cet égard la déclaration adoptée en commun en 2008 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) qui demande l'adoption d'un régime de compétences à l'échelon intercantonal et se prononce de façon générale sur la qualité dans les structures d'accueil. Le texte précise que les enfants et les jeunes doivent bénéficier d'une prise en charge et d'un soutien correspondant à leur âge et à leur degré d'autonomie et que les offres destinées à prendre en charge les enfants doivent comprendre aussi bien des objectifs sociaux que des objectifs pédagogiques.⁵⁹

D'autres pays ont déjà un temps d'avance sur la Suisse, du moins pour ce qui est des plans éducatifs applicables aux structures d'accueil des enfants de moins de quatre ans : depuis la fin des années 90, plusieurs pays européens ont conçu des plans éducatifs pour l'éducation préscolaire, qui constituent un cadre d'orientation et de référence pour l'action pédagogique de toutes les parties concernées. Fondés sur une conception holistique de l'éducation, ces plans visent à dispenser aux enfants un encouragement global de leur épanouissement.⁶⁰ Selon les plans éducatifs, les programmes éducatifs doivent être conçus de manière telle qu'ils correspondent au développement social, cognitif, émotionnel et physique de l'enfant. Il faut offrir à tous les enfants des chances de développement et d'apprentissage équitables. Pour ce faire, il faut tenir compte des différences entre les enfants en appliquant des plans éducatifs différenciés et en assurant un accompagnement pédagogique individuel.⁶¹ Les plans éducatifs définissent par ailleurs le partage des rôles entre structure d'accueil et parents. Il est recommandé de rechercher la collaboration des parents, dans l'esprit d'un « partenariat de formation et d'éducation ».⁶² A cet égard, Simoni rappelle que tant la famille que la structure d'accueil constituent pour l'enfant des lieux d'apprentissage et d'expérience importants, qui se complètent et qui fournissent donc une contribution à la fois « spécifique et d'égale valeur ».⁶³

Il est incontestable qu'il y a en Suisse une pénurie de places d'accueil subventionnées. Une étude réalisée dans le cadre du PNR 52⁶⁴ estime à 84 000 les places nécessaires dans les crèches et les familles de jour pour les enfants en âge préscolaire, contre des effectifs actuels de 30 000. Néanmoins, la demande dépend aussi des modalités de l'offre, et notamment des coûts pour les parents et de l'accessibilité des structures.⁶⁵

⁵⁷ Le « Netzwerk Kinderbetreuung » réunit tant les représentants d'associations de crèches, de familles de jour et d'écoles à horaire continu que des représentants de l'économie, de la recherche, de l'éducation et de la politique, <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/node/> (consulté le 12.10.2009).

⁵⁸ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, 5.10.2009.

<http://www.ekf.admin.ch/content.php?lang=2> (consulté le 17.2.2009). Cf. aussi Stamm et al. 2009, p. 94.

⁵⁹ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales 2008.

⁶⁰ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 2005, p. 22 ss.

⁶¹ Holz 2007. Beisenherz 2003.

⁶² Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 2005, p. 29.

⁶³ Simoni, Heidi. Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Colloque d'automne de l'ASSH. 20./21.11.2008, <http://www.sagw.ch/de/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08/ht08-programm.html> (consulté le 18.9.2009).

⁶⁴ Programme national de recherche 52 « L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation ». Projet « Offres répondant aux besoins en matière d'assistance des enfants en complément de l'assistance apportée au sein de la famille », http://www.nfp52.ch/f_dieprojekte.cfm?0=0&kati=0&Projects.Command=details&get=9 (consulté le 13.10.2009).

⁶⁵ Le développement quantitatif de l'offre de places d'accueil extrafamilial est d'actualité dans l'UE également. Le Conseil européen s'est donné en mars 2002 comme objectif pour 2010 de mettre en place des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. Commission des communautés européennes. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en âge

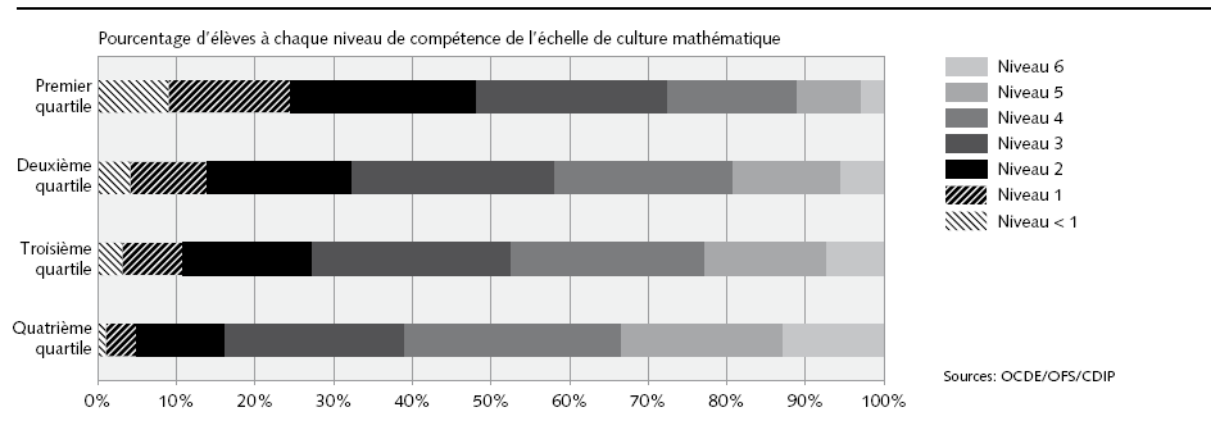
2.2.3 Ecole

L'éducation et la formation professionnelle sont les bases de la participation future au marché de l'emploi et de l'intégration sociale, de sorte qu'elles constituent la meilleure garantie contre le chômage et la pauvreté mesurée en termes de revenu.⁶⁶ L'enseignement de base gratuit dispensé par l'école publique (art. 62 Cst.) crée en Suisse un contexte en principe favorable. L'enseignement de base obligatoire comprend actuellement neuf années scolaires. Il existe en outre dans tous les cantons des écoles enfantines d'un ou de deux ans également gratuites, obligatoires dans certains, facultatives dans d'autres. L'entrée en vigueur de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de l'école obligatoire (concordat HarmoS, cf. ch. 2.3.3) portera à onze ans la durée de l'enseignement de base obligatoire. L'enseignement dispensé dans les écoles publiques de culture générale et dans les écoles professionnelles publiques du degré secondaire II est en règle générale gratuit.

Malgré tout, les résultats scolaires sont fortement tributaires du milieu familial et, en particulier, du contexte migratoire, comme le prouvent les études PISA, qui montrent la corrélation entre le statut professionnel et le bagage culturel des parents d'une part et les capacités cognitives des élèves de quinze ans d'autre part. Les parents qui sont au chômage, qui touchent l'aide sociale ou une rente d'invalidité ou qui exercent une profession peu reconnue et donc mal rémunérée ne peuvent souvent pas offrir à leurs enfants un milieu d'un niveau culturel élevé. Portant sur les compétences en mathématiques mesurées lors de l'enquête PISA 2003, le graphique 2.1 illustre le lien entre le statut socio-économique des parents et les performances des élèves de quinze ans.

Graphique 2.1

Compétences de base des jeunes de 15 ans selon leur origine sociale, 2003



© Office fédéral de la statistique (OFS)

Niveau : Le niveau 1 consiste à répondre à des questions simples, contenant toutes les informations nécessaires à leur résolution et à exécuter des procédures de routine. Le niveau 6 consiste à conceptualiser, généraliser et utiliser des informations se référant à des problèmes complexes et à développer de nouvelles approches et stratégies permettant de gérer des situations inconnues.

Quartile : L'attribution en quartiles obéit à l'indice socio-économique international de statut professionnel des parents (quartile inférieur = statut socio-économique très bas) selon l'OCDE.

Source : Office fédéral de la statistique 2007c, p. 53.

Les études PISA montrent par ailleurs que l'origine étrangère a une grande influence sur les compétences scolaires. Les indigènes font ainsi meilleure figure que les « secondos » – enfants d'immigrés nés en Suisse – qui sont à leur tour meilleurs que les immigrés de la première génération. Ce constat est corroboré par des études sur l'influence de la durée du séjour dans

préscolaire. 3.10.2008, p. 2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:FR:PDF> (consulté le 26.9.2009).

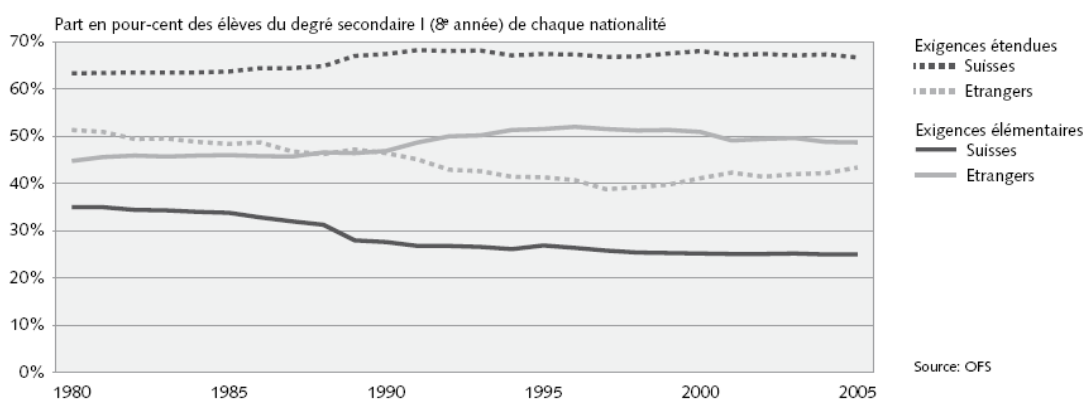
⁶⁶ Deutscher Bundestag (Parlement allemand) 2008, p. 13, 128.

le territoire linguistique en question. Les résultats du test PISA s'améliorent avec l'augmentation de la durée du séjour. Les jeunes appartenant à un milieu socio-économique défavorisé, qui sont de surcroît des immigrés et qui ne parlent pas chez eux la langue scolaire ont même moins de chance de réaliser de bonnes performances que les jeunes natifs provenant d'une famille défavorisée et peu instruite.⁶⁷

L'influence de l'origine étrangère est manifeste dans la sélection vers les filières aux exigences élémentaires ou vers les filières aux exigences étendues du degré secondaire I (de la 7^e à la 9^e année scolaire) (cf. graphique 2.2). Cette sélection aiguille les jeunes vers un parcours éducatif ou un autre et influence considérablement leur avenir professionnel. Les élèves qui fréquentent une filière du degré secondaire I aux exigences élémentaires ont des possibilités limitées d'obtenir un diplôme sanctionnant une formation qualifiée du degré secondaire II.⁶⁸ Les enfants issus de la migration fréquentent à raison de la moitié une filière aux exigences élémentaires, contre seulement un quart pour les écoliers suisses. Ajoutons que les élèves étrangers sont surreprésentés dans les classes spéciales pour les sujets scolairement faibles.⁶⁹ Ces classes spéciales font partie du système cantonal de pédagogie spécialisée.⁶⁹

Graphique 2.2

Elèves du secondaire I (8^e année) selon la nationalité et le type d'enseignement, de 1980 à 2005



© Office de la statistique (OFS)

Source : Office fédéral de la statistique 2007c, p. 45.

Nous pouvons donc conclure que les enfants et les jeunes présentant des résultats scolaires inférieurs sont ceux qui

- proviennent d'une famille défavorisée au plan socio-économique, qui ne peut pas consacrer suffisamment de ressources en temps et en argent à ses enfants ;
- proviennent d'une famille éloignée des milieux de la formation ;
- ne séjournent pas depuis longtemps en Suisse et/ou ne maîtrisent pas ou pas suffisamment la langue d'enseignement.

⁶⁷ Office fédéral de la statistique 2007b, p. 23 ss. Mc Cluskey, Huguette. Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft? Forum Caritas. Berne, 17 janvier 2008, http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf (consulté le 8.9.2009).

⁶⁸ Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation 2007, p. 26. La corrélation entre origine sociale et possibilités d'accès aux filières de formation postobligatoires a aussi été prouvée par les études ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey), TREE (Transition from Education to Employment), TIMMS (Third International Mathematics and Science Study) et IEA (Reading Literacy Study).

⁶⁹ Des études mettent depuis plusieurs années le doigt sur le problème de la surreprésentation des élèves étrangers dans les classes de développement séparées et sur la problématique de stigmatisation qui en découle.

2.2.4 Loisirs

Au fur et à mesure que les enfants grandissent, les loisirs jouent un rôle toujours plus important dans leur vie quotidienne. S'ils sont bien organisés, ils peuvent stimuler leur développement intellectuel, physique, psychique et social et être un facteur d'intégration sociale.

Souvent, les enfants et les jeunes pauvres n'ont guère accès aux activités de loisirs et sont donc très fortement limités dans celles-ci. Ils habitent généralement des quartiers aux infrastructures déficientes et peuvent moins participer à des activités sociales et culturelles.⁷⁰

Les possibilités de loisirs limitées peuvent être un obstacle à l'intégration sociale. L'exclusion des enfants pauvres des activités associatives a notamment pour effet de réduire leurs possibilités de nouer et de conserver des contacts sociaux.⁷¹ Les contacts peuvent aussi être limités, par exemple, par le fait que l'invitation à un anniversaire constitue un problème en raison des coûts occasionnés par l'achat du cadeau. De la sorte, les enfants pauvres sont d'une certaine façon exclus (partiellement) de la « culture enfantine »⁷². L'intégration dans des activités de loisirs organisées aurait aussi un effet positif sur les performances scolaires des enfants issus de familles éloignées des milieux de la formation, comme l'a démontré une étude longitudinale.⁷³

2.3 Mesures et recommandations en matière de prévention de la pauvreté des enfants

Les enfants sont pauvres lorsqu'ils vivent dans des ménages touchés par la pauvreté. La prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants devraient donc être abordées de deux côtés à la fois. D'une part, il convient de prendre des mesures ciblées en faveur des ménages avec enfants menacés ou touchés par la pauvreté (cf. chap. 4). D'autre part, des mesures spécifiques sont nécessaires pour favoriser l'égalité des chances des enfants concernés. Comme dans d'autres domaines (p. ex. la prévention de la violence), les efforts de prévention de la pauvreté doivent donc partir d'une approche globale. Il s'agit de stimuler le développement linguistique, moteur, cognitif et social de l'enfant. A cet égard, il est important de soutenir le milieu familial et de promouvoir le développement des enfants dès la prime enfance afin d'éviter qu'ils ne se trouvent défavorisés au début de la scolarité. La prévention doit se poursuivre après l'entrée à l'école, étant donné que le parcours scolaire détermine de façon décisive les opportunités futures de formation et l'accès à l'exercice d'une activité lucrative qui en résulte. Nous présentons ci-dessous des mesures et des recommandations concernant l'appui dispensé aux familles, l'accueil extrafamilial et parascolaire et l'école.

2.3.1 Programmes d'appui pour les familles

La gamme de programmes existants à l'échelle locale est déjà variée. L'offre est proposée tant par les collectivités publiques (cantons, communes et, en particulier, villes) que par des organisations non-gouvernementales et des particuliers. Il n'existe pas de vue d'ensemble de ces programmes locaux à l'échelon suisse. Dans le cas du canton de Fribourg, une étude sur la situation de l'offre adressée aux enfants et jeunes touchés par la pauvreté a dressé une liste de l'ensemble des programmes, classés par catégorie : aide financière, matérielle et médicale, accueil extrafamilial des enfants, conseil et accompagnement, ainsi que loisirs. A elle seule, la liste constitue déjà une aide pour les professionnels qui conseillent les familles touchées par la

⁷⁰ Bertram 2008, p. 21.

⁷¹ Holz 2007, p. 31.

⁷² Kehrl/Knöpfel 2007, p. 138.

⁷³ Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009, <http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf> (consulté le 8.9.2009).

pauvreté, car elle fournit une vue d'ensemble exhaustive des programmes existants avec leurs coordonnées.⁷⁴

Compte tenu des explications qui précèdent, nous nous centrons ici sur les mesures qui, directement ou indirectement, favorisent le développement de l'enfant, en particulier en bas âge. Ces mesures se divisent en trois groupes :

- mesures qui visent à promouvoir le rôle des parents dans la société et leurs compétences éducatives (programmes de formation des parents, consultation parentale, etc.) ;
- mesures qui favorisent directement le développement de l'enfant ;
- mesures qui fournissent un appui aux parents tout en contribuant au développement des enfants.

Ces programmes ont d'autant plus de chances d'atteindre leur but qu'ils sont à bas seuil, c'est-à-dire qu'ils s'inscrivent dans le quartier et s'intègrent à ses activités d'animation et qu'ils sont gratuits ou peu coûteux pour les parents.

Programmes d'appui pour les parents

Les programmes existants comprennent notamment les services de puériculture, les services de consultation des pédiatres, les centres de conseil en éducation et les cours d'éducation parentale des associations de formation de parents.⁷⁵

En règle générale, ces programmes sont peu coordonnés et guère utilisés par les parents pauvres, parce que ceux-ci ne les connaissent pas, parce qu'ils évitent le contact avec des institutions officielles, par exemple en raison d'expériences négatives,⁷⁶ ou parce qu'ils ne sont pas conscients des occasions que ces programmes leur fournissent à eux ou à leurs enfants. Dans ce domaine, la priorité doit aller à l'amélioration de l'accès aux services de consultation. On peut citer comme exemple d'offre d'accès facile le suivi socio-pédagogique familial proposé en Suisse alémanique par pro juventute. S'adressant aux familles en situation difficile, il a pour but de renforcer les compétences éducatives des parents, qui sont suivis et coachés à domicile. Le suivi socio-pédagogique familial a un caractère préventif et, lorsqu'il est activé à temps, il peut permettre d'éviter des mesures plus radicales telles que le placement des enfants.

L'intégration sociale des parents d'origine étrangère est nécessaire pour que ceux-ci puissent fournir un appui optimal à leurs enfants. En vertu de l'art. 55 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) qui s'y rapporte, la Confédération verse depuis 2001 des subventions pour des mesures d'intégration (cours de langue d'accès aisé, cours de langue mère-enfant, séances d'information pour les parents sur des sujets divers, etc.). Le programme des points forts de la Confédération pour la promotion de l'intégration des étrangers adopté pour la période de 2008 à 2011⁷⁷ comprend notamment la priorité « Langue et formation ». Des offres appropriées doivent permettre de pallier les lacunes des formations ordinaires en tenant compte particulièrement des groupes difficiles à atteindre. Appelés à être des lieux où sont diffusées des informations importantes sur la vie en Suisse, les programmes doivent favoriser la communication et la compréhension des migrants dans la vie quotidienne – avec l'école par exemple – et combler des lacunes de formation. A partir de 2009, les modalités concrètes de ce point fort sont définies par les services cantonaux compétents à l'occasion de la conclusion de conventions-cadres entre les cantons et la Confédération.

⁷⁴ <http://www.arcanum-stiftung.ch/index.php?t=0&subs=11&lang=de&c=20&c2=98> (consulté le 18.9.2009).

⁷⁵ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) 2005, p. 38. Ackermann/Tschumper 2006, p. 13 ss. Eisner/Ribeaud/Locher 2009, p. 55 ss. Conférence suisse des délégués à l'intégration 2008.

⁷⁶ Selon les propos de membres du mouvement ATD Quart Monde touchés par la pauvreté, <http://quart-monde.ch/> (consulté le 17.9.2009).

⁷⁷ Office fédéral des migrations. Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2008-2011. 17 juillet 2007, p. 4, <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0027.File.tmp/G284-0222%20Programme%20des%20points%20forts%20ODM%202008-2011.pdf> (consulté le 17.9.2009).

Programmes d'appui pour les enfants

Les programmes d'appui existants s'adressent en particulier aux enfants en bas âge, afin qu'ils possèdent, au moment d'entrer à l'école enfantine, des aptitudes linguistiques, motrices, cognitives et sociales correspondant à leur âge et à leur potentiel. Parmi les nombreux projets de ce genre, mentionnons deux exemples :

- Spielgruppen+ (Groupes de jeu +, Département de l'instruction publique du canton de Zurich) : le signe « plus » fait référence à la promotion ciblée, à l'aide d'un programme d'appui spécial, des compétences linguistiques des petits enfants issus de la migration ou provenant d'une famille éloignée des milieux de la formation.⁷⁸
- Spiki (ville de Saint-Gall) : des compétences sociales et linguistiques complémentaires sont transmises de façon systématique dans des groupes de jeu à partir de trois ans, en guise de préparation à l'école enfantine et à l'école primaire.⁷⁹

Programmes d'appui pour les enfants et leurs parents

De nombreux projets s'inscrivant au niveau local ont démarré ces dernières années. Une diffusion accrue parmi les spécialistes des expériences acquises dans le cadre de ces projets profiterait néanmoins à l'ensemble des efforts de prévention. Les associations professionnelles, en particulier, contribuent à l'échange de leurs connaissances spécifiques. La Commission suisse pour l'UNESCO s'est aussi efforcée de mettre ces projets en réseau et a créé à la fin 2008 un site Internet pour l'éducation de la petite enfance dans le but « d'ancrer durablement [cette] éducation en Suisse, dans la société, dans la politique et dans la science et, pour ce faire, [...] de créer un réseau interdisciplinaire avec des partenaires venant de la recherche, de la pratique, de la politique et de la collectivité publique ».⁸⁰ Des efforts de ce genre méritent donc un appui.

Nous présentons ici à titre d'exemple de projet préventif un programme d'intégration à bas seuil conçu à la fin des années 1980 aux Pays-Bas pour les familles étrangères ayant des enfants en bas âge (Opstapje). Ce programme s'articule autour de visites à domicile réalisées par des bénévoles issus du même milieu que la population bénéficiaire. Son but est double : fournir d'un côté aux parents des connaissances sur le développement de l'enfant et les sensibiliser aux besoins évolutifs des enfants, de l'autre, stimuler le développement cognitif, moteur, social et émotionnel des enfants. En Allemagne, le programme, étendu à des familles allemandes défavorisées, a été mis à l'essai et évalué de 2001 à 2003.⁸¹ Depuis cette date, une vingtaine de projets ont été lancés et d'autres sont en préparation. L'association a:primo a adapté le programme aux particularités suisses et le propose aux communes, aux villes et aux organisations sociales sous l'appellation « schritt:weise ». Le premier projet a été lancé à Berne en 2007 (Primano, plan d'appui précoce de la ville de Berne). A la fin 2008, quatre autres projets ont vu le jour en Suisse alémanique.⁸²

⁷⁸ Bildungsdirektion Kanton Zürich. Integrationsförderung im Vorschulalter : Das Projekt «Spielgruppe^{plus}» http://www.ajb.zh.ch/files/Kurzbeschreibung_SpielgruppenPlus20071109.pdf (consulté le 11.10.2009).

⁷⁹ Stadt St. Gallen, Amt für Gesellschaftsfragen, Frühförderung, Spiki – ein Frühförderungs-Projekt der Stadt St. Gallen, http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/gesellschaftsfragen/familie_kinder/fruehfoerderung0.html (consulté le 11.10.2009).

⁸⁰ Commission suisse pour l'UNESCO, communiqué de presse, nouvelle page web pour l'éducation de la petite enfance en Suisse, <http://www.unesco.ch/fr/actualite/communiques-de-presse/nouveautes/neue-webseite-zur-fruehkindlichen-bildung-in-der-schweiz.html?cHash=7eed60e123> (consulté le 13.9.2009).

⁸¹ Opstapje Deutschland, <http://www.opstapje.de/> (consulté le 2.10.2009).

⁸² Association a:primo, http://www.a-primo.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=37 . Primano, une initiative de la ville de Berne pour la promotion de la petite enfance, <http://www.primano.ch/> (consulté le 17.9.2009).

Recommandations aux cantons et aux communes

Promotion durable de projets stimulant le développement des enfants en bas âge socialement défavorisés

Les cantons et les communes devraient encourager davantage des offres d'éducation précoce faciles d'accès, qui favorisent le développement des enfants et soutiennent les parents dans leur tâche d'éducateurs. Par faciles d'accès, on entend par exemple des offres qui s'inscrivent dans les quartiers, qui vont trouver les familles chez elles ou qui tiennent spécifiquement compte de l'origine culturelle des personnes. Une façon d'aider les parents est par exemple de leur dispenser des connaissances sur le développement des enfants.

Il existe de nombreux projets ou initiatives au plan cantonal et communal, comme le montre éloquemment la liste des programmes dans le canton de Fribourg dont il est question plus haut. Puisque ces programmes sont rattachés à divers domaines de la politique, il peut être utile d'échanger des informations et des expériences sur les divers initiatives et projets. Par ailleurs, des organisations non gouvernementales, parfois plus proches des personnes que les organismes officiels, sont aussi actives dans la prévention de la pauvreté et la lutte contre celle-ci. La collaboration avec ces acteurs peut contribuer à rendre l'accès aux initiatives et projets en cours plus facile pour les personnes concernées.

Amélioration de la mise en réseau et de la collaboration des acteurs

Dans les domaines de l'éducation, de la migration, de la santé et de l'action sociale, il existe de nombreuses initiatives en faveur des enfants et des jeunes socialement défavorisés. Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier l'échange d'informations et d'expériences sur ces efforts entre les professionnels et d'envisager un regroupement rationnel des activités. En l'espèce, il y a aussi lieu de rechercher la collaboration avec les organisations non gouvernementales actives dans ces domaines et la conclusion de partenariats avec les personnes touchées par la pauvreté.

2.3.2 Encouragement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants

L'encouragement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants permet de poursuivre deux objectifs importants dans l'optique de la prévention et de la lutte contre la pauvreté : en premier lieu, cet accueil permet de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, de sorte que les parents ont moins de peine à entamer une activité lucrative ou à augmenter leur temps de travail, ce qui permet d'améliorer le revenu familial et de lutter contre la pauvreté des familles (cf. chap. 4).⁸³ En second lieu, l'accueil extrafamilial et parascolaire peut contribuer à ce que les enfants socialement défavorisés, bénéficiant d'un appui spécifique favorable à leur développement social et cognitif, mettent davantage à profit leur potentiel et préservent ainsi leurs perspectives scolaires et professionnelles. Dans la petite enfance, cet accueil prépare les enfants aux exigences de l'école, de sorte que ceux-ci négocient avec succès le passage à l'école. A l'école, un appui spécifique peut atténuer l'influence de l'origine sociale sur le rendement scolaire, très perceptible en Suisse (cf. ch. 2.2.3). Les mesures visent d'une part à développer les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire pour satisfaire les besoins, les structures devant aussi être abordables pour les familles défavorisées et ne pas créer d'effet de seuil (cf. ch. 7). D'autre part, il y a lieu d'axer les programmes sur le besoin d'appui particulier des enfants socialement défavorisés. Des efforts sont déjà entrepris dans les deux sens.

⁸³ A condition que l'exercice d'une activité lucrative ne soit pas pénalisé par le régime fiscal applicable. Voir Bütler 2007, Egalité.ch, <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> (consulté le 9.11.2009).

Ces dernières années, les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire se sont développées, grâce notamment au programme d'impulsion de la Confédération (Incitation financière)⁸⁴, d'une durée de huit ans. La motion 08.3449 « Accueil extrafamilial pour enfants. Incitation financière » de la CSEC-N, transmise par les Chambres fédérales, réclame maintenant une prolongation du programme d'impulsion de quatre années supplémentaires. Dans le message qu'il a adopté à ce sujet en février 2010, le Conseil fédéral propose une telle prolongation, axée sur la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et sur la création de nouvelles structures d'accueil.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de l'école obligatoire (concordat HarmoS)⁸⁵ sera aussi l'occasion d'encourager le développement des programmes pour les enfants d'âge scolaire. Les cantons qui adhèrent à HarmoS s'engagent à mettre sur pied des structures d'accueil extrafamilial dans le domaine de la scolarité obligatoire (à partir de quatre ans) qui soient adaptée aux besoins. A ce jour (état au 10 mars 2010), douze cantons ont adhéré à HarmoS – ce qui fait que le concordat est entré en vigueur le 1^{er} août 2009 – et six cantons ont refusé l'adhésion.⁸⁶ Ce sont notamment l'obligation de créer des structures de jour adaptées aux besoins et celle de fréquenter l'école enfantine à partir de quatre ans qui ont soulevé des oppositions.

Recommandation aux cantons et aux communes

Développement ciblé des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier leurs efforts en vue de développer une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire qui réponde aux besoins (de la petite enfance à la fin de la scolarité obligatoire). Le recours à l'offre ne doit pas dépendre de la situation professionnelle des parents. Pour faciliter l'accès des familles socialement défavorisées aux structures, le Conseil fédéral invite à prendre systématiquement en compte dans l'établissement des tarifs la situation des familles à faible revenu et à éviter les effets de seuil.

Les efforts portant sur l'amélioration de la qualité de l'accueil institutionnel des enfants concernent en particulier la petite enfance. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons deux nouvelles approches adaptées aux particularités suisses et qui sont actuellement évaluées dans des projets.

Regroupant treize structures d'accueil de jour, le projet Bildungskrippen.ch (crèches formatrices) a démarré au début de 2009. Ce projet se fonde sur un modèle appliqué avec succès en Allemagne et adapté à la Suisse. Les crèches doivent prêter attention aux intentions et aux intérêts des enfants, suivre leur processus évolutif et les accompagner dans leur parcours individuel d'apprentissage et de développement en ayant recours à des activités, à des matériaux et à des jeux adaptés. Le projet s'articule autour des modules de formation continue conçus pour le personnel des structures d'accueil et autour de l'accompagnement dispensé à ces structures afin qu'elles puissent mettre le modèle en place.⁸⁷

⁸⁴ Selon le « message relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants » du 17 février 2010, la loi fédérale du 1^{er} février 2003 sur les aides financières à l'accueil extra-familial des enfants a favorisé la création de 25 086 nouvelles places d'accueil : 13 061 dans des structures d'accueil de jour et 12 025 dans des structures d'accueil parascolaire.

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr> (consulté le 18.2.2010).

⁸⁵ Harmonisation de l'école obligatoire Suisse HarmoS, <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (consulté le 17.9.2009).

⁸⁶ Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) : état d'avancement des procédures cantonales d'adhésion,

http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf (consulté le 10.3.2010).

⁸⁷ Netzwerk Kinderbetreuung, <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/news> (consulté le 13.9.2009).

Un autre modèle visant à mettre en place une stimulation institutionnalisée du développement de l'enfant provient de Nouvelle-Zélande. Le but du projet est d'observer et de décrire l'apprentissage des enfants et, sur cette base, de le soutenir et de le stimuler. L'idée-maîtresse du modèle est de déterminer à quel stade de leur parcours d'apprentissage et d'éducation ils se trouvent et d'agir à ce niveau, l'accent étant mis sur le potentiel et sur les capacités des enfants plutôt que sur leurs carences. L'observation et la consignation des faits permettent au personnel pédagogique de mieux identifier les étapes d'apprentissage et de développement et, sur cette base, de proposer un soutien ciblé. Les « biographies d'éducation et d'apprentissage » favorisent l'échange entre enfants, personnel pédagogique et parents. Adapté au contexte allemand par le Deutsches Jugendinstitut (Institut allemand de la jeunesse), le modèle a été testé de 2004 à 2007 dans un projet englobant 25 structures d'accueil de jour. Ce projet a aussi réalisé des ateliers avec quelque 120 multiplicateurs, qui ont encadré les crèches désireuses d'introduire les biographies d'apprentissage. Les matériaux utilisés ont été publiés en 2007 dans le but de diffuser le modèle dans toute l'Allemagne.⁸⁸ L'Institut Marie-Meierhofer pour l'enfance met le projet à l'essai dans 25 crèches suisses de juin 2009 à juillet 2011. Cette mise en pratique est accompagnée de quatre études consacrées à des questions de recherche spécifiques.⁸⁹

Des efforts visant à améliorer la qualité de l'accueil parascolaire ont lieu notamment à Bâle-Ville, où des structures d'accueil fondées sur des approches pédagogiques sont mises en place dans quatre écoles pilotes.⁹⁰

2.3.3 Ecole

A l'école, tous les enfants devraient avoir les mêmes chances, indépendamment de leur origine familiale. Toutefois, les résultats scolaires sont étroitement liés en Suisse à l'origine sociale, en particulier au contexte migratoire. Afin de lutter contre ce problème, la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a lancé en 2003 le plan d'action « Mesures consécutives à PISA 2000 »⁹¹ qui comprend les champs d'action suivants : encouragement des compétences linguistiques, éducation préscolaire et scolarisation, organe de direction et promotion de la qualité de l'école et offres d'encadrement extrascolaire. Le plan d'action s'articule autour de la coordination verticale, entre les cantons, les régions et l'échelon intercantonal, et horizontale, avec les institutions de la politique sociale, migratoire et économique. Depuis cette date, certains champs d'action ont été repris par des projets législatifs ou par des stratégies de la CDIP.

Voici les principaux aspects du concordat HarmoS qui sont à relever dans l'optique du soutien apporté par l'école à la prévention de la pauvreté :

- Fréquentation obligatoire de l'école infantile dès l'âge de quatre ans révolus : une scolarisation précoce augmente en particulier les chances des enfants défavorisés de recevoir une bonne formation. Plusieurs études internationales démontrent que tous les enfants – quelle que soit leur origine sociale et culturelle – profitent de la fréquentation d'une institution préscolaire et présentent un développement cognitif et social plus avancé au moment de l'entrée à l'école.⁹²

⁸⁸ Deutsches Jugendinstitut. Projekt Bildungs- und Lerngeschichten, <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=320&Jump1=LINKS&Jump2=5> (consulté le 29.9.2009).

⁸⁹ Marie Meierhofer Institut für das Kind, Bildung und Resilienzförderung im Frühbereich, <http://www.mmizuerich.ch/bildungsprojekt.html> (consulté le 22.2.2010).

⁹⁰ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF. L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. 2009, p. 26, http://www.ekff.admin.ch/c_data/f_Pub_Kinderbet.pdf. Communiqués de presse de Bâle ville « Vier Pilotenprojekte von Schulen mit Tagesstrukturen ab Schuljahr 2007/08 », <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/2006-10-17-rrbs-005.htm> (consulté le 13.10.2009).

⁹¹ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 2003.

⁹² Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 2006, p. 40 ss.

- Horaires blocs : ils facilitent la conciliation entre l'exercice d'une activité lucrative et la vie familiale, contribuant de la sorte à réduire la pauvreté des familles.
- Standards de formation : ils contribuent à l'élimination des différences entre écoles qui nuisent aux chances des enfants de recevoir une bonne formation.

Des standards de formation unifiés peuvent renforcer l'égalité des chances dans l'éducation en réduisant par exemple l'importance du rôle joué par le lieu où l'école est située (quartiers favorisés et quartiers moins favorisés).⁹³ Certains cantons ont adopté d'autres mesures au niveau du système afin d'agir contre les inégalités sociales en milieu scolaire : mesures d'ordre financier (financement des communes scolaires en fonction d'un indice social) et programmes tels que QUIMS (qualité dans les écoles multiculturelles⁹⁴, canton de Zurich) ou le réseau SIMS (encouragement des compétences linguistiques dans les écoles plurilingues⁹⁵ des cantons de la Suisse du Nord-ouest), qui offrent un soutien financier ou pédagogique, ou les deux, aux écoles devant faire face à des problèmes sociaux.

Une autre mesure scolaire de prévention consiste à aborder dans l'enseignement des sujets utiles pour la vie de tous les jours, comme la prévention de l'endettement. En Suisse, selon plusieurs études, entre 16 et 30 % des jeunes de 15 à 25 ans sont endettés, c'est-à-dire qu'ils ont, au moment où les enquêtes ont été réalisées, une dette à régler ou qu'ils admettent dépenser davantage d'argent que leur situation ne le leur permet.⁹⁶ Diverses initiatives abordent cette problématique (comme Max.Money ou des concours nationaux⁹⁷) et reçoivent le soutien de la Conférence des délégués cantonaux à la jeunesse (CDCJ), une conférence spécialisée de la CDIP.⁹⁸ L'école peut également renforcer des compétences utiles dans la vie de tous les jours au moyen de la promotion de la santé. C'est une manière d'encourager la participation, l'aptitude à agir de façon autonome, la conscience des ressources à disposition et la vision à long terme.

Recommandations aux cantons et aux communes

En Suisse, le succès scolaire dépend beaucoup de l'environnement familial. Les enfants socialement défavorisés grandissent dans un cadre moins stimulant et, pour diverses raisons, peuvent moins être suivis et soutenus par leurs parents pour leurs devoirs que les autres enfants. Par leur offre de devoirs accompagnés, beaucoup d'écoles apportent aujourd'hui déjà un soutien aux enfants socialement défavorisés. Les devoirs accompagnés constituent une aide supplémentaire en vue de permettre aux élèves de suivre l'enseignement normal. Ils sont encouragés à apprendre et reçoivent un appui et un encadrement pour faire leurs devoirs. De nombreuses écoles proposent en outre une offre d'encouragement individuel à l'apprentissage.

Offre scolaire de soutien aux enfants socialement défavorisés

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'examiner si l'offre de soutien (p. ex. devoirs accompagnés, enseignement de rattrapage) est suffisante pour les enfants socialement défavorisés.

⁹³ Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/ Wolter 2003.

⁹⁴ QUIMS, qualité dans les écoles multiculturelles, www.quims.ch (consulté le 15.9.2009).

⁹⁵ Projet intercantonal pour l'encouragement des compétences linguistiques dans les écoles plurilingues – NW EDK, réseau sims, http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/projekte/migration_integrations.php (consulté le 15.9.2009).

⁹⁶ Fachhochschule Nordwestschweiz (Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse) 2007, p. 6. Streuli 2007, p. 5.

⁹⁷ MAX.MONEY, jeunesse et argent, www.maxmoney.ch. Plusminus Basel, <http://www.schulden.ch/dynasite.cfm?dssid=4853&dsmid=76281>. Award Corporate Communications, lauréat 2006, Concours de pi.ar <http://www.award-cc.ch/index.asp?!=1&p=37> (consultés le 15.9.2009).

⁹⁸ Recommandations de la Conférence des délégués cantonaux à la jeunesse (CDCJ) du 27 octobre 2004.

Comme nous l'avons déjà expliqué, la situation difficile dans laquelle se trouvent les enfants socialement défavorisés peut occasionner des problèmes d'ordre personnel, social et scolaire. Les personnes touchées par la pauvreté indiquent qu'il y a parfois des problèmes de communication entre l'école et les parents peu instruits de condition modeste. L'école a cependant besoin d'une bonne collaboration avec les parents. Dans les cas où ces derniers se refusent systématiquement au dialogue, il y aurait lieu d'examiner dans quelle mesure une obligation faite aux parents de collaborer pourrait améliorer la situation.

Par ailleurs, le travail social en milieu scolaire peut promouvoir la collaboration entre les parents et l'école et fournir un appui aux enfants en jouant un rôle de médiateur. Le travail social en milieu scolaire (*Schulsozialarbeit* ; plus connu en Suisse romande comme médiation scolaire) est un domaine relativement nouveau, dans lequel des postes ont été créés ces dernières années dans de nombreuses communes scolaires, en Suisse alémanique surtout, avec des orientations très diverses. En 2006, AvenirSocial, l'association des professionnels du travail social en Suisse, a publié des normes de qualité pour le travail social en milieu scolaire. Selon les idées-maîtresses de ce document, le service social scolaire doit :

- œuvrer en faveur de conditions qui favorisent l'épanouissement des enfants et des jeunes ;
- contribuer à prévenir, atténuer et résoudre les problèmes sociaux et personnels en adoptant des mesures appropriées ;
- favoriser la collaboration entre l'école et les parents.⁹⁹

Lorsque des problèmes surgissent dans l'école avec des enfants socialement défavorisés, il faut faire appel au service social scolaire dans les plus brefs délais afin de les aborder par des mesures à bas seuil et d'éviter une aggravation. Une étroite collaboration avec l'école est indispensable pour que le service social scolaire puisse jouer ce rôle.

Développement ciblé du travail social en milieu scolaire

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux grandes communes de développer le travail social en milieu scolaire de telle sorte qu'il puisse aussi assumer davantage de tâches contribuant à améliorer l'intégration d'enfants socialement défavorisés. Ce type de travail social doit avoir une action préventive, afin de détecter suffisamment tôt les problèmes chez ces enfants. Dans ce cas, il fait office de médiateur entre l'école et les parents. Cette intervention peut permettre d'éviter que la scolarité de ces enfants prenne un tour problématique. Pour remplir cette tâche, le travail social en milieu scolaire doit pouvoir agir indépendamment du travail social traditionnel.

2.3.4 Loisirs

L'organisation active des loisirs, notamment par la participation à des activités de loisirs proposées, est essentielle au développement social, physique et cognitif des enfants, ainsi qu'à leur intégration sociale. Il existe au niveau local de multiples initiatives qui encouragent les enfants et les jeunes à pratiquer des loisirs plus actifs. Il s'agit de l'offre proposée par l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, et aussi de nombreuses activités de loisirs organisées sur le plan local : activités sportives diverses, cours de théâtre, cours de peinture, etc. Mais pour organiser individuellement leurs loisirs, il est également important que les enfants et les adolescents grandissent dans des cadres de vie appropriés.

Les offres de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert (p. ex. centres de jeunes) sont plus faciles d'accès que les activités de loisirs organisées ; souvent elles sont gratuites et sans engagement. Les enfants et les jeunes défavorisés et mal intégrés et ceux issus de la migration

⁹⁹ « Qualitätsrichtlinien für die Schulsozialarbeit » AvenirSocial, http://www.avenirsocial.ch/cm_data/QMRichtlinienSSA0906.pdf (consulté le 19.9.2009).

préfèrent souvent ce genre d'offres informelles.¹⁰⁰ Dès que les activités de loisirs supposent des coûts et des engagements, comme la cotisation à un club de sport ou la finance d'inscription à des leçons de musique, les enfants socialement défavorisés y ont plus difficilement accès. Mais d'autres aspects, non matériels, peuvent aussi constituer un obstacle. Parfois, les enfants pauvres vivent dans des quartiers où les loisirs sont limités ou ils ne connaissent pas les activités proposées. Il peut aussi leur manquer le courage de s'y inscrire, parce qu'ils ne sentent pas à leur place et parce que personne ne les motive à participer ni ne les encourage à mettre leurs idées en pratique.

Pour les enfants socialement défavorisés, il faut par conséquent surtout des offres d'animation enfance et jeunesse faciles d'accès. Les activités de proximité en milieu ouvert pour enfants le sont particulièrement. Elles animent, accompagnent et conseillent les enfants et les aident à réaliser leurs envies et leurs projets. Créée au milieu des années 90 par l'Eglise catholique du canton de Berne, l'animation Kinderhexe & Zaubermann (sorcière aux enfants et magicien) en est un bon exemple.¹⁰¹ On peut citer comme autres exemples les activités sportives facultatives faisant partie de l'enseignement. Les bibliothèques, dont les jeunes connaissent aussi l'existence grâce à l'école, et les ludothèques constituent d'autres offres importantes. Il faut par ailleurs faciliter l'accès des enfants socialement défavorisés aux activités de loisirs organisées. Enfin, dans les quartiers socialement défavorisés où vivent beaucoup de familles menacées par la pauvreté, il faut aménager les espaces de vie de telle manière qu'ils favorisent l'épanouissement personnel des enfants et des jeunes.

Dans certains cantons et différentes communes, Caritas a mis sur pied une carte culturelle (KulturLegi) dans le but de faciliter l'accès des personnes de condition modeste à des activités culturelles et sportives. Donnant droit à des prix réduits, la carte culturelle permet d'assister à des manifestations et à des activités dans les domaines du sport, de la formation et de la culture (piscine, cours de langue ou concert).¹⁰²

En septembre 2008, dans le cadre du rapport stratégique « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un engagement plus soutenu de la Confédération dans le domaine de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert. Le Conseil fédéral a aussi décidé, dans le même cadre, d'encourager par des instruments appropriés la participation des jeunes issus de couches sociales peu instruites, de milieux défavorisés ou d'origine étrangère à la Session fédérale des jeunes.¹⁰³

Accès amélioré aux activités de loisirs pour les enfants socialement défavorisés

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'examiner dans quelle mesure ils pourraient améliorer l'accès des enfants socialement défavorisés à des activités de loisirs organisées (sport, musique, théâtre, etc.) et étendre le cas échéant l'offre d'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, afin que ces enfants puissent avoir des loisirs actifs et créatifs et développer tout leur potentiel. Il importe en particulier d'éliminer autant que possible les obstacles financiers et sociaux. Il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les espaces de vie, dans les quartiers défavorisés où vivent beaucoup de familles menacées par la pauvreté, pourraient être aménagés de façon à favoriser l'épanouissement des enfants et des jeunes.

¹⁰⁰ Rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ». 2008, p. 11.

http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=fr (consulté le 2.6.2009).

¹⁰¹ Kinderhexe & Zaubermann, <http://www.kathbern.ch/kinderhexe-zaubermann> (consulté le 24.2.2009).

¹⁰² KulturLegi, <http://www.kulturlegi.ch/> (consulté le 19.9.2009).

¹⁰³ Rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ». 2008, p. 30 s.

http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=fr (consulté le 2.6.2009).

3. Transitions école-formation et formation-emploi

Résumé

La formation étant un outil de prévention à long terme de la pauvreté, il faut que le maximum de jeunes finissant la scolarité obligatoire suivent une formation du degré secondaire II adaptée à leurs inclinations et à leurs aptitudes. Pour cela, les jeunes en proie à des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques doivent faire l'objet d'une attention particulière. S'ils ne peuvent pas suivre la filière habituelle, il est nécessaire de les aider à acquérir des capacités nécessaires pour achever une formation du degré secondaire II, de préférence par des mesures et un encadrement individuels (le case management), dans le cadre de passerelles et de programmes de formation faciles d'accès. Des mesures d'ordre structurel, notamment des normes minimales intercantionales pour le montant des allocations de formation, peuvent leur faciliter la tâche. Enfin, la Confédération fournit un soutien ciblé aux établissements de formation pour jeunes. Après le passage de l'école à la formation, il s'agit de maîtriser une deuxième transition, celle de l'apprentissage à la vie professionnelle, pour laquelle le dispositif de l'assurance-chômage (AC) revêt une importance capitale.

3.1 Liminaire

Le système suisse de formation compte trois niveaux. La scolarité est obligatoire jusqu'à la neuvième année d'école, chaque canton ayant créé, pour les trois dernières années (degré secondaire I), différentes filières en fonction des performances scolaires. Le but du degré secondaire I est de dispenser une formation générale de base et de préparer les élèves à la vie professionnelle ou au passage à une école supérieure. Le degré secondaire I est suivi par une formation professionnelle ou par une formation gymnasiale (école de maturité, etc.) qui constitue le degré secondaire II. Le degré tertiaire (hautes écoles et universités, formation professionnelle supérieure) est le niveau le plus élevé de notre système de formation. En 2007, 88 300 écoliers ont achevé leur scolarité obligatoire et, à la même date, 78 300 jeunes ont entamé une formation professionnelle initiale et 23 400 autres ont été admis dans une école de maturité.¹⁰⁴

Une bonne formation professionnelle réduit sensiblement le risque de pauvreté, comme le montrent les statistiques de l'aide sociale¹⁰⁵ : les personnes entre 18 et 65 ans sans formation professionnelle sont grosso modo deux fois plus souvent dépendantes de l'aide sociale que l'ensemble des personnes de cette classe d'âge.¹⁰⁶ Elles représentent 30 % de la population et 55 % des bénéficiaires de l'aide sociale. En 2007, leur taux d'aide sociale était de 7,1 %, contre 3,1 % en moyenne. Pour les personnes au bénéfice d'une formation du degré secondaire II (une formation professionnelle dans la plupart des cas), le risque se réduit déjà de plus de la moitié. Leur taux d'aide sociale est de 2,7 % et le pourcentage qu'elles constituent parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, 39 %, est bien inférieur à leur importance numérique dans la population. La situation la plus favorable est celle des personnes titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire, dont le taux d'aide sociale est inférieur à 1 % (0,75 %). Ces personnes

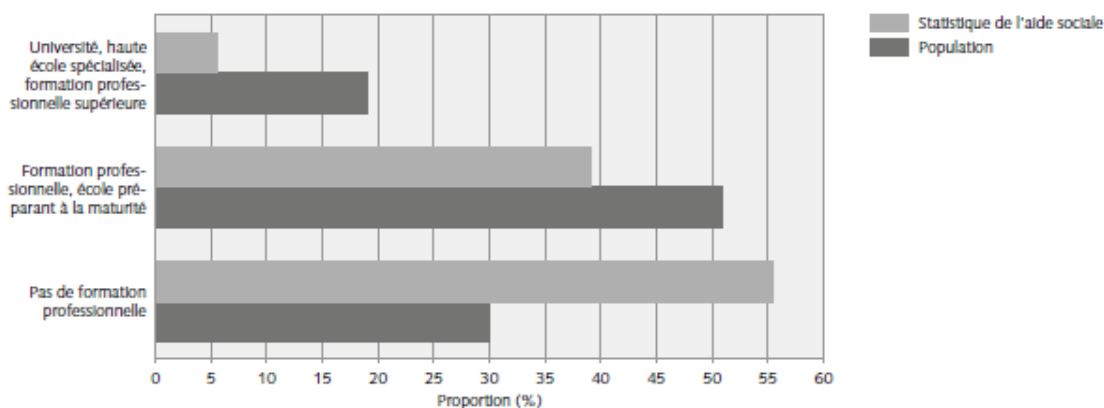
¹⁰⁴ L'écart entre le nombre de jeunes qui achèvent la scolarité obligatoire et ceux qui entament une formation (plus de 13 000) s'explique par le fait que, chaque année, des jeunes sont admis dans les filières du degré secondaire II après avoir emprunté une passerelle ou interrompu une formation. Cf. Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie 2009, p. 13.

¹⁰⁵ Office fédéral de la statistique 2009a, p. 18.

¹⁰⁶ Calcul par le SECO des taux d'aide sociale différenciés sur la base des données de l'Office fédéral de la statistique.

représentent 19 % de la population entre 18 et 65 ans, mais seulement 5,5 % des bénéficiaires de l'aide sociale.

Graphique 3.1: Formation achevée la plus élevée des bénéficiaires de l'aide sociale et de la population âgée de 18 à 65 ans, 2007



Source: OFS, Statistique de l'aide sociale 2007, Recensement de la population 2000 © Office fédéral de la statistique (OFS)

Source : Office fédéral de la statistique 2009a, p. 18.

Avec un taux d'aide sociale de 4,1 %, les jeunes entre 18 et 25 ans présentent un risque supérieur à la moyenne. Ils représentent 12,6 % de l'ensemble des personnes assistées. Parmi les assistés de cette classe d'âge, près des trois quarts (73,8 %) n'ont pas de formation post-obligatoire. Cette proportion est bien inférieure – 35,5 % – si l'on prend en compte la totalité de la classe d'âge.

Une analyse de l'Office fédéral de la statistique portant sur les facteurs de risque des actifs en situation de pauvreté met aussi en lumière le lien indéniable entre déficit de formation et dépendance de l'aide sociale. Outre la situation familiale, principal facteur de risque, la qualification professionnelle joue un rôle très important. Ainsi, le taux de working poor chez les actifs qui n'ont achevé que la scolarité obligatoire est trois fois plus élevé que la moyenne (11,4 %). A titre de comparaison, les personnes ayant obtenu un certificat fédéral de capacité (CFC ; apprentissage) ont un taux de working poor moyen (4,2 %) et les universitaires un taux très faible (1,6 %).¹⁰⁷

Dès lors, la formation est une très bonne protection contre la pauvreté, puisqu'elle augmente considérablement les chances d'une personne de pouvoir subvenir à ses propres besoins en travaillant. En outre, elle constitue aussi une certaine protection contre le chômage ou facilite nettement la recherche d'un nouvel emploi en cas de chômage. Puisque la pauvreté ne touche que rarement les jeunes titulaires d'une maturité ou d'un diplôme du degré tertiaire, les propos ci-après concernent plus précisément les mesures qui favorisent l'achèvement d'une formation professionnelle. Nous portons notre attention en particulier sur le groupe de jeunes qui a des difficultés à entamer une formation professionnelle et qui court donc un risque de pauvreté à long terme.

Les spécialistes de la formation ont identifié deux étapes critiques qu'il faut maîtriser pour réussir la transition école-emploi : le passage de la scolarité obligatoire à la formation postobligatoire et le passage de celle-ci à la vie professionnelle.

Le franchissement de ces deux étapes constitue un élément de la lutte directe contre la pauvreté, dans la mesure où celle-ci touche moins souvent les jeunes disposant d'une formation post-obligatoire. De plus, une formation achevée aide les jeunes à réussir

¹⁰⁷ Office fédéral de la statistique 2007a, p. 7.

durablement leur insertion professionnelle, ce qui diminue aussi le risque de pauvreté dans la suite de l'existence.

3.2 Transition de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle (transition I)

La plus grande partie des jeunes franchit le passage du degré secondaire I au degré secondaire II sans difficultés majeures. Ces dernières années, entre 90 et 95 % d'entre eux entamaient une formation professionnelle ou une formation générale, soit tout de suite après la fin de la scolarité obligatoire, soit après une solution transitoire d'un an. Parmi ceux qui commencent une formation professionnelle initiale, environ les trois quarts suivent un apprentissage, les autres fréquentant des programmes scolaires à plein temps, comme des écoles de métiers, des écoles de commerce ou des écoles d'informatique. Le nombre de jeunes qui n'obtiennent pas de diplôme du degré secondaire II, relativement stable depuis 1998, était de 10,5 % en 2006.

La formation professionnelle duale est largement tributaire de la politique de formation et de la politique économique. En conséquence, l'offre de places d'apprentissage dépend fortement de la demande de certaines qualifications et de l'évolution du marché. Dans cette optique, les objectifs primordiaux de la formation professionnelle sont de garantir tant l'employabilité des individus que la compétitivité des entreprises. L'intégration sociale et économique durable des jeunes, mais aussi des adultes qui sont passés à côté des possibilités de formation, constitue en outre l'une des principales missions du système de formation. Si la formation professionnelle est un excellent outil d'intégration, il ne faudrait cependant pas la charger de trop lourdes attentes sur ce plan. Il incombe donc à notre système de formation de proposer des structures d'accueil particulières ou protégées en plus pour les jeunes qui ne parviennent pas à se former dans le cadre des cursus standards.¹⁰⁸

3.2.1 Formations transitoires et autres solutions transitoires

Bien que la plupart des jeunes effectuent la transition directement, ils sont aussi de plus en plus nombreux à opter, volontairement ou forcés par les circonstances, pour une solution transitoire à la fin de la scolarité obligatoire. Il s'agit soit de formations (10^e année scolaire, préapprentissage, école préparatoire), soit d'autres solutions (passerelle, semestre de motivation, séjour linguistique ou autre forme d'année de transition).

La proportion des jeunes étrangers (36 %) optant pour cette formule est deux fois plus importante que celle des jeunes Suisses (16 %).¹⁰⁹

Plus de 70 % des jeunes optant pour l'une ou l'autre de ces solutions transitoires suivent, l'année d'après, une formation professionnelle ou scolaire.¹¹⁰

Plus problématiques sont les perspectives des jeunes qui ne trouvent pas de solution de ce type après l'école obligatoire : la moitié d'entre eux n'a toujours pas de formation six ans après avoir quitté l'école.

En ce sens, les solutions transitoires, et en particulier les passerelles préparant à une formation professionnelle initiale, constituent une protection contre l'absence de formation et ses conséquences pour l'individu et pour la société.

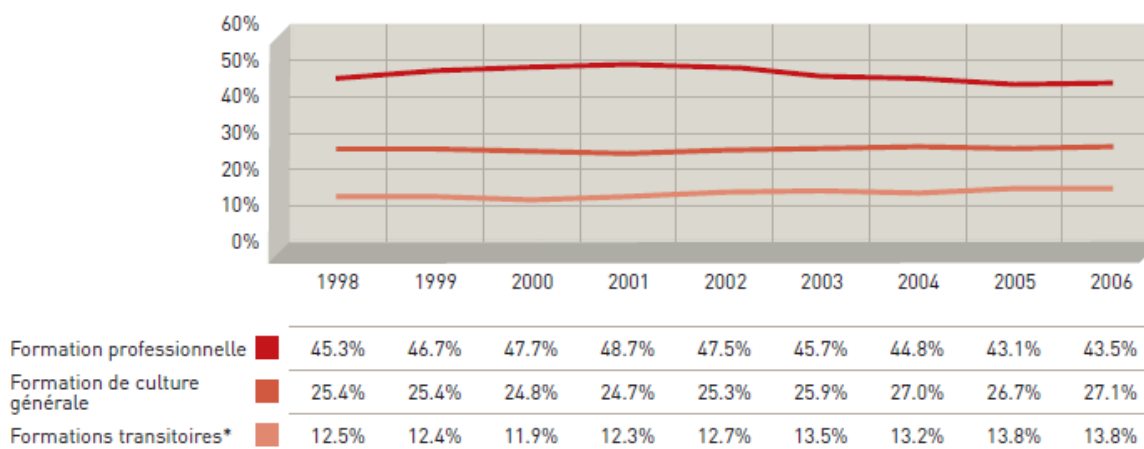
¹⁰⁸ Message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr), <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2000/5256.pdf> (consulté le 1.10.2009).

¹⁰⁹ Office fédéral de la statistique 2008f, p. 13.

¹¹⁰ Egger, Dreher & Partner. Étude approfondie sur les offres de formation transitoires entre scolarité obligatoire et formation professionnelle. Rapport sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Berne 2007, <http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=fr> (consulté le 3.7.2009).

Graphique 3.2 : Pourcentage de passages *directs* au degré secondaire II

Proportion des passages directs au degré secondaire II



* Les formations transitoires englobent la 10^e année scolaire, le préapprentissage et les écoles préparatoires.
Source : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie 2009, p. 13.

3.2.2 Résiliation de contrats d'apprentissage et abandon de l'apprentissage

Dans la plupart des cantons, les apprentis qui abandonnent l'apprentissage ne font l'objet ni d'un recensement, ni d'un suivi systématique. Nous ne disposons pas non plus pour l'instant de statistiques probantes concernant la résiliation de contrats d'apprentissage et l'abandon de l'apprentissage dans toute la Suisse. Les recueils cantonaux des contrats d'apprentissage résiliés font état de différences considérables : dans le canton de Zurich¹¹¹, le taux de résiliation oscille entre 7 % et 10 % pour la période étudiée qui va de 1998 à 2007. Dans le canton d'Argovie¹¹², la proportion de contrats résiliés n'a pas non plus dépassé la barre des 10 % entre 2001 et 2007. Dans le canton de Berne, le taux de résiliation est resté compris entre 20 et 22 % pour les promotions ayant commencé l'apprentissage entre 1995 et 2002 ;¹¹³ mais six mois après l'interruption de celui-ci, près de la moitié des jeunes d'une promotion ayant fait l'objet d'un sondage avait retrouvé une formation du degré secondaire II, cette proportion passant à 63 % un an plus tard. Ces statistiques montrent que la situation des jeunes suivant un apprentissage n'est pas tout à fait stable sur le marché de l'emploi. Néanmoins, le nombre de contrats résiliés est jugé relativement élevé dans le canton de Berne, raison pour laquelle des mesures d'encadrement en faveur tant des personnes en formation que des entreprises formatrices ont été prises afin d'améliorer le taux de réussite.

Lorsqu'un contrat d'apprentissage est résilié en dépit de toutes les mesures de prévention, la personne en formation a en principe les mêmes possibilités que celles ayant achevé leur scolarité obligatoire et n'ayant pas trouvé de place d'apprentissage : l'orientation professionnelle et scolaire, qui les aide à chercher une autre place, et l'offre de solutions transitoires. Pour mieux conseiller et encadrer au besoin les personnes qui interrompent leur apprentissage, celles-ci sont détectées et leur cas examiné dans le cadre du case management « Formation professionnelle » (cf. ch. 3.4.2).

¹¹¹ Les statistiques de la Direction de l'instruction publique du canton de Zurich peuvent être consultées sur Internet : <http://www.bista.zh.ch/bb/LV-aufli.aspx> (consulté le 1.10.2009).

¹¹² Jugend und Arbeitsmarkt, Lehrstellensituation und Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) und Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI), (Jeunesse et marché de l'emploi, Situation des places d'apprentissage et chômage des jeunes dans le canton d'Argovie), avril 2008, <http://www.ag.ch/vitaminl/de/pub/gesamtprojekt.php> (consulté le 1.10.2009).

¹¹³ Stalder/Schmid 2006.

3.2.3 Jeunes adultes sans formation

La formation professionnelle se fonde sur son caractère facultatif et sur la capacité de discernement de l'individu. Lorsque les problèmes sociaux et les carences scolaires sont aggravés par un manque de motivation, le système de formation professionnelle, pourtant accueillant, parvient aux limites de sa capacité d'intégration. Dans ces situations, il faut prévoir d'autres formes de prise en charge et d'insertion, provisoires ou durables, afin d'éviter une dérive des jeunes concernés vers l'exclusion sociale.

Une étude mandatée par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)¹¹⁴ montre que, chaque année, entre 2000 et 2500 jeunes ne parviennent pas à passer durablement de la scolarité obligatoire au degré secondaire II ou directement à la vie professionnelle. Ce groupe comprend d'une part des jeunes qui, à la fin de la scolarité obligatoire, ne parviennent pas à commencer une formation et, d'autre part, des jeunes qui ont abandonné la formation professionnelle ou scolaire du degré secondaire II qu'ils avaient commencée. Ces jeunes présentent souvent une problématique multiple, caractérisée par de graves carences scolaires, des difficultés personnelles et une situation sociale défavorable.

Les jeunes d'origine étrangère sont souvent moins bien équipés pour réussir le passage à la formation professionnelle initiale. D'une part, ils présentent des difficultés d'ordre scolaire et linguistique, conjuguées à des problèmes de motivation et d'intégration, qui entravent le passage à une formation professionnelle ou l'entrée dans le monde du travail. D'autre part, ils doivent lutter contre les préjugés de leur société d'accueil.¹¹⁵ En fin de compte, 15 à 20 % des jeunes étrangers n'achèvent pas de formation professionnelle et courent ainsi un risque accru de se retrouver sans emploi ou, peut-être, de dépendre de l'aide sociale.

Il est très important de proposer aussi aux jeunes sans formation professionnelle des programmes appropriés qui les aident à acquérir ultérieurement une formation. A défaut, il est très probable qu'ils seront durablement dépendants de prestations de soutien ou exposés par la suite à la pauvreté.

3.3 Transition de la formation professionnelle au marché de l'emploi (transition II)

Lors du passage entre la fin d'une formation postobligatoire du degré secondaire II – une formation professionnelle dans la plupart des cas – et le marché de l'emploi, les jeunes et les adultes entre 18 et 23 ans font face à des problèmes particuliers. S'ils sont certes titulaires d'un diplôme certifiant qu'ils possèdent des connaissances professionnelles à jour, ils n'ont en revanche pas d'expérience pratique après une formation purement scolaire, ou seulement une expérience limitée après un apprentissage. En particulier, ils n'ont pas connu autre chose que leur entreprise formatrice et, pour ceux qui ne peuvent pas y rester, la fin de la formation professionnelle constitue souvent une rupture, comme le montre le fait que le taux de chômage des jeunes adultes est supérieur à la moyenne.

Si le chômage des jeunes adultes est saisonnier – il survient à la période correspondant à la fin de la formation –, il est aussi très sensible à la conjoncture. Une étude d'Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (AMOS, observatoire du marché de l'emploi de Suisse orientale, Argovie et Zoug)¹¹⁶ a montré qu'une hausse ou un recul du chômage général de 10 % se traduisait par le passé par une hausse ou un recul de 12,6 % du chômage des jeunes. Cette corrélation systématique s'est aussi vérifiée lors de la dernière reprise : en 2005, le taux de chômage des 20 à 24 ans (6,1 %) était nettement supérieur au taux de chômage général (3,8 %). S'il est tombé à 3,5 % en 2008, il resta néanmoins supérieur

¹¹⁴ Egger, Dreher & Partner 2007.

¹¹⁵ Baechtold/Mandach 2007. Imdorf 2007.

¹¹⁶ Weber 2004, p. 40.

au taux de chômage moyen de 2,6 %. Dernièrement, il a de nouveau augmenté nettement plus que la moyenne : d'avril 2008 à avril 2009, le taux de chômage des 20 à 24 ans est remonté de 3,4 % à 5,2 %, tandis que le taux de chômage général passait de 2,6 % à 3,5 %.

Si les jeunes adultes courent un risque accru d'être au chômage, la durée de celui-ci est toutefois inférieure à la moyenne. En d'autres termes, ils ont d'assez bonnes chances de trouver un emploi. Dès lors, pour ceux qui sont au chômage, il est capital, tout de suite après la conclusion de la formation, de conserver leur employabilité ou, le cas échéant, de l'améliorer. Ils doivent donc éviter une perte possible de connaissances en suivant des mesures de formation et accumuler des expériences pratiques sur le marché du travail grâce à des mesures d'occupation ou à des stages professionnels. Une longue période de chômage risque de réduire à terme les possibilités d'intégration professionnelle. En 2008, quelque 2000 jeunes ont suivi un stage professionnel de l'AC, soit nettement moins qu'une année auparavant. Pour 2009, les prévisions du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) tablent sur des chiffres semblables. Un nombre sensiblement égal de jeunes – 2000 – ont travaillé en 2007 dans une entreprise de pratique de l'AC. Là aussi, les prévisions font état de chiffres analogues pour 2009. Les frais de projet consentis par l'AC en 2008 ont avoisiné 21 millions de francs pour ces mesures.

L'AC compense également, dans une certaine mesure, la perte de gain des jeunes effectuant la transition II. Ce régime s'étend aussi – contrairement à la pratique de nombreux autres pays – aux jeunes qui n'ont pas cotisé à l'AC pendant leur formation. Les indemnités journalières permettent en particulier d'écarter le risque de pauvreté à court terme du groupe cible. En modulant les prestations en fonction de l'âge (plus ou moins 25 ans) et du devoir d'entretien, l'AC tient compte dans une certaine mesure du principe du besoin.

Bien que la transition de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle constitue sans aucun doute l'étape la plus importante du point de vue de la lutte contre la pauvreté, la transition II peut aussi receler un risque de pauvreté en raison du risque de chômage élevé qu'elle présente. On ne peut exclure en outre que les difficultés vécues lors de cette transition ne nuisent à la poursuite de la carrière professionnelle et, par conséquent, aux perspectives de gain à long terme. Même si les données actuellement disponibles ne nous permettent pas de quantifier ces effets pour la Suisse, il semble judicieux, dans une optique de prévention à long terme de la pauvreté, d'adopter des mesures dans ce domaine.

3.4 Mesures de prévention et lutte contre le chômage des jeunes dans un but de prévention de la pauvreté

La prévention du chômage des jeunes est une tâche commune de la Confédération, des cantons et du monde du travail, d'où l'importance de la collaboration entre les acteurs (3.4.1). Pour relever le taux de réussite au degré secondaire II, il faut des mesures de trois types : individuelles – les plus nombreuses –, afin de motiver les jeunes à suivre une formation par des mesures d'intégration (3.4.2) ; structurelles, visant notamment à la création de nouveaux types de formation de façon à offrir une solution adaptée aux jeunes rencontrant des difficultés (3.4.3) ; ciblées, permettant de renforcer et de soutenir les entreprises formatrices (3.4.4).

3.4.1 Collaboration

La formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération (haute surveillance, réglementation), des cantons (mise en œuvre, formation) et du monde du travail (places d'apprentissage, transmission des connaissances). La Confédération exerce certes une fonction importante de surveillance et de pilotage mais, dans notre système libéral et fédéraliste, elle ne peut ni dicter des mesures ni les appliquer unilatéralement. Ces mesures doivent être négociées dans un esprit de partenariat et appliquées d'un commun accord. Les

mesures en faveur de jeunes présentant des carences sociales, linguistiques et scolaires requièrent en particulier une coordination minutieuse si l'on veut qu'elles aboutissent à des résultats durables pour le bien des bénéficiaires et dans l'intérêt de la société.

L'objectif prioritaire du renforcement de l'intégration réside dans la réussite du passage vers la formation professionnelle et vers la vie active, là où précisément l'intégration des jeunes issus de la migration pose des difficultés particulières. Cela est dû notamment au fait que la politique suisse des étrangers était auparavant axée sur le recrutement de main-d'œuvre peu qualifiée. Le faible niveau de formation limitait et limite toujours les performances scolaires des générations suivantes.¹¹⁷ Pour cette raison, le Conseil fédéral a adopté en 2007 un rapport exhaustif élaboré par les départements et offices compétents, sous la direction de l'Office fédéral des migrations (ODM), qui contenait un plan d'action en matière de politique de promotion de l'intégration.¹¹⁸ En se fondant sur les résultats du rapport d'intégration déjà élaboré par l'ODM, les auteurs ont identifié 45 mesures, notamment dans les domaines, cruciaux pour l'intégration, de la langue, de la formation et du travail, mais aussi de l'intégration sociale.¹¹⁹ Il faut fournir aux jeunes démotivés par l'école et l'apprentissage des outils facilitant leur accès à la formation afin qu'ils obtiennent un diplôme du degré secondaire II.

La Confédération, les cantons et les associations économiques se sont unis en 2004 déjà dans le projet Transition I¹²⁰ afin d'améliorer le passage de la scolarité obligatoire au degré secondaire II. Les partenaires ont adopté à cette occasion le principe qui veut que tous les jeunes obtiennent un diplôme du degré secondaire II adapté à leurs aptitudes et qu'un soutien particulier soit dispensé à ceux qui doivent surmonter des difficultés spécifiques. L'objectif concret est d'élever à 95 % d'ici 2015 le pourcentage des moins de 25 ans titulaires d'un diplôme du degré secondaire II.

Subventions fédérales pour le développement de la formation professionnelle

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr) en 2004 a été le point de départ d'une vaste réforme. En vertu des art. 4, al. 1, et 52, al. 3, LFPr, la Confédération verse des subventions pour encourager le développement de la formation professionnelle et des subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public. Cet encouragement porte en particulier sur les domaines suivants :¹²¹

- Projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité (art. 54 LFPr), en particulier stimulation de l'offre de places d'apprentissage ;
- Subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public (art. 55 LFPr), notamment des mesures pour intégrer dans la formation professionnelle les jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques, et des mesures en faveur des groupes et des régions défavorisés ;
- Initiatives de la Confédération en matière de développement de la formation professionnelle (art. 4, al. 2, LFPr), notamment des activités du centre de prestations Formation professionnelle de l'OFFT.

En vertu de l'art. 59 LFPr, la Confédération doit attribuer un montant correspondant à 10 % de sa participation aux frais de la formation professionnelle à des initiatives relevant des domaines

¹¹⁷ La réorientation de la politique des étrangers dans les années 90, qui donne la préférence à l'arrivée de main-d'œuvre qualifiée, est une mesure capitale à long terme pour améliorer la capacité d'intégration des immigrants et, de la sorte, maintenir le risque de pauvreté à un bas niveau en Suisse. Cependant, étant donné les dispositions relatives au regroupement familial et la forte proportion d'élèves étrangers dans les écoles, le problème ne semble pas devoir s'atténuer dans un proche avenir.

¹¹⁸ Office fédéral des migrations 2007.

¹¹⁹ Les mesures d'intégration s'inspirant des mesures d'ordre général sont intégrées à celles-ci dans la mesure où elles sont pertinentes pour la stratégie de lutte contre la pauvreté.

¹²⁰ Lignes directrices pour l'optimisation de la transition scolarité obligatoire – degré secondaire II, assemblée annuelle de la CDIP du 27 octobre 2006.

¹²¹ D'autres informations sur les subventions en faveur des projets et des descriptifs de projets se trouvent sur le site Internet <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/index.html?lang=fr> (consulté le 1.10.2009).

ci-dessus. Le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 prévoyait 255 millions de francs en tout pour le développement de la formation professionnelle. De cette somme, environ 18 millions ont été consacrés entre 2004 et 2008 à plus de 70 projets visant le maintien et l'élargissement de l'offre de places d'apprentissage. Pendant la même période, les fonds alloués aux mesures d'intégration à la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques ont atteint quelque 20 millions de francs. Le message FRI 2008-2011 porte le budget à 270 millions, de sorte qu'une enveloppe oscillant entre 50 et 60 millions de francs sera affectée chaque année à l'encouragement de la formation professionnelle.¹²²

Les 70 projets soutenus jusqu'ici dans le domaine de l'intégration sont très diversifiés : mentorat et coaching, mesures d'urgence pour créer des places d'apprentissage, diverses solutions transitoires, programmes de conseil et d'encadrement individuel, aides scolaires, implication des parents d'origine étrangère dans le choix de la profession, « camps perspectives », années préparatoires professionnelles à vocation pratique, etc.¹²³ La majorité des projets d'intégration s'adresse directement aux jeunes concernés (coaching, solutions transitoires, etc.), mais rares sont encore les initiatives dispensant des conseils et une aide aux entreprises formatrices qui permettent à des jeunes en difficulté de suivre une formation professionnelle initiale.

Depuis 2004, 38 millions de francs en tout ont été investis dans quelque 145 projets visant la création de places d'apprentissage et l'offre de conseil et d'encadrement fournis aux jeunes rencontrant des difficultés pour entamer une formation professionnelle initiale. Les instruments existants sont constamment améliorés et font de plus en plus souvent l'objet d'évaluations, celle de la promotion des projets de formation professionnelle étant coordonnée dans le cadre d'un plan général. Par ailleurs, diverses organisations d'entraide contribuent beaucoup au franchissement des barrières culturelles et sociales et accompagnent les jeunes dans ce processus.

3.4.2 Mesures individuelles

Le but des mesures individuelles est d'améliorer les compétences de base, en particulier linguistiques. Le case management permet d'encadrer les jeunes, qui reçoivent aussi des conseils dans le cadre des activités de placement de l'office régional de placement (ORP). Les participants à la Conférence sur les places d'apprentissage de 2006 ont décidé d'introduire un case management « Formation professionnelle » de grande envergure¹²⁴, dont l'exécution est confiée aux cantons.

Promotion des compétences linguistiques

Harmonisées par les divers acteurs, des mesures de promotion des compétences linguistiques servent à favoriser l'intégration sociale par le biais de la langue. Ces mesures portent sur l'acquisition de compétences de base et doivent viser des groupes spécifiques. Il s'agit des mesures suivantes :

- Financement, par un crédit de promotion de l'intégration, de cours de langue et de formation destinés à des groupes spécifiques (jeunes, mères). Les forfaits d'intégration versés aux cantons servent également à promouvoir les compétences linguistiques. Certains cours doivent améliorer les compétences de base (en lecture, p. ex.) ;

¹²² Pour la période 2004-2007, 709 projets ont été présentés et 436 approuvés (art. 54 : 272 projets ; art. 55 : 164 projets) pour un total d'environ 128,5 millions de francs. En 2007, 120 projets ont été approuvés sur 167 demandes. Du crédit de paiement disponible de 48,5 millions de francs, 36,7 millions ont été déboursés en 2007, soit un taux d'utilisation du crédit de 75 %.

¹²³ Le site internet <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/00526/00531/index.html?lang=fr> propose quelques exemples de projets subventionnés dans le domaine de l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques (consulté le 1.10.2009).

¹²⁴ Conférence suisse des offices de la formation professionnelle, projet Case management, <http://www.csfp.ch/dyn/20280.php> (consulté le 1.9.2009).

- Harmonisation des mesures linguistiques existantes de la Confédération et des cantons (plan-cadre passant par l'adoption de normes communes permettant de déterminer le niveau linguistique) ;
- Optimisation des programmes de promotion des compétences linguistiques dans le cadre de l'AC.

Case management « Formation professionnelle »

Un case management est mis sur pied à partir de la 7^e année scolaire pour détecter et suivre individuellement les jeunes dont il apparaît qu'en dépit de mesures d'encouragement ils ne parviendront pas à réussir la transition vers la formation professionnelle ou la vie active. La Confédération met à disposition 20 millions de francs entre 2008 et 2011 pour financer l'introduction du case management « Formation professionnelle » dans les cantons. Ces derniers appliquent, en contrepartie, des procédures qui contribuent à détecter à temps les jeunes menacés et les fassent bénéficier d'une observation continue et d'un suivi à long terme, afin qu'ils parviennent à terminer le degré secondaire II. Dans ce processus, les jeunes sont suivis du choix d'une profession à la conclusion d'une formation de base. Un service responsable du cas se charge de la coordination entre les acteurs concernés quelle que soit l'institution dont ils dépendent. Le case management « Formation professionnelle » vise à aider les jeunes, en situation à risque, à se tirer eux-mêmes d'affaire, ainsi qu'à accroître l'efficacité du processus, en harmonisant entre elles les activités de tous les acteurs, jeunes compris.

La mise en œuvre du case management dans les cantons est soutenue au niveau national par sept projets partiels. Il s'agit de mettre en place un controlling et d'acquérir un logiciel de documentation, mais aussi d'élaborer des critères permettant d'identifier les jeunes à risque, de mettre au point un programme de qualification des gestionnaires de cas et de rédiger un concept d'évaluation pour analyser les effets du programme. L'OFFT a organisé à deux reprises, avec la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle, un échange d'expériences entre cantons.

Mesures relevant de la compétence de la Confédération et des cantons

Pilotage et mise en œuvre du case management « Formation professionnelle »

S'agissant des transitions vers la formation professionnelle et vers la vie active, la Confédération suit la mise en œuvre du projet Case management « Formation professionnelle ». Elle soutient au moyen de sept projets nationaux les efforts faits par les cantons pour appliquer une stratégie d'intégration sur plusieurs années. Dans les cantons, qui ont la responsabilité de mettre en œuvre le case management en tant qu'organes d'exécution, des procédures et des structures sont mises en place pour intégrer durablement dans la vie professionnelle les jeunes dont la situation est gravement compromise.

Conseil dispensé par l'ORP en cas de chômage

Le manque d'expérience est souvent un obstacle à l'entrée dans la vie professionnelle. Dès lors, les stages professionnels et les entreprises d'entraînement constituent la mesure du marché du travail (MMT) de l'AC la plus importante pour les jeunes adultes. S'ils réunissent les conditions d'octroi, les jeunes peuvent aussi bénéficier, en cas de besoin, de toutes les autres MMT visées aux art. 59 ss. LACI. Les mesures de l'AC sont proposées, coordonnées et approuvées par les conseillers ORP, dont l'activité vise à motiver et à responsabiliser les demandeurs d'emploi. Les conseillers ORP devraient suivre une formation à l'interculturalité pour pouvoir mieux aider les jeunes étrangers à la recherche d'un emploi.

Prestations actuelles et révision de l'assurance-chômage

Pour les personnes dont la période de cotisation est d'au moins 12 mois, l'indemnité journalière s'élève à 70 ou 80 % du gain assuré.

Les jeunes et les jeunes adultes sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation si, dans les limites du délai-cadre de deux ans, ils n'ont pas travaillé pendant plus de douze mois au total et s'ils ne remplissaient pas ces conditions parce qu'ils se trouvaient en phase de formation scolaire, de reconversion ou de perfectionnement professionnel. En outre, ils doivent avoir eu leur domicile en Suisse pendant dix ans au moins. Un délai d'attente particulier de 120 jours s'applique aux moins de 25 ans sans obligations d'entretien et sans formation professionnelle. S'ils ne perçoivent pas d'indemnité journalière pendant ce délai, ils peuvent néanmoins s'inscrire à un semestre de motivation.

Les jeunes adultes qui fréquentent un semestre de motivation bénéficient d'une allocation de 450 francs net par mois en moyenne, versée sous la forme d'indemnités journalières. Conçue comme une motivation pour les jeunes, cette allocation constitue aussi, le cas échéant, une prise en charge des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement. Lorsque le délai d'attente est écoulé, le montant de l'indemnisation pour la période restante correspond à des montants forfaitaires échelonnés en fonction de l'âge, des obligations d'entretien et de la formation. Ces forfaits mensuels vont ainsi de 434 francs pour les moins de 20 ans sans formation (ou ayant interrompu celle-ci) à 3320 francs pour les titulaires d'un diplôme tertiaire. Ceux qui perçoivent une indemnité de chômage à la fin d'un apprentissage touchent aussi des forfaits.

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation ni n'en sont libérées peuvent, en vertu de l'art. 59d LACI, bénéficier de MMT pendant 260 jours au plus en l'espace de deux ans, à condition que l'office cantonal du travail en dispose ainsi. Toutefois, elles n'ont pas droit aux indemnités journalières. Les jeunes sont particulièrement concernés par l'art. 59d LACI lorsqu'ils sont libérés de l'obligation de cotiser parce qu'ils fréquentent l'école obligatoire, mais qu'ils ont leur domicile depuis moins de 10 ans en Suisse.

En septembre 2008, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), dont le but est de rétablir l'équilibre financier de l'AC qui, ces dernières années, a enregistré des déficits en dépit de la bonne conjoncture et du recul du chômage. Concernant tant les prestations que les cotisations, les modifications proposées ont pour but de garantir durablement le financement de l'assurance.

S'agissant des *cotisations*, le projet prévoit une augmentation modique des cotisations AC ordinaires. Une augmentation supplémentaire, limitée dans le temps, et une cotisation dite de solidarité, perçue sur la part du salaire qui dépasse le gain assuré maximal, elle aussi limitée dans le temps, contribueraient à désendetter l'assurance. S'agissant des *prestations*, la révision envisage de moduler et de réduire le droit à l'indemnisation. Ainsi, 12 mois de cotisation donneraient droit à 260 et 18 mois à 400 indemnités journalières au plus ; après 22 mois de cotisation, les assurés de plus de 55 ans ou qui touchent une rente de l'assurance-invalidité auraient droit à 520 indemnités journalières (art. 27 LACI). Les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation n'auraient plus droit à 260 indemnités journalières, mais seulement à 90. Lorsqu'un nouveau délai-cadre est ouvert, les indemnités compensatoires accordées en sus du gain intermédiaire ne seraient plus imputées sur le gain assuré. Les deux mesures ont pour but de renforcer le principe d'équivalence, en vertu duquel les assurés qui ont davantage cotisé ont droit à des prestations plus élevées. Les catégories de personnes qui sont souvent de façon prolongée ou répétée au chômage risquent d'être plus touchées que les autres par ces mesures.

Une réduction des prestations concernera particulièrement les jeunes effectuant la transition formation-emploi suite à l'augmentation proposée du délai d'attente à un an (260 jours selon l'art. 18 LACI) pour les personnes ayant terminé leur scolarité obligatoire qui sont exonérées de l'obligation de verser des cotisations.

La révision entend aussi réaliser des économies dans le domaine des MMT, en modifiant au 1^{er} janvier 2009 le financement de ces mesures par l'AC. Régie désormais par l'art. 64a, al. 1, let. c, LACI, la participation à un semestre de motivation reste possible. Ce changement définit de façon plus précise le groupe-cible de cette mesure.

Le Parlement a cependant décidé de renoncer à l'augmentation des cotisations à fin de désendettement et de ne prélever que le pour-cent de solidarité. En compensation, le délai d'attente serait porté à 260 jours pour les personnes qui achèvent leur scolarité, une formation complémentaire ou une reconversion, et la durée de perception des indemnités serait limitée pour les jeunes adultes sans charge de famille.

Dans l'ensemble, il n'y a *pas de mesures supplémentaires* prévues pour la transition II, hormis la sécurité fournie par les prestations de l'AC. Le projet de révision de la LACI constitue néanmoins une réduction d'une certaine ampleur des prestations, accompagnée d'un relèvement des cotisations. Cette réduction des prestations touche toutefois des groupes sociodémographiques différents, de sorte que la répartition des charges est globalement équilibrée. Les économies réalisées au détriment des jeunes effectuant la transition formation-emploi se concentrent sur ceux qui ont achevé leur apprentissage ou leurs études.

3.4.3 Soutien aux entreprises formatrices

L'OFFT s'emploie à renforcer son rôle de pilotage et à proposer davantage de prestations aux entreprises formatrices. Ainsi, celles qui proposent des places d'apprentissage à des jeunes en difficulté doivent pouvoir obtenir rapidement les bonnes informations ou recevoir le soutien voulu.

Les premiers projets et les premières initiatives donnent une idée de l'orientation et de la nécessité des mesures dans ce domaine. Mentionnons à titre d'exemple l'assistance téléphonique pour les entreprises formatrices mise en place à la suite de la conférence des places d'apprentissage de 2007, l'accompagnement sociopédagogique des personnes handicapées en formation suivant une formation de deux ans et le soutien octroyé aux entreprises formatrices dans le cadre de l'encadrement individuel spécialisé. Les mesures peuvent être résumées en trois points :

- sensibilisation des employeurs à la problématique de la discrimination dont sont victimes les personnes issues de la migration et à l'utilité d'une gestion de la diversité (responsabilité SECO) ;
- assistance téléphonique pour les entreprises formatrices éprouvant des difficultés avec les personnes en formation (responsabilité OFFT) ;
- harmonisation des tâches et amélioration de la coordination dans la transition scolarité obligatoire-formation (transition I) (responsabilité OFFT).

Ce champ d'intervention peut être coordonné et mis en réseau avec les projets déjà en cours portant sur l'intégration individuelle.

3.4.4 Mesures d'ordre structurel

De nouveaux champs d'intervention sont définis pour compléter les champs actuels. En outre, l'intégration de jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques est définie comme une priorité des mesures de promotion. A cet effet, la Confédération fournit un appui initial, assure le pilotage et coordonne les mesures d'intégration.

Mesures relevant de la compétence de la Confédération

Encouragement de l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes ayant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques

L'intégration dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques est un axe prioritaire des projets d'encouragement de la formation professionnelle. La Confédération soutient les projets réalisés par les cantons, par des organisations du monde du travail ou par des tiers. Elle favorise également la coordination et l'échange d'expériences entre partenaires, par exemple en organisant des journées destinées aux professionnels de terrain et en faisant connaître des projets innovateurs dans le domaine de l'intégration.

S'agissant des modalités de ce champ d'intervention, la priorité va actuellement à la création de nouvelles formations sur deux ans. Parmi les autres mesures d'ordre structurel, citons les semestres de motivation et l'adoption de normes minimales applicables aux allocations de formation.

Création de nouvelles formations sur deux ans

A la faveur des réformes actuelles et futures des professions, il s'agit, en collaboration avec l'économie et les cantons, de créer de nouvelles formations professionnelles initiales de deux ans, sanctionnées par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP), c'est-à-dire des programmes de formation auxquels les jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques peuvent avoir aisément accès. Lors de la conception de ces filières, il faut veiller particulièrement au passage à la vie professionnelle et aux passerelles vers des formations étendues qui donnent droit au CFC.

Les formations initiales de deux ans transmettent aux personnes en formation des qualifications professionnelles moins poussées et tiennent compte de leur situation individuelle en leur proposant une offre particulièrement différenciée et des méthodes didactiques appropriées (art. 17 et 18 LFPr et art. 10 OFPr). Un encadrement individuel spécialisé est prévu pour les jeunes éprouvant des difficultés d'apprentissage¹²⁵. Loin de se restreindre aux difficultés scolaires, cet encadrement peut aussi comprendre des mesures visant le contexte individuel, familial ou social des jeunes pris en charge. La Confédération verse des forfaits en vertu de l'art. 53 LFPr pour cet encadrement, qui incombe aux cantons. Selon la situation, la mesure adoptée peut s'inscrire dans le cadre du case management.

Semestres de motivation

Les semestres de motivation sont des programmes d'occupation conçus spécialement pour les jeunes qui, ayant achevé leur scolarité obligatoire ou interrompu leur formation, nourrissent des doutes quant à leur orientation professionnelle. En règle générale, un tel semestre comprend un volet de formation, un bilan professionnel et, si besoin est, un coaching individuel, ainsi qu'un volet pratique dans des ateliers de l'institution ou dans des entreprises externes d'affectation. Il encourage par ailleurs les compétences sociales des jeunes et leur donne la possibilité de combler certaines lacunes dans leur formation (manque de compétences linguistiques, p. ex.). Le but principal du semestre de motivation est de trouver une possibilité de formation, le plus souvent une place d'apprentissage.

De 2000 à 2005, le nombre des participants est passé de 3300 à 8500, mais il enregistre un léger recul depuis cette date. En 2008, environ 7200 jeunes ont suivi un semestre de motivation, soit légèrement moins que lors de l'année précédente. Actuellement, une étude se

¹²⁵ Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie 2007, p. 11.

penche sur le succès de cette formule. Selon la dernière enquête du SECO¹²⁶, 60 % des jeunes ont immédiatement trouvé une place de formation à la fin du semestre.

Les semestres de motivation sont utilisés par l'assurance-chômage lors de la transition école-formation comme mesure subsidiaire aux offres-passerelles de la formation professionnelle. Le projet de révision de la LACI (cf. ch. 3.4.2) propose de réduire les MMT.

Subsides de formation

Les subsides de formation, sous la forme de bourses ou de prêts, jouent un rôle particulièrement important dans le débat sur l'accès à la formation des jeunes issus des classes sociales défavorisées.¹²⁷ En principe, le régime des bourses relève des cantons, qui y consacrent chaque année 280 millions de francs sous forme de bourses et 30 millions sous forme de prêts. Afin d'harmoniser ce domaine, la CDIP a ébauché en 2008 un projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études qui était en consultation dans les cantons au printemps 2008. 23 cantons ont approuvé l'idée d'un tel texte et ont donné leur accord de principe au projet élaboré. Ce document fixe pour la première fois des normes minimales d'octroi valables à l'échelle intercantonale et obligatoires pour les cantons signataires. L'accord garantit le maintien d'un cadre national pour les bourses au niveau du degré secondaire II, même après la suppression des subventions fédérales à ce niveau.¹²⁸ Une harmonisation des régimes de bourses cantonaux est ainsi obtenue et l'égalité des chances d'accès à une formation supérieure est améliorée, bien qu'il n'y ait toujours pas de règles fixant des montants minimaux appropriés pour les bourses.

L'harmonisation et la tendance au renforcement du système des subsides de formation – via l'introduction de normes minimales – devraient favoriser les efforts visant à réduire les conséquences que la pauvreté de la famille a sur le parcours de formation des enfants.

Recommandation aux cantons

Adoption d'un concordat intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études

Le Conseil fédéral salue les efforts des cantons en vue de fixer dans un nouveau concordat des principes valables dans toute la Suisse et des normes minimales pour l'octroi de subsides de formation, que les cantons adhérents s'engagent à respecter. Il invite les cantons à en faire avancer la mise en œuvre.

¹²⁶ Cf. le rapport 1999-2002 du SECO sur les semestres de motivation http://www.espace-emploi.ch/arbeitslos/arbeitsmarktliche_massnahmen/motivationssemester/ (consulté le 1.10.2009).

¹²⁷ Ce paragraphe est tiré pour l'essentiel de la présentation de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études de la CDIP, http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_vernehmli_ber_f.pdf (consulté le 1.10.2009).

¹²⁸ En raison de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la Confédération ne subventionne plus que les allocations de formation au niveau tertiaire depuis le 1^{er} janvier 2008 et a supprimé les subventions octroyées pour le degré secondaire II. Auparavant, elle subventionnait directement certaines dépenses des cantons en matière de bourses à hauteur d'environ 75 millions de francs.

4. Pauvreté des familles

Résumé

Les familles monoparentales et les familles comptant trois enfants ou plus présentent un risque accru de pauvreté. Alors même qu'elles exercent une activité lucrative, ces familles ne disposent souvent pas de revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de leurs besoins.

Trois principes résument les objectifs stratégiques de la politique en matière de lutte contre la pauvreté des familles : baisse des charges, renforcement des ressources financières et amélioration de l'infrastructure. Des allègements fiscaux pour les familles à faible revenu permettraient de réduire leur charge financière. Des prestations complémentaires en faveur de ces mêmes familles contribueraient à renforcer leurs ressources. Les allocations familiales jouent déjà un rôle important dans ce domaine. Leur extension aux indépendants et leur augmentation à partir du troisième enfant vont dans le même sens. L'amélioration de l'infrastructure devrait passer par le développement d'une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire financièrement accessible et répondant aux besoins des familles.

Ces différentes mesures et recommandations visent à réduire le nombre de familles menacées ou frappées par la pauvreté. En particulier, il s'agit de prévenir durablement le recours de ces dernières à l'aide sociale.

4.1 Liminaire

Les familles monoparentales et les familles comptant trois enfants ou plus présentent un risque accru de pauvreté. Les « working poor » – c'est-à-dire les personnes qui sont pauvres alors qu'elles exercent une activité lucrative – sont aussi surreprésentés dans ces deux groupes à risque.

Les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (graphique 4.1)¹²⁹ montrent que le taux de pauvreté¹³⁰ des ménages avec enfants est nettement plus élevé que celui des ménages sans enfant. Avec un taux de pauvreté de 26,7 %, les familles monoparentales sont les plus touchées par le phénomène. Les couples ayant trois enfants ou plus suivent avec un taux de 24,3 %. A l'inverse, les couples ayant un ou deux enfants présentent des taux de pauvreté sensiblement plus faibles (respectivement 9,5 % et 11 %). Les familles étrangères sont particulièrement concernées par ce phénomène : le taux de pauvreté atteint aussi 24,3 % pour celles qui ont des enfants ; il est élevé même pour les couples n'en comptant qu'un (17,1 %) ou deux (22,4 %).

Le taux de working poor¹³¹ des deux types de ménage particulièrement menacés par la pauvreté est lui aussi supérieur à la moyenne. Il s'élève à 17,9 % pour les couples ayant trois enfants ou plus et à 11,1 % pour les familles monoparentales. La moyenne suisse s'établit quant à elle à 4,5 %. On constate que le taux de working poor des familles monoparentales est nettement plus faible que leur taux de pauvreté. Cette différence s'explique par la définition des working poor retenue dans les statistiques : l'OFS ne compte pas dans cette catégorie les personnes actives occupées qui vivent dans un ménage dont le volume d'activité

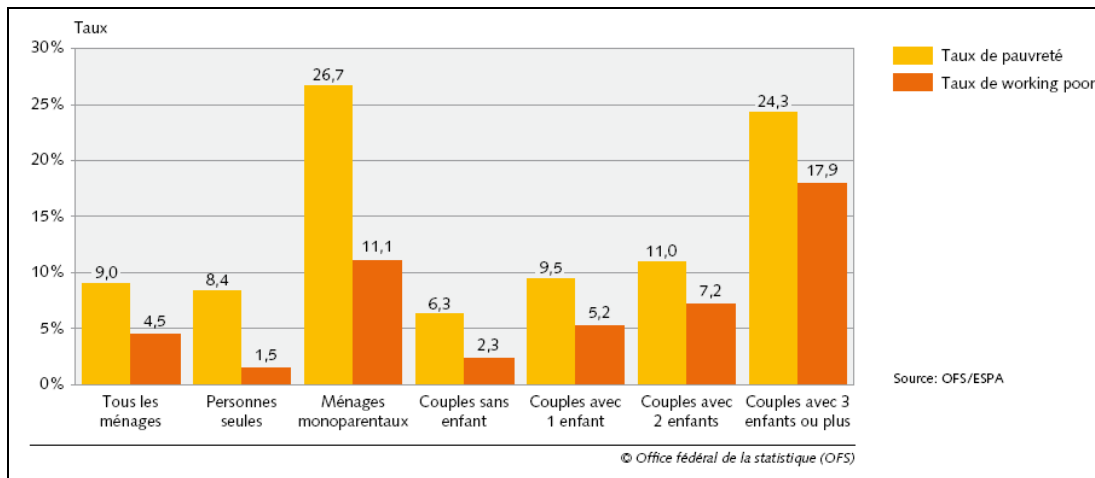
¹²⁹ Office fédéral de la statistique 2008g, p. 13.

¹³⁰ Taux de pauvreté : pourcentage de personnes pauvres dans la population âgée de 20 à 59 ans. Sont qualifiées de pauvres les personnes qui vivent dans un ménage situé sous le seuil de pauvreté (défini sur la base des normes CSIAS).

¹³¹ Taux de working poor : proportion, au sein de la population active occupée âgée de 20 à 59 ans, de personnes pauvres exerçant une activité lucrative et vivant dans un ménage dont le volume d'activité cumulé est égal ou supérieur à au moins l'équivalent d'un emploi à plein temps.

professionnelle est inférieur à 36 heures par semaine. Or, cette situation est justement fréquente pour les ménages monoparentaux.

Graphique 4.1 : Taux de pauvreté et de working poor selon le type du ménage, 2006



Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active (ESPA), 2006. p. 13

Ce chapitre porte principalement sur les familles qui, malgré l'exercice d'une activité lucrative, ne disposent pas de revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de leurs besoins. Il s'agit en particulier, comme les statistiques sur la pauvreté et les working poor le laissent apparaître, des familles comptant trois enfants ou plus et des familles monoparentales. Les paragraphes qui suivent discutent tout d'abord des raisons pour lesquelles ces familles sont davantage menacées par la pauvreté. Ils exposent ensuite les instruments qui permettraient de lutter contre la pauvreté des familles. La problématique de la pauvreté des familles résultant du chômage de longue durée n'est pas spécifiquement traitée ici (voir à ce sujet le chap. 5).

4.1.1 Définitions

La notion de famille monoparentale recouvre les ménages composés d'un ou de plusieurs enfants et d'un seul parent. Les statistiques utilisent aussi souvent la notion de *personnes élevant seules leurs enfants*, notamment lorsque l'attention est placée sur la situation sociale du parent. Les deux notions sont considérées ici comme synonymes.

La notion de working poor est définie par l'Office fédéral de la statistique de la façon suivante : « Toute personne âgée de 20 à 59 ans vivant dans un ménage dont le revenu mensuel, après déduction des cotisations d'assurances sociales et des impôts, se situe en dessous du seuil de pauvreté est considérée comme pauvre. Dans ce groupe de population, sont considérées comme working poor les personnes qui travaillent au moins une heure par semaine et vivent dans un ménage disposant d'au moins l'équivalent d'un emploi à plein temps (autrement dit, le volume cumulé de travail des membres du ménage atteint au moins 90 % ou 36 heures par semaine). »¹³² Si les personnes employées à temps partiel sont souvent touchées par la pauvreté, l'Office fédéral de la statistique ne les considère pas comme des working poor tant que le volume d'activité de leur ménage ne s'élève pas à au moins 36 heures par semaine.¹³³

¹³² Office fédéral de la statistique 2008d.

¹³³ Les personnes pauvres sont à 38 % des working poor, à 17 % des personnes exerçant une activité lucrative qui vivent dans un ménage dont le volume d'activité cumulé est inférieur à 36 heures par semaine, et à 45 % des personnes non actives ou sans emploi.

4.1.2 La modification des structures familiales comme défi pour la politique familiale

Depuis la fin des années 1960, les structures familiales et les représentations de la famille se sont profondément modifiées en Suisse. Le progrès technologique et le développement économique et social ont contribué à cet état de choses. Une plus grande diversité des types de famille est apparue ; la façon de concevoir l'organisation de la famille et la répartition des rôles en son sein se sont diversifiées.¹³⁴ Tandis que le nombre de mariages et le taux de natalité ont baissé, le nombre de divorces a massivement augmenté à partir des années 1970. De plus, la part des familles monoparentales dans l'ensemble des ménages familiaux n'a cessé de progresser pour atteindre 16,5 % en 2007 (soit 179 600 familles).¹³⁵

En réponse à ces évolutions et aux changements qu'elles ont provoqués sur la structure des familles et des ménages, certains ajustements des instruments de la politique familiale ont été opérés au niveau cantonal ou fédéral. Comme les deux conditions de base de la politique familiale en Suisse sont le fédéralisme et la subsidiarité, cette politique – au même titre que la politique sociale de manière générale – relève principalement de la compétence des cantons et des communes. De nombreux domaines font donc l'objet de réglementations et de modalités d'organisation diverses, au risque d'entraîner des effets indésirables. C'est par exemple le cas des prestations sous condition de ressources, du système tarifaire des structures d'accueil pour enfants ou du régime de l'imposition des familles. La Confédération intervient néanmoins, au moyen de différents instruments, en complément et en soutien dans la politique familiale.¹³⁶

4.2 Risques de pauvreté pour les familles

Une interaction complexe entre des caractéristiques du marché du travail, des facteurs sociaux, la situation familiale et le coût de la vie explique qu'une personne exerçant une activité lucrative puisse se retrouver au-dessous du seuil de pauvreté. Les trois principaux facteurs de pauvreté qu'il est possible d'établir sont : un bas salaire, des enfants à charge et le montant des dépenses obligatoires.¹³⁷

Un bas salaire peut avoir différentes causes. On citera en particulier un faible niveau de formation et de mauvaises possibilités de formation continue, l'appartenance à certaines branches d'activité ou de professions, ainsi que la précarité de l'emploi. Ces différents facteurs sont souvent étroitement liés. Un faible niveau de formation augmente par exemple la probabilité d'exercer un métier dans une branche offrant de bas salaires.¹³⁸

Les dépenses obligatoires correspondent principalement aux frais de loyer, aux impôts et aux primes d'assurance-maladie. Ces dernières constituent un poste de dépenses important pour les familles ayant plusieurs enfants.

Les enfants augmentent le risque de pauvreté à double titre. Ils occasionnent d'une part des frais supplémentaires pour le ménage (frais de logement, d'alimentation, d'habillement, d'assurance, de formation, etc.). Ils sont d'autre part souvent associés à une réduction des ressources financières. A l'arrivée d'un enfant, le revenu de la personne qui en prend soin – dans la plupart des cas, il s'agit encore de la femme – vient en effet à manquer ou à se réduire considérablement, du moins de façon temporaire.

Ces risques de pauvreté se cumulent encore davantage chez les familles issues de la migration, car certains groupes de migrants sont cantonnés aux emplois mal rémunérés et les étrangers ont dans l'ensemble plus d'enfants que les Suisses.

¹³⁴ Fux 2005.

¹³⁵ Office fédéral de la statistique 2007g.

¹³⁶ Knupfer/Pfister/Bieri 2007.

¹³⁷ Streuli/Bauer 2002, p. 111 ss ; Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, p. 46 ; Office fédéral de la statistique 2008c.

¹³⁸ Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, p. 46.

Pour l'essentiel, les deux facteurs qui rendent compte du risque accru de pauvreté des familles sont donc des frais plus élevés et des ressources financières plus limitées. Comme les statistiques sur la pauvreté et les *working poor* le révèlent, ces facteurs affectent particulièrement les familles monoparentales et les familles comptant trois enfants ou plus. C'est donc leur situation que les paragraphes suivants examinent plus en détail.

4.2.1 Risques de pauvreté pour les familles monoparentales

Par rapport aux couples avec enfants, les familles monoparentales doivent supporter des *frais plus élevés* alors même qu'elles disposent de ressources financières plus limitées. Elles sont en outre davantage pénalisées par l'insuffisance de l'infrastructure dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Des frais plus élevés

Les personnes élevant seules leurs enfants doivent plus fréquemment recourir à des offres d'accueil extrafamilial lorsqu'elles exercent une activité lucrative. Elles ont donc tendance à supporter des frais plus élevés que les couples qui peuvent s'occuper de leurs enfants au sein de la famille.¹³⁹ Par ailleurs, les familles monoparentales ont souvent des frais de loyer élevés, en particulier lorsque, après un divorce, elles souhaitent rester dans le même logement.

Des ressources financières plus limitées

Les personnes élevant seules leurs enfants ont un potentiel de gain inférieur à celui des couples. Ayant à assumer seules les tâches domestiques et familiales, elles ont plus de difficultés à exercer une activité professionnelle à plein temps. Cette réduction – du moins temporaire – de l'activité professionnelle se traduit souvent par un manque à gagner.¹⁴⁰

Le faible niveau des prestations d'entretien – par rapport aux besoins des personnes ayant droit à ces prestations – a aussi une influence sur la situation financière des familles monoparentales.¹⁴¹ Lorsque les revenus d'un ménage étaient déjà faibles avant une séparation ou un divorce, le risque est grand qu'ils ne suffisent pas à couvrir les besoins fondamentaux de deux ménages. Apparaît alors ce que l'on appelle un « cas de déficit ». Or, la jurisprudence actuelle estime que la personne qui est tenue de verser une contribution d'entretien ne peut, dans un tel cas, se voir privée du minimum vital défini par le droit des poursuites. Les personnes ayant droit à une pension alimentaire ne reçoivent donc souvent pas de prestations d'entretien, ou du moins pas les prestations qui, ajoutées aux revenus provenant de leur propre activité lucrative, permettraient de couvrir les besoins de base d'une famille monoparentale.¹⁴² Une étude de la Commission fédérale pour les questions féminines a en outre établi que les autorités de tutelle et les tribunaux appelés à statuer sur les divorces ont tendance, dans les cas de déficit, à fixer les pensions alimentaires destinées aux enfants à un niveau plus bas qu'auparavant.¹⁴³ Si les prestations d'entretien ne forment certes qu'une partie des revenus des ayants droit, leur apport est souvent décisif pour éviter aux personnes élevant seules leurs enfants de se trouver au-dessous du seuil de pauvreté.¹⁴⁴

¹³⁹ Office fédéral de la statistique 2008g, p. 72.

¹⁴⁰ Ce manque est encore plus important si l'on tient compte des cotisations aux assurances sociales (part de l'employeur et part de l'employé) qui sont payées en moins. Dans le cas de l'AVS/AI, cette perte est compensée par la rente de couple et par les bonifications pour tâches éducatives. Aucune mesure de ce type n'existe en revanche pour les autres assurances sociales. Office fédéral de la statistique 2008g, p. 40.

¹⁴¹ En cas de divorce, l'épouse touche rarement des prestations d'entretien. En 2001, moins de 30 % des femmes ont obtenu une pension alimentaire ou des prestations en capital. Cf. Freivogel 2007, p. 5.

¹⁴² Motion Thanei 09.3519.

¹⁴³ Freivogel 2007, p. 25.

¹⁴⁴ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne 2008, p. 40 ss.

Une infrastructure insuffisante

La participation des parents à la vie professionnelle est en outre entravée par le fait que l'offre de places d'accueil extrafamilial financièrement accessibles est encore très souvent insuffisante. Les places proposées à des tarifs dépendant du revenu ne sont pas assez nombreuses. Si ce problème concerne tous les parents, il s'avère particulièrement handicapant pour les personnes qui élèvent seules leurs enfants. Leur participation à la vie professionnelle dépend en effet de manière cruciale de l'existence d'offres de places d'accueil financièrement accessibles.

4.2.2 Risques de pauvreté pour les familles comptant trois enfants ou plus

L'existence de *frais plus élevés* résultant de l'augmentation du nombre de personnes à charge joue un rôle déterminant, s'agissant du risque de pauvreté, pour les familles comptant au moins trois enfants. Facteur aggravant, ces familles disposent souvent de *ressources financières plus limitées* : les statistiques mettent en effet en évidence qu'une augmentation du nombre d'enfants s'accompagne fréquemment d'une diminution du taux d'activité et que la durée de cette activité réduite s'allonge parallèlement.

Des frais plus élevés et des ressources financières plus limitées

En raison du plus grand nombre d'enfants à charge, les familles comptant trois enfants ou davantage doivent supporter des *frais d'entretien plus importants*. Pour nombre d'entre elles, ces frais supplémentaires représentent un risque accru de pauvreté, même si elles disposent d'au moins l'équivalent d'un emploi à plein temps. Par rapport aux familles ne comptant qu'un ou deux enfants, les frais d'alimentation, de loisirs et de garde ainsi que les primes d'assurance-maladie constituent des postes de dépenses particulièrement conséquents.¹⁴⁵ Enfin, une augmentation du nombre d'enfants s'accompagne d'une réduction continue du taux d'activité, pour les mères surtout.¹⁴⁶ Ces différents facteurs diminuent encore d'autant les revenus du ménage.

4.3 Mesures et recommandations

Différentes mesures visant à alléger la charge pesant sur les familles ou à améliorer les ressources mises à leur disposition sont prévues au niveau fédéral. D'autres propositions en ce sens font actuellement l'objet de discussions. Les paragraphes qui suivent présentent ces mesures et ces propositions. Ils formulent aussi des recommandations à l'attention des autres acteurs. Les mesures et les recommandations proposées ont pour particularité de tenir compte des problèmes spécifiques des familles menacées par la pauvreté et de pouvoir être aménagées de façon à ce que l'aide la plus conséquente soit apportée aux familles touchées par ce phénomène. Certaines de ces mesures remplissent aussi une double fonction : en plus de fournir une aide économique directe aux familles concernées, elles ont un effet préventif (elles protègent contre la paupérisation).

Trois principes permettent de résumer les objectifs stratégiques de la politique en matière de lutte contre de la pauvreté des familles : baisse des charges, renforcement des ressources financières et amélioration de l'infrastructure.

4.3.1 Allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants à charge

Pour que les allègements fiscaux profitent en priorité aux familles menacées par la pauvreté, ils doivent être conçus en tenant spécifiquement compte de ces catégories de familles. Les

¹⁴⁵ Office fédéral de la statistique 2008g, p. 56.

¹⁴⁶ Ibid., p. 36.

instruments fiscaux actuels apportent une aide plus ou moins importante aux familles selon leur classe de revenus. Les déductions pour enfants et pour frais de garde hors du cercle familial profitent par exemple surtout aux familles de la classe moyenne. Des exonérations d'impôt, des barèmes fiscaux particuliers et des crédits d'impôt sont des instruments plus adaptés aux besoins des familles à bas revenus.¹⁴⁷ Des allègements supplémentaires pour les personnes élevant seules leurs enfants peuvent encore être accordés par des déductions ciblées.¹⁴⁸

Une nouvelle réforme de l'imposition des familles a été décidée par les Chambres fédérales au cours de la session d'automne 2009.¹⁴⁹ Son objectif est d'améliorer, au niveau fédéral, l'équité fiscale entre personnes avec et sans enfants. Il est aussi de permettre de mieux concilier vie de famille et vie professionnelle grâce à l'introduction d'une déduction de 10 000 francs au maximum pour les frais de garde par des tiers des enfants jusqu'à 14 ans en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. Les cantons sont tenus de prévoir une déduction correspondante dans leur réglementation, mais ils sont libres d'en fixer le plafond. A l'heure actuelle, dans certains cantons, les frais de garde mangent souvent une très grande partie du second revenu.¹⁵⁰ Outre l'actuelle déduction pour enfants, il est prévu d'instaurer un système de barème parental pour l'impôt fédéral direct. Trois barèmes pourront ainsi être appliqués pour les personnes physiques : le barème pour personnes seules, celui pour couples mariés sans enfant et celui pour contribuables avec enfants (barème parental). Par ailleurs, le Parlement a supprimé la disposition de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes selon laquelle les cantons doivent, sur le plan fiscal, traiter sur un pied d'égalité les familles monoparentales et les couples mariés. Cette correction a été apportée en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui avait vu dans cette disposition une violation du principe de l'imposition selon la capacité économique et une atteinte à la souveraineté des cantons en matière de barèmes.¹⁵¹ A l'avenir, les cantons pourront donc décider librement la façon dont ils souhaitent soulager les familles monoparentales. Les mesures adoptées entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

La CSSS-N a proposé un autre instrument d'allègement fiscal des personnes menacées par la pauvreté. Elle a en effet déposé l'initiative parlementaire 05.471 demandant l'exonération fiscale du minimum vital. Le Parlement a rejeté l'initiative en arguant qu'une telle réglementation (p. ex. nouvelle déduction sociale pour tous les contribuables) relève de la compétence des cantons.

Recommandation aux cantons

Systemes fiscaux cantonaux

Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'aménager leurs systèmes fiscaux de manière à tenir compte de façon appropriée de la situation des familles menacées par la pauvreté et à éviter de créer des incitations négatives en matière d'emploi.¹⁵²

¹⁴⁷ Bauer/Strub/Stutz 2004.

¹⁴⁸ Un groupe d'experts mandaté par le Conseil fédéral a estimé au contraire que le crédit d'impôt dépendant du revenu ne serait pas un instrument efficace et que son introduction ne convient pas pour accroître le taux d'occupation dans le segment des bas salaires. Leu, 2007.

¹⁴⁹ Loi fédérale du 25 septembre 2009 sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants.

¹⁵⁰ Egalite.ch, Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> (consulté le 16.9.2009).

¹⁵¹ ATF 131 II 697 et 131 II 710.

¹⁵² La Confédération n'impose les familles monoparentales avec un enfant qu'à partir de 45 307 francs de revenus et les familles avec trois enfants qu'à partir de 63 628 francs de revenus. Ce sont donc avant tout les cantons qui sont appelés à agir dans ce domaine. (Etat : 2009).

4.3.2 Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu

Plusieurs cantons prévoient, en cas de besoin et dans certaines circonstances, le versement de prestations sous condition de ressources à des familles. Ces mesures sont en principe limitées dans le temps¹⁵³ et le montant des aides est généralement modeste.¹⁵⁴ Le canton du Tessin a en revanche introduit en 1997 un système global de prestations complémentaires en faveur des familles (assegni di famiglia).¹⁵⁵ Ce système, désormais présenté dans toute la Suisse comme le « modèle tessinois », sert de base à la discussion sur l'introduction de prestations complémentaires pour les familles au niveau fédéral. Le canton de Soleure, dont la population a approuvé en mai 2009 une modification de la loi sociale, instituera aussi des prestations complémentaires pour les familles dans le but de lutter contre la pauvreté de celles-ci.

En 2000, les Chambres fédérales ont donné suite à deux initiatives parlementaires¹⁵⁶ dont l'objectif est d'étendre le modèle tessinois à l'ensemble de la Suisse en introduisant un régime de prestations complémentaires pour familles au niveau fédéral. Après avoir examiné trois variantes, la CSSS-N s'est prononcée en faveur d'un modèle qui vise à couvrir le déficit des ressources de l'ensemble de la famille. Le projet est toutefois politiquement contesté. La crainte que les incitations au travail ne soient pas suffisantes et la question de l'exportabilité des prestations sont notamment invoquées. Après une discussion approfondie, la Commission a décidé début 2009, suite à la motion d'ordre Wehrli, de suspendre le projet et d'inviter le Conseil fédéral à élaborer une solution alternative. En réponse à ce mandat, l'OFAS a présenté en janvier 2010 à la CSSS-N un rapport qui permettra à cette dernière de poursuivre l'examen de l'objet.

Recommandation aux cantons

Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu

Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'introduire, en dehors de l'aide sociale, des prestations complémentaires en faveur des familles dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté alors qu'elles sont intégrées professionnellement ou pendant qu'elles suivent une formation. Ces prestations doivent être coordonnées de façon adéquate avec le système fiscal afin d'éviter de nouveaux effets de seuil.

4.3.3 Recouvrement et avance des pensions alimentaires

Différentes initiatives politiques en faveur de l'harmonisation du système de recouvrement et d'avance des pensions alimentaires ont été lancées ces dernières années, tant au niveau cantonal qu'au niveau fédéral.¹⁵⁷ Un postulat de la CSSS-N, « Avance et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003), charge le Conseil fédéral de présenter sous

¹⁵³ Certaines prestations sous condition de ressources sont octroyées durant une période qui varie de six mois à deux ans à compter de la naissance de l'enfant (à l'exception du canton du Tessin).

¹⁵⁴ Pour une vue d'ensemble de l'état des bases légales cantonales au 1^{er} janvier 2009, voir l'inventaire des « prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons », dressé par l'Office fédéral des assurances sociales <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/02246/index.html?lang=fr>, ainsi que l'« inventaire des prestations sociales sous condition de ressources » de l'Office fédéral de la statistique, <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/files/fr/index0.xml> (consulté le 19.9.2009).

¹⁵⁵ Legge sugli assegni di famiglia dell'11 juin 1996, in BASS: Hüttner, Eveline / Bauer, Tobias ; Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, 2002, http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/organisa/kommiss/ekff/d/d_bass.pdf (consulté le 22.9.2009).

¹⁵⁶ Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois, de Jacqueline Fehr (00.436) et Lucrezia Meier-Schatz (00.437).

¹⁵⁷ P.ex. 321/0.22028 Pétition de la Fédération suisse des familles monoparentales FSFM ; 02.465 Iv. pa. Teuscher ; postulat 06.3003 CSSS-CN ; ZH KR 91/206 Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimenterbevorschussung und des Alimenterinkassos.

la forme d'un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires. Ce rapport est actuellement en préparation à l'Office fédéral des assurances sociales. Le but est de répondre à deux questions :

1. Dans quelle mesure peut-on harmoniser a) l'avance et b) le recouvrement des pensions alimentaires de façon à mieux garantir le droit à être entretenu pour les personnes qui ne perçoivent pas du tout, irrégulièrement ou partiellement ces pensions, et qui vivent dans des ménages touchés ou menacés par la pauvreté ?
2. Dans quel cadre légal peut-on inscrire une telle harmonisation ?

Le rapport contiendra une analyse approfondie de l'avance et du recouvrement des pensions alimentaires et des aides possibles dans ce domaine, puis formulera les mesures et les recommandations du Conseil fédéral. Il sera probablement soumis au Parlement au premier semestre 2010.¹⁵⁸

4.3.4 Les allocations familiales

Les allocations familiales représentent l'un des principaux instruments d'aide aux familles.¹⁵⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam)¹⁶⁰, une allocation mensuelle est versée dans tous les cantons ; son montant minimum est d'au moins 200 francs pour les enfants de moins de 16 ans et de 250 francs pour les jeunes de 16 à 25 ans en formation. Certains cantons versent une allocation plus élevée à partir du troisième enfant. Un changement particulièrement significatif en termes de politique sociale est la disparition des allocations partielles. Les personnes élevant seules leurs enfants en sont les principales bénéficiaires. Les allocations entières sont versées aux ayants droit à partir d'un revenu minimal de 6840 francs par année. Il s'agit d'une contribution essentielle à l'amélioration de la situation financière des familles.

Le domaine d'application de la loi se limite pour l'instant aux salariés et aux personnes sans activité lucrative. Les personnes indépendantes en sont donc exclues. Cette situation est problématique si l'on considère la proportion importante des indépendants parmi les working poor. Au niveau fédéral, une initiative parlementaire prône par conséquent l'extension du domaine d'application de la LAFam aux personnes exerçant une activité indépendante.¹⁶¹ En se fondant sur le principe « Un enfant, une allocation », elle demande le versement d'une allocation minimale pour chaque enfant. Les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux Conseils ont donné suite à cette initiative. Le Conseil fédéral a approuvé le rapport de la CSSS-N relatif à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Fasel le 26 août 2009. Premier conseil à délibérer, le Conseil national a décidé lors de la session d'hiver 2009 de donner suite à cette initiative. Aujourd'hui déjà, les cantons peuvent adopter leur propre réglementation concernant le versement d'allocations familiales aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Treize d'entre eux ont déjà fait usage de cette compétence. Dans certains cantons, l'affiliation est facultative et le droit aux allocations est fonction du revenu ; d'autres cantons prévoient l'affiliation automatique de tous les indépendants.

L'augmentation des allocations familiales à partir du troisième enfant est une autre mesure appropriée dans l'objectif d'une réduction de la pauvreté des familles. Les familles comptant trois enfants ou plus sont en effet exposées à un risque de pauvreté sensiblement accru.

¹⁵⁸ Office fédéral des assurances sociales, rapport « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires » (en préparation).

¹⁵⁹ Département fédéral de l'intérieur 2004.

¹⁶⁰ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales, http://www.admin.ch/ch/f/rs/836_2/index.html (consulté le 21.9.2009).

¹⁶¹ Iv. pa Fasel. 06.476n.

Recommandation aux cantons

Allocations familiales

Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'inclure les personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans leur régime d'allocations familiales et de verser des allocations plus élevées à partir du troisième enfant.

4.3.5 Les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire

Une offre suffisante et financièrement accessible de structures d'accueil extrafamilial et parascolaire (par exemple crèches, garderies, accueils familiaux de jour, cantines ou écoles à horaire continu¹⁶²) contribue elle aussi à lutter contre la pauvreté des familles. Une telle infrastructure permet en effet une participation accrue des parents à la vie professionnelle et offre aux enfants une meilleure intégration sociale et scolaire.¹⁶³

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹⁶⁴ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Il s'agit d'un programme d'impulsion d'une durée de huit ans visant à encourager la création de places d'accueil pour les enfants et permettre ainsi aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. 25 000 nouvelles places d'accueil ont été créées à l'aide de ce programme jusqu'à la fin de 2009. Les montants engagés s'élèvent pour l'instant à 148 millions de francs. D'ici à la fin du programme, ce sont au total 33 000 nouvelles places d'accueil qui auront vraisemblablement pu profiter des aides financières de la Confédération. Les investissements de cette dernière avoisinent les 190 millions de francs.¹⁶⁵ La motion 08.3449 « Accueil extrafamilial pour enfants. Incitation financière » de la CSEC-N, transmise par les Chambres fédérales, réclame maintenant une prolongation du programme d'impulsion de quatre années supplémentaires. Dans le message qu'il a adopté à ce sujet en février 2010, le Conseil fédéral propose une telle prolongation, axée sur la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et sur la création de nouvelles structures d'accueil, avec un cadre financier de 80 millions de francs. Une prolongation d'une durée plus importante est exclue, de son point de vue, tant au regard du fédéralisme que de la situation financière.

Le concordat sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), qui est actuellement en phase de ratification dans les cantons et est entré en vigueur le 1^{er} août 2009 dans ceux qui l'ont déjà signé, prévoit le développement d'une offre de structures d'accueil extrascolaire répondant aux besoins des familles (cf. chap. 2). Ces mesures devraient elles aussi contribuer à augmenter le nombre de structures d'accueil pour les enfants.

Un subventionnement public des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire est prévu dans la plupart des cantons ou des communes. Sa forme et son montant varient toutefois considérablement selon les cantons, les communes ou les autres organes responsables de ces tâches. Les subventions sont souvent utilisées afin d'offrir des tarifs en fonction du revenu.

¹⁶² Pour davantage de renseignements, cf. Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP et Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS 2008.

¹⁶³ Liechti/Knöpfel 1998.

¹⁶⁴ Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants.

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/c861.html> (consulté le 22.9.2009).

¹⁶⁵ Office fédéral des assurances sociales 2008a.

Recommandation aux cantons

Développement d'une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire répondant aux besoins

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier les efforts en vue de développer une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire qui réponde aux besoins. Pour faciliter l'accès des familles socialement défavorisées à ces structures, le Conseil fédéral invite à tenir davantage compte de la situation des familles à faible revenu dans les bases de calcul des tarifs et à éviter les effets de seuil.

5. Le chômage de longue durée

Résumé

L'assurance-chômage (AC) garantit en Suisse une bonne protection contre la pauvreté en cas de perte d'emploi. La plupart des chômeurs retrouvent du travail en quelques mois et perçoivent les prestations de l'AC durant cette période. La situation est plus problématique lorsque le chômage se prolonge. Les personnes au chômage depuis plus d'un an sont considérées comme des chômeurs de longue durée et ne retrouvent que difficilement un emploi. Elles arrivent souvent en fin de droits, c'est-à-dire dans la situation où elles ont épuisé l'ensemble de leurs droits aux prestations de l'AC. Un sixième des personnes en fin de droits (15 %) dépendent ensuite de l'aide sociale. Les personnes de plus de 50 ans ou celles qui n'ont pas de formation post-obligatoire sont particulièrement exposées au risque du chômage de longue durée.

Des mesures préventives, comme par exemple la promotion de la formation continue des employés, devraient permettre d'éviter le chômage. La lutte contre la pauvreté liée au chômage doit se concentrer en priorité sur des mesures ciblées visant à éviter le chômage de longue durée. Elle doit donc s'adresser en particulier aux personnes de plus de 50 ans ou à celles sans formation post-obligatoire. Puisque ces dernières sont souvent d'origine étrangère, des mesures spécifiques à leur attention sont aussi indiquées. Afin de réintégrer les chômeurs de longue durée sur le marché du travail, des mesures spécifiques et adaptées à la personne, du type de celles qu'offrent les entreprises sociales, sont nécessaires.

5.1 Liminaire

L'assurance-chômage (AC) offre en règle générale une bonne couverture contre le risque de chômage. La perception des indemnités de l'AC est toutefois limitée dans le temps.¹⁶⁶ La Constitution confère cependant à la Confédération la possibilité d'édicter des dispositions complémentaires sur l'aide sociale en faveur des chômeurs (art. 114, al. 5, Cst.).

La plupart des chômeurs retrouvent un emploi en moins d'un an. Ceux qui restent au chômage plus longtemps sont considérés comme des chômeurs de longue durée. La moitié d'entre eux ne retrouve pas d'emploi avant d'avoir épuisé les indemnités de chômage et arrive donc en fin de droits. Sur l'ensemble des personnes arrivées en fin de droits, à nouveau la moitié (52 %) ne retrouve pas de travail et un tiers (29 %) a recours aux prestations sociales sous condition de ressources. Ainsi, le chômage de longue durée est souvent une cause de pauvreté. C'est donc sur la lutte contre cette forme de chômage que se concentre le présent chapitre.

Ce chapitre montre d'abord l'évolution du chômage, en particulier de longue durée, au cours des dernières années en Suisse. Il expose ensuite le processus qui peut conduire du chômage

¹⁶⁶ La révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Elle fixe à 400 jours la période maximale d'indemnisation. Les personnes âgées de plus de 55 ans ou les allocataires de rentes AI ont droit à 520 indemnités journalières si elles justifient d'une période de cotisation minimale de 18 mois. Une révision de la loi est en cours. Elle devrait davantage lier la durée d'indemnisation à la période de cotisation. Les assurés ayant cotisé pendant au moins 18 mois auront toujours droit à 400 indemnités journalières. La durée maximale d'indemnisation sera en revanche réduite à 260 indemnités pour les personnes ayant cotisé entre 12 et 18 mois. Pour pouvoir encore prétendre à 520 indemnités, les assurés de plus de 55 ans devront désormais justifier d'une période de cotisation de 22 mois. Le Conseil fédéral prévoit l'entrée en vigueur de la révision au 1^{er} janvier 2011. Communiqué de presse sur l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) au 1^{er} juillet 2003 <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=9180>, message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage du 3 septembre 2008, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12921.pdf> (consulté le 6.10.2009).

au chômage de longue durée, puis de l'expiration du droit aux indemnités journalières à la pauvreté. Il met notamment en évidence les catégories de personnes concernées par le phénomène du chômage de longue durée et les risques d'y être confronté. Enfin, il présente des mesures et des recommandations en matière de prévention et de lutte contre le chômage, en s'intéressant plus particulièrement au chômage de longue durée.

Définitions

Selon la définition de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), qui servira ici de référence, sont considérées comme *sans emploi* les personnes qui :

- n'étaient pas des personnes actives occupées au cours de la semaine de référence ;
- ont cherché activement un emploi au cours des quatre semaines précédentes ;
- étaient disponibles pour travailler.¹⁶⁷

Sont considérées par l'ESPA comme étant en sous-emploi les personnes actives occupées dont la durée normale de travail est inférieure aux 90 % de la durée normale de travail dans les entreprises, qui souhaitent travailler davantage et qui sont disponibles pour commencer dans les trois mois qui suivent un travail impliquant un taux d'occupation plus élevé.

En additionnant les personnes sans emploi et celles en sous-emploi, on obtient le nombre total de personnes touchées par le manque de travail.

Une partie seulement des personnes sans emploi sont enregistrées auprès des offices régionaux de placement (ORP). Les demandeurs d'emploi inscrits sont l'ensemble des personnes, chômeurs et non-chômeurs, qui sont annoncées auprès d'un ORP et cherchent un emploi.

Les chômeurs inscrits sont les personnes annoncées auprès d'un ORP, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement, qu'elles touchent ou non une indemnité de chômage.

Les demandeurs d'emploi non-chômeurs inscrits sont les personnes annoncées auprès d'un ORP, mais qui ne sont pas immédiatement disponibles pour un placement – car elles suivent par exemple un programme d'emploi temporaire, une reconversion ou un perfectionnement – ou qui ont un emploi (y compris un travail en tant que gain intermédiaire). Le nombre de demandeurs d'emploi non-chômeurs correspond à la différence entre le nombre des demandeurs d'emploi inscrits et celui des chômeurs inscrits.

Les chômeurs de longue durée sont des demandeurs d'emploi inscrits au chômage depuis plus de 365 jours. L'inscription au chômage peut être interrompue par des gains intermédiaires ou la participation à des mesures relatives au marché du travail (MMT). Le décompte s'arrête lorsque la personne se désinscrit de l'ORP et recommence à zéro après chaque nouvelle inscription.

Les chômeurs en fin de droits sont des personnes qui ont épuisé leur droit maximum aux indemnités journalières ou dont le droit aux indemnités journalières s'est éteint à l'expiration du délai-cadre de deux ans sans qu'elles aient pu ouvrir un nouveau délai-cadre d'indemnisation.

Données

Les données utilisées dans ce chapitre proviennent de sources diverses et leurs différences structurelles les rendent parfois difficilement comparables. Certains chiffres désignent des effectifs, d'autres des flux. Les premiers reflètent l'état des données à un instant précis et en proposent en quelque sorte une « photographie » tandis que les seconds mesurent le nombre d'inscriptions et de désinscriptions sur une période déterminée. Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les principales caractéristiques des sources de données utilisées.

¹⁶⁷ La définition de l'ESPA est conforme aux recommandations du Bureau international du travail et de l'OCDE ainsi qu'à la définition d'EUROSTAT.

Les statistiques du chômage publiées chaque mois par le SECO indiquent les effectifs de chômeurs et de chômeurs de longue durée. En tant que données d'effectifs, ces chiffres ne permettent pas de fournir des données annuelles par simple addition. Les données de l'ESPA concernent elles aussi, en général, des effectifs.

Daniel Aepli a analysé la situation des chômeurs en fin de droits pour les années 1995, 1997, 1999 et 2005.¹⁶⁸ Il a eu recours à des données d'effectifs, recueillies sur une longue période, qu'il a pu comparer les unes aux autres.

L'étude d'egger, Dreher & Partner¹⁶⁹ transforme approximativement les données d'effectifs du SECO en chiffres de flux.

L'étude AMOSA¹⁷⁰ (observatoire du marché du travail de Suisse orientale et des cantons d'Argovie et de Zoug) dénombre les chômeurs de longue durée en utilisant des chiffres de flux : ces chômeurs y sont définis comme des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 365 jours auprès d'un ORP. La durée est mesurée en jours civils et débute le jour de l'inscription au chômage. Le pourcentage des chômeurs de longue durée est le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi qui se désinscrivent de l'ORP après 365 jours ou plus et l'ensemble des demandeurs d'emploi qui sortent de l'ORP au cours d'un mois donné.

5.2 L'évolution du chômage en Suisse

Le tableau 5.1 montre l'évolution des chiffres du chômage au cours des dernières années. En 2009, 182 000 personnes étaient sans emploi en Suisse, c'est-à-dire qu'elles n'avaient pas d'emploi alors qu'elles en cherchaient un. Les personnes inscrites à l'AC en tant que chômeurs étaient 146 089, soit 3,7 % de la population active.¹⁷¹ Depuis les vingt dernières années, le nombre de chômeurs inscrits en Suisse oscille, selon la conjoncture économique, entre 80 000 et 200 000, soit entre 2 et 5 % de la population active. Le nombre de personnes en sous-emploi augmente depuis 2005. En 2009, il était de 294 000, soit 6,7 % de la population active. La somme des personnes en sous-emploi et de celles sans emploi donne le nombre de personnes touchées par le manque de travail. En 2009, 476 000 personnes se trouvaient dans cette situation.¹⁷² Sur ce nombre, 204 070 étaient des demandeurs d'emploi.

L'estimation du nombre de chômeurs de longue durée et de personnes en fin de droits se fonde sur les relevés du SECO et sur différentes études. Elle indique l'ordre de grandeur des personnes potentiellement touchées par la pauvreté. En s'appuyant sur les chiffres d'effectifs mensuels du SECO, on constate qu'environ 31 000 personnes étaient des chômeurs de longue durée en 2009, ce qui représente 15,2 % des demandeurs d'emploi. L'étude AMOSA parvient à des résultats similaires : environ 20 % des demandeurs d'emploi restent inscrits durant plus d'une année auprès de leur ORP.¹⁷³ L'hypothèse retenue ici sera celle de 22 000 personnes arrivées en fin de droits et d'environ 3300 personnes qui, immédiatement après être arrivées en fin de droits, ont recours à l'aide sociale.

¹⁶⁸ Aepli 2006.

¹⁶⁹ Egger, Dreher & Partner, 2006. Cette étude et d'autres, également consacrées au service public de l'emploi et aux mesures relatives au marché du travail, peuvent être téléchargées à l'adresse : <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/index.html?lang=fr> (consulté le 25.8.2009).

¹⁷⁰ AMOSA 2007a, p. 9.

¹⁷¹ Nombre de chômeurs inscrits le jour de référence divisé par le nombre de personnes actives selon le recensement de la population (3 946 988 depuis le 1^{er} janvier 2000). Secrétariat d'Etat à l'économie. Statistiques du chômage. <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00387/index.html?lang=fr> (consulté le 22.2.2010).

¹⁷² Office fédéral de la statistique, ESPA 2010.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (consulté le 1.3.2010).

¹⁷³ AMOSA 2007a, p. 9.

Tableau 5.1 : Récapitulatif des indicateurs du chômage, 2004 – 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Personnes actives occupées	3 963 000	3 959 000	4 051 000	4 122 000	4 229 000	4 280 000
Personnes sans emploi	179 000	185 000	169 000	156 000	147 000	182 000
Chômeurs inscrits à l'AC (moyenne mensuelle) ¹	153 091	148 537	131 532	109 189	101 725	146 089
Personnes en sous-emploi ²	237 000 ³	254 000	259 000	263 000	275 000	294 000
Personnes touchées par le manque de travail (personnes sans emploi ou en sous-emploi) ²	416 000 ³	438 000	428 000	419 000	421 000	476 000
Demandeurs d'emploi (moyenne mensuelle) ¹	220 508	217 154	197 414	167 659	154 438	204 070
Chômeurs de longue durée (indicateur d'effets 3 de l'AC, arrondi) ¹	47 000	43 000	39 000	30 000	24 000	31 000 ⁶
Arrivés en fin de droits ⁴ (indicateur d'effets 3 de l'AC, arrondi)	40 000	40 000	33 000	28 000	20 000	22 000 ⁶
Personnes ayant immédiatement recours à l'aide sociale après être arrivées en fin de droits ⁵	6000	6000	5000	4200	3000	3 300

1 Source : SECO

2 Source : ESPA

3 A partir de 2004, un critère supplémentaire est appliqué : la disponibilité dans les trois mois.

4 Les données d'effectifs du SECO concernant les personnes arrivées en fin de droits sont additionnées. Il ne s'agit pas des personnes qui sont devenues chômeurs de longue durée et sont arrivées en fin de droits la même année. C'est pourquoi ces chiffres diffèrent des données de flux d'Egger, Dreher & Partner.

5 Calculé sur la base des données d'Aeppli (2006, p. 20 et 35) d'après lesquelles, au moment où elles sont arrivées en fin de droits, 52 % des personnes n'avaient pas de travail et 29 % avaient recours à l'aide sociale.

6 Provisoire (état au 1^{er} mars 2010)

De manière générale, le risque de chômage est plus élevé pour les femmes que pour les hommes. Il est vrai que les statistiques du SECO ne laissent pas apparaître de différences significatives liées au sexe, mais dans l'ESPA, qui procède en interrogeant directement les personnes concernées, le taux de sans-emploi des femmes est toujours plus élevé que celui des hommes.¹⁷⁴ Cette différence attire l'attention sur le fait que les femmes à la recherche d'un emploi s'inscrivent moins souvent auprès des ORP que les hommes. Une explication possible

¹⁷⁴ Office fédéral de la statistique, résultats détaillés de l'ESPA, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (consulté le 1.3.2010).

est que les femmes vivant en couple renoncent à le faire parce que le revenu du partenaire suffit à couvrir les besoins du ménage.

S'agissant de la nationalité des personnes touchées par le chômage, on note de nettes différences. Les étrangers sont employés plus fréquemment que les Suisses dans des rapports de travail précaires et touchent souvent des salaires inférieurs. Ils sont plutôt occupés dans des branches et des professions liées à un risque de chômage plus élevé. Cela tient la plupart du temps à des facteurs individuels, tels que des compétences linguistiques insuffisantes ou un niveau de formation plus bas.¹⁷⁵ Ainsi, le taux de chômage des migrants est près de trois fois plus élevé que celui des Suisses, bien que la participation au marché du travail ne diffère pas selon les nationalités.¹⁷⁶

Aucune tendance vers une augmentation du taux de sans-emploi ou du travail précaire ne se dégage de l'analyse à long terme, c'est-à-dire abstraction faite des cycles conjoncturels. L'évolution du chômage est, quoique avec un léger décalage, globalement parallèle à celle de l'économie. Le chômage de longue durée suit, lui aussi avec un léger décalage, l'évolution du chômage en général. L'étude d'Ecoplan¹⁷⁷ montre également qu'outre le taux de sans-emploi, celui du travail précaire¹⁷⁸ réagit aussi avec un certain décalage aux fluctuations de la conjoncture.

Le chômage baisse lorsque la situation économique est bonne. La part du chômage de longue durée diminue également, car la pénurie grandissante de main-d'œuvre conduit les employeurs à accepter de recruter même des personnes peu qualifiées et de les former au sein de leur entreprise. Lors de la dernière reprise économique (à partir de 2004), le taux de chômage a commencé à baisser au bout d'environ six mois. La baisse du taux de chômage de longue durée a suivi avec un décalage supplémentaire de huit à dix mois. L'évolution du chômage de longue durée est donc liée à celle de la conjoncture, mais avec un décalage d'environ 18 mois.

5.3 Le chômage de longue durée comme facteur de pauvreté

Etre intégré dans le marché du travail est la condition fondamentale pour pouvoir subvenir à ses besoins. Les chances de réintégration sont inversement proportionnelles à la durée du chômage. Les personnes au chômage depuis plus d'une année sont considérées comme des chômeurs de longue durée et sont menacées par la pauvreté. Les paragraphes suivants exposent ce processus.

5.3.1 Le chômage, risque de pauvreté

Le chômage ne conduit pas nécessairement à la pauvreté : les chiffres montrent que la plupart des chômeurs retrouvent relativement vite un emploi. La moitié des chômeurs de longue durée parvient elle aussi à réintégrer le marché du travail. Le chômage constitue malgré tout un facteur de pauvreté, principalement lorsqu'il se prolonge, se répète, ne donne plus droit à des indemnités et se double de problèmes de santé. 15 % des demandeurs d'emploi qui n'ont pas retrouvé de travail alors qu'ils ont épuisé leur droit aux indemnités de l'AC dépend des

¹⁷⁵ Spycher, Stefan / Egger, Theres / Hüttner, Eveline. Die Möglichkeit der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. 2007, p. 202, http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=3 (consulté le 25.10.2009).

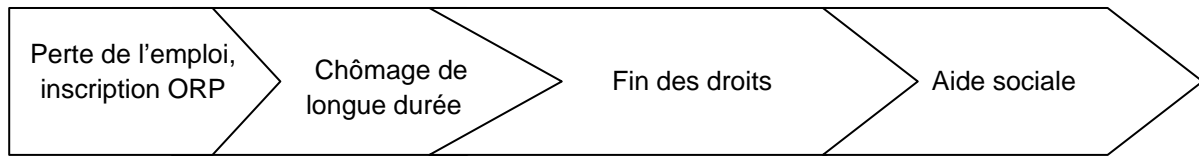
¹⁷⁶ Office fédéral de la statistique, résultats détaillés de l'ESPA, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (consulté le 9.10.2009).

¹⁷⁷ Ecoplan 2003.

¹⁷⁸ Un emploi est réputé précaire lorsqu'il comporte une insécurité majeure (en termes de durée, de revenu et/ou de protection) et procure un revenu annuel net extrapolé en équivalent temps plein inférieur à 36 000 francs sans la prime de risque ou lorsqu'il comporte au moins deux insécurités majeures et procure un revenu annuel net inférieur à 60 000 francs sans la prime de risque. Des exemples d'insécurité sont le travail temporaire, le travail sur appel, le travail à domicile ou la pseudo-indépendance (cf. Ecoplan 2003, p. 26-27).

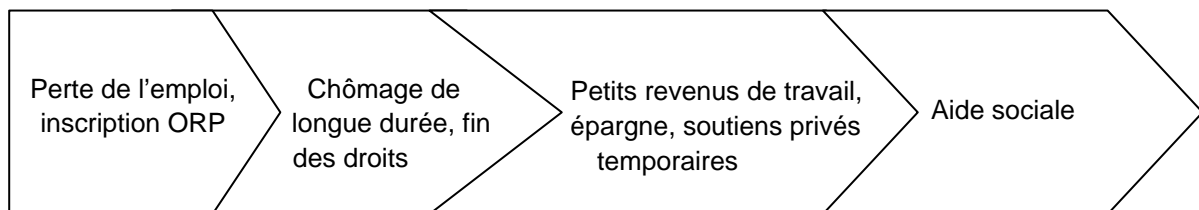
prestations de l'aide sociale. Deux trajectoires types sont observables entre le début du chômage et le recours éventuel à l'aide sociale.

Trajectoire 1

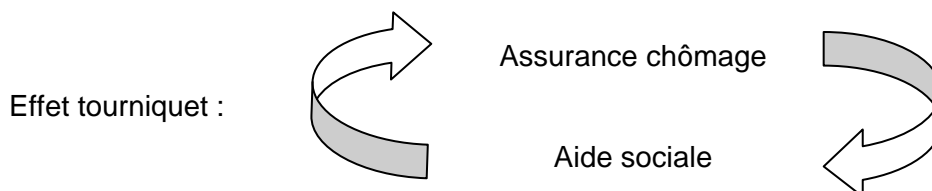


Ce processus peut être entrecoupé par une phase intermédiaire, survenant après l'expiration du droit aux indemnités, durant laquelle les personnes concernées tentent de subvenir à leurs besoins par elles-mêmes ou avec le soutien de proches (cf. Trajectoire 2).

Trajectoire 2



Un processus circulaire se met parfois en mouvement, il s'agit de « l'effet tourniquet ». Par exemple lorsque des programmes cantonaux d'aide sociale permettent à des personnes en fin de droits de prétendre à nouveau aux prestations de l'AC :



Les processus d'exclusion du marché du travail et de marginalisation sociale ne sont généralement pas aussi linéaires que semblent le montrer ces trajectoires types. Considérés sur une longue période, les parcours professionnels peuvent s'avérer complexes et combiner de multiples façons emplois (parfois précaires), gains intermédiaires dans le cadre de l'AC et prestations variées de l'AC, de l'aide sociale, de l'assurance-invalidité (AI), de l'assurance-accidents (AA) ou de l'assurance-maladie (AMal). Il arrive que les différentes étapes du processus se chevauchent : un demandeur d'emploi inscrit auprès d'un ORP peut simultanément dépendre de l'aide sociale et exercer une activité professionnelle à temps partiel ou percevoir une rente (partielle) de l'AI, etc. Les trajectoires s'étendent parfois sur des périodes plus ou moins longues, par exemple lorsque l'exercice d'un emploi temporaire donne droit à de nouvelles prestations de l'AC.

Une caractéristique commune à ces différentes trajectoires est la baisse de l'employabilité due au vieillissement et à l'éloignement du marché du travail. Cet éloignement se traduit par une perte de qualifications et par un déphasage avec l'évolution du marché du travail. Associé à une maladie physique et/ou psychique, il peut conduire à une perte partielle ou totale de la capacité de travail. Maladie et chômage peuvent s'influencer et s'alimenter mutuellement. Dans les stades avancés de l'évolution vers la pauvreté, il s'avère d'ailleurs souvent difficile d'établir a posteriori des liens de causalité univoques entre ces deux facteurs. Les processus de

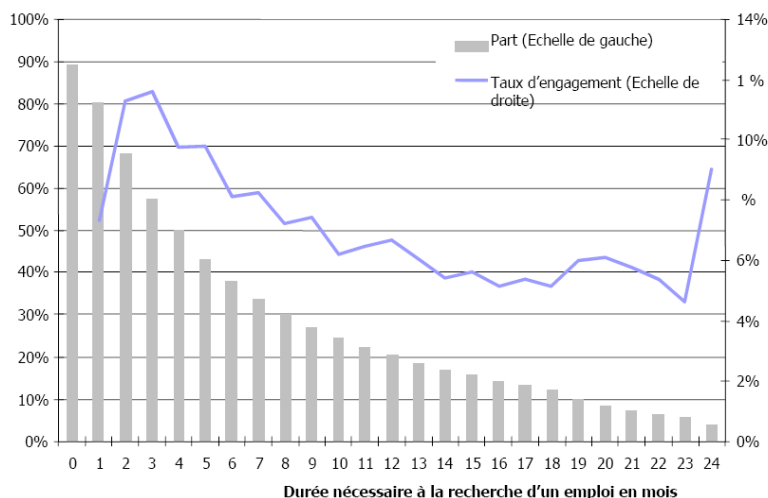
paupérisation s'apparentent à des cercles vicieux dont il devient toujours plus difficile de s'extraire.

Dans le débat public, l'importance de cet effet tourniquet a été exagérée. Selon des études récentes, seules de rares personnes passent en peu de temps d'une assurance sociale à une autre. L'étude Fluder et al., qui a examiné sur mandat de l'OFAS les passages entre l'AC, l'AI et l'aide sociale, indique que de 2004 à 2006, seuls 0,9 % des bénéficiaires de prestations sont passés deux fois ou davantage d'un système à l'autre.¹⁷⁹

5.3.2 Fin de droit et chômage de longue durée

Au début de la période de chômage, le taux de retour à l'emploi monte de 7 % au cours du premier mois à 12 % pour le troisième mois. Ensuite, il ne cesse de descendre, bien que la flexibilité et la mobilité du demandeur d'emploi augmentent au fur et à mesure de ses recherches ; tel est le constat dressé par l'étude AMOSA pour la Suisse orientale et les cantons d'Argovie et de Zoug. Elle montre aussi que le taux de retour à l'emploi ne remonte guère après une année de chômage, c'est-à-dire au moment où débute le chômage de longue durée, malgré la disposition à accepter un emploi hors du domaine de travail initial ou à de plus mauvaises conditions. La part des chômeurs de longue durée inscrits auprès des ORP qui trouvent un emploi avant d'arriver en fin de droits s'élève à 48 %. Le graphique 5.2 montre l'évolution du taux de retour à l'emploi en fonction de la durée de la recherche d'emploi exprimée en mois.¹⁸⁰

Graphique 5.2 : Evolution de l'effectif de demandeurs d'emploi et du taux de retour à l'emploi



Données : cantons AMOSA, moyenne annuelle 2006 (Sources : PLASTA, SECO).

L'effectif est celui des demandeurs d'emploi.

Taux d'engagement : rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi qui ont commencé un nouvel emploi dans le mois suivant et le nombre total de demandeurs d'emploi inscrits au début du mois considéré.

* Les engagements au 24^e mois reposent sur un petit nombre de demandeurs d'emploi. Il s'agit essentiellement de rapports de travail liés à des gains intermédiaires.

La situation des chômeurs en fin de droits est relativement bien connue grâce aux enquêtes régulières conduites par Aeppli.¹⁸¹ Les principaux résultats sont résumés ci-après.

Près de la moitié des personnes ont retrouvé un emploi dans les 28 mois qui ont suivi l'expiration de leur droit aux indemnités de l'AC, cependant :

¹⁷⁹ Fluder/Graf/Ruder/Salzgeber 2009.

¹⁸⁰ AMOSA 2007a, p. 8 et 18 s.

¹⁸¹ Aeppli 2006, p. 42s.

- Pour la moitié des contrats de travail, le salaire est égal ou même inférieur aux indemnités journalières de l'AC. Un peu plus d'un quart des personnes obtiennent par leur nouveau travail un gain clairement inférieur au montant de la dernière indemnité de chômage perçue. Un quart gagne plus qu'avant la période de chômage.
- Plus des deux cinquièmes des personnes arrivées en fin de droits ont recours au soutien financier de tiers, par exemple du partenaire.
- La moitié seulement bénéficie d'un poste fixe, alors que l'autre moitié doit soit se contenter d'un contrat à durée déterminée, d'un emploi temporaire, de travail sur appel ou d'une place au sein d'un programme d'emploi temporaire, soit se lancer dans une activité indépendante.
- Plus d'un tiers a dû réduire son niveau de vie.

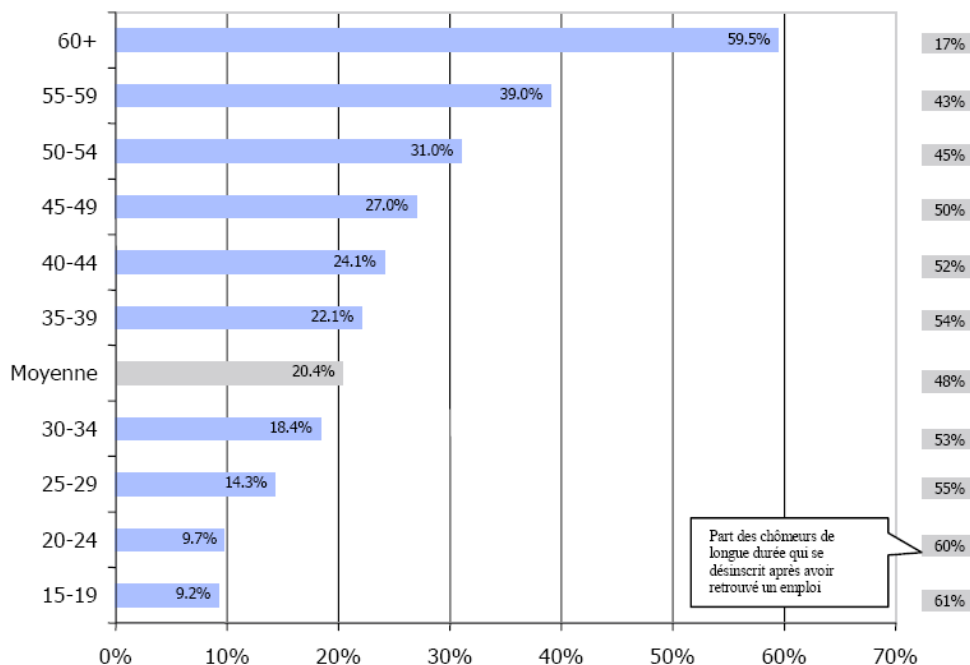
L'autre moitié des personnes (52 %) n'ont toujours pas trouvé de travail dans les 28 mois qui ont suivi l'expiration de leur droit aux indemnités de l'AC. Près d'un tiers d'entre elles (29 %) perçoivent des prestations de l'aide sociale.

Facteurs de risque du chômage de longue durée

L'étude AMOSA¹⁸² énumère les facteurs qui augmentent le risque de chômage de longue durée. Si certains se dégagent particulièrement, ce sont surtout leurs multiples interactions qui s'avèrent importantes. Le chômage de longue durée met souvent en jeu des problématiques complexes.

L'âge se révèle être le facteur de risque le plus important. Le risque de chômage de longue durée augmente continuellement avec l'âge : alors qu'il est de 9,2 % pour les chômeurs âgés de 15 à 19 ans¹⁸³, il atteint 59,5 % chez les personnes de plus de 60 ans (cf. graphique 5.3).

Graphique 5.3 : Risque de chômage de longue durée selon l'âge



Données : cantons AMOSA, 2006 (Sources : PLASTA, SECO).

¹⁸² AMOSA 2007a, p. 12 s.

¹⁸³ L'étude AMOSA assimile les chômeurs aux demandeurs d'emploi. Puisque l'évolution du taux de demandeurs d'emploi est plus ou moins parallèle à celle du taux de demandeurs d'emploi inscrits, cela n'a pas de grande incidence sur la relation.

Les autres facteurs de risque sont :

- le niveau de formation : les personnes sans formation post-obligatoire sont particulièrement exposées au risque du chômage de longue durée. La position professionnelle a elle aussi une influence. Les auxiliaires et les cadres sont plus souvent touchés par le chômage de longue durée que les professions techniques ;
- la nationalité : avec 23 % contre 19 %, le risque de chômage de longue durée est plus élevé pour les personnes de nationalité étrangère que pour les Suisses. Un examen plus détaillé montre par ailleurs d'importantes disparités selon les nationalités ;
- la branche économique : les branches les plus touchées ont jusqu'à présent été les services financiers, du fait des processus de restructuration et de rationalisation, ainsi que l'industrie de transformation, en raison de la forte spécialisation de la main-d'œuvre et des réductions d'effectifs chez les auxiliaires ;
- la catégorie professionnelle : les professions de l'industrie textile, de l'industrie graphique, des postes et télécommunications, du secteur des médias ainsi que de la banque et des assurances sont particulièrement affectées par le chômage de longue durée.

Puisqu'il arrive souvent que les chômeurs de longue durée ne retrouvent pas d'emploi avant l'expiration de leur droit aux prestations, il n'est pas étonnant que les études réalisées par Aeppli¹⁸⁴ aient identifié des facteurs de risque semblables pour les personnes en fin de droits, à savoir l'âge, le niveau de formation et la nationalité.

5.3.3 Les personnes sans emploi à l'aide sociale

L'absence ou l'insuffisance des revenus du travail est la principale cause de recours à l'aide sociale.¹⁸⁵ L'intégration au marché du travail constitue ainsi un problème essentiel pour la majeure partie des bénéficiaires de l'aide sociale.

S'agissant du lien entre chômage et aide sociale, deux tendances peuvent être observées.¹⁸⁶ Au cours des cinq dernières années, le nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale pleinement aptes au travail mais sans droit aux prestations de l'AC a par exemple quadruplé à Winterthur. La situation est vraisemblablement similaire dans d'autres villes. Les personnes concernées n'ont souvent pas pu totaliser le nombre de mois d'activité lucrative nécessaire à l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation à l'AC. C'est en particulier le cas des jeunes adultes, même si les périodes d'inactivité sont parfois aussi imputables à des responsabilités familiales.

La part des bénéficiaires de longue durée, c'est-à-dire des personnes qui perçoivent des prestations de l'aide sociale pendant plus de trois ans, a elle aussi augmenté ces dernières années. Elle s'élevait à 40 % en 2007, contre 25 % en 2004. Cette évolution s'observe dans toutes les villes ayant participé à la comparaison des indicateurs réalisée par l'Initiative des villes : politique sociale. L'initiative avance plusieurs raisons possibles pour cette évolution. Premièrement, les personnes qui sont restées longtemps sans travailler ont des difficultés à réintégrer le marché du travail. Deuxièmement, plusieurs révisions de loi (AI, AC) ont restreint l'accès aux prestations des assurances sociales. Troisièmement, les services sociaux, toujours plus surchargés, doivent souvent se contenter de gérer administrativement les cas sans pouvoir assurer un suivi individuel qui augmenterait les chances de sortir durablement de l'aide sociale. Quatrièmement, l'accroissement des ressources, lorsqu'il existe, a surtout été utilisé pour lutter contre les abus et non pour améliorer la qualité de la prise en charge.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Aeppli 2006, p. 42.

¹⁸⁵ Office fédéral de la statistique 2008e, p. 22.

¹⁸⁶ Initiative des villes : politique sociale, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtjahr 2007, <http://www.initiative-villes.ch/fr/main.php?inh=arbeitsfelder&id=2> (consulté le 27.9.2009).

¹⁸⁷ Ibid.

L'augmentation des cas de pauvreté liés à l'expiration du droit aux indemnités de chômage montre que les mesures visant à prévenir le chômage de longue durée, et donc l'arrivée en fin de droits, permettent de réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et le risque de paupérisation. Parallèlement, il semble cependant que l'intérêt porté au conseil, à la prise en charge et à l'amélioration de la qualification des bénéficiaires de l'aide sociale ne soit pas suffisant pour assurer leur bonne intégration dans le marché du travail, ce qui contribue à accroître la proportion de bénéficiaires de longue durée.

5.3.4 Résumé

En Suisse, environ 20 % des demandeurs d'emploi sont touchés par le chômage de longue durée. La plupart de ces chômeurs finissent par arriver en fin de droits. Sur l'ensemble de ces personnes, la moitié ne retrouve pas d'emploi à court ou à moyen terme ; 30 % ont recours à l'aide sociale ; d'autres dépendent financièrement de leur partenaire, de parents ou de proches ; d'autres encore vivent de leur épargne et sont ainsi menacées à moyen ou long terme (selon leur âge et leur situation financière) par la pauvreté. Les personnes qui retrouvent un emploi connaissent souvent des conditions de travail précaires. Les études mentionnées font clairement ressortir qu'une partie des personnes en fin de droits tombe dans la pauvreté ou dépend de l'aide sociale à moyen ou long terme. Les facteurs de risque sont surtout le niveau de formation, l'âge et la nationalité, les personnes d'origine étrangère avec un faible niveau de formation étant particulièrement exposées à la pauvreté.

Pour lutter efficacement contre la menace de pauvreté qui pèse sur les chômeurs, il faut que les mesures prises visent en particulier à prévenir le chômage de longue durée, même si des mesures plus spécifiques en faveur des personnes au chômage depuis plus d'un an et des bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail sont incontestablement aussi nécessaires.

5.4 Mesures et recommandations concernant la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée

La prévention du chômage, en particulier de longue durée, et les efforts visant à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail sont des objectifs importants. Tous les acteurs présents sur le marché du travail ou susceptibles d'influencer les conditions d'embauche et les qualifications des personnes concernées peuvent y contribuer. Les institutions étatiques actives à tous les niveaux dans les domaines de la formation, du marché du travail, des assurances sociales et de l'aide sociale sont donc concernées, de même que certaines organisations non étatiques, comme les organisations professionnelles, et certaines entreprises.

La priorité doit aller à la prévention, c'est-à-dire aux efforts faits pour éviter le chômage. Il s'agit ensuite, en cas de chômage, d'encourager la réinsertion. Les mesures et les recommandations doivent viser en particulier les groupes les plus exposés à la pauvreté liée au chômage de longue durée, c'est-à-dire principalement la main d'œuvre peu qualifiée et/ou plus âgée. Le risque de chômage de longue durée est aussi accru chez certaines personnes d'origine étrangère.

5.4.1 Mesures et recommandations concernant la prévention du chômage

La politique de l'emploi et la politique migratoire jouent un rôle crucial pour éviter le chômage. Mais l'assurance-invalidité, avec l'orientation prise par la 5^e révision de l'AI, y contribuera aussi dans une mesure croissante. La politique de la formation revêt à n'en pas douter une importance particulière : le maintien et l'amélioration de l'employabilité grâce à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie sont essentiels pour réduire le nombre de personnes

risquant de se retrouver au chômage. Les institutions actives dans ce domaine, mais aussi les employeurs (administration publique, entreprises, associations économiques, entre autres), les salariés et leurs syndicats sont concernés. Les mesures proposées et les recommandations ci-après s'adressent donc tant aux trois niveaux institutionnels qu'aux partenaires sociaux.

Mesures relevant de la compétence de la Confédération

Les pages qui suivent présentent des mesures qui sont en discussion ou qui sont en planification ou de mise en œuvre, voire qui sont déjà en place.

Les mesures visant à favoriser la participation des travailleurs âgés au marché du travail font partie des 17 mesures adoptées par le Conseil fédéral en faveur de la croissance (volet 12). Leur objectif est d'améliorer tant la capacité des travailleurs âgés à conserver un emploi existant (workability) que leur aptitude et leur disposition à s'adapter constamment aux exigences du marché du travail (employability).¹⁸⁸ L'idée est d'une part, de préserver la capacité de travail et la motivation des travailleurs âgés tout au long de leur vie active, d'autre part de fixer les exigences professionnelles de manière à ce qu'elles puissent être satisfaites à long terme (postes de travail adaptés aux travailleurs âgés), et pour finir de corriger les préjugés à l'égard des travailleurs âgés et de mettre en valeur leurs atouts. Un ensemble de mesures portant sur « les conditions de travail et la santé » est en préparation. Ses objectifs sont les suivants :

- sensibiliser les entreprises – en particulier les PME – aux efforts à fournir pour préserver la santé et la capacité de travail de leurs employés à tous les stades de leur vie active, et de les soutenir dans ces efforts ;
- lutter contre les départs anticipés de la vie active pour raisons de santé ou de démotivation ;
- mettre en évidence des exemples de bonnes pratiques fournies par les entreprises en matière de prévention et de promotion de la santé.¹⁸⁹

La législation sur l'assurance-chômage permet déjà aujourd'hui de prendre des mesures anticipées en cas de risque de licenciement collectif (art. 59, al. 1, LACI ; art. 98a, OACI). Ces mesures sont principalement :

- les cours collectifs : lorsque la situation du marché du travail le justifie, des cours peuvent être organisés afin d'améliorer la qualification des personnes menacées par le chômage. Il peut s'agir de leur apprendre à poser leur candidature, ou bien de cours de développement personnel ou de cours spécialisés ;
- les services internes du marché du travail : un service interne du marché du travail permet à une entreprise de proposer à ses employés menacés par le chômage, le plus tôt possible et dans leur environnement professionnel familier, un ensemble de services : conseils, antenne emploi, aide à la préparation d'un dossier de candidature, cours, etc. ;
- les allocations d'initiation au travail collectives (AIT) : des AIT peuvent être versées à des personnes qui ne sont pas au chômage, mais qui le seraient en l'absence de cet instrument. Sans le versement des AIT, l'entreprise risquerait de ne pas être en mesure de supporter seule le coût d'une formation inhabituelle, et serait peut-être contrainte de licencier les travailleurs concernés pour engager d'autres personnes ayant les qualifications recherchées.¹⁹⁰

Ces mesures sont surtout destinées aux travailleurs âgés et difficiles à placer qui présentent un risque élevé de chômage de longue durée. L'objectif est de trouver le plus rapidement possible, sur le marché du travail primaire, une solution adaptée à la situation des personnes menacées par le chômage.

¹⁸⁸ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) 2004, p. 11 et 76 ; voir aussi : <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02023/index.html?lang=fr> (consulté le 6.10.2009).

¹⁸⁹ Aeberhardt 2008, p. 58 ss, le Conseil fédéral 2008, p. 9 et 21.

¹⁹⁰ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) 2005.

L'application de la 5^e révision de l'AI offre aussi un cadre permettant de repérer, dès quatre semaines d'incapacité de travail, les personnes qui présentent les premiers indices d'une invalidité potentielle. Une intervention précoce vise à éviter une dégradation de l'état de santé physique et psychique de la personne, et donc une éventuelle invalidité. Les mesures d'intervention précoce sont mises en œuvre après le dépôt de la demande AI et ne durent habituellement pas plus de six mois. Elles sont rapidement applicables, facilement accessibles, temporaires et économiques. Les mesures possibles sont notamment l'adaptation du poste de travail, les cours de formation, le placement, l'orientation professionnelle, la réadaptation socioprofessionnelle et les mesures d'occupation.

Autre élément contribuant à la prévention du chômage, le renforcement, au niveau fédéral, de la politique en matière de formation continue. Suite à l'introduction des nouvelles dispositions constitutionnelles du 21 mai 2006 sur la formation, la Confédération a été chargée de fixer les principes applicables à la formation continue (art. 64a Cst.). L'objectif est le développement d'une véritable politique nationale apte à offrir de meilleures conditions générales et des chances égales pour tous en matière de formation continue. Une attention particulière est portée aux couches de la population éloignées de la formation qui ont moins souvent recours à la formation continue. En novembre 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, rédigé par le Département fédéral de l'économie (DFE) en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Le rapport replace la formation continue dans le contexte global de la formation, indique les mesures à prendre et désigne les principes directeurs d'une nouvelle politique en matière de formation continue. Le Conseil fédéral a mandaté le DFE pour constituer une commission d'experts afin d'élaborer d'ici à 2011 un projet de loi sur la formation continue destiné à la consultation.¹⁹¹

La mesure de « validation des acquis » a été conçue à l'intention des personnes sans formation professionnelle. Les personnes qui justifient d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle peuvent faire confirmer leur expérience, professionnelle ou non, ainsi que leur formation technique ou générale.¹⁹² Elles peuvent ainsi obtenir les mêmes titres que celles qui suivent des formations traditionnelles. Dans la première phase de projet, la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail ont élaboré en commun les bases et les éléments clés du guide national pour la validation des acquis. Depuis 2007, les cantons testent plusieurs procédures de validation sur la base du guide national et, avec les organisations du monde du travail, développent le dispositif de mise en œuvre à l'échelle nationale.

Validation des acquis

La nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoit que les adultes doivent pouvoir obtenir des diplômes fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle sans suivre intégralement et formellement de filière de formation. La Confédération a élaboré des bases de validation des prestations de formation en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. Les compétences professionnelles attestées sont prises en compte et seules les compétences manquantes doivent faire l'objet de cours ou de modules. Fin 2009, l'organisation de projet a adopté un guide et la mise en place généralisée des offres de validation a débuté dans les cantons.

¹⁹¹ Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, mandat d'élaboration d'une loi sur la formation continue, <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medienn/00483/00594/index.html?lang=fr&msg-id=29908> (consulté le 22.2.2010).

¹⁹² Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, validation des acquis, <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00106/00404/index.html?lang=fr> (consulté le 3.10.2009).

Recommandation aux cantons et aux communes

Mise en œuvre de la validation des acquis

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes de faire avancer la mise en œuvre de la validation des acquis et d'en informer activement les groupes cibles potentiels.

Recommandation aux partenaires sociaux concernant la prévention du chômage

Afin d'encourager un perfectionnement régulier des employés de nature à maintenir et à améliorer leur employabilité, les partenaires sociaux ont la possibilité d'intégrer une réglementation sur ce sujet aux conventions collectives de travail (CCT). Certaines conventions prévoient déjà des articles sur la formation et peuvent servir de modèles. C'est le cas, par exemple, de la « convention collective de travail pour le secteur suisse de la serrurerie, de la construction métallique, des machines agricoles, de la forge et de la construction d'acier » du 1^{er} janvier 2006.¹⁹³ La « convention dans l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux », valable du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, contient elle aussi un article relatif à la formation (art. 22).¹⁹⁴

Inscription d'un article relatif à la formation continue dans les conventions collectives de travail

Suivre régulièrement des formations continues durant sa vie professionnelle est essentiel au maintien de sa capacité de gain. C'est pourquoi le Conseil fédéral saluerait le fait que les partenaires sociaux intègrent aux futures conventions collectives un article sur la formation continue, comprise au sens d'un apprentissage tout au long de la vie.

5.4.2 Mesures et recommandations concernant la réinsertion des personnes sans emploi

Les mesures visant l'insertion ou la réinsertion des personnes sans emploi sur le marché du travail relèvent de la lutte contre la pauvreté. Les institutions compétentes en la matière sont principalement l'assurance-chômage, l'aide sociale et l'assurance-invalidité. Toutes disposent de nombreux instruments, dont les principaux sont l'aide à la recherche d'emploi, l'amélioration des chances sur le marché du travail grâce à des formations continues ciblées et l'insertion sur ce marché au moyen d'offres aux exigences réduites (par exemple les entreprises sociales).

Mesures relevant de la compétence de la Confédération

L'âge constitue pour les personnes sans emploi un risque supplémentaire de chômage de longue durée. C'est pourquoi la révision en cours de la LACI prévoit des mesures spécifiques à l'intention des assurés âgés. Elle s'appuie sur le volet 12 du train de mesures adopté par le Conseil fédéral en faveur de la croissance (cf. ch. 5.4.1).¹⁹⁵ En l'état des propositions, il est prévu que les assurés de plus de 50 ans bénéficient des mesures suivantes :¹⁹⁶

¹⁹³ Convention collective de travail pour le secteur suisse de la serrurerie, de la construction métallique, des machines agricoles, de la forge et de la construction d'acier, <http://www.plkm.ch/images/wysiwyg/9f9a3f17-fa4b-4f9b-a33a-649851deb483.pdf> (consulté le 2.10.2009).

¹⁹⁴ Convention dans l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux, valable du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, <http://www.sozialpartner.ch/index-f.htm> (consulté le 2.10.2009).

¹⁹⁵ Le Conseil fédéral suisse 2008, p. 27.

¹⁹⁶ Conseil fédéral suisse. Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage, du 3 septembre 2008, p. 16, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=21127> (consulté le 9.10.2009).

- ils peuvent, indépendamment de leur droit aux indemnités de chômage, prendre part à des mesures de formation et d'emploi jusqu'au terme de leur délai-cadre d'indemnisation (art. 59, al. 3bis) ;
- ils ont droit aux allocations d'initiation au travail pendant douze mois à hauteur de 50 % du salaire en moyenne. Les allocations sont réduites d'un tiers de leur montant initial à partir du mois qui suit la première moitié de la durée prévue (art. 66).¹⁹⁷

La loi fédérale du 25 septembre 2009 sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaires dans les domaines du marché du travail, des technologies de l'information et de la communication et du pouvoir d'achat, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, forme la base de la troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelle. Celles-ci portent principalement sur deux domaines.

Le premier est la lutte contre le chômage de longue durée :

- A certaines conditions, la Confédération peut accorder une aide financière aux cantons et aux communes, de même qu'à leurs entreprises, pour l'engagement de durée déterminée de personnes sans emploi (art. 3). L'aide financière couvre partiellement les salaires versés.

Le second est la lutte contre le chômage des jeunes :

- A certaines conditions, la Confédération peut accorder, à des fins de formation continue, une aide financière aux personnes sans emploi ayant suivi une formation professionnelle initiale (art. 1).
- A certaines conditions, la Confédération peut accorder une aide financière aux employeurs qui favorisent l'accès des personnes sans emploi au marché du travail en leur offrant un emploi (art. 2).¹⁹⁸

En août 2007, le Conseil fédéral a décidé d'un plan d'action concernant la politique d'intégration. Ce plan comprend un ensemble de mesures pour une meilleure intégration des étrangers, en particulier dans les domaines de la formation, de l'emploi et de la sécurité sociale.¹⁹⁹ Les mesures dans le domaine de l'emploi portent notamment sur :

- l'optimisation de la communication entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi étrangers ;
- la formation initiale et continue des conseillers en personnel aux questions interculturelles ;
- le recrutement ciblé de conseillers en personnel connaissant bien les phénomènes migratoires (compétences linguistiques et interculturelles) ;
- l'inscription de mesures d'insertion sur le marché du travail dans les objectifs définis entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi ;
- l'optimisation de la stratégie d'encouragement à l'apprentissage de l'allemand en Suisse allemande à des fins professionnelles et l'introduction d'une stratégie du même type pour le français en Suisse romande et pour l'italien au Tessin ;
- l'amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi étrangers aux allocations d'initiation au travail.

Ces mesures seront mises en œuvre dans le cadre des structures ordinaires. Elles seront régulièrement adaptées aux mesures prises par l'AC pour optimiser le service public de l'emploi.

¹⁹⁷ Conseil fédéral suisse. Message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-chômage, du 3 septembre 2008, p. 27, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=21127> (consulté le 9.10.2009).

¹⁹⁸ Mesures de stabilisation, <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/index.html?lang=fr> (consulté le 9.11.2009).

¹⁹⁹ Office fédéral des migrations, http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html (consulté le 9.10.2009).

La 5^e révision de l'AI a confié aux offices AI la tâche de renforcer les mesures d'insertion. Elle a facilité l'accès des personnes souffrant d'un handicap psychique à ces dispositifs afin d'augmenter leurs chances de retrouver un emploi. Les mesures de réinsertion forment la première étape en vue d'une véritable insertion professionnelle. Elles comblent le fossé entre intégration sociale et insertion professionnelle en permettant aux individus d'arriver progressivement au rendement requis sur le marché du travail.

La Confédération suit la mise en œuvre de l'assurance-chômage (AC) à l'aide d'indicateurs. Cette gestion des résultats cherche à garantir une transmission rapide de l'information. Une nouvelle pondération et une adaptation des indicateurs de résultats peuvent donner au service public de l'emploi de nouvelles impulsions en faveur d'une lutte efficace et durable contre le chômage de longue durée.

Contrôle des indicateurs de résultats AC

Le pilotage orienté résultats de l'assurance chômage (AC) vise un placement rapide des demandeurs d'emploi. La Confédération vérifiera à moyen terme si les indicateurs de résultats de l'AC peuvent être utilisés pour prévenir encore mieux le chômage de longue durée et lutter de façon plus durable contre le chômage. Le but est d'obtenir une réinsertion professionnelle non seulement rapide mais aussi durable des chômeurs de longue durée.

Mesure commune

La collaboration interinstitutionnelle (CII)²⁰⁰ vise à exploiter le potentiel d'optimisation et de coordination des organes d'exécution en coordonnant les efforts des différentes institutions. Elle est le signe d'une aspiration commune à prévenir l'exclusion économique et sociale de personnes et à assurer leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail primaire. Pour la CII, cet objectif d'une insertion durable implique en particulier le souci d'éviter l'effet tourniquet (c'est-à-dire la réinscription à l'AC après le passage par l'aide sociale) et de clarifier les compétences respectives. En 2005, les différents acteurs ont lancé ensemble le projet CII-MAMAC, qui a permis de tester des processus, des variantes de structures et des modèles de collaboration. Des bases ont aussi été élaborées pour l'organisation de la procédure (structures, déroulement, etc.), ainsi que pour le cadre financier et juridique requis. Le projet, qui s'achève en 2010, doit s'intégrer dans les processus ordinaires de réadaptation et de réinsertion de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale.

Améliorer les mesures d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail et la collaboration dans le domaine de la formation continue

Le Conseil fédéral invite les partenaires de la CII à évaluer ensemble les formes de collaboration existantes et à poursuivre leur développement, à optimiser le placement et les mesures de réadaptation et de réinsertion, à garantir un accès à ces mesures qui soit adapté aux besoins et, le cas échéant, à élaborer de nouvelles offres. Une collaboration plus étroite entre l'AC et l'aide sociale, mais aussi avec l'AI – par exemple sous forme de programmes de qualification financés en commun – serait souhaitable dans le domaine de la formation continue également.

²⁰⁰ Collaboration interinstitutionnelle, www.iiz.ch (consulté le 1.3.2010).

Recommandations aux cantons et aux communes

Une action précoce permet de prévenir le chômage de longue durée et ses conséquences en termes de pauvreté. Les offices régionaux de placement orientent déjà parfois les personnes présentant des risques élevés de chômage de longue durée vers des services de consultation sociale et de prévention de l'endettement. L'établissement de profils de risques à l'aide d'instruments de profilage permettrait d'améliorer la détection précoce des risques de chômage de longue durée. Les instruments existants devraient pour cela être perfectionnés, consolidés et vérifiés.

Détection précoce du chômage de longue durée

Les chances de réintégrer le marché du travail s'amenuisent avec l'augmentation de la durée du chômage. Les personnes qui présentent un risque élevé de chômage de longue durée doivent donc pouvoir bénéficier le plus tôt possible de mesures ciblées. Le Conseil fédéral recommande aux cantons de développer les mesures existantes permettant de repérer à temps les personnes ainsi menacées (p. ex. en fonction de profils de risque) et d'en développer de nouvelles.

L'aide sociale a pour objectif de couvrir les besoins vitaux de ses bénéficiaires, de favoriser leur indépendance économique et personnelle, ainsi que d'assurer leur intégration sociale et professionnelle.²⁰¹ Le Programme national de recherche PNR 51 a analysé les processus d'intégration et d'exclusion. Sa conclusion est que l'aide sociale cherche en pratique à réinsérer ses bénéficiaires sur le marché du travail le plus rapidement possible. Le même constat s'applique aussi à l'AC. Une conséquence de cette situation est cependant que les ayants droit sont souvent poussés à accepter des emplois précaires qui s'accompagnent de bas salaires, de sous-emploi, d'insécurité juridique et de risques accrus pour leur santé. En matière de réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale, le PNR 51 recommande par conséquent d'offrir de nouvelles possibilités de qualification et de perfectionnement, mais aussi d'allonger le processus de réinsertion.²⁰² L'aide sociale et l'AC devraient davantage avoir pour objectif l'insertion à long terme de leurs bénéficiaires sur le marché du travail primaire. Elles devraient permettre à ces derniers, en complément de leurs prestations financières, d'accéder à des mesures de formation, celle-ci offrant en effet la meilleure protection contre la dépendance aux prestations sociales. Une collaboration plus étroite entre l'AC et l'aide sociale, mais aussi avec l'AI, serait ici la bienvenue. L'on pourrait s'appuyer sur les expériences acquises dans le cadre de la CII. Référence peut ici être faite à la possibilité de validation des acquis (cf. ch. 5.4.1).

Possibilités de formation continue pour les bénéficiaires de l'AC et de l'aide sociale

Les offices régionaux de placement devraient exploiter la marge de manœuvre existante en matière de formation continue et de qualification des bénéficiaires de l'AC ; l'aide sociale devrait encore augmenter cette marge de manœuvre en ce qui concerne ses propres allocataires. Dans les deux cas, l'objectif est la réinsertion durable des personnes concernées sur le marché du travail.

Deux dispositifs d'insertion des chômeurs de longue durée aptes au travail sont les emplois à salaire partiel et les entreprises sociales. Un vaste projet de recherche a permis de rassembler des données complètes au sujet des emplois à salaire partiel (ESP). Ceux-ci y sont définis

²⁰¹ Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, http://www.skos.ch/store/pdf_f/richtlinien/richtlinien/RL_franz_2009.pdf (consulté le 26.9.2009).

²⁰² Programme national de recherche PNR 51 « Intégration et exclusion », communiqué de presse, renforcer l'aide sociale, http://www.nfp51.ch/files/MM_PNR51_20-05-08_f.pdf (consulté le 1.10.2009).

comme « l'emploi d'une personne qui travaille dans une entreprise privée à temps partiel, avec un rendement partiel et pour un salaire partiel. Les ESP doivent aider à l'insertion durable sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale dont la capacité de travail (exprimée en temps de présence dans l'entreprise) est comprise entre 50 et 100 %, mais dont le rendement ne se situe qu'entre 30 et 80 % de celui d'un employé moyen. »²⁰³ Les bénéficiaires d'ESP reçoivent un salaire en rapport avec leur rendement effectif. La différence avec la couverture des besoins vitaux est prise en charge par l'aide sociale. Des activités adaptées à un engagement à salaire partiel existent dans de nombreuses branches, par exemple la restauration, le commerce de détail, les bureaux d'architectes, le bâtiment, l'imprimerie, etc. Un guide pratique à l'attention des offices de placement (services sociaux) a été élaboré dans le cadre du projet de recherche. Il décrit toutes les étapes de la démarche, de la constitution du cadre légal à l'accompagnement de la personne placée.²⁰⁴

Les entreprises sociales sont des entreprises privées, établies sur le marché du travail secondaire et offrant une proportion élevée d'emplois à salaire partiel pour des chômeurs de longue durée, dans le but de faciliter leur transition vers le marché du travail primaire.²⁰⁵ Ces emplois sont moins exigeants que les emplois à salaire partiel proposés par des entreprises privées. Comme l'activité proposée correspond à différents niveaux d'exigence, les employés ont la possibilité d'améliorer leur employabilité et de se rapprocher graduellement du niveau de qualification requis pour occuper des emplois sur le marché du travail primaire. Le cas échéant, les exigences associées au poste proposé peuvent être réduites. L'objectif des entreprises sociales est double : d'une part donner du travail à des personnes ayant une employabilité réduite (principalement des allocataires de l'aide sociale) et, d'autre part, réaliser tout de même des bénéfices. Selon la définition courante, la moitié au moins de leurs dépenses doit être couverte par des revenus réalisés sur le marché, le reste des dépenses étant financé par des organismes publics ou privés. La proportion d'employés présentant des incapacités de travail n'est pas fixée de façon uniforme. Le Département des affaires sociales de la ville de Zurich, qui collabore depuis le milieu de 2006 avec des entreprises sociales, exige un pourcentage d'au moins 50 %.²⁰⁶ L'entreprise sociale genevoise Réalise, qui existe depuis plus de 20 ans, a offert du travail en 2008 à 270 personnes peu ou pas qualifiées par le biais de 89 places de stage.²⁰⁷

En Suisse, les entreprises sociales se créent dans des domaines d'activité à forte intensité de main-d'œuvre et offrant le meilleur potentiel de création de valeur ajoutée. Elles proposent en général des travaux manuels et des activités de service peu qualifiés comme le recyclage, l'hôtellerie, la blanchisserie, etc. Les prix des produits et des services sont comparables à ceux habituellement pratiqués sur le marché. Les entreprises sociales ne doivent pas concurrencer les emplois sur le marché du travail primaire. Elles conviennent donc particulièrement pour reprendre des activités de production qui seraient autrement délocalisées à l'étranger.

Les entreprises sociales sont peu nombreuses en Suisse.²⁰⁸ Elles semblent surtout efficaces en tant que mesures d'insertion des chômeurs de longue durée, puisque ces derniers ne sont pas encore trop éloignés du marché du travail primaire. On citera par exemple le cas de Stiftung für

²⁰³ Brunner/Lellig/Winistörfer/Lang 2008, p. 13.

²⁰⁴ INE Institut für Nachhaltige Entwicklung 2008.

²⁰⁵ Entreprises sociales, <http://www.sozialfirmen.ch/> (consulté le 2.10.2009). Voir aussi Kehrl 2007.

²⁰⁶ Stadt Zürich, GR Nr. 2008/408, Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat, 1052. Beitrag 2009 bis 2012 für sechs private Trägerschaften im Bereich Teillohn, http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=18c3b2df-a5f6-4cef-8448-68b893feca58
INSOS-Kongress 2006, Präsentation « 1000 Franken Jobs », http://www.insos.ch/de/dok/Kongress_06/Referat%20Kienast%20D.ppt (consulté le 20.9.2009).

²⁰⁷ Réalise, <http://www.realise.ch/pages/profil/entreprise.html> (consulté le 2.2.2010)

²⁰⁸ Les entreprises sociales sont apparues dès les années 1970 en Allemagne et en Italie, où elles se concentraient surtout sur l'occupation et l'insertion des personnes handicapées. Elles sont désormais présentes dans de nombreux pays européens. A l'échelle européenne, la CEFEC (Confédération européenne d'entreprises sociales, d'initiatives d'emplois et coopératives) a défini les caractéristiques générales des entreprises sociales. Labels pour entreprises sociales d'intégration, http://www.soeb.at/0307/_pdf/endbericht.pdf (consulté le 2.10.2009).

Arbeit²⁰⁹, la plus grande entreprise sociale de Suisse, dont 40 % des employés trouvent chaque année un nouvel emploi. Ce résultat peut être qualifié de succès, puisque le placement des chômeurs de longue durée est généralement difficile. Dans le cadre d'un projet pilote qu'il mène depuis 2006, le Département des affaires sociales de la ville de Zurich a créé 500 places de travail à salaire partiel tant à l'interne que dans sept entreprises privées. Le taux de placement s'élevait à 38 % en 2007. Le projet, jugé satisfaisant, doit être prolongé jusqu'en 2012.²¹⁰

En pratique, les deux modèles décrits ne se présentent pas toujours comme exposé ci-dessus et il n'est pas toujours possible de les distinguer clairement l'un de l'autre. Il arrive que des entreprises sociales proposent aussi des emplois à salaire partiel. Certaines abaissent les exigences posées à leurs collaborateurs, ou s'adressent à des chômeurs qui ne peuvent pas être réinsérés dans le marché primaire du travail, leur offrant une structuration de la journée, comme le Recycling Projekt Fractio à Köniz.²¹¹ Ces entreprises sociales ne parviennent pas à couvrir la moitié de leurs dépenses courantes par des revenus réalisés sur le marché. Les projets de ce type sont néanmoins importants, car il faut aussi mettre en place des offres pour les chômeurs aux performances réduites.

Encouragement des emplois à salaire partiel

Les communes et les cantons pourraient à l'avenir chercher davantage à collaborer avec les entreprises en vue de créer des emplois à salaire partiel pour réinsérer les chômeurs tributaires de l'aide sociale. Le cas échéant, ils collaboreraient avec des entreprises sociales, en soutenant, autrement dit, la mise en place et l'exploitation de telles entreprises pour familiariser à nouveau les bénéficiaires de prestations avec les exigences du monde du travail et faciliter ainsi la transition du marché du travail dit secondaire vers le marché primaire.

²⁰⁹ Stiftung für Arbeit, http://www.stiftungfuerarbeit.ch/sfa_cms/index.php?id=22, NZZ Online, Sozialfirmen holen ins billige Ausland verlagerte Arbeit in die Schweiz zurück, http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/sozialfirmen_holen_ins_billige_ausland_verlagerte_arbeit_in_die_schweiz_zurueck_1.665671.html?printview=true (consulté le 2.10.2009).

²¹⁰ Extrait du procès-verbal du Conseil municipal de Zurich du 10 septembre 2008. 1052. Beiträge 2009 bis 2012 für sechs private Trägerschaften im Bereich Teillohn.

²¹¹ Recycling Projekt Fractio http://www.koeniz.ch/documents/Recycling_Projekt_Fractio.pdf (consulté le 25.9.2009).

6. Pauvreté et vieillesse

Résumé

La pauvreté a fortement régressé chez les personnes âgées depuis l'introduction de l'AVS. Grâce au système des trois piliers, une couverture adéquate du minimum vital est généralement garantie à l'âge de la retraite. Dans les cas où la prévoyance personnelle ne suffit pas, les prestations complémentaires à l'AVS réduisent considérablement le risque de tomber dans la pauvreté.

Mais au-delà des ressources matérielles, il importe, par des améliorations ciblées d'ordre qualitatif, de préserver l'autonomie de la population âgée et de renforcer son intégration sociale. Des formes de logement appropriées, par exemple, permettent de ne pas quitter son environnement habituel et aident les personnes âgées à conserver leur indépendance le plus longtemps possible. Des mesures en matière de qualité des soins doivent contribuer à garantir leur dignité humaine.

La lutte contre la pauvreté des personnes âgées est essentiellement orientée sur le maintien des acquis. Des mesures de prévention ciblées durant l'enfance, l'adolescence et la période d'activité professionnelle peuvent en outre permettre d'éviter la pauvreté dans la vieillesse. En effet, la plupart du temps, celle-ci ne prend pas racine au moment de la retraite, mais elle doit être vue comme la suite d'un enchaînement de situations financièrement difficiles.

6.1 Liminaire

Avant l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire, l'équation « vieillesse égale pauvreté » s'appliquait à la majorité des personnes âgées de Suisse. La pauvreté du troisième âge était une réalité redoutée.²¹² Aujourd'hui au contraire, la situation économique des personnes âgées en Suisse peut être majoritairement qualifiée de bonne, même si les problèmes de pauvreté de cette catégorie de la population ne sont pas complètement résolus.²¹³ Si les personnes âgées de Suisse sont exposées à un risque de pauvreté inférieur à la moyenne, on le doit à notre système de prévoyance vieillesse étendue reposant sur le principe des trois piliers²¹⁴, qui garantit en règle générale aux assurés – en particuliers à ceux de la plus jeune génération qui ont cotisé longtemps au 2^e pilier, obligatoire depuis 1985 – une couverture adéquate du minimum vital après leur retraite. La sécurité du revenu des personnes âgées s'est améliorée de génération en génération.²¹⁵

La richesse croissante dont jouit la génération actuelle de retraités ne signifie pas pour autant que chacun en Suisse sera fortuné dans ses vieux jours, car les avoirs de la population âgée sont répartis de manière très inégale.²¹⁶ Comme souvent la fortune des personnes âgées ne diminue pas, mais continue à croître, le volume financier hérité chaque année en Suisse est élevé. Les montants transmis par succession sont toutefois eux aussi très inégalement répartis et il n'est pas rare que les plus gros héritages reviennent à des personnes aisées elles-mêmes déjà retraitées.

Le lecteur trouvera ci-après une présentation de la situation de la population âgée sous l'angle de la faiblesse de revenu et de la pauvreté. Celle-ci sera suivie d'un paragraphe consacré aux personnes tributaires de soins. Étroitement lié à cette problématique, le thème de l'accès à des

²¹² Seifert 2007.

²¹³ Wanner/Gabardino 2008, p. 62. Moser 2006. Frick 2005. Höpflinger/Stuckelberger 1999. Leu/Burri/Aregger 1998.

²¹⁴ Guggisberg 2006. Suter/Mathey 2002.

²¹⁵ Moser 2006.

²¹⁶ Wanner/Gabardino 2008. Stutz/Bauer/Schmugge 2007.

formes de logement appropriées sera traité juste après. Pour terminer, nous aborderons le lien entre parcours de vie et pauvreté des personnes âgées.

6.2 Situations problématiques et pistes de solutions

Comme expliqué au chapitre 1, la pauvreté est un problème social pluridimensionnel complexe qui, au-delà du manque de ressources financières, inclut également la privation de ressources culturelles et sociales. Aux restrictions matérielles s'ajoutent des difficultés caractéristiques telles que l'absence de contacts sociaux, la non-participation à l'évolution technologique ou l'obligation de renoncer aux petites joies du quotidien. Les personnes concernées réagissent diversement à ces privations sociales, par exemple par une attitude de retrait, d'isolement ou de résignation. La publication de Pro Senectute « Vivre avec peu de moyens » donne une bonne idée de la situation des rentiers à faibles revenus.²¹⁷ Le manque, l'isolement, mais aussi l'absence d'accès aux nouvelles technologies induisent une inégalité des chances au sein de la société qui tend à s'accroître encore avec l'âge. Quelqu'un qui a par exemple accès aux avancées technologiques et est bien intégré peut généralement maintenir son mode de vie en vieillissant, tandis que celui qui en est déjà privé étant jeune n'y a pas davantage accès durant ses vieux jours. La pauvreté est un phénomène non seulement graduel, mais aussi dynamique. Cette inégalité des chances ne peut être corrigée que par des mesures d'intégration, mesures déjà mentionnées dans le rapport « Stratégie en matière de politique de la vieillesse ».²¹⁸ Bien que la problématique de la pauvreté ne se réduise pas à la question des moyens financiers disponibles, ceux-ci sont déterminants et constituent l'une des conditions fondamentales de l'intégration sociale.

6.2.1 Faiblesse de revenu et pauvreté des personnes âgées

En Suisse, les personnes âgées pauvres au sens de la définition utilisée dans le présent rapport sont proportionnellement peu nombreuses. En 1992, le taux de pauvreté²¹⁹ des personnes à la retraite s'établissait à 3,6 %, alors qu'avec 5,9 %, celui de la population en âge de travailler était nettement plus élevé. Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS ont contribué dans une mesure importante à ce résultat (voir plus bas).²²⁰ Sans elles, le taux de pauvreté des rentières et rentiers AVS avoisinerait en effet les 7,4 %. Depuis 1992, ce pourcentage ne devrait guère s'être détérioré pour la population âgée. Une grande partie des bénéficiaires de PC ont néanmoins un faible revenu et disposent de réserves limitées ou même inexistantes²²¹, et en cas de dépenses imprévues, que ce soit pour la santé ou pour un achat, ils se heurtent rapidement à leurs limites financières. Il existe toutefois pour la population âgée des aides financières permettant de sortir de ces situations provisoirement difficiles.

La liste du tableau 6.1 indique la proportion de la population âgée bénéficiant des différentes aides financières. Le taux des bénéficiaires de rente AVS percevant des PC n'a pas évolué depuis des années et se monte à environ 12 %. Les prestations supplémentaires cantonales (5,4 %) et les allocations pour impotent (3,7 %) constituent également un soutien important. Diverses organisations de soutien privées, parfois subventionnées par la Confédération, apportent en outre des aides à titre subsidiaire lorsque des PC ne peuvent entrer en ligne de compte. Ces aides ne profitent toutefois qu'à un très petit nombre de bénéficiaires de l'AVS.

²¹⁷ Pro Senectute 2009.

²¹⁸ Conseil fédéral suisse 2007.

²¹⁹ Le taux de pauvreté est mesuré par rapport au seuil adopté par la CSIAS de 980 francs par mois pour les ménages à une personne (sans les frais de logement et les primes d'assurance-maladie). Voir Leu/Burri/Priester 1997.

²²⁰ Suter/Mathey, 2002 p. 26.

²²¹ Höpflinger 1997.

Outre les PC, quelques cantons et communes octroient des aides financières supplémentaires aux bénéficiaires de l'AVS. Ces prestations sont souvent baptisées allocations, PC cantonales ou PC extraordinaires et contribuent principalement à compenser le niveau plus élevé du coût de la vie dans les grandes agglomérations. Six cantons allouent des prestations supplémentaires aussi bien aux personnes vivant chez elles qu'aux pensionnaires des homes. Il convient de relever que les prestations cantonales peuvent aussi être versées à des personnes ne bénéficiant pas de PC ordinaires. Il manque toutefois des statistiques différenciées pour les allocations cantonales et communales des grandes villes.

Tableau 6.1 : Aides financières aux personnes âgées, 2007

	Nombre de personnes	en %
Rentières et rentiers AVS ¹	1 253 137	100,0
Avec prestations complémentaires ²	155 600	12,4
Avec prestations supplémentaires cantonales ³	68 000	5,4
Avec allocation pour impotent ⁴	46 200	3,7
Avec aide financière individuelle ⁵	env. 12 000	1,1
Avec aide sociale ⁶	3 700	0,3

¹ Bénéficiaires en Suisse selon la statistique de l'AVS 2007.

² Bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou d'une rente de survivants touchant des PC.

³ Selon la Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2007. Tous les cantons n'allouent pas des prestations supplémentaires. Celles-ci ne sont par ailleurs pas limitées aux bénéficiaires de PC. Outre six cantons allouant des prestations supplémentaires aux personnes âgées vivant chez elles ou dans un home, neuf cantons destinent exclusivement leurs prestations aux séjours en home.

⁴ Statistique AVS 2007.

⁵ D'après les indications de Pro Senectute relatives aux aides financières selon l'art. 17f LPC (Pro Senectute 2006).

⁶ Calculé sur la base de la Statistique suisse de l'aide sociale 2007, personnes dès 65 ans.

Prestations complémentaires

Lorsque la rente de vieillesse ordinaire et les autres rentrées servant à couvrir les besoins vitaux ne suffisent pas, les rentières et rentiers peuvent solliciter les PC. Les PC constituent un droit et ne sont pas remboursables : elles se distinguent en cela des prestations d'aide sociale.²²²

On distingue deux types de prestations complémentaires : les PC annuelles et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Pas moins de 85 % des dépenses concernent les prestations annuelles, les 15 % restants servant au remboursement des frais de maladie (quote-part et franchise, dentiste, aide, soins et prise en charge à domicile, moyens auxiliaires).

Parmi les nouveaux bénéficiaires de rentes AVS, seuls 7 % perçoivent des PC, alors que cette proportion passe à 25 % chez les nonagénaires.²²³ Cette progression est essentiellement imputable à la probabilité en hausse à cet âge d'une admission dans un home pour personnes âgées et aux coûts qui en résultent, car les taxes et les suppléments facturés par les homes

²²² Office fédéral des assurances sociales 2008b.

²²³ Office fédéral des assurances sociales 2008b, Tableaux détaillés, p. 4, T 1.3.

dépassement souvent les moyens financiers des résidents et leur financement doit donc souvent être complété, notamment par les PC (cf. chap. 6.2.2).

La grande majorité des actuels bénéficiaires de PC vivent seuls, et parmi eux, les femmes seules sont particulièrement nombreuses.²²⁴ Les personnes seules touchent des PC quatre à six fois plus souvent que les personnes mariées. De manière générale, les femmes et les ressortissants étrangers sollicitent plus fréquemment les PC. Les femmes à la retraite dépendent presque deux fois plus souvent des PC que les hommes dans le même cas. Elles touchent en outre en moyenne des montants plus élevés, ce qui indique un écart de pauvreté plus important chez les femmes. De plus, les femmes célibataires ou divorcées ne disposent souvent que de petites rentes.

La population étrangère est également surreprésentée parmi les bénéficiaires de PC. En 2008, les personnes de nationalité étrangère ont été presque deux fois et demie plus nombreuses que les Suissesses et les Suisses à demander des PC. Cette situation tient au fait que leurs conditions de vie jusqu'à la retraite sont en moyenne plus difficiles (qualifications professionnelles plus faibles, emplois moins bien rémunérés, chômage plus fréquent). La situation sociale a un impact tant sur la santé que sur la situation économique après la retraite.²²⁵ La plus grande faiblesse de revenu de la population étrangère est particulièrement déterminante dans ce cas, puisqu'un nombre croissant de personnes immigrées en Suisse dans les années 60 et 70 atteignent l'âge de la retraite. La proportion de bénéficiaires étrangers de PC à l'âge de la retraite a plus que doublé entre 1993 et 2008.²²⁶

Non-recours aux prestations complémentaires

Certaines personnes âgées dans le besoin ne déposent pas de demande de PC. Il s'agit d'une part de personnes qui auraient droit à ces prestations, mais qui ne veulent pas les solliciter pour diverses raisons, et d'autre part de personnes qui n'y ont pas droit.

Le taux de non-recours aux PC équivaut au pourcentage de personnes ayant droit aux PC mais ne faisant pas valoir ce droit. Suite à une enquête écrite menée par le Contrôle fédéral des finances auprès des organes d'exécution PC et des agences AVS, le taux de non-recours aux PC a été estimé à 6 % en moyenne²²⁷ et il apparaît qu'il est nettement plus bas chez les personnes résidant dans un home que chez celles vivant chez elles. Dans l'interprétation de ces résultats, il convient de tenir compte du fait qu'il s'agit d'une estimation émanant d'acteurs compétents dans le domaine des PC et que les taux sont probablement plutôt sous-évalués. En revanche, le taux de non-recours d'environ 33 %, établi par une étude du Fonds national de 1997²²⁸, paraît aujourd'hui clairement exagérée au regard de l'évaluation de 2006.

Les causes principales du non-recours aux PC résident avant tout dans le sentiment de ne pas avoir besoin de telles prestations, mais aussi dans le souci de ne pas faire état de sa situation personnelle et financière vis-à-vis des autorités publiques. Les résultats de l'enquête menée auprès des personnes de plus de 60 ans confirment les estimations des organes d'exécution PC.²²⁹ Une étude du canton de Fribourg reposant sur des interviews qualitatives avec des ayants droit potentiels était déjà parvenue à des conclusions similaires.²³⁰ Il en ressort que les personnes qui renoncent à solliciter les PC sont, pour une partie d'entre elles, habituées à vivre modestement. Elles ont appris à renoncer et à limiter leurs besoins aux moyens disponibles. Elles vivent en dehors du système de consommation et estiment devoir assumer elles-mêmes leur subsistance et n'avoir droit qu'à ce pour quoi elles ont consenti elles-mêmes un effort. Elles voient les PC comme un moyen d'assistance auquel elles ne veulent pas recourir. Pour une

²²⁴ Höpflinger/Stuckelberger 1999.

²²⁵ Office fédéral de la statistique 2007a.

²²⁶ Office fédéral des assurances sociales 2009, Tableaux détaillés, p. 6, T 1.3.2.

²²⁷ Contrôle fédéral des finances 2006.

²²⁸ Leu/Burri/Priester 1997.

²²⁹ Contrôle fédéral des finances 2006.

²³⁰ Villard 2001.

autre partie des personnes renonçant aux PC, la raison de ce choix réside dans la gêne de devoir exposer sa situation financière.

Le pourcentage de bénéficiaires AVS qui ont droit à des PC mais y renoncent devrait baisser à chaque nouvelle génération de retraités. En effet, les nouvelles générations ont connu l'Etat-providence depuis l'enfance et les motifs évoqués pour le non-recours aux prestations ne sont plus pertinents pour elles. La génération la plus ancienne disparaît en outre progressivement. A cela s'ajoute le fait qu'il s'agit essentiellement d'un problème concernant les rentières et les rentiers vivant en ménage privé dont l'écart de pauvreté est beaucoup plus faible que celui des pensionnaires des homes.

Le deuxième groupe ne peut recourir aux PC parce qu'il n'y a pas droit. Aujourd'hui, seuls les ressortissants étrangers domiciliés depuis moins de dix ans en Suisse ²³¹ n'ont pas droit aux PC. Si leurs moyens financiers sont insuffisants, c'est l'aide sociale qui intervient.

Déductions fiscales et prestations complémentaires

Les bénéficiaires de PC ne payent pas de primes d'assurance-maladie et ne sont pas imposés sur les montants des PC. Ils sont par conséquent avantagés au-delà des PC elles-mêmes par rapport aux personnes qui n'y ont pas droit. Cette inégalité de traitement se répercute directement sur le revenu disponible. On observe ici également – comme avec d'autres prestations sous condition de ressources – des effets de seuil qui pourraient être éliminés par une meilleure coordination entre le système des PC et les différentes législations fiscales cantonales (cf. chap. 7.3.1).

6.2.2 Besoins de soins

Coût des soins

Selon le rapport du Conseil fédéral relatif à la stratégie en matière de politique de la vieillesse ²³², les coûts des soins augmenteront de plus de 200 % au cours des trente prochaines années. Cette augmentation est principalement imputable à une espérance de vie en hausse et au vieillissement de la population. A partir de 75 ans, les coûts des soins s'élèvent sensiblement. Alors que moins de 10 % des retraités ont besoin d'aide et de soins avant l'âge de 79 ans, cette proportion passe à un bon cinquième entre 80 et 84 ans et à un tiers à partir de 85 ans. ²³³ La population la plus âgée court le plus grand risque d'être tributaire de soins de longue durée. De nombreuses femmes, en particulier, sont dans ce cas, parce qu'elles survivent à leur conjoint et vivent seules jusqu'à un âge très avancé. Elles peuvent donc plus difficilement être soignées chez elles.

Les coûts générés par la dépendance aux soins peuvent être très élevés. En 2007, les taxes facturées aux personnes vivant dans un home se montaient à près de 70 000 francs en moyenne, ce qui dépassait les moyens financiers de beaucoup. La majeure partie de ces coûts sont supportés par les ménages privés. En 2005, ces derniers ont par exemple participé à hauteur de 70 % aux coûts facturés par les homes. ²³⁴ Près de la moitié des pensionnaires des homes ont bénéficié de PC. Celles-ci étaient toutefois plafonnées. En 2007, un tiers des bénéficiaires résidant dans un home ont touché le montant maximal des PC et dans certains cas, le minimum vital (y compris les taxes du home) dépassait le montant maximal des PC. En conséquence, les pensionnaires ont dû compenser la différence en puisant davantage dans

²³¹ Les ressortissants de l'UE ou de l'AELE également sont exemptés du délai de carence.

²³² Conseil fédéral suisse 2007.

²³³ Höpflinger/Hugentobler 2003, p. 41 ss.

²³⁴ Office fédéral de la statistique 2007f.

leur fortune, en sollicitant des aides cantonales ou communales supplémentaires ou en faisant appel à l'aide sociale.²³⁵

En 2005, dans le cas des soins ambulatoires à domicile, les ménages privés n'ont participé qu'à 6,4 % des coûts globaux. Lorsque les coûts des soins en cas de maladie dépassent les possibilités financières des rentières et rentiers, ils leur sont remboursés sur demande par les PC à concurrence de 25 000 francs par an.

Le train de réformes concernant le nouveau régime de financement des soins adopté par le Parlement le 13 juin 2008 réduit considérablement la charge pesant sur les personnes âgées résidant dans un home. La loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins détermine qui paie quoi s'agissant des soins prodigués dans un home, à domicile (Spitex) ou à la suite d'une hospitalisation. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

La répartition des coûts est réaménagée : l'assurance obligatoire des soins verse désormais un montant fixe échelonné par période pour les soins prescrits par un médecin. La participation aux coûts des personnes tributaires de soins est limitée à 20 % au maximum de la contribution aux frais de soins la plus élevée fixée par le Conseil fédéral²³⁶, sans compter la participation aux coûts (quote-part) qui est également due sur la part couverte par la contribution aux frais de soins. Les cantons prennent en charge le financement résiduel et il leur incombe désormais d'aménager les PC de manière à financer les coûts des soins fournis à domicile et en institution non couverts par les caisses-maladie et par la quote-part des assurés. Les soins aigus et de réadaptation nécessaires après une hospitalisation sont pris en charge par l'assurance-maladie durant au maximum 14 jours. Les mesures sociales d'accompagnement telles que l'introduction d'une allocation pour impotent en cas d'impotence légère, la suppression du plafond annuel pour les PC et le relèvement du montant non imputable sur la fortune doivent diminuer la charge financière en cas de convalescence prolongée ou de soins privés de longue durée.²³⁷ C'est pour les pensionnaires des homes que les effets du nouveau financement des soins seront les plus marqués. En effet, le nouveau régime part du principe que personne ne doit avoir à demander l'aide sociale pour pouvoir s'acquitter des coûts du home ou de l'institution.

La situation peut en revanche encore être améliorée dans le domaine des coûts des soins de longue durée au sein des ménages privés. En plus des soins à domicile, ceux-ci ont souvent besoin d'une aide au ménage, dont ils doivent généralement assumer eux-mêmes le coût. Il s'agira de veiller à ce que les mesures d'accompagnement pour les soins à domicile soient suffisantes pour éviter un glissement vers la pauvreté des personnes nécessitant des soins de longue durée. L'objectif social devrait ainsi être ici qu'aucune personne âgée ne dépende des prestations de l'aide sociale pour couvrir ses besoins en soins. On peut toutefois s'attendre à ce que les différences entre les cantons s'accroissent encore à l'avenir dans la mesure où c'est à eux qu'incombent tant les frais d'infrastructure que l'organisation et le financement résiduel des soins.

Garantir la qualité des soins

Lorsque l'admission dans un home est inéluctable en raison des soins nécessaires, la liberté de choix de l'établissement est généralement limitée par deux facteurs : premièrement, rares sont les personnes âgées pouvant se permettre le séjour dans un établissement privé non subventionné, et deuxièmement, de nombreuses institutions affichent complet, de sorte que le moment venu, l'offre est généralement limitée et les alternatives pas toujours possibles. Il est donc particulièrement important de garantir une qualité des soins élevée, afin que les

²³⁵ Telle a été la situation de quelque 14 000 bénéficiaires de PC, soit 1,1 % des rentières et rentiers AVS. La statistique suisse de l'aide sociale fait état d'environ 3700 bénéficiaires à la retraite. (cf. Office fédéral de la statistique 2008b, p. 26).

²³⁶ Le niveau de la charge financière concrète pour les pensionnaires des homes et des institutions doit encore être fixé définitivement dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi.

²³⁷ Le plafonnement des PC à 30 000 francs par année est aboli. Le montant non imputable sur la fortune pour le logement en propriété habité par le propriétaire passe à 300 000 francs pour le calcul des PC en cas de soins.

personnes âgées puissent vivre dans la dignité, malgré leur dépendance vis-à-vis de ces soins. Les cantons devraient par conséquent définir des normes minimales de qualité des soins pour tous les établissements pour personnes âgées. Le Conseil fédéral saluerait une plus grande coopération intercantonale dans ce domaine. Pour que les patients puissent bénéficier de la meilleure qualité de vie possible, il serait souhaitable en outre que les cantons, compétents dans le domaine des homes, coopèrent davantage avec les services d'aide et de soins à domicile actives, organisés à l'échelon communal.

6.2.3 Des logements appropriés pour les personnes âgées

Formes de logement en cas d'atteinte légère à la santé

L'offre publique en logements pour personnes âgées se limite fréquemment aux établissements médico-sociaux. Essentiellement gérées par des institutions privées, les solutions alternatives sous forme de logements autonomes mais sécurisés (p. ex. lotissements résidentiels pour personnes âgées) sont rarement subventionnées et ne sont pas accessibles à des personnes aux moyens financiers limités dans la mesure où les PC ne couvrent pas les coûts relativement élevés de ces logements.

Par conséquent, les personnes âgées doivent intégrer directement un établissement de soins, même lorsque leur santé n'est que relativement peu atteinte. Cette option limite inutilement leur autonomie et, de plus, génère souvent des coûts élevés, alors qu'un logement adapté à leur état de santé dans un lotissement ad hoc serait généralement meilleur marché.

Dans le cadre de l'aide au logement et de la recherche sur le logement, la Confédération contribue à étendre l'offre alternative en la matière, afin que le maximum de personnes âgées puissent avoir accès à un logement à la fois autonome et sécurisé. Etant donné que la construction de logements d'intérêt public relève essentiellement des communes et des cantons, il serait souhaitable que ces collectivités subventionnent l'offre de logements adaptés et la développent, car en Suisse, toute personne âgée devrait avoir droit à un logement adapté à son degré d'autonomie, quelles que soient ses ressources financières²³⁸.

Déduction fiscale pour accompagnement social en home

Les personnes âgées de condition modeste obligées de vivre dans un home en raison d'une santé légèrement défaillante sont également défavorisées sur le plan fiscal (voir plus haut). Les atteintes liées à l'âge ne sont assimilées qu'à partir d'un certain degré de sévérité à un handicap, dont les coûts sont déductibles intégralement des impôts. Le système part en effet du point de vue que les pensionnaires des maisons de retraite y vivent sans indication médicale lorsque les soins et l'encadrement dont ils ont besoin requiert moins de 60 minutes par jour. Dans ce cas, les coûts facturés par l'établissement sont considérés comme des dépenses de consommation courante et donc non déductibles. Par conséquent, ces pensionnaires doivent verser des impôts plus élevés que les personnes disposant du même revenu et dont les besoins de soins sont plus importants.²³⁹

La bonne santé relative de ces personnes leur permettrait bien de participer à la vie sociale, mais elles ont besoin pour cela d'un revenu disponible suffisant. Il serait dès lors indiqué de tenir compte de cette situation particulière. Les cantons devraient examiner la possibilité d'une déduction fiscale aménagée de manière sociale pour toutes les prestations de soins, par analogie avec les coûts liés à un handicap, en veillant toutefois à ne pas créer de contre-incitations au niveau de l'optimisation fiscale.

²³⁸ Conseil fédéral suisse 2007.

²³⁹ Dans les soins, le système BESA (Bewohner-Einstufungs- und Abrechnungssystem) distingue cinq différents degrés de soins (BESA 0-4) et plusieurs groupes RAI/RUG (PA0-2, BA1).

6.2.4 Pauvreté au fil de l'existence et conséquences sur la vieillesse

Le pourcentage de retraités bénéficiant de PC s'élève avec l'âge. Cette réalité est imputable au financement des coûts des soins et signale en outre des différences entre les générations. Toutes les études sur le revenu et la fortune font état pour le groupe de population le plus âgé (à partir de 80 ans) d'une plus grande pauvreté due à des revenus trop faibles et d'une plus grande proportion de personnes sans fortune. Comme cette génération n'a pas pu épargner autant que les suivantes lorsqu'elle était active professionnellement et n'était pas encore – ou très brièvement – soumise à la prévoyance professionnelle obligatoire, à l'automne de la vie, ses possibilités financières sont plus limitées que les suivantes.

Les situations financières varient également beaucoup au sein de la génération d'actifs actuelle ; les plus grands écarts de revenu apparaissent chez les personnes qui approchent de l'âge de la retraite.²⁴⁰ On observe bien une augmentation de la fortune à partir de 50 ans et jusqu'à l'âge de la retraite, mais celle-ci est répartie de manière très inégale. Avec l'âge, les écarts sociaux existants se creusent encore. Qu'il s'agisse de santé physique (la mortalité et la morbidité varient en fonction du niveau de vie), de biens matériels ou de vivacité mentale, le décalage entre ceux qui ont plus et ceux qui ont moins s'accroît. L'âge avançant, nous devenons tout simplement moins égaux.²⁴¹

Il n'est pas exclu qu'une partie de ces futurs retraités ne puissent alimenter suffisamment leurs 2^e et 3^e piliers, par exemple en raison de parcours professionnels en dents de scie, et que leur marge de manœuvre financière soit limitée en conséquence une fois la vieillesse venue.²⁴² S'ils sont en outre contraints de retirer des prestations de prévoyance avant l'âge ordinaire de la retraite²⁴³ ou de prendre une retraite anticipée donnant droit à une rente réduite d'autant, la situation financière de leurs vieux jours en pâtira également. La proportion de personnes âgées au bénéfice de PC pourrait par conséquent s'inscrire à la hausse. Il n'est guère possible de savoir aujourd'hui dans quelle mesure des facteurs positifs tels que l'accroissement du nombre de femmes exerçant une activité lucrative²⁴⁴ ou la consolidation du 2^e pilier pourront compenser cette évolution.

6.3 Conclusions et perspectives

En dépit d'un système de sécurité sociale bien développé, le problème de la pauvreté des personnes âgées n'est pas près d'être résolu et continue de faire régulièrement débat, quoique pour des raisons variant d'une génération à l'autre. Il y a un lien étroit et direct entre le chômage de longue durée, la situation des familles de travailleurs pauvres et des familles monoparentales, d'une part, et une situation financière précaire à l'âge de la retraite et au-delà, d'autre part. Même s'il s'agit parfois seulement de phases temporaires de l'existence, celles-ci ont souvent une incidence directe sur la sécurité financière de la personne âgée, essentiellement parce que durant ces périodes de précarité, il n'y a pas d'épargne possible (via l'approvisionnement des 2^e et 3^e piliers) et que la modicité des cotisations AVS peut se répercuter négativement sur les prestations versées le moment venu. Les mesures de lutte contre la pauvreté tout au long de l'existence sont donc importantes.

²⁴⁰ Wanner/Gabardino 2008 p. 65.

²⁴¹ Höpflinger 1997.

²⁴² Guggisberg et al. 2007.

²⁴³ Les directives révisées de la CSIAS prévoient que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent demander la libération anticipée de leurs avoirs de libre passage et recourir à ces derniers avant l'aide sociale pour couvrir leurs besoins vitaux. Les bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative ont en outre l'obligation de prendre une retraite anticipée. Les conséquences financières de ces dispositions pour certains groupes de population sont très incertaines et devraient faire l'objet d'une analyse détaillée.

²⁴⁴ Baumgartner 2003, 2008. Ferrari/Gabardino/Wanner 2003. Fux 2003.

La possible détérioration de la situation économique des futurs retraités alimente depuis longtemps les discussions, y compris au plan international.²⁴⁵ Compte tenu de l'évolution future de la pauvreté des personnes âgées en Suisse, la plus grande fragilité économique de la population étrangère doit être prise en compte. Les personnes immigrées en Suisse dans les années 60 et 70 sont en effet de plus en plus nombreuses à atteindre l'âge de la retraite. Le nombre et la proportion de rentiers AVS d'origine étrangère continueront donc de croître ces prochaines années. Compte tenu de la situation économique de ces groupes de population, il faut s'attendre à ce que le nombre de rentiers AVS à faible revenu dépendant de PC augmente au cours des années à venir.

Enfin, la diversité croissante de la population retraitée est révélatrice de difficultés potentielles. L'inégalité matérielle, mais aussi la séparation de la population en deux groupes, avec ou sans enfants, ont pour conséquence un soutien familial inégal en cas de besoin²⁴⁶ et ont également une incidence sur la demande en prestations de soutien de l'Etat. A l'heure actuelle, les conséquences concrètes du recul des soins bénévoles aux personnes âgées de condition modeste restent toutefois impossibles à évaluer.

²⁴⁵ Voir la discussion internationale relative à la pauvreté des personnes âgées, p. ex. Deutscher Bundestag 2008.

²⁴⁶ Fux 2006.

7. Prestations sous condition de ressources : éviter les effets de seuil et améliorer la coordination

Résumé

Les cantons et les communes suisses prévoient de nombreuses prestations sous condition de ressources, autrement dit des prestations sociales qui sont accordées lorsqu'un besoin financier est prouvé (aide sociale, réduction des primes d'assurance-maladie, avances sur pension alimentaire, etc.). La conception de ces prestations a des répercussions directes sur le niveau de revenu d'un ménage. Trois types de problèmes ont été identifiés en relation avec ces prestations.

Effets de seuil : les prestations sous condition de ressources sont parfois conçues de telle manière qu'un ménage gagnant davantage, à la suite d'une augmentation de salaire, peut perdre le droit à une prestation donnée et disposer ensuite, de ce fait, d'un revenu inférieur à celui qu'il avait auparavant. Des effets de seuil apparaissent en particulier lorsque le système ne prévoit pas de diminution échelonnée des prestations. Ces effets de seuil réduisent l'incitation à ne plus dépendre des prestations.

Coordination entre les prestations : on constate un peu partout un manque de coordination entre les différentes prestations pouvant induire des différences injustifiées entre des ménages pourtant dans une situation comparable, voire identique. Ces différences ont leur source soit au niveau des critères de calcul du droit aux prestations, soit dans l'ordre dans lequel le droit aux différentes prestations est examiné. Celui-ci n'est en effet pas défini et, selon l'ordre choisi, le résultat peut être différent.

Différences cantonales : on observe également d'importantes différences cantonales et communales dans les domaines de l'agencement des prestations sous condition de ressources et de l'imposition des bas revenus. Si l'on ajoute à cela des dépenses d'entretien plus ou moins lourdes (loyers, primes d'assurance-maladie ou accueil extrafamilial), il peut arriver que des ménages dans la même situation ont des revenus très différents suivant leur lieu de domicile.

Les effets de seuil et le manque de coordination des prestations sous condition de ressources ont leur importance en matière de lutte contre la pauvreté lorsqu'ils compromettent la couverture des besoins vitaux des personnes concernées. Les recommandations formulées dans le présent rapport visent à supprimer les effets de seuil par le biais d'améliorations du système – l'exercice d'une activité lucrative devant par exemple se répercuter favorablement sur le revenu disponible du ménage – et à effacer les différences injustifiées entre des ménages se trouvant dans une situation identique, grâce à une meilleure coordination des prestations sous condition de ressources.

7.1 Liminaire

La Suisse dispose de nombreux instruments de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les prestations sociales monétaires, qui englobent à la fois les prestations des assurances sociales et les prestations cantonales et communales sous condition de ressources, jouent à cet égard un rôle important. Contrairement aux prestations des assurances sociales, ces dernières ne sont accordées que si un besoin financier est établi. On peut évaluer ce besoin de différentes manières. En pratique, un ménage est considéré comme ayant droit à ces prestations lorsque son revenu est inférieur à une limite de revenu déterminée.

Au centre des explications ci-après, le revenu disponible libre dépend de l'agencement et de l'interaction des prestations sous condition de ressources ainsi que de l'évolution du revenu de l'activité lucrative. Le revenu disponible libre désigne la part de revenu qui reste au ménage après prise en compte de tous les éléments de revenu (salaire net, transferts sociaux) et déduction des impôts et des dépenses fixes de consommation courante (loyer, primes d'assurance obligatoire des soins, év. frais de garderie)²⁴⁷. La variation du revenu disponible libre lors de la suppression de prestations sous condition de ressources dépend de l'agencement desdites prestations. Si cet agencement est tel qu'une augmentation du revenu de l'activité lucrative a pour effet une diminution du revenu disponible libre, on parle alors d'effet de seuil. L'effet de seuil a son importance en matière de lutte contre la pauvreté si la limite du droit à la prestation considérée se situe non loin du seuil de pauvreté. Dans cette situation, l'effet de seuil peut avoir pour conséquence de pousser le ménage concerné dans la pauvreté après la suppression de la prestation.

L'effet des prestations sous condition de ressources sur le revenu disponible libre a fait l'objet de deux études approfondies menées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) pour l'année 2006. Ces études portaient sur l'interaction entre prestations sous condition de ressources, impôts et dépenses fixes de consommation courante (loyer, primes d'assurance-maladie et frais de garderie) examinée à l'aide de cas types pour un salaire brut compris dans une fourchette allant de 0 à 120 000 francs dans les 26 chefs-lieux cantonaux²⁴⁸. L'analyse a été en particulier orientée sur la problématique de la naissance ou de la fin du droit à une prestation sous condition de ressources et a permis d'identifier ainsi les segments de revenu dans lesquels des effets de seuil se font sentir. De tels effets ont pu être mis en évidence d'une part dans le système des prestations sous condition de ressources précédant l'aide sociale et d'autre part dans la zone de limite du droit à l'aide sociale. Les résultats et analyses correspondants sont présentés dans deux rapports distincts. La publication « Impôts, transferts et revenus en Suisse »²⁴⁹ est consacrée à la comparaison des revenus disponibles libres dans le système des prestations sous condition de ressources précédant l'aide sociale. Outre la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie et les avances sur pension alimentaire, diverses autres prestations sous condition de ressources cantonales ou communales ont également été prises en compte. La seconde publication intitulée « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse »²⁵⁰ se concentre sur la zone de droit à l'aide sociale ainsi que sur la zone de transition entre le système des prestations sous condition de ressources et l'aide sociale. Les explications suivantes se fondent sur ces deux études.

Les paragraphes ci-après expliquent préalablement le principe de l'apparition d'effets de seuil et l'absence de coordination entre les cantons (7.2). Ils montrent ensuite comment empêcher l'apparition de ces effets (7.3) et formulent, pour finir, des recommandations relatives à l'agencement des prestations sous condition de ressources sans effets de seuil et à l'amélioration de la coordination entre les cantons et au sein des différents cantons.

²⁴⁷ Le « revenu disponible libre » doit être distingué du « revenu disponible », dans lequel, selon la définition habituelle, les frais de logement et de garde des enfants ne sont pas déduits. Pour une définition détaillée du revenu disponible, voir Office fédéral de la statistique, 2007a, p. 39, 57 s.

²⁴⁸ La détermination des dépenses de consommation courante se fonde sur des éléments comparables d'un canton à l'autre : pour les loyers, il s'agit du loyer moyen de chaque chef-lieu cantonal, calculé sur la base de l'enquête de structure sur les loyers 2003 de l'Office fédéral de la statistique, puis adapté à l'année de référence au moyen de l'indice des loyers. S'agissant des primes de l'assurance obligatoire des soins, l'étude s'appuie sur les primes cantonales moyennes publiées par le DFI pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les frais de garderie ont été calculés sur la base du règlement des contributions parentales de la garderie la moins chère de chaque chef-lieu.

²⁴⁹ Knupfer/Bieri 2007.

²⁵⁰ Knupfer/Pfister/Bieri 2007.

7.2 Effets de seuil et absence de coordination dans et entre les cantons

Les effets de seuil sont un phénomène largement répandu, imputable à certaines formes d'aménagement de la fiscalité et des prestations sous condition de ressources. Ils apparaissent en particulier lorsqu'il n'existe pas de prétention à une prestation partielle, c'est-à-dire quand une prestation d'un montant constant est allouée jusqu'à une certaine limite de revenu au-delà de laquelle le droit est supprimé sans transition. Ce mécanisme ainsi que le mode d'imposition de ces prestations (exonération fiscale) auquel il s'associe conduisent donc, dès que le revenu dépasse de peu la limite définie, à une diminution du revenu disponible libre en dépit d'un salaire supérieur. Compte tenu de ces effets de seuil, les bénéficiaires n'ont donc aucun intérêt à se libérer de la dépendance à ces prestations par des efforts dans le domaine professionnel.

Presque tous les cantons connaissent des prestations sous condition de ressources produisant de tels effets. Le problème des effets de seuil dans différents domaines est illustré ci-après au moyen d'exemples types (graphiques 7.1 à 7.4)²⁵¹. Le salaire brut figure sur l'axe horizontal et le revenu disponible libre sur l'axe vertical. La ligne foncée représente l'évolution du revenu disponible libre dans le champ couvert par l'aide sociale, la ligne claire cette même évolution au-delà du droit à l'aide sociale.

7.2.1 Effets de seuil en dehors de l'aide sociale

Les prestations sous condition de ressources octroyées avant l'aide sociale sont la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie et les avances sur pension alimentaire, ainsi que diverses prestations cantonales ou communales spécifiques. Celles-ci sont présentées brièvement ci-après et examinées sous l'angle de possibles effets de seuil²⁵².

- Réduction individuelle des primes (RIP) : les cantons sont tenus par la législation (loi fédérale sur l'assurance-maladie LAMal, art. 65) d'accorder aux ménages de condition économique modeste une réduction des primes d'assurance obligatoire des soins, voire de les en libérer entièrement. Deux modèles de calcul de la réduction de primes sont en principe appliqués. Dans le modèle des paliers, plusieurs classes de revenu sont établies et à chaque classe de revenu correspond une réduction fixe. Dans le modèle du pourcentage ou de la franchise, une franchise est calculée à l'aide d'un pourcentage du revenu déterminant. Au-delà de cette franchise, les primes devant être acquittées par un ménage sont couvertes par la réduction cantonale.
- Avance sur pension alimentaire (APA) : le code civil suisse (art. 293, al. 2) stipule que le droit public règle le versement d'avances sur les montants de pension alimentaire dus pour l'entretien de l'enfant. Tous les cantons pratiquent l'avance sur pension alimentaire, généralement liée à des limites de revenu et de fortune et majoritairement plafonnée à la rente simple d'orphelin maximale selon la LAVS. La majorité des cantons connaissent le principe de l'avance partielle : lorsque la somme des revenus annuels considérés et des contributions d'entretien à avancer est supérieure à la limite du droit déterminante, l'avance correspond à la différence entre les revenus annuels et la limite du droit, pour autant que le montant maximum légal ne soit pas dépassé. D'autres cantons ne versent en revanche pas

²⁵¹ Dans les deux études, l'évolution du revenu disponible libre a été calculée dans chacun des vingt-six chefs-lieux cantonaux pour trois ménages types : une famille monoparentale avec un enfant, une famille biparentale avec deux enfants et un homme divorcé avec obligations d'entretien. Ces ménages types sont établis sur différentes hypothèses de départ : taille du ménage, âge des enfants, taille du logement, revenu de l'activité lucrative et mode de garde des enfants. Nous avons renoncé à fournir ici des indications sur les lieux où de tels effets ont été observés. Pour plus de détails, se reporter aux deux études CSIAS (Knupfer/Bieri 2007, Knupfer/Pfister/Bieri 2007).

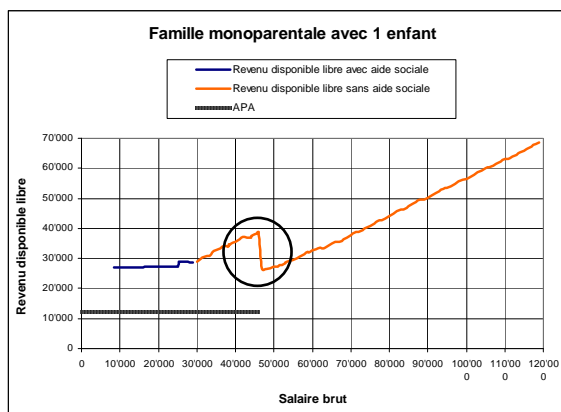
²⁵² Les prestations complémentaires à l'AVS sont traitées dans le chapitre 6 consacré à la pauvreté des personnes âgées. La problématique de l'endettement des bénéficiaires de l'aide sociale n'est par ailleurs pas abordée ici. Dans certains cantons, le remboursement des dettes amène une diminution du revenu disponible libre car il n'est pas pris en compte dans le montant de l'aide sociale.

d'avance partielle : si la somme des revenus et des contributions d'entretien à avancer dépasse la limite du droit ne serait-ce que de quelques francs, l'avance sur pension alimentaire n'est pas accordée.

- Autres prestations sous condition de ressources cantonales et communales : plusieurs cantons et communes disposent d'autres prestations sous condition de ressources telles qu'aides familiales ou allocations de logement. Le déploiement de possibles effets de seuil de ces prestations dépend de la conception de ces dernières.

Selon l'aménagement de la fin du droit aux prestations sous condition de ressources, une diminution variable du revenu disponible peut être observée en dépit de l'augmentation du revenu de l'activité lucrative. L'effet de seuil le plus important est généralement induit par les systèmes de calcul sans prétention à une prestation partielle, dans lesquels la prestation affiche toujours un montant constant, mais n'est octroyée que jusqu'à une certaine limite de revenu. Dès que le revenu obtenu dépasse la limite fixée, la prestation est entièrement supprimée. Plus le montant de la prestation est élevé, et plus l'effet de seuil est important. Ce mécanisme est illustré par le graphique 7.1.

Graphique 7.1 : Effet de seuil lié à la conception de l'avance sur pension alimentaire (APA) sans prétention à une prestation partielle

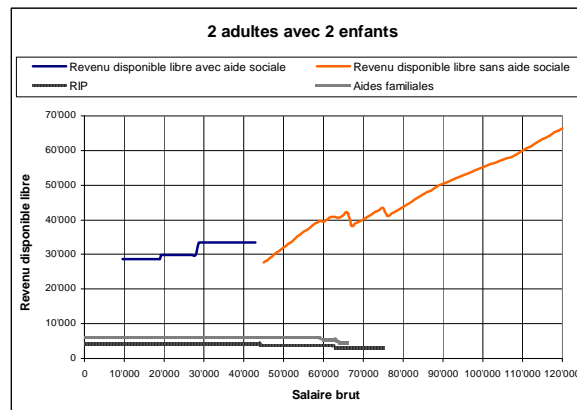


Dans l'exemple choisi, le droit à une avance sur pension alimentaire (ligne en zigzag) prend fin avec un salaire brut de 46 000 francs, raison pour laquelle le revenu disponible libre chute massivement dès que le salaire brut passe la barre des 46 000 francs.

Le graphique illustre une situation où un net effet de seuil se fait sentir avec un salaire brut de 46 000 francs en raison de la conception de l'avance sur pension alimentaire. Le droit à une avance sur pension alimentaire d'un montant constant d'environ 12 000 francs est accordé jusqu'à un salaire brut de 46 000 francs. A partir de 46 000 francs, une augmentation du salaire d'un seul franc amène la perte de la totalité de l'avance. Le revenu disponible libre chute par conséquent de 12 000 francs. L'effet de la conception de la prestation s'observe très nettement dans l'évolution du revenu disponible libre sans aide sociale (ligne claire). Ce n'est qu'avec un salaire brut de 70 000 francs que l'on arrive au même revenu disponible libre que celui qui était obtenu auparavant avec un salaire légèrement au-dessous de la limite du droit à l'avance sur pension alimentaire.

Les systèmes de calcul incluant la prétention à une prestation partielle, c'est-à-dire dans lesquels les prestations sont réduites dans une certaine fourchette de revenu et non intégralement supprimées dès le dépassement de la limite définie, occasionnent des effets de seuil plus faibles. Pour éviter les effets de seuil, la fourchette de revenu dans laquelle la prestation est réduite doit être suffisamment étendue, mais le fait que la réduction de la prestation soit échelonnée ou au contraire continue joue également un rôle déterminant. Une réduction échelonnée induit des pertes de revenu lors du passage d'un échelon à l'autre. Ces effets d'échelon sont visibles dans le graphique 7.2.

Graphique 7.2 : Effet de seuil imputable à une diminution échelonnée du droit à la réduction individuelle des primes (RIP) et aux aides familiales



La diminution échelonnée de la réduction individuelle des primes et des aides familiales provoque des chutes moins marquées du revenu disponible libre, autrement dit des seuils atténués. On constate toutefois à nouveau un net effet de seuil lors de la suppression des deux prestations.

Dans le graphique 7.2, les deux prestations sous condition de ressources (réduction individuelle des primes et aides familiales) sont diminuées de manière échelonnée, ce qui produit une évolution en zigzag du revenu disponible libre. Dans ce cas, les effets de seuil sont en partie imputables à l'échelonnement de ces prestations. Il est frappant de constater que les prestations ne sont pas réduites par paliers réguliers jusqu'à leur tarissement, mais seulement jusqu'à un niveau de revenu déterminé au-delà duquel elles sont purement et simplement supprimées. Ainsi la réduction individuelle des primes (ligne en zigzag foncée) n'est-elle octroyée que jusqu'à un salaire brut de 75 000 francs, le dernier palier représentant une bonification de 3000 francs. Lorsque le revenu dépasse ce plafond, cette bonification tombe. Dans ce cas, une augmentation salariale hypothétique d'un franc induit un recul du revenu disponible libre de 3000 francs. Ce type de diminution de la prestation génère plusieurs effets de seuil. Du fait de l'échelonnement de la diminution, le revenu disponible libre subit plusieurs pertes substantielles : à 43 000 francs de salaire brut avec la diminution de la réduction des primes d'assurance-maladie, à 65 000 francs avec la suppression des aides familiales qui se montent encore à 4500 francs au dernier palier, et à 75 000 francs avec la suppression de la réduction individuelle des primes.

Pour terminer, il convient de relever que dans un ménage avec enfants, le revenu disponible libre est également influencé par l'aménagement des coûts de l'accueil extrafamilial, souvent dépendant du revenu. Un effet de seuil peut être occasionné dans ce cas par le fait qu'en raison d'un salaire en hausse, les tarifs des crèches augmentent plus que le revenu réel.

7.2.2 Effets de seuil dans la zone de limite du droit à l'aide sociale

Dans le domaine de l'aide sociale, la problématique des effets de seuil se présente autrement que pour les autres prestations sous condition de ressources, raison pour laquelle nous avons choisi de l'aborder séparément.

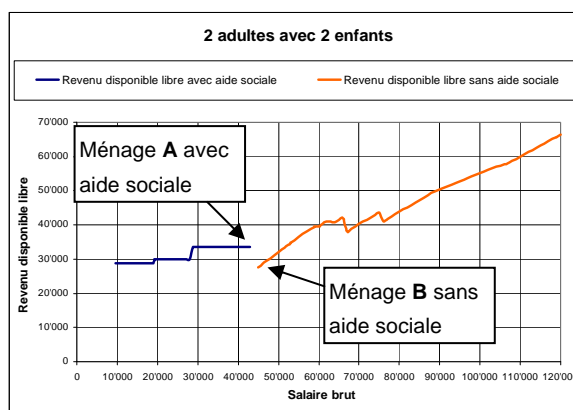
L'ensemble des cantons et communes soutiennent, dans le cadre de l'aide sociale, les personnes qui ne peuvent plus subvenir elles-mêmes à leurs besoins, sur la base du droit cantonal et de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS). La plupart des cantons et des communes suivent à cet effet les directives de la CSIAS, qui incluent des recommandations relatives à l'agencement et aux normes de calcul de l'aide sociale. Lorsque les revenus d'un ménage ne lui permettent pas de garantir le minimum vital social, l'aide sociale verse la différence. Un salaire en hausse entraîne donc une diminution continue des prestations, sans effet de seuil. C'est le fait de ne pas tenir compte d'éléments

incitatifs de nature financière (franchise sur le revenu et supplément d'intégration) dans le calcul des conditions du droit aux prestations qui peut induire des effets de seuil, ainsi que l'imposition des bas revenus.

Effets de seuil dus à la non-considération des éléments incitatifs dans le calcul des conditions du droit à l'aide sociale

On constate des injustices inhérentes au système lorsque les éléments incitatifs des directives CSIAS, notamment la franchise sur le revenu, ne sont pas pris en compte dans le calcul du droit à l'aide sociale. Avec la franchise sur le revenu, où une partie du salaire n'est pas déduite de la prestation d'aide, les bénéficiaires de l'aide sociale sont encouragés à entreprendre une activité lucrative ou d'intégration et à la garder. Lorsque les franchises sur le revenu et les plafonds de l'aide sociale sont insuffisamment harmonisés, on observe des effets indésirables mis en évidence dans le graphique 7.3.

Graphique 7.3 : Effets de seuil dus à la non-considération de la franchise sur le revenu



Un ménage (A) avec un salaire brut de 43 000 francs et un droit correspondant à l'aide sociale est mieux loti qu'un ménage (B) avec un salaire brut de 10 000 francs de plus et qui, de ce fait, n'a pas droit à l'aide sociale²⁵³.

Les cantons procèdent de différentes manières pour examiner le droit à l'aide sociale (« conditions d'entrée et de sortie »). Dans l'exemple considéré, la franchise sur le revenu n'est pas prise en compte dans le calcul du droit : lorsque les rentrées (franchise sur le revenu non comprise) sont inférieures aux dépenses reconnues, il y a droit à l'aide sociale. Les ménages avec un salaire légèrement plus élevé n'ont en revanche pas droit à l'aide sociale (pas plus qu'à la franchise sur le revenu) et sont donc défavorisés. Ils obtiennent à nouveau un revenu disponible libre égalant celui obtenu avec l'aide sociale lorsque le salaire brut s'élève au moins d'un montant équivalant à la franchise sur le revenu (plus la progression fiscale et les déductions d'assurance sociale).

Effets de seuil en dehors de l'aide sociale

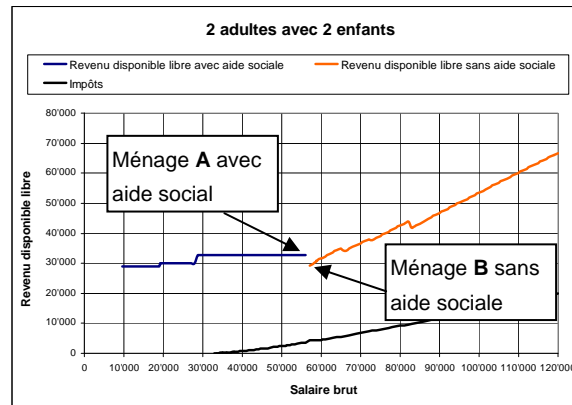
Outre le mode de calcul du droit à l'aide sociale, le système fiscal cantonal joue également un rôle déterminant dans l'apparition d'effets de seuil à la sortie de l'aide sociale. Dans la plupart des cantons, les personnes vivant dans un ménage au bénéfice de l'aide sociale et exerçant une activité lucrative ne sont pas imposées sur leur revenu. Dans certaines circonstances, les ménages dont le revenu dépasse de peu la limite du droit à l'aide sociale peuvent en revanche avoir à supporter une charge fiscale importante. Celle-ci dépend de la conception du système fiscal (progression, taux d'imposition, déduction, etc.) ainsi que de la limite de revenu à partir de laquelle un ménage se voit retirer l'aide sociale. Cette dernière dépend à son tour de la taille du

²⁵³ La différence entre les deux ménages peut aller jusqu'à 10 000 francs dans le cas du ménage type de deux adultes et deux enfants.

ménage, des dépenses fixes de consommation courante et de la limite cantonale du droit à l'aide sociale.

Le graphique 7.4 illustre l'évolution du revenu disponible libre dans une localité où les éléments incitatifs sont pris en compte lors du calcul du droit à l'aide sociale. Compte tenu de la conception de l'aide sociale, le revenu disponible libre devrait évoluer de manière linéaire au moment de la sortie de l'aide sociale, or ce n'est pas le cas en raison d'un effet de seuil produit par la charge fiscale.

Graphique 7.4 : Effet de seuil imputable à la charge fiscale



Un ménage au bénéfice de l'aide sociale (A) avec un salaire brut entre 29 000 et 55 000 francs environ jouit d'un revenu disponible libre supérieur à celui d'un ménage (B) avec un salaire brut de quelque 56 000 francs, en raison de l'exonération d'impôt qui lui est accordée.

Le ménage B, qui travaille mais n'a pas droit à l'aide sociale, affiche, malgré un revenu brut comptant 1000 francs de plus et un calcul du droit à l'aide sociale tenant compte des éléments incitatifs, un revenu disponible libre amputé d'environ 4000 francs par rapport à celui du ménage A qui travaille également mais reçoit l'aide sociale. Cet effet de seuil prononcé est dû exclusivement à la charge fiscale. Dans ce chef-lieu cantonal, les revenus situés sous la limite du droit à l'aide sociale sont aussi fortement imposés. Juste au-dessous du minimum vital, un ménage qui ne fait pas valoir son droit à l'aide sociale doit verser plus de 3600 francs d'impôts. Cependant, une remise d'impôt peut être demandée dans de tels cas.

7.2.3 Manque de coordination dans le calcul des prestations sous condition de ressources

Le calcul non coordonné du droit aux prestations sous condition de ressources peut engendrer des différences de revenu disponible libre entre des ménages présentant une même situation de départ. Le problème peut provenir d'une part des critères de calcul du revenu de référence et d'autre part de l'ordre dans lequel le droit à une prestation est calculé. On obtient par exemple un revenu disponible libre différent lorsqu'on commence par calculer si le ménage a droit à une réduction de primes et de quelle ampleur et qu'on examine ensuite seulement le droit éventuel à des allocations de logement, ou si l'on procède dans l'ordre inverse. C'est ainsi qu'un manque de coordination dans le calcul des prestations peut également produire des inégalités de traitement inhérentes au système.

7.2.4 Différences cantonales et communales

L'aménagement cantonal et communal de la fiscalité et des prestations sous condition de ressources génère d'importantes différences de revenu disponible libre d'un canton ou d'une commune à l'autre. L'étude « Impôts, transferts et revenus en Suisse »²⁵⁴ montre clairement qu'à salaire égal, le revenu disponible libre d'un ménage type varie fortement selon le lieu de domicile. Ainsi une famille monoparentale avec un enfant gagnant un salaire brut de 45 563 francs par année se retrouve-t-elle avec un revenu disponible libre de 19 857 francs à Schwyz, tandis qu'à Sion, elle dispose de 37 942 francs, soit près du double. Ces écarts sont essentiellement dus à une conception variable des prestations sous condition de ressources et des systèmes fiscaux. La variabilité des dépenses fixes pour l'entretien, telles que loyer, primes d'assurance-maladie et accueil extrafamilial, génère elle aussi d'importantes inégalités.

S'agissant de l'aide sociale, l'étude en question parvient à une conclusion similaire : malgré les directives CSIAS qui sont utilisées dans la grande majorité des localités étudiées et contribuent à une certaine harmonisation de l'aide sociale entre cantons, on constate toujours d'importantes différences de revenu disponible libre entre ménages au bénéfice de l'aide sociale. Une famille comptant deux enfants et deux adultes dont l'un touche un salaire brut de 28 800 francs par année pour un emploi à 100 % et qui bénéficie pour le reste du soutien de l'aide sociale profite, à Sion, d'un revenu disponible libre de 36 000 francs, contre seulement 26 500 francs à Bellinzone. Ces différences s'expliquent par des pratiques variables de l'aide sociale, certains cantons s'écartant des recommandations de la CSIAS pour le calcul du forfait pour l'entretien, mais un aménagement des éléments incitatifs différent d'un canton à l'autre conduit aussi à des écarts dans les montants versés.

Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, cette inégalité de traitement parfois importante ne joue toutefois un rôle que lorsqu'elle entame le minimum vital des personnes concernées.

7.3 Lutte contre les effets de seuil et meilleure coordination des prestations sous condition de ressources et des impôts

Ce chapitre explique pour commencer comment aménager les prestations sous condition de ressources pour qu'elles n'occasionnent pas d'effets de seuil. Suit une présentation des instruments de coordination intracantonale et intercantonale des prestations sous condition de ressources qui visent à une politique sociale cohérente et contribuent ainsi à la prévention de la pauvreté. Dans la dernière partie sont formulées différentes recommandations destinées à de possibles améliorations du système.

7.3.1 Aménagement optimal des prestations sous condition de ressources et de la fiscalité

Les prestations sous condition de ressources peuvent être agencées de manière à ne pas produire d'effets de seuil. Les systèmes de calcul doivent pour cela être aménagés de façon à ce que le droit à une prestation soit progressivement réduit jusqu'à s'éteindre au moment où le revenu dépasse une certaine limite. On parle dans ce cas de prestations sous condition de ressources connaissant une prétention partielle. Suivant l'organisation choisie pour cette réduction, on peut veiller à ce qu'une augmentation du salaire conduise également à une augmentation du revenu disponible libre.

Plusieurs cantons ont pris soins d'aménager les différentes prestations sous condition de ressources de manière à respecter cet objectif. Pour la réduction des primes d'assurance-maladie, par exemple, plus de la moitié des cantons appliquent des systèmes de calcul dénués d'effets de seuil. Dans le cas de l'avance sur pension alimentaire, deux bons tiers des cantons

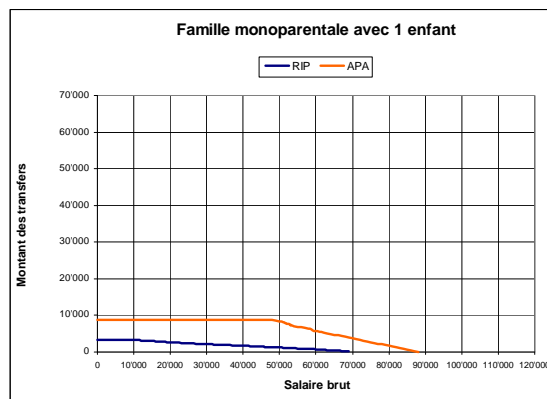
²⁵⁴ Knufer/Bieri 2007.

ont adopté le principe de la prétention partielle, mais suivant la conception du système, des effets de seuil peuvent tout de même se produire.

Améliorations hors aide sociale

Le graphique 7.5 illustre une conception optimale de deux prestations sous condition de ressources – la réduction individuelle des primes et l’avance sur pension alimentaire – hors aide sociale. La diminution des prestations n’est pas abrupte, mais s’effectue sur une fourchette importante du salaire brut, ce qui permet d’éviter les effets de seuil.

Graphique 7.5 : Aménagement de la réduction individuelle des primes (RIP) et de l’avance sur pension alimentaire (APA) sans effet de seuil



Lorsque le salaire brut augmente, le droit à la prestation diminue progressivement (à partir de 12 000 francs environ pour la RIP et de 48 000 francs environ pour l’APA) jusqu’à s’éteindre.

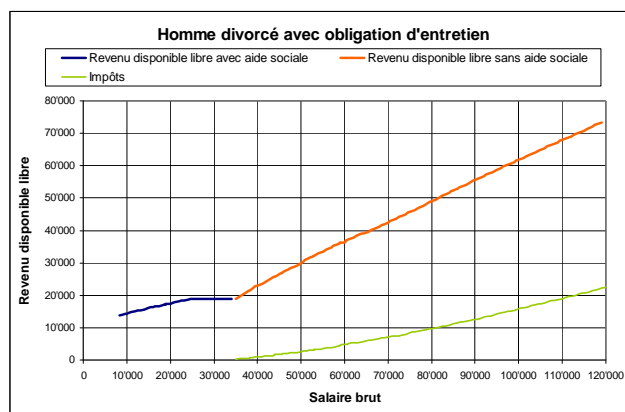
Améliorations dans la zone de limite du droit à l’aide sociale

Pour éviter les effets de seuil dans la zone de limite du droit à l’aide sociale, il est essentiel de prendre en considération les éléments incitatifs – en particulier la franchise sur le revenu – dans le calcul du droit à l’aide sociale. Cela signifie qu’un ménage est aidé lorsque son revenu – déduction faite de la franchise sur le revenu – est plus bas que les dépenses prises en compte. Ce principe doit s’appliquer à la fois aux ménages qui n’ont pas encore été soutenus (lors de l’entrée dans l’aide sociale, donc) et aux ménages qui bénéficient déjà de l’aide sociale et dont le droit doit être réexaminé suite à une modification de la situation financière (sortie de l’aide sociale).

Dans plusieurs cantons, le calcul du droit répond déjà à cette exigence. En outre, certains cantons n’imposent presque pas les bas salaires dans la zone de sortie de l’aide sociale, ou ne les soumettent qu’à l’impôt personnel. Le graphique 7.6 présente l’évolution optimale du revenu disponible libre²⁵⁵.

²⁵⁵ Ce tracé a été légèrement idéalisé. Dans la réalité, la charge fiscale induit un petit effet de seuil à la sortie de l’aide sociale.

Graphique 7.6 : Sortie de l'aide sociale sans effet de seuil



L'aide sociale et les autres prestations sous condition de ressources (non représentées ici) sont conçues de telle manière qu'à la limite du droit, la diminution ou la suppression de la prestation n'entraîne aucun effet de seuil. De plus, dans la zone de sortie de l'aide sociale, le revenu du ménage est exonéré d'impôts.

Dans l'exemple illustré ci-dessus, un supplément de salaire génère un revenu disponible libre plus élevé dans les deux zones problématiques (prestations sous condition de ressources en dehors de l'aide sociale, zone de limite du droit à l'aide sociale). A cet égard, la zone de plafond au sein de l'aide sociale constitue une exception (à partir d'un salaire brut de 24 000 francs, le revenu disponible libre dans l'aide sociale ne progresse plus). Ce plafond est dû au montant maximal de la franchise sur le revenu : ce montant maximal est atteint avec une activité lucrative à 100 %. Jusqu'à la fin du droit à l'aide sociale, le revenu disponible libre ne peut plus être amélioré. Une augmentation de salaire induit dans ce cas une diminution de l'aide sociale, sans que la franchise sur le revenu puisse être relevée. Une augmentation de salaire ne génère donc pas une hausse du revenu disponible libre. Cette faiblesse du système est néanmoins tolérable : premièrement, elle n'amène pas une péjoration de la situation, deuxièmement, elle n'est pas très significative du point de vue d'une éventuelle fausse incitation, et troisièmement, une augmentation de salaire offre une chance de se libérer de l'aide sociale.

Dans le graphique ci-dessus, le système fiscal est conçu de telle manière qu'aucun effet de seuil ne se fait sentir dans la zone de la fin du droit à l'aide sociale. Cette situation est liée à l'exonération fiscale du minimum vital. Le revenu n'est imposé que lorsqu'il dépasse la zone du droit à l'aide sociale.

Pour éviter l'effet de seuil lié au système fiscal, il est important que le montant de l'impôt s'élève avec le revenu disponible de manière continue. Ce principe s'applique également en cas d'exemption fiscale générale du minimum vital²⁵⁶. L'alternative à cette formule est l'assujettissement à l'impôt de tous les revenus (prestations sous condition de ressources comprises) avec une charge fiscale très faible jusqu'au minimum vital (et une compensation correspondante des limites du droit aux prestations sous condition de ressources) s'élevant progressivement pour les revenus supérieurs à ce seuil.

En réponse au postulat Hêche (09.3161), le Conseil fédéral poursuivra avec les cantons l'examen des effets de seuil et s'efforcera de les supprimer à tous les niveaux.

²⁵⁶ La proposition d'exemption fiscale du minimum vital est régulièrement relancée dans le débat politique par différentes parties, mais la dernière fois, en 2007, le Parlement fédéral l'a finalement rejetée, raison pour laquelle elle n'est pas reprise dans le présent rapport.

Mesures relevant de la compétence de la Confédération

Examen et suppression des effets de seuil

La Confédération poursuit avec les cantons l'examen des effets de seuil en vue de leur suppression.

Recommandations aux cantons et aux communes

Eviter les effets de seuil

Le Conseil fédéral propose aux cantons et aux communes d'adapter la structure des prestations sous condition de ressources et les règlements relatifs aux frais de prise en charge des enfants de telle sorte qu'une augmentation de salaire aboutisse effectivement à une augmentation du revenu disponible libre (selon le principe de l'équité horizontale) et qu'il n'y ait pas d'effets de seuil.

7.3.2 Harmonisation cantonale et communale

Lois d'harmonisation cantonales

Ces dernières années, plusieurs cantons ont harmonisé les prestations sous condition de ressources dans le cadre de révisions de lois ou de réorganisations administratives²⁵⁷. Les résultats obtenus sont exemplaires. Les lois réglementent par exemple la perception de prestations sous condition de ressources en définissant un revenu de référence unique pour la détermination du droit ainsi qu'un ordre dans lequel le droit est examiné (hiérarchisation des prestations). Cette approche débouche sur une procédure d'examen à plusieurs niveaux. Selon Robert E. Leu, il convient de « commencer par la prestation qui revient au plus grand cercle de bénéficiaires, pour terminer par l'aide sociale, constituant le dernier rempart. A chaque prestation accordée, le revenu disponible du ménage doit être recalculé pour évaluer le droit à une autre prestation, en tenant à chaque fois compte de la charge fiscale correspondante. »²⁵⁸ Ces harmonisations sont aussi porteuses de transparence pour les personnes en demande de prestations et sont généralement associées au concept du « guichet unique », dans lequel tout ce qui touche aux prestations sociales est traité en un seul lieu. Il convient de relever qu'elles ne permettent toutefois pas en elles-mêmes d'éviter les effets de seuil. Pour cela, les différentes prestations sous condition de ressources doivent être aménagées de manière à ce que la diminution ou la fin du droit n'entraîne pas d'effets de seuil.

Le crédit d'impôt, autre solution possible

Au lieu de coordonner les différentes prestations sous condition de ressources, il est également possible d'envisager de réduire leur nombre et de les remplacer par un autre instrument ad hoc. Le crédit d'impôt s'invite régulièrement dans les discussions relatives à la politique sociale. Le rapport de Leu et al.²⁵⁹ examine en particulier le crédit d'impôt dépendant du revenu et met l'accent sur ses conséquences sur la participation au marché du travail. Les auteurs sont d'avis que le crédit d'impôt lié à l'exercice d'une activité lucrative ne permettrait qu'une réduction limitée du nombre de prestations sous condition de ressources. En raison de leurs objectifs propres p.ex. les avances sur pension alimentaire et les réductions de primes d'assurance-maladie ne se prêtent pas à une intégration au système de crédit d'impôt. En revanche,

²⁵⁷ Office fédéral de la statistique 2007d, p. 7.

²⁵⁸ Leu et al. 2007, p. 183.

²⁵⁹ Leu et al. 2007, p. 19, 24 ss.

l'actuelle aide sociale pour les ménages actifs, les allocations de logement, les allocations d'entretien pour familles ainsi que d'autres prestations sociales spécifiques pourraient être remplacées par le crédit d'impôt dépendant du revenu, pour autant qu'elles ne poursuivent pas d'autres objectifs de politique sociale. Le crédit d'impôt est considéré comme une solution simple à la problématique des travailleurs pauvres, mais le fait que son effet incitatif semble globalement très faible joue en sa défaveur. De plus, si l'on voulait atteindre le même niveau de revenu avec le crédit d'impôt qu'avec l'aide sociale actuelle, les dépenses sociales augmenteraient massivement en raison d'un taux de recours beaucoup plus important. Les auteurs concluent donc que le crédit d'impôt dépendant du revenu n'est pas une solution judicieuse pour la Suisse et sont plutôt favorables à une adaptation de l'agencement des prestations sous condition de ressources ou du calcul du droit à l'aide sociale.

Recommandation aux cantons et aux communes

Harmonisation au niveau cantonal et communal des prestations sous condition de ressources et des impôts

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes de coordonner d'abord les prestations sous condition de ressources cantonales et communales (p. ex. revenu de référence unique), puis d'établir une hiérarchisation des prestations, autrement dit de déterminer l'ordre dans lequel les prestations sont examinées, afin que les personnes se trouvant dans des situations comparables disposent aussi de ressources financières comparables.

Enfin, les lois fiscales ont pour effet que les personnes réalisant un revenu légèrement supérieur à la limite fixée pour le droit à ces prestations se retrouvent souvent financièrement moins bien loties que celles qui n'atteignent pas cette limite. Le Conseil fédéral recommande par conséquent aux cantons d'aménager leurs systèmes fiscaux de manière à tenir compte de façon appropriée de la situation des familles menacées par la pauvreté et à éviter de créer des incitations négatives en matière d'emploi.

7.3.3 Efforts d'harmonisation sur le plan national

Au plan national également, l'harmonisation des prestations sous condition de ressources revient régulièrement dans la discussion. C'est ainsi qu'en réponse à un postulat de la CSSS-N, l'OFAS est en train de rédiger un rapport sur l'harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires (Postulat 06.3003, cf. chap. 4). Dans le domaine de l'aide sociale, on dispose déjà, avec les directives CSIAS, d'un instrument intercantonal d'harmonisation de l'aménagement et des normes de calcul de l'aide sociale. Les problèmes d'effets de seuil pourraient également être réglés dans le cadre de ces efforts. Il serait par exemple possible d'intégrer dans les directives CSIAS des dispositions précisant comment définir les limites du droit à l'aide sociale pour éviter les effets de seuil.

Le Parlement fédéral ne discute pas seulement de propositions d'harmonisation spécifiques ; le thème d'une réforme de l'ensemble du système de sécurité sociale revient régulièrement sur le tapis. Ainsi, en 2007, l'initiative parlementaire Rossini (07.453) demandait de revoir fondamentalement la conception et l'organisation du système suisse ; il n'y a pas été donné suite. Tout récemment, deux motions à la teneur identique (Wehrli 09.3659 et Fehr 09.3658) ont relancé le débat en exigeant une « réorganisation des tâches et des compétences dans la sécurité sociale ».

Un groupe de travail mandaté par le comité directeur de la CDAS (groupe de travail « loi fédérale en matière d'assistance – LAS ») a examiné les faiblesses du système actuel de prestations garantissant le minimum vital. Il estime que la garantie du minimum vital est trop peu considérée comme une tâche et une responsabilité communes. Pour lui, les instruments destinés à assurer ce minimum vital aux échelons fédéral, cantonal et communal sont insuffisamment coordonnés tant horizontalement (au sein du même échelon) que verticalement (entre les différents échelons). Il considère qu'il manque une approche législative globale permettant d'élaborer une politique de garantie du minimum vital uniforme et cohérente, dans laquelle seraient intégrées des réflexions issues de tous les niveaux du système. Lors de l'assemblée générale des 5 et 6 juin 2008, la CDAS a adopté le rapport du groupe de travail et décidé de continuer à étudier la possibilité d'une réglementation légale de la coordination dans le domaine de la couverture du minimum vital ainsi que la question d'une loi-cadre sur l'aide sociale²⁶⁰.

Proposition des cantons

Fort de son analyse, le groupe de travail « loi fédérale en matière d'assistance – LAS » de la CDAS propose une réglementation fédérale (loi-cadre) de la garantie du minimum vital permettant d'une part d'introduire des éléments préventifs et d'autre part de coordonner les prestations ou les systèmes de prestations dans le domaine de la garantie du minimum vital, tant au plan de la forme (harmonisation technique des systèmes) que du contenu (harmonisation du contenu, allant au besoin jusqu'à une adaptation de l'étendue des prestations). Il propose pour ce faire de procéder en deux temps. Dans un premier temps, il s'agirait d'édicter une « loi fédérale de coordination des systèmes de garantie du minimum vital » sous la forme d'un acte modificateur unique. L'objectif est ici la coordination tant formelle que matérielle du droit fédéral relatif à la garantie du minimum vital. La réglementation des rapports de travail précaires (code des obligations), l'avance sur pension alimentaire et la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie sont notamment citées comme de possibles éléments de ce droit harmonisé.

Dans un deuxième temps, un article portant sur l'intégration ainsi que sur la garantie du minimum vital devrait être introduit dans la Constitution fédérale et servir de fondement à une future loi-cadre fédérale de garantie du minimum vital. L'objectif final est l'élaboration d'une loi fédérale de garantie du minimum vital incluant une conception uniforme et cohérente de l'interaction des différents instruments de couverture du minimum vital (en particulier des assurances sociales et de l'aide sociale). L'uniformisation des prestations minimales, leur définition, les questions d'organisation (régionalisation) et la coordination des différents domaines de prestations sont citées comme des contenus possibles²⁶¹.

Pour le Conseil fédéral, la première partie de la proposition de la CDAS va cependant déjà bien au-delà d'une simple coordination, dans la mesure où elle exige notamment l'introduction de nouvelles prestations ou la réglementation des rapports de travail précaires au niveau fédéral. Le contenu de la loi-cadre fédérale de garantie du minimum vital à édicter ensuite dépasse lui aussi les simples questions de coordination, puisqu'elle réglerait des domaines relevant jusqu'ici de la compétence des cantons. La Confédération n'ayant pas pour l'heure la compétence de réglementer matériellement l'aide sociale, hormis les prestations d'assistance apportées aux Suisses de l'étranger ainsi qu'aux personnes relevant du domaine de l'asile ou admises provisoirement, la promulgation d'une telle loi-cadre nécessiterait une modification préalable de la Constitution.

²⁶⁰ Décision de l'assemblée générale de la CDAS du 6 juin 2008, in « la Loi fédérale en matière d'assistance-LAS. Rapport final du groupe de travail CDAS. Août 2008 », p. 4, http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Sozialwerke/Sozialhilfe/2008.09.12_Schlussbericht_AG_ZUG_SODK_f.pdf (consulté le 8.10.2009).

²⁶¹ Ibid. p. 7 s., 23 ss.

Concernant la réforme fondamentale de la sécurité sociale qui est demandée, le Conseil fédéral est sceptique, raison pour laquelle il recommande le rejet des motions déjà mentionnées (Fehr 09.3658 et Wehrli 09.3659). Le fait que les assurances sociales soient définies en fonction de la cause du dommage peut, dans certains cas, rendre la délimitation entre elles difficile. Mais par ailleurs, rien, ni en pratique ni dans les études sur le sujet, n'indique que cette situation pose systématiquement des problèmes et accroisse le risque de pauvreté pour les personnes concernées. Cependant, pour disposer de bases de discussion plus objectives sur l'avenir de la sécurité sociale en Suisse, le Conseil fédéral, dans le cadre de sa réponse au postulat Schenker (09.3655)²⁶², soumettra au Parlement ses réflexions à propos du système actuel et de l'évolution future de la sécurité sociale. Le Conseil fédéral est disposée à poursuivre les discussions engagées avec les cantons sur les problèmes concrets de coordination dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse.²⁶³

Réglementation fédérale (loi-cadre) relative à la coordination du droit matériel de l'aide sociale et au minimum vital – efforts de coordination concrets

Le Conseil fédéral est disposé à discuter, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse, des problèmes concrets de coordination qui se posent et à chercher des solutions de concert avec les cantons. Il mettra aussi l'accent sur les démarches visant à mieux coordonner la réadaptation et la réinsertion. Il recommande aux cantons d'harmoniser au besoin les prestations cantonales de garantie du minimum vital (aide sociale incluse) au moyen d'accords intercantonaux.

²⁶² Le postulat Schenker (09.3655) « Assurance générale du revenu » demande au Conseil fédéral d'exposer dans un rapport son avis quant à l'idée d'une assurance générale du revenu. Celle-ci permettrait d'éviter les problèmes d'articulation et de transition, de même que les injustices et les redondances. Ses prestations seraient allouées à toute personne provisoirement ou durablement sans activité professionnelle.

²⁶³ En juin 2008, le DFI et la CDAS ont adopté l'accord instituant un « dialogue national sur la politique sociale suisse ». Ce sera désormais le cadre des rencontres où Confédération, cantons et communes pourront régulièrement discuter des questions centrales concernant le développement de la sécurité sociale du pays, <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/02240/index.html?lang=fr>, communiqué de presse du CDAS, http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_Medienmitteilung_SODK_JaKo_f.pdf (consulté le 26.9.2009).

8. Attentes des personnes concernées par la pauvreté

Résumé

Les personnes en situation de précarité peuvent fournir des indications importantes concernant l'efficacité et les lacunes des mesures de lutte contre la pauvreté. Elles revendiquent essentiellement le droit de participer, de même que du respect et de l'estime. Elles souhaitent avoir une place dans la société et dans le marché du travail.

Lorsque ces personnes décrivent ce qu'elles vivent et font état de leurs attentes, il suffirait d'accorder plus d'attention et de compréhension à leur situation pour trouver des solutions plus appropriées et plus durables en matière d'aide sociale. Elles estiment par ailleurs important d'être mieux informées de leurs droits.

Associer les personnes concernées à la discussion pour définir des mesures de lutte contre la pauvreté s'impose pour trois raisons : premièrement, elles peuvent décrire concrètement l'impact de la pauvreté sur le quotidien et les difficultés qui en découlent. Deuxièmement, ce sont elles les mieux placées pour faire entrer dans le débat les attentes des personnes vivant dans la pauvreté ; les efforts pour les soutenir et les accompagner sont d'autant plus fructueux que l'on tient compte des souhaits qu'elles expriment. Troisièmement, elles connaissent d'expérience les différentes mesures de lutte contre la pauvreté et peuvent livrer, sur la base de leur propre vécu, de précieuses informations concernant le potentiel d'amélioration de ces mesures.

C'est pourquoi les personnes en situation précaire étaient représentées dans le groupe de direction par le mouvement ATD Quart Monde et associées de cette manière au développement de la présente stratégie de lutte contre la pauvreté. Des personnes vivant dans la pauvreté ont été entendues à plusieurs reprises lors de l'élaboration des documents fondamentaux relatifs aux divers champs thématiques de la stratégie. Pour la réalisation du présent chapitre, nous nous sommes appuyés sur différents éléments. Nous avons d'abord utilisé un document qu'ATD Quart Monde a rédigé tout spécialement dans ce but en collaboration avec des personnes défavorisées. Nous nous sommes aussi servis d'un dossier que des représentants de personnes vivant dans la pauvreté de toute la Suisse avaient réalisé en 2007 à l'occasion de la « Journée mondiale du refus de la misère », à l'attention de la présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey²⁶⁴. Enfin, nous avons repris des informations tirées du Rapport social 2008 du canton de Berne, qui contient en particulier des interviews menées avec douze personnes touchées par la pauvreté²⁶⁵.

Conséquences de la pauvreté sur le quotidien

Les personnes vivant dans la pauvreté livrent des témoignages impressionnants qui montrent que les restrictions dues à la pauvreté touchent des domaines fondamentaux de l'existence comme l'alimentation, l'habillement, le logement, la culture, les loisirs, etc.

« Quand je veux aller manger le soir, je commande quelque chose pour dix francs et je ne prends rien à côté, pas de salade, rien à boire. Seulement de l'eau. Les gens me regardent

²⁶⁴ ATD Quart Monde 2007, <http://quart-monde.ch/actions/17octobre/17-octobre-2007.html> (consulté le 19.9.2009).

²⁶⁵ Rapport social 2008. La pauvreté dans le canton de Berne : les voix des personnes concernées. http://www.gef.be.ch/site/fr/gef_soiziales_sozialbericht_2008 (consulté le 24.9.2009).

parfois de travers, mais bon. Le lendemain, je saute le repas de midi. Je dois bien économiser quelque part, et je ne peux pas ailleurs. Je n'achète déjà pas d'habits. »²⁶⁶

« J'ai déjà déménagé d'un 3 ½ pièces à un 2 ½ pièces, pour lequel je ne paie plus que 720 francs au lieu de 870 francs. Mon ancien appartement a été rénové et le loyer est maintenant de 1400 francs par mois. A la maison, j'ai une chambre à coucher, une cuisine, une table pliante et mon canapé, qui est en fait constitué de trois matelas. Je n'ai pas de paroi murale, pas de table de salon et pas de télévision. La stéréo, on m'en a fait cadeau, dieu merci. »²⁶⁷

« Ça fait longtemps que je ne suis plus parti en vacances. Je n'y arrive plus. Je ne peux plus rien mettre de côté. Avec l'argent que je reçois, je dois manger, acheter des habits et payer mes factures. Sur mon téléphone portable, j'ai encore un crédit d'environ 3 francs, mais je ne peux pas le charger. Avec quoi ? »²⁶⁸

Ces restrictions ne représentent pas seulement des diminutions de la qualité de vie, elles conduisent aussi à d'autres difficultés : manque de contacts sociaux et exclusion sociale, problèmes dans la recherche de logement, etc.

« Je n'achète pas d'habits neufs, et cela pose problème par rapport à mon intégration. Je dois rencontrer les gens qui me correspondent. On reconnaît vite le statut des gens à leur habillement. Et quand tu ne peux pas t'aligner dans ce domaine, c'est grave, y compris quand tu ne peux pas tenir une conversation sur le domaine du travail ou des loisirs... Qu'est-ce que je dois répondre à des questions comme : Qu'est-ce que tu fais ? Où travailles-tu ? Quand prends-tu tes vacances ? Où pars-tu pour les vacances ? »²⁶⁹

« On parle d'intégration tout le temps, mais les portes sont fermées, les portes se ferment. Les gens ont peur des assistés, ils ont peur de l'étranger. Dès que tu dis que tu es aux œuvres sociales, les portes se ferment immédiatement, même pour le moindre logement. On est freiné dans beaucoup de choses. »²⁷⁰

« Evidemment qu'on se sent exclu. Surtout quand on cherche un appartement et qu'on doit déménager. C'est là qu'on remarque qu'on est vraiment exclu, marginalisé. Quand vous êtes au service social, vous ne méritez rien. En général, dès que les gens savent qu'on est assisté, ils ne nous acceptent pas. »²⁷¹

L'exclusion sociale est renforcée par le fait que les personnes en situation précaire restent parfois à l'écart parce qu'elles ont honte d'être pauvres, trouvent le contrôle social insupportable et craignent les petites phrases culpabilisatrices. Par ce retrait social, elles évitent d'avoir à supporter cette déconsidération.

Les difficultés financières créent également souvent des tensions au sein de la famille. Les enfants en pâtissent, et les soucis matériels persistants ou le manque de soutien à la maison peuvent les amener à rencontrer des problèmes à l'école. Ils n'ont souvent pas suffisamment de place pour étudier sans être dérangés. Il n'y a fréquemment pas non plus assez d'argent pour se rendre chez le médecin ou chez le dentiste.

Attentes principales des personnes concernées par la pauvreté

Les personnes vivant dans la pauvreté revendiquent essentiellement le droit de participer, du respect et de l'estime dans tous les domaines de l'existence : au quotidien, dans leur environnement, au travail, dans les rapports avec les autorités. En fait partie l'intégration sociale

²⁶⁶ Ibid. p. 10.

²⁶⁷ Ibid. p. 28.

²⁶⁸ Ibid. p. 31.

²⁶⁹ Ibid. p. 10.

²⁷⁰ Ibid. p. 65.

²⁷¹ Ibid. p. 72.

avec les moyens financiers nécessaires, sans luxe, de même qu'un emploi sur le marché du travail primaire, et pas en atelier protégé.

« J'aimerais sortir du service social. J'imagine déjà retrouver un travail convenable avec un salaire décent qui me permette de repartir à zéro pour pouvoir payer mes dettes. Ce serait comme une nouvelle vie, avec de quoi vivre, en sachant que cet argent est à moi. Je n'ai pas besoin de plus, seulement le nécessaire, car cela ne me sert à rien d'avoir plus. Ce serait super ... »²⁷²

Les personnes en situation de précarité souhaitent que leurs enfants et adolescents aient les mêmes chances que tous les autres enfants. Elles voudraient qu'ils soient accompagnés et soutenus de manière à pouvoir suivre une formation et vivre sans prestations de soutien. Il s'agit également de trouver des solutions pour le financement de la formation.

« Nous souhaitons que tous les enfants aient les mêmes chances. Pourtant, à l'école, on demande aux parents beaucoup de collaboration et de responsabilités. Or nous qui avons grandi dans la pauvreté, nous ne pouvons pas le faire, faute de moyens. »²⁷³

Les personnes concernées par la pauvreté souhaitent parfois plus de compréhension pour leur situation de la part de l'école et une meilleure collaboration avec les enseignants. Signalons à ce propos le cycle de dialogue « L'école de tous les enfants », réalisé en 2003 par ATD Quart Monde et le Département de l'instruction publique du canton de Genève, qui a donné aux parents et aux enseignants l'occasion de mieux faire mutuellement connaissance.

Ces dernières années, des personnes vivant dans la pauvreté se sont regroupées en plusieurs endroits (p. ex. Flawil, Bâle, Zurich, Renens, Neuchâtel) pour favoriser les échanges, se soutenir mutuellement, développer des idées et exprimer leurs demandes avec plus de force. Les personnes confrontées à la pauvreté souhaiteraient un soutien plus fréquent à l'organisation de rencontres de ce type.

Expérience des mesures de lutte contre la pauvreté et attentes en la matière

Le souhait de participation, de respect et d'estime concerne généralement aussi les rapports entre les autorités et les personnes vivant dans la pauvreté : « Parlez avec nous et pas de nous ».²⁷⁴ Elles demandent le dialogue à tous les niveaux et avec tous les acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté, afin que cette connaissance mutuelle permette de faire tomber les préjugés et de réfléchir ensemble aux mesures à prendre. Elles voudraient qu'on les rencontre dans un esprit de respect et qu'on les considère comme des partenaires à part entière.

Les personnes en situation précaire déplorent le manque fréquent de compréhension des assistants sociaux vis-à-vis de leur situation. Ils ne réalisent pas les conséquences des pressions qu'ils exercent pour réduire les dépenses de consommation courante. Un déménagement dans un appartement moins cher peut par exemple entraîner la perte du réseau et, partant, de l'aide et du soutien des voisins, conduisant ainsi à un isolement social accru. De plus, trouver un nouveau logement relève souvent du parcours du combattant dans la mesure où les bailleurs exigent une caution ou n'acceptent pas de louer à des bénéficiaires de l'aide sociale. Les personnes concernées regrettent par conséquent le fait que les assistants sociaux n'aient que peu de temps à disposition et prennent dès lors des décisions sur des bases insuffisantes, pour ainsi dire « à la tête du client ». Elles affirment également ne pas vraiment être informées de leurs droits.

« Très souvent, on ne nous demande pas notre avis, on décide pour nous et pour nos enfants. On ne nous écoute pas et nous ne sommes pas respectés. Ou alors nous devons

²⁷² Ibid. p. 39.

²⁷³ ATD Quart Monde 2007, p. 10. <http://quart-monde.ch/actions/17octobre/17-octobre-2007.html> (consulté le 19.9.2009).

²⁷⁴ Ibid. p. 5.

raconter notre histoire dans différents bureaux et personne n'a de solution. Nous ne savons pas à qui nous adresser pour nous défendre. Nous ne sommes pas suffisamment informés et ne connaissons pas assez nos droits. »²⁷⁵

Les personnes vivant dans la précarité attendent de l'aide sociale non seulement une aide matérielle, mais aussi un conseil global personnalisé leur permettant d'améliorer leur situation. Elles souhaitent également être conseillées et soutenues dans leurs initiatives. De leur point de vue, une condition importante d'un conseil de qualité, c'est que les collaborateurs de l'aide sociale éprouvent une certaine compréhension pour leur situation.

« Nous avons vraiment besoin d'aide. Les démarches sont plus difficiles pour nous que pour quelqu'un qui vit dans la norme. Nous sommes trop souvent laissés à nous-mêmes. »²⁷⁶

Lorsque les personnes menacées ou touchées par la pauvreté sont intégrées sur le marché de l'emploi, leurs conditions de travail sont souvent précaires. Dans cette situation, elles souhaiteraient davantage de protection dans leur travail. Un soutien financier destiné à une formation complémentaire leur permettrait aussi de sortir durablement de la pauvreté.

Recommandations aux cantons et aux communes

Les mesures et recommandations en faveur de groupes-cibles spécifiques figurent aux chapitres 2 à 6, raison pour laquelle nous y renvoyons ici. Les personnes concernées par la pauvreté soulignent cependant aussi les lacunes du système. Dans ce domaine, deux recommandations sont soumises ci-après aux cantons et aux communes.

Tant les personnes concernées que les autorités compétentes en matière d'aide sociale voient le recours à l'aide sociale comme une solution transitoire. Elles s'accordent également sur le fait que la couverture purement financière des besoins vitaux ne suffit souvent pas pour sortir durablement de l'aide sociale.

Cette dernière, du fait de la complexité croissante de ses tâches, est en train de changer de paradigme, passant d'une approche de pure assistance à une activation des ressources et des aptitudes des bénéficiaires, dans le but de les réinsérer dans le marché du travail. Cette évolution a déjà fait son entrée dans les normes de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS²⁷⁷ à l'occasion de la révision partielle de 2005 : l'insertion socio-professionnelle y est désormais encouragée et l'incitation financière à prendre une activité professionnelle, à la conserver ou à l'étendre y est renforcée (supplément d'intégration, franchise sur le revenu). Parmi les professionnels de l'aide sociale, on discute actuellement de ce que recouvre la notion d'activation des ressources : dans quelle mesure cette approche nécessite de nouveaux concepts ou de nouvelles méthodes de conseil ? Faut-il repenser le rôle des bénéficiaires de l'aide sociale ?²⁷⁸ Pour que ces derniers parviennent à se réinsérer sur le marché du travail, ils ont besoin d'un conseil global personnalisé. Or actuellement, en raison de diverses mesures d'économie et de l'augmentation du nombre de personnes tributaires de l'aide sociale, les assistants sociaux n'ont pratiquement pas de temps à consacrer à leurs usagers.

Le programme national de recherche PNR 51, qui analyse les processus menant à l'intégration ou à l'exclusion dans différents domaines politiques, arrive aux conclusions suivantes s'agissant de l'aide sociale : « Le PNR 51 recommande que l'aide sociale prenne mieux en compte les besoins de ses usagers. Les problèmes des chômeurs sont aujourd'hui souvent beaucoup plus complexes qu'autrefois, en particulier du fait que le marché du travail ne favorise plus le modèle de l'employé à temps plein occupant le même poste toute sa vie. Il offre en outre de moins en moins d'emplois aux personnes non qualifiées. Il faut que l'aide sociale mise plus fortement sur

²⁷⁵ ATD Quart Monde 2007, p. 8. <http://quart-monde.ch/actions/17octobre/17-octobre-2007.html> (consulté le 19.2.2009).

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Normes CSIAS, <http://www.skos.ch/fr/?page=richtlinien/> (consulté le 18.9.2009).

²⁷⁸ Maegli/Burri 2008, p. 55.

le consentement libre et la participation et qu'elle s'efforce d'établir une relation de confiance avec les chômeurs. »²⁷⁹

L'un des objectifs de la réorientation de l'aide sociale est d'aménager cette dernière de sorte qu'elle offre un conseil et un soutien effectifs aux bénéficiaires, afin qu'ils réintègrent, dans la mesure du possible, le marché du travail.

Amélioration de l'encadrement social fourni par l'aide sociale aux personnes touchées par la pauvreté

Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'organiser l'aide sociale de manière à rendre possible une offre effective de conseil et d'encadrement individualisés aux personnes touchées par la pauvreté, dans le respect de leur dignité. Des mesures adaptées aux situations individuelles devraient aider ces personnes à pouvoir durablement se passer de l'aide sociale et à subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

Les personnes touchées par la pauvreté connaissent souvent mal leurs droits, les prestations de sécurité sociale dont elles pourraient éventuellement bénéficier, ainsi que les services qui s'en occupent. Il manque la plupart du temps un service public auquel elles pourraient s'adresser pour exposer leurs demandes et elles sont souvent ballottées d'un service à l'autre. La création de services d'information et l'amélioration de l'accès aux organes de médiation (ombudsman) permettraient de remédier à cet état de fait. Les personnes en situation de précarité doivent pouvoir s'adresser à un service spécifique pour obtenir les informations concernant leurs droits, les offres existantes ainsi que les personnes ou institutions compétentes. Elles doivent aussi pouvoir s'adresser à un service ad hoc lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec une décision de l'autorité en matière d'aide sociale.

Faciliter l'accès aux organes de médiation et mise en place des services d'information

Le Conseil fédéral recommande d'élargir autant que possible l'accès aux organes de médiation existant au niveau cantonal ou communal, et de mettre en place et de développer des services d'information auprès desquels les personnes menacées ou touchées par la pauvreté pourront se renseigner sur leurs droits et l'offre existante, ainsi que sur les personnes et services compétents.

²⁷⁹ Programme national de recherche « Intégration et exclusion » PNR 51, communiqué de presse, Renforcer l'aide sociale, http://www.nfp51.ch/files/MM_PNR51_20-05-08_f.pdf (consulté le 18.09.2009).

9. La menace de pauvreté au cours de la vie et les principales mesures proposées

En Suisse, de nombreuses personnes ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins en suffisance et sont ainsi menacées de pauvreté. Grâce au bon développement de notre système de sécurité sociale, la plupart vivent néanmoins au-dessus du seuil de pauvreté, avec l'aide des prestations étatiques. Des personnes vivent toutefois dans la pauvreté du fait qu'elles n'ont pas droit aux prestations de sécurité sociale ou qu'elles n'y recourent pas. Le présent rapport stratégique vise à dégager des mesures ciblées en vue de réduire dans notre pays les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et d'améliorer la situation des personnes menacées ou touchées par la pauvreté, leurs chances de participation à la vie sociale et au marché du travail, ainsi que leurs perspectives d'avenir.

La stratégie se concentre sur les principales lacunes mises à jour, et elle s'articule selon les risques de pauvreté qui surviennent au long d'un parcours de vie. Il convient ce faisant de prêter une attention spéciale aux groupes de population particulièrement menacés que sont, selon les statistiques de l'aide sociale et sur les *working poor*, les familles monoparentales, les familles comptant trois enfants ou davantage, les enfants et les jeunes, les *working poor*²⁸⁰, ainsi que les chômeurs de longue durée et les chômeurs en fin de droits.²⁸¹ En vue d'une lutte efficace contre la pauvreté, le rapport s'interroge enfin sur la possibilité d'optimiser le système de sécurité sociale lui-même.

9.1 La problématique de la pauvreté en Suisse

9.1.1 Problèmes de pauvreté au long du parcours de vie

La problématique de la pauvreté chez les enfants et les jeunes

Une bonne formation et l'intégration dans le marché de l'emploi sont la meilleure des protections contre la pauvreté. Les bases d'une insertion réussie se posent dès la prime enfance et au cours de la scolarité obligatoire. Les mesures de prévention prises avec succès durant l'enfance et l'adolescence sont les mieux à même de prévenir la pauvreté à l'âge adulte et dans la vieillesse. Stimulés et encouragés par l'entourage familial et par l'école, mais aussi par les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, les enfants développent des compétences cognitives et sociales et acquièrent des compétences pratiques. Pour la petite enfance en particulier, il existe déjà, surtout au plan local, beaucoup de mesures et d'initiatives de soutien, mais elles sont souvent encore peu connues et insuffisamment mises en réseau.

Du niveau de la formation de base acquise durant la scolarité obligatoire dépend le succès de l'étape suivante, le passage au degré secondaire II (à un apprentissage ou à des établissements de type école professionnelle ou école secondaire supérieure). De nombreuses solutions transitoires (p. ex. année d'orientation) permettent aussi d'y accéder plus tard. Une fois la formation achevée suit le prochain défi : le passage à la vie active.

Diverses études montrent que les enfants issus de familles éloignées des milieux de la formation, ou disposant de faibles ressources financières, présentent dès leur entrée à l'école

²⁸⁰ Le terme de *working poor* désigne des personnes de 20 à 59 ans qui travaillent au moins une heure par semaine et vivent dans un ménage dont les membres accomplissent au moins un équivalent plein temps et dont le revenu mensuel est inférieur au seuil de pauvreté (cf. ch. 4).

²⁸¹ Le Parlement européen aussi recommande de se concentrer sur les principaux groupes concernés. Position du Parlement Européen, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD\(2007\)0278_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD(2007)0278_FR.pdf) (consulté le 9.10.2009).

un retard de développement par rapport à leurs camarades du même âge. Cela se vérifie particulièrement pour les familles issues de la migration. Ce retard perdure tout au long de la carrière scolaire, notamment parce que le système suisse n'est pratiquement pas en mesure de compenser l'influence de l'origine sociale sur les résultats scolaires, comme le montrent notamment les résultats des études PISA²⁸². Les chances de ces enfants en matière de formation professionnelle, puis d'emploi, sont de ce fait réduites.

La prévention de la pauvreté des enfants et des jeunes repose sur la création, au départ, des meilleures chances possibles pour tous. Ceux dont les conditions de départ sont moins bonnes ont besoin de mesures de soutien spécifiques, débutant dès la petite enfance, qui leur permettent de développer pleinement leurs aptitudes. Pour les enfants issus de la migration, il est préférable qu'ils apprennent la langue d'enseignement avant même leur entrée à l'école, afin qu'ils puissent suivre le programme scolaire dès le début. Pendant la scolarité aussi, il faudrait garantir que les enfants socialement défavorisés bénéficient du soutien et de l'encadrement nécessaires (p. ex. devoirs accompagnés). Il est également important d'impliquer les parents, c'est-à-dire de les conseiller et de les soutenir dans leur rôle de parents et d'exemple pour leurs enfants. Par ailleurs, il importe d'aborder à temps l'orientation professionnelle des adolescents qui risquent de rater le passage à la formation professionnelle, pour les préparer de façon ciblée à bien négocier ce premier cap. Afin d'éviter les ruptures de formation, il faudrait au besoin accompagner les jeunes également pendant leur formation. De même, les jeunes socialement défavorisés devraient être soutenus par des subsides de formation suffisants, afin qu'ils puissent accomplir une formation adaptée à leurs aptitudes et à leurs connaissances, quels que soient leur origine et le canton où ils vivent. Pour garantir leurs chances de trouver ensuite un emploi, il faudrait si possible que tous les jeunes suivent une formation post-obligatoire.

En raison des exigences accrues sur le marché du travail, le passage de la formation à la vie active est devenu plus difficile. La concurrence est grande sur le marché et les jeunes n'ont pas encore acquis d'expérience professionnelle. Ce second cap recèle un risque élevé de chômage, ce qui se traduit par un taux de chômage supérieur à la moyenne dans la catégorie des jeunes adultes. Pour qu'ils conservent leurs chances, il est essentiel que les jeunes chômeurs ne perdent pas le contact. Il est possible d'agir en ce sens par des mesures de formation et d'occupation ou par des stages professionnels.

Si l'on ne parvient pas à amener les jeunes à achever une formation, ou à combler par la suite leurs lacunes de formation, leur risque de tomber dans la pauvreté les accompagne en général toute leur vie.

La pauvreté pendant la phase de vie active

Les personnes les plus menacées par la pauvreté sont d'abord celles qui sont peu qualifiées, à commencer par les jeunes qui n'ont pas achevé de formation professionnelle, mais surtout les étrangers qui étaient adolescents ou adultes lorsqu'ils ont immigré. Leurs chances sur le marché du travail sont mauvaises et dépendent fortement de la conjoncture. De même, les chances des femmes sur ce marché sont fréquemment moins bonnes, à cause du cumul de plusieurs facteurs. Elles sont plus souvent actives à temps partiel, dans des branches à bas salaire et dans des rapports de travail précaires. Si la situation économique se détériore, le taux de chômage augmente après un certain temps et les rapports de travail précaires se font plus fréquents. Plus le chômage dure longtemps, plus les chances de retrouver un emploi diminuent. Les personnes de plus de 50 ans qui n'ont pas de formation post-obligatoire, notamment, de même que le personnel auxiliaire, courent un risque très élevé de rester longtemps sans travail. La plupart des chômeurs de longue durée – sans emploi pendant plus d'une année – n'en retrouvent pas avant l'expiration de leur droit aux indemnités de chômage. Une partie d'entre

²⁸² Office fédéral de la statistique 2007b, p. 23 s. McCluskey. Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft? Forum Caritas. Berne, 17 janvier 2008, http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf (consulté le 8.9.2009).

eux parvient ensuite à réintégrer le marché du travail, une autre perçoit, aussitôt arrivée en fin de droits ou après une période transitoire, des prestations de l'aide sociale. C'est ainsi que, ces dernières années, le nombre d'allocataires de l'aide sociale ayant une pleine capacité de travail a augmenté, de même que celui des personnes ayant besoin de soutien pendant plus de trois ans.

La responsabilité financière à l'égard des enfants – autrement dit, la nécessité que le revenu permette de subvenir aux besoins de la famille – accroît aussi le risque de pauvreté à l'âge adulte. Les plus menacées sont les familles monoparentales et les familles nombreuses. Une caractéristique des personnes élevant seules leurs enfants, par rapport aux couples, est le peu de temps qu'elles peuvent consacrer à l'activité lucrative en raison de leurs obligations familiales. En plus, pendant qu'elles travaillent, elles ont en général besoin d'une prise en charge des enfants, qui n'est pas gratuite. Par ailleurs, leur situation financière dépend étroitement, dans bien des cas, du montant de la pension alimentaire qu'elles obtiennent.

Enfin, une personne peut aussi tomber dans la pauvreté en raison de facteurs personnels, par exemple des problèmes de santé ou des problèmes sociaux, dont les effets peuvent d'ailleurs se cumuler. Ainsi, la combinaison d'un bas niveau de formation et de facteurs personnels conduit souvent à la pauvreté.

La lutte contre la pauvreté à l'âge adulte repose pour l'essentiel sur deux piliers. Le premier est constitué par les prestations matérielles assurant la couverture des besoins vitaux : prestations des assurances sociales, de l'aide sociale, mais aussi prestations cantonales ou communales sous condition de ressources. Le second consiste en mesures d'activation de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale qui visent l'insertion professionnelle et l'intégration sociale. Il peut s'agir en l'occurrence de pures mesures d'occupation, mais elles ont aussi pour but de renforcer les ressources personnelles des intéressés, ce qui est important dans la perspective d'une prévention durable de la pauvreté. Les chances de réinsertion peuvent par exemple être favorisées par des offres de formation continue renforçant les compétences professionnelles : celles-ci permettent aux personnes menacées de pauvreté de vivre à l'avenir le plus longtemps possible sans dépendre des prestations de l'Etat – assurances sociales ou prestations sous condition de ressources. Particulièrement difficile à cet égard est la réinsertion des chômeurs de longue durée. Il est donc essentiel que les mesures interviennent tôt pour les personnes qui courent un risque élevé de rester longtemps sans emploi. En ce qui concerne les *working poor*, par définition déjà intégrés dans le marché du travail, les mesures se limitent pour l'essentiel au soutien financier apporté par les prestations sous condition de ressources.

En complément des formes de lutte contre la pauvreté exposées ci-dessus, diverses mesures améliorent indirectement la situation des familles menacées ou touchées par la pauvreté en réduisant leurs dépenses d'entretien et en constituant une contribution à l'infrastructure dont elles ont besoin. En fait partie, par exemple, l'extension de l'offre de places à des tarifs avantageux dans les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Le recours à ces offres permet aux personnes concernées d'augmenter leur temps de travail et d'améliorer du même coup leur situation financière. Ces offres peuvent aussi avoir un effet positif sur les enfants de ménages pauvres, dont le développement pourra être stimulé par la fréquentation de ces structures, cependant que l'amélioration de la situation financière permettra de mieux aménager le quotidien de tous les membres de la famille.

La problématique de la pauvreté chez les personnes âgées

La pauvreté des personnes âgées a fortement régressé en Suisse depuis l'introduction de l'AVS. Grâce au système des trois piliers, le minimum vital est en règle générale garanti aux personnes à la retraite. Dans les cas où la prévoyance personnelle n'y suffit pas, les PC à l'AVS réduisent considérablement le risque de tomber dans la pauvreté. Etant donné qu'aucune action ne s'impose d'urgence pour lutter directement contre la pauvreté dans cette phase de

vie, la stratégie ne propose pas de mesures ni de recommandations spécifiques en faveur des personnes âgées.

Mais au-delà des ressources matérielles, il importe, par des améliorations ciblées d'ordre qualitatif, de maintenir l'autonomie de la population âgée et de renforcer son intégration sociale. Le Conseil fédéral a aussi adopté cette orientation dans sa stratégie pour une politique suisse de la vieillesse²⁸³. Des formes de logement appropriées, par exemple, permettent de ne pas quitter son environnement coutumier et aident les personnes âgées à conserver leur autonomie le plus longtemps possible.

9.1.2 Problèmes inhérents au système de sécurité sociale

Le système suisse de sécurité sociale s'est développé progressivement, sans plan d'ensemble. Outre les assurances sociales, il existe au niveau cantonal ou communal de nombreuses prestations qui sont accordées lorsqu'un besoin financier est prouvé (p. ex. aide sociale, réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, avances de pension alimentaire, aides familiales et allocations de logement). Des études relatives à ces prestations sous condition de ressources ont montré qu'une activité mieux rémunérée n'entraînait pas toujours une hausse du revenu disponible. Ainsi, un ménage gagnant davantage suite à une augmentation peut perdre le droit à une prestation donnée, et disposer, de ce fait, d'un revenu inférieur à celui qu'il avait avant l'augmentation. De plus, ces prestations ne sont souvent pas coordonnées avec les impôts. Il peut ainsi arriver, suivant l'agencement de la loi fiscale, qu'un ménage ayant droit à l'aide sociale dispose – du fait que celle-ci est exonérée d'impôts – d'un revenu plus important qu'un ménage dont le revenu dépasse de peu la limite donnant droit à l'aide sociale. En optimisant leur système fiscal, les cantons pourraient, sans grands frais, améliorer la prévoyance sociale tout en renforçant l'incitation à exercer une activité lucrative.

On notera aussi que le montant disponible sur un revenu équivalent diffère beaucoup d'un endroit à l'autre en raison des différences entre les taux d'imposition et entre les prestations sociales des cantons et des communes. Cette inégalité de traitement a son importance pour la lutte contre la pauvreté lorsqu'elle compromet la couverture des besoins vitaux de la personne concernée.

Un autre problème a trait au conseil et à l'encadrement qui, sous la responsabilité des autorités cantonales et communales, s'adressent directement aux personnes tributaires de l'aide sociale. Comme leur nombre a augmenté ces dernières années et que les mesures d'économie se multiplient dans ce domaine, les assistants sociaux n'ont souvent pas assez de temps pour approfondir l'analyse et l'accompagnement des situations individuelles. Or, dans le même temps, l'approche de l'aide sociale tend toujours plus vers une activation des ressources et des capacités individuelles des allocataires, ce qui nécessite – si l'on veut que cette approche soit couronnée de succès – une individualisation plus poussée des consultations. Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de cette tâche.

Par ailleurs, les personnes touchées par la pauvreté relèvent le manque fréquent de lieux d'accueil indépendants, qui pourraient leur fournir des informations nécessaires et spécifiques et les soutenir par exemple lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec les décisions des autorités.

Autre défaut du système de protection sociale, les différences parfois très importantes, d'un canton à l'autre, dans l'organisation de la réduction individuelle des primes. La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit l'octroi de subsides fédéraux et cantonaux pour réduire les primes d'assurance-maladie des assurés de condition économique modeste.²⁸⁴ Un monitoring

²⁸³ Conseil fédéral 2007.

²⁸⁴ Dans son message de novembre 1991 concernant la LAMal, le Conseil fédéral parlait de l'idée que les cantons définiraient la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie de telle sorte que ces dernières ne dépasseraient pas 8 % du revenu imposable des ménages. Cela représente environ 6 % du revenu disponible. Le Parlement n'a pas voulu de cet objectif de politique sociale.

de la mise en œuvre de la réduction des primes par les cantons, réalisé sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique, montre que celle-ci parvient effectivement à réduire efficacement les primes, mais que ces dernières continuent dans presque tous les cantons à grever fortement le budget des ménages.²⁸⁵

Il faut signaler enfin l'absence d'une assurance obligatoire d'indemnités journalières en cas de maladie. Certes, une partie des salariés profite aujourd'hui déjà, grâce à la prévoyance privée de leur employeur, d'une assurance d'indemnités journalières ou de dispositions prévoyant la poursuite du versement du salaire. Mais lorsque celles-ci font défaut, une longue incapacité de travail pour cause de maladie peut conduire à la pauvreté, surtout pour les personnes engagées dans des rapports de travail précaires ou pour les indépendants.

9.1.3 Bases manquantes

Les travaux relatifs au rapport stratégique ont aussi montré que, pour diverses raisons, les informations sur les effets des mesures en cours font parfois défaut. Certes, ces dernières années, des statistiques de la pauvreté et de l'aide sociale ont été mises en place pour quantifier la pauvreté ; elles sont indispensables pour un monitoring des types de situations considérés ici. Cependant l'on manque encore d'études longitudinales et d'analyses approfondies qui permettraient de décrire et d'expliquer en détail l'évolution de la pauvreté, aussi bien pour les différentes cohortes que pour les diverses phases de vie, en fonction de certains événements tels que la conjoncture économique. Des études de ce type ont déjà été menées avec succès sur le développement d'enfants et d'adolescents (COCON) ou sur les passages entre l'école, la formation et l'exercice d'une profession (TREE). L'approche longitudinale permet aussi, par exemple, de suivre plus précisément le développement professionnel de jeunes personnes, et par conséquent de mieux estimer les effets à long terme des mesures de lutte contre la pauvreté.

9.2 Mesures et recommandations

Dans le cadre des assurances sociales, la Confédération peut s'engager pour améliorer l'insertion dans le marché du travail. Mais en dehors de ce cadre, la compétence constitutionnelle de la plupart des champs d'action qui jouent un rôle dans la prévention et la lutte contre la pauvreté relève des cantons et des communes. C'est pourquoi la majorité des mesures proposées s'adressent directement à ces collectivités. La Confédération peut assister les cantons dans leurs tâches en mettant à leur disposition son savoir-faire et des informations, ainsi que soutenir des projets pilotes spécifiques et participer à leur évaluation. Contribuant en outre à la coordination entre les cantons, elle peut aussi améliorer les conditions cadre par des mesures ciblées (p. ex. promotion du travail). Enfin, elle peut contribuer à la prévention de la pauvreté par la fiscalité, des subventions et des aides financières (p. ex. pour l'accueil extrafamilial des enfants).

Comme les orientations principales de la stratégie de lutte contre la pauvreté s'appuient sur de multiples mesures prises par divers acteurs, la récapitulation qui suit est divisée en mesures du ressort de la Confédération (9.2.1) et en recommandations à l'adresse des cantons et des communes (9.2.2). Ces recommandations se réfèrent à des mesures concrètes en faveur de certains groupes cibles, ainsi qu'à la coordination intercantonale. La coopération entre cantons est importante en premier lieu afin de fixer des normes minimales valables pour tous.

²⁸⁵ Le monitoring montre que l'objectif de politique sociale initialement prévu n'est atteint que dans quatre cantons. Office fédéral de la santé publique. Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. 2008, p. 73 ss. http://www.interface-politikstudien.ch/de/projekte_publicationen/publikationen/05_43_pv_monitoring_2007.php (consulté le 27.9.2009).

Il n'est pas possible pour l'instant d'estimer le coût de la réalisation de ces recommandations, car il dépend de la nature de la mise en œuvre et celle-ci est à son tour fonction des particularités cantonales et/ou communales. Pour les mêmes raisons, aucune proposition n'est faite non plus pour le financement. Coût et financement devront être précisés lors de la planification concrète des actions à réaliser.

9.2.1 Mesures relevant de la compétence de la Confédération

Les perspectives financières des collectivités publiques se sont fortement détériorées en raison du ralentissement économique global de ces 18 derniers mois. Le budget de la Confédération prévoit pour les années 2011 à 2013 un déficit structurel de plusieurs milliards de francs. Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé le 30 septembre 2009 de mettre en place un programme de consolidation destiné à alléger ledit budget de 1,5 milliard de francs par année. Il entend en outre suspendre provisoirement les projets impliquant des surcroûts de dépenses importants. Les mesures du ressort de la Confédération proposées ici doivent donc tenir compte de la marge de manœuvre financière limitée dont elle disposera au cours des prochaines années.

9.2.1.1 En faveur des enfants et des jeunes

Pour encourager les enfants socialement défavorisés et les aider à réussir le passage vers la formation professionnelle et l'exercice d'un métier, la Confédération peut soutenir les cantons avant tout dans leurs efforts de prévention. Un besoin d'intervention se manifeste dans le domaine de l'éducation précoce. En ce qui concerne le passage vers la formation professionnelle, la Confédération a déjà repéré les points faibles et y répond par des programmes d'encouragement spécifiques. Dans le cadre de la promotion de projets visant à développer la formation professionnelle, l'accent est mis sur l'intégration des adolescents et des jeunes adultes dans cette formation.

- **Pilotage et mise en œuvre du case management « Formation professionnelle »** : se fondant sur la nouvelle loi sur la formation professionnelle, la Confédération a élaboré des bases de validation des prestations de formation en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. Fin 2009, l'organisation de projet a adopté un guide et la mise en place généralisée d'offres de validation a débuté dans les cantons.
- **Encouragement de l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes ayant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques** : l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques est un axe prioritaire des projets d'encouragement de la formation professionnelle. La Confédération soutient les projets réalisés par les cantons, par des organisations du monde du travail ou par des tiers. Elle favorise également la coordination et l'échange d'expériences entre partenaires, par exemple en organisant des journées destinées aux professionnels de terrain et en faisant connaître des projets innovateurs dans le domaine de l'intégration.

9.2.1.2 En faveur des personnes en âge de travailler

Pour aider les personnes en âge de travailler qui sont menacées de pauvreté, la Confédération simplifie les conditions d'obtention de diplômes de formation à l'âge adulte. Cela doit aussi bien améliorer les possibilités de gain des working poor et leurs perspectives sur le marché du travail que contribuer à réduire la pauvreté des familles. La Confédération s'engagera avec les partenaires de la CII pour améliorer les mesures de réinsertion sur ce marché. Elle oriente le travail des organes d'exécution de l'assurance-chômage par des indicateurs de résultats dans le cadre d'accords de prestations. A moyen terme, des indicateurs évaluant la rapidité et la durabilité du placement seront testés.

- **Validation des acquis** : la nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoit que les adultes doivent pouvoir obtenir des diplômes fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle sans suivre intégralement et formellement de filière de formation. La Confédération a élaboré des bases de validation des prestations de formation en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. Les compétences professionnelles attestées sont prises en compte et seules les compétences manquantes doivent faire l'objet de cours ou de modules. Fin 2009, l'organisation de projet a adopté un guide et la mise en place généralisée des offres de validation a débuté dans les cantons.
- **Amélioration des mesures d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail** et de la collaboration dans le domaine de la formation continue : le Conseil fédéral invite les partenaires de la CII à évaluer ensemble les formes de collaboration existantes et à poursuivre leur développement, à optimiser le placement et les mesures de réadaptation et de réinsertion, à garantir un accès à ces mesures qui soit adapté aux besoins et, le cas échéant, à élaborer de nouvelles offres. Une collaboration plus étroite entre l'AC et l'aide sociale, mais aussi avec l'AI – par exemple sous forme de programmes de qualification financés en commun – serait souhaitable dans le domaine de la formation continue également.
- **Contrôle des indicateurs de résultats AC** : le pilotage orienté résultats de l'assurance-chômage (AC) vise un placement rapide des demandeurs d'emploi. La Confédération vérifiera à moyen terme si les indicateurs de résultats de l'AC peuvent être utilisés pour prévenir encore mieux le chômage de longue durée et lutter de façon plus durable contre le chômage. Le but est d'obtenir une réinsertion professionnelle non seulement rapide mais aussi durable des chômeurs de longue durée.
- **Développement de la politique d'intégration** : la Confédération continuera de développer sa politique en matière d'intégration des étrangers.

9.2.1.3 Amélioration du système des prestations sous condition de ressources

Un débat sur la nécessité ou non d'introduire au niveau fédéral une réglementation relative au minimum vital est lancé depuis longtemps. Les propositions et les initiatives en la matière n'ont pour l'heure rallié aucune majorité sur le plan politique. Les cantons viennent de proposer une nouvelle fois d'examiner cette question de concert avec la Confédération.

- **Réglementation fédérale (loi-cadre) relative à la coordination du droit matériel de l'aide sociale et au minimum vital – efforts de coordination concrets** : une telle réglementation cadre aurait pour but de renforcer la coordination entre les assurances sociales, la coordination horizontale au niveau des cantons (aide sociale / autres prestations sous condition de ressources), ainsi que la coordination verticale entre les trois niveaux de l'Etat, en matière de minimum vital. Elle servirait aussi à faire progresser l'harmonisation des prestations ou du système de prestations. Dans cet ordre d'idée, la Confédération et les cantons envisagent d'édicter ensemble un acte modificateur unique sous forme de loi fédérale de coordination des systèmes de garantie du minimum vital, ainsi qu'une réglementation cadre de cette garantie (p. ex. conditions du droit aux prestations, prestations minimales, coordination des domaines de prestations). La Confédération n'ayant pas pour l'heure la compétence de réglementer matériellement l'aide sociale, hormis les prestations d'assistance apportées aux Suisses de l'étranger ainsi qu'aux personnes relevant du domaine de l'asile ou admises provisoirement, la promulgation d'une telle loi-cadre nécessiterait une modification préalable de la Constitution. Un groupe de travail institué par la CDAS a élaboré de premières propositions.
Face à la demande de réforme fondamentale de la sécurité sociale, le Conseil fédéral se montre sceptique. Mais il est disposé à discuter, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse, des problèmes concrets de coordination qui se posent et à chercher des solutions de concert avec les cantons. Il mettra aussi l'accent sur les démarches visant à résoudre ceux de ces problèmes qui concernent la réadaptation et la réinsertion. Il

recommande aux cantons d'harmoniser au besoin les prestations cantonales de garantie du minimum vital (aide sociale incluse) au moyen d'accords intercantonaux.

- **Examen et suppression des effets de seuil** : la Confédération poursuit avec les cantons l'examen des effets de seuil en vue de leur suppression.

9.2.2 Recommandations adressées aux cantons, aux communes et aux partenaires sociaux

Les cantons et les communes encouragent aujourd'hui déjà une foule de mesures, d'initiatives et de projets ayant directement ou indirectement pour but de prévenir la pauvreté ou de la combattre ; mais des lacunes subsistent dans divers domaines. Les recommandations de la Confédération à l'adresse de ces collectivités entendent surtout susciter des mesures en faveur de groupes spécifiques ou les intensifier, de sorte qu'ils puissent renforcer leurs ressources et sortir durablement de la pauvreté. Diverses mesures visent en outre à améliorer les conditions cadre, mais la Confédération juge que des améliorations sont aussi souhaitables au niveau du système.

9.2.2.1 Recommandations aux cantons et aux communes touchant les enfants et les jeunes

Les recommandations faites aux cantons et aux communes touchent l'encouragement à long terme de projets dans le domaine de l'éducation précoce, l'extension des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire ainsi que le développement du travail social en milieu scolaire. Pour favoriser l'insertion des jeunes dans le marché du travail, le Conseil fédéral recommande la mise en place d'un case management à l'échelle nationale et l'institution d'un concordat intercantonal pour l'octroi de subsides de formation qui étende au degré secondaire II et au niveau tertiaire l'accès aux formations et l'harmonise entre les cantons. Le Conseil fédéral invite aussi à améliorer la coordination et la coopération entre les acteurs des diverses politiques publiques qui soutiennent des projets et des initiatives en faveur des enfants et des jeunes.

- **Promotion durable de projets stimulant le développement des enfants en bas âge socialement défavorisés** : les cantons et les communes devraient encourager davantage des offres d'éducation précoce faciles d'accès, qui favorisent le développement des enfants et soutiennent les parents dans leur tâche d'éducateurs. Par faciles d'accès, on entend par exemple des offres qui s'inscrivent dans les quartiers, qui vont trouver les familles chez elles ou qui tiennent spécifiquement compte de l'origine culturelle des personnes. Une façon d'aider les parents est par exemple de leur dispenser des connaissances sur le développement des enfants.
- **Développement d'une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire répondant aux besoins** : le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier les efforts en vue de développer une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire qui réponde aux besoins. Pour faciliter l'accès des familles socialement défavorisées à ces structures, le Conseil fédéral invite à tenir davantage compte de la situation des familles à faible revenu dans les bases de calcul des tarifs et à éviter les effets de seuil.
- **Offre scolaire de soutien aux enfants socialement défavorisés** : le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'examiner si l'offre de soutien (p. ex. devoirs accompagnés, enseignement de rattrapage) est suffisante pour les enfants socialement défavorisés.
- **Développement ciblé du travail social en milieu scolaire** : le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux grandes communes de développer le travail social en milieu scolaire de telle sorte qu'il puisse aussi assumer davantage de tâches contribuant à améliorer l'intégration d'enfants socialement défavorisés. Ce type de travail social doit avoir une action préventive, afin de détecter suffisamment tôt les problèmes chez ces enfants. Dans ce cas, il fait office de médiateur entre l'école et les parents. Cette intervention peut

permettre d'éviter que la scolarité de ces enfants prenne un tour problématique. Pour remplir cette tâche, le travail social en milieu scolaire doit pouvoir agir indépendamment du travail social traditionnel.

- **Accès amélioré aux activités de loisirs pour les enfants socialement défavorisés** : le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'examiner dans quelle mesure ils pourraient améliorer l'accès des enfants socialement défavorisés à des activités de loisirs organisées (sport, musique, théâtre, etc.) et étendre le cas échéant l'offre d'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, afin que ces enfants puissent avoir des loisirs actifs et créatifs et développer tout leur potentiel. Il importe en particulier d'éliminer autant que possible les obstacles financiers et sociaux. Il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les espaces de vie, dans les quartiers défavorisés où vivent beaucoup de familles menacées par la pauvreté, pourraient être aménagés de façon à favoriser l'épanouissement des enfants et des jeunes.
- **Mise en œuvre du case management « formation professionnelle »** : dans les cantons, qui ont la responsabilité de mettre en œuvre le case management en tant qu'organes d'exécution, des procédures et des structures sont mises en place pour intégrer durablement dans la vie professionnelle les jeunes dont la situation est gravement compromise (cf. mesures du ressort de la Confédération, ch. 9.2.1.1).
- **Amélioration de la mise en réseau et de la collaboration des acteurs** : dans les domaines de l'éducation, de la migration, de la santé et de l'action sociale, il existe de nombreuses initiatives en faveur des enfants et des jeunes socialement défavorisés. Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'intensifier l'échange d'informations et d'expériences sur ces efforts entre professionnels et d'envisager un regroupement rationnel des activités. En l'espèce, il y a aussi lieu de rechercher la collaboration avec les organisations non gouvernementales (œuvres d'entraide, organisations de migrants, etc.) et la conclusion de partenariats avec les personnes touchées par la pauvreté.
- **Adoption d'un concordat intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études** : Le Conseil fédéral salue les efforts des cantons en vue de fixer dans un nouveau concordat des principes valables dans toute la Suisse et des normes minimales pour l'octroi de subsides de formation. Il invite les cantons à en faire avancer la mise en œuvre.

9.2.2.2 Recommandations aux cantons, aux communes et aux partenaires sociaux touchant les personnes en âge de travailler

Dans un esprit d'équité fiscale, le Conseil fédéral recommande aux cantons d'examiner régulièrement la situation fiscale des familles à faible revenu. Dans le cadre de l'assurance-chômage (AC) et de l'aide sociale, les possibilités de formation continue offertes aux allocataires devraient être utilisées à fond et étendues le cas échéant. Il revient en outre aux partenaires sociaux d'inscrire dans les conventions collectives un article relatif à la formation continue ayant des chances d'être suivi d'effets. Enfin, un encouragement de l'offre d'emplois à salaire partiel pourrait faciliter la réinsertion dans le marché du travail.

- **Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu** : Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'introduire, en dehors de l'aide sociale, des prestations complémentaires en faveur des familles dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté alors qu'elles sont intégrées professionnellement ou pendant qu'elles suivent une formation. Ces prestations doivent être coordonnées de façon adéquate avec le système fiscal afin d'éviter de nouveaux effets de seuil.
- **Mise en œuvre de la validation des acquis** : Le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes de faire avancer la mise en œuvre de la validation des acquis et d'en informer activement les groupes cibles potentiels.

- **Détection précoce du chômage de longue durée** : les chances de réintégrer le marché du travail s'amenuisent avec l'augmentation de la durée du chômage. Les personnes qui présentent un risque élevé de chômage de longue durée doivent donc pouvoir bénéficier le plus tôt possible de mesures ciblées. Le Conseil fédéral recommande aux cantons de développer les mesures existantes permettant de repérer à temps les personnes ainsi menacées (p. ex. en fonction du profil de risque) et d'en développer de nouvelles.
- **Possibilités de formation continue pour les bénéficiaires de l'AC et de l'aide sociale** : les offices régionaux de placement devraient exploiter la marge de manœuvre existante en matière de formation continue et de qualification des bénéficiaires de l'AC ; l'aide sociale devrait encore augmenter cette marge de manœuvre en ce qui concerne ses propres allocataires. Dans les deux cas, l'objectif est la réinsertion durable des personnes concernées sur le marché du travail.
- **Encouragement des emplois à salaire partiel** : les communes et les cantons pourraient à l'avenir chercher davantage à collaborer avec les entreprises en vue de créer des emplois à salaire partiel pour réinsérer les chômeurs tributaires de l'aide sociale. Le cas échéant, ils collaboreraient avec des entreprises sociales, en soutenant, autrement dit, la mise en place et l'exploitation de telles entreprises pour familiariser à nouveau les bénéficiaires de prestations avec les exigences du monde du travail et faciliter ainsi la transition du marché du travail dit secondaire vers le marché primaire.
- **Inscription d'un article relatif à la formation continue dans les conventions collectives de travail** : suivre régulièrement des formations continues durant sa vie professionnelle est essentiel au maintien de sa capacité de gain. C'est pourquoi le Conseil fédéral saluerait le fait que les partenaires sociaux intègrent aux futures conventions collectives un article sur la formation continue, comprise au sens d'un apprentissage tout au long de la vie.

9.2.2.3 Recommandations aux cantons et aux communes touchant l'amélioration du système

Des analyses scientifiques ont montré que le système a besoin d'être amélioré. Il s'agit surtout d'éviter les effets indésirables associés aux prestations sous condition de ressources (effets de seuil). Le Conseil fédéral recommande en outre aux cantons d'axer davantage le conseil et l'encadrement, mais aussi l'agencement des prestations de l'aide sociale, sur l'objectif consistant pour les usagers à pouvoir se passer durablement de cette aide. Des services d'information destinés aux personnes touchées par la pauvreté pourraient compléter une offre de conseil et de soutien qui est souvent lacunaire. L'accès aux organes de médiation (ou ombudsman) pourrait également être amélioré.

- **Eviter les effets de seuil et harmoniser au niveau cantonal et communal les prestations sous condition de ressources** : le Conseil fédéral invite les cantons à poursuivre de concert l'examen des effets de seuil en vue de leur suppression. Il propose aux cantons et aux communes d'adapter la structure des prestations sous condition de ressources et les règlements relatifs aux frais de prise en charge des enfants de telle sorte qu'une augmentation de salaire aboutisse effectivement à une augmentation du revenu disponible libre (selon le principe de l'équité horizontale) et qu'il n'y ait pas d'effets de seuil. Il leur recommande en outre de coordonner les prestations sous condition de ressources cantonales et communales (p. ex. revenu de référence unique), puis d'établir une hiérarchisation des prestations, autrement dit de déterminer l'ordre dans lequel les prestations sont examinées, afin que les personnes se trouvant dans des situations comparables disposent aussi de ressources financières comparables
- **Systèmes fiscaux cantonaux** : les lois fiscales ont pour effet que les personnes réalisant un revenu légèrement supérieur à la limite fixée pour le droit à ces prestations se retrouvent souvent financièrement moins bien loties que celles qui n'atteignent pas cette limite. Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'aménager leurs systèmes fiscaux de manière à

tenir compte de façon appropriée de la situation des familles menacées par la pauvreté et à éviter de créer des incitations négatives en matière d'emploi.

- **Allocations familiales** : le Conseil fédéral recommande aux cantons d'inclure les personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans leur régime d'allocations familiales et de verser des allocations plus élevées à partir du troisième enfant.
- **Amélioration de l'encadrement social fourni par l'aide sociale aux personnes touchées par la pauvreté** : le Conseil fédéral recommande aux cantons et aux communes d'organiser l'aide sociale de manière à rendre possible une offre effective de conseil et d'encadrement individualisés aux personnes touchées par la pauvreté, dans le respect de leur dignité. Des mesures adaptées aux situations individuelles devraient aider ces personnes à pouvoir durablement se passer de l'aide sociale et subvenir elles-mêmes à leurs besoins.
- **Faciliter l'accès aux organes de médiation et mise en place des services d'information** : le Conseil fédéral recommande d'élargir autant que possible l'accès aux organes de médiation existant au niveau cantonal ou communal, et de mettre en place et de développer des services d'information auprès desquels les personnes menacées ou touchées par la pauvreté pourront se renseigner sur leurs droits et l'offre existante, ainsi que sur les personnes et services compétents.

10. Conclusions et mise en œuvre

Dans un pays à structure fédérale comme la Suisse, la prévention et la lutte contre la pauvreté concernent avant tout les trois niveaux institutionnels (Confédération, cantons et communes). Il s'agit alors d'accorder les mesures et les initiatives horizontalement et verticalement entre ces trois niveaux de façon à ce que les moyens investis pour atteindre l'objectif visé – réduire la pauvreté – le soient de la façon la plus efficiente possible. Par ailleurs, la prévention et la lutte contre la pauvreté nécessitent l'implication de domaines politiques très divers : sécurité sociale, formation, migration, marché du travail et santé. Les mesures prises dans ces domaines aux niveaux national, régional et local devraient donc être ainsi conçues qu'elles prennent toujours en compte les effets sur les autres domaines. Cela dit, les services de la Confédération, des cantons et des communes ne sont pas les seuls à s'engager dans la prévention et la lutte contre la pauvreté ; nombre d'acteurs non étatiques interviennent également.²⁸⁶ Il s'agit d'ONG qui se mobilisent pour les groupes de population défavorisés, ainsi que des partenaires sociaux qui veillent à l'équité des conditions dans le monde du travail. Il faut enfin y associer aussi les personnes concernées elles-mêmes, membres actifs et responsables de la société.

10.1 Programme commun : stratégie nationale

Les éléments essentiels de la prévention de la pauvreté en Suisse sont les prestations existantes des assurances sociales, celles de l'aide sociale, ainsi que les diverses prestations sous condition de ressources. Les mesures de la stratégie doivent, d'un côté, renforcer les ressources des personnes menacées, à commencer par les enfants et les jeunes, de telle sorte qu'elles ne tombent pas dans la pauvreté (prévention). De l'autre, il faut dans toute la mesure du possible soutenir les bénéficiaires de prestations sociales et les personnes touchées par la pauvreté de façon qu'elles ne soient plus tributaires de ces prestations et trouvent par elles-mêmes le moyen de s'en sortir (politique sociale misant sur l'activation). L'objectif commun à toutes ces mesures est d'agir à long terme, autrement dit de servir à améliorer durablement la situation économique et sociale des personnes concernées, dans le respect de leur dignité et de leur intégrité. Sur le fond, l'on peut dégager trois orientations essentielles de la stratégie.

- 1. Prévenir la pauvreté** : les mesures visent en priorité à améliorer les chances de formation des groupes de population vulnérables, car c'est là la clé de la participation à la vie sociale et de l'insertion professionnelle. Il faut soutenir et encourager de façon ciblée les enfants socialement défavorisés, dès la petite enfance et durant toute la scolarité obligatoire, jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études. Et à l'âge adulte, les mesures de formation et de perfectionnement – par exemple en cas de perte d'emploi ou après une interruption du parcours professionnel – doivent augmenter les chances de se réinsérer durablement dans le marché du travail.
- 2. Combattre la pauvreté par l'activation** : pour une prévention et une lutte durables contre la pauvreté, au-delà de la garantie matérielle du minimum vital, il importe aussi de soutenir les mesures d'activation permettant aux personnes menacées ou touchées par la pauvreté d'atteindre et de garder leur indépendance financière, par des conseils et un encadrement individuels, et en renforçant leurs ressources propres. Cette activation comprend des mesures d'occupation et de formation, mais aussi des mesures d'insertion directe dans le marché du travail (entreprises sociales par exemple). Il est apparu qu'il existe un potentiel d'optimisation en ce qui concerne l'inscription à des mesures de réinsertion et peut-être aussi les mesures elles-mêmes.

²⁸⁶ Egalement par l'intermédiaire de la CDAS, de la CDIP, de la CdC, de l'Association des communes suisses et de l'Initiative des villes Politique sociale.

3. Optimiser le système : la troisième orientation de la stratégie vise à optimiser le système de sécurité sociale. Il s'agit notamment de mieux organiser les prestations sous condition de ressources (pour éviter les effets de seuil), de mieux les coordonner entre elles et avec les impôts, et aussi d'améliorer le conseil et l'encadrement offerts par les services sociaux aux personnes concernées. Il importe aussi de poursuivre le développement de la CII.

Les mesures particulièrement prometteuses favorisant ces orientations stratégiques sont présentées au chapitre 9. Nouvelles ou déjà en place pour certaines, elles s'inscrivent dans divers domaines politiques et touchent de nombreux acteurs aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Ceux-ci sont appelés à assumer leur responsabilité pour mettre en œuvre les mesures et initiatives proposées et contribuer ainsi à réduire ou prévenir durablement la pauvreté en Suisse. La récapitulation des mesures et des recommandations doit servir de base aux acteurs pour élaborer leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté dans leur domaine de compétences. De plus, le groupe de direction a défini trois champs d'action pour lesquels des efforts particuliers s'imposent :

- 1. Favoriser l'équité des chances dans le domaine de la formation** : l'analyse a montré notamment qu'en Suisse, le succès scolaire dépend fortement de l'environnement familial, en particulier pour les enfants d'origine étrangère. Les résultats des recherches indiquent que des différences existent dès l'entrée à l'école. C'est pourquoi il faut mettre l'accent sur l'encouragement du développement des enfants qui sont défavorisés aujourd'hui, autrement dit réduire la sélectivité du système de formation.
- 2. Améliorer les mesures de réinsertion sur le marché du travail** : l'insertion durable sur le marché du travail est au cœur de la lutte contre la pauvreté, car elle permet aux intéressés de subvenir, au moins en partie, à leurs besoins. Plusieurs organes d'exécution visent l'intégration des bénéficiaires de prestations. Une amélioration des mesures et un renforcement de la collaboration interinstitutionnelle entre les acteurs permettront d'augmenter l'efficacité et l'efficacé de ces mesures.
- 3. Lutter contre la pauvreté des familles** : les familles sont menacées de pauvreté notamment parce que la somme nécessaire pour vivre augmente avec la venue des enfants, cependant que les obligations familiales réduisent souvent les possibilités d'exercer une activité lucrative. Parfois, en dépit d'une activité à plein temps, le salaire ne suffit pas à couvrir les besoins de toute la famille. Il faut donc trouver des mesures spécifiques pour soutenir de façon ciblée les familles confrontées à ce problème.

10.2 Position des cantons, des communes et des villes

Les cantons, les communes et les villes ont été associés à l'élaboration du présent rapport via leurs représentants au sein du groupe de pilotage et du groupe de direction. Leurs organes se sont déjà prononcés au niveau technique sur le projet de rapport au printemps 2009. Mais il était clair dès le début du processus d'élaboration de la stratégie que ces partenaires essentiels devaient aussi être consultés au niveau politique.

10.2.1 Position des cantons

Début juillet 2009, les cantons ont été invités à donner leur avis politique sur le projet de rapport stratégique par l'entremise de la CDAS. Ils ont cependant préféré s'abstenir en dépit de sollicitations répétées. La CDAS a néanmoins annoncé qu'elle allait présenter en été 2010, à l'occasion de l'« Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » décrétée par l'UE, une prise de position des cantons sur le thème de la lutte contre la pauvreté.

10.2.2 Position des communes et des villes

Les communes – représentées par l'Association des communes suisses – et les villes – représentées par l'Initiative des villes: Politique sociale – ont également été invitées en été 2009 à donner leur avis politique.

Sur le fond, les communes et les villes soutiennent les efforts en vue d'une stratégie commune de lutte contre la pauvreté. L'Association des communes suisses confirme qu'elle est prête à continuer à travailler sur le sujet. Il importe surtout pour elle de regrouper de façon souple et constructive les divers efforts déjà entrepris en maints endroits aux différents niveaux.

Les deux organisations jugent que le rapport stratégique constitue un bon état des lieux et une bonne base pour la suite des travaux. Elles se félicitent que tous les acteurs importants aient été associés à son élaboration, et sont également favorables à sa focalisation sur six thématiques.

Elles déplorent néanmoins l'absence d'une orientation stratégique (Association des communes suisses : on ne trouve pas dans le rapport de « stratégie harmonisée élaborée conjointement par les trois partenaires étatiques avec une clarification des rôles et des compétences »). L'Initiative des villes estime que le rapport n'esquisse pas de système global cohérent de lutte contre la pauvreté anticipant l'évolution, qu'il se concentre sur les domaines d'intervention classiques et qu'il omet d'analyser les questions d'intégration sociale suivant une approche large. La prochaine étape devrait être selon elle de fixer des priorités parmi les mesures partiellement ou non encore mises en œuvre. Celles-ci devraient être prises à tous les niveaux politiques et être coordonnées entre elles. Elle propose en outre pour la suite des travaux d'agender en temps utile une discussion entre les spécialistes et les responsables politiques. L'Association des communes suisses souhaite que la répartition des tâches et des responsabilités, ainsi que les questions de financement, soient tirées au clair par un organe tripartite à composition équilibrée.

Sur le fond, l'Initiative des villes salue les propositions de coordination des diverses prestations sous condition de ressources, de développement de la CII, ainsi que les travaux en vue d'une loi-cadre fédérale. Les travaux concernant la CII ne devraient cependant pas se limiter à une analyse : une coordination est d'autant plus nécessaire que le montant des prestations varie beaucoup suivant l'institution sociale qui intervient (AI, AC, aide sociale). Dans le débat sur une loi-cadre fédérale, il serait bon que les réflexions s'étendent à l'ensemble du système de sécurité sociale. Il est également souhaité que la discussion sur la stratégie inclue la question du revenu minimum. Il faudrait au moins que la Confédération et les cantons interviennent auprès des partenaires sociaux pour que des salaires minimaux soient inscrits dans les conventions collectives de travail et les contrats types. L'Initiative des villes déplore en outre que la stratégie ne prévoit pas de mesures pour améliorer les conditions de logement des personnes touchées par la pauvreté. Elle reproche enfin au rapport de ne pas aborder les problèmes des personnes pauvres qui ne touchent pas de prestations sociales (comme les sans-papiers, par exemple).

L'Association des communes suisses souhaite que de nombreuses autres questions soient abordées dans la suite des travaux. Il faudrait notamment différencier la problématique de la pauvreté et les moyens de lutter contre celle-ci en fonction des lieux (ville ou campagne), et prendre en compte la question de l'exode rural, le rôle du bénévolat dans la lutte contre la pauvreté et l'implication d'autres domaines politiques comme la santé et la sécurité.

L'Association des communes suisses et l'Initiative des villes attendent de la Confédération qu'elle s'engage davantage et affiche sa volonté d'inscrire durablement à l'agenda politique la question de la lutte contre la pauvreté. Pour elles, la Confédération ne s'engage pas suffisamment dans le rapport et se contente de formuler des recommandations, se dégageant de la responsabilité et du financement de cette lutte en s'en remettant aux cantons et aux communes, ou en évitant d'aborder la question dans la discussion. L'Initiative des villes voudrait que le rapport montre plus clairement encore quelle contribution la Confédération entend

apporter à la réalisation des objectifs formulés dans la stratégie, et comment elle compte les prendre en compte dans les projets de réforme en cours.

10.2.3 Appréciation des prises de position

Le Conseil fédéral regrette que les cantons n'aient pas jugé bon de donner leur avis. Il s'attend cependant à ce que ceux-ci, dans la prise de position annoncée, reconnaissent que la lutte contre la pauvreté est un thème important. Dans le même temps, il salue la grande disponibilité des villes et des communes à s'engager pour la prévention et la lutte contre la pauvreté en Suisse.

Tout d'abord, le Conseil fédéral tient à s'inscrire en faux contre le reproche de ne pas assumer sa responsabilité dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. De par la Constitution fédérale, la Confédération assume la responsabilité des assurances sociales. Non seulement ces dernières contribuent par leurs prestations à éviter aux assurés de devoir vivre dans la pauvreté en cas de chômage, d'invalidité ou à leur retraite, mais l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité, par leurs mesures de réinsertion, aident aussi les personnes concernées à réintégrer le marché de l'emploi. Dans le domaine de l'aide sociale, en revanche, la Constitution ne prévoit aucune compétence fédérale, hormis les prestations d'assistance apportées aux Suisses de l'étranger ainsi qu'aux personnes relevant du domaine de l'asile ou admises provisoirement. C'est par conséquent aux cantons et aux communes qu'il revient d'apporter l'aide et le soutien complémentaires aux personnes pour qui les prestations des assurances sociales s'avèrent insuffisantes, quelles qu'en soient les raisons.

Le Conseil fédéral souligne en outre que des travaux sont en cours sur diverses questions (p. ex. les prestations complémentaires pour les familles, l'harmonisation des avances de pensions alimentaires, l'assurance obligatoire d'indemnités journalières), raison pour laquelle celles-ci ne sont pas approfondies dans la présente stratégie. Sur d'autres thèmes, le Parlement fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises, rejetant les propositions faites (p. ex. pour une refonte complète du système de sécurité sociale).

La focalisation sur six thématiques effectuée par le groupe de direction en raison de l'étendue et de la complexité du sujet a pour conséquence que le rapport stratégique ne traite pas la problématique de la pauvreté de façon exhaustive. Cette décision a pour effet, par exemple, que les problèmes spécifiques des personnes pauvres qui pour une raison ou une autre ne touchent pas de prestations sociales ne sont pas traités, critique faite à juste titre par l'Initiative des villes. On relèvera cependant que de nombreuses mesures – préventives en particulier – ne sont pas liées à la perception de prestations de sécurité sociale, notamment celles visant à favoriser l'équité des chances dans le domaine de la formation.

L'Initiative des villes énumère dans sa prise de position d'autres mesures à prendre en compte (salaires minimaux, amélioration des conditions de logement, etc.). Le Conseil fédéral estime cependant qu'il ne serait pas judicieux à l'heure actuelle d'allonger encore une liste de mesures déjà très fournie. Celle-ci a du reste amené l'Association des communes suisses et l'Initiative des villes à reprocher au présent rapport – même s'il constitue une bonne base pour la suite des travaux – de ne pas présenter de véritable orientation stratégique. Il faudrait pour cela, entre autres, classer les mesures par ordre de priorité. On répondra à cette critique que le groupe de direction, en définissant au début de l'été 2009 trois champs d'action prioritaires (cf. ch. 10.1), a déjà précisé l'orientation de la stratégie. Ce sera aux différents acteurs de décider, en tenant compte des circonstances spécifiques, quelles mesures poursuivre en priorité à l'intérieur de ces champs d'action.

Quant à la critique selon laquelle la Confédération affecterait trop peu de ressources financières à la lutte contre la pauvreté, on y répondra en citant le compte global des assurances sociales. Ces dernières années, les contributions publiques n'ont cessé de croître parallèlement aux dépenses des assurances sociales et de l'aide sociale. De 1990 à 2006, les dépenses de

sécurité sociale (assurances sociales et aide sociale) sont passées de 57 à 122,7 milliards de francs. Dans le même temps, les contributions des pouvoirs publics passaient de 10,7 à 26 milliards de francs. Les parts respectives assumées par la Confédération d'un côté et par les cantons et les communes de l'autre sont restées plus ou moins constantes depuis des années : 60 % pour la Confédération, 40 % pour les cantons et les communes.

Enfin, l'Initiative des villes souhaite un entretien entre responsables et spécialistes sur la suite à donner au rapport et l'Association des communes suisses aimerait, dans le cadre d'un groupe tripartite, tirer au clair la répartition des tâches et des responsabilités ainsi que les questions de financement. La Confédération organisera, pour discuter de la stratégie, une conférence à laquelle les principaux acteurs seront invités. Elle ne voit pour l'heure pas d'autres besoins d'éclaircissements.

10.3 Revendications des ONG à l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

10.3.1 Revendications de Caritas et de la CSIAS

Pour le lancement de l'« Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », thème choisi pour 2010 par l'Union européenne, Caritas et la CSIAS ont présenté aux médias leurs documents et prises de position pour la lutte contre la pauvreté en Suisse²⁸⁷, lançant ainsi une discussion publique sur la question. Les deux organisations appellent à réduire de moitié la pauvreté en Suisse en l'espace de dix ans. Elles proposent à cet effet toute une série de mesures, à commencer par les revendications suivantes, qui s'adressent directement à la Confédération :

- **Création d'une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital et l'intégration sociale et professionnelle** : la Confédération est appelée à régler dans une loi-cadre fédérale la question de la couverture du minimum vital et de l'intégration sociale et professionnelle, et à prescrire au niveau fédéral le montant des contributions de soutien pour les besoins vitaux.
- **Formation obligatoire** : la Confédération est invitée à organiser la formation de telle sorte que tous aient accès à une formation professionnelle initiale (niveau secondaire II).
- **Chômage de longue durée** : il faut que l'AC, l'AI et l'aide sociale développent une stratégie commune d'intégration sociale et professionnelle, en mettant l'accent mis sur la possibilité de travailler dans un « deuxième marché du travail » (entreprises sociales). Il est nécessaire en particulier d'offrir des emplois durables aux chômeurs de longue durée tributaires de l'aide sociale sans perspective d'insertion sur le marché primaire du travail. Les associations économiques sont appelées à créer des emplois de niche. Les chômeurs de longue durée devraient en outre toucher des PC pendant trois ans. En contrepartie, ils participeraient à des programmes de mesures relatives au marché du travail. Autre solution possible : la création d'une assurance perte de gain générale.
- **Suivi de la mise en œuvre et compte rendu** : la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté devrait être suivie par un groupe spécifique. La CSIAS propose d'appliquer pour cela la méthode ouverte de coordination – sur l'exemple de l'UE –, dans laquelle les acteurs axent leurs efforts sur des objectifs définis en commun, évaluent le degré de réalisation de ces objectifs et échangent leurs expériences en matière de programmes et de projets. Le degré de réalisation des objectifs devrait être documenté régulièrement dans un rapport.

²⁸⁷ <http://www.armut-halbieren.ch/fr/documents>, <http://www.skos.ch/fr/?page=schwerpunkte/> (consulté le 12.1.2010).

10.3.2 Appréciation des revendications

Le Conseil fédéral a déjà procédé, par le présent rapport, à un vaste état des lieux de la lutte contre la pauvreté. Il partage avec les ONG l'avis que cette lutte est une tâche qui relève aussi bien de tous les niveaux institutionnels que de la société civile. Il salue en particulier les efforts faits par cette dernière pour renforcer cette lutte. Sa position concernant les revendications des ONG est la suivante :

Le Conseil fédéral est sceptique à l'égard de l'idée de réformer en profondeur le système de sécurité sociale, et donc aussi d'instaurer une réglementation cadre dans le droit fédéral qui coordonnerait le droit matériel de l'aide sociale et définirait la couverture du minimum vital, et de mettre simultanément en place de nouvelles prestations au niveau fédéral. Mais, comme par le passé, il est naturellement disposé à discuter et à empoigner avec les cantons les problèmes de coordination concrets qui se posent et les défauts du système (cf. ch. 7.3.3). En revanche, il est sceptique à l'égard d'une réforme fondamentale de la sécurité sociale, telle que la création d'une assurance perte de gain générale qui est revendiquée. Il est convaincu qu'une solution de ce genre, qui pourrait sans doute résoudre certains problèmes, présenterait d'importants inconvénients. Il exposera en détail ses réflexions de fond sur le système actuel et sur le perfectionnement de la sécurité sociale dans le cadre de sa réponse au postulat Schenker (09.3655).

Le Conseil fédéral approuve sur le fond l'idée d'une formation obligatoire au niveau secondaire II. Ainsi, la Confédération est déjà convenue en 2006 avec les cantons de faire passer à 95 % d'ici à 2015 le pourcentage de jeunes obtenant un titre de fin de formation du degré secondaire II. Elle soutient cette démarche par différentes mesures telles que le case management « Formation professionnelle » (cf. ch. 3.4.2). Par ailleurs, une trentaine de formations professionnelles de base avec certificat ont été créées afin de permettre aux jeunes en difficulté d'accéder à ce niveau. Le Conseil fédéral refuse cependant de rendre la formation obligatoire.

La lutte contre le chômage de longue durée constitue, pour la Confédération aussi, une approche importante pour lutter contre la pauvreté. C'est pourquoi, outre les mesures en cours, elle concentrera son engagement sur l'amélioration de la réinsertion sur le marché de l'emploi (cf. ch. 10.4). Les possibilités de travailler dans un deuxième marché du travail doivent être discutées dans ce cadre. Mais l'objectif essentiel doit être la réinsertion sur le marché du travail primaire. Le Conseil fédéral rejette par contre la revendication de prestations complémentaires pour les chômeurs de longue durée, et ce pour deux raisons. D'une part, les chômeurs de longue durée doivent être suivis de près pour réussir leur retour sur le marché du travail primaire ; des transferts purement financiers ne permettent pas d'atteindre cet objectif. D'autre part, si les PC pour chômeurs de longue durée étaient organisées comme les PC à l'AVS/AI, leur financement devrait en grande partie être assumé par la Confédération.

Enfin, le Conseil fédéral ne juge pas prioritaire la création d'un groupe spécifique pour suivre la mise en œuvre et en rendre régulièrement compte. La rédaction de rapports supplémentaires mobilise des ressources qui pourraient être employées de façon plus efficace pour améliorer et appliquer des mesures concrètes. Par ailleurs, la méthode ouverte de coordination proposée est controversée quant à ses effets : elle peut certes contribuer à améliorer les échanges d'expériences, mais elle reste un instrument faible lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs concrets. D'abord, elle mise sur la coopération volontaire et n'engage à rien. Ensuite, on ne peut généralement pas déterminer avec certitude quelles mesures ont contribué à l'atteinte des objectifs, car la pauvreté est un problème pluridimensionnel et, pour bon nombre des mesures prises pour lutter contre elle (p. ex. dans le domaine de la formation), les effets ne se manifestent qu'à moyen ou à long terme, si bien qu'il n'est guère possible de les quantifier.

10.4 L'engagement futur de la Confédération

Le Conseil fédéral a examiné comment poursuivre son engagement dans les trois champs d'action définis par le groupe de direction comme priorités de la prévention et de la lutte contre la pauvreté (cf. ch. 10.1 : favoriser l'équité des chances dans le domaine de la formation, améliorer les mesures de réinsertion sur le marché du travail, lutter contre la pauvreté des familles). Etant donné que c'est dans le domaine de l'insertion sur le marché du travail que la Confédération, au vu de ses compétences, a le plus de possibilités d'action, c'est sur cette priorité que le Conseil fédéral concentrera son engagement supplémentaire. Mais il entend aussi entamer ou poursuivre des mesures projetées ou en cours dans d'autres domaines.

10.4.1 Priorité : améliorer les mesures de réinsertion sur le marché du travail

De l'avis du Conseil fédéral, il convient, pour améliorer la réinsertion sur le marché du travail, d'intervenir à deux niveaux : celui des mesures et celui du système.

Au niveau des mesures, il importe d'optimiser le placement et les mesures de réadaptation et de réinsertion, d'assurer un accès à ces mesures qui réponde aux besoins et, le cas échéant, d'élaborer de nouvelles offres. La majorité des usagers des sous-systèmes de la sécurité sociale (AC, AI, aide sociale) peuvent être soutenus par les mesures de réinsertion de l'un d'entre eux. L'effet que l'on peut en attendre est cependant controversé. Deux études récemment parues sur celles offertes par l'aide sociale indiquent qu'il existe un potentiel d'optimisation en ce qui concerne leur attribution et peut-être aussi leur nature même.²⁸⁸

Au niveau du système, il s'agit d'évaluer et de développer encore la coordination et la collaboration entre les acteurs impliqués. Pour les personnes dont la situation est plus complexe, une collaboration accrue entre les partenaires des différents sous-systèmes s'impose. Des efforts sont déjà faits depuis plusieurs années en vue d'améliorer cette collaboration interinstitutionnelle (CII). En 2001, la CDEP et la CDAS ont adopté des recommandations en vue de promouvoir la CII et un groupe national de coordination CII a été institué. Son activité a été suspendue en 2004, quand les efforts nationaux en matière de CII ont été concentrés sur le projet CII-MAMAC, dont le but était de créer des centres procédant à des bilans médicaux avec appréciation du potentiel professionnel par rapport au marché du travail. Dans ce contexte, des conventions-cadres cantonales ont accentué le caractère obligatoire de la collaboration entre les acteurs. Seize cantons ont déjà mis en place des processus et des variantes structurelles aménagés pour mieux convenir à la pratique de la CII-MAMAC. Le projet s'achèvera fin 2010 et, si l'évaluation s'avère globalement positive, il sera intégré dans les processus ordinaires de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale.

Pour prendre le relais du projet CII-MAMAC, le Conseil fédéral propose d'instituer à nouveau un groupe national de pilotage de la CII, composé de représentants des acteurs impliqués dans les efforts de CII déjà accomplis. Le mandat confié à ce groupe national sera double :

- assurer la coordination dans le domaine de la réadaptation et de la réinsertion sur le marché du travail, en poursuivant le développement des formes existantes de collaboration interinstitutionnelle ;
- contribuer à optimiser toutes les mesures de réinsertion professionnelle. Pour l'optimisation du système, la priorité sera accordée au placement et à la recherche, ainsi qu'à l'utilisation et à l'amélioration communes des mesures de réinsertion (groupes cibles, critères d'attribution, qualité des mesures, etc.).

Le groupe national de pilotage de la CII pourra examiner et approfondir au besoin d'autres thèmes, comme la collaboration dans le domaine de la formation continue.

²⁸⁸ Pfister 2009. Aepli/Ragni 2009.

Un bureau CII, qui serve à la fois d'antenne et de centre de compétences, doit être mis en place au niveau fédéral pour soutenir le groupe national de pilotage de la CII. Il sera doté probablement de deux équivalents plein temps et financé conjointement par les acteurs. Les préparatifs en vue de l'institution du groupe national de pilotage et de la mise en place du bureau CII devraient être achevés au début de l'été 2010. Le groupe de pilotage sera institué et le bureau entamera son activité en automne 2010, au terme du projet CII-MAMAC.

10.4.2 Priorités : favoriser l'équité des chances dans le domaine de la formation et lutter contre la pauvreté des familles

S'agissant de favoriser l'égalité des chances dans le système de formation, des mesures sont nécessaires avant tout au niveau de l'éducation précoce et durant la scolarité obligatoire. Premiers responsables de ce domaine, les cantons se sont accordés, dans le cadre du concordat HarmoS, pour harmoniser leurs systèmes scolaires sur des points importants. En particulier, tous les enfants devront suivre l'école enfantine pendant deux ans, afin d'être stimulés le plus tôt possible. HarmoS constitue aussi la base légale pour l'élaboration et l'application de standards nationaux contraignants en matière de formation. Le concordat prévoit encore que les cantons s'engagent à proposer une offre de structures de jour qui réponde aux besoins. La Confédération soutient pour sa part le développement des offres d'accueil extrafamilial des enfants avec son programme d'impulsion actuellement limité à huit ans (2003-2011). Une prolongation de quatre ans est toutefois en préparation suite à la transmission par les Chambres fédérales de la motion de la CSEC-N « Incitation financière » (08.3449). Dans le message qu'il a adopté à ce sujet en février 2010, le Conseil fédéral propose une telle prolongation, axée sur la prise en charge des enfants d'âge préscolaire et sur la création de nouvelles structures d'accueil, avec un cadre financier de 80 millions de francs. Par ailleurs, l'Office fédéral des migrations et la Commission fédérale pour les questions de migration poursuivent de 2009 à 2011 un projet pilote de promotion de l'intégration dans le domaine préscolaire. Celui-ci comprend des projets qui favorisent l'accès des personnes issues de la migration aux offres proposées et qui améliorent la qualification interculturelle du personnel d'encadrement, ainsi que l'élaboration de concepts pour ces domaines, surtout au niveau des communes.²⁸⁹

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté des familles, quelques cantons ont mis en place des prestations complémentaires pour les familles, et un débat politique est en cours sur des prestations de ce type dans d'autres cantons. Au niveau national, la CSSS-N débat depuis des années de l'instauration de telles prestations. Elle a interrompu l'examen de son modèle au printemps 2009 et chargé l'administration de tirer au clair diverses questions ouvertes et d'élaborer un nouveau modèle. Le Conseil fédéral ne s'est pas encore exprimé quant au fond sur les propositions de la commission. Enfin, ce dernier présentera en 2010, en lien avec la situation des personnes élevant seules leurs enfants, un rapport en réponse au postulat de la CSSS-N « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003).

Pour ces deux priorités, comme on l'a dit, les compétences relèvent d'abord des cantons. Néanmoins, diverses questions relatives à la nécessité d'agir et de prendre d'autres mesures au niveau fédéral sont examinées actuellement par le Parlement et le Conseil fédéral. Ce dernier juge par conséquent qu'il n'est pas opportun, à l'heure actuelle, d'entreprendre des examens supplémentaires ou de proposer des mesures distinctes pour ces deux domaines dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

²⁸⁹ Commission fédérale pour les questions de migration, Encouragement de l'intégration, projets-modèles, http://www.ekm.admin.ch/fr/projets/projets_modeles.php (consulté le 8.3.2010).

10.4.3 Autres mesures prises par la Confédération

A part son engagement dans les champs d'action prioritaires qu'on vient de citer, la Confédération entend encore entreprendre, poursuivre ou approfondir des travaux et des mesures spécifiques dans d'autres domaines (cf. ch. 9.2.1). Rappelons-les brièvement ici :

- La Confédération organisera dans le courant de 2010 – comme le demande la motion de la CSSS-N « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » (06.3001) – une Conférence nationale sur la pauvreté, à l'occasion de laquelle la stratégie sera présentée et discutée.
- Dans le domaine de la formation professionnelle et de l'intégration des jeunes et des jeunes adultes en situation précaire, les premières structures cantonales de case management sont opérationnelles. La Confédération continue de soutenir les cantons dans la mise en œuvre de mesures efficaces, notamment dans la perspective de la collaboration interinstitutionnelle.
- Se fondant sur la nouvelle loi sur la formation professionnelle, la Confédération a élaboré des bases de validation des prestations de formation en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. Fin 2009, l'organisation de projet a adopté un guide et la mise en place généralisée d'offres de validation a débuté dans les cantons.
- Dans le cadre de la promotion de projets mise en œuvre par l'OFFT, elle continuera d'encourager les projets visant à intégrer les jeunes qui se heurtent à des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques.
- A moyen terme, elle vérifiera si les indicateurs de résultats de l'AC peuvent être utilisés pour prévenir encore mieux le chômage de longue durée.
- Dans le cadre de la discussion sur une loi-cadre fédérale en vue de coordonner le droit matériel de l'aide sociale et la couverture du minimum vital, le Conseil fédéral présentera au Parlement, d'ici fin 2010, un rapport sur le système actuel de sécurité sociale et sur les principes et les réflexions guidant son perfectionnement (en réponse au postulat Schenker, 09.3655).
- En réponse au postulat Hêche (09.3161), il soumettra en 2011 au Parlement un rapport sur le problème des effets de seuil dans les prestations sous condition de ressources.
- Enfin, la Confédération poursuivra le développement de sa politique d'intégration.

10.5 Prochaines étapes

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport aux Chambres en leur demandant de classer la motion 06.3001 de la CSSS-N « Stratégie globale de la Suisse en matière de pauvreté » une fois la conférence terminée.

Dans une étape suivante, la stratégie, comme le souhaite le Parlement, doit être présentée au grand public et être débattue dans le cadre d'une conférence nationale. Celle-ci permettra de sensibiliser à la problématique de la pauvreté en Suisse et fera connaître la stratégie à un cercle d'acteurs plus large ; elle sera l'occasion d'en discuter et de mettre lesdits acteurs en réseau.

Il reviendra ensuite aux différents acteurs d'examiner les mesures proposées sous l'angle de leur champ d'activité, de fixer des priorités en tenant compte des mesures déjà projetées ou en cours et des trois champs d'action définis (cf. ch. 10.1), d'arrêter des buts spécifiques et de s'attaquer à la mise en œuvre concrète. Un suivi et une évaluation de la mise en œuvre sont également souhaitables.

Annexe 1 : Bibliographie

- Ackermann, Ursula / Tschumper, Annemarie, 2006, Frühförderungskonzept, Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder, Berne : Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern.
- Aeberhardt, Werner, 2008, Mesures en faveur des travailleurs âgés : où en est-on ? in : La Vie économique, Revue de politique économique, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 1/2-2008.
- Aeppli, Daniel C. / Ragni, Thomas, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfe-Bezüger eine Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik n° 28 (7.2009) (rapport en allemand avec résumé en français).
- Aeppli, Daniel C., 2006, La situation des chômeurs en fin de droits en Suisse, quatrième étude, en collaboration avec Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Bâle, Publication du SECO, Politique du marché du travail n° 21 (10.2006).
- AMOS, Observatoire du marché du travail Suisse orientale, Argovie et Zoug, 2007a, Chômage de longue durée, Situation et mesures, Zurich.
- AMOS, Buchenberg, Sandra / Känel, Natalie / Reifler, Kurt, 2007b, Langzeitarbeitslosigkeit aus Sicht der Arbeitgeber, Ein Arbeitsbericht des Projekts «Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen», avril 2007.
- ATD Quart monde, 2007, Refuser la misère, un chemin vers la paix, Dossier remis à Mme Micheline Calmy-Rey, présidente de la Confédération, le 17 octobre 2007, Journée mondiale du refus de la misère, Treyvaux: ATD Quart monde Suisse 2007.
- Baechtold, Andrea / von Mandach, Laura (éd.), 2007, Arbeitswelten, Integrationschancen und Ausschlussrisiken, Zurich.
- Bauer, Tobias / Strub, Silvia / Stutz, Heidi, 2004, Familien, Geld und Politik, Zurich/Coire : Rüegger.
- Baumgartner, A. Doris, 2008, Die flexible Frau, Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel, Zurich : Seismo.
- Baumgartner, A. Doris, 2003, Frauen im mittleren Erwerbsalter - Eine Studie über das Potenzial erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 06/03, Berne : Office fédéral des assurances sociales.
- Baumol, William / Blinder, Alan / Scarth, William, 1990, L'économie, principes et politiques, Montréal : Etudes vivantes.
- Baur, Martin, 2007, Les facteurs déterminant la répartition internationale des revenus, La Vie économique, 12, 2007, p. 4-7.
- Beisenherz, Gerhard, 2003, Pauvreté des enfants – la biographie, point de départ d'une carrière d'exclusion ? , in : Office fédéral des assurances sociales, Conférence nationale sur la pauvreté, Moyens et stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes, Aspects de la sécurité sociale, n° 21/03.
- Bertram, Hans (éd.), 2008, Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, Mittelmass für Kinder, Munich : Verlag C. H. Beck.
- Bertschy, Kathrin / Böni, Edi / Meyer, Thomas, 2007, Les jeunes en transition de la formation au monde du travail : survol de résultats de la recherche longitudinale TREE, Berne 2007.
- Beyeler-von Burg, Hélène, 1984, Des Suisses sans nom. Les Heimatlosen d'aujourd'hui, Treyvaux : Editions Quart Monde.

Bleisch, Barbara / Renz, Ursula, 2007, Einleitung, in : Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (éd.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zurich : Seismo 2007, p. 7-18.

Böhringer, Peter / Marti, Michael, 2008, Flexicurité : importance pour la Suisse, in : Sécurité sociale CHSS 1/2008, p. 39-43.

Brunner, Anita / Lellig, Christiane / Winistörfer, Herbert / Lang, Thomas, 2008a, Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen: Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren? Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Institut für Nachhaltige Entwicklung INE: Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung, Nr. 10/2008, http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/Teillohnstellen_Schlussbericht_2008.pdf)

Buhmann, Brigitte, 1991, Wohlstand und Armut in der Schweiz: eine empirische Analyse für 1982, Coire : Rüeegger.

Bütler, Monika, Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8,1, 2007, pp. 1-19.

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE, 2007, L'éducation en Suisse, rapport 2006, Aarau 2007.

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (éd.), 2006, Soigner, garder et payer, La famille et les phases tardives de la vie, Berne.

Commission fédérale de l'enfance et de la jeunesse (CFEJ), 2007, Jeune et pauvre: un tabou à briser! Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes, Berne.

Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), 2007, Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide sociale ? Faits et conséquences concernant la contribution d'entretien après le divorce, le soutien financier par des proches parents et l'aide sociale, Questions au féminin, 1.2007.

Conférence suisse des délégués à l'intégration, 2008, Kid-Erfahrungsaustausch, Integration & Frühförderung, documentation, 17.4.2008. non publié.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2008, Prise en charge des enfants: structures de jour extrafamiliales Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 2006. Un début plus précoce de la scolarité en Suisse, Etudes + Rapports 26B, Berne.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 2005, Educare : encadrer – éduquer – former, Etudes + Rapports 24B, Berne.

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 2003, Plan d'action « PISA 2000 », Mesures de suivi, Décision du 12 juin 2003 de l'Assemblée plénière de la CDIP.

Conseil fédéral suisse, 2007, Stratégie en matière de politique de la vieillesse, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003, Berne.

Conseil fédéral suisse, 2005, Message relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, du 16 février 2005.

Contrôle fédéral des finances, 2006, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung [Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Evaluation de la politique d'information et de vérification du droit aux prestations], Berne [avec résumé en français].

- Coradi Vellacott M, Maja / Hollenweger, Judith / Nicolet, Michel / Wolter, Stefan C., 2003, Intégration sociale et résultats scolaires – rapport thématique dans le cadre de PISA 2000, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique / Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (éd.).
- Crettaz, Eric, 2007, La pauvreté des personnes en âge de travailler en Suisse, Office fédéral de la statistique, secteur Conditions de vie, in : La Vie économique 12, 2007.
- Département fédéral de l'intérieur, 2004, Rapport sur les familles 2004, Berne.
- Deutscher Bundestag, 2008, Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du Canton de Berne, 2008, Rapport social 2008, Berne.
- Drilling, Matthias, 2007, Pauvre un jour, pauvre toujours ? In Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Jeune et pauvre : un tabou à briser ! Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes, Berne 2007.
- Ecoplan, 2006, Gründe für unterschiedliche EL-Quoten, Statistische Analyse im Rahmen der Evaluation der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Berne : Contrôle fédéral des finances.
- Ecoplan, 2003, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Publication SECO, Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 9 (7.2003), Berne [avec résumé en français].
- Egger, Dreher & Partner, 2007, Etude approfondie sur les offres de formation transitoires entre scolarité obligatoire et formation professionnelle, Berne : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie(OFFT), <http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=fr> (consulté le 31.8.2009).
- Egger, Dreher & Partner, 2006, Évaluation des résultats du service public de l'emploi, Publication du SECO – Politique du marché du travail n° 18 (10-2006).
- Eisner, Manuel / Ribeaud, Denis / Locher, Rahel, 2009, Prävention von Jugendgewalt, Expertenbericht, Beiträge zur Sozialen Sicherheit. 05/09, Berne : Office fédéral des assurances sociales.
- Esping-Andersen, Gøsta / Gallie, Duncan / Hemerijck, Anton / Myles, John, 2002, Why we need a new welfare state, Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999, Social foundations of postindustrial economies, Oxford : Oxford University Press.
- Eurostat, Bundesinstitut für Berufsbildung BIBB, 2006, Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich (2005), Bonn.
- Fachhochschule Nordwestschweiz, 2007, Du bist was du hast! Geld, Konsum und Schulden Jugendlicher, Aarau.
- Ferrari, Antonella / Gabadinho, Alexis / Wanner, Philippe, 2003, La participation des femmes au marché du travail, Aspects de la sécurité sociale N° 07/03, Berne : Office fédéral des assurances sociales.
- Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder Rosmarie / Salzgeber Renate, 2009, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Forschungsbericht Nr. 1/09. Bern.
- Freivogel Elisabeth, 2007, Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale, in : Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF),

Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide sociale ? Faits et conséquences concernant la contribution d'entretien après le divorce, le soutien financier par des proches parents et l'aide sociale, Questions au féminin, 1.2007.

Frick, Karin, 2005, Generation Gold, Wie sich Werte, Wünsche und Lebensstile zwischen 50 und 80 verändern, Rüschlikon, Zurich : GDI für Wirtschaft und Gesellschaft.

Fuhrer, Bruno et al., 2003, Besoins de soins et financement : quelle évolution future ? In : Sécurité sociale 5/2003, p. 292-295.

Fux, Beat, 2006, La politique familiale dans les phases tardives de la vie, in : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (éd.), Soigner, garder et payer, Berne 2006, p. 11-36.

Fux, Beat, 2005, Evolution des formes de vie familiale, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Fux, Beat, 2003, Entwicklung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach Massgabe von Prognosen über die Haushalts- und Familienstruktur, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 05/03 [avec résumé en français], Berne : Office fédéral des assurances sociales.

Gärtner, Ludwig / Flückiger, Yves, 2005, Problèmes de l'Etat social : causes, fondements et perspectives : rapport de synthèse, Zurich/Coire : Verlag Rüegger.

Guggisberg, Jürg et al., 2007, Statistik Alterssicherung, Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Guggisberg, Jürg, 2006, Vorsorge- und Einkommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern und Frühpensionierten, Auswertung des Zusatzmoduls «Soziale Sicherheit» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Holz, Gerda, 2007, Pauvreté des enfants en Allemagne : moyens de prévention, in : Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Jeune et pauvre : un tabou à briser ! Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes, Berne 2007.

Höpflinger, François / Hugentobler, Valerie, 2003, Les besoins en soins des personnes âgées en Suisse : prévisions et scénarios pour le 21^e siècle, Berne : Huber Verlag.

Höpflinger, François / Stuckelberger, Astrid, 1999, Alter – Anziani – Vieillesse, Principaux résultats et perspectives du Programme National de Recherche PNR32, Berne.

Höpflinger, François, 1997, Zur Entwicklung der Armut und des Armutsrisikos bei zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern, Fachpublikation von Pro Senectute Schweiz, Zurich: Pro Senectute.

Imdorf, Christian, 2007, Weshalb ausländische Jugendliche besonders grosse Probleme haben, eine Lehrstelle zu finden, in: Hans-Ulrich Grunder & Laura von Mandach (éd.), Auswählen und ausgewählt werden, Integration und Ausschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Schule und Beruf, Zurich : Seismo 2007, p. 100-111.

INE Institut für Nachhaltige Entwicklung. In 10 étapes vers des emplois à salaire partiel dans les entreprises privées : Guide pratique pour les agences de placement, Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung, Nr. 11/2008.

Kappel, Rolf, 2007, Wie arm muss man sein, um als arm zu gelten? Von der Schwierigkeit, Armut zu definieren und zu messen, in: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (éd.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zurich : Seismo 2007, p. 42-63.

Kehrli, Christin, Sozialfirmen in der Schweiz, Merkmal – Nutzen – offene Fragen, Caritas Schweiz, Lucern: Caritas-Verlag 2007.

- Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, 2007, Manuel sur la pauvreté en Suisse, Caritas Suisse, Lucerne : Caritas-Verlag.
- Kissling, Hans, 2008, Reichtum ohne Leistung, Zurich : Rüegger.
- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, 2007, Impôts, transferts et revenus en Suisse, Berne : Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, 2007, Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Berne : Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Kutzner, Stefan / Mäder, Ueli / Knöpfel, Carlo, 2004, Working Poor in der Schweiz - Wege aus der Sozialhilfe, Zurich : Rüegger 2004.
- Larcher Klee, Sabina, 2005, La question de la conciliation entre les vies familiale et professionnelle dans le contexte des processus actuels de développement scolaire : les structures à journée continue comme condition, instrument ou stratégie de l'égalité des chances ? In Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (éd.), Educare : encadrer – éduquer – former, Etudes et Rapports 24B, Berne.
- Le Conseil fédéral, 2008, Politique de croissance 2008-2011: nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse, rapport en réponse à la motion 01.3089 : « politique de croissance. 7 mesures », approuvé par le Conseil fédéral le 2 avril 2008.
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=18113>
(consulté le 29.8.2009)
- Leu, Robert E. et al., 2007, Erwerbsabhängige Steuergutschriften, Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, Berne, sur internet sous :
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00644/index.html?lang=fr>
(consulté le 5.8.2009)
- Leu, Robert E., / Burri, Stefan / Aregger, Peter, 1998, Armut und Lebensbedingungen im Alter, Beiträge zur sozialen Sicherheit Nr. 17/98, Berne : Office fédéral des assurances sociales.
- Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom, 1997, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Berne : Haupt.
- Liechti, Anna / Knöpfel, Carlo, 1998, Les working poor en Suisse : ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent : prise de position de Caritas Suisse, Lucerne : Caritas.
- Maegli, Rolf / Burri, Anne, 2008, Sozialhilfe im Paradigmawechsel, Aktivieren statt Versorgen, in : Sozialhilfe der Stadt Basel, Jahrbuch 2008, Bürgergemeinde der Stadt Basel.
- Marti, Michael / Sommer, Heini / Oleschak, Robert / Rissi, Christof, Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 14/07, Berne : Office fédéral des assurances sociales.
- Mohr, Kathrin, 2008, Sozialpolitische Reformen und der Kampf um Respektabilität, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.
- Moser, Peter, 2006, Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus, Eine Querschnitt-Kohortenanalyse der Zürcher Staatssteuerdaten 1991 – 2003, statistik.info 01(2006), Zurich : Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea, 2008, L'inégalité devant la formation, in : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Familles – Education – Formation, Berne 2008.
- OCDE, 2008, Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, Paris.
- OCDE, 2007a Les parents peuvent-ils se permettre de travailler ? Coût de la garde des enfants, impôts et prestations, et incitations en faveur du travail, in : Prestations et salaires, Les indicateurs de l'OCDE, Paris : OCDE 2007, p. 135-190.

- OCDE, 2007b, Etudes économiques de l'OCDE Suisse, Paris : Vol. 19, 2007, Supplément 1.
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, 2009, La formation professionnelle en Suisse 2009 : Faits et données chiffrées, Berne, <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/index.html?lang=fr> (consulté le 31.08.2009).
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, 2007, Guide : encadrement individuel des jeunes dans la formation professionnelle initiale, Berne.
- Office fédéral de la statistique, 2009a, La statistique de l'aide sociale 2007, Résultats nationaux. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2009b, Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté, Concepts et résultats. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2009c. Situation économique et sociale de la population. Le taux de working poor en 2007. Newsletter N° 3/2009 du 21 avril 2009. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/22/nl.html> (consulté le 23.4.2009).
- Office fédéral de la statistique, 2008a, Annuaire statistique de la Suisse 2008, Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Office fédéral de la statistique, 2008b, La statistique de l'aide sociale 2006, Résultats nationaux, Actualités OFS, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2008c, Bas salaires et working poor en Suisse, Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête suisse sur la population active 2006, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2008d, Working Poor : Travailler et être pauvre, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2008e, Indicateur de pauvreté pour la compensation des charges au titre des facteurs sociodémographiques dans le cadre de la RPT. Concepts de base. Résultats pour l'année 2006, Actualités OFS, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2008f, Indicateurs de la formation professionnelle – Degré secondaire II : solutions transitoires, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2008g, Les familles en Suisse, Rapport statistique 2008, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007a, La pauvreté des personnes en âge de travailler - Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005, Actualités OFS, Neuchâtel, mars 2007.
- Office fédéral de la statistique, 2007b PISA 2006, Les compétences en sciences et leur rôle dans la vie, Rapport national, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007c, Mosaïque de l'éducation en Suisse, Les indicateurs de la formation 2007, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007d, Les prestations sociales sous conditions de ressources allouées dans les cantons suisses en 2007, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007e, Situation financière des ménages. Composition et distribution des revenus, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007f, Coût et financement du système de santé en 2005, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2007g, Atlas suisse des femmes et de l'égalité, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, 2002, Working Poor, Neuchâtel.

- Office fédéral de la statistique, 1998, L'enquête suisse sur la famille 1994/95, présentation, résultats commentés et tableaux, Neuchâtel.
- Office fédéral des assurances sociales, rapport sur l'harmonisation des avances et recouvrement des pensions alimentaires (en préparation).
- Office fédéral des assurances sociales, 2008a, Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, Bilan après 5 ans, Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, 2008b, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2007, Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, 2009, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2008, Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, 2003, Conférence nationale sur la pauvreté, Moyens et stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes, Berne.
- Office fédéral des migrations, 2007, Rapport sur les mesures d'intégration, Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents.
<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0010.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-f.pdf> (consulté le 25.9.2009).
- Office fédéral des migrations, 2006, Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse : identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration, Berne.
- Pellegrini, Sonia / Jaccard Ruedin, Hélène / Jeanrenaud, Claude, 2006, Coûts des établissements médico-sociaux et des services d'aide et de soins à domicile, Prévisions à l'horizon 2030, Document de travail 18, Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.
- Pfister, Natalie, Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis, Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, SKOS, 2009. (Rapport en allemand, synthèse en français : La pratique du mandat d'intégration de l'aide sociale, Une prise de position de la CSIAS basée sur l'enquête menée auprès de 20 services sociaux.)
- Pro Senectute Suisse, 2007, Rapport annuel 2006, Zurich : Pro Senectute Suisse.
- Pro Senectute Suisse, 2009, Vivre avec peu de moyens. La pauvreté des personnes âgées en Suisse, Zurich : Pro Senectute Suisse.
- Schmid, Günther, 2002, Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M. : Campus.
- Schultheis, Franz / Perrig-Chiello, Pasqualina / Egger, Stephan (éd.), 2009, Enfance et jeunesse en Suisse, Résultats du Programme national de recherche « L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation », Weinheim, Bâle : Beltz Verlag.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2005, Mesures destinées aux personnes menacées de chômage dans le cadre d'un licenciement collectif, Berne, 28 novembre 2005.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Groupe de travail interdépartemental « croissance », 2004, Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance : description détaillée et mise en œuvre fin 2004, Berne.
- Seifert, Kurt, Chronique Pro Senectute, 2007, De l'aide aux indigents au soutien à toutes les personnes âgées, Zurich : Pro Senectute Suisse.
- Stalder, Barbara E. / Schmid, Evi, 2006, Lehrvertragsauflösungen, ihre Ursachen und Konsequenzen – Ergebnisse aus dem Projekt LEVA, Bildungsplanung und Evaluation Erziehungsdirektion des Kantons Bern BiEv 1/06, Berne.

Stamm, Hanspeter / Fischer, Adrian / Lamprecht, Markus, 2008, Einkommen und Vermögen: Nimmt die Ungleichheit zu? In : Caritas Suisse (éd.), Sozialalmanach 2008, Schwerpunkt: Bedrängte Solidarität, Lucerne : Caritas-Verlag.

Stamm, Margrit et al., 2009, Education de la petite enfance en Suisse, Etude de fond sur mandat de la Commission suisse pour l'UNESCO, Université de Fribourg.

Streuli, Elisa, 2007, Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Bâle.

Streuli, Elisa / Bauer, Tobias, 2002, Working Poor in der Schweiz: Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Stutz, Heidi / Bauer, Tobias / Schmutz, Susanne, 2007 Erben in der Schweiz, Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen, Zurich : Rüegger.

Suter, Christian / Mathey, Marie-Claire, 2002, Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Union patronale suisse, 2002, Travail et pauvreté, Document de travail de l'Union patronale suisse.

Viernickel, Susanne / Simoni Heidi, 2008, Education et formation précoces, in : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Familles – Education – Formation, Berne 2008.

Villard, Isabelle, 2001, De notre temps..., d'un autre temps, Analyse du non-recours aux prestations complémentaires à l'Assurance vieillesse et survivants (AVS), Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg.

Vogel, Berthold, 2008, Arbeiten für den Wohlfahrtsstaat – Ein Anerkennungsproblem, Über Statusgefährdungen, Entwertungserfahrungen und Prekaritätsgewissheiten in den öffentlichen Diensten, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.

Volken, Jeannine Silja / Knöpfel, Carlo, 2004, Risque de pauvreté n° 1 : une mauvaise formation ! Les parcours des personnes touchées par la pauvreté en Suisse, Lucerne : Caritas-Verlag.

Walser, Katja / Knöpfel, Carlo, 2007, Auf dünnem Eis, Menschen in prekären Lebenslagen, Lucerne : Caritas.

Wanner, Philippe, 2008, La situation économique des retraités : nouvelles données, nouvelles priorités, Office fédéral des assurances sociales, Sécurité sociale 3/2008, p. 137-142.

Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, 2008, La situation économique des actifs et des retraités, Aspects de la sécurité sociale N° 1/08. Berne : Office fédéral des assurances sociales.

Wanner, Philippe et al., 2005, Ages et générations, La vie après 50 ans en Suisse, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Weber, Bernhard A., 2004, Jugendarbeitslosigkeit – Situationsanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft, Determinanten und regionale Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit, AMOSA, September 2004, p. 80.

Annexe 2 : Teneur de la motion

06.3001 – Motion : Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté

Déposée par : Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN (CSSS-N)

Date de dépôt : 13 janvier 2006

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de mettre sur pied une conférence nationale sur l'intégration professionnelle et sociale. Elle regroupera en son sein les différents acteurs intervenant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, notamment la Confédération, les cantons, les communes, les villes, la CDAS, l'initiative des villes, l'économie ainsi que des organisations non gouvernementales. Sur la base des échanges d'expérience et de savoir auxquels ces derniers auront procédé, la Conférence élaborera un ensemble cohérent de mesures concrètes en vue de la mise en oeuvre d'un plan d'action national de lutte contre la pauvreté.

Développement

Ces dernières années ont été marquées par une aggravation du phénomène de la pauvreté en Suisse, ayant notamment pour corollaire une augmentation du nombre des personnes tributaires de l'aide sociale. En dépit de cet état de fait, la Suisse ne s'est pas encore dotée d'une véritable stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Le Conseil fédéral a certes été saisi du problème par le biais du postulat 98.3332 et a de ce fait organisé en mai 2003 une conférence nationale contre la pauvreté ; dans la foulée, il a soutenu l'idée d'un plan national de lutte contre la pauvreté en se déclarant prêt à accepter de transformer la motion 03.3332 en postulat. En outre, dans sa réponse au postulat Rossini 05.3220, signé par 101 conseillers nationaux, il a réaffirmé sa volonté de lutter contre la pauvreté et insisté sur la nécessité de promouvoir le dialogue entre les principaux acteurs intervenant dans ce domaine. Toutefois, ces déclarations de principe n'ont été suivies d'aucune action concrète visant à mettre en oeuvre une stratégie globale de lutte contre la pauvreté à l'échelle nationale.

Après avoir analysé plus avant cette problématique et réfléchi notamment aux moyens politiques susceptibles d'être mis en oeuvre, la sous-commission « Droit au minimum vital » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national est parvenue à la conclusion que la lutte contre la pauvreté passait par l'intégration sociale et professionnelle. Par conséquent, elle propose non seulement de mettre sur pied une conférence consacrée à l'intégration des personnes défavorisées sur le marché de l'emploi, mais également de procéder à une évaluation de l'ensemble des expériences menées jusqu'à présent dans la perspective de la mise en oeuvre d'un plan d'action national.

Avis du Conseil fédéral du 10 mars 2006

Le DFI a l'intention de mettre au point avec les principaux acteurs (économie, syndicats, CDAS, villes, etc.) une stratégie commune de lutte contre la pauvreté. D'une part, il faut respecter les prérogatives des cantons et des communes dans ce domaine ; d'autre part, en raison des prescriptions du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution, la Confédération ne dispose pas d'une marge de manœuvre financière lui permettant de s'atteler à de nouvelles tâches ou d'intensifier celles qu'elle assume déjà en matière d'assurances sociales. Compte tenu de ces contraintes liées à la politique étatique et financière, le DFI organisera en 2007 une conférence nationale, qui devra élargir le champ de la réflexion et ne pas se limiter à l'insertion sociale et professionnelle.

Annexe 3 : Participants

Groupe de pilotage

Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Yves Rossier (présidence), Ludwig Gärtner

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : Margrith Hanselmann

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) : Walter Schmid

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) : Serge Imboden

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) : Serge Gaillard

Groupe de direction

OFAS : Ludwig Gärtner (présidence)

CDAS : Eva Wiesendanger, puis Margrith Hanselmann

OFFT : Armin Schöni

SECO : Dora Schilliger-Makausz

Office fédéral de la statistique (OFS) : Ruth Meier

Union patronale suisse : Hans Rudolf Schuppisser, puis Roland A. Müller

Union syndicale suisse (USS) : Colette Nova

Association des communes suisses : Maria Luisa Zürcher

Initiative des villes : Norbert Raschle, puis Eva Wiesendanger

CSIAS : Ueli Tecklenburg

Caritas : Carlo Knöpfel

ATD Quart Monde : Marie-Rose Blunsch Ackermann

Office fédéral des assurances sociales, secteur Générations, société et questions sociales

Stephan Arnold (chef de secteur), Joana Guldemann (direction du projet), Doris Baumgartner, Géraldine Luisier, Rahel Zurfluh

Autres participants directs

SECO : Daniel Keller, Martina Schläpfer, Markus Weber, Bernhard Weber

Office fédéral des migrations (ODM) : Stéphanie Zbinden

CDAS : Veronika Neruda

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) : Regina Bühlmann

CSIAS : Caroline Knupfer, Natalie Pfister

Pro Senectute : Kurt Seifert, Amélie Pilgram

ATD Quart Monde : Olivier Gerhard, Marlise Schiltknecht, Marie Madeleine Prongué

Initiative des villes : Armin Tresp, Ernst Schedler

Swissmem : Daniella Lützel Schwab

USS : Daniel Lampart

Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) : Anna Hausherr

Organisations non gouvernementales impliquées par l'intermédiaire de la CSIAS

Pro Juventute, AvenirSocial, EPER, Armée du Salut, Justicia et Pax, Travail Suisse, IG Sozialhilfe, Liste 13, Association Lire et Ecrire, OSEO

Et bien d'autres encore

Bien d'autres personnes encore ont été impliquées en coulisses à part les personnes et organisations citées, à commencer par les intéressés directs, qui ont suivi chaque étape des travaux.

Traduction

OFAS, Service linguistique