



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

# **Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté**

## **Concept**

**15 mai 2013**

## Table des matières

1	Contexte et procédure .....	4
2	Priorités et activités du Programme dans les différents champs d'action .....	5
2.1	Champ d'action « Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes » ...	5
2.1.1	Soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire .....	6
2.1.2	Soutien pour la transition et pendant la formation professionnelle initiale .....	10
2.1.3	Formation de rattrapage .....	12
2.2	Champ d'action « Intégration sociale et professionnelle » .....	15
2.2.1	Offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale .....	15
2.3	Champ d'action « Conditions de vie » .....	17
2.3.1	Logement .....	17
2.3.2	Causes de la pauvreté des familles et mesures pour la combattre .....	20
2.3.3	Faciliter l'accès des personnes concernées aux informations et aux offres de soutien.....	21
2.4	Champ d'action « Mesure de l'efficacité et monitoring » .....	21
2.5	Axe du Programme « Information et mise en réseau des acteurs » .....	23
3	Structure du Programme national .....	24
4	Bases légales au niveau fédéral .....	26
5	Organisation du Programme.....	27
6	Incidences en personnel et conséquences financières .....	28
6.1	Coûts des biens et services .....	28
6.2	Besoins en personnel .....	31
6.3	Coût total du Programme national .....	32
7	Prochaines étapes.....	33
Annexe	– Le système éducatif suisse du degré secondaire II .....	34

## Liste des abréviations

CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSFP	Conférence suisse des offices de la formation professionnelle
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DFI	Département fédéral de l'intérieur
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OMdT	Organisations du monde du travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

## 1 Contexte et procédure

La prévention et la lutte contre la pauvreté figurent au nombre des priorités de la politique fédérale depuis de nombreuses années. Dès les années 1990, différentes organisations se sont mobilisées pour exiger l'élaboration d'un plan d'action national destiné à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En réponse au postulat Weber 98.3332, le DFI a organisé le 23 mai 2003 une Conférence nationale sur la pauvreté, à l'issue de laquelle le conseiller national Paul Rechsteiner a déposé une motion (03.3322 Mo. Rechsteiner, Plan national de lutte contre la pauvreté). Après quoi, de nombreuses interventions parlementaires ont été consacrées à des thèmes comme la garantie du minimum vital ou la lutte contre la pauvreté, exigeant de la Confédération qu'elle poursuive et intensifie ses efforts contre la pauvreté (par ex. 05.3220 Po. Rossini et 06.3001 Mo. de la CSSS-N). En mars 2010, le Conseil fédéral a adopté la « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » et en novembre 2010, le DFI a organisé une Conférence nationale sur la pauvreté. Les bases ainsi créées et les différentes concertations ont montré que les causes de la pauvreté sont multiples et que les mesures visant à réduire ou à prévenir durablement ce phénomène doivent être prises dans les domaines politiques les plus divers et – dans le cadre des compétences respectives – à tous les niveaux institutionnels.

Intégrant les cantons, les villes, les communes et des représentants de la société civile (ONG et personnes touchées par la pauvreté), les discussions relatives à la mise en œuvre de mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté se sont poursuivies sous l'égide du DFI et ont été reprises par le Parlement (par ex. dans le cadre des débats parlementaires consacrés au programme de la législature 2011–2015). Une fois encore, divers acteurs ont demandé à la Confédération de renforcer son engagement en la matière. Dans ses objectifs 2012 (objectif 17), le Conseil fédéral a en outre prévu de définir les modalités de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de débattre d'un train de mesures *ad hoc*. En septembre 2012, le DFI a présenté au Conseil fédéral une note de discussion reconnaissant les nombreux efforts fournis par la Confédération dans ce domaine et identifiant les principaux champs d'action d'un programme national qui doit permettre de renforcer la prévention et la lutte contre la pauvreté. Ces champs d'action concernent les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes, l'intégration sociale et professionnelle, les conditions de vie générales, ainsi que la mesure de l'efficacité et le monitoring des mesures prises. Dans sa décision du 21 septembre 2012, le Conseil fédéral a pris acte des considérations et propositions de la note de discussion et a chargé le DFI de lui soumettre une ébauche de programme de prévention et de lutte contre la pauvreté assorti d'une demande concrète de ressources au premier trimestre 2013.

Il est incontestable que la Confédération – aux côtés des cantons, villes, communes et organisations de la société civile – doit renforcer son engagement dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. Dans les champs d'action précités et au regard de la multiplicité des acteurs et des compétences à différents échelons, la Confédération doit cependant avant tout s'attacher à soutenir les autres intervenants dans leurs activités – notamment aux niveaux cantonal et communal – ou, en concertation avec eux, élaborer les bases requises et les mettre à disposition, identifier les bonnes pratiques et favoriser l'indispensable mise en réseau des acteurs ainsi que l'échange de connaissances et d'expériences. L'objectif de cette approche est d'améliorer l'efficacité, la portée et la cohérence des mesures prises par les autres acteurs sans pour autant empiéter sur leurs compétences respectives.

C'est dans cette optique que le DFI a développé le présent concept de programme. Dans un premier temps, des discussions ont eu lieu avec l'ensemble des acteurs intervenant dans les différents champs d'action pour concrétiser les mesures prévues. Les principaux interlocuteurs sont ici la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), l'Initiative des villes pour la Politique sociale (section de l'Union des villes suisses) ou encore l'Association des communes suisses. Des entretiens ont également eu lieu avec la Conférence suisse des

institutions d'action sociale (CSIAS), diverses ONG actives dans la lutte contre la pauvreté ainsi que des représentants des personnes touchées par la pauvreté qui ont présenté leurs propositions. Les différents offices compétents (SECO, SEFRI, ODM, OFL) ont bien entendu également été consultés.

Le présent concept est donc le fruit d'un dialogue intensif avec les partenaires qui participeront prochainement à la mise en œuvre du Programme. En février 2013, il a été soumis aux représentants des cantons, des villes et des communes, qui en ont approuvé les grandes lignes et ont affirmé leur intention d'en soutenir la réalisation. Ce soutien revêt une importance capitale, car l'objectif de la Confédération est d'appuyer les efforts des différents acteurs dans les domaines qu'ils jugent les plus pertinents, tout en évitant les doubles emplois. Les priorités et contenus concrets des mesures doivent être fixés, développés et adaptés tout au long du Programme, en concertation avec les multiples partenaires et intervenants. De plus, il doit être possible d'intégrer au Programme les enseignements tirés de ses activités, ainsi que tout nouveau développement extérieur.

## **2 Priorités et activités du Programme dans les différents champs d'action**

Quatre champs d'action ont été identifiés pour le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (Programme national) : « Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes », « Intégration sociale et professionnelle », « Conditions de vie » et « Mesure de l'efficacité et monitoring ».

Les priorités pour chacun de ces champs d'action sont décrites dans les pages suivantes. Après un bref aperçu des mesures déjà initiées par les différents acteurs, les activités prévues dans le cadre du Programme national sont présentées plus en détail. Celles-ci visent principalement à créer les bases spécifiques indispensables, à évaluer les offres existantes et à identifier les bonnes pratiques. Pour ce faire, le Programme national participera notamment à des projets pilotes. Le Programme national contribuera en outre à promouvoir l'échange d'expériences et la mise en réseau des acteurs à l'échelon régional et national. L'axe du Programme « Information et mise en réseau des acteurs » fera l'objet d'un chapitre dédié. L'objectif des activités du Programme national est par conséquent de soutenir les différents acteurs dans leurs propres efforts en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté.

### **2.1 Champ d'action « Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes »**

La formation est la clé de la participation à la vie sociale et de l'insertion professionnelle. Les adultes sans formation postobligatoire sont plus particulièrement menacés par la pauvreté. Leurs chances de percevoir un salaire leur permettant de subvenir à leurs besoins sont moindres<sup>1</sup>. Ils courent un risque accru de perdre leur emploi et ont moins de possibilités de trouver un nouveau poste. Pour les personnes ne possédant pas de diplôme du degré secondaire II (formation professionnelle initiale, formation gymnasiale, cf. annexe), la probabilité d'être confronté au chômage est deux fois plus importante que pour celles titulaires d'un tel diplôme. La proportion de personnes sans formation bénéficiant de l'aide sociale est

---

<sup>1</sup> On observe une différence moyenne de revenu de 15 600 francs par an entre les personnes titulaires d'un diplôme du degré secondaire II et les personnes n'en possédant pas. Cf. Fritschi, Tobias / Oesch, Thomas / Jann, Ben. Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Im Auftrag von Travail.Suisse. Berne, 2009.

également plus élevée.<sup>2</sup> Actuellement en Suisse, quelque 370 000 personnes âgées de 25 à 50 ans n'ont pas de diplôme professionnel, soit environ 13 % de la population active dans cette tranche d'âge<sup>3</sup>. Le risque de pauvreté peut donc être réduit durablement en améliorant les chances de formation.

La formation pouvant être suivie et achevée dépend du déroulement de l'ensemble du parcours de formation (formelle et non formelle) d'une personne. Les enfants acquièrent les bases essentielles et durables pour leur développement et les futurs processus d'apprentissage dès leur plus jeune âge (0–4 ans). En Suisse, les probabilités de réussite des enfants durant la scolarité obligatoire, et donc leurs possibilités et opportunités ultérieures dans le cadre de la formation professionnelle, dépendent dans une large mesure de l'origine sociale et du contexte migratoire<sup>4</sup>. Par la suite, la transition vers la formation professionnelle initiale se révèle déterminante<sup>5</sup>.

Pour accroître les chances de formation, il est par conséquent nécessaire d'instaurer une suite de mesures allant de la petite enfance jusqu'à l'obtention d'un diplôme professionnel<sup>6</sup>, en passant par la scolarité obligatoire. Ces mesures doivent intervenir aux moments où les enfants et les jeunes ont besoin de soutien. Pour certains, une aide ponctuelle sera suffisante, pour d'autres, un accompagnement prolongé pourra s'avérer nécessaire. Un appui est également requis lorsque les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous pendant la jeunesse d'une personne. De plus, il faut relever qu'il y a aussi des risques de pauvreté au niveau de l'immigration en Suisse, notamment chez les personnes accueillies pour des raisons humanitaires. Ce sont chaque année plusieurs dizaines de milliers de personnes qui immigrent en Suisse, et pour lesquelles des mesures devraient être prévues.

### 2.1.1 Soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire

Dans les premières années de leur vie, les enfants doivent acquérir par l'apprentissage les connaissances, les aptitudes et les compétences qui leur permettront d'entrer à l'école. Pour un développement linguistique, émotionnel, social et cognitif adapté à leurs capacités individuelles, ils ont besoin d'un adulte pour les accompagner tout au long du processus, les soutenir et les encourager. Les enfants ont également besoin d'un environnement stimulant : ils doivent pouvoir bouger, imiter, observer, essayer et bien plus encore.<sup>7</sup>

A l'âge préscolaire, les enfants socialement défavorisés ne jouissent que rarement d'un environnement stimulant, raison pour laquelle ils connaissent un rythme de développement inférieur à celui des autres enfants. Or, les conditions pour un développement optimal peuvent

---

<sup>2</sup> HES de travail social de Berne. Fritschi, Tobias / Bannwart, Livia / Zürcher, Pascale. Personen ohne Berufsbildung: Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf. Schlussbericht im Auftrag SP Schweiz. . 2012, p. 9.

<sup>3</sup> Ibid., p. 4.

<sup>4</sup> Office fédéral de la statistique. Mosaïque de l'éducation en Suisse : les indicateurs de la formation 2007. Neuchâtel, 2007, p. 53.

<sup>5</sup> Actuellement en Suisse, près de 90 % des jeunes obtiennent un diplôme du degré secondaire II. A l'horizon 2020, cette proportion doit être portée à 95 % des jeunes âgés de 25 ans.

<sup>6</sup> Cf. également Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Documentation. Annexe au rapport à l'attention de la CTA du 29 juin 2009.

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html> (Etat au 24.4.2013).

Office fédéral des migrations sur mandat du chef du Département fédéral de justice et police DFJP. 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. Juillet 2006.

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-integration-bfm-f.pdf> (Etat : 24.4.2013).

<sup>7</sup> Viernickel, Susanne / Simoni, Heidi. Education et développement précoces, dans : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Famille – Education – Formation. Berne 2008, pp. 22 s.

être améliorées par le biais de mesures ciblées et d'un soutien précoce. Les parents jouant un rôle primordial dans le développement des enfants, il est également crucial de les intégrer au processus, c.-à-d. de les accompagner dans leurs tâches, de les conseiller et de les soutenir.<sup>8</sup>

Les enfants présentant un retard d'apprentissage et de développement (par ex. en lecture) dès leur entrée à l'école ne le rattrapent en règle générale pas au cours de leur scolarité<sup>9</sup>. Les enfants socialement défavorisés en particulier n'atteignent fréquemment pas les objectifs du plan d'études. Si, grâce à des mesures de soutien précoce, ils affichent un niveau de développement similaire à celui des autres enfants à leur entrée à l'école, l'effet de ce soutien précoce se délite souvent s'il ne s'accompagne pas de mesures spécifiques<sup>10</sup>. Pour permettre à ces enfants de réussir leur parcours scolaire, des efforts particuliers<sup>11</sup>, prenant le relais du soutien précoce, sont en conséquence nécessaires.

La petite enfance et donc l'encouragement précoce relèvent de la compétence des cantons et des communes. Les attributions sont généralement partagées entre directions de l'instruction publique et directions des affaires sociales. Selon les objectifs thématiques définis, d'autres acteurs publics ou privés des domaines de l'action sociale, de l'éducation, de la santé, des affaires familiales ou encore de la migration peuvent intervenir.

S'agissant de la scolarité obligatoire, les cantons sont responsables en dernière instance. Le concordat HarmoS, la stratégie linguistique, le concordat de pédagogie spécialisée et l'élaboration et l'introduction des plans d'études des régions linguistiques (Plan d'études romand, Lehrplan 21, piano di studio TI) ont nécessité et impliquent toujours des efforts considérables de la part des écoles. Il convient de tenir compte de cet état de fait pour les mesures à mettre en place dans le cadre du Programme national.

#### **a) Mesures existantes**

Une multitude de mesures devant contribuer directement ou indirectement à soutenir les enfants socialement défavorisés ont été initiées et mises en œuvre dans le domaine de la petite enfance au cours des dernières années. Les offres existantes comme l'accueil extrafamilial des enfants ont en outre été adaptées pour mieux prendre en compte l'encouragement précoce. Ces deux évolutions se sont traduites par un besoin accru de coordination. Pour harmoniser les différentes mesures, des stratégies globales en matière d'encouragement précoce ont par ailleurs vu le jour à l'échelon cantonal et communal.

Ces dernières années, la Confédération (ODM) a grandement contribué à développer et étendre l'encouragement précoce – axé sur l'intégration d'enfants issus de l'immigration – dans le cadre de la promotion de l'intégration. A compter de 2014, l'encouragement précoce fera partie intégrante des nouveaux programmes d'intégration cantonaux<sup>12</sup>. De plus, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) lancera à l'automne 2013 un dialogue sur l'intégration dans la petite enfance avec pour but de renforcer la coopération dans ce domaine, notamment

<sup>8</sup> Frühe Förderung. Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich. 2009, p. 5.

Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea. L'inégalité devant la formation, dans : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Famille – Education – Formation. Berne 2008, pp. 18 s.

<sup>9</sup> Moser, Urs / Angelone, Domenico. Nach 6 Jahren Primarschule. Deutsch, Mathematik und motivational-emotionales Befinden am Ende der 6. Klasse. Direction de l'éducation du canton de Zurich. 2011, pp. 21 s.

<sup>10</sup> Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009. <http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf> (état au 30.1.2013).

<sup>11</sup> Direction de l'éducation du canton de Zurich. Bildungsplanung. Nach sechs Jahren Primarschule. Lernstand der Schulanfängerinnen und Schulanfänger von 2003 vor ihrem Übertritt in die Sekundarstufe I. 2011.

<sup>12</sup> ODM. Circulaire « Avant-projets de programmes cantonaux d'intégration (PIC) » aux interlocuteurs cantonaux chargés des questions d'intégration <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/integration/foerderung/spezifisch.html> (état au 18.2.2013).

à l'interface entre encouragement précoce et soins médicaux de base<sup>13</sup>. C'est pourquoi le présent Programme national prévoit de soutenir des mesures spécifiques qui soient complémentaires à ces projets et étroitement coordonnés avec eux.

Les enfants qui grandissent dans des conditions de vie difficiles sont particulièrement exposés à des troubles du développement durant la phase préscolaire et scolaire. Les troubles qui ne sont pas détectés à temps peuvent aboutir au cours de la vie future à des maladies psychiques graves. Depuis 2002, l'Office fédéral de la santé publique soutient des écoles et des communes dans le développement et la mise en œuvre de mesures de détection et d'intervention précoces. Dans ce but, il initie également des projets de prévention destinés aux enfants provenant de familles socialement défavorisées. Toutes ces activités sont évaluées et développées en permanence.

Différentes mesures devant permettre aux enfants de suivre un parcours scolaire adéquat existent dans le cadre de l'école obligatoire, comme les divers modèles assouplissant les modalités d'entrée (école infantile, cycle élémentaire). L'individualisation des cours, les offres de cours de rattrapage, le travail social en milieu scolaire ainsi que les offres faciles d'accès dans le domaine de la pédagogie spécialisée peuvent également être cités à titre d'exemple. D'autres mesures ont également été initiées dans les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire. Ce sont le concordat HarmoS et le concordat de pédagogie spécialisée qui contribuent actuellement à la mise en place de structures et d'instruments communs. La mise en œuvre sur le terrain et la forme des offres se révèlent différentes d'un canton à l'autre et leur développement se poursuit.

En revanche, les projets extrascolaires ayant pour vocation de soutenir les enfants socialement défavorisés dans leur parcours scolaire restent rares.

## **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

Le Programme national doit contribuer à renforcer la sensibilisation et le soutien des enfants socialement défavorisés et de leurs familles par le biais de mesures ciblées se fondant sur les acquis des dernières années. Les concertations avec la CDIP ont ainsi montré qu'il était notamment nécessaire d'agir durant la période de transition entre les offres d'encouragement précoce et les premières années de l'école obligatoire (cycle initial/école infantile, passage au primaire). Il s'agit donc de l'une des priorités du Programme national. L'objectif est de promouvoir et de faire connaître les projets existants dans le domaine extrascolaire, qui doivent permettre aux enfants socialement défavorisés de suivre avec succès un parcours scolaire en adéquation avec leurs capacités.

Les mesures du Programme national seront coordonnées avec les nombreux projets et instruments disponibles (par ex. ODM, CTA) et doivent jouer un rôle complémentaire. Ainsi, le Programme doit notamment soutenir un projet commun entre la CDIP et la CDAS.

### ***P1 Encouragement précoce, entrée à l'école obligatoire, premières années de scolarité et accueil extrafamilial et parascolaire : pilotage stratégique et coordination à l'échelle nationale***

La CDAS et la CDIP procéderont ensemble à l'examen des aspects de l'encouragement précoce, de l'accueil extrafamilial et parascolaire et de la transition vers les premières années de scolarité. En 2013/2014, elles rassembleront les informations disponibles et analyseront des exemples de mise en œuvre par les cantons en examinant leur adéquation (« bonnes pratiques ») et les besoins de coordination. Elles en tireront les éléments utiles au traitement de cette thématique et détermineront, à l'issue de cet état des lieux, les actions à entreprendre.

Il a été convenu avec la CDAS et la CDIP d'associer le Programme national aux travaux préparatoires de leur projet commun dès 2013. A partir de 2014, le Programme national apportera son soutien à l'état des lieux des offres, des études, des projets et des instruments. Il

<sup>13</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Dialogue sur l'intégration. [www.dialog-integration.ch/fr](http://www.dialog-integration.ch/fr) (état au 18.2.2013).

participera ensuite à l'élaboration de bases pertinentes pour la pratique et à l'encouragement de projets prometteurs.

**P2 Mise en œuvre des offres d'encouragement précoce et dans le domaine extrascolaire au niveau local : offres spécifiques destinées aux enfants socialement défavorisés ainsi que coordination et mise en réseau**

S'agissant de la mise en œuvre au niveau communal, les concertations avec les différents acteurs (Association des communes, Initiative des villes pour la politique sociale, ODM, CDAS, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), ONG et scientifiques) et les études<sup>14</sup> relatives au soutien aux enfants socialement défavorisés ont permis d'identifier trois défis spécifiques que le Programme national peut permettre de relever. Les activités prévues dans ce cadre sont présentées ci-dessous.

**P2.1 Offres spécifiques au profit d'enfants socialement défavorisés dans les structures d'accueil de jour**

Ces dernières années, les structures d'accueil de jour ont renforcé leurs offres spécifiques destinées aux enfants socialement défavorisés. Une vue d'ensemble des offres et des besoins fait cependant défaut. Le Programme national doit fournir cette vue d'ensemble et tirer les enseignements des offres existantes, ce qui servira de base aux villes, aux communes et aux différentes structures d'accueil qui souhaitent renforcer leurs propres offres dans ce domaine. Il semble en outre judicieux d'examiner les mesures prometteuses à l'étranger qui pourraient être adaptées à la Suisse. Les informations ainsi collectées seront rendues publiques.

**P2.2 Coordination et mise en réseau des offres d'encouragement précoce**

Comme déjà évoqué, de nombreuses mesures d'encouragement précoce ont déjà été mises en place localement. Pour mieux coordonner les différentes offres et ainsi exploiter de manière optimale les ressources, des concepts intégrés ont été élaborés notamment dans les grandes villes ces dernières années. Sous l'impulsion d'un programme de la Fondation Jacobs, quelques villes de petite et moyenne importance du pays développent désormais des stratégies en la matière<sup>15</sup>. Afin de servir de base à d'autres villes et communes souhaitant optimiser leur offre, le Programme national doit valider les enseignements tirés de ces projets en se concentrant spécifiquement sur le soutien aux enfants socialement défavorisés. Les connaissances ainsi acquises seront mises à disposition et diffusées. Le Programme coordonnera ses activités avec celles de ses principaux partenaires (CDAS, CDIP, Initiative des villes pour la politique sociale, Association des communes).

**P2.3 Mesures à l'âge scolaire en dehors des cours**

Une vue d'ensemble des mesures extrascolaires de soutien au profit des enfants socialement défavorisés (par ex. l'apprentissage non formel) fait également défaut. Le Programme national doit fournir cette vue d'ensemble et procéder à une systématisation théorique. Les bonnes pratiques doivent être identifiées et les projets pilotes innovants, soutenus et évalués. Les enseignements et connaissances qui en seront tirés seront diffusés.

**c) Premières étapes**

La collaboration avec la CDAS et la CDIP dans le cadre de leur projet commun commence en 2013 déjà. Le Programme national participera à la manifestation de lancement qui réunira sur

<sup>14</sup> Par ex. Kost, Jakob. Entwicklungsperspektiven. Zur Zukunft der frühkindlichen Bildung in der Schweiz. Dans : Stamm, Margrit / Edelmann, Doris. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zurich/Coire : Rüegger Verlag 2010.  
Stamm, Margrit. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. 2009.

Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung. Bestandesaufnahme und Handlungsfelder. 2009.

<sup>15</sup> Fondation Jacobs. Programme Primokiz. Réseau local d'encouragement précoce.  
<http://jacobsfoundation.org/fr/project/primokiz-3/> (état au 12.2.2013).

deux jours les responsables de l'échelon cantonal. A partir de 2014, le Programme apportera son soutien à l'état des lieux et ensuite à l'élaboration de bases pertinentes pour la pratique et à l'encouragement de projets prometteurs (P1). S'agissant des offres spécifiques destinées aux enfants socialement défavorisés dans les structures d'accueil de jour (P2.1) et des mesures destinées aux enfants en âge scolaire en dehors de l'école (P2.3), des états des lieux seront réalisés en 2014 en Suisse. Parallèlement, des exemples de bonnes pratiques seront cherchés à l'étranger. Les activités du Programme relatives à la coordination et à la mise en réseau des offres de soutien précoce (P2.2) commenceront en 2015.

### **2.1.2 Soutien pour la transition et pendant la formation professionnelle initiale**

Pour mener à bien leur formation professionnelle initiale, les jeunes se voient confrontés à trois défis : premièrement, ils doivent réussir la transition de l'école obligatoire vers la formation professionnelle initiale (transition I) ; deuxièmement, il leur faut suivre la formation professionnelle ; et, troisièmement, ils doivent l'achever avec succès.

Les jeunes pour lesquels des difficultés se profilent pendant ce processus ont besoin de mesures de soutien spécifiques lors de la transition vers la formation professionnelle initiale. Il importe alors de déployer ces mesures dès les dernières années de la scolarité (degré secondaire I). En outre, il convient d'accompagner ces jeunes (et éventuellement les entreprises formatrices) tout au long de la formation, jusqu'au diplôme professionnel.

Les mesures et offres de ce type relèvent de la compétence de nombreux acteurs différents. Dans le domaine de l'école obligatoire (orientation professionnelle, bourses), ce sont les cantons qui décident en dernière instance, tout comme dans celui des offres pour la transition de l'école obligatoire vers la formation professionnelle initiale et l'accompagnement pendant la formation professionnelle. Dans chaque canton, divers acteurs interviennent et les villes et les communes proposent elles aussi des offres en la matière. La Confédération (Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, SEFRI) soutient les cantons dans la mise en place et le développement du case management « formation professionnelle » (CM FP). Ce dernier a pour objectif d'identifier suffisamment tôt les jeunes dont la situation est gravement compromise ou pour lesquels les facteurs négatifs se cumulent, de les observer et de les accompagner jusqu'à l'achèvement de la formation professionnelle initiale.

La formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OMdT). En collaboration avec d'autres partenaires, la Confédération (SEFRI) est chargée du développement du système de formation professionnelle et du développement de la qualité. L'exécution de la formation professionnelle est confiée aux cantons. En tant que conférence spécialisée de la CDIP, la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) assure quant à elle la coordination et l'échange d'expériences entre les cantons, tandis que les OmdT se chargent de la définition des compétences professionnelles et de la mise à disposition de places de formation et d'emplois.

Le rôle des parents durant l'ensemble du parcours de formation de leurs enfants est en outre déterminant<sup>16</sup>, notamment lorsqu'il s'agit de la préparation et de la transition vers la formation professionnelle.

#### **a) Mesures existantes**

Dans les cantons, communes et villes, il existe de nombreuses mesures et offres de soutien destinées aux jeunes et aux jeunes adultes éprouvant des difficultés lors de la transition vers la formation professionnelle initiale et durant la formation professionnelle. Les offices cantonaux de la formation professionnelle assument toute une série de tâches importantes (offres-passerelles, préapprentissage, programmes de coaching et de mentorat, CM FP). Les offices

---

<sup>16</sup> Häfeli, Kurt / Schellenberg, Claudia. Facteurs de réussite dans la formation professionnelle des jeunes. Berne : CDIP 2009.

cantonaux du travail gèrent les semestres de motivation de l'assurance-chômage (AC). Les offices des affaires sociales proposent également aux jeunes et aux jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale des offres spécifiques de formation et d'accompagnement<sup>17</sup>. Offres-passerelles et autres solutions intermédiaires sont aussi mises à disposition par des ONG et des organismes privés (par ex. la Fondation Speranza). Les jeunes qui, en raison d'un handicap d'apprentissage ou lié à leurs capacités, ne sont pas – ou pas encore – en mesure d'achever une formation professionnelle initiale de deux ans sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ont la possibilité de suivre une formation pratique INSOS<sup>18</sup> (FPr), adaptée aux compétences individuelles des intéressés. Les FPr sont financées par le biais des mesures professionnelles de l'assurance-invalidité (AI). Les éventuels coûts supplémentaires liés à l'invalidité survenant au cours d'une première formation professionnelle sont pris en charge par l'AI pour les assurés invalides qui n'exercent pas encore d'activité lucrative.

Le SEFRI présentera en 2013 un rapport sur l'engagement des partenaires à l'échelon national, dont l'accent sera mis sur les offres et les mesures destinées aux jeunes plus faibles à l'école et qui sont orientés vers des activités manuelles (en réponse au postulat 10.3738 Ingold).

En 2012, l'OFTT a publié une brochure intitulée « L'entrée dans la vie professionnelle », qui traite de l'assortiment de mesures pour la transition vers le degré secondaire II.

Le projet « Transition scolarité obligatoire – degré secondaire II » réalisé par la CDIP en collaboration avec la Confédération et les OmdT s'est déroulé de 2006 à 2010. Sur la base du rapport final de cette enquête et des propositions du groupe de pilotage du projet, la CDIP a émis en 2011 des recommandations à l'intention des cantons. Dans le rapport final du projet, il est proposé d'instituer un « groupe d'observation transition », qui sera chargé jusqu'en 2018 d'établir si des mesures supplémentaires sont nécessaires et de rendre régulièrement compte de ses activités. La CSFP clarifie actuellement avec les partenaires le rôle et le mode de travail de ce groupe d'observation, et le moment de son entrée en fonction.

La transition vers la formation professionnelle initiale, ainsi que les partenaires impliqués dans ce domaine, sont au centre de la stratégie CII 2013–2014. Dans le courant de l'année 2013, le SEFRI lancera un inventaire de toutes les offres de transition I. Cette base permettra à l'OFAS d'analyser la collaboration entre l'AI et les partenaires institutionnels pour les solutions transitoires. De plus, un projet, qui vise l'élaboration d'un concept de « formation de niveau secondaire I/II destiné aux adolescents et jeunes adultes qui n'ont pas terminé leur scolarité obligatoire en Suisse » est actuellement en phase de lancement sous la responsabilité de l'ODM (clarification de la stratégie, des compétences, des instruments, du financement). Le projet entend contribuer à ce que des jeunes qui étaient déjà plus âgés au moment d'arriver en Suisse, en admission provisoire ou réfugiés puissent bénéficier rapidement de mesures qui préviennent la dépendance à l'aide sociale et la pauvreté.

## **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

Les activités prévues dans le cadre du Programme national ont été définies au cours de discussions entre l'OFAS et les institutions suivantes : le SEFRI, le SECO, la CDIP, la CSFP, la CDAS, l'Association des communes, l'Initiative des villes pour la politique sociale et la CSIAS. A cet effet, l'OFAS s'est appuyé sur les analyses déjà réalisées par ces acteurs<sup>19</sup>. Dans l'ensemble, deux défis majeurs ont ainsi été identifiés, auxquels le Programme national peut contribuer à répondre.

<sup>17</sup> Par ex. le projet FORJAD (Formation professionnelle des jeunes adultes en difficulté) lancé dans le canton de Vaud depuis 2006 ou encore l'offre « Coaching 16:25 » de la Ville de Zurich.

<sup>18</sup> L'INSOS est l'Association de branche nationale des institutions pour personnes avec handicap.

<sup>19</sup> Par ex. Krummenacher, Jürg. Problèmes d'intégration des jeunes adultes. Rapport final sur mandat de la CDAS, de l'OFFT, de l'ODM, de la CSIAS, du SECO et de l'Initiative des villes pour la politique sociale. 2009. CDIP. Projet Transition : Rapport final. 2011.

**P3 Encouragement de mesures de partenariat avec les parents (implication des parents)**

Au regard du rôle prépondérant des parents tout au long du parcours de formation de leurs enfants, il semble judicieux de soutenir les mesures visant à informer les parents peu instruits d'enfants du primaire et du secondaire sur les possibilités de la formation professionnelle, de les sensibiliser à son importance et de promouvoir le partenariat avec eux. Pour atteindre le groupe cible, ces offres devront rester le plus facile d'accès possible. En outre, l'expérience a montré que les parents en difficultés économiques ne sont que rarement disponibles pour un tel partenariat, par manque de temps et de ressources. La question se pose ici de savoir quelle forme doivent prendre ces mesures et si elles doivent être associées à d'éventuelles offres qui contribuent à soulager les parents afin de concrétiser ce partenariat.

Il n'existe pas de vue d'ensemble des offres disponibles<sup>20</sup>. Le Programme national comblera cette lacune et aidera les acteurs à élaborer les bases d'un partenariat avec les parents peu instruits. Il s'agira aussi d'identifier et de développer les bonnes pratiques et d'expérimenter de nouvelles approches. Les informations pertinentes seront en outre diffusées et la mise en réseau, encouragée (cf. ch. 2.5).

**P4 Offres destinées aux jeunes et aux jeunes adultes éprouvant des difficultés lors de la transition et durant la formation professionnelle : identification et diffusion des bonnes pratiques**

L'une des priorités du Programme national sera d'évaluer l'efficacité des nombreuses offres disponibles. La question qui se pose ici notamment est la suivante : comment atteindre les jeunes et les jeunes adultes socialement défavorisés ? Le Programme peut grandement contribuer à répondre à cette question en fournissant une vue d'ensemble des mesures ciblées existantes, en évaluant les projets en cours, en identifiant les bonnes pratiques et en soutenant ainsi le développement et la diffusion des mesures les plus prometteuses. Or, c'est précisément dans ce contexte que les acteurs de terrain manquent fréquemment des ressources adéquates. En cas de besoin, le Programme soutiendra également l'élaboration des bases qui font défaut en se fondant sur les enseignements tirés des activités décrites précédemment et appuiera les services compétents dans leurs approches conceptuelles.

Lors de la mise en œuvre des activités du Programme, l'OFAS travaillera en étroite collaboration avec le SEFRI, tant sur le plan stratégique qu'en matière de définition des contenus, ainsi qu'avec la CSFP, la CDIP, la CDAS, l'Initiative des villes pour la politique sociale et la CSIAS. L'OFAS veille par ailleurs à coordonner les activités et les échanges avec les institutions associées afin d'optimiser la collaboration.

**c) Premières étapes**

En 2014, le Programme national recensera les mesures existantes de partenariat avec les parents (P3) afin d'en fournir une vue d'ensemble. S'agissant des offres destinées aux jeunes et aux jeunes adultes éprouvant des difficultés lors de la transition et durant la formation professionnelle (P4), l'évaluation de l'efficacité des mesures existantes débutera en 2014. Elle s'appuiera sur les résultats de l'inventaire lancé courant 2013 par le SEFRI et les réactions du « groupe d'observation transition », qui doit encore être constitué.

**2.1.3 Formation de rattrapage**

La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) prévoit quatre filières permettant aux adultes de suivre une formation professionnelle initiale et ainsi d'obtenir un diplôme professionnel a posteriori :

---

<sup>20</sup> Concernant les offres spécifiques destinées aux parents issus de l'immigration, cf. Fibbi, Rosita / Mellone, Valerie. Jeunes en transition de l'école obligatoire au degré secondaire II : quelle participation pour les parents ? Etude mandatée par la CDIP. 2010.

1. par le biais d'une formation professionnelle initiale ordinaire
2. par le biais d'une formation professionnelle initiale raccourcie (apprentissage spécifiques à l'intention des adultes ou raccourcissements convenus individuellement)
3. par le biais d'une admission à l'examen final
4. par le biais de la validation des acquis (possible uniquement dans certaines professions)

Tout comme la formation professionnelle (cf. chapitre 2.1.2, introduction), la formation de rattrapage relève de la responsabilité commune de la Confédération (SEFRI), des cantons et des organisations du monde du travail (OMdT).

Rattraper une formation professionnelle initiale constitue un réel défi pour les adultes : outre l'activité au sein de l'entreprise et les cours suivis en école professionnelle, ils doivent en effet également faire des devoirs le soir à la maison – bien souvent en plus de leurs tâches parentales. Par ailleurs, leur revenu s'en trouve fréquemment fortement réduit, alors qu'ils doivent assumer des coûts supplémentaires liés à la formation.

#### **a) Mesures existantes**

Les conditions-cadres régissant la formation de rattrapage à l'intention des adultes sont établies. Sa mise en œuvre relève de la responsabilité commune des différents partenaires.

Des projets spécifiques destinés aux adultes (peu instruits) sans formation professionnelle ont déjà été initiés dans certains cantons en collaboration avec des OmdT intéressées. Ces projets englobent des informations adaptées au groupe cible, le conseil et l'accompagnement des adultes et des entreprises formatrices pendant la formation de rattrapage, la création de places d'apprentissage spécifiques pour les adultes ou la postqualification de collaborateurs sans formation au sein de l'entreprise et/ou la mise à disposition d'offres spécifiques pour les adultes par les écoles professionnelles, etc. Les projets sont conçus pour une profession déterminée et dépendent des besoins existant dans la région concernée.

Lancée en 2011 par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié a pour objectif de satisfaire la demande jusqu'en 2020 en faisant toujours plus appel à la population active suisse. La mesure entend augmenter la participation à la vie active des femmes et encourager les salariés à relever leur niveau de qualification dans les domaines où se profile une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Contrairement au Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, cette initiative cible cependant principalement des personnes possédant déjà un niveau de qualification élevé. L'importance de la formation de rattrapage dans le cadre du recrutement de main-d'œuvre qualifiée a été soulignée lors de la 8<sup>e</sup> Conférence nationale sur les places d'apprentissage, qui s'est tenue à la fin de l'année 2012.

Réalisée par le SECO, une analyse de la situation relative au recours à la validation des acquis dans le cadre de l'AC par les offices cantonaux du travail a démontré l'existence d'importantes disparités d'un canton à l'autre. Par conséquent, le SECO a décidé d'examiner en 2013 la possibilité de soutenir les instruments de formation de rattrapage dans le cadre de l'assurance-chômage.

Le projet pilote « Exploiter le potentiel des migrants – Formations de rattrapage » a été lancé en 2012 par l'Office fédéral des migrations (ODM). Son but est de faciliter l'accès aux procédures existantes en matière de formations de rattrapage ainsi que leur utilisation aux réfugiés reconnus et aux admis provisoires hautement qualifiés.

Sous la responsabilité de la Confédération, les partenaires concernés (Confédération, cantons et OmdT) régleront les questions relatives au positionnement et au profilage d'ici à l'été 2013. Un rapport sur les possibilités, les potentiels et les coûts des formations de rattrapage sera rédigé par la suite.

## **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

En apportant son soutien aux acteurs compétents, le Programme national est en mesure de contribuer de différentes manières au développement et à l'amélioration de la formation de rattrapage destinée aux adultes. Il convient ici de tenir compte de l'ensemble des filières existantes. Les activités décrites ci-dessous ont été élaborées par l'OFAS sur la base des discussions menées avec le SEFRI, le SECO, l'ODM, la CDIP, la CSFP et Travail.Suisse, tous ces organismes soutenant les activités prévues dans le cadre du Programme national.

### ***P5 Promotion de l'accès à la formation de rattrapage pour les adultes peu qualifiés***

L'expérience a montré que les offres de formation de rattrapage sont surtout mises à profit par des personnes qui disposent déjà d'un premier diplôme professionnel et souhaitent en obtenir un second. En étroite collaboration avec les services compétents de la Confédération, les cantons et les OMdT, le Programme national doit par conséquent favoriser les mesures améliorant plus particulièrement l'accès à ces filières pour les adultes peu ou pas qualifiés<sup>21</sup>. Se pose également la question de savoir comment les personnes concernées peuvent justifier de leurs compétences (partielles) en vue d'une éventuelle future formation de rattrapage. Les approches identifiées doivent être évaluées et développées.

Les adultes sans formation professionnelle, les employeurs et les professionnels sont en général encore trop peu informés sur les différentes possibilités de la formation de rattrapage, ainsi que sur la préparation que celle-ci implique. L'un des objectifs du Programme national sera par conséquent de mettre à disposition du groupe cible des informations adaptées relatives à cette filière.

### ***P6 Offres de formation de rattrapage : identification et promotion des bonnes pratiques, élaboration des bases***

Afin de promouvoir des offres concrètes de formation de rattrapage à l'intention des adultes sans formation professionnelle initiale, il convient dans un premier temps d'apporter un soutien aux partenaires concernés (OMdT compétentes pour les différentes professions, cantons et Confédération) dans la réalisation d'un état des lieux et d'une analyse des besoins. Sur cette base, il s'agit ensuite de soutenir des projets pilotes, de les évaluer et de diffuser les bonnes pratiques sous une forme adaptée au groupe cible.

A titre d'exemple, l'on peut ici citer la promotion d'approches innovantes, comme de nouvelles formes de validation des acquis. La forme écrite du processus actuel de validation s'est en effet révélée un obstacle de taille (voire insurmontable) pour de nombreux adultes peu instruits. Il faut donc expérimenter de nouvelles approches afin de rendre accessible l'outil de la validation aux personnes qui disposent certes d'une expérience professionnelle et de qualifications appropriées, mais éprouvent des difficultés à en faire la synthèse et à les mettre en valeur dans un dossier écrit.

### ***P7 Mesures pour garantir le minimum vital pendant la formation de rattrapage***

Durant la formation de rattrapage, il est difficile pour les personnes à faible revenu, et notamment pour celles dont dépendent des enfants, de subvenir à leurs besoins essentiels tout en assumant les frais supplémentaires inhérents à la formation. Une étude ayant pour vocation d'identifier les obstacles et de formuler des approches de solution doit être réalisée dans le cadre du Programme.

Durant la mise en œuvre des activités du Programme national relatives à la formation de rattrapage, l'OFAS travaillera en étroite collaboration avec le SEFRI, la CDIP et la CSFP, ainsi qu'avec les partenaires sociaux. S'agissant des différents projets, il conviendra en outre de veiller à ce que les OMdT compétentes pour les professions en question y soient associées de façon adéquate. Les rapports et prises de position en préparation auprès des différents

<sup>21</sup> Il s'agit ici d'adultes peu instruits, issus ou non de l'immigration, et de femmes qui ne possèdent pas de diplôme professionnel et souhaitent reprendre une activité lucrative après s'être occupées de leurs enfants.

partenaires constitueront une base précieuse pour l'OFAS. Les mesures seront en outre coordonnées avec les activités du SECO et de l'ODM et les synergies existantes seront exploitées.

### **c) Premières étapes**

Les activités du Programme visant à faciliter l'accès à la formation de rattrapage pour les adultes peu qualifiés (P5) débiteront en 2014 par le soutien à des projets pilotes. Pour ce faire, il conviendra de prendre appui sur les travaux de fond qui seront réalisés courant 2013 par les différents partenaires (rapport, prise de position relative à la formation de rattrapage en général).

S'agissant de la promotion des offres de formation de rattrapage (P6), les activités du Programme national commenceront en 2014 par une analyse des besoins au sein d'un champ professionnel spécifique, en collaboration avec les partenaires. La promotion des offres concrètes destinées aux adultes sans formation professionnelle initiale sera ensuite introduite en 2015.

L'étude prévue concernant l'identification des obstacles à la garantie du minimum vital pendant la formation de rattrapage (P7) sera également mandatée en 2014.

## **2.2 Champ d'action « Intégration sociale et professionnelle »**

La formation en tant qu'instrument de prévention de la pauvreté à moyen et long terme constitue l'une des priorités du Programme national. Cependant, il est indispensable de compléter cette approche préventive par des mesures favorisant l'intégration des personnes qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi en raison de leurs capacités ou qui sont exclues du marché du travail depuis un certain temps déjà. L'insertion professionnelle demeure en effet la protection la plus durable contre la pauvreté. Renforcer les ressources des personnes menacées ou touchées par la pauvreté au moyen de mesures spécifiques revient à accroître leurs chances de trouver un emploi et ainsi d'acquérir ou de conserver leur indépendance financière. Pour ceux et celles qui ne sont pas en mesure de s'insérer sur le marché du travail primaire, il est néanmoins important d'entretenir l'aptitude à travailler, d'être intégré socialement et de se sentir respecté – et ainsi de stabiliser leur situation. Pour ces raisons, le Programme national examinera le rôle que peuvent jouer les entreprises sociales dans ce contexte.

### **2.2.1 Offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale**

Le secteur de l'intégration est très développé et de nombreux acteurs s'y engagent. Il n'existe pourtant pas beaucoup de solutions qui permettent aux personnes en fin de droit ou à l'aide sociale d'exercer une activité économiquement et socialement utile, pour une durée indéterminée et avec une garantie de revenu. Les entreprises sociales, qui recouvrent des réalités très diverses, constituent l'une de ces solutions.

Les conditions générales dans lesquelles s'inscrivent les entreprises sociales dépendent étroitement des institutions dont proviennent les personnes qu'elles emploient : l'aide sociale, l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité (AI). Or ces trois institutions ont été marquées ces dernières années par des réformes ou des réorientations qui ont modifié les tâches que les entreprises sociales doivent assumer. L'assurance-invalidité se consacre davantage à la réinsertion. L'aide sociale, selon les cantons, cherche à développer des mesures non seulement d'intégration sociale, mais aussi de formation en vue d'une réinsertion professionnelle. La 4<sup>e</sup> révision de l'assurance-chômage (AC) a également apporté des changements. Les incitations au placement sur le marché primaire de l'emploi ont été renforcées par le raccourcissement de la durée des droits et d'autres adaptations.

Les développements de ces dernières années ont eu pour conséquence que, dans l'aide sociale, l'AI et l'AC, les simples mesures d'occupation du marché secondaire du travail ont été mises au second plan, même si elles sont toujours indiquées et utilisées pour certaines personnes. En raison de cette évolution vers un renforcement de l'intégration sur le marché primaire de l'emploi, les entreprises sociales actives sur le marché secondaire de l'emploi sont confrontées à des questions fondamentales. Quel rôle et quelles tâches doivent-elles assumer dans la réadaptation ? Quel doit être leur mode de financement ?

### **a) Mesures existantes**

Des entreprises sociales sont ancrées au niveau local, où elles bénéficient sous des formes et à des degrés divers du soutien des pouvoirs publics cantonaux et communaux. Au niveau fédéral, pour les raisons qui viennent d'être mentionnées, le soutien aux entreprises sociales n'intéresse pas prioritairement les organes de l'AI, ni ceux de l'assurance-chômage. Pourtant, pour ces assurances également, il est indispensable que des solutions existent pour les personnes qui ont de faibles chances de réinsertion. L'OFAS et le SECO ont donc contribué à la diffusion de connaissances et à la mise en réseau des acteurs concernés en soutenant financièrement en 2011 et 2012 deux colloques nationaux sur les entreprises sociales.

Sur la base de l'art. 75a LACI qui permet d'expérimenter de nouvelles mesures relatives au marché du travail, le SECO mène depuis 2011 et jusqu'en 2013 un projet pilote dans le cadre de l'AC pour placer des chômeurs de longue durée sur le marché primaire de l'emploi, grâce à un engagement dans l'entreprise sociale Dock SA à Wolhusen (LU). Les offices régionaux de placement (ORP) impliqués dans le projet placent dans l'entreprise sociale des chômeurs de longue durée qui sont au moins dans un deuxième délai-cadre d'indemnisation et qui ne peuvent guère plus être placés grâce aux instruments existants comme des programmes de qualification ou d'occupation. A leur entrée en fonction, ils sont radiés de l'AC et touchent de l'entreprise sociale un salaire en usage dans la branche et la région. L'AC refinance ces salaires jusqu'à épuisement des indemnités journalières et couvre les différences éventuelles à concurrence du gain assuré par le biais d'allocations d'intégration professionnelle, dont le calcul reprend celui des compensations en cas de gain intermédiaire. Sur mandat du SECO, le projet pilote sera évalué en fonction de ses effets sur la réadaptation sur le marché primaire de l'emploi (y compris une analyse coût-utilité pour l'AC), du développement de la capacité des participants à rester sur le marché de l'emploi et de la collaboration de l'AC avec l'aide sociale. Sur la base de cette évaluation, le SECO décidera en automne 2013 s'il convient de proposer au Conseil fédéral d'introduire la nouvelle mesure *Allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée placés dans des entreprises sociales* au niveau national pour une durée de quatre ans au maximum (art. 75b LACI). Si cette mesure s'avère concluante dans toutes les régions de Suisse, elle pourrait être inscrite dans la loi.

### **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

Les acteurs qui ont accompagné la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la pauvreté ont manifesté un intérêt à ce que le Programme national contribue à répondre à des questions ouvertes concernant le potentiel des entreprises sociales. Différents acteurs de terrain du domaine de l'aide sociale et de l'AI, ainsi que le SECO, l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse, l'Association des organisateurs de mesures du marché du travail en Suisse (AOMAS), la CSIAS et Caritas ont ensuite été consultés. Ces échanges ont permis de dégager plusieurs aspects de l'évolution des entreprises sociales qui doivent être approfondis dans le cadre du Programme national.

#### ***P8 Intégration : évaluation des offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale***

Sur la base des entretiens avec les partenaires, le Programme national mènera une analyse coût-avantage de différentes mesures, notamment des entreprises sociales ou des emplois à salaire partiel. Il s'agira aussi d'examiner les facteurs spécifiques qui contribuent au succès des entreprises sociales (organisation/direction, domaine d'activités, caractère incitatif des

indemnités). Ces aspects intéressent les autorités publiques, puisqu'elles participent au financement de ces entreprises. Si dans l'AC les *allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée placés dans des entreprises sociales* sont étendues par le Conseil fédéral dans une seconde phase pilote à l'échelle nationale, l'évaluation envisagée par le SECO offrira un cadre d'analyse idéal pour des questions du Programme national portant plus spécifiquement sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Une collaboration en ce sens a été convenue avec le SECO. Dans l'hypothèse où le projet pilote de l'AC devait être stoppé après la première phase, le Programme national élaborerait une enquête plus modeste auprès d'un petit nombre d'entreprises ayant valeur de modèle pour répondre aux questions en suspens.

### **c) Premières étapes**

Il faut d'abord attendre la décision du SECO concernant les suites à donner au projet d'allocations d'intégration professionnelle. Selon cette décision, il faudra déterminer la marche à suivre et préciser les questions que le Programme national devra traiter.

## **2.3 Champ d'action « Conditions de vie »**

La Stratégie de lutte contre la pauvreté s'est intéressée aux risques de pauvreté en fonction des parcours de vie. Elle a mis l'accent sur les mesures qui visent à prévenir la pauvreté ou à l'éliminer grâce à l'intégration sur le marché du travail. Toutefois d'autres thématiques revêtent une grande importance pour les personnes menacées ou affectées par la pauvreté. Trois de ces thématiques sont intégrées au champ d'action « Conditions de vie » : le logement des personnes en difficulté, les mesures pour les familles et l'accès aux informations et aux offres de soutien destinées aux personnes touchées par la pauvreté.

Le logement est en effet une préoccupation majeure pour les personnes touchées par la pauvreté. La part du revenu qu'elles consacrent au loyer est très importante et dépasse souvent le seuil des 25 % qui constitue la charge maximale théorique du loyer dans le budget. Le logement peut ainsi devenir cause d'endettement et de recours à l'aide sociale. Trouver un appartement meilleur marché ou mieux adapté à la situation familiale, déménager à la suite d'un congé ou d'une éviction, se reloger quand le loyer devient inabordable après une rénovation : dans toutes ces situations, les ménages pauvres se heurtent à de grandes difficultés. Un changement de logement peut en outre menacer l'intégration sociale dans un voisinage ou un cercle scolaire.

Par ailleurs, bien que les familles soient au centre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, on connaît mal la disparité des situations concernées, notamment en fonction des régions. Alors que de nombreux services et prestations s'adressent à ce groupe cible, il est nécessaire de compléter les connaissances qui permettent d'agir de manière efficace et adaptée au contexte spécifique.

Les personnes concernées par la pauvreté ignorent bien souvent l'existence des centres de conseil auxquels elles pourraient s'adresser, ainsi que des offres de soutien correspondantes. Il est donc indispensable d'améliorer l'accès des intéressés aux services et aux informations s'avérant importantes.

### **2.3.1 Logement**

Le logement figure parmi les buts sociaux que la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir (art. 41, al. 1, let. e, Cst.). En particulier, la Confédération encourage la construction de logements d'utilité publique, la rationalisation et l'abaissement des coûts du logement, en tenant compte des intérêts des familles, des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin (art. 108 Cst.). Elle légifère pour éviter les abus en matière de bail à loyer (art. 109 Cst.).

Dans la situation actuelle, la pression sur le marché du logement est très forte, quoique inégale selon les régions. Dans certaines villes sévit une pénurie de logements abordables et l'on constate un effet d'éviction vers les communes plus périphériques. L'aide sociale et les autres prestations sous condition de ressources des cantons et des communes subissent les contrecoûts de la hausse des loyers qu'elles contribuent à couvrir. Ces aides soulagent les ménages et leur permettent de se loger, mais n'agissent pas en amont, d'où la demande croissante de prendre d'autres mesures de soutien à l'offre de logements abordables.

Ainsi, la promotion du logement avantageux, qui devrait également remplir des critères qualitatifs (par ex. des places de jeux), mobilise les acteurs de divers domaines politiques : l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la politique foncière, l'encouragement de la construction et de la propriété, mais aussi le droit du bail et la protection des locataires, ainsi que la politique sociale et de la santé. De ce fait, un grand nombre d'acteurs publics et privés ont des intérêts à défendre dans le domaine du logement. Au niveau fédéral, les compétences directement liées au logement se trouvent principalement auprès de l'Office fédéral du logement (OFL), mais la responsabilité revient surtout aux pouvoirs publics des cantons et des communes.

### **a) Mesures existantes**

La Confédération soutient les maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des aides au logement dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété (LCAP), suspendue en 2001. Des abaissements supplémentaires, aides individuelles, sont aussi accordés aux personnes disposant de peu de moyens qui habitent dans les immeubles soutenus par la LCAP. Ils se montent à 64,4 millions de francs en 2012, avec – dans la durée – une tendance à la baisse. La loi fédérale sur le logement comporte entre autres des encouragements indirects à la construction de logements d'utilité publique (prêts du fonds de roulement, cautionnement des emprunts CCL, arrière-cautionnement CCH). Les encouragements indirects à l'accession à la propriété sont suspendus depuis 2008 et les prêts directs ne sont plus concédés.

Des mesures analogues d'aides à la pierre ou à la personne existent généralement dans les cantons et les communes ; la statistique financière des prestations sous condition de ressources de l'OFS évalue le montant des aides individuelles cantonales et communales à près de 44 millions de francs (2010). En plus de ces aides liées au logement, les prestations versées en fonction des besoins des ménages comme l'aide sociale ou les prestations complémentaires prennent en charge tout ou partie des frais de logement.

Pour guider la conception et la mise en œuvre de la politique du logement, l'OFL cherche à mieux connaître les répercussions des différentes mesures publiques, notamment afin d'aider les communes à élaborer des stratégies à leur niveau (point 6 du programme de recherche sur le logement 2012–2015).

Par ailleurs, l'OFL établit et diffuse des connaissances sur le logement des personnes socialement et économiquement vulnérables (point 2 du programme de recherche sur le logement 2012–2015). De fait, les données concernant les conditions d'habitation de la population manquent encore ou sont datées. Les relevés statistiques fédéraux dans ce domaine ont subi des changements : à partir de 2014, l'OFS introduira une nouvelle statistique sur les bâtiments et les logements qui fournira des informations sur les conditions d'habitation. L'OFL prévoit dans son programme de recherche 2012–2015 d'actualiser les connaissances de la dernière grande enquête sur l'approvisionnement en logements avantageux qui date de plus de 20 ans<sup>22</sup>, de recenser les mesures prises et d'examiner leurs effets, de diffuser les bonnes pratiques et de chercher au besoin de nouvelles solutions ; aucun projet n'a encore été défini pour l'instant. Parmi les acteurs de la politique sociale, l'intérêt pour ces informations de base est aussi affirmé. Ainsi, la CSIAS a également décidé d'entreprendre une recherche sur certains aspects de l'offre : y a-t-il réellement une pénurie, existe-t-il des obstacles qui rendent

<sup>22</sup> Arend, Michael / Kellerhals Spitz, Anna / Mächler, Thomas. Groupes défavorisés sur le marché du logement. Problèmes et mesures. Bulletin du logement, 1990, vol. 45.

les logements avantageux indisponibles pour les personnes qui en auraient le plus besoin, entre autres.

L'OFL est aussi engagé depuis 2008 dans le programme pluriannuel Projets urbains. Ce programme fait partie de la politique d'intégration et rassemble des ressources de plusieurs offices et services fédéraux (Office fédéral du développement territorial ARE, ODM, OFL, Service de lutte contre le racisme SLR, Commission fédérale pour les questions de migration CFM). Outre les projets menés sur le terrain, l'exploration du lien entre habitat et intégration a donné lieu à des études qui peuvent servir de base aux activités du Programme national de lutte contre la pauvreté, une des conclusions étant qu'il existe très peu d'offres d'aide aux personnes qui rencontrent des difficultés à se loger. Il n'est pas prévu dans le Programme national, à ce stade de mise en œuvre des projets urbains (2<sup>e</sup> phase pilote, 2012–2015), de mener des activités conjointes.

## **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

Les trois types de questions suivants à inscrire dans le Programme national intéressent les acteurs consultés (OFL, ODM, CSIAS, CDAS, ACS, Initiative des villes pour la politique sociale, Caritas et Pro Senectute) :

### ***P9 Actualisation des données sur l'approvisionnement en logements avantageux***

Le Programme national doit contribuer à fournir des informations sur l'approvisionnement en logements avantageux. Ces informations doivent servir de base aux acteurs de la politique du logement et leur permettre d'identifier les mesures qui doivent être prises dans ce domaine. Le Programme national examinera à cette occasion dans quelle mesure les questions intéressantes peuvent être traitées en collaboration avec le projet de la CSIAS. Il travaillera en partenariat avec l'OFL.

### ***P10 Aides publiques et logement***

Il est important pour les pouvoirs publics de connaître les effets des différentes prestations qu'ils accordent dans le cadre de l'aide au logement, mais aussi de connaître les interactions entre les mesures prises aux différents niveaux et relevant de différents domaines politiques, de savoir à qui elles bénéficient le plus et de déterminer quelles sont les combinaisons de prestations qui contribuent le mieux à satisfaire les besoins en matière de logement. Le Programme national évaluera les mesures existantes. Sur cette base, il proposera à l'intention des communes des modèles de politique coordonnée du logement et fera connaître les solutions les plus pertinentes au regard des objectifs sociaux de la politique du logement. Le Programme travaillera sur ce point de concert avec l'OFL et éventuellement d'autres partenaires.

### ***P11 Interface locataires – bailleurs***

Les personnes ayant des difficultés économiques ou sociales ont souvent moins de compétences pour s'adresser aux gérances, ne peuvent pas fournir de garanties de loyer ou souffrent de problèmes de réputation. Les services qui les aident à se loger et les accompagnent dans leurs démarches leur sont d'une grande utilité. Une vue d'ensemble de ces services, qui peuvent notamment contribuer à éviter des résiliations et des expulsions, fait néanmoins défaut. Le Programme national entend combler cette lacune en recensant les offres existantes. Il identifiera les besoins et des exemples de bonnes pratiques en vue de les faire connaître. Des liens doivent aussi être noués entre les différents acteurs œuvrant dans ce domaine.

## **c) Premières étapes**

En 2014, les questions à traiter concernant l'approvisionnement en logements avantageux et les modalités de la collaboration avec la CSIAS et l'OFL devront être précisées (P9). L'évaluation des aides publiques au logement (P10) commencera aussi en 2014. Toujours la même année, une évaluation des besoins et un état des lieux des services de conseil,

d'accompagnement et de médiation seront réalisés en ce qui concerne l'interface locataires – bailleurs (P11).

### **2.3.2 Causes de la pauvreté des familles et mesures pour la combattre**

Les causes de la pauvreté des familles – comme celles de la pauvreté en général – sont multiples. Cela signifie non seulement qu'il existe une variété de facteurs pouvant conduire à la pauvreté, mais aussi que chaque cas individuel peut se caractériser par une combinaison de causes différentes qui finalement mènent à la pauvreté. La pauvreté des familles dépend en outre de leur cadre de vie : les marchés du travail et du logement ainsi que l'offre en matière de structures d'accueil extrafamilial ont une influence directe sur la situation des familles, au même titre que les prestations de soutien financières ou personnelles. Les mesures de lutte contre la pauvreté des familles doivent donc pouvoir cibler une grande variété de besoins.

En Suisse, les conditions-cadres offertes aux familles sont très variables d'un canton et d'une commune à l'autre, et les prestations de soutien auxquelles elles peuvent prétendre sont tout aussi différentes. Il est cependant impossible de dire à quel point ces prestations sont adaptées aux conditions-cadres et aux besoins des familles dans des contextes spécifiques.

#### **a) Mesures existantes**

La lutte contre la pauvreté des familles occupe le débat politique depuis un certain temps déjà. Au niveau fédéral, l'introduction de prestations complémentaires pour les familles (PCFam) a été rejetée sur décision du Conseil national en date du 17 juin 2011, après plus de dix années de discussions autour des deux initiatives parlementaires Fehr et Meier-Schatz (00.436 et 00.437). Certains cantons ont toutefois introduit des PCFam ces dernières années ; dans d'autres, des initiatives législatives en ce sens sont en cours. D'autres encore indiquent avoir opté pour des mesures différentes afin de soutenir les familles menacées ou touchées par la pauvreté.

#### **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

La question des prestations complémentaires pour les familles ne sera pas thématifiée dans le cadre du Programme national. En revanche, les différents paquets de mesures (prestations cantonales sous condition de ressources, tarifs sociaux, logements sociaux, offres d'accompagnement, etc.) visant le soutien des familles seront examinés sous l'angle de leur degré d'adaptation au contexte spécifique, comme la situation sur le marché du travail ou celui du logement, ainsi que de leur efficacité en termes de lutte contre la pauvreté des familles.

#### ***P12 Analyse des stratégies cantonales et communales et développement de bonnes pratiques***

L'examen de quatre à six contextes représentatifs doit permettre d'analyser les stratégies mises en place dans les cantons et les communes concernés et d'évaluer leur efficacité. Les enseignements tirés de cet examen seront ensuite utilisés pour développer et diffuser des recommandations de bonnes pratiques.

#### **c) Premières étapes**

Un état des lieux des stratégies cantonales et communales de lutte contre la pauvreté des familles, avec un volet « évaluation de l'efficacité » sera mandaté en 2014.

### **2.3.3 Faciliter l'accès des personnes concernées aux informations et aux offres de soutien**

Bien souvent, les personnes menacées ou touchées par la pauvreté ne savent pas vers qui se tourner pour faire part de leurs problèmes et préoccupations. En outre, nombre d'entre elles ne disposent pas d'informations quant aux offres auxquelles elles pourraient avoir recours ou aux services compétents dans leur cas.

#### **a) Offre d'information existante**

Certains cantons et communes disposent de centres de médiation et/ou d'information dédiés au domaine social. Ces structures sont complétées par des ONG, qui proposent localement des offres de conseil et d'information destinées aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté.

#### **b) Activités prévues dans le cadre du Programme**

Il n'existe aucune vue d'ensemble des centres de médiation, de conseil et d'information existants. De plus, les offres concrètes de ces centres restent bien souvent méconnues. Le Programme national doit contribuer à faciliter l'accès des personnes concernées aux informations importantes, comme les services auxquels elles peuvent s'adresser pour obtenir un soutien financier pour une dépense spécifique. Le défaut d'accès aux informations des intéressés a fait l'objet de discussions avec les représentants des ONG et des personnes touchées par la pauvreté et tous souhaitent une amélioration de la situation. Le Programme national intervient sur deux axes.

##### ***P13 Inventaire des centres de médiation, de conseil et d'information***

Il convient de procéder au recensement des centres de médiation, de conseil et d'information existants.

##### ***P14 Mise à disposition d'informations en faveur des personnes touchées par la pauvreté***

Les informations importantes pour les personnes touchées par la pauvreté doivent leur être fournies en concertation avec leurs représentants et les ONG.

Les résultats de l'inventaire précité et les informations collectées doivent être compilés sous une forme simple et compréhensible, puis rendus accessibles par le biais d'un site Internet.

#### **c) Premières étapes**

Dans un premier temps, le Programme national mandatera en 2014 un recensement des centres de médiation, de conseil et d'information existants (P13).

## **2.4 Champ d'action « Mesure de l'efficacité et monitoring »**

Différents acteurs, et tout particulièrement les ONG, ont demandé à maintes reprises qu'un système de monitoring soit mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans son rapport sur la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral s'est toutefois montré critique à l'égard d'un suivi permanent des mesures prises en raison de considérations liées au rapport coût/utilité<sup>23</sup>. Toutefois, vouloir mesurer l'efficacité des différentes mesures semble tout à fait légitime et la

---

<sup>23</sup> Conseil fédéral suisse 2010. Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 06.3001 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006, pp. 122 s.

Confédération est tenue de contrôler l'efficacité des mesures qu'elle met en place<sup>24</sup>. Les principales analyses prévues sont d'ailleurs répertoriées dans les objectifs du Conseil fédéral.

### **a) Activités prévues dans le cadre du programme**

Trois types de mesures des effets sont prévues dans les activités du Programme national de lutte contre la pauvreté : la mesure du degré d'efficacité des différentes mesures, l'examen de la possibilité d'un monitoring de la lutte contre la pauvreté à l'échelon national et l'évaluation des effets du Programme national.

La mesure de l'efficacité des différentes mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de diverses activités du programme. Les mesures et les projets sont évalués afin de déterminer les différents facteurs d'influence et les pierres d'achoppement, et de mesurer leurs effets. L'objectif est d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques, ce qui est un élément essentiel du Programme national. Pour ce faire, le Programme national doit s'appuyer sur des évaluations existantes ou en cours et tirer parti des recommandations formulées par les différents partenaires.

#### ***P15 Monitoring de la lutte contre la pauvreté à l'échelon du pays***

Le Programme national prévoit des états des lieux dans différents domaines. Ces recensements, qui fourniront une base précieuse aux divers acteurs, peuvent être considérés comme des éléments clés du monitoring de la lutte contre la pauvreté.

En revanche, le monitoring des effets des mesures de lutte contre la pauvreté s'avère plus complexe : pour diverses raisons, le suivi d'indicateurs généraux, comme le taux de pauvreté, ne permet en effet pas de tirer de conclusions directes. Premièrement, le taux de pauvreté est non seulement lié aux mesures ciblées de lutte contre la pauvreté, mais aussi à l'évolution générale de la situation économique. Les variations du taux de pauvreté ne reflètent donc que de façon limitée le succès ou l'échec des mesures mises en place. Deuxièmement, le rapport sur la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté démontre que la pauvreté peut avoir des causes multiples. La lutte contre la pauvreté doit donc s'appliquer à une variété de domaines et seule la combinaison de différentes mesures permet de réduire le phénomène. Troisièmement, les effets des mesures préventives ne se déploient bien souvent que sur le long terme. C'est par exemple le cas des mesures d'encouragement précoce, dont l'objectif est d'améliorer les chances de formation des enfants et de prévenir la pauvreté à long terme.

Pour être utile, un monitoring de l'efficacité des mesures doit donc s'appuyer sur des indicateurs capables de retracer l'évolution dans les domaines pertinents en matière de lutte contre la pauvreté, comme le système éducatif ou encore les succès accomplis dans la réinsertion professionnelle. En outre, il faut tenir compte du fait que certaines mesures peuvent développer des effets très rapidement, tandis que d'autres doivent être conçues à plus longue échéance. Dans le cadre du Programme national, un mandat visant à élaborer un concept de monitoring définissant les domaines et les indicateurs adaptés qui seront utilisés doit ainsi être attribué. Le Conseil fédéral se prononcera sur la mise en œuvre du monitoring après avoir pris connaissance de ce concept et des coûts liés à la mise en œuvre.

#### ***P16 Evaluation du Programme national***

Le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté vise à soutenir les acteurs concernés dans la conception et la mise en œuvre de mesures. Il est recommandé de procéder, à mi-parcours du Programme, à une évaluation intermédiaire dont les résultats permettront d'adapter et d'optimiser ses contenus ainsi que son organisation. Une évaluation des effets du Programme national est ensuite planifiée à son achèvement. Dans ce cadre, il est également prévu d'inviter les ONG actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté à évaluer le Programme de leur point de vue. Les résultats seront versés au rapport final soumis au Conseil fédéral (cf. ch. 7).

<sup>24</sup> Cf. art. 170 de la Constitution fédérale, RS 101.

## **b) Premières étapes**

La mesure de l'efficacité des différentes mesures fait partie intégrante de diverses activités du programme et débutera dès 2014. S'agissant de l'examen de la possibilité d'un monitoring de la lutte contre la pauvreté (P15), un mandat portant sur l'élaboration d'un concept sera attribué en 2014. Les préparatifs en vue de l'évaluation intermédiaire du Programme national (P16) commenceront en 2015.

## **2.5 Axe du Programme « Information et mise en réseau des acteurs »**

Le but du Programme national est de soutenir les cantons, les communes et les acteurs privés dans la conception et la mise en œuvre de mesures de lutte contre la pauvreté, en compilant les connaissances pertinentes ainsi qu'en identifiant et en promouvant les bonnes pratiques. La diffusion des enseignements tirés du Programme revêt donc une importance toute particulière. Simultanément, force est de constater que bon nombre d'acteurs disposent d'ores et déjà de connaissances fondées sur la mise en œuvre de mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté, sur leurs facteurs de succès et leurs effets. Ce qui manque, ce sont les moyens de centraliser, de discuter et de transmettre ces connaissances.

### **a) Activités prévues dans le cadre du Programme**

La création de plateformes d'échange de connaissances et de mise en réseau des différents acteurs semble par conséquent indispensable. Il convient cependant d'éviter les doubles emplois, en soutenant les projets existants, ainsi que leurs structures d'échange, leurs réseaux et leurs canaux de publication. Un échange permanent d'informations est en outre maintenu avec les instances de la CII.

Pour appuyer les acteurs compétents, il est essentiel de leur fournir les informations nécessaires sur le Programme national et les résultats de ses activités. Or, pour garantir son succès, la transmission d'informations doit regrouper divers éléments adaptés aux besoins des différents groupes cibles.

#### ***P17 Conférences nationales***

Les conférences nationales visent à informer un large public sur les principaux contenus du Programme national et les enseignements qui en ont été tirés. Les objectifs et les activités du Programme national seront ainsi présentés à l'occasion d'une première conférence qui sera organisée à son lancement. Une nouvelle conférence se tiendra à mi-parcours afin de communiquer les résultats intermédiaires. Une fois le Programme national achevé, une dernière conférence en exposera les résultats et l'évaluation finale.

#### ***P18 Rencontres d'échanges***

L'un des principaux axes du Programme national concerne la promotion des échanges entre les acteurs impliqués, que ce soient des personnes assumant des tâches similaires ou identiques dans différents cantons et communes, ou des personnes dont les attributions ne sont pas apparentées, mais dont il peut sembler judicieux de coordonner les activités et les mesures respectives. Deux types de manifestations sont prévus : premièrement des colloques, à l'occasion desquels seront présentés les résultats du Programme national et qui permettront les échanges entre spécialistes ; deuxièmement, des rencontres à l'échelon régional relatives à la coordination du Programme. Les autres conférences organisées par les différentes instances spécialisées doivent bien entendu également être mises à profit et soutenues. L'orientation thématique dépendra de l'évolution du Programme national et des pôles d'intérêt des spécialistes qui assisteront à ces rencontres.

#### ***P19 Site Internet et publications***

Les discussions menées avec les différents acteurs lors de l'élaboration du concept du Programme national ont confirmé que de nombreuses mesures de prévention et de lutte contre

la pauvreté sont d'ores et déjà mises en œuvre par la Confédération, les cantons, les communes et des intervenants privés. Force est cependant de constater que le nombre et la diversité de ces mesures restent largement méconnus à l'échelon politique. L'une des tâches du Programme national sera par conséquent de recenser les mesures existantes. Le Programme vise également à développer des bases conceptuelles, à soutenir des projets pilotes innovants, à procéder à des évaluations et à identifier les bonnes pratiques. Les résultats de ces activités doivent être mis à la disposition du grand public.

C'est la raison pour laquelle la création d'un *site Internet* dédié au Programme national est proposée, pour rassembler et mettre à disposition ces informations, et permettre le téléchargement de documents écrits. Les doubles emplois avec d'autres sources d'informations seront évités, le cas échéant, par le renvoi à d'autres sites Internet. La production et la distribution de matériels imprimés supplémentaires seront envisagées au cas par cas en fonction des thèmes à traiter.

#### **b) Premières étapes**

Les travaux relatifs aux contenus et aux aspects techniques du site Internet (P19) seront lancés en 2014 ; des mandats externes seront attribués à cet effet. La première conférence sur le Programme national (P17) est prévue pour 2016 et sera coordonnée avec la troisième Conférence nationale sur l'intégration, prévue la même année. Les rencontres d'échanges (colloques, manifestations de mise en réseau) (P18) seront organisées en collaboration avec les différents partenaires dans le cadre des priorités définies pour chaque champ d'action, et seront échelonnées sur toute la durée du Programme.

### **3 Structure du Programme national**

Le graphique suivant présente la structure du Programme national. Les différents *champs d'action* et *axes du Programme* regroupent les *priorités* dans lesquelles s'inscrivent les activités du Programme.

Graphique 1 : Structure du Programme national

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

Le tableau suivant récapitule les principales activités prévues pour chaque priorité.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des activités du Programme

Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes	
<b>Soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire</b>	
P1	Encouragement précoce, entrée à l'école obligatoire, premières années de scolarité et accueil extrafamilial et parascolaire : pilotage stratégique et coordination à l'échelle nationale
P2	Mise en œuvre des offres d'encouragement précoce et dans le domaine extrascolaire au niveau local : offres spécifiques destinées aux enfants socialement défavorisés ainsi que coordination et mise en réseau
<b>Soutien pour la transition et pendant la formation professionnelle initiale</b>	
P3	Promotion de mesures de partenariat avec les parents (implication des parents)
P4	Offres destinées aux jeunes et aux jeunes adultes éprouvant des difficultés lors de la transition et durant la formation professionnelle : identification et diffusion des bonnes pratiques

<b>Formation de rattrapage</b> P5 Promotion de l'accès à la formation de rattrapage pour les adultes peu qualifiés P6 Offres de formation de rattrapage : identification et promotion des bonnes pratiques, élaboration des bases P7 Mesures pour garantir le minimum vital pendant la formation de rattrapage
<b>Intégration sociale et professionnelle</b>
<b>Offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale</b> P8 Intégration : évaluation des offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale
<b>Conditions de vie</b>
<b>Logement</b> P9 Actualisation des données sur l'approvisionnement en logements avantageux P10 Aides publiques et logement P11 Interface locataires – bailleurs
<b>Causes de la pauvreté des familles et mesures pour la combattre</b> P12 Analyse des stratégies cantonales et communales et développement de bonnes pratiques
<b>Faciliter l'accès des personnes concernées aux informations et offres de soutien</b> P13 Inventaire des centres de médiation, de conseil et d'information P14 Mise à disposition d'informations en faveur des personnes touchées par la pauvreté
<b>Mesure de l'efficacité et monitoring</b>
<b>Monitoring de la lutte contre la pauvreté et évaluation du Programme</b> P15 Monitoring de la lutte contre la pauvreté à l'échelon du pays P16 Evaluation du Programme national
<b>Axe du Programme « Information et mise en réseau des acteurs »</b>
<b>Mise en réseau, mise à disposition d'informations et de connaissances</b> P17 Conférences nationales P18 Rencontres d'échanges P19 Site Internet et publications

## 4 Bases légales au niveau fédéral

La Constitution attribue clairement aux cantons la compétence de lutter contre la pauvreté, c'est-à-dire d'assister les personnes dans le besoin (art. 115 Cst.). Les mesures prévues dans le Programme national n'empiètent de fait pas sur cette prérogative constitutionnelle des cantons. Au contraire, le Programme national limité dans le temps s'attache à soutenir d'autres collectivités publiques (cantons, communes) dans leurs efforts et leurs tâches, à établir des bases pour leur travail et à favoriser la mise en réseau, comme le prévoit déjà la « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » du Conseil fédéral. Les mesures proposées se fondent sur les dispositions constitutionnelles et légales existantes dans le domaine de la formation et de la jeunesse (par ex. les art. 63, 64a et 67, al. 2, Cst.), dans

l'encouragement à la construction de logements (art. 108 Cst.), dans le domaine du soutien aux chômeurs (art. 114 Cst.) ainsi que dans la sécurité sociale (par ex. les art. 111 à 114 et les art. 116–117 Cst.).

Les mesures du Programme national proposées pour favoriser l'égalité des chances dans le domaine de la formation (P1–P7) correspondent à l'élaboration de bases, à l'évaluation de mesures existantes, à la collecte de connaissances et à l'identification de bonnes pratiques, qui doivent être mises à la disposition des acteurs. En sus de ces activités, le soutien éventuel à des projets pilotes dans le domaine extrascolaire (P1, P 2.3) se fonde sur les dispositions la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (art. 11, LEEJ). La loi sur la formation professionnelle (art. 1 et 2 LFPr) confère à la Confédération et aux cantons une responsabilité commune dans le domaine de la formation professionnelle de base. Cela vaut également pour la formation professionnelle de rattrapage (art. 2, al. 1, let. c, LFPr). Au cas où des projets pilotes seraient soutenues dans ce domaine (P6), il faudra vérifier au cas par cas s'ils peuvent se fonder sur la disposition de l'article 55 LFPr ou sur une autre base légale. L'élaboration des bases, la promotion de bonnes pratiques et la mise en réseau et l'information aux acteurs sont des tâches qui profitent au développement de la formation professionnelle (art. 4 LFPr). Dans le domaine de l'intégration dans le marché du travail (P8), les études prévues sont réalisées dans le cadre de l'introduction de nouvelles mesures relatives au marché de l'emploi conformément à l'art. 75b de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI). Les bases légales pour l'actualisation des données, le développement de concepts, l'état des lieux et l'évaluation des mesures en matière de logement (P9–P11) figurent dans la loi fédérale sur le logement (art. 41 s LOG). Les analyses prévues des stratégies cantonales et communales dans le domaine de la pauvreté des familles ainsi que l'état des lieux dans le domaine des offres de soutien aux personnes touchées (P12–P14) relèvent de l'encouragement à la recherche dans le domaine de la sécurité sociale (art. 64 Cst.). L'examen de la question de savoir si un vaste monitoring de la lutte contre la pauvreté doit être entrepris et de quelle manière (P15) se fonde sur la compétence de la Confédération d'établir des statistiques (art. 65 Cst.). La mise en œuvre proprement dite d'un tel monitoring ne pourrait toutefois intervenir qu'après l'approbation du Conseil fédéral. Enfin, les mesures dans le domaine de l'information et de la mise en réseau des acteurs (P17–P19) ainsi que l'évaluation du Programme national et la mesure de ses effets (P16) sont en étroite relation avec la réalisation proprement dite du Programme national et découlent des compétences fédérales susmentionnées.

## 5 Organisation du Programme

Le Conseil fédéral charge le DFI (OFAS) de la mise en œuvre du Programme national. Pour ce faire, le DFI (OFAS) mettra sur pied un *groupe de pilotage*, au sein duquel seront représentés les principaux partenaires étatiques, à savoir le SEFRI, les cantons (domaines du social et de l'éducation), les villes et les communes. Intégrés au Programme dès sa phase d'élaboration, ces partenaires ont affirmé leur volonté d'y collaborer. Le groupe de pilotage prend les décisions stratégiques et conceptuelles et se charge de la planification de la mise en œuvre. Il se réunit deux à trois fois par an et, si nécessaire, demande des prises de position écrites entre les réunions.

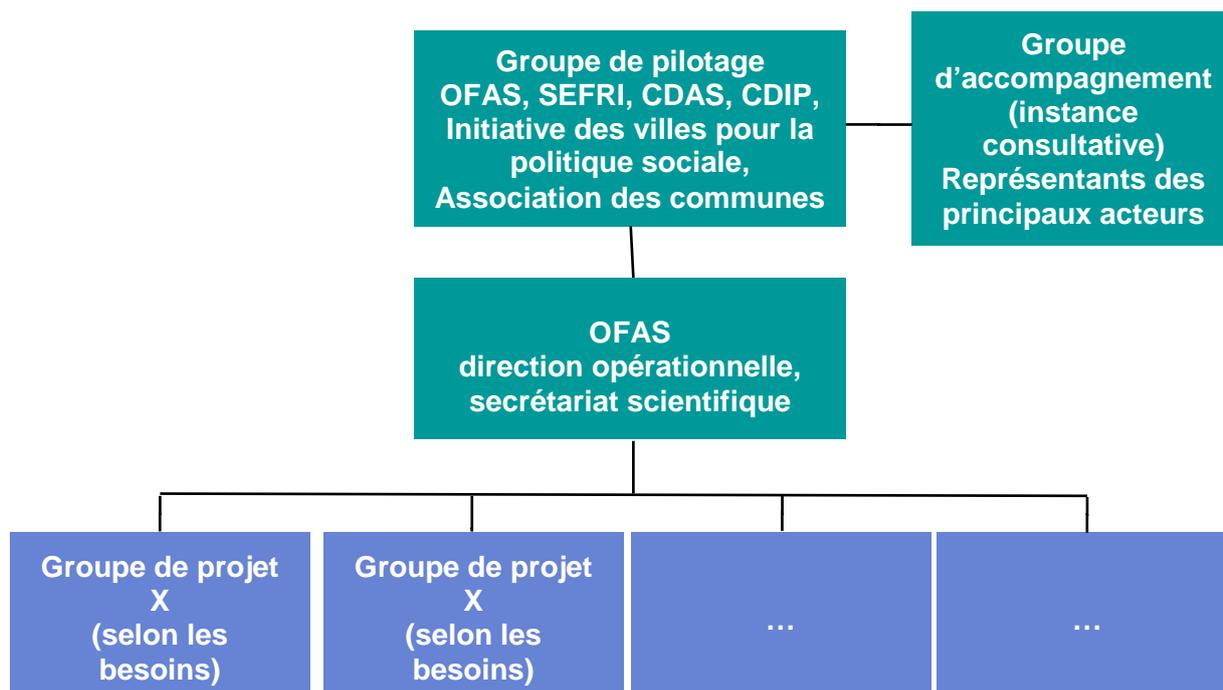
En outre, un *groupe d'accompagnement*, rassemblant les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ainsi que des représentants des personnes touchées par la pauvreté, sera instauré. Y seront également représentés les services fédéraux qui, par le biais de projets spécifiques, contribuent à la prévention et la lutte contre la pauvreté. L'objectif est de coordonner les mesures en cours à différents échelons et dans les divers domaines, de clarifier les interfaces et d'éviter les doubles emplois. Le groupe d'accompagnement fera aussi office d'instance consultative. Il portera un regard critique sur les activités du Programme national et formulera des propositions de perfectionnement à l'intention du groupe de pilotage et de l'OFAS. Il constituera en outre l'interface entre le Programme national et les différents acteurs

représentés en son sein et contribuera à diffuser le plus largement possible les enseignements tirés.

Par ailleurs, des *groupes de projet* seront constitués pour des priorités ou activités spécifiques du Programme. Ils seront chargés, le cas échéant, de clarifier ou d'approfondir certains contenus, de spécifier les activités du Programme dans le cadre fixé par le groupe de pilotage, d'attribuer d'éventuels mandats externes et d'en assurer le suivi. Ils élaboreront des conclusions sur la base des enseignements tirés et les présenteront au groupe de pilotage. En cas de besoin, ils feront également appel à des experts externes.

L'organisation du Programme est présentée dans l'organigramme ci-après.

**Graphique 2 : Organisation du Programme**



## 6 Incidences en personnel et conséquences financières

Le Programme national se déroulera sur la période 2014–2018. Les crédits alloués par la Confédération couvriront les coûts relatifs aux structures et aux activités du Programme, ainsi qu'aux ressources en personnel requises pour sa mise en œuvre opérationnelle. Les différents postes de dépenses prévus sont énumérés ci-après.

### 6.1 Coûts des biens et services

Le montant des coûts de biens et services a été établi sur la base des activités du Programme prévues dans les différents champs d'action, en tenant compte des projets existants et des crédits alloués à l'échelon fédéral. Les coûts supplémentaires induits par les activités de recensement, de développement de bonnes pratiques, de mesure de l'efficacité et de monitoring, ainsi que ceux liés aux activités transversales seront intégralement financés par le Programme national au titre des coûts de biens et services. Afin d'identifier de bonnes pratiques, le Programme national participera dans des cas bien définis à des projets pilotes au niveau local. Quant à l'organisation de colloques, le Programme national collaborera de manière étroite avec des tiers.

Pour la mise en œuvre du Programme national (coûts de biens et services), la Confédération table sur un budget total de **6,45 millions de francs**.

Le tableau suivant présente les besoins financiers (coûts de biens et services), ventilés par priorités définies pour les différents champs d'action et par année.

**Tableau 2 : Coûts des biens et services par priorités définies pour les différents champs d'action**

Priorités (entre parenthèses : activités du Programme, cf. ch. 2)	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes</b>						<b>3 795 000</b>
Soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire (P1, P2)	390 000	345 000	380 000	410 000	180 000	1 705 000
Soutien pour la transition et pendant la formation professionnelle initiale (P3, P4)	130 000	330 000	130 000	200 000	180 000	970 000
Formation de rattrapage (P5–P7)	180 000	300 000	440 000	160 000	40 000	1 120 000
<b>Intégration sociale et professionnelle</b>						<b>210 000</b>
Offres pour chômeurs de longue durée et personnes à l'aide sociale (P8)	40 000	40 000	40 000	90 000	–	210 000

Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté

<b>Priorités (entre parenthèses : activités du Programme, cf. ch. 2)</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
<b>Conditions de vie</b>						<b>800 000</b>
Logement (P9–P11)	150 000	90 000	100 000	140 000	40 000	520 000
Causes de la pauvreté des familles et mesures pour la combattre (P12)	80 000	40 000	–	–	–	120 000
Faciliter l'accès des personnes concernées aux informations et offres de soutien (P13, P14)	80 000	80 000	–	–	–	160 000
<b>Mesure de l'efficacité, monitoring, évaluation</b>						<b>300 000</b>
Monitoring de la lutte contre la pauvreté et évaluation du Programme (P15, P16)	50 000	80 000	30 000	70 000	70 000	300 000
<b>Axe du Programme « Information et mise en réseau des acteurs »</b>						<b>930 000</b>
Mise en réseau, mise à disposition d'informations et de connaissances (P17–P19)	130 000	200 000	250 000	100 000	250 000	930 000
<b>Groupe de pilotage, groupe d'accompagnement, groupes d'experts</b>						<b>165 000</b>
Groupes de pilotage et d'accompagnement, groupes d'experts	35 000	35 000	35 000	35 000	25 000	165 000
<b>Traductions</b>						<b>250 000</b>
Traductions	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
<b>Total coûts de biens et services</b>	<b>1 315 000</b>	<b>1 590 000</b>	<b>1 455 000</b>	<b>1 255 000</b>	<b>835 000</b>	<b>6 450 000</b>

## Contribution du SEFRI aux coûts de biens et services

Les activités du Programme pour les priorités « Soutien pour la transition et pendant la formation professionnelle initiale » et « Formation de rattrapage » du champ d'action « Chances de formation » seront étroitement coordonnées avec le SEFRI. Les crédits qui lui ont été alloués pour les tâches définies par la loi fédérale sur la formation professionnelle peuvent être utilisés. Selon les art. 54 et 55 de la LFPr, le SEFRI peut soutenir les projets de tiers (par ex. cantons, organisations nationales du monde du travail, fondations) conformes à la directive sur l'octroi de subventions fédérales. En vertu des art. 63 et 64 de l'ordonnance sur la formation professionnelle, les projets en faveur de la transition vers la formation professionnelle initiale et de la formation de rattrapage peuvent être subventionnés à hauteur de 60 % des coûts au maximum.

## 6.2 Besoins en personnel

Une estimation des besoins en personnel a été faite pour toutes les activités du programme. Les variations relatives aux coûts des biens et services et aux besoins en personnel sont dues en partie au fait que, dans plusieurs domaines, des bases doivent être élaborées avant que d'autres activités du programme puissent débuter. D'autre part, de nombreux travaux seront déjà achevés dans la dernière année du programme, ce qui implique une réduction des coûts et des besoins en personnel.

Les ressources en personnel énumérées ci-après sont nécessaires pour les travaux suivants réalisés par l'OFAS dans le cadre du Programme national :

- *Elaboration des bases, identification et promotion des bonnes pratiques* : compilation d'informations ; préparation, attribution et accompagnement de mandats de projet, de recherche et d'évaluation ; synthèse et résumé des résultats de mandats externes.
- *Mise en réseau et information* : mise en réseau des partenaires au sein et en dehors de l'administration fédérale ; information sur les activités du Programme et publication des connaissances acquises (site Internet) ; organisation des colloques.
- *Coordination du Programme* : gestion du Programme (coordination, planification, contrôle, pilotage) ; secrétariat des organes du Programme ; accompagnement lors de l'évaluation du Programme national ; rédaction du rapport final.

Il est prévu que trois personnes soient à l'œuvre durant toute la durée du Programme national, une quatrième durant les quatre premières années. Les petites variations des besoins en personnel seront compensées à l'interne. D'autres personnes seront impliquées dans le courant du projet, par exemple pour l'organisation et la réalisation de la Conférence nationale en 2016.

Les ressources en personnel requises pour la mise en œuvre opérationnelle du Programme national sont estimées à **2,56 millions de francs** sur cinq ans. Le tableau suivant fournit une énumération détaillée par activité (axes du Programme) et par an.

**Tableau 3 : Besoins en personnel de l'OFAS pour le Programme national (équivalents plein temps et charges de personnel)**

	2014 (EPT)	2015 (EPT)	2016 (EPT)	2017 (EPT)	2018 (EPT)	EPT par an (arrondi)
<b>AXES DU PROGRAMME</b>						
Elaboration des bases <sup>25</sup> , identification/ promotion des bonnes pratiques <sup>26</sup>	2,55	3,00	3,15	2,90	1,30	2,60
Mise en réseau, information	0,55	0,75	0,90	0,35	1,00	0,70
Pilotage, coordination (y compris secrétariat scientifique pour les organes du Programme)	0,50	0,45	0,45	0,45	0,70	0,50
<b>Total besoins en personnel</b>	<b>3,60</b>	<b>4,20</b>	<b>4,50</b>	<b>3,70</b>	<b>3,00</b>	<b>3,80</b>
<b>Besoins couverts en interne par l'OFAS</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>
<b>Total besoins en personnel restants</b>	<b>3,00</b>	<b>3,60</b>	<b>3,90</b>	<b>3,10</b>	<b>2,40</b>	<b>3,20</b>
<b>Total besoins restants charges de personnel (en fr.) (classe de salaire 23 : 100%=160 000 fr.)</b>	<b>480 000</b>	<b>576 000</b>	<b>624 000</b>	<b>496 000</b>	<b>384 000</b>	<b>2 560 000</b>

### 6.3 Coût total du Programme national

Le coût total du Programme national (coûts de biens et services et charges de personnel) s'élève à **9,01 millions de francs**. Le tableau suivant récapitule les besoins pour chaque année du Programme.

<sup>25</sup> P1–P5, P7, P9–P13, P15 (cf. ch. 2 ; ch. 6, tab. 2).

<sup>26</sup> P1, P2.3, P3–P6, P8, P10, P11 (cf. ch. 2 ; ch. 6, tab. 2).

**Tableau 4 : Récapitulatif des coûts de biens et services et charges de personnel par année (en francs)**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
Coûts de biens et services	1 315 000	1 590 000	1 455 000	1 255 000	835 000	6 450 000
Charges de personnel	480 000	576 000	624 000	496 000	384 000	2 560 000
<b>Total coûts de biens et services et charges de personnel</b>	<b>1 795 000</b>	<b>2 166 000</b>	<b>2 079 000</b>	<b>1 751 000</b>	<b>1 219 000</b>	<b>9 010 000</b>

Ces moyens doivent être budgétisés en rehaussant le plafond des coûts.

## **7 Prochaines étapes**

En adoptant le présent concept et en allouant les moyens financiers nécessaires, le Conseil fédéral charge le DFI de lancer immédiatement les travaux préparatoires en vue de sa mise en œuvre. Les prochaines étapes ainsi que le mode de coopération seront définis avec les différents partenaires dans le courant de l'année (2013). Le groupe de pilotage et le groupe d'accompagnement seront mis sur pied durant le deuxième semestre 2013. Les activités du Programme doivent être mises en œuvre à compter de 2014 et le Programme s'achèvera en 2018.

Le déroulement ainsi que les résultats du Programme national feront l'objet d'un rapport final rédigé par le DFI et soumis au Conseil fédéral à la fin de l'année 2018.

## Annexe Le système éducatif suisse du degré secondaire II



Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) : La formation professionnelle en Suisse Faits et données chiffrées 2012, p. 5.