



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 6 avril 2022

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Rapport du Conseil fédéral

donnant suite au postulat 19.3954 de la CSEC-E du 5 juillet 2019

Résumé

Selon les chiffres les plus récents, la pauvreté concernait environ 722 000 personnes en Suisse en 2020. Cela signifie que, prestations sociales éventuelles comprises, ces personnes ne disposaient pas des revenus leur garantissant le minimum vital social. La part des personnes touchées par la pauvreté s'élevait à 8,5 % de la population résidante permanente de Suisse (taux de pauvreté). Depuis 2014, ce taux a suivi une tendance à la hausse.

La protection sociale de la population est un but fixé par la Constitution fédérale. La Suisse s'est également engagée à lutter contre la pauvreté et à la réduire dans le cadre de l'« Agenda 2030 pour le développement durable ». La lutte contre la pauvreté au sens strict, qui consiste à remédier aux situations d'urgence existantes ou imminentes, relève en premier lieu du ressort des cantons et des communes. Les compétences de la Confédération dans ce domaine sont limitées. Elle dispose d'une plus grande marge de manœuvre dans la prévention de la pauvreté, c'est-à-dire dans les stratégies et les mesures qui interviennent de manière anticipée afin d'éviter l'apparition d'une situation ou d'un risque de pauvreté. Dans ce cadre, ses compétences concrètes dépendent des domaines dans lesquels ces approches préventives sont poursuivies et des mesures spécifiques en question (par ex. la formation, la santé ou le marché du travail).

En 2010, le Conseil fédéral a publié une « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté ». Et, en 2014, il a lancé un Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté d'une durée de cinq ans. Ce dernier a été dirigé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et mis en œuvre avec d'autres services fédéraux ainsi qu'avec les cantons, les villes, les communes et des organisations de la société civile. En avril 2018, le Conseil fédéral a décidé de prolonger son engagement de six années, donnant ainsi naissance à la Plateforme nationale contre la pauvreté (2019-2024). Étant donné que d'importants travaux de fond avaient déjà été effectués et que les cantons et les communes sont principalement responsables de la mise en œuvre des recommandations du Programme, les ressources mises à disposition ont été réduites. Le Conseil fédéral a également renoncé à introduire un monitoring national de la pauvreté que le groupe de pilotage du Programme avait recommandé.

Cette réduction des moyens fédéraux a suscité des critiques. En réaction aux décisions du Conseil fédéral, le Parlement a transmis deux interventions parlementaires de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) :

- Le postulat 19.3954 (adopté le 19 septembre 2019) charge le Conseil fédéral d'examiner comment, sur la base du Programme national contre la pauvreté, qui est arrivé à échéance en 2018, la Confédération peut continuer de jouer un rôle actif en matière de prévention de la pauvreté. Une attention particulière doit être apportée dans ce cadre aux mesures de formation qui réduisent le risque de pauvreté des jeunes et des jeunes adultes.
- La motion 19.3953 (adoptée le 2 juin 2020) charge le Conseil fédéral de mettre en place un monitoring national en matière de pauvreté.

Le présent rapport répond à la demande du postulat 19.3954. Il présente les activités de la Plateforme contre la pauvreté réalisées sur la première partie de la période, entre 2019 et 2021, et décrit les autres activités de la Confédération sur les thèmes prioritaires de la plateforme. Il répond à la préoccupation exprimée dans les débats parlementaires, à savoir d'apporter la preuve, au moyen du rapport du postulat, du maintien de l'engagement de la Confédération dans la prévention de la pauvreté également après 2018. Le rapport ne dresse en revanche aucun bilan définitif de la Plateforme contre la pauvreté et renonce à formuler des stratégies sur les mesures à prendre ultérieurement. Cela interviendra lors de l'évaluation de la plateforme et du rapport final prévu pour 2024.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

La Plateforme contre la pauvreté maintient les structures organisationnelles éprouvées du précédent Programme : l'OFAS assure la direction de projet, avec comme organes permanents un groupe de pilotage et un groupe d'accompagnement. Il existe également une continuité dans les objectifs. La plateforme est conçue pour améliorer la collaboration entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, intensifier le dialogue spécialisé et élargir les connaissances des parties prenantes. La Confédération joue ainsi un rôle actif dans la prévention de la pauvreté, sans empiéter sur les domaines de compétences des cantons et des communes.

Le concept de la plateforme prévoit que quatre thèmes prioritaires seront approfondis entre 2019 et 2024. Après l'apparition de la pandémie de coronavirus, il a été décidé d'adopter comme thème supplémentaire les conséquences de la crise sanitaire sur la pauvreté et les inégalités. Lors de la première moitié de la période, la plateforme a traité trois thèmes en particulier :

- Participation : ce thème prioritaire porte sur la manière d'impliquer les personnes concernées dans le développement et la mise en œuvre des mesures de prévention de la pauvreté. Plusieurs modèles de participation ont été identifiés dans ce cadre et un guide a été rédigé, montrant de façon pratique comment appliquer ces modèles avec succès. La participation doit permettre, d'une part, de renforcer l'intégration sociale et les ressources des personnes concernées et, d'autre part, de mieux adapter les mesures aux besoins et de les rendre plus efficaces. Il est en outre examiné dans quelle mesure la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté est assurée par l'aide sociale. L'étude en question recommande notamment de concrétiser le droit à un conseil juridique dans l'aide sociale, de manière analogue à ce qui est prévu par les dispositions en vigueur dans le droit des assurances sociales (art. 27 LPGA ; RS 830.1), de renforcer par un financement public les services de conseil indépendants et d'organiser de façon moins restrictive l'aide juridique gratuite.
- Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II : l'obtention d'un diplôme formel du degré secondaire II (par ex. un certificat fédéral de capacité [CFC] ou une attestation fédérale de formation professionnelle [AFP]) et une insertion professionnelle réussie sont des conditions importantes pour réduire le risque de pauvreté à l'âge adulte. Ces transitions sont particulièrement difficiles pour les jeunes et les jeunes adultes qui subissent des difficultés à plusieurs égards (par ex. les jeunes mères, les jeunes avec des handicaps psychosociaux, les jeunes immigrés ou les réfugiés arrivés tardivement). Pour les soutenir le plus efficacement possible, la plateforme a analysé de façon approfondie leurs situations de vie et leurs appréciations personnelles et a identifié des facteurs de bonne pratique. L'étude est arrivée à la conclusion que l'offre existante ne présentait pas de lacunes graves et ne nécessitait aucune différenciation supplémentaire des mesures. L'enjeu majeur consiste plutôt à améliorer la collaboration entre les systèmes (par ex. structures de coordination ou modèles de financement). Il convient de développer les structures existantes du Case management Formation professionnelle ou d'autres formes de collaboration interinstitutionnelle et de vérifier qu'elles permettent un travail centré sur la personne qui soit facilement accessible (à bas seuil), flexible, à long terme et adapté aux jeunes. Pour un soutien adapté aux besoins, il devrait être possible de poursuivre, dans le cadre de l'accompagnement des cas, des objectifs qui ne se rapportent pas exclusivement à la formation professionnelle ou à l'employabilité (par ex. la maîtrise de difficultés pratiques ou sociales). Au cours des vingt dernières années, les parcours de l'école à l'emploi sont devenus plus longs et plus variés. C'est pourquoi les auteures de l'étude recommandent de renoncer à structurer les mesures de transition de façon étroitement limitée dans le temps (par ex. une durée de six mois), car les jeunes ont souvent besoin d'un accompagnement plus complet dans les processus d'apprentissage et de développement, ce qui prend en général plus de temps.
- Pandémie de coronavirus : dans le contexte de la pandémie de coronavirus, la plateforme s'efforce de mettre à disposition des connaissances fondées sur les effets de la crise sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques en Suisse et de promouvoir les échanges

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

entre les acteurs de la prévention de la pauvreté. Elle documente les activités de recherche en cours et a elle-même publié une étude à ce sujet. Dans l'ensemble, de nombreux indices montrent que la pandémie a conduit, au moins provisoirement, à une augmentation des inégalités financières. Cela ne s'est cependant pas traduit par une augmentation des chiffres de l'aide sociale en 2020 et 2021, notamment grâce aux prestations d'aide fournies par la Confédération, les cantons et les communes. Il convient d'observer avec attention la façon dont la situation va évoluer. La crise a notamment touché fortement les personnes qui n'ont pas accès ou n'ont accès que de manière limitée au système de protection sociale. Plusieurs études donnent un aperçu de leur situation de vie et de leurs stratégies d'adaptation, mais ne mentionnent pas le nombre de personnes concernées ni l'ampleur des différentes problématiques.

Il convient de tirer le bilan intermédiaire suivant : mi-2020, la plateforme a élargi son concept original en fonction de l'actualité sans éliminer les thèmes prioritaires déjà fixés. Durant la première moitié de la période(2019-2021), elle est parvenue à mettre en œuvre les activités prévues. Seuls les colloques ont connu des reports en raison de la pandémie de coronavirus ; sur les quatre événements prévus, un seul a pu être réalisé. Au cours de la seconde moitié de la période, de 2022 à 2024, la plateforme se consacrera aux thèmes prioritaires « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté » et « Pauvreté des familles ». Les colloques en suspens et une conférence nationale sur la pauvreté auront lieu lors de cette phase.

Les activités de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté ne sont pas restreintes à la plateforme. Le rapport en réponse au postulat décrit les opérations et les activités liées à la pauvreté menées par la Confédération en parallèle. Si beaucoup a été entrepris dans le passé pour améliorer les chances de formation des jeunes socialement défavorisés, il y a aussi eu ces trois dernières années des impulsions importantes en vue de l'adoption de mesures en faveur des adultes peu qualifiés. De plus, des approches stratégiques visant à mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale sont actuellement en discussion, ainsi que d'autres mesures de lutte contre la pauvreté des familles. En dehors des thèmes prioritaires de la plateforme, la Confédération a préparé des bases de connaissances sur l'égalité des chances en matière de santé ainsi que sur les stratégies communales et cantonales en rapport avec le sans-abrisme. Outre l'OFAS, ce sont essentiellement le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et l'Office fédéral du logement (OFL) qui exercent des activités importantes en matière de prévention de la pauvreté. Tous ces services sont représentés dans les organes de projet de la plateforme. Une coordination efficace des différentes activités menées au sein de la plateforme et en dehors de celle-ci est ainsi assurée au niveau fédéral.

Outre cette coordination horizontale, il est également important de coordonner verticalement les actions aux trois niveaux institutionnels. Dans leur déclaration commune adoptée en 2018, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont annoncé leur volonté de s'impliquer activement dans la Plateforme contre la pauvreté et de s'engager pour la mise en œuvre des recommandations élaborées. Le développement et la mise en œuvre des mesures concernées relèvent principalement de la compétence des cantons, des villes et des communes, la Confédération adoptant un rôle de soutien. Les rapports d'activité établis dans le cadre de la plateforme (reporting) montrent que les acteurs des trois niveaux institutionnels ont été particulièrement actifs dans le domaine des chances de formation. Celui-ci comprend, outre des mesures en matière de formation professionnelle et continue, des travaux de fond et des interventions dans le domaine de la petite enfance.

En réponse à la motion 19.3953 de la CSEC-E, le Conseil fédéral a chargé, en janvier 2021, le Département fédéral de l'intérieur de mettre en place un monitoring national de la pauvreté et de présenter avant la fin de 2025 un premier rapport. Dans sa phase de mise en place (2022-2025), le monitoring tire parti de l'organisation de projet éprouvée de la Plateforme contre la pauvreté : les domaines de compétences du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ont été

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

élargis en conséquence et le groupe de pilotage comprend de nouveaux membres (OFS, SECO, CDEP). En parallèle, un comité scientifique a été mis en place pour le monitoring.

La plateforme et le monitoring disposent ainsi pour l'instant d'organes de pilotage et d'accompagnement identiques, tout en se différenciant clairement dans leur contenu et leur mandat : le monitoring adopte une perspective globale sur la politique de lutte contre la pauvreté, il fournit des connaissances pour le pilotage de la lutte contre la pauvreté et contribue à ce que les décisions politiques puissent être fondées sur des preuves et sur des connaissances actuelles. La plateforme est en revanche axée sur la pratique. Elle soutient les cantons et les communes dans la mise en œuvre des recommandations en matière de politique de lutte contre la pauvreté, génère des savoir-faire pratiques sur des thèmes choisis et encourage la mise en réseau et l'échange d'expériences entre les acteurs de la prévention de la pauvreté. Elle assure de plus le lien avec la politique, en tenant compte dans le pilotage et la mise en œuvre des préoccupations des acteurs centraux de la Confédération, des cantons et de la société civile. Ces activités de la Confédération sont pour l'instant limitées à fin 2024. L'éventuel maintien et la forme future de l'engagement dans la pratique de la Confédération dans la prévention et la lutte contre la pauvreté feront l'objet de l'évaluation et du rapport final de la Plateforme contre la pauvreté, sur lesquels le Conseil fédéral se penchera en 2024.

Table des matières

1	Contexte	1
2	Données sur la pauvreté en Suisse	4
3	Rôle de la Confédération dans la prévention et la lutte contre la pauvreté	7
4	Plateforme nationale contre la pauvreté	11
4.1	Concept, calendrier et organisation.....	11
4.2	Aperçu des activités réalisées.....	15
4.3	Thème prioritaire « Participation »	15
4.3.1	Contexte.....	15
4.3.2	Activités de la plateforme	15
4.3.3	Autres activités et actions de la Confédération	19
4.4	Thème prioritaire « Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II ».....	20
4.4.1	Contexte.....	20
4.4.2	Activités de la plateforme	22
4.4.3	Autres activités et actions de la Confédération	23
4.5	Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté »	25
4.5.1	Contexte.....	25
4.5.2	Activités de la plateforme	27
4.5.3	Autres activités et actions de la Confédération	28
4.6	Thème prioritaire « Pauvreté des familles »	30
4.6.1	Contexte.....	30
4.6.2	Activités de la plateforme	32
4.6.3	Autres activités et actions de la Confédération	32
4.7	Conséquences de la crise liée au COVID-19 sur la pauvreté en Suisse ...	35
4.7.1	Contexte.....	35
4.7.2	Activités de la plateforme	35
4.7.3	Autres activités et actions de la Confédération	37
4.8	Mise en réseau et échanges entre les acteurs	41
4.9	Mise en œuvre de la déclaration commune de 2018.....	42
5	Autres activités et actions de la Confédération en lien avec la pauvreté	42
6	Mise en place d'un monitoring national de la pauvreté	44
7	Remarques finales et prochaines étapes	46
	Bibliographie	48
	Annexe	53
Annexe 1 :	Publications de la Plateforme nationale contre la pauvreté	53
Annexe 2 :	Texte du postulat	54

Liste des abréviations utilisées

AC	Assurance-chômage
ACS	Association des communes suisses
AELE	Association européenne de libre-échange
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
AI	Assurance-invalidité
AIS	Agenda Intégration Suisse
APG COVID-19	Allocation pour perte de gain COVID-19
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFC	Certificat fédéral de capacité
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
Cst.	Constitution fédérale
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
IRHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
iv. pa.	Initiative parlementaire
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

mo.	Motion
NAPA	Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMCR 20	Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020
OMCR 22	Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022
PAI	Préapprentissage d'intégration
PIC	Programme d'intégration cantonal
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
po.	Postulat
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
UE	Union européenne
UVS	Union des villes suisses

1 Contexte

Postulat « Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté » (19.354)

Après avoir présenté en 2010 une stratégie en matière de lutte contre la pauvreté¹, le Conseil fédéral a mis en place, de 2014 à 2018, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, en collaboration avec les cantons, les communes et les organisations de la société civile. Le 18 avril 2018, il a publié le rapport final du Programme² et a décidé de poursuivre son engagement pour six nouvelles années. Ce programme de relève a reçu le nom de « Plateforme nationale contre la pauvreté » (2019-2024).

Les travaux de préparation ayant déjà été effectués et la mise en œuvre des recommandations du Programme relevant principalement des cantons, le Conseil fédéral a réduit les moyens financiers, qui passent désormais de 1,8 à 0,5 million de francs par an. Sur la base des indicateurs actuels et des rapports de l'Office fédéral de la statistique (OFS), il a été renoncé à l'introduction d'un monitoring national de la pauvreté qui était recommandé par le groupe de pilotage du Programme. Les représentants des trois niveaux institutionnels ont fixé les thèmes des travaux ultérieurs dans une déclaration commune en septembre 2018³. En 2024, le Conseil fédéral devra de nouveau rendre compte des résultats de la Plateforme contre la pauvreté.

La réduction des moyens financiers et le renoncement au monitoring de la pauvreté ont entraîné des critiques parmi les organisations non gouvernementales, les cantons et les communes. En juillet 2019, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a déposé un postulat dans lequel elle demandait au Conseil fédéral d'examiner « comment, sur la base du Programme national contre la pauvreté, qui est arrivé à échéance en 2018, la Confédération peut continuer de jouer un rôle actif en matière de prévention de la pauvreté »⁴. Une attention particulière devait être apportée à la réduction du risque de pauvreté chez les jeunes et les jeunes adultes grâce à des mesures de formation.

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Dans sa prise de position, il a renvoyé à la Plateforme contre la pauvreté et à son rapport final planifié en 2024. Les débats parlementaires ont salué les actions en cours de la Confédération. Par ailleurs, ils ont souligné qu'un « message clair » était indispensable dans la situation actuelle afin de montrer aux cantons et aux ONG que la Confédération maintenait son engagement dans la prévention contre la pauvreté après 2018⁵. Le 19 septembre 2019, le Conseil des États a adopté le postulat, auquel répond le présent rapport.

Autres interventions parlementaires 2018 – 2021

Outre le postulat susmentionné, d'autres interventions parlementaires ont été déposées concernant le rôle de la Confédération dans la prévention et la lutte contre la pauvreté :

- Lancement d'un monitoring national de la pauvreté : en même temps que le postulat 19.3954, la CSEC-E a déposé une motion sur le lancement d'un monitoring national de la pauvreté⁶. Cette motion a été transmise en juin 2020 par le Parlement. Conformément à la décision du Conseil fédéral du 27 janvier 2021, le premier rapport de monitoring

¹ Conseil fédéral 2010

² Conseil fédéral 2018

³ www.contre-la-pauvrete.ch > À propos de nous > Mise en œuvre de la déclaration commune de 2018

⁴ Po. 19.3954 CSEC-E « Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté » du 5.7.2019

⁵ Bulletin officiel 2019 p. 814

⁶ Mo. 19.3953, CSEC-E « Pauvreté en Suisse. Monitoring régulier de la situation » du 4.7.2019. La motion 18.3880 « Monitoring de la pauvreté » du 26.9.2018 suivait le même objectif (classée, car non traitée par le conseil dans un délai de deux ans).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

doit être disponible fin 2025⁷ ; ensuite, un rapport sera présenté à l'Assemblée fédérale tous les cinq ans (voir à ce sujet le chap. 6 du présent rapport).

- Stratégies en matière de politique de lutte contre la pauvreté : depuis 2018, le Conseil fédéral a répondu à plusieurs interpellations qui portaient sur l'orientation thématique de la Plateforme contre la pauvreté et la stratégie de la Confédération pour la mise en œuvre des objectifs de politique de lutte contre la pauvreté de l'Agenda 2030⁸. Deux interventions parlementaires, non encore traitées au Conseil, soulignent la fonction de coordination de la Confédération dans la prévention de la pauvreté et visent globalement à renforcer son rôle stratégique : le postulat 20.3684 Feri charge le Conseil fédéral de dresser un rapport présentant les mesures prises pour renforcer la prévention de la pauvreté, désignant les domaines dont la Confédération peut assumer la conduite et montrant comment les cantons pourraient être poussés à agir⁹. La motion 21.3142 Roduit charge le Conseil fédéral d'élaborer un concept visant à donner des compétences légales qui permettent aux cantons qui le souhaitent de mettre en place des programmes de prévention sociale et du surendettement¹⁰. Le Conseil fédéral propose de rejeter les deux interventions parlementaires en se référant à la compétence première des cantons dans la prévention de risques comme la pauvreté et l'endettement (mo. 21.3142 Roduit), ainsi qu'au présent rapport en réponse au postulat et aux travaux prévus relatifs à la mise en œuvre de la motion 19.3953 pour un monitoring national de la pauvreté (po. 20.3684, Feri).
- Crise du coronavirus et pauvreté : à la suite de la pandémie de coronavirus, de nombreuses interventions parlementaires portant sur prévention et la lutte contre la pauvreté ont été déposées. Elles étaient en partie liées à l'actualité et visaient à ce que les mesures de soutien de la Confédération assurent à court terme l'existence matérielle des personnes à faibles revenus¹¹ ; elles traitent parfois aussi de manière plus générale et dans une perspective à plus long terme des effets de la crise du coronavirus sur la pauvreté en Suisse¹². Elles portent alors souvent sur la question de la situation sociale des personnes en situation irrégulière ainsi que sur celle des étrangers qui craignent de perdre leur permis de séjour ou d'établissement en raison des dispositions juridiques en vigueur en cas de perception de l'aide sociale¹³. Plusieurs de ces interventions n'ont pas encore été traitées de manière définitive au conseil.

⁷ Arrêté du Conseil fédéral du 27.1.2021

⁸ Ip. 18.4028, Wüthrich Adrian « Comment renforcer l'encouragement précoce des enfants pour prévenir efficacement la pauvreté ? » du 28.9.2018 ; ip. 19.3676, Feri Yvonne « Prévenir et combattre la pauvreté des personnes handicapées » du 19.6.2019 ; ip. 19.3678, Feri Yvonne « Diminuer la pauvreté de moitié » du 19.6.2019.

⁹ Po. 20.3684, Feri Yvonne « Mesures de prévention de la pauvreté » du 17.6.2020.

¹⁰ Mo. 21.3142, Roduit Benjamin « Personnes à risques de pauvreté ou de surendettement. Détection précoce. Agir avant qu'il ne soit trop tard » du 11.3.2021.

¹¹ Mo. 20.3193, Wermuth Cédric « Coronavirus. Versement d'une aide financière unique aux personnes et aux ménages en situation financière précaire » du 4.5.2020 (retrait) ; Mo. 20.3423, Carobbio Guscetti Martina « Crise sociale due au coronavirus. Mesures d'urgence contre le risque de pauvreté » du 6.5.2020 (rejetée) ; Ip. 20.4569, Atici Mustafa « Groupes particulièrement vulnérables. Élargir le mandat de la task force nationale Covid-19 » du 17.12.2020. Par ailleurs, des interventions parlementaires ont été déposées pour augmenter l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail des personnes à bas revenus (mo. 20.3192 Wermuth Cédric ; mo. 20.3333 Prezioso Batou Stefania ; mo. 20.3364, Prelicz-Huber Katharina ; mo. 20.3410, Graf Maya), introduire un taux minimal pour l'allocation pour perte de gain en lien avec l'épidémie coronavirale (mo. 20.3319 Meyer Mattea) et augmenter les subsides aux primes d'assurance-maladie pour les personnes ayant de faibles revenus (mo. 20.3574 Piller Carrard Valérie).

¹² Ip. 20.3390, Arslan Sibel « Éviter une vague de pauvreté en Suisse » du 6.5.2020 ; mo. 20.4200 Bircher Martina « Effets de l'Agenda d'intégration et de la crise du coronavirus sur les coûts sociaux. Pour une prolongation de la participation de la Confédération aux frais de l'aide sociale » du 24.9.2020 (non encore traitée par le Conseil) ; ip. 20.4689 Crottaz Brigitte « De quelle façon la crise du Covid affecte-t-elle, de façon chiffrée, l'aide sociale cantonale ? » du 18.12.2020 ; iv. pa. 20.427, Bendahan Samuel « Introduire en Suisse une assurance générale de revenu sans effet de seuil par le biais d'un impôt négatif » du 6.5.2020 (classée sans suite).

¹³ Mo. 20.3420, Baume-Schneider Elisabeth « Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal » du 06.5.2020 (rejetée) ; mo. 20.3446, Roduit Benjamin « Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal » du 6.5.2020 (retrait) ; iv. pa. 20.451, Marti Samira « La pauvreté n'est pas un crime »

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

- Réformes des systèmes de protection sociale : indépendamment de la pandémie de coronavirus, d'autres interventions parlementaires visent à réduire les risques de pauvreté, en introduisant de nouvelles prestations sociales ou d'autres réformes du système de protection sociale. Deux interventions parlementaires encore pendantes demandent l'adoption de bases légales au niveau fédéral pour l'introduction de prestations complémentaires pour les familles¹⁴, et une autre demande un complément de l'allocation pour enfant sous conditions de ressources¹⁵. Sont également demandées une loi-cadre pour la garantie du minimum vital¹⁶ ainsi que des réformes dans le domaine de l'aide sociale¹⁷. La motion « Des bourses pour faire reculer la pauvreté » a été rejetée par le Parlement en juin 2021¹⁸ ; le même mois, la motion « Renforcer les rentes AVS pour lutter contre la pauvreté » a été classée, car le Conseil n'avait pas achevé son examen dans un délai de deux ans¹⁹.

Objet et but du rapport en réponse au postulat

Comme l'exigent les débats parlementaires sur le postulat 19.3954, le présent rapport se concentre sur la documentation des activités de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté après 2018. Il est centré sur la Plateforme contre la pauvreté en tant que structure de relève du Programme contre la pauvreté, arrivé à échéance en 2018. En complément, il aborde d'autres activités au niveau fédéral en rapport avec les travaux de la plateforme.

Le rapport décrit d'abord la situation de la pauvreté en Suisse à l'aide des dernières statistiques (chap. 2). Il présente ensuite les compétences de la Confédération et l'évolution de son rôle dans la prévention et la lutte contre la pauvreté, depuis que des exigences sont apparues dans les années 1990 pour le développement d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (chap. 3).

La partie principale du rapport est consacrée à la Plateforme contre la pauvreté (chap. 4). Pour ce faire, le rapport présente en introduction le concept et la structure organisationnelle de la plateforme (chap. 4.1 et 4.2). Les thèmes prioritaires sont traités dans des chapitres séparés (chap. 4.3 à 4.6). Chaque chapitre est structuré de la même façon : tout d'abord une description du contexte, puis des activités de la plateforme et enfin, une présentation des autres activités et affaires de la Confédération en rapport avec le thème prioritaire abordé. Sont ensuite exposées les activités de la plateforme dans le cadre de la crise du coronavirus (chap. 4.7), ses activités de mise en réseau et d'échanges (chap. 4.8) ainsi que la mise en œuvre de la déclaration commune de la Confédération, des cantons, des communes, des villes et des organisations non gouvernementales de 2018 (chap. 4.9).

Enfin, en complément, les activités de la Confédération en matière de pauvreté en dehors de la plateforme sont abordées sur le plan thématique et organisationnel (chap. 5). Par ailleurs, le

du 20.6.2020 (non encore traitée au conseil) ; po. 21.3731, Atici Mustafa « Des milliers d'ayants droit renoncent à l'aide sociale parce qu'ils ont peur pour leur permis de séjour ou leur naturalisation » du 16.6.2021.

¹⁴ Mo. 20.3381, Groupe des Vert-e-s « Lutter contre la pauvreté infantile » du 6.5.2020 (encore non traité au Conseil) ; iv. pa. 20.454, Piller Carrard Valérie « Lutte contre la pauvreté des enfants » du 19.6.2020 (non encore traitée au conseil).

¹⁵ Mo. 20.3683, Feri Yvonne « Allocations pour enfant sous condition de ressources » du 17.6.2020 (non encore traitée au Conseil).

¹⁶ Mo. 20.3823, Prelicz-Huber Katharina « Pour une loi-cadre relative à la garantie du minimum vital » du 19.6.2020 (non encore traitée au Conseil).

¹⁷ Mo. 21.4486, Feri Yvonne « Octroi d'un financement de départ pour le conseil juridique dans le cadre de l'aide sociale » du 16.12.2021 (non encore traitée au conseil) ; mo. 21.3317, Wettstein Felix « Lancer un programme d'impulsion pour relever le taux de sortie de l'aide sociale » du 18.3.2021 (non encore traitée au conseil) ; iv. pa. 21.454, Marra Ada « Pour que les conditions d'accès à l'aide sociale et les conséquences d'y accéder ne deviennent pas des éléments de paupérisation supplémentaire » du 08.6.2021 (non encore traitée au conseil) ; mo. 20.4716 ; Suter Gabriela « Non au détournement des avoirs de prévoyance professionnelle » du 18.12.2020 (non encore traitée au Conseil) ; iv. pa. 20.498, Bircher Martina « Aide sociale. Obliger les bénéficiaires à respecter leur obligation de remboursement, en empêchant notamment les transferts sur des comptes tiers » du 17.12.2020 (non encore traitée au conseil).

¹⁸ Mo. 19.3677, Feri Yvonne « Des bourses pour faire reculer la pauvreté » du 19.6.2019.

¹⁹ Mo. 19.3772, Piller Carrard Valérie « Renforcer les rentes AVS pour lutter contre la pauvreté » du 20.6.2019.

rapport indique l'état des travaux de préparation du monitoring national de la pauvreté (mise en œuvre de la motion 19.3954, CSEC-E ; chap. 6). Le résumé de conclusion (chap. 7) tire un bilan intermédiaire de la plateforme à l'issue de la première moitié de sa période d'activité (2019-2021) et donne des perspectives sur la planification de la deuxième moitié (2022-2024).

Dans son ensemble, le rapport fournit un bilan intermédiaire de la Plateforme contre la pauvreté et des activités connexes d'autres services de la Confédération. Il documente ainsi comment la Confédération assume son rôle en matière de prévention de la pauvreté depuis 2018 et place ces résultats dans une perspective politique. Il renonce toutefois à une évaluation finale et à des recommandations sur la procédure stratégique à suivre après 2024, qui feront l'objet de l'évaluation de la plateforme et du rapport final prévu pour 2024.

2 Données sur la pauvreté en Suisse

La pauvreté se définit comme une insuffisance de ressources (matérielles, culturelles et sociales) qui empêche les personnes concernées d'atteindre le niveau de vie minimal reconnu comme acceptable dans le pays où elles vivent. Deux notions se sont imposées à l'échelle internationale pour mesurer la pauvreté : la pauvreté absolue et la pauvreté relative.

Taux de pauvreté²⁰

Le taux de pauvreté de l'OFS se réfère à un seuil « absolu » : sont considérées comme pauvres les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'acquiescer les biens et services nécessaires pour avoir une vie sociale et s'intégrer à la société. En Suisse, ce seuil de pauvreté est défini par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui sont généralement utilisées en Suisse comme bases de calcul pour bénéficier de l'aide sociale. Il englobe un forfait couvrant les frais d'entretien, les dépenses de logement individuelles et un montant de 100 francs par mois et par personne de 16 ans ou plus. En 2020, le seuil de pauvreté moyen en Suisse était de 2279 francs par mois pour une personne seule et de 3963 francs par mois pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans. Une personne est considérée comme pauvre lorsqu'elle vit dans un ménage dont le revenu disponible²¹ est inférieur au seuil de pauvreté.

En 2020, 8,5 % de la population²² soit environ 722 000 personnes, dont 133 000 ont moins de 18 ans, étaient touchées par la pauvreté en termes de revenu. Les plus exposées sont les personnes qui vivent seules ou dans un ménage monoparental avec des enfants mineurs, les parents seuls étant le plus souvent des femmes. Les personnes qui n'ont pas terminé de formation postobligatoire, qui sont ressortissantes d'un pays d'Europe de l'Est ou d'un pays non européen ou qui vivent dans des ménages sans personne active occupée présentent également un risque accru de pauvreté. Après avoir augmenté presque continuellement de 2014 (6,7 %) à 2019 (8,7 %), ce taux s'est stabilisé en 2020, restant plus ou moins identique à celui de l'année précédente. Dans le même temps, le revenu disponible des groupes de revenus inférieurs (les 10 % les plus faibles dans la répartition des revenus) a reculé de façon significative.

²⁰ L'ensemble des chiffres présentés ci-dessous concernant les taux de pauvreté et de risque de pauvreté sont issus de l'« enquête sur les revenus et les conditions de vie » (Statistics on Income and Living Conditions, SILC) de l'OFS, consultable sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles.

²¹ Revenu brut du ménage après déduction des dépenses obligatoires (cotisations aux assurances sociales, impôts, primes de caisse d'assurance-maladie pour l'assurance de base, contributions d'entretien et autres)

²² Population résidante permanente dans des ménages privés, c'est-à-dire sans compter les personnes vivant dans des logements collectifs ou sans domicile fixe. Les données de l'enquête SILC 2020 sur le revenu datent de l'année 2019 et représentent donc la situation avant la pandémie de COVID-19. Tous les autres résultats de l'enquête, en revanche, illustrent la situation au début de la pandémie (données récoltées de janvier à juin 2020).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Exercer une activité lucrative est le premier moyen de réduire le risque de pauvreté. En 2020, le taux de pauvreté était de 4,2 % dans la population exerçant une activité lucrative, un taux nettement inférieur à celui de la population majeure sans activité lucrative (16,4 %). Les personnes qui exercent une activité lucrative sont particulièrement touchées par la pauvreté lorsque leurs conditions et formes de travail sont considérées comme clairement ou tendanciellement précaires (par ex. interruptions d'activité, emploi dans de petites entreprises, contrats à durée limitée, indépendants sans personnel). En ce qui concerne les caractéristiques sociodémographiques, les groupes à risque ne diffèrent pas de la population générale. Au fil du temps, aucune tendance claire ne se dégage en ce qui concerne la pauvreté des personnes exerçant une activité lucrative.

Les personnes de plus de 65 ans ont plus souvent de faibles revenus que la population en âge de travailler. Elles sont cependant nettement plus satisfaites de la situation financière de leur ménage et ont moins de difficultés à s'en sortir financièrement. Une part importante des personnes âgées peuvent avoir recours à des réserves financières pour financer leurs besoins quotidiens. Pour des raisons de méthode et de collecte des informations²³, ces réserves ne sont cependant jusqu'à présent pas prises en compte dans le calcul du taux de pauvreté (pauvreté en termes de revenus).

Risque de pauvreté

Si le taux de pauvreté se base sur un seuil « absolu », une valeur relative est utilisée pour le taux de risque de pauvreté de l'OFS : sont considérées comme menacées par la pauvreté les personnes vivant dans des ménages avec un revenu nettement inférieur au niveau de revenu habituel du pays concerné. La pauvreté est ainsi perçue comme une forme d'inégalité. Le fait qu'une personne soit considérée comme menacée par la pauvreté ne dépend pas seulement de sa propre situation économique (ou de celle de son ménage), mais aussi du niveau de vie du pays concerné. Les seuils de pauvreté relative utilisés habituellement à l'échelon international sont de 50 et 60 % du revenu disponible équivalent médian de la population totale. Comme l'UE, l'OFS utilise le seuil de 60 %²⁴. Selon cette définition, le risque de pauvreté concernait 15,4 % de la population, soit environ 1,3 million de personnes en Suisse en 2020. Parmi l'ensemble de la population, les personnes les plus exposées sont celles de nationalité extra-européenne ou d'Europe de l'Est, celles qui n'ont pas suivi de formation postobligatoire, les ménages monoparentaux, les familles nombreuses et les personnes vivant dans un ménage sans personne active occupée.

Réduction de la pauvreté par des transferts sociaux

Le taux de pauvreté est habituellement calculé après transferts, c'est-à-dire en prenant en compte tous les versements dus et les prestations de transfert²⁵. Le taux de pauvreté avant transferts sociaux mesure la part de la population suisse qui serait touchée par la pauvreté en termes de revenus si elle ne bénéficiait pas de transferts sociaux. En 2020, près d'un tiers de la population suisse (31,5 %) aurait été touchée par la pauvreté dans cette situation hypothétique. En intégrant dans les revenus les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants (y compris les prestations complémentaires), le taux de pauvreté tombe à 16,5 %. Après prise en compte de tous les transferts, le taux de pauvreté s'élève finalement encore à 8,5 %. Les transferts sociaux permettent ainsi de réduire fortement la pauvreté en termes de revenus en Suisse. La

²³ L'OFS a montré, à l'aide de statistiques expérimentales, comment la fortune pourrait être intégrée dans la mesure de la pauvreté. Dans toutes les variantes, le taux de pauvreté des personnes de plus de 65 ans recule nettement (voir www.experimental.bfs.admin.ch > Méthodes d'innovation > Mesurer la pauvreté en tenant compte de la fortune).

²⁴ L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) utilise le seuil de 50 %.

²⁵ Les prestations de transfert comprennent notamment les prestations de vieillesse et de survivant, les allocations familiales, les rentes d'invalidité, les réductions de primes d'assurance-maladie, l'aide sociale ou les indemnités journalières de l'assurance-chômage. Les versements dus comprennent quant à eux les impôts, les cotisations aux assurances sociales et les primes de l'assurance-maladie pour l'assurance de base.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

structure de la population pauvre n'en est toutefois guère modifiée : avant comme après les transferts sociaux, un faible niveau de formation et une mauvaise intégration sur le marché du travail restent les principaux facteurs de risque de pauvreté.

Recours à l'aide sociale²⁶

Pour dresser un tableau complet des personnes et des ménages en situation financière précaire en Suisse, il est aussi utile de s'intéresser aux évolutions de l'aide sociale, et en particulier au taux d'aide sociale. Si, contrairement à la statistique de la pauvreté élaborée par l'OFS, les données sur l'aide sociale ne permettent certes pas de tirer directement des conclusions sur la population pauvre, puisqu'elles concernent la pauvreté contre laquelle des mesures ont été prises, elles fournissent néanmoins d'importantes indications sur les tendances, les structures et l'évolution observées au sein de l'ensemble de la population touchée par la pauvreté.²⁷

En 2020, environ 272 000 personnes, soit 3,2 % de la population, ont bénéficié de l'aide sociale économique. Le risque de recours à l'aide sociale dépend essentiellement de la structure du ménage et du niveau de formation : les familles monoparentales, ainsi que les enfants et les jeunes, les personnes séparées et peu qualifiées (souvent des personnes de nationalité étrangère) ont en effet plus fréquemment recours à l'aide sociale. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté de 15 % environ entre 2005 et 2020. Cette hausse s'explique par l'augmentation de la population suisse, car le taux d'aide sociale est resté stable pendant cette période. L'évolution des bénéficiaires de l'aide sociale sur la même période montre que celle-ci est attribuée à des unités d'assistance de plus en plus petites²⁸. En augmentation de 58 %, les dossiers d'aide sociale d'un seul bénéficiaire sont beaucoup plus nombreux qu'il y a 14 ans. Concernant les dossiers de familles monoparentales (généralement des mères élevant seules leurs enfants), une augmentation de 19 % est constatée, et pour ceux des couples avec enfants, une baisse de 9 %.

Effets de la pandémie de coronavirus sur la pauvreté en Suisse

Les données consolidées sur les revenus au moment de la pandémie n'étant pas encore disponibles²⁹, les statistiques de l'OFS en matière de pauvreté ne permettent pas encore de tirer de conclusions sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté financière en Suisse. L'OFS a cependant utilisé l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) pour effectuer des analyses expérimentales sur la crise du coronavirus³⁰. Dans ce cadre, l'OFS a notamment analysé certaines questions subjectives sur le niveau de revenu des ménages et son évolution pendant la pandémie. Au premier semestre 2021, 20 % des personnes en Suisse vivaient dans un ménage dont les revenus avaient, selon leurs propres estimations, baissé au cours des 12 derniers mois. Plus de la moitié (11,3 %) ont indiqué que la pandémie de COVID-19 en était la cause. Les baisses de revenus liées au coronavirus sont particulièrement fréquentes dans les ménages qui estiment percevoir de faibles revenus (19,5 %). Dans le même temps, moins de personnes qu'en 2019 ont indiqué avoir des difficultés pour s'en sortir financièrement (8,5 % contre 12,2 %). La perception subjective de la sécurité de l'emploi a de nouveau augmenté en 2021, après avoir fortement baissé pendant le semi-confinement de 2020. Pour les personnes à faibles revenus, elle reste nettement au-dessous du niveau pré-pandémique, tandis qu'elle a pratiquement retrouvé ce niveau chez les hauts revenus. (Pour consulter les résultats issus d'autres

²⁶ Les chiffres mentionnés sur le recours à l'aide sociale se basent sur les statistiques d'aide sociale de l'OFS, consultables sous www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique.

²⁷ BFS 2009

²⁸ Personnes d'un ménage bénéficiant ensemble de l'aide sociale : conjoints vivant dans le même ménage et enfants mineurs vivant avec leurs parents ou l'un de leurs parents.

²⁹ Les données correspondantes seront disponibles et publiées au printemps 2023.

³⁰ Les analyses sont consultables sous www.experimental.bfs.admin.ch > Méthodes d'innovation > COVID-19 et conditions de vie en Suisse (SILC).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

travaux de recherche sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques, voir le chap. 4.7.2.)

Dans l'aide sociale, aucun effet marquant lié à la crise du COVID-19 n'a été montré. En 2020, le taux d'aide sociale est resté au niveau que l'année précédente (3,2 %) ³¹. Si le nombre de dossiers ouverts pendant le mois qui a suivi la déclaration de la situation extraordinaire en mars 2020 a certes été nettement plus élevé que d'habitude, il est retombé en dessous du niveau des années précédentes dès le mois de mai 2020. Les effets se manifestent plutôt au niveau des sorties de l'aide sociale. Leur nombre a en effet chuté de 4 % en 2020 par rapport à l'année précédente. Les sorties en raison d'une amélioration de la situation d'activité ont été plus rares (32,9 % de tous les cas clos en 2020, contre 35,5 % en 2019).

Les chiffres des statistiques officielles des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS confirment les résultats du monitoring du nombre de dossiers présenté par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) peu après l'éclatement de la crise sanitaire ³². Selon ce monitoring, l'évolution évoquée plus haut s'est maintenue en 2021 : sur l'ensemble de l'année, le nombre de dossiers d'aide sociale n'a pas augmenté, montrant au contraire une légère tendance à la baisse. Cette absence d'augmentation peut s'expliquer par les mesures prises en amont de l'aide sociale, comme l'allocation pour perte de gain COVID-19, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) ou l'allocation de chômage. De plus, le recours à l'aide sociale est conditionné à une consommation préalable de la fortune.

Résumé et conclusions

En 2020, environ 722 000 personnes, soit 8,5 % de la population résidante permanente en Suisse, étaient touchées par la pauvreté et 15,4 % en étaient menacées. L'aide sociale est restée stable ces dernières années. En 2018, la situation économique favorable avait permis d'observer le premier recul du taux d'aide sociale depuis 2008. Le fait d'exercer ou non une activité lucrative, le niveau de formation et la situation familiale sont des facteurs décisifs en matière de risque de pauvreté. Les personnes mal intégrées sur le marché de l'emploi, peu qualifiées, vivant seules ou formant un ménage monoparental avec des enfants mineurs sont plus exposées que les autres au risque de pauvreté.

Les chiffres actuels sur la pauvreté et le risque de pauvreté confirment que l'exercice d'une activité lucrative et la formation sont les principaux facteurs de protection. Si, en Suisse, les transferts sociaux limitent la pauvreté de manière notable, les plus importants facteurs de risque restent, après comme avant les transferts sociaux, un faible niveau de formation et une mauvaise intégration sur le marché de l'emploi. La promotion des chances de formation et de l'intégration sociale et professionnelle joue ainsi, outre le soutien de certains groupes à risque, un rôle central dans la prévention et la lutte contre la pauvreté.

3 Rôle de la Confédération dans la prévention et la lutte contre la pauvreté

Dans le cadre de sa Stratégie pour le développement durable 2030, le Conseil fédéral a pour objectif de diminuer la proportion de la population qui vit sous le seuil de pauvreté national ³³. En tant qu'axe stratégique, la Confédération aide les cantons, les villes et les communes, ainsi que

³¹ OFS 2021b

³² Le monitoring est consultable sous www.csias.ch > Thèmes > Crise du coronavirus > Monitoring nombre de dossiers. Il se base sur les rapports du nombre de cas de certains services sociaux publics et il est comparable pour les différents services. Ceux-ci n'utilisent cependant pas toujours les mêmes définitions, de telle sorte que la comparabilité avec la collecte des données de l'OFS n'est pas totalement assurée.

³³ Conseil fédéral 2021a p. 27

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

les actrices et acteurs de la société civile à « développer la prévention et la lutte contre la pauvreté ». ³⁴ La prévention et la lutte contre la pauvreté sont deux domaines de la politique visant à combattre la pauvreté qui se complètent réciproquement ³⁵. La lutte contre la pauvreté implique que la pauvreté est déjà présente ou à risque immédiat et que des mesures sont prises pour remédier à cette situation d'urgence. La prévention vise en revanche à intervenir de façon anticipée pour ne pas laisser survenir une situation de pauvreté ou de risque de pauvreté.

Rôle de la Confédération dans la lutte contre la pauvreté

La protection sociale de la population est un objectif de la Constitution fédérale (art. 41, al. 1, let. a, Cst., RS 101). Les prestations de l'État visant à lutter contre des situations de pauvreté comprennent en général des transferts financiers ou, au sens large, matériels. À cela s'ajoutent, selon la situation, le conseil et l'accompagnement ainsi que des mesures d'intégration sociale ou professionnelle.

La prestation de l'État la plus connue en matière de lutte contre la pauvreté est l'aide sociale. Elle intervient lorsque les personnes concernées ne disposent pas de moyens propres suffisants et qu'il n'est pas possible de remédier à cette situation de détresse par des transferts de l'État ou privés en amont (principe de subsidiarité). Les prestations des assurances sociales et les prestations sociales dites sous conditions de ressources, comme la réduction des primes d'assurance-maladie ou les bourses, font partie de ces transferts publics en amont. Les contributions d'entretien ordonnées par le droit de la famille, les droits issus de contrats ou les prétentions en dommages-intérêts appartiennent notamment aux transferts privés préalables. Toutes les personnes qui vivent en Suisse n'ont toutefois pas droit à l'aide sociale, notamment les étrangers sans droit de séjour dans le pays. Ces personnes dépendent de l'aide d'urgence qui assure seulement un minimum de survie.

La mission spécifique de l'État en matière de lutte contre la pauvreté est particulièrement ancrée dans les art. 12 et 115 Cst. Conformément à l'art. 12 Cst., quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cette prestation correspond à l'aide d'urgence ³⁶. L'art. 115 Cst. stipule que les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile et que la Confédération règle les exceptions et les compétences. La notion d'assistance aux « personnes dans le besoin » va au-delà de celle d'aide dans des situations de détresse et englobe le soutien par l'aide sociale ³⁷ ; sur la base de cet article, tous les cantons suisses ont donc adopté une loi sur l'aide sociale ³⁸.

L'art. 115 Cst. attribue ainsi seulement une compétence de coordination à la Confédération dans la lutte contre la pauvreté. Il détermine le canton qui est responsable de l'assistance dans le cas de situations complexes et qui prend en charge les coûts qui en découlent. Il ne découle de l'art. 115 Cst. aucune compétence allant au-delà de cette fonction de coordination. Les dispositions matérielles légales de la Confédération concernant la lutte contre la pauvreté doivent s'appuyer sur d'autres bases constitutionnelles. Concernant l'aide sociale, cela concerne trois cas particuliers clairement différenciables : les Suisses et les Suissesses de l'étranger (art. 40, al. 2, Cst.), l'aide sociale en faveur des chômeurs (art. 114, al. 5, Cst.) et l'asile (loi du 26 juin 1998 sur l'asile, RS 142.31, fondée sur l'art. 121, al. 1, Cst.).

Au sein du système de protection sociale, la Confédération est d'abord compétente en matière d'assurances sociales. Les prestations de ces dernières peuvent tout à fait permettre d'éviter des situations de pauvreté et de détresse financière ; cependant, les assurances sociales fonctionnent selon d'autres principes que l'aide sociale ou l'aide d'urgence et reposent sur d'autres

³⁴ Conseil fédéral 2021a p. 28

³⁵ Conseil fédéral 2010 p. 14 La « lutte contre la pauvreté » est parfois utilisée aussi comme un terme générique qui comprend des mesures autant préventives que réactives, comme dans Fredrich 2020.

³⁶ Müller 2015, ch. 5 et 27

³⁷ Gächter/Filippo 2015, ch. 8

³⁸ Conseil fédéral 2010, p. 13

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

bases constitutionnelles. Des différences essentielles sont que les assurances sociales couvrent des risques spécifiques comme le chômage, l'invalidité ou la vieillesse (principe de causalité), présupposent des contributions personnelles et fixent généralement le montant des prestations en fonction des cotisations versées ou du revenu de l'activité lucrative assurée, c'est-à-dire indépendamment des besoins personnels. Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI constituent des exceptions, car elles visent expressément à couvrir les besoins vitaux lorsque les prestations d'assurance reçues ne suffisent pas (art. 112a Cst.).

Rôle de la Confédération dans la prévention de la pauvreté

Contrairement à la lutte contre la pauvreté, la prévention de la pauvreté désigne les mesures prises pour empêcher que les personnes ne tombent dans la pauvreté. Les mesures de prévention ne visent donc pas à remédier à la pauvreté, mais à empêcher son apparition. Les mesures de formation qui doivent permettre aux enfants et aux jeunes de familles défavorisées d'exploiter leur potentiel et d'atteindre à l'âge adulte un revenu d'activité suffisant en sont un exemple typique. Outre des arguments de politique sociale de première importance, l'avantage financier que les mesures de prévention présentent sur le long terme parle en faveur de celles-ci : elles évitent en effet l'installation d'une dépendance durable vis-à-vis du soutien étatique.

Les transferts financiers ont tendance à jouer un rôle moins important dans la prévention que dans la lutte contre la pauvreté. Les mesures de prévention de la pauvreté visent souvent à renforcer les capacités et les ressources non matérielles des personnes (par ex. en matière de santé et de relations sociales). Pour ce faire, elles peuvent mettre en place des services directs aux personnes concernées (par ex. conseil, coaching) ou leur assurer l'accès à des offres et infrastructures existantes (par ex. garde d'enfants, offres de formation). Compte tenu de la visée préventive de ces mesures, leur groupe cible ne peut être déterminé et délimité de manière aussi précise que dans la lutte contre la pauvreté. De plus, la question se pose souvent de savoir si les mesures doivent s'adresser à des cercles aussi larges que possible de la population, au sens d'une prévention universelle, ou être adaptées à des groupes à risque spécifiques (prévention sélective)³⁹.

La prévention de la pauvreté revêt un caractère transversal marqué et peut englober de nombreux domaines politiques différents, notamment en matière de formation, de santé, de marché du travail, de migration ou de logement. Les acteurs de ces domaines politiques poursuivent en général des objectifs variés, la prévention de la pauvreté n'en représentant qu'un par d'autres, et pas toujours dominant. L'importance que prend la prévention de la pauvreté dans les différentes activités peut varier considérablement selon le contexte.

Parmi les buts sociaux formulés à l'art. 41 Cst. (RS 101), plusieurs peuvent être rattachés par analogie à la prévention de la pauvreté ou du moins en être très proches. Il en va ainsi par exemple de l'objectif selon lequel « toute personne capable de travailler [doit pouvoir] assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables » (art. 41, al. 1, let. d, Cst.) ou pour celui que « les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes » (art. 41, al. 1, let. f, Cst.). Contrairement à l'art. 12 Cst., les buts sociaux n'ouvrent aucun droit à des prestations de l'État (art. 41, al. 4, Cst.). Selon la Constitution, la Confédération et les cantons sont responsables de la mise en œuvre des buts sociaux : ils s'engagent en faveur

³⁹ La différenciation entre prévention universelle et prévention sélective (et indiquée) provient de la médecine préventive, mais peut aussi bien s'appliquer à d'autres domaines. Dans le domaine de la formation, de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, domaine qui joue un rôle important en matière de prévention de la pauvreté, une approche universelle signifierait par exemple que toutes les institutions d'accueil extra-familial remplissent des critères de qualité qui leur permettent d'assurer des tâches éducatives. Cela bénéficierait à tous les enfants accueillis et à leurs familles. Une approche sélective pourrait en revanche s'orienter vers des modèles de travail familial de proximité s'adressant spécifiquement aux enfants et aux parents issus de milieux socialement défavorisés.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

des buts sociaux « dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles » (art. 41, al. 3, Cst.).

Compte tenu du caractère transversal de la prévention de la pauvreté, il n'est pas possible de donner une description du rôle de la Confédération en la matière qui soit à la fois valable dans tous les cas et suffisamment précise. Ce rôle est différent selon le champ d'action politique (par ex. politiques de formation, de la famille, du marché du travail ou de la santé). Dans de nombreux domaines pertinents pour la prévention, les compétences sont réparties sur plusieurs niveaux institutionnels⁴⁰. Le niveau qui assume les tâches peut être différent selon les mesures. Globalement, il peut être constaté que la Confédération a tendance à disposer d'une marge de manœuvre plus importante dans la prévention que dans la lutte contre la pauvreté. Tandis que la lutte contre la pauvreté, à quelques exceptions près, est clairement du ressort des cantons, les possibilités d'action de la Confédération sont globalement plus importantes en matière de prévention de la pauvreté. Dans certains domaines politiques au moins, la Confédération exerce des fonctions stratégiques, détient des compétences législatives substantielles ou peut initier des développements par des travaux de fond ou l'attribution de moyens financiers. Par contre, la mise en œuvre relève en général de la compétence des cantons et des communes.

Travaux précédents de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Comme dans la plupart des pays européens, le thème de la pauvreté a pris une importance croissante en Suisse dans les années 1990. Durant les « Trente Glorieuses » (1945-1975), une augmentation encore inédite du bien-être matériel et le développement des assurances sociales avaient créé l'espoir que la pauvreté, telle qu'on la connaissait auparavant, était largement vaincue⁴¹. Cependant, l'évolution des modes de vie et le tournant structurel de l'économie ont conduit à de nouvelles formes de pauvreté, qui se sont accentuées lors des crises des années 1990. Dans les cantons, comme au niveau fédéral, la lutte contre la pauvreté est devenue une préoccupation politique majeure⁴². Après la convocation d'une première conférence nationale sur la pauvreté par le DFI en 2003, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées, exigeant notamment un plan d'action et un engagement renforcé de la Confédération. En 2010, le Conseil fédéral a présenté une « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté »⁴³, qui a été discutée lors d'une deuxième conférence nationale sur la pauvreté. Cette stratégie a ensuite fait l'objet d'un bilan lors d'une table ronde avec des personnes touchées par la pauvreté et les principaux acteurs de la lutte contre la pauvreté. Deux conclusions sont ressorties de ce processus : d'abord, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de renforcer les mesures préventives en matière de politique de lutte contre la pauvreté en Suisse. Ensuite, il est apparu clairement que, pour y parvenir, une démarche conjointe et coordonnée de la Confédération, des cantons, des villes, des communes et des organisations de la société civile était nécessaire.

Après la reprise de ce thème dans le programme de législature 2011-2015, le Conseil fédéral a lancé début 2014 un Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté d'une durée de cinq ans. Selon le concept du Programme, il est « incontestable que la Confédération [...] doit renforcer son engagement dans la prévention et la lutte contre la pauvreté »⁴⁴. Au vu de la multiplicité des acteurs, de l'enchevêtrement complexe des compétences et des ressources limitées du Programme, le concept a clarifié deux points : d'une part, le renforcement de l'engagement de la Confédération devait essentiellement servir à soutenir d'autres acteurs, principalement communaux et cantonaux. D'autre part, ce soutien devait s'adresser en premier lieu à la pratique de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Concrètement, le Programme devait améliorer la collaboration et la coordination entre les acteurs, expérimenter et faire connaître de nouvelles

⁴⁰ Cf. à ce sujet les explications dans Conseil fédéral 2018, en particulier les paragraphes 3.1.1.2, 3.1.2.2, 3.1.3.2, 3.2.2, 3.3.1.2, 3.3.2.2, 3.3.3.2, 3.3.4.2 et 3.4.2.

⁴¹ Simon-Muscheid/Schnegg 2015 ; Lepenies 2017, p. 8 s.

⁴² Les explications suivantes se basent sur les rapports du Conseil Fédéral de 2010, pp. 11-22 ; DFI 2013, p. 4 s. ; Conseil fédéral 2018, p. 1.

⁴³ Conseil fédéral 2010

⁴⁴ DFI 2013, p. 4

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

approches en matière de prévention de la pauvreté, intensifier le dialogue spécialisé et enrichir les connaissances des parties prenantes.

Lors d'un dialogue intensif avec les acteurs concernés, quatre champs d'action ont été définis pour le Programme :

- 1) chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes ;
- 2) intégration sociale et professionnelle ;
- 3) conditions de vie (logement, pauvreté des familles, accès des personnes concernées aux offres de soutien et aux informations pertinentes) ;
- 4) mesure de l'efficacité et monitoring.

Dans le cadre de ces champs d'action, seize études scientifiques au total ont été réalisées jusqu'à fin 2018 et, sur cette base, huit guides pratiques ont été rédigés pour accompagner la mise en œuvre des résultats. De plus, environ 25 projets d'amélioration des chances de formation ont été soutenus et quatre conférences et colloques nationaux, organisés en coopération avec les partenaires ont été réalisés. L'évaluation externe a attesté des résultats importants réalisés par le Programme et est arrivée à la conclusion que ce dernier avait globalement bien atteint son objectif⁴⁵.

4 Plateforme nationale contre la pauvreté

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les activités développées dans le cadre du Programme contre la pauvreté jusqu'en 2024. Il a motivé sa décision par le fait que les défis posés au système de protection sociale par les changements économiques et sociaux demandaient un renforcement des efforts dans la prévention de la pauvreté. L'existence de ce besoin d'action était aussi à rapprocher de l'évolution du taux de pauvreté, dont la tendance était alors stable, voire légèrement à la hausse⁴⁶.

Comme précédemment, l'OFAS a été chargé de la mise en œuvre. Pour ce faire, des ressources matérielles d'un montant de 250 000 francs et des ressources en personnel à hauteur de 1,4 poste ont été mises à sa disposition, pour chaque année de 2019 à 2024. Le Conseil fédéral a réduit les moyens fournis par rapport au Programme 2014-2018, car les dépenses initiales pour le développement des structures de partenariat du programme et pour l'élaboration des bases de connaissances avaient déjà été couvertes. Se référant aux données existantes de l'OFS, il a renoncé à l'introduction d'un monitoring à l'échelle nationale et à apporter, à partir de 2019, des aides financières à des projets pilotes ou à des manifestations organisées par des tiers. Pour faire ressortir les différences entre les deux phases et souligner le caractère d'échange et de mise en réseau, le nom a été changé et le Programme est devenu la « Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », ou en abrégé « Plateforme contre la pauvreté ».

4.1 Concept, calendrier et organisation

Concept

Sur la base de la décision du Conseil fédéral du 18 avril 2018, l'OFAS a élaboré à l'été 2018, avec les partenaires du Programme, un concept pour la Plateforme contre la pauvreté⁴⁷. Ce concept est fondamentalement basé sur les objectifs et les champs d'action du Programme

⁴⁵ Ecoplan 2018 ; Conseil fédéral 2018, pp. 47-51

⁴⁶ Lors de la publication du rapport final du Programme national contre la pauvreté, le dernier taux de pauvreté se référait à l'année 2016 et s'élevait à 7,5 %. Il est depuis monté à 8,7 % en 2019 (cf. chap. 2).

⁴⁷ NAPA / OFAS 2018

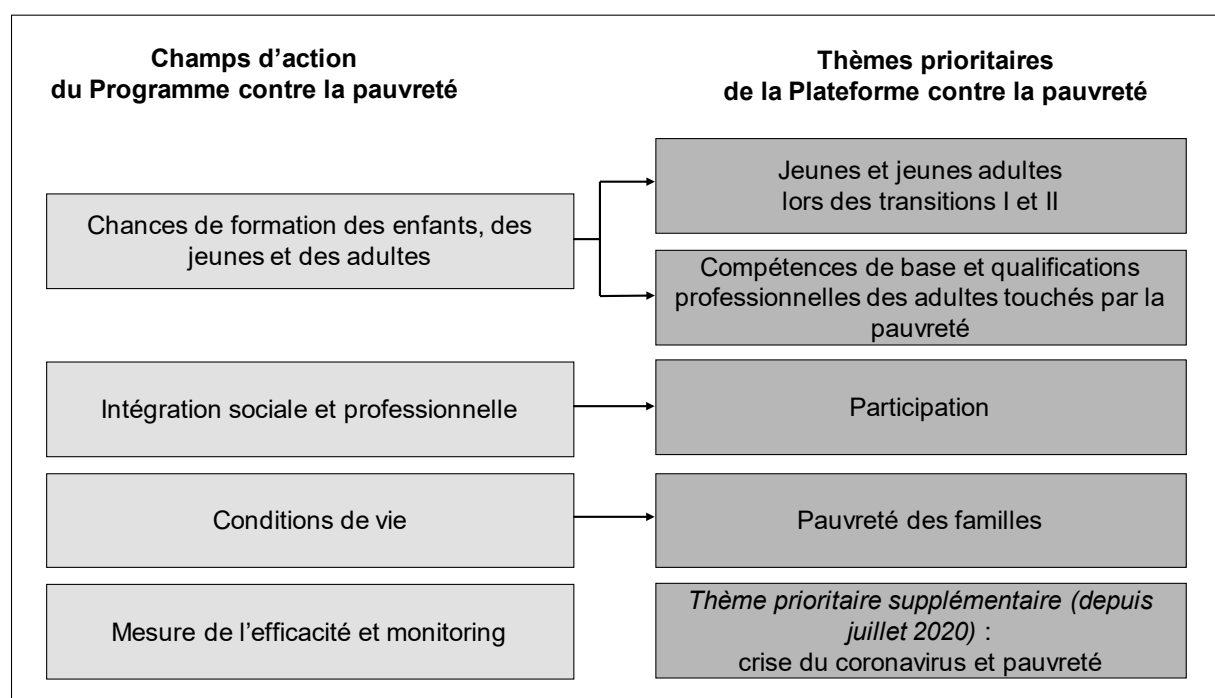
Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

contre la pauvreté. Il les adapte aux nouvelles conditions-cadres, reprend le besoin d'action constaté dans le rapport final du Programme et traite les points soulevés par l'évaluation de celui-ci.

Les buts ont été en grande partie maintenus : comme le Programme, la plateforme doit servir à améliorer la collaboration entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, à intensifier les discussions entre spécialistes et à enrichir les connaissances des parties prenantes. L'objectif d'expérimenter et de diffuser de nouvelles approches de prévention de la pauvreté en soutenant financièrement des manifestations et des projets pilotes innovants n'a par contre pas été repris. Les ressources limitées de la plateforme et le fait que de nombreux projets ont déjà été soutenus dans le cadre du Programme et que des recommandations ont été élaborées, auxquelles les cantons et les communes peuvent se référer, ont été des facteurs déterminants dans ce cadre.

Sur la base des résultats obtenus par le Programme dans ses domaines d'action, quatre thèmes prioritaires ont été identifiés pour être suivis et approfondis par la plateforme (cf. figure 1). Conformément à l'accent mis sur la prévention de la pauvreté, deux des quatre thèmes prioritaires ont été fixés dans le domaine de la formation : premièrement, soutenir les jeunes vulnérables lors des transitions vers la formation postobligatoire et l'emploi et, deuxièmement, soutenir les adultes touchés par la pauvreté en améliorant leurs compétences de base et leurs qualifications professionnelles. Du point de vue de la prévention, la lutte contre la pauvreté des familles revêt également une importance centrale. Elle peut en effet empêcher la transmission des inégalités sociales d'une génération à l'autre. Enfin, l'évaluation du Programme contre la pauvreté a révélé qu'il n'était parvenu que très partiellement à améliorer l'accès des personnes touchées par la pauvreté aux informations et aux services de conseil. L'intégration et la participation de personnes touchées par la pauvreté ont donc été définies comme un nouveau thème prioritaire (« Participation »). Le champ d'action « Mesure de l'efficacité et monitoring » n'a plus été reconduit conformément à la décision du Conseil fédéral du 18 avril 2018.

Figure 1 : Champs d'action du Programme contre la pauvreté et thèmes prioritaires de la Plateforme contre la pauvreté



Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté du 7 septembre 2018, les représentants de la Confédération, des cantons (CDAS), des villes (UVS) et des communes (ACS) ont adopté une déclaration commune dans laquelle ils annonçaient leur volonté de continuer à s'engager en partenariat dans la prévention de la pauvreté et d'appliquer les recommandations élaborées jusqu'alors, en examinant et en développant les mesures existantes⁴⁸. Les quatre thèmes prioritaires y sont expressément désignés comme des champs d'activité urgents. La déclaration précise également les différents rôles des acteurs fédéraux. La mise en œuvre des mesures en faveur des personnes menacées ou touchées par la pauvreté relève principalement de la compétence des cantons, des villes et des communes. La Confédération assume un rôle de soutien jusqu'en 2024, en maintenant les structures existantes pour l'échange de connaissances et la mise en réseau et en participant au traitement commun des thèmes prioritaires choisis.

Après l'éclatement de la pandémie de coronavirus au printemps 2020, il est apparu que la crise aurait des répercussions sur l'évolution de la pauvreté en Suisse. Mi-2020, le groupe de pilotage de la Plateforme nationale contre la pauvreté a ainsi réexaminé l'orientation du contenu de la plateforme. Il a considéré que les thèmes prioritaires identifiés restaient urgents pour la prévention de la pauvreté, mais a toutefois chargé l'OFAS de vérifier si des travaux supplémentaires étaient nécessaires concernant les effets de la crise du coronavirus sur l'évolution de la pauvreté en Suisse. L'OFAS a lancé deux projets en ce sens, qui ont débouché de facto sur un thème prioritaire supplémentaire pour la plateforme (cf. chap. 4.7.2).

Calendrier

La plateforme traite les différents thèmes prioritaires de manière échelonnée. La figure 2 en présente le déroulement sur la période⁴⁹ : les thèmes prioritaires que sont la participation, le soutien aux jeunes menacés par la pauvreté dans leurs parcours de formation, ainsi que le thème supplémentaire lié à la crise du coronavirus sont au cœur de la première moitié du calendrier. Les travaux sur les deux autres thèmes prioritaires ont été lancés et s'achèveront lors de la deuxième moitié de la durée de la plateforme. L'évaluation de la plateforme et le rapport final au Conseil fédéral sont au programme des années 2023 et 2024.

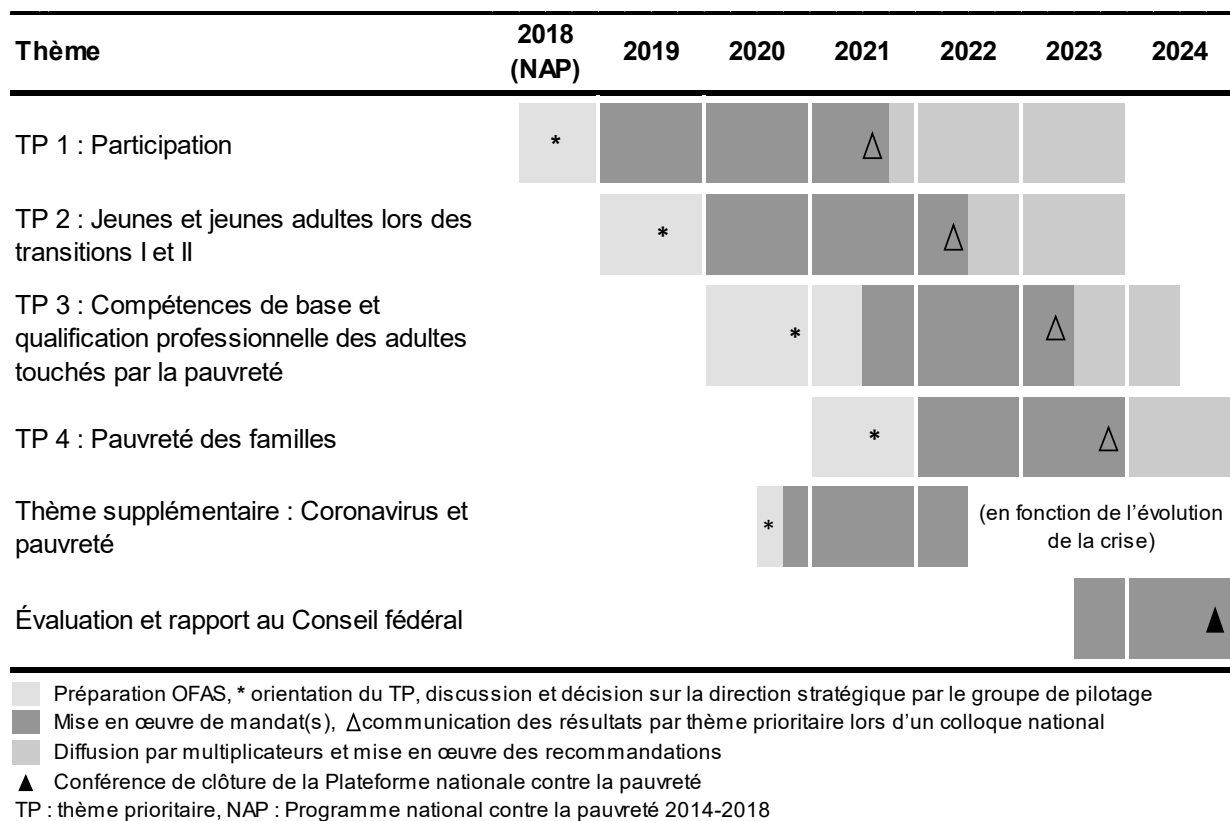
Le traitement des thèmes prioritaires s'effectue toujours en trois étapes : dans une phase de clarification, le contenu des thèmes est d'abord précisé, en intégrant le groupe de pilotage et des spécialistes. La deuxième étape, plus longue, consiste à élaborer les « produits », en général des rapports scientifiques et des guides pratiques pour la mise en œuvre des principales conclusions. Un colloque national vient conclure cette étape. La troisième étape sert à diffuser les résultats et à mettre en œuvre les recommandations.

⁴⁸ www.contre-la-pauvrete.ch > À propos de nous > Mise en œuvre de la déclaration commune de 2018

⁴⁹ Les modifications par rapport à la planification initiale, qui sont apparues au cours de l'existence de la plateforme, sont prises en compte dans la figure. Au sujet des conséquences de la pandémie de coronavirus sur la planification et les activités de la plateforme, voir le chap. 4.2.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Figure 2 : Échelonnement des thèmes prioritaires



Organisation de la plateforme

Les structures organisationnelles du Programme contre la pauvreté, qui ont fait leurs preuves, sont directement transférées à la plateforme. La responsabilité de la plateforme et sa direction opérationnelle reviennent à l'OFAS. Un groupe de pilotage décide des orientations de la plateforme, accompagne ses travaux et prend les décisions sur des points importants comme la mise au concours de mandats ou la publication de rapports. Dans le groupe de pilotage, les trois niveaux institutionnels sont représentés, ainsi que des organisations de la société civile⁵⁰.

Un groupe d'accompagnement soutient la plateforme dans l'esprit d'un comité consultatif (*sounding board*). Ses membres (25 environ) représentent des organisations non gouvernementales, des cantons, des associations professionnelles, des organisations de personnes concernées et différents services de la Confédération⁵¹. Ils apportent au Programme leurs connaissances spécialisées, peuvent formuler des recommandations et jouent un rôle important dans la diffusion de l'information. Outre ces instances permanentes, des groupes de projets sont constitués pour traiter des thèmes spécifiques et accompagner des mandats externes.

Les attributions du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ont été élargies en 2021 au-delà de la plateforme pour s'étendre au monitoring national de la pauvreté, dont la mise en place fait suite à une motion de la CSEC-E (19.3953 ; cf. chap. 6). Pour ce faire, le groupe d'accompagnement a été complété par des représentants de l'OFS, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).

⁵⁰ OFAS ; Caritas Suisse ; Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ; Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ; Association des communes suisses (ACS) ; Union des villes suisses (UVS) ; Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ; Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

⁵¹ www.contre-la-pauvrete.ch > À propos de nous > Organisation > Membres du groupe d'accompagnement

4.2 Aperçu des activités réalisées

Pendant la première moitié de la période d'activité de la plateforme, le groupe de pilotage et le groupe d'accompagnement se sont réunis régulièrement et ont pu réaliser leurs tâches comme prévu. À la fin 2021, quatre rapports scientifiques et un guide pratique étaient publiés par la plateforme, ainsi qu'un rapport documentant les activités des cantons et des communes concernant la mise en œuvre de la déclaration de 2018 (cf. chap. 4.9). D'ici fin 2024, trois autres rapports scientifiques et trois guides pratiques doivent suivre ; des mises à jour du rapport sur la déclaration commune de 2018 sont également prévues.

En raison de la pandémie de coronavirus, seule une manifestation (sur le thème prioritaire 1 : Participation) a pu avoir lieu jusqu'à présent. Initialement prévue au printemps 2020, elle a d'ailleurs dû être reportée à septembre 2021. Une deuxième manifestation (sur le thème prioritaire 2 : Jeunes et jeunes adultes lors des transitions I et II), prévue à l'origine à l'automne 2021, a été reportée au printemps 2022. Les autres colloques prévus ainsi qu'une conférence nationale sur la pauvreté devraient encore avoir lieu d'ici fin 2024.

4.3 Thème prioritaire « Participation »

4.3.1 Contexte

Dans le contexte de la Plateforme contre la pauvreté, la « Participation » désigne l'implication de personnes concernées dans le développement et la mise en œuvre de mesures de prévention de la pauvreté. Différentes raisons parlent en faveur de la création de telles occasions de participation⁵² : sur un plan individuel, la participation peut encourager l'intégration sociale des personnes concernées et leur permettre d'utiliser leur potentiel et d'élargir leurs connaissances. Au niveau institutionnel, cette participation peut contribuer à concevoir des mesures plus efficaces et mieux adaptées aux besoins. Enfin, au niveau social, elle peut réduire les préjugés et lutter contre les stigmatisations.

Les organisations de personnes touchées par la pauvreté ont été associées dès le début aux activités stratégiques de la Confédération en matière de lutte contre la pauvreté. Impliquer de façon significative des personnes concernées par la pauvreté s'est avéré difficile pour tous les participants. L'évaluation du Programme contre la pauvreté (2014-2018) a montré que celui-ci n'était parvenu que de façon insuffisante à rendre accessibles les informations importantes aux personnes concernées et ainsi à leur permettre de renforcer leurs compétences. Des informations sur les modèles de participation adaptés et leur mise en œuvre manquaient également. C'est pourquoi le domaine de l'implication et de l'intégration est devenu un thème prioritaire de la Plateforme contre la pauvreté.

4.3.2 Activités de la plateforme

Modèles d'implication des personnes touchées

Peu après le lancement de la Plateforme contre la pauvreté, une étude a été lancée, comme première étape permettant d'identifier différents modèles de participation et leur impact potentiel, ainsi que les défis liés à leur mise en œuvre⁵³. L'étude, à laquelle ont participé des chercheurs de trois Hautes écoles pour le travail social (direction : Haute école spécialisée bernoise, département Travail social ; collaboration : Haute école de travail social de Fribourg-HES-SO ; Haute école de travail social de Genève-HETS) a été publiée en juin 2020.

Sur la base d'une centaine d'exemples issus de la pratique en Suisse et à l'étranger, six modèles de participation ont été distingués. Ils décrivent différents domaines dans lesquels les personnes touchées et menacées par la pauvreté peuvent participer aux processus de formulation, de mise

⁵² Chiapparini et al. 2020, p. 19 s.

⁵³ Chiapparini et al. 2020

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

en œuvre et d'évaluation de mesures dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- Modèle 1 : évaluation et développement de structures et de processus d'organisations de services publiques ou privées
- Modèle 2 : formation de professionnels en charge de la mise en œuvre de politiques en matière de lutte contre la pauvreté
- Modèle 3 : développement de bases politiques et légales
- Modèle 4 : discours publics/politiques
- Modèle 5 : structures communautaires d'entraide
- Modèle 6 : élaboration de bases de la participation

Selon le contexte, les modèles peuvent se compléter et s'appliquer de façon successive. L'existence de structures d'entraide pour les personnes concernées par la pauvreté (modèle 5) facilite par exemple l'implication de ces personnes dans la formulation de mesures et de lois (modèle 3). Le modèle 6 (élaboration de bases de la participation) sert de modèle transversal pour la préparation d'autres modèles ou prend place par exemple après les expériences pratiques avec des modèles concrets.

En Suisse, de nombreux projets participatifs sont ancrés à l'échelle locale, ce qui n'est guère surprenant, car les politiques de lutte contre la pauvreté sont mises en œuvre à ce niveau dans le cadre de la répartition des responsabilités au sein de l'État fédéral. Les expériences de modèles de participation dans le domaine du développement de services et d'administrations publiques (modèle 1) et dans celui de bases politiques et légales (modèle 3) sont relativement rares en Suisse. L'étude juge que la pratique d'implication des personnes touchées par la pauvreté dans la formulation et la mise en œuvre des politiques en la matière est globalement perfectible, notamment car beaucoup des projets identifiés sont limités dans le temps et qu'il n'existe que peu de structures de participation dont la continuité est assurée.

Les modèles et les exemples pratiques présentés dans le rapport offrent des points d'ancrage variés pour une conception plus participative de la politique et de la pratique dans le domaine de la pauvreté. En même temps, l'analyse des exemples issus de la pratique montre aussi qu'une mise en œuvre de processus plus participatifs peut être assortie d'obstacles considérables. Pour y faire face, le rapport formule les recommandations suivantes :

- Adopter une attitude d'égal à égal : pour qu'un processus participatif réussisse, il est essentiel de prendre au sérieux, de respecter et d'intégrer effectivement et de façon substantielle les personnes menacées ou touchées par la pauvreté ainsi que leurs expériences et connaissances. Les personnes non concernées doivent quant à elles être prêtes à remettre en cause leur position. Pour une rencontre d'égal à égal, il est également indispensable de communiquer, oralement et par écrit, de façon claire, compréhensible et transparente.
- Planifier soigneusement les objectifs, les rôles et les possibilités de participation aux décisions et communiquer clairement sur ces points : prévoir suffisamment de temps pour la planification du processus participatif. Pour les personnes concernées, les objectifs poursuivis par le projet, leur rôle dans celui-ci et leurs possibilités concrètes d'influence doivent toujours être clairs.
- Acquérir des compétences spécialisées orientées sur la participation : pour les spécialistes impliqués, mener avec succès des processus participatifs suppose certaines conditions préalables. Des formations initiales et continues adaptées peuvent contribuer au succès. En impliquant les personnes touchées dans les cursus et les modules de formation, les établissements de formation peuvent eux-mêmes devenir plus participatifs (cf. modèle 2).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

- Encourager l'organisation des personnes concernées par la pauvreté : pour que ces personnes puissent être représentées dans le processus participatif, la création d'organisations de défense des intérêts et de plateformes de mise en réseau des personnes concernées (cf. modèle 4) est importante. Les désavantages structurels des personnes touchées par la pauvreté en raison du manque de ressources doivent être reconnus et compensés (par ex. par la prise en charge de frais et de dédommagements pour la participation ou l'utilisation gratuite d'infrastructures).
- Consolider les expériences de participation en diffusant les projets et en les reliant entre eux : il est possible de bâtir sur l'existant en diffusant les projets et en les reliant entre eux. Les participants peuvent apprendre les uns des autres grâce aux échanges, ce qui consolide les expériences de participation.
- Évaluation des projets : pour permettre et renforcer les effets positifs de la participation des personnes menacées et touchées par la pauvreté, il est essentiel de faire réévaluer les projets (pilotes) correspondants sur la base de méthodes scientifiques. Ces évaluations permettent d'améliorer l'état des connaissances sur la mise en œuvre des projets, d'enregistrer et de démontrer les potentiels d'amélioration, ainsi que les effets de la participation.

Ces recommandations constituaient une base importante pour l'élaboration du guide pratique « “ Et si vous nous donniez la parole ” – Tenir compte des savoirs d'expérience des personnes concernées »⁵⁴. D'une part, ce guide transmet des connaissances de base issues de l'étude. D'autre part, il montre concrètement les étapes à différencier dans un projet participatif et comment les échelonner pour la réussite du projet. Un groupe d'accompagnement qui incluait à parts égales des personnes touchées par la pauvreté et des spécialistes a participé à l'élaboration du guide.

Les résultats sur ce thème prioritaire ont été présentés et discutés le 2 septembre 2021 lors d'un colloque national. Une approche participative a également été suivie lors de la préparation et de la réalisation du colloque. En effet, la conception de la manifestation a eu lieu en étroite collaboration avec des personnes concernées par la pauvreté. Celles-ci représentaient près de la moitié des participants au colloque et certaines ont réalisé des présentations en assemblée plénière ou lors d'ateliers. Le colloque a clairement montré à quel point les approches participatives étaient importantes pour concevoir des mesures de prévention de la pauvreté qui atteignent effectivement les personnes concernées et répondent de manière appropriée à leurs besoins.

Pour encourager la mise en œuvre dans la pratique des bases élaborées, la plateforme souhaite conseiller et accompagner trois à cinq projets participatifs d'ici fin 2023. Un mandataire externe assistera les responsables des projets sélectionnés dans la planification et la création de structures de participation. En parallèle, les résultats et expériences des différents projets seront documentés et rendus accessibles au public. L'invitation à soumettre des projets participatifs a été communiquée lors du colloque du 2 septembre 2021 et publiée sur les canaux (newsletter et site internet) de la plateforme. Le démarrage des projets sélectionnés est prévu au premier semestre 2022.

Conseil et protection juridiques des personnes touchées par la pauvreté dans l'aide sociale

La participation au sens large signifie aussi prendre part à la société avec un accès égalitaire aux différents domaines, notamment au droit. Au cours du Programme contre la pauvreté (2014-2018), les personnes touchées ont répété qu'elles se sentaient insuffisamment informées sur leurs droits et qu'elles ne parvenaient pas suffisamment à les faire valoir. Dans ce contexte, une étude a été chargée d'étudier le conseil et la protection juridiques dans l'aide sociale. La protection juridique s'entend ici au sens large comme accès à la justice. Sous cet angle de sociologie juridique, les obstacles administratifs, sociaux ou économiques qui pourraient entraver l'accès à

⁵⁴ NAPA/OFAS 2021

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

la justice sont également pris en considération. L'étude a été rédigée par une équipe de recherche interdisciplinaire de la Haute école de Lucerne – Travail social et de la faculté de droit de l'Université de Bâle, et publiée en janvier 2021⁵⁵.

Pour cette étude, la jurisprudence en matière de droit de l'aide sociale a été étudiée, la Constitution fédérale et le droit international public ont été analysés et des entretiens avec des instances de recours, des personnes touchées par la pauvreté ainsi que des services juridiques de services sociaux ont été réalisés. Outre ces méthodes qualitatives de recherche, une large enquête en ligne a eu lieu auprès de services de conseil juridique ainsi que d'avocats qui se sont spécialisés dans les questions d'assurances sociales et en particulier dans le droit de l'aide sociale.

Les résultats montrent la diversité et l'étendue du paysage des services de conseil en Suisse. Ceux-ci vont de services proposant un accueil général aux personnes défavorisées (comme Caritas) ou se concentrant sur des domaines spécifiques (comme Pro Infirmis ou les services de conseil aux femmes), jusqu'à des services publics proposant un conseil juridique (par ex. les services sociaux des grands hôpitaux publics). Dans le même temps, les ressources pour un conseil qualifié en matière de droit de l'aide sociale sont limitées. Il a été possible d'identifier un peu plus de 30 services qui proposent un conseil détaillé en la matière, c'est-à-dire des consultations fortement axées sur des cas individuels et qui s'étendent généralement sur plusieurs rendez-vous. Un petit nombre de services conseillent plusieurs centaines de cas par an, mais pour la plupart, les cas se comptent plutôt par dizaines. Cette situation ne permet pas de couvrir la demande et il est souvent fait état de longs délais d'attente et de périodes de communication téléphonique très limitées.

L'étude ne délivre pas de jugement général sur la protection juridique des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. En effet, les différences régionales sont trop importantes, que ce soit au niveau de la législation cantonale, de la pratique des services sociaux ou des offres de soutien locales. Elle montre cependant que la protection juridique des bénéficiaires de l'aide sociale présente des lacunes qui peuvent être graves. C'est en particulier le cas lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale sont confrontés à des décisions juridiques insuffisantes en ce qui concerne leurs moyens d'existence et qu'il leur est extrêmement difficile, pour des raisons structurelles, d'obtenir dans un délai convenable une décision d'une instance étatique impartiale. Pour combler ces lacunes, des recommandations ont été formulées dans trois domaines thématiques :

- Services de conseil et de médiation : le rapport se prononce en faveur du renforcement ciblé des ressources et des compétences des services de conseil juridique par un financement public, qui permettrait non seulement d'élargir les capacités de conseil, mais aussi d'encourager la mise en réseau et les échanges spécialisés. L'accès à ces services doit être le plus simple possible (à bas seuil). De plus, le rapport recommande la mise en place de services publics de médiation en dehors des grandes villes. Les services de médiation sont impartiaux et ont la possibilité de proposer à l'administration des changements fondamentaux dans ses processus. Ils peuvent ainsi aller au-delà des cas individuels, ce qui est interdit aux services de conseil « normaux ».
- Droit et législation : au niveau juridique, le rapport recommande de concrétiser le droit à un conseil juridique dans les lois cantonales sur l'aide sociale ou dans les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), de façon analogue aux dispositions du droit des assurances sociales (art. 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA] ; RS 830.1)⁵⁶. Selon le rapport, l'exercice

⁵⁵ Fuchs et al. 2020

⁵⁶ L'art. 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1) est ainsi libellé :
« ¹ Dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations.

² Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

du droit à un conseil et à des informations doit être rendu possible notamment en soutenant financièrement des services de conseil indépendants. Pour éliminer les obstacles financiers, il est recommandé d'accorder l'assistance judiciaire gratuite de manière moins restrictive et dès la première étape de la procédure (procédure administrative). Le rapport renvoie sur ce point au fait que les bénéficiaires de l'aide sociale représentent un groupe particulièrement vulnérable et que l'État a un devoir de protection à leur égard.

- **Autorités** : les ressources et les pratiques des services sociaux jouent un rôle décisif. L'une des conclusions centrales de l'étude est que les conflits juridiques en matière d'aide sociale s'accompagnent presque toujours d'un manque de suivi et d'assistance et de l'absence d'entretien personnalisé. Il est donc essentiel de consacrer un temps suffisant au travail social pour éviter les conflits. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent aussi être informés de manière spécifique, complète et adaptée de leurs droits et devoirs, ainsi que de leurs possibilités de recours. Une assistance juridique lors de la clarification des droits à l'égard des assurances sociales est également considérée comme importante.

La publication de l'étude en janvier 2021 a soulevé des discussions. La CSIAS a repris le sujet dans sa stratégie 2025⁵⁷ et examinera de façon approfondie la protection juridique dans l'aide sociale dans le cadre de la prochaine révision des directives. Adoptant un rôle précurseur en Suisse, la ville et le canton de Zurich ont décidé de financer par des fonds publics le service de conseil juridique indépendant « Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht, UFS »⁵⁸. D'autres communes se sont exprimées avec plus de retenue dans les médias, craignant notamment une augmentation de la fréquence des conflits juridiques. L'étude souligne au contraire l'effet d'intégration et de prévention des conflits d'une protection juridique complète. La nécessité d'étendre le conseil indépendant dans le domaine de l'aide sociale et, en parallèle, de renforcer les compétences spécialisées correspondantes dans les services sociaux a été également soulignée lors du colloque de la plateforme du 2 septembre 2021.

4.3.3 Autres activités et actions de la Confédération

L'implication des personnes touchées par la pauvreté dans la formulation et la mise en œuvre de la politique est une thématique qui occupe plusieurs services fédéraux. Il s'agit par exemple de la participation des personnes handicapées (Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées BFEH)⁵⁹, de celle des étrangères et étrangers (SEM), des enfants et des jeunes (OFAS)⁶⁰, des personnes âgées (OFAS)⁶¹ ainsi que de l'implication dans le domaine de l'aménagement du territoire (Office fédéral du développement territorial ARE). Les projets qui concernent spécifiquement l'implication des personnes menacées et touchées par la pauvreté se concentrent cependant, au niveau fédéral, essentiellement sur la Plateforme nationale contre la pauvreté.

Le projet « Pauvreté – Identité – Société » soutenu depuis 2019 par l'Office fédéral de la justice (OFJ), basé sur la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (art. 17, let. b), constitue une exception. Ce projet, coordonné par l'organisation d'entraide ATD Quart Monde, doit contribuer à ce que les personnes qui sont ou ont été touchées par la pauvreté et, souvent, par des mesures de coercition à des

Le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'émoluments et en fixer le tarif pour les consultations qui nécessitent des recherches coûteuses.

³ Si un assureur constate qu'un assuré ou ses proches ont droit à des prestations d'autres assurances sociales, il les en informe sans retard. »

⁵⁷ www.csias.ch > News > La stratégie 2025 de la CSIAS (20.05.2021)

⁵⁸ www.stadt-zuerich.ch > Sozialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: Zürich finanziert neu Rechtsberatung für Armutsbetroffene (19.11.2020), en allemand ; www.zh.ch > Politik & Staat > Gesetze & Beschlüsse > Beschlüsse des Regierungsrates > Suche: Regierungsratsbeschluss Nr. 946/2020.

⁵⁹ www.dfi.admin.ch > BFEH > Thèmes de l'égalité > Autonomie > Thème prioritaire « Autonomie »

⁶⁰ www.ofas.admin.ch > Aides financières > Aides financières prévues par la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse

⁶¹ www.ofas.admin.ch > Politique sociale > Politique de la vieillesse et des générations > Politique de la vieillesse

fins d'assistance puissent participer et apporter leurs connaissances à toutes les phases (conception, recherche, analyse, rédaction et discussion) des processus de recherche et de décision qui les concernent directement⁶². La question centrale est de déterminer ce qui rend possible que les personnes en situation de pauvreté soient reconnues et soutenues comme acteurs à part entière dans leur gestion du quotidien, en particulier dans leurs interactions avec les institutions. De plus, le projet doit approfondir la compréhension de la thématique « assistance et coercition » d'hier et d'aujourd'hui et contribuer à empêcher que la pauvreté ne se transmette de génération en génération. Par le biais des « Universités populaires Quart Monde » et des ateliers de « Croisement des savoirs », des personnes concernées par la pauvreté ont élaboré les bases correspondantes en collaboration avec des spécialistes issus de la pratique et de la recherche. Ce processus de recherche commun a été achevé en 2021. En 2022, les principaux résultats seront synthétisés dans le cadre d'un processus de « coécriture » (il s'agira ici aussi d'une collaboration entre des personnes touchées par la pauvreté, des chercheurs et des spécialistes du terrain). ATD Quart Monde recherche désormais le dialogue avec d'autres acteurs (organisations publiques et de la société civile, hautes écoles, politique) ; la publication des résultats est prévue pour 2023.

4.4 Thème prioritaire « Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II »

4.4.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

Une insertion professionnelle réussie est un facteur essentiel d'autonomie et d'intégration pour les jeunes et les jeunes adultes. Lors du passage de la scolarité à la vie professionnelle, il convient de maîtriser en fait deux moments charnières sensibles : d'abord la première transition (aussi désignée comme transition I) qui conduit des dernières années d'école à l'entrée dans la formation professionnelle initiale, ensuite la seconde transition, qui va de la formation vers la vie professionnelle (transition II).

En matière de politique de formation, la Confédération et les cantons se sont donné pour objectif que 95 % des jeunes de 25 ans possèdent un diplôme du degré secondaire II (formation professionnelle, certificat de culture générale, maturité). Cet objectif n'est pas encore atteint, le taux atteignant 90,9 % selon les dernières données. Dans ce cadre, il existe de fortes différences selon le contexte migratoire : si les jeunes de nationalité suisse, nés en Suisse, atteignent pratiquement l'objectif avec un taux de 94,0 %, ce résultat n'est que de 77,3 % pour les étrangers immigrés⁶³. Les analyses des parcours après l'école obligatoire montrent qu'environ 4 % des jeunes qui quittent l'école ne parviennent pas à entrer dans une formation formelle au niveau secondaire II en l'espace de trois ans. Ce risque est nettement supérieur lorsqu'aucun des parents ne dispose d'une formation postobligatoire (8 %). Pour les autres jeunes qui quittent l'école, cette proportion varie, selon le niveau de formation des parents, entre 2 % et 4 %⁶⁴. Les inter-

⁶² www.atd-quartmonde.ch > Nos actions > Projet « Pauvreté – Identité – Société »

⁶³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Transitions et parcours dans le domaine de la formation > Taux de certification > Tableaux : Taux de première certification du degré secondaire II et taux de maturités, tableaux pour l'année 2019 (état au 02.11.2021) Le taux s'établit à 87,4 % pour les étrangères et étrangers nés en Suisse et à 86,7 % pour les jeunes de nationalité suisse nés à l'étranger.

⁶⁴ www.bfs.admin.ch Trouver des statistiques > Éducation et science > Transitions et parcours dans le domaine de la formation > À la fin de l'école obligatoire > Tableaux : La transition à la fin de l'école obligatoire, mise à jour en 2021 (état au 01.11.2021), G 3.1.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

ruptions de parcours et les sorties sans certification augmentent également lorsque les ressources de formation au sein du foyer familial sont faibles⁶⁵. Les comparaisons cantonales suggèrent que le risque de recours à l'aide sociale des jeunes et des jeunes adultes en est accru⁶⁶.

Rôle de la Confédération

Les compétences de la Confédération en matière de politique de formation sont très différentes selon les niveaux de formation (art. 61a – 64a Cst. ; RS 101). Si l'école obligatoire et le conseil en orientation sont exclusivement du ressort des cantons, la formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. La loi sur la formation professionnelle vise notamment l'égalité des chances de formation sur le plan social (art. 3, let. c, de la loi fédérale sur la formation professionnelle, LFPr ; RS 412.10) et octroie à la Confédération la possibilité d'encourager des mesures en faveur des groupes défavorisés (art. 7 LFPr) et de soutenir ces mesures par des subventions (art. 55, al. 1, let. f, LFPr)⁶⁷. Sur cette base, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a développé avec les cantons, il y a environ quinze ans, le Case management Formation professionnelle et de nombreuses offres intégratives en matière de formation (par ex. le coaching et le mentoring). C'est ainsi que s'est constituée une offre de base institutionnalisée qui, après la phase de développement et d'introduction, est passée sous la compétence exclusive des cantons et est aujourd'hui à la disposition de tous les jeunes, tous cantons confondus. Le SEFRI continue d'encourager les projets qui soutiennent les jeunes en difficulté lors des transitions I et II, comme dans le cadre de l'initiative « Formation professionnelle 2030 » des partenaires de la formation professionnelle.

Certaines mesures de l'assurance-chômage relatives au marché du travail peuvent également être incluses dans l'offre de base institutionnalisée : lors de la transition I, ce sont en particulier les semestres de motivation pour les jeunes sans certification à l'issue de la formation postobligatoire, pour la transition II, des stages professionnels dans des entreprises privées ou des missions dans des entreprises d'entraînement (art. 60 et 64a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité LACI ; RS 837.0). Le développement et la mise sur pied des offres concrètes sont de la compétence des cantons.

Outre cette offre de base, il existe des mesures pour des groupes cibles avec des besoins particuliers. La Confédération joue ici un rôle important dans deux domaines :

- Migrants : le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) encourage, avec les cantons, les villes et les communes, l'employabilité des migrants dans le cadre de mesures d'intégration. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) jouent ici un rôle central ; par ailleurs, la Confédération peut octroyer des contributions financières aux programmes et projets d'importance nationale (art. 58 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, LEI ; RS 142.20). Il convient d'évoquer dans ce contexte le caractère subsidiaire de la promotion de l'intégration. Selon l'art. 54 LEI, l'intégration doit être encouragée dans le cadre des structures existantes, dites « structures ordinaires », aux échelons fédéral, cantonal et communal. En ce qui concerne les jeunes et les jeunes adultes, ce sont ici en particulier les structures et les offres de la formation (postobligatoire). Selon l'art. 55 LEI, la promotion de l'intégration dans ce domaine ne peut venir qu'en complément (et tant que les moyens correspondants sont à disposition). Les jeunes et les jeunes adultes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés font face à des obstacles juridiques, administratifs et

⁶⁵ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Transitions et parcours dans le domaine de la formation > Dans le degré secondaire II > Parcours de formation dans le degré secondaire II (état au 01.11.2021), T 1.1 et T 5.1. Cf. également OFS 2018, en particulier p. 13 (graphique 1.1), p. 19 (graphique 2.1) et p. 27 (graphique 5.1).

⁶⁶ Schmidlin et al. 2018, pp. 33-35

⁶⁷ L'art. 55, al. 1, let. f se réfère spécifiquement à l'intégration dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques. D'autres articles pertinents de la loi concernent l'encouragement de la perméabilité (art. 9 LFPr), le devoir des cantons de prendre des mesures pour préparer à la formation professionnelle initiale les personnes qui, arrivées à la fin de la scolarité obligatoire, accusent un déficit de formation (art. 12 LFPr) et la prise en compte des besoins individuels (art. 18 LFPr).

pratiques particuliers. Pour renforcer leurs chances d'obtenir une certification professionnelle, le SEM a notamment développé et lancé en 2018 le programme pilote « Préapprentissage d'intégration ».

- Personnes atteintes dans leur santé : l'insertion ou la réinsertion professionnelle de personnes assurées atteintes dans leur santé est l'un des mandats essentiels de l'assurance-invalidité (AI). Pour soutenir les jeunes et les jeunes adultes avec des problèmes de santé, différentes mesures d'insertion professionnelle existent (art. 14a à 18d LAI, RS 831.20). Lors de la transition I, ces mesures consistent notamment en une orientation professionnelle spécialisée en fonction du handicap et en une prise en charge des coûts supplémentaires liés à l'invalidité pendant la formation professionnelle initiale. Pour la transition II, il convient de noter le soutien dans le placement après une formation. Les offices AI cantonaux sont responsables de l'octroi et de la réalisation des mesures concrètes. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) élabore les bases de développement de l'assurance et veille à ce qu'elle soit appliquée par les offices AI cantonaux conformément à la législation.

Les activités des différents acteurs sont coordonnées dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Celle-ci comprend les différents systèmes impliqués dans la transition entre l'école, la formation professionnelle et le monde du travail (à savoir la formation professionnelle, l'aide sociale, l'assurance-chômage, l'intégration, l'AI) de la Confédération et des cantons. La CII nationale définit tous les deux ans de nouveaux thèmes prioritaires et les traite dans le cadre de projets.

4.4.2 Activités de la plateforme

Les travaux de la Programme contre la pauvreté étaient arrivés à la conclusion qu'il existait globalement en Suisse une offre de soutien différenciée lors des transitions I et II⁶⁸. Certaines lacunes et certains problèmes de coordination sont cependant apparus dans les mesures pour les jeunes et jeunes adultes dans des situations particulièrement vulnérables et complexes, notamment les jeunes souffrant de problèmes psychiques, les jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale et sans qualification professionnelle formelle, les jeunes mères ou les jeunes immigrés ou réfugiés arrivés tardivement en Suisse.

Ce sujet est devenu un thème prioritaire de la Plateforme contre la pauvreté. Des entretiens préliminaires et un atelier d'experts interdisciplinaires ont été organisés pour l'affiner et le délimiter. Ils ont montré qu'il ne manquait pas d'instruments pour détecter de façon précoce les jeunes avec des problématiques multiples et clarifier leur besoin de soutien. Les principaux défis se trouvaient bien plus dans la mise en œuvre ultérieure des plans de mesures individuels. En effet, lorsque plus d'un système d'assistance est impliqué, il existe généralement un besoin élevé de coordination. Les approches établies de suivi interinstitutionnel des cas comme le Case management Formation professionnelle trouvent également leurs limites dans des cas particulièrement complexes. Par ailleurs, les interventions doivent souvent être plus intensives et se dérouler sur une plus longue période.

C'est pourquoi une étude scientifique a été mandatée avec deux objectifs généraux : premièrement, elle devait approfondir et présenter l'analyse du problème, déterminer quelles sont les caractéristiques des jeunes avec des problématiques multiples, comment ils perçoivent leur situation et où les spécialistes voient les principaux défis lors de l'assistance et de l'accompagnement. Deuxièmement, elle devait identifier et examiner des approches de bonnes pratiques, indiquer comment elles peuvent être adaptées et comment les structures d'assistance actuelles peuvent être développées. Pour ce faire, les chercheurs ont analysé la littérature spécialisée, conduit des entretiens individuels et des discussions de groupe avec les personnes concernées, recherché des projets de bonnes pratiques, conduit des ateliers avec des spécialistes provenant

⁶⁸ Schmidlin et al. 2018

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

des offices cantonaux et des offres d'intégration professionnelle et sociale. Ces travaux ont été entrepris fin 2019 et leur publication est attendue au premier trimestre 2022⁶⁹.

L'étude montre que le concept de « problématiques multiples » reste flou. Sorte de concept générique, il sert de marqueur pour des difficultés importantes qui se développent de façon très personnelle, s'influencent réciproquement et sont caractérisées par une dynamique forte. Les discussions avec les spécialistes et les personnes concernées montrent toutes que ces problématiques multiples s'expliquent souvent par les conditions difficiles dans lesquelles les enfants grandissent, mais qu'elles peuvent aussi être aggravées par des facteurs structurels. Le manque de ressources propres ou de ressources familiales contribue au fait de ne pas pouvoir surmonter les problèmes. Pendant l'enfance, les personnes concernées vivent le système d'aide comme quelque chose d'intrusif et d'autoritaire. De plus en plus livrées à elles-mêmes lors du passage à l'âge adulte, elles se sentent de plus en plus seules et il leur est souvent difficile de s'orienter dans le système et de surmonter les obstacles administratifs. Les dynamiques de leur situation de vie tendent alors à échapper aux logiques d'enregistrement et de contrôle des institutions impliquées. Ces dernières ont tendance, pour clarifier les responsabilités, à mettre au premier plan certaines caractéristiques de risque et ne disposent, conformément à leur mission légale, que d'un champ d'action limité. Les conséquences en sont une fragmentation ou une approche cloisonnée de l'aide et un soutien insuffisamment orienté sur les besoins. Dans ce contexte, il est également problématique que les offres soient très fortement axées sur la formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail. Dans ces conditions, il n'est que partiellement possible d'apporter aux personnes présentant des problématiques multiples et complexes un soutien approprié et fondé sur leurs besoins.

L'étude conclut que les principaux défis ne se situent pas dans d'éventuelles lacunes de l'offre de soutien. Une différenciation supplémentaire de l'offre pour des groupes cibles particuliers n'est pas non plus nécessaire. Il s'agit bien plus d'améliorer la collaboration entre les systèmes. Pour ce faire, il est possible de s'inspirer des modèles qui ont été développés dans le cadre du Case management Formation professionnelle ou d'autres formes de collaboration interinstitutionnelle. Concrètement, l'étude recommande notamment de créer, par des décisions stratégiques, des structures de coordination contraignantes et des modèles de financement interdépartementaux. Un service spécialisé ou polyvalent doit être chargé aux niveaux cantonal ou communal de mettre en place de façon opérationnelle le système de soutien et de le développer. Pour pouvoir relier les aides de différents systèmes de façon rapide et sans déperditions, un service de coordination des cas est recommandé. Il convient de vérifier si les structures CII actuelles peuvent permettre un travail centré sur la personne, à bas seuil, flexible, sur le long terme et adapté aux jeunes. Dans l'accompagnement des cas, les objectifs de formation professionnelle doivent pouvoir être élargis pour assurer un soutien adapté aux besoins. Il est également recommandé d'une part d'éviter de laisser trop peu de temps entre les transitions et d'autre part de permettre un accès sans difficulté à la formation à tout âge.

Les conclusions de l'étude seront complétées d'un guide et préparées pour une mise en œuvre dans la pratique. Les destinataires du guide sont les décideurs politiques et les spécialistes des cantons, des villes, des communes et des organisations privées qui développent et mettent en œuvre les offres de soutien. Le guide sera publié au début de l'été 2022 et discuté avec des spécialistes lors du colloque sur le thème prioritaire.

4.4.3 Autres activités et actions de la Confédération

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

Les partenaires de la formation professionnelle, à savoir le SEFRI, les cantons et les organisations du monde du travail, disposent d'instruments de mesure éprouvés pour soutenir les jeunes et les jeunes adultes dans leur formation professionnelle (cf. chap. 4.4.1). Ces instruments peu-

⁶⁹ Schaffner et al. 2022

vent être à tout moment complétés ou étendus. Pour l'instant, les nouveautés depuis le lancement de la Plateforme contre la pauvreté se sont produites principalement dans le contexte de la crise du coronavirus. Elles seront décrites plus en détail dans le chap. 4.7.3.

Secrétariat d'État à l'économie

Le SECO a présenté en 2018 une étude d'ensemble de la situation des jeunes et des jeunes adultes sur le marché du travail⁷⁰. Cette étude parvient à la conclusion que le taux de chômage des jeunes est resté relativement stable en Suisse au cours des années et a évolué en parallèle avec celui de l'ensemble de la population. Il est cependant plus élevé que chez les autres groupes d'âge et soumis à des fluctuations conjoncturelles plus fortes. Cela est lié au fait que les jeunes adultes appartiennent plus rarement au personnel de base des entreprises et sont plutôt employés dans des activités plus flexibles, comme le travail à la demande ou temporaire. De plus, ils se trouvent souvent dans une situation de transition entre la formation et la vie professionnelle régulière. En temps de crise, ces personnes sont plus touchées par les licenciements, mais aussi par l'arrêt des embauches.

Comme une part relativement élevée des jeunes se trouve totalement ou partiellement en formation, il convient de suivre avec une attention particulière l'indicateur NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Celui-ci mesure les jeunes qui ne sont ni intégrés sur le marché du travail ni en formation initiale ou continue. Autant le taux de chômage que l'indicateur NEET montrent que la Suisse s'en sort bien en comparaison internationale.

Les difficultés d'entrée sur le marché du travail sont souvent liées au parcours de formation. Le rapport identifie les groupes avec la plus forte incertitude lors de la transition vers le marché du travail : ce sont les étrangers immigrés tardivement, les jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme secondaire II et les jeunes et jeunes adultes dans les formations en vue d'obtenir une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Les jeunes et les jeunes adultes participent plus souvent que d'autres groupes d'âge aux mesures relatives au marché du travail de l'assurance-chômage (AC). Le semestre de motivation est spécialement conçu pour les jeunes et les jeunes adultes, ainsi que les stages professionnels et les missions dans des entreprises d'entraînement (cf. ci-dessus chap. 4.4.1, paragraphe « Rôle de la Confédération »).

Secrétariat d'État aux migrations

Au printemps 2018, la Confédération et les cantons se sont entendus sur un agenda commun en matière d'intégration dit « Agenda Intégration Suisse » (AIS). Pour l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, cet agenda prévoit une augmentation des investissements, des objectifs concrets et un processus d'intégration obligatoire pour tous les acteurs. L'un des buts importants de l'AIS est la promotion de l'aptitude à la formation des jeunes et des jeunes adultes réfugiés. L'objectif correspondant de l'AIS est le suivant : « Que cinq ans après leur arrivée, deux tiers des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation professionnelle initiale. » Pour atteindre cet objectif ambitieux, les compétences requises doivent être acquises lors de la première intégration, sur la base d'une évaluation professionnelle du potentiel et dans le cadre d'un processus systématique ou d'un curriculum de formation coordonné. En collaboration avec les services cantonaux de formation, les services cantonaux d'intégration ont développé ou renforcé les offres, coordonné leur contenu et amélioré les interfaces.

Dans le contexte de l'AIS, des instruments professionnels pour l'évaluation du potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire ont également été élaborés dans un projet largement soutenu par la CII. Ces instruments peuvent également être utilisés et si besoin adaptés dans les domaines de l'aide sociale, l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité. Comme il n'est possible d'encourager de façon ciblée l'aptitude à suivre une formation qu'en connaissant le potentiel et les compétences (de base) encore manquantes des réfugiés et personnes admises

⁷⁰ Rudin et al. 2018

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

à titre provisoire, une évaluation solide du potentiel est essentielle lors du processus de première intégration.

Dans le cadre du paquet de mesures de promotion du potentiel sur le marché du travail domestique, le Conseil fédéral a décidé en 2019 de prolonger de deux années (jusqu'en juillet 2024) le programme pilote déjà en cours « Préapprentissage d'intégration (PAI) » et de l'appliquer à un groupe cible plus large. Désormais, depuis août 2021, outre les réfugiés et les personnes admises à titre temporaire, les jeunes et les jeunes adultes immigrés tardivement en provenance de l'UE/AELE et d'États tiers (en dehors du domaine de l'asile et sans certification du degré secondaire II) peuvent participer au programme pilote PAI (appelé PAI+). Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire restent en général de façon durable en Suisse. Pour ces groupes cibles, il existe donc un mandat légal d'intégration. Ils font également partie du potentiel de la main-d'œuvre vivant en Suisse.

Office fédéral des assurances sociales

Sous la désignation de « Développement continu de l'AI », une révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20) a été réalisée au cours des dernières années et la loi a été adoptée par le Parlement à l'été 2020. La loi révisée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. La révision vise notamment à intensifier l'activité d'insertion de l'AI et à l'étendre aux jeunes et aux jeunes adultes, afin de leur permettre de suivre une formation et d'effectuer la transition vers une activité lucrative.

Dans le contexte du développement continu de l'AI, l'instrument éprouvé de la détection précoce a été étendu aux jeunes. Dans le cadre d'un cofinancement par l'AI, les services cantonaux de coordination comme le Case management Formation professionnelle peuvent procéder à cette détection précoce. Par ailleurs, le cofinancement d'offres de transition cantonales régulières permet d'orienter ces offres sur les jeunes de l'AI. De même, les mesures d'intégration facilement accessibles (à bas seuil) déjà existantes sont ouvertes après l'école obligatoire aux personnes jeunes, aux invalides ou aux personnes menacées d'invalidité pour préparer aux mesures professionnelles. Le conseil et l'accompagnement par les offices AI sont également renforcés dans le cadre du développement continu de l'AI pour soutenir les jeunes dans l'obtention d'un diplôme de formation.

4.5 Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté »

4.5.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

Du point de vue de la prévention, les mesures d'encouragement de la formation visant les jeunes ne suffisent pas à réduire le risque de pauvreté de la population en Suisse. En effet, de nombreuses personnes qui ne disposent pas d'une certification professionnelle formelle ou qui présentent des lacunes importantes dans des compétences de base telles que la lecture, l'écriture, le calcul et les TIC ont dépassé l'âge où l'on acquiert, en général, un tel diplôme. Certaines d'entre elles sont arrivées en Suisse à l'âge adulte.

La part des personnes entre 25 à 64 ans résidant en Suisse et qui n'ont acquis aucun diplôme reconnu du degré secondaire II après l'école obligatoire a chuté de 15 % à juste 11 % au cours des dix dernières années⁷¹. Ce recul est surtout lié à des facteurs démographiques (niveau de

⁷¹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Travail et rémunération > Activité professionnelle et temps de travail > Caractéristiques de la main-d'œuvre > Niveau de formation > Tableau : Degré de formation de la population résidente permanente selon le statut sur le marché du travail, le sexe, la nationalité, les groupes d'âge, le type de famille (01.04.1996-31.12.2020).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

formation inférieur des générations les plus anciennes) et ne se répétera probablement pas dans la même mesure. Si l'on extrapole les tendances observées actuellement (par ex. taux de réussite des jeunes à l'école en Suisse, profil des personnes immigrées à l'âge adulte), cette part devrait évoluer, selon les différents scénarios démographiques de l'OFS, entre 8 % et 9 % en 2040⁷². En chiffres absolus, 530 000 personnes entre 25 et 64 ans ne disposent actuellement d'aucun diplôme postobligatoire. Ces personnes sont intégrées plus rarement que les autres au marché du travail⁷³ et pour elles, le risque d'être touchées par la pauvreté est nettement plus élevé⁷⁴. On le constate aussi dans l'aide sociale, où la part des personnes sans formation (47 %) est nettement supérieure à celle de la population totale⁷⁵.

Obtenir des informations sur les compétences de base (par ex. lire, compter ou résoudre des problèmes) effectives de la population adulte est beaucoup plus difficile que de constater les diplômes obtenus. Les données correspondantes sont recueillies pour la Suisse dans le cadre du projet PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) de l'OCDE et seront disponibles à partir de fin 2024⁷⁶. On sait que les personnes sans formation postobligatoire se forment également moins que les autres par la suite et que les inégalités existantes sont ainsi appelées à se creuser : environ un tiers des adultes sans diplôme de formation reconnu prend part au cours d'une année à des activités de formation continue non formelle (par ex. des cours, des conférences, des séminaires ou des leçons individuelles) ; cette proportion est deux fois plus élevée dans le reste de la population⁷⁷.

Rôle de la Confédération

La LFPPr prévoit la possibilité pour les adultes d'acquérir une certification professionnelle⁷⁸. La promotion de cette option est, depuis 2014, une priorité d'action des partenaires de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail⁷⁹. Dans ce cadre, la Confédération est responsable du pilotage et du développement stratégiques, de l'élaboration des bases et du soutien de projets. La responsabilité principale revient au SEFRI, d'autres offices fédéraux collaborant également sur ce thème par différentes interfaces (en particulier le SEM, le SECO et l'OFAS). La mise en œuvre des mesures concrètes incombe aux cantons et aux organisations du monde du travail.

Pour promouvoir les compétences de base des adultes, la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) constitue depuis 2017 une base légale qui oblige la Confédération et les cantons à s'impliquer dans ce domaine et à coordonner leurs activités (art. 13 à 17 LFCo ; RS 419.1). La loi prévoit la possibilité pour le SEFRI d'apporter des aides financières aux cantons et de conclure

⁷² OFS 2020, p. 4 s.

⁷³ CSRE 2018, p. 25 s.

⁷⁴ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles > Pauvreté > Tableau : Taux de pauvreté, selon différentes caractéristiques (2007-2020)

⁷⁵ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique

⁷⁶ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Enquêtes, statistiques > Programme international pour l'évaluation des compétences des adultes (PIAAC)

⁷⁷ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Formation continue > Tableau : Participation à la formation continue (12 derniers mois ; 2011, 2016). Les données reposent sur le microrecensement formation de base et formation continue de l'OFS. Des données plus actuelles, basées sur les quatre dernières semaines avant l'enquête, sont disponibles au travers de l'Enquête suisse sur la population active. Les différences selon les niveaux de formation décrites ici sont ainsi confirmées : www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Éducation et science > Indicateurs de la formation > Par thèmes > Accès et participation > Participation à la formation continue > Participation à la formation continue (4 dernières semaines ; 2010-2020)

⁷⁸ Il existe plusieurs possibilités pour permettre à des adultes d'obtenir une certification professionnelle (répétition de la procédure de qualification, validation des acquis). Ces procédures s'appuient sur les art. 9, 17, 18, 24, 33, 34 et 35 LFPPr (RS 412.10) et les art. 4, 31 et 32 de l'ordonnance sur la formation professionnelle (RS 412.101).

⁷⁹ www.sbfi.admin.ch > Formation > Pilotage et politique de la formation professionnelle > Projets et initiatives > Certification professionnelle pour adultes

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

à cette fin des conventions-programmes avec eux. Il existe en outre d'autres législations qui permettent ou imposent à la Confédération de s'engager pour l'acquisition et la préservation des compétences de base des adultes, notamment les réglementations en matière du droit des étrangers⁸⁰ et de l'assurance-chômage⁸¹. En plus du SEFRI, le SECO, le SEM et l'OFAS ainsi que, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) sont aussi impliqués dans l'encouragement des compétences de base au niveau fédéral. À l'échelle nationale, la coordination se fait en premier lieu dans le cadre du comité national de pilotage CII.

La Conférence intercantonale de la formation continue, une conférence spécialisée de la CDIP, et la Fédération suisse Lire et écrire sont actives sur le plan national dans l'encouragement des compétences de base chez les adultes. Avec le soutien financier du SEFRI, ces deux acteurs ont lancé en 2017 la campagne d'information et de sensibilisation « Simplement mieux ! »⁸². La Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) est également active sur le thème des compétences de base. Elle a notamment lancé, avec la CSIAS, une offensive de formation continue sous la forme d'un projet pilote, qui soutient dix services sociaux dans la mise en place de structures d'encouragement dans le domaine des compétences de base et de la formation continue⁸³.

4.5.2 Activités de la plateforme

La Plateforme nationale contre la pauvreté a organisé en septembre 2020 un comité consultatif composé de spécialistes du domaine social et éducatif, afin de préciser la teneur du thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté ». Ce comité a identifié comme un grand défi le fait que les personnes menacées ou touchées par la pauvreté n'utilisent que relativement rarement les offres existantes. Les adultes en situation de pauvreté qui ne disposent d'aucun diplôme de formation ou montrent des déficits dans le domaine des compétences de base sont donc probablement beaucoup plus nombreux que ce que montre la demande actuelle pour les offres correspondantes de formation et de qualification.

Les raisons du non-recours à ces offres n'ont jusqu'à présent pas été systématiquement recherchées. Les rapports sur les différentes offres ou les groupes cibles, ainsi que l'expérience acquise par les acteurs impliqués, laissent entendre qu'une multitude de facteurs interagissent dans ce cadre : les personnes concernées ne connaissent pas les offres ou ne se retrouvent pas dans la multiplicité de ces dernières, un langage peu adapté aux destinataires augmente les difficultés d'accès, les personnes manquent de temps ou d'argent, estiment que les offres s'orientent trop peu vers leurs besoins ou souhaitent une didactique adaptée aux adultes.

La plateforme se fixe ainsi pour objectif de présenter des moyens de mieux atteindre dans leurs lieux de vie les personnes menacées ou touchées par la pauvreté, qui appartiennent au groupe cible des mesures de formation et de qualification. Dans ce cadre, une importance particulière est accordée au recueil de leur point de vue et de leurs besoins. La recherche ne doit donc pas partir des (limites des) différents systèmes d'assistance (par ex. aide sociale, AI, caisse de chômage, système de formation), mais des lieux de vie des personnes concernées.

Un rapport scientifique constituant un premier pilier pour ce thème sera établi et répondra à quatre questions centrales :

- 1) Quel est l'état actuel des connaissances sur les caractéristiques typiques des adultes peu formés en Suisse qui ne prennent que peu ou pas du tout part à des offres de formation ?

⁸⁰ Encouragement de l'intégration, art. 58 LEI (RS 142.20)

⁸¹ Mesures de formation dans le cadre des mesures relatives au marché du travail, art. 60 LACI (RS 837.0)

⁸² www.simplicitement-mieux.ch

⁸³ www.csias.ch > Thèmes > Formation > Offensive de formation continue. Informations complètes sur l'engagement de la FSEA en matière de compétences de base : www.alice.ch > Thèmes > Compétences de base

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

- 2) Quelles sont les conditions de vie de ces personnes et quels sont leurs besoins par rapport aux mesures de qualification ?
- 3) Quels sont les facteurs permettant (ou empêchant) l'accès de ces personnes aux mesures de qualification (connaissance des offres, participation) ?
- 4) Quelles sont les bonnes pratiques déjà en place permettant de mieux atteindre ces personnes et d'augmenter la participation aux mesures de qualification ?

Pour cette étude, de nombreuses interviews qualitatives seront réalisées avec des personnes menacées ou touchées par la pauvreté. Elles seront complétées par une analyse de la littérature, une analyse statistique des données d'enquête existantes, ainsi que des discussions de groupe avec des spécialistes et des représentants d'organisations concernées. Le mandat pour cette mission de recherche a été attribué à l'été 2021 et la publication du rapport final est prévue pour l'été 2022.

En tant que deuxième pilier, un guide pratique regroupant les constats issus du rapport pour leur application dans la pratique sera élaboré (publication prévue fin 2022). Enfin, en troisième pilier, un colloque national planifié pour 2023 clôturera ce thème prioritaire.

4.5.3 Autres activités et actions de la Confédération

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

Le SEFRI dirige une série de projets sur l'encouragement des compétences de base et sur la qualification des adultes.

- Deuxième période de promotion des programmes cantonaux sur les compétences de base : dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2021 à 2024, la Confédération met à disposition des cantons environ 43 millions de francs pour la promotion des compétences de base des adultes (art. 16 LFCo ; RS 419.1). Ce montant est au moins doublé par les cantons dans le cadre d'une convention-programme. Les objectifs de cette période d'encouragement sont définis dans un document de référence signé par le SEFRI et la CDIP. En collaboration avec un groupe de spécialistes, le SEFRI élabore des cadres d'orientation pour les compétences de base. Ces cadres d'orientation décrivent les compétences à acquérir et soutiennent les acteurs dans la promotion de celles-ci. Il existe actuellement un cadre d'orientation pour les technologies de l'information et de la communication, et un autre pour les mathématiques élémentaires pour les adultes⁸⁴. D'autres cadres d'orientation suivront dans d'autres domaines.
- Programme de promotion « Simplement mieux !... au travail » : ce programme est destiné aux entreprises qui souhaitent transmettre à leurs collaborateurs des compétences de base liées au lieu de travail⁸⁵. Contrairement aux offres de formation traditionnelles, les mesures de formation liées au lieu de travail s'appuient ici sur les exigences concrètes de l'entreprise. Ces offres ne sont pas seulement une réponse au besoin de formation des participants, elles assurent aussi la mise en pratique de ce qui a été appris. Les demandeurs pour ce programme sont en général des entreprises, des organisations du monde du travail ou des fonds sectoriels.
- Projet CII « Promotion des compétences de base – interfaces et qualité » : ce projet de clarification des interfaces et de la qualité dans l'encouragement des compétences de base est sous la direction conjointe du SEFRI et du SEM. Il est décrit plus en détail dans le paragraphe sur les activités du SEM. Le rapport final est prévu pour fin 2022.

⁸⁴ www.sbf.admin.ch > Formation > Formation continue > Compétences de base des adultes > Promotion des compétences de base des adultes.

⁸⁵ <https://www.simplement-mieux.ch/entreprises>

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

- « viamia » – Analyse de la situation professionnelle et conseil en orientation pour les personnes de 40 ans et plus. Dans le cadre du paquet de mesures du 15 mai 2019 visant à promouvoir le potentiel offert par la main-d'œuvre vivant en Suisse, le Conseil fédéral a décidé de soutenir les cantons dans la mise sur pied d'une offre gratuite comprenant une analyse de la situation professionnelle et un conseil en orientation pour les personnes à partir de 40 ans. La nouvelle offre « viamia » a fonctionné en 2021 en tant que projet pilote et a été en même temps évaluée. Depuis janvier 2022, « viamia » est proposée dans toute la Suisse. Le SEFRI a défini les axes fondamentaux et le calendrier de la nouvelle offre. Il a organisé et financé les travaux d'ordre général et octroyé des subventions. Les cantons sont responsables de la conception du contenu du programme, de la coordination au sein du canton avec les offres existantes et de la mise en œuvre. Les travaux cantonaux sont placés sous la responsabilité et la coordination de la Conférence suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, en tant que conférence spécialisée de la CDIP.
- Prise en compte des acquis dans la certification professionnelle des adultes : toujours dans le cadre du paquet de mesures évoqué, le Conseil fédéral a décidé de développer dans toute la Suisse la prise en compte des acquis dans la certification professionnelle. Les personnes qui disposent, au début de la formation professionnelle, de compétences professionnelles spécifiques pourront bénéficier d'une dispense de certaines parties de la formation ou de l'examen, ou d'un raccourcissement de la durée de la formation. C'est ce que prévoit la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10). La formation peut ainsi être achevée plus rapidement et, le cas échéant, à moindre coût. Avec cette mesure, la Confédération soutient jusqu'en 2024 à hauteur de 3,2 millions de francs la mise en place des structures nécessaires dans les cantons.

Secrétariat d'État aux migrations

L'organe de pilotage de la CII a approuvé au printemps 2020 un projet commun du SEFRI et du SEM sur l'établissement d'un état des lieux avec des recommandations sur les interfaces et la qualité dans la promotion des compétences de base. Le projet comprend deux parties qui sont étroitement liées. La première prévoit un état des lieux des acteurs impliqués dans l'encouragement des compétences de base et doit notamment analyser leurs interfaces, leurs synergies et leur coordination et formuler des recommandations. La deuxième partie, axée sur la pratique, aborde la garantie et l'amélioration de la qualité dans la promotion des compétences de base.

Le point de départ du projet est le fait que la LFPr (RS 419.1) a essentiellement un caractère de loi-cadre et que les compétences de base doivent aussi être encouragées (explicitement ou implicitement) sur la base d'autres lois fédérales ou cantonales (cf. chap. 4.5.1). Les personnes présentant des déficits en compétences de base doivent cependant avoir accès à une offre adaptée, indépendamment des structures et des financements publics sous-jacents. Le projet CII doit donc présenter dans sa première partie des approches de solutions pour régler, coordonner et piloter de façon adéquate les interfaces au niveau cantonal afin de répondre aux besoins des groupes cibles.

En ce qui concerne l'assurance-qualité et le développement de la qualité, de nombreux acteurs ont leurs propres pratiques. L'objectif de la deuxième partie du projet est de présenter dans un état des lieux la manière dont les différents acteurs conçoivent la notion de qualité ainsi que leurs critères en la matière. Sur cette base, les besoins d'action éventuels seront identifiés et des recommandations formulées afin d'harmoniser la pratique entre les acteurs (par ex. cantons, prestataires, etc.) et de combler d'éventuelles lacunes (par ex. aspects qualitatifs non pris en compte). Les résultats doivent encourager les partenaires CII à développer encore la promotion des compétences de base en partant d'une compréhension commune de la notion de qualité.

Enfin, dans le cadre de l' AIS, des instruments professionnels de clarification du potentiel chez les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ont été développés. Ils englobent notamment les compétences (de base) des personnes concernées et servent à soutenir le travail des

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

services chargés de la gestion des cas, celui des coaches et d'autres spécialistes compétents en matière de suivi de l'intégration (cf. sur ce point le chap. 4.4.3).

Secrétariat d'État à l'économie

En principe, la formation continue et la réorientation des demandeurs d'emploi ne font pas partie des tâches légales de l'AC. Celle-ci peut cependant soutenir l'acquisition de compétences manquantes lorsque cela s'avère indispensable en raison de changements d'ordre structurel du marché du travail. En 2018, le SECO a présenté un rapport montrant à quel point les mesures de l'AC relatives au marché du travail servaient cet objectif⁸⁶. Une enquête auprès des organes d'exécution cantonaux a révélé que ces derniers considéraient que les instruments existants permettaient d'atteindre les objectifs fixés et qu'ils ne suggéraient pas de modifications légales. Il semble toutefois exister notamment un potentiel d'optimisation dans la conception des allocations de formation. Le SECO a donc lancé certaines améliorations sur le plan pratique, qui visent en particulier des simplifications procédurales et administratives.

Le SECO est de plus responsable de deux mesures qui font partie du paquet de mesures sur l'encouragement du potentiel offert par la main-d'œuvre vivant en Suisse et qui sont liées à la formation :

- Le programme d'impulsion « Mesures visant à faciliter la réinsertion professionnelle » soutient les projets cantonaux en faveur de demandeurs d'emploi plus âgés et particulièrement difficiles à réintégrer sur le marché du travail⁸⁷. Les projets soutenus visent également le développement et le renforcement de compétences, en particulier numériques.
- Le projet pilote « *Supported Employment* » permet de mettre à l'épreuve un nouvel instrument d'intégration professionnelle des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus qui arrivent en fin de droit. Ceux-ci sont suivis par un job coach qui s'implique de façon intensive dans la recherche d'emploi et continue à accompagner les participants après leur entrée en fonction. Pour assurer une insertion durable, des mesures de formation peuvent également être mises en place⁸⁸.

Enfin, le SECO est chargé de mettre en œuvre le postulat 20.4327 Arslan « Train de mesures pour faciliter la réintégration des femmes dans le monde professionnel ». Dans le cadre d'une étude, il examinera dans un premier temps quelles mesures pourraient être mises en place.

4.6 Thème prioritaire « Pauvreté des familles »

4.6.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

La pauvreté des familles est un champ d'action particulièrement important pour la prévention de la pauvreté en raison des perspectives d'avenir des enfants concernés. Le manque de ressources et la charge mentale élevée qui en découle se répercutent négativement sur les chances de développement des enfants. Les mesures de lutte contre la pauvreté des familles sont donc centrales pour empêcher que la pauvreté se transmette à la prochaine génération.

Les familles monoparentales, principalement des mères élevant seules leurs enfants, sont particulièrement souvent touchées par la pauvreté, de même que les couples avec trois enfants ou

⁸⁶ SECO 2018

⁸⁷ www.arbeit.swiss.ch > Institutions / médias > Mesures et projets actuels > Potentiel de la main-d'œuvre : mesures du Conseil fédéral 2020-2024 > Programme d'impulsion « Mesures visant à faciliter la réinsertion professionnelle »

⁸⁸ www.arbeit.swiss.ch > Menu > Demandeurs d'emploi > Chômage en vue? - Action! > Mesures relatives au marché du travail > « Supported employment » pour les 50 ans et plus.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

plus. En 2020, leur taux de pauvreté atteignait plus du double de celui de ménages de couples en âge de travailler où ne vivent pas ou plus d'enfants⁸⁹. Cette situation ne provient pas seulement du fait que les dépenses des ménages augmentent avec la naissance des enfants. Le revenu disponible se réduit aussi en parallèle lorsque les parents, principalement les mères, interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour garder leurs enfants. Le risque de pauvreté est ainsi le plus élevé lorsque les enfants ne sont pas encore en âge d'aller à l'école et diminue lorsque le dernier enfant grandit⁹⁰.

Rôle de la Confédération

Les mesures de lutte contre la pauvreté des familles peuvent intervenir sur des points très différents⁹¹ : elles peuvent notamment améliorer la situation financière des familles avec des prestations de transfert ou des exonérations fiscales, renforcer l'intégration professionnelle des parents par des mesures de soulagement (par ex. accueil extrafamilial des enfants) ou des mesures de qualification et de formation, soutenir les familles par du conseil et du coaching ou favoriser le développement des enfants concernés. Les dispositions du droit régissant le divorce et l'entretien se répercutent aussi sur la répartition des risques de pauvreté familiale entre la mère et le père. Comme la politique familiale et la prévention de la pauvreté en général, la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles sont des tâches éminemment transversales.

La lutte contre la pauvreté des familles relève d'abord de la compétence des cantons, des villes et des communes. L'art. 116 Cst. (RS 101)⁹² habilite la Confédération à promouvoir la famille, à soutenir des tiers (cantons, communes, organisations privées) et à réglementer les allocations familiales et l'assurance-maternité. Ces tâches incombent à l'OFAS. Outre les prestations d'assurance citées, l'OFAS octroie des aides financières pour la création de structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, contribuant ainsi à la conciliation de l'activité lucrative et familiale⁹³. La Confédération subventionne par ailleurs à l'échelle du pays ou des régions linguistiques des organisations familiales qui proposent des offres dans les domaines du conseil aux parents, de la formation à la parentalité et de la conciliation entre vie lucrative et familiale.

Certaines mesures, qui ne sont pas exclusivement destinées aux familles, mais visent de façon générale la formation, la qualification et l'insertion professionnelle peuvent aussi contribuer à réduire la pauvreté des familles. Les offices fédéraux qui sont actifs dans ce domaine jouent aussi, au moins indirectement, un rôle important dans ce cadre (SEFRI, SEM et SECO, cf. chap. 4.5). De plus, certains instruments de politique sociale de la Confédération prévoient des dispositions particulières pour les familles : notamment des réductions de primes pour l'assurance-maladie obligatoire, et particulièrement pour les primes des enfants (art. 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal], RS 832.10). Lors de la construction de logements d'utilité publique, encouragée par l'OFL, les intérêts des familles et des personnes dans le besoin doivent notamment être pris en considération selon la Constitution (art. 108, al. 4, Cst.).

Pour empêcher les prochaines générations d'hériter de la pauvreté, les mesures dans le domaine de la petite enfance sont d'une importance décisive. Les expériences et les opportunités d'apprentissage dans les premières années de vie s'avèrent en effet déterminantes pour le développement futur et la poursuite du parcours de formation des enfants. La conception et l'exécution des mesures correspondantes relèvent de la compétence des cantons et des communes. La Confédération y joue un rôle subsidiaire. Du côté de la Confédération, ce sont surtout l'OFAS,

⁸⁹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles > Pauvreté > Tableau : Taux de pauvreté, selon différentes caractéristiques (2007-2020)

⁹⁰ OFS 2021a, p. 45 s. et 57 s. ; Suter 2020, p. 2

⁹¹ Stutz et al. 2017, pp. 6-28

⁹² Pour une présentation détaillée de la répartition des compétences dans la politique familiale suisse, voir Conseil fédéral 2015, p. 2 s.

⁹³ En plus des aides financières pour la création d'offres d'accueil extrafamilial, deux nouveaux instruments ont été créés en 2017 ; ils visent une augmentation des subventions cantonales et communales pour l'abaissement des tarifs parentaux ainsi qu'une meilleure adaptation de l'offre d'accueil aux besoins des parents.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

l'OFSP et le SEM⁹⁴ qui sont impliqués dans la politique de la petite enfance, et cela sous différentes formes. Dans les PIC mis en œuvre depuis 2014 par le SEM et les cantons, la petite enfance constitue l'un des huit domaines d'encouragement⁹⁵.

La Confédération possède une compétence étendue en matière de droit de la famille. La Constitution prévoit que la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération (art. 122, al. 1, Cst.), ce à quoi il faut rajouter les dispositions du code civil sur le mariage, la parenté et la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 90-456 CC ; RS 210). L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi (art. 122, al. 2, Cst.).

4.6.2 Activités de la plateforme

Dans le cadre du Programme contre la pauvreté (2014-2018), un inventaire des stratégies communales de lutte contre la pauvreté des familles a été réalisé⁹⁶. L'étude a montré que les règles de couverture financière des besoins vitaux étaient principalement fixées par les cantons. En matière de lutte contre la pauvreté des familles, les villes et les communes s'engagent moins dans les prestations financières directes que dans des mesures principalement non monétaires. De plus, il s'avère difficile de construire et de coordonner une stratégie de prévention efficace entre plusieurs domaines de l'administration. Atteindre réellement un grand nombre de personnes défavorisées ou allophones constitue également un défi important.

Le thème prioritaire « Pauvreté des familles » s'appuiera sur ces conclusions. Il doit en particulier examiner comment toucher les familles concernées et coordonner les mesures de sorte à assurer un accompagnement approprié, si besoin sur le long terme. Les travaux permettant de préciser la mission sont en cours. Il est prévu d'attribuer le mandat correspondant au printemps 2022 et de clôturer le thème d'ici au début de l'année 2024.

4.6.3 Autres activités et actions de la Confédération

Office fédéral des assurances sociales

Depuis le lancement de la Plateforme contre la pauvreté, les prestations financières avec lesquelles la Confédération soutient les familles ont été améliorées sur certains points. La révision de la loi sur les allocations familiales (LAFam ; RS 836.2), entrée en vigueur en août 2020, a apporté deux changements pour les assurés : d'abord, la limite d'âge a été abaissée pour le recours aux allocations de formation. Ensuite, les mères au chômage qui perçoivent une allocation de maternité ont désormais droit aux allocations familiales⁹⁷.

Ces modifications dans le domaine des allocations familiales s'adressent à des cercles de personnes relativement restreints qui peuvent en bénéficier indépendamment de leur situation financière concrète. Trois interventions politiques visent en revanche un soutien spécifique des familles avec de faibles ressources financières. Elles demandent des allocations pour enfants sous conditions de ressources⁹⁸ et la création d'une base légale pour des prestations complémentaires pour les familles au niveau fédéral⁹⁹. Au moment de la rédaction du présent rapport, ces interventions n'avaient pas encore été traitées de manière définitive aux conseils.

Avec les aides financières pour l'accueil extrafamilial des enfants, la Confédération encourage depuis 2003 la conciliation de la vie familiale et de l'activité lucrative ou de la formation et donc,

⁹⁴ Pour un aperçu complet et détaillé, voir Conseil fédéral 2021b, pp. 11-17.

⁹⁵ <https://www.kjp-pic.ch/fr> > Programmes d'intégration cantonaux > Petite enfance

⁹⁶ Stutz et al. 2017

⁹⁷ Cf. art. 19, al. 1^{er}, LAFam. La révision de la LAFam a également permis de créer une base légale pour l'octroi d'aides financières aux organisations familiales.

⁹⁸ Mo. 20.3683, Feri Yvonne « Allocations pour enfants sous condition de ressources » du 17.06.2020

⁹⁹ Mo. 20.3381, Groupe des Vert-e-s « Lutter contre la pauvreté infantile » du 06.05.2020 ; iv. pa. 20.454, Piller Carrard Valérie « Lutte contre la pauvreté des enfants » du 19.6.2020

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

indirectement, les chances de revenus de familles menacées ou touchées par la pauvreté. Le Parlement a déjà prolongé plusieurs fois le programme d'impulsion pour la création de places d'accueil, la dernière fois pour une durée allant de début 2019 à début 2023. De plus, deux nouveaux instruments ont été introduits en 2018 : ceux-ci doivent contribuer à abaisser les coûts de garde des enfants pour les parents qui exercent une activité professionnelle et mieux adapter les offres de garde aux besoins de ces parents. Une possible pérennisation et modification du programme, qui doit notamment renforcer l'éducation dans la petite enfance, fait l'objet d'une initiative parlementaire¹⁰⁰.

Le programme de législature 2019-2023 prévoit l'adoption par le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, d'une stratégie nationale de conciliation entre vie familiale et activité professionnelle et la publication d'un message en ce sens¹⁰¹. Les travaux sont en cours. En se référant explicitement à ce projet, la stratégie Égalité 2030 de la Confédération se donne entre autres pour objectif de réduire le risque de pauvreté des familles, en particulier des familles monoparentales¹⁰². La loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches (RO 2020 4525) est déjà en vigueur depuis 2021. Elle assure notamment aux parents exerçant une activité lucrative un congé de 14 semaines pour la prise en charge d'un enfant gravement malade ou accidenté.

En février 2021, le Conseil fédéral a adopté un rapport qui dresse un état des lieux de la politique de la petite enfance¹⁰³. Celle-ci a pour objectif d'offrir aux enfants la possibilité de se développer en toute sécurité, de grandir sainement et de bénéficier de l'égalité des chances. Cela implique l'encouragement des enfants de familles défavorisées et la réduction du risque de transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Selon la répartition fédérale des tâches, la politique de la petite enfance relève de la compétence des cantons et des communes. Le Conseil fédéral estime donc que le rôle de la Confédération est en premier lieu d'améliorer les bases des données, de coordonner les mesures étatiques et d'encourager l'échange d'informations et d'expériences.

Un projet de recherche de l'OFAS qui examine les conséquences des naissances, des séparations et des divorces sur la situation économique des familles doit livrer des conclusions importantes sur les causes et les formes de pauvreté des familles. Dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux familles ayant peu ou très peu de moyens financiers. Les conclusions du projet sont attendues pour fin 2022.

Office fédéral de la santé publique

L'OFSP est responsable d'élaborer les bases de la conception de l'assurance-maladie obligatoire. La LAMal (RS 832.10) prévoit que les assureurs prélèvent les primes indépendamment des revenus. C'est pourquoi elle exige que les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. Pour réduire la charge financière sur les familles, la LAMal oblige les cantons à réduire de 80 % au moins les primes des enfants et de 50 % au moins celles des jeunes adultes en formation pour les moyens et bas revenus. Depuis début 2019, les assureurs bénéficient d'un allègement de 50 % de la compensation des risques pour les jeunes adultes. Ils peuvent ainsi accorder des primes d'assurance plus basses à ces assurés¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Iv. pa. 21.043, CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » du 18.02.2021

¹⁰¹ Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023, art. 4 (mesure 17) et art. 9 (mesure 43)

¹⁰² Conseil fédéral 2021c

¹⁰³ Conseil fédéral 2021b

¹⁰⁴ Les remises divergent selon les assureurs ; en 2019, elles s'élevaient en moyenne à 90 francs par prime mensuelle.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

La procédure à suivre lorsque les assurés ne paient pas leurs primes est actuellement en discussion. La CSSS-E a proposé que les personnes mineures ne soient plus tenues pour responsables des primes impayées par leurs parents¹⁰⁵. Le Conseil fédéral a salué cette proposition dans sa prise de position¹⁰⁶. Le Parlement devra se prononcer¹⁰⁷.

La réduction de prime fait l'objet de l'initiative d'allègement des primes qui a été déposée début 2020. Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative et d'adopter, en lieu et place, un contre-projet indirect qui prévoit d'obliger les cantons à mettre à disposition un montant minimal pour la réduction des primes.

Dans le domaine de la petite enfance, l'OFSP applique les mesures issues du concept élaboré en 2018 sur la promotion précoce de la santé, notamment des mesures d'information et de sensibilisation, qui montrent en particulier l'importance de la promotion précoce de la santé pour les familles socialement défavorisées. Une amélioration du travail en réseau des spécialistes est également visée, pour que la détection précoce et la prévention puissent en particulier être renforcées dans le cas de familles qu'il est difficile d'atteindre. Une étude préliminaire montre clairement que les réseaux centrés sur les familles, selon le modèle *Frühe Hilfe* (soutien précoce) connu en Allemagne et en Autriche, peuvent répondre au besoin de soutien des familles concernées avec des moyens relativement faibles. Une organisation nationale uniforme n'est toutefois guère réalisable actuellement compte tenu des structures fédérales.

Office fédéral de la justice

En cas de séparation ou de divorce, il est souvent nécessaire de fixer des contributions d'entretien. Celles-ci peuvent être en particulier vitales pour les enfants, car elles sont généralement la seule prestation pécuniaire à laquelle ils ont droit et avec laquelle ils doivent couvrir leurs besoins quotidiens. Il est important pour eux de recevoir ces montants à temps et de façon régulière. Si cela n'est pas le cas, alors la collectivité est dans l'obligation d'aider les enfants et les conjoints à recouvrer ces montants. La forme concrète de cette aide au recouvrement était jusqu'à présent laissée aux cantons, qui avaient trouvé des solutions très différentes. Cette situation a changé début 2022 avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement. Celle-ci vise une harmonisation et une professionnalisation de l'aide au recouvrement et crée une base légale pour l'établissement de services spécialisés cantonaux. Elle devrait ainsi permettre que les parents touchés – la plupart du temps des femmes – et les enfants dépendent moins souvent de prestations sociales comme les avances sur contributions d'entretien ou de l'aide sociale.

Secrétariat d'État aux migrations

Avec les PIC, l'encouragement spécifique à l'intégration a été regroupé dans un paquet global avec des objectifs stratégiques et des domaines d'encouragement au niveau national. Les huit domaines d'encouragement au total comprennent notamment la petite enfance, la langue et la formation, ainsi que l'employabilité. Les PIC apportent une contribution importante à la lutte préventive contre la pauvreté des familles. Les PIC existent depuis 2014. Ils ont des périodes de programme de quatre ans, le PIC 2 ayant duré de 2018 à 2021. Afin de transférer l'Agenda Intégration Suisse et différents programmes pilotes dans les PIC et de consolider ainsi les expériences faites dans ce cadre, la Confédération et les cantons ont décidé que la prochaine phase des PIC (dite PIC 2bis), qui commencera en 2022, ne durerait exceptionnellement que deux ans. La phase suivante (PIC 3), qui démarrera en 2024, s'étendra en principe de nouveau sur quatre ans.

¹⁰⁵ Initiative déposée par un canton. Exécution de l'obligation de payer les primes. Modification de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (FF 2021 745).

¹⁰⁶ Initiative cantonale. Exécution de l'obligation de payer les primes. Modification de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États du 27 janvier 2021. Avis du Conseil fédéral (FF 2021 1058)

¹⁰⁷ Sur l'état des délibérations, voir : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/curia-vista > Recherche > Numéro d'objet : 16.312.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

De plus, le SEM est également responsable de deux projets dans le cadre du paquet de mesures pour l'encouragement de la main-d'œuvre vivant en Suisse, qui renforcent l'insertion sur le marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et contribuent ainsi indirectement à la lutte contre la pauvreté des familles.

- Le programme pilote d'aides financières à l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire comble une lacune pour les groupes précités. Les employeurs qui engagent, aux conditions de travail ordinaires, des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire ayant besoin d'une initiation spéciale bénéficient d'aides financières pendant un certain temps. Le programme s'adresse aux personnes ayant déjà fait l'objet de mesures telles que premières affectations, acquisition de la langue ou programmes de qualification. Dans ce cadre, au moins 300 personnes par an devraient pouvoir trouver un emploi en Suisse entre 2021 et 2023.
- Sous la désignation de « PAI+ », le programme pilote PAI a été prolongé de deux années et étendu aux adolescents et aux jeunes adultes hors du domaine de l'asile (cf. chap. 4.4.3).

Dans le contexte d'une meilleure utilisation de la main-d'œuvre présente en Suisse, certains obstacles administratifs qui complexifiaient l'intégration sur le marché du travail ont été éliminés ces dernières années au niveau national. Ainsi, la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative a été supprimée au 1^{er} janvier 2018 pour les personnes admises à titre provisoire. Le remplacement début 2019 du permis de travail par une simple annonce gratuite est la nouveauté la plus importante. Ainsi, les personnes concernées sont autorisées à travailler dans toute la Suisse et l'employeur doit simplement le signaler par un formulaire d'annonce en ligne valable dans tout le pays. Cette simplification doit également soutenir une intégration plus rapide sur le marché du travail.

4.7 Conséquences de la crise liée au COVID-19 sur la pauvreté en Suisse

4.7.1 Contexte

Après l'apparition de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a qualifié le 16 mars 2020 la situation d'« extraordinaire » et a pris des mesures de protection qui ont profondément impacté l'économie et la vie sociale. Des craintes ont été exprimées sur le fait que ces mesures pourraient conduire à des pertes de revenus considérables pour de nombreuses personnes exerçant une activité lucrative et donc à une augmentation de la pauvreté. Pour compenser ces pertes, le Conseil fédéral a introduit l'allocation pour perte de gain COVID-19, procédé à différentes extensions et simplifications concernant la réduction de l'horaire de travail et augmenté provisoirement le nombre maximal des indemnités journalières de l'AC. Ces mesures se sont appuyées au début sur le droit d'urgence (art. 185, al. 3, Cst. ; RS 101) et ont été transférées en septembre 2020 dans la loi COVID-19. Au cours de la crise, elles ont été plusieurs fois adaptées à l'évolution de la situation. En parallèle, les cantons, les communes et les organisations de la société civile ont pris des mesures pour surmonter les conséquences sociales de la crise.

4.7.2 Activités de la plateforme

Le groupe de pilotage de la Plateforme contre la pauvreté s'est concerté en juillet 2020 pour décider si et sous quelle forme la crise du coronavirus devait être intégrée dans le cadre de la plateforme (cf. chap. 4.1). Il a décidé de mettre à disposition des informations fondées concernant l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques en Suisse, de favoriser les échanges et de soutenir les acteurs engagés dans la gestion des conséquences sociales de la crise. À cette fin, la plateforme a organisé en août et octobre 2021 deux événements : le premier, entre spécialistes de l'administration fédérale et le second, avec des représentants des cantons, des communes et des organisations de la société civile. Lors du

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

colloque de septembre 2021, des personnes touchées par la pauvreté ont également fait part de leurs expériences pendant la crise et ont partagé celles-ci avec des spécialistes du domaine social (cf. chap. 4.8).

Pour la préparation des bases de connaissances, la plateforme a mandaté deux projets : d'une part, l'enquête supplémentaire « COVID-19 » du Panel suisse de ménages, réalisée en mai et juin 2020, a été analysée en fonction des groupes de revenus¹⁰⁸ ; d'autre part, un monitoring de travaux de recherche pertinents a été réalisé et résumé à l'automne 2021 dans un rapport de synthèse¹⁰⁹.

Les deux projets fournissent de solides indices sur le fait que la pandémie devrait, au moins provisoirement, entraîner une augmentation des inégalités financières. Selon les enquêtes réalisées auprès de la population, les personnes avec de faibles moyens ont enregistré en 2020 les pertes de revenus les plus importantes¹¹⁰. Elles ont dû le plus souvent puiser dans leurs économies pour couvrir leurs dépenses courantes. Les personnes plus aisées financièrement sont en revanche plus souvent parvenues à augmenter leurs économies, car les possibilités de consommation dans les domaines des loisirs, du divertissement et de la culture étaient fortement limitées. Ces évolutions n'ont cependant pas débouché sur une hausse du nombre de dossiers à l'aide sociale en 2020 et 2021¹¹¹. Cela est certainement dû en grande partie aux mesures d'aide fournies par la Confédération, les cantons et les communes. Il est difficile d'évaluer comment le nombre des dossiers d'aide sociale évoluera au terme de ces mesures¹¹². Il manque actuellement encore des analyses précises sur l'évolution de la situation financière des ménages. Des possibilités de réponse apparaîtront lorsque des données de registre consolidées et détaillées sur les revenus de l'année 2020 seront disponibles au premier semestre 2022¹¹³.

La crise a touché particulièrement fortement les groupes de la population qui n'étaient pas ou étaient peu intégrés dans le système de protection sociale. Ce phénomène a été particulièrement visible dans plusieurs villes de Suisse, où de longues files d'attente se sont formées devant des points de distribution d'aide alimentaire au printemps 2020. On peut estimer que ces groupes de population ne sont pas représentés de façon adéquate dans des enquêtes représentatives ou dans les données des registres. Il manque encore jusqu'à présent des données fiables sur le nombre de personnes qui sont tombées dans la pauvreté pendant la crise car elles n'avaient pas accès ou un accès seulement limité aux prestations d'aide étatiques¹¹⁴.

Plusieurs études donnent toutefois des indications sur la composition sociale des groupes dépendant de la distribution d'aide alimentaire. Ces études ont été en particulier menées dans la région de Genève¹¹⁵. Elles indiquent qu'une grande partie des personnes touchées n'avaient pas de statut de séjour en règle. Un groupe important disposait de permis B ou C, mais ces personnes craignaient visiblement de perdre leurs droits de séjour en demandant l'aide sociale. De nombreuses personnes touchées qui exerçaient une activité lucrative avant la crise étaient employées dans des ménages privés et souvent sans contrat de travail¹¹⁶. On ne sait pas dans quelle mesure les résultats observés à Genève peuvent se transposer dans d'autres villes ou

¹⁰⁸ Tillmann et al. 2021

¹⁰⁹ Beyeler et al. 2021

¹¹⁰ Pour la phase de mars 2020 à janvier 2021 : Martínez et al. ; pour la première vague de la pandémie, cf. Tillmann et al. 2021, pp. 34-37. Résumé : Beyeler et al. 2021, pp. 16-18

¹¹¹ OFS 2021b ; monitoring des dossiers de la CSIAS : www.csias.ch > Thèmes > Crise du coronavirus > Monitoring nombre de dossiers

¹¹² La CSIAS a établi un modèle de prévisions qui compte sur une augmentation du nombre de personnes soutenues de 7,6 % par rapport à 2019 d'ici la fin de 2023 en raison du coronavirus (CSIAS 2021 ; scénario de référence). Des prévisions antérieures, qui comptaient sur une hausse plus forte, ont été révisées sur la base des expériences faites au cours de la crise.

¹¹³ Beyeler et al. 2021, p. 14 s.

¹¹⁴ Beyeler et al. 2021, p. 27

¹¹⁵ Bonvin et al. 2020 ; Jackson/Petrucci/Wagner 2020 ; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020 ; sur la situation des sans-papiers et des personnes avec un statut de séjour régularisé récemment, cf. aussi Duvoisin et al. 2020 et Burton-Jeangros et al. 2020. Résumé : Beyeler et al. 2021, pp. 28-31.

¹¹⁶ Bonvin et al. 2020

régions suisses. Pour la ville de Zurich, une étude qualitative différencie désormais neuf groupes de personnes soutenues par la distribution d'aide alimentaire¹¹⁷, notamment des bénéficiaires de l'aide sociale et des « marginaux classiques » avec des maladies psychiques ou des problématiques d'addiction, qui avaient déjà recours à ces offres avant la pandémie. Selon l'étude, les sans-papiers, les travailleurs du sexe et les familles en situation financière précaire qui ont renoncé à l'aide sociale malgré les pertes de revenus liées à la crise ont été particulièrement touchés par la pandémie de coronavirus. D'autres groupes, comme les réfugiés déboutés de leur demande d'asile ou les « migrants européens » qui survivent grâce à des petits boulots ou à la mendicité, n'ont pas vu leur situation se détériorer, mais dépendaient déjà avant la pandémie du minimum absolu de l'aide d'urgence.

Les disparités sociales entre les groupes avec des ressources financières différentes peuvent se renforcer lorsqu'en parallèle, des divergences apparaissent ou se creusent dans d'autres domaines. Certaines indications montrent que cela a été en partie le cas pendant la crise. Des données très nombreuses attestent de cette situation pour les aspects sanitaires de la crise : les personnes avec un faible statut socio-économique ont été testées plus rarement, ont été plus souvent infectées par le virus et ont eu en moyenne des formes plus graves de la maladie que les personnes issues de milieux privilégiés¹¹⁸. Dans le domaine de la santé psychique, des détériorations frappantes s'observent chez les personnes qui appartenaient déjà à des groupes vulnérables et qui ont été particulièrement touchées par la crise. Enfin, plusieurs indices pointent sur une augmentation des inégalités de formation pendant la période d'enseignement à distance et des progrès d'apprentissage moindres chez les enfants de familles disposant de faibles ressources¹¹⁹. Dans d'autres domaines, on ne constate en revanche pas d'accentuation des différences sociales, du moins lorsque l'on compare des groupes de revenus relativement importants. Ainsi, la satisfaction liée aux relations personnelles ne s'est pas détériorée pendant le confinement partiel du printemps 2020 et on n'a pas observé d'effets spécifiques aux revenus dans ce cadre¹²⁰.

4.7.3 Autres activités et actions de la Confédération

Office fédéral des assurances sociales

L'OFAS est chargé de l'octroi de l'allocation pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19). Au cours de la pandémie, les bases légales de l'APG COVID-19 ont été modifiées plusieurs fois. Formellement, elles sont en vigueur jusqu'à fin 2022 ; toutefois, le droit effectif à l'APG COVID-19 dépend de la mesure dans laquelle le dispositif mis en place pour lutter contre la pandémie restreint les possibilités de gain. Il est d'autant plus difficile de faire valoir ce droit que les mesures de lutte contre la pandémie sont peu importantes et restreignent peu l'activité économique. Cela étant dit, on peut distinguer deux groupes d'instruments de l'APG COVID-19 :

- Les instruments du premier groupe sont ou étaient en principe accessibles à toutes les personnes exerçant une activité lucrative. Ils amortissent les pertes de gain qui se produisent lorsque l'accueil extrafamilial des enfants est suspendu en raison des mesures liées au COVID-19 ou lorsqu'une quarantaine a été ordonnée et que la personne concernée ne peut pas télétravailler. Ils concernent aussi les pertes de gain des personnes vulnérables qui ne peuvent pas – ou seulement en partie – travailler à domicile.
- Les instruments du second groupe s'adressent spécifiquement aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante. Ils couvrent les pertes de revenus des indépendants dont l'entreprise a été fermée sur ordre de la Confédération, qui ont souffert de

¹¹⁷ Götzö et al. 2021

¹¹⁸ Riou et al. 2021 ; cf. aussi Ridder et al. 2021 sur la transmission du COVID-19 dans le canton de Genève et Brüningk et al. 2020 pour la ville de Bâle.

¹¹⁹ Résumé : Beyeler et al. 2021, p. 20 s.

¹²⁰ Tillmann et al. 2021, p. 46 s. ; en concordance avec les analyses expérimentales effectuées par l'OFS dans le cadre de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) : www.experimental.bfs.admin.ch > Méthodes d'innovation > COVID-19 et conditions de vie en Suisse (SILC).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

l'interdiction des manifestations ou qui ont été indirectement touchés par des mesures visant à endiguer la pandémie. Depuis l'introduction de la loi COVID-19 en septembre 2020, les dirigeants salariés de leur propre entreprise et leurs conjoints travaillant dans l'entreprise y ont aussi droit. Par ailleurs, la diminution du chiffre d'affaires due à la pandémie est déterminante pour le droit à l'allocation des personnes indirectement concernées.

Fin 2021, la durée de validité de l'APG COVID-19 a été prolongée au 31 décembre 2022. Néanmoins, le Conseil fédéral ayant levé la plupart des mesures de lutte contre la pandémie le 16 février 2022, rares sont les personnes qui ont encore effectivement droit à l'allocation (concrètement, il s'agit des personnes vulnérables, des indépendants et des salariés exerçant une fonction dirigeante dans le secteur de l'événementiel). Au moment de la rédaction du présent rapport, on s'attend à ce qu'il n'y ait plus de situations donnant droit à l'APG COVID-19 à partir de la fin du premier semestre 2022.

De mars 2020 à fin 2021, 447 600 cas d'allocations COVID-19 ont été traités au total. Le montant total des prestations s'élève à environ 3,6 milliards de francs. Les allocations en raison de mises en quarantaine ont représenté 237 600 cas (53 % de l'ensemble) et 0,28 milliard de francs (8 % des montants versés)¹²¹, contre 20 700 cas (5 %) et 0,04 milliard des francs (1 %) pour celles liées à la garde des enfants. Les prestations destinées aux indépendants et aux dirigeants travaillant dans leur propre entreprise ont concerné 189 300 cas (42 %) et 3,29 milliards de francs (91 %).

Secrétariat d'État à l'économie

Le SECO a également versé différentes prestations financières pour les pertes de revenus liées au coronavirus. Dans le domaine de l'AC, plusieurs mesures exceptionnelles ont été introduites en mars 2020 et adaptées aux besoins du marché du travail au cours de la pandémie. La majorité des mesures concerne l'IRHT et comprend notamment une extension des droits à d'autres groupes, des simplifications procédurales et administratives ou la levée des obligations et de la franchise (délai d'attente) de l'employeur. En raison de la difficile situation sur le marché du travail et du recrutement, des indemnités journalières complémentaires allant jusqu'à plusieurs mois ont également été introduites pour les personnes au chômage.

De plus, le SECO était membre du comité consultatif de la Task Force « Perspectives Apprentissage »¹²² et a, dans ce cadre, assuré les échanges entre les offices fédéraux (OFAS, SEFRI, SECO, SEM) et la coordination des mesures. Pour faciliter l'insertion sur le marché du travail des jeunes au chômage, le SECO a introduit des mesures supplémentaires, comme la possibilité pour des entreprises formatrices, en cas de réduction de l'horaire de travail, d'embaucher de nouveaux apprentis ou de les garder après leur formation, ce qui ne serait normalement pas possible en application de la LACI.

Les dépenses liées à l'IRHT se sont élevées à 10,2 milliards de francs pour l'année 2020 et représentent jusqu'à présent 4,8 milliards de francs pour 2021. Ces dépenses sont pratiquement totalement liées à la crise du coronavirus. Les dépenses de l'AC pour l'IRHT des années 2020 et 2021 ont été prises en charge par la Confédération. Pour l'année 2022, ces dépenses devraient représenter 800 millions de francs, un montant également pris en charge par la Confédération.

En 2020, 6,4 milliards de francs ont été par ailleurs globalement versés en indemnités de chômage. Selon les estimations de décembre, ce montant devrait atteindre 6,7 milliards de francs en 2021. Si l'on compare ces valeurs avec les montants qui avaient été intégrés peu avant la crise dans le budget et le plan financier de décembre 2019, les dépenses supplémentaires pour

¹²¹ Y compris les allocations pour les personnes particulièrement vulnérables qui ne peuvent pas exercer leur activité depuis leur domicile (près de 4500 cas et 48 millions de francs).

¹²² Sur la Task Force « Perspectives Apprentissage », voir les explications dans le paragraphe ci-dessous sur les activités du SEFRI.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

l'indemnité de chômage de la crise du coronavirus devraient être évaluées à 1,5 milliard de francs en 2020 et à 1,4 milliard de francs en 2021. Cette analyse ne tient pas compte du fait que les indemnités journalières supplémentaires accordées entraîneront des dépenses supplémentaires pour l'AC au-delà de 2021, car la prolongation de la durée de perception des indemnités journalières peut parfois s'étendre jusqu'en 2022, voire 2023.

Par le biais des ordonnances COVID-19 cas de rigueur (OMCR 20 et OMCR 22), la Confédération participe aux soutiens accordés par les cantons aux entreprises qui ont enregistré des baisses de chiffre d'affaires particulièrement importantes pendant la crise ou qui ont été fermées par les autorités. De nombreuses petites entreprises et entreprises individuelles sont dans ce cas. Jusqu'au 21 décembre 2021, des contributions à fonds perdu à hauteur de 4,65 milliards de francs ont été versées à 34 886 entreprises. D'autres entreprises (1957) ont reçu des prêts, des cautionnements et des garanties d'une valeur de 223,3 millions de francs au total. En 2022, les cantons peuvent encore soutenir de façon rétroactive sur la base de l'OMCR 20 les entreprises pour les pertes de revenus subies en 2021. Le 2 février 2022, le Conseil fédéral a par ailleurs adopté l'OMCR 22, en vertu de laquelle il contribue aux prestations cantonales de soutien aux entreprises n'ayant pas pu couvrir leurs coûts au premier semestre 2022.

Les crédits COVID-19 ont été mis à disposition par la Confédération entre le 26 mars 2020 et le 31 juillet 2020 pour garantir les liquidités des entreprises touchées par la crise du coronavirus. Globalement, 137 850 entreprises, dont de nombreux indépendants, ont pu profiter de cet instrument. Le volume des crédits accordés atteint près de 17 milliards de francs.

Pour les manifestations publiques, la Confédération a introduit un concept de dispositif de protection. L'idée consiste à offrir une sécurité de planification aux organisateurs d'événements (par ex. dans les domaines sportif, culturel et professionnel). Le dispositif de protection peut être considéré comme une assurance gratuite par les cantons. Si la situation épidémiologique se détériore et qu'une manifestation sous le dispositif de protection doit être annulée ou reportée sur ordre des autorités, alors les cantons concernés et la Confédération participent à parts égales aux coûts non couverts de la manifestation. Le montant total des obligations des cantons s'élève à 184 millions de francs (au 24 février 2022). Aucune demande de dédommagement n'a encore été déposée et aucune prestation de soutien n'a en conséquence été versée.

En raison de la situation épidémiologique présentant un nombre croissant d'hospitalisations et une tension très forte des services de soins intensifs dans certaines régions, le Conseil fédéral a de nouveau pris le 17 décembre 2021 des mesures renforcées contre la propagation du coronavirus. En parallèle, grâce à une prorogation des dispositions légales par le Parlement, différentes mesures de couverture économique des salariés et des indépendants ont été prolongées. Le Parlement a ainsi notamment prolongé l'IRHT plus élevée pour les faibles revenus jusqu'à fin 2022. Le Conseil fédéral a prolongé la procédure de décompte sommaire pour l'IRHT jusqu'à fin mars 2022 et supprimé provisoirement le délai d'attente de janvier à mars 2022. L'extension de l'IRHT à certains travailleurs sur appel, aux salariés avec un contrat à durée déterminée et aux apprentis a été autorisée aux entreprises qui sont soumises à la règle des 2G+ (personnes vaccinées ou guéries, qui présentent en plus un test négatif). De plus, le dispositif de protection en faveur des manifestations publiques (art. 11a de la loi COVID-19) a été prolongé jusqu'à fin 2022, alors qu'il était au départ prévu jusqu'à fin avril 2022. Étant donné l'évolution positive de la situation épidémiologique et l'immunité élevée au sein de la population, le Conseil fédéral a jugé peu vraisemblable que le système de santé se retrouve surchargé, et ce malgré la forte circulation du virus. Le 17 février 2022, il a donc levé la majeure partie des mesures fédérales de lutte contre la pandémie et annoncé le retour à la situation normale pour fin mars 2022. Même après la fin des mesures exceptionnelles, les prestations ordinaires de l'AC resteront à disposition dans le domaine de l'IRHT comme de l'indemnité de chômage.

Office fédéral de la santé publique

Dans le cadre de l'organisation de crise, l'OFSP a mis en place un groupe de travail chargé de se pencher sur les répercussions sociales de la pandémie. Différentes études ont montré que

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

les personnes socialement défavorisées accédaient difficilement aux informations et aux mesures de prévention, que leur disposition à se faire vacciner était plus faible, mais qu'elles étaient plus fortement touchées par des infections au COVID-19 et présentaient un risque supérieur d'en mourir¹²³. L'OFSP a donc pris des mesures dans le domaine de l'information pour que les personnes avec un bas niveau de formation ou des compétences faibles dans les langues nationales puissent comprendre et intégrer les messages les plus importants. La campagne COVID-19 a été conçue pour être la plus compréhensible possible et des informations complémentaires écrites ou audiovisuelles ont été publiées en langage simplifié ainsi que dans de nombreuses langues de la population immigrée. De plus, des mesures ont été prises pour diffuser les messages dans les réseaux de la population immigrée : outre l'activation des réseaux de particuliers à particuliers¹²⁴ et des médias des collectivités migrantes¹²⁵, les autorités cantonales ont également reçu des documents d'information et de campagne traduits, leur permettant ainsi de diffuser les messages centraux.

Assurer l'accessibilité des offres liées au COVID-19 (notamment les tests, les vaccinations et les conseils) et amortir les conséquences sociales des mesures liées à la pandémie est du ressort de la Confédération et des cantons, la première étant surtout habilitée à prendre des mesures générales, notamment les allocations pour perte de gain pour les personnes en quarantaine (dans le cadre de l'allocation pour perte de gain COVID-19), les tests gratuits et la vaccination. De plus, d'autres mesures sont nécessaires pour permettre à un plus grand nombre de personnes de bénéficier des offres de dépistage, de conseil et de vaccination, afin de supprimer les obstacles et de faciliter l'accès. En collaboration avec l'OFSP, la Croix-Rouge suisse (CRS) a ainsi rédigé des recommandations en ce sens à l'attention des cantons et les conseille dans l'élaboration d'offres facilement accessibles et de proximité. Par ailleurs, elle a lancé en décembre 2021, avec le soutien de l'OFSP, le projet « Offres mobiles COVID-19 de la CRS pour les groupes de population défavorisés ». Avec le développement d'offres mobiles, allant à la rencontre de la population, la CRS améliore l'accès des personnes particulièrement défavorisées au conseil, à la vaccination et au dépistage dans le domaine du COVID-19.

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

La crise du coronavirus s'est fortement répercutée sur la formation professionnelle et a conduit à de nombreuses questions concernant la mise en œuvre de mesures. Pour maîtriser ces défis, le conseiller fédéral Guy Parmelin a mis en place la Task Force « Perspectives Apprentissage ». Celle-ci s'est engagée entre mai 2020 et novembre 2021 pour que le plus de jeunes possible trouvent une place d'apprentissage malgré la crise du coronavirus. L'objectif est également de permettre aux entreprises formatrices d'attribuer leurs places d'apprentissage disponibles. Depuis décembre 2021, les tâches de la Task Force sont poursuivies par les partenaires de la Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP). Un monitoring a produit jusqu'en novembre 2021 une base mensuelle d'observation de la situation sur le marché des places d'apprentissage et des anciens apprentis. Ce monitoring sera maintenu de façon trimestrielle en 2022.

Lors de la transition I, le processus d'orientation professionnelle est essentiel. Il a pu être maintenu malgré les restrictions dues à la crise du coronavirus. Des offres de remplacement comme des manifestations d'information en ligne ou des foires des métiers et des bourses aux places de formation virtuelles ont permis aux jeunes et aux entreprises de se rencontrer. Le nombre de contrats d'apprentissage conclus en 2020 et 2021 est comparable à celui des années précédentes. Pour maintenir la formation sur les trois lieux d'apprentissage que sont l'entreprise, les

¹²³ Riou et al. 2021 ; de Ridder et al. 2021 ; Heiniger et al. 2021 ; Krähenbühl et al. 2021 (chap. 5 sur la vaccination COVID-19). Rapport sur la vaccination du programme de recherche Corona Immunitas : www.corona-immunitas.ch > Actualités > Combien de personnes ont été vaccinées contre le coronavirus ? > Plus d'informations : rapport complet.

¹²⁴ Projets des Tables rondes (www.femmestische.ch) et Public Health Services (www.public-health-services.ch) > Themen: Covid-19 > Angebot von PHS zur Stärkung der Impfbereitschaft und zur Umsetzung der Covid-19 Schutzmassnahmen (en allemand).

¹²⁵ www.migesmedia.ch

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

cours interentreprises et l'école professionnelle, des formats de remplacement ont été proposés en cas de besoin. Des cours de soutien pour les jeunes en difficulté d'apprentissage ont aidé ces derniers à atteindre les objectifs scolaires.

La crise du coronavirus a montré que, en ce qui concerne le passage sur le marché du travail, il est judicieux d'impliquer de manière proactive et précoce les écoles professionnelles lors de la transition II, en collaboration avec les services d'orientation professionnelle, universitaires et de carrière. Des offres de conseil supplémentaires pour les apprentis en dernière année ont par exemple été introduites dans différentes écoles professionnelles. En septembre 2021, le nombre de jeunes chômeurs était nettement inférieur au niveau moyen des années 2015 à 2019.

Avec le programme de promotion « Places d'apprentissage COVID-19 » (art. 54 LFPr, RS 412.10), la Confédération soutient des projets des cantons, des organisations du monde du travail ou d'associations en relation avec la pandémie. Entre mai 2020 et décembre 2021, la Confédération a soutenu ainsi 92 projets avec un volume de subventions de près de 24 millions de francs. Il est prévu de poursuivre le programme de promotion jusqu'en mars 2022. Dans le domaine de l'entrée dans la vie professionnelle, les projets ont concerné par exemple des offres d'information, des programmes de coaching et de mentoring ou des solutions de remplacement de salons des métiers annulés.

4.8 Mise en réseau et échanges entre les acteurs

L'un des éléments importants de la plateforme est la mise en réseau et les échanges entre les différents acteurs et parties prenantes qui s'engagent dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, les colloques menés sur chaque thème prioritaire sont particulièrement importants, car ils servent à la discussion et à la diffusion des résultats obtenus.

Fin 2021, en raison de la pandémie, seul un des quatre colloques prévus avait pu avoir lieu¹²⁶. Consacré au thème « Participation », il s'est déroulé en septembre 2021. Ce colloque était particulier dans la mesure où près de la moitié des plus de cent participants étaient des personnes ayant fait l'expérience de la pauvreté. La Plateforme contre la pauvreté avait déjà réalisé auparavant des manifestations avec des personnes touchées par la pauvreté, mais encore jamais dans une telle proportion et avec des possibilités de participation comparables. Le concept et le déroulement du colloque ont été développés et mis en œuvre en collaboration avec des personnes concernées par la pauvreté. Il s'est déroulé en trois parties : une présentation des résultats et des produits du thème prioritaire « Participation », une discussion en ateliers sur les projets concrets de participation et un débat encadré sur les expériences des personnes touchées par la pauvreté pendant la crise du coronavirus (cf. 4.7.2). Lors de l'évaluation du colloque, presque tous les participants ont indiqué avoir eu une impression générale positive. L'échange entre les personnes touchées par la pauvreté et les spécialistes a été jugé différemment selon les parties du colloque ; dans l'ensemble, environ la moitié des participants en ont tiré un bilan majoritairement positif et un peu plus d'un tiers un bilan mitigé.

Outre les colloques nationaux et les structures de projet établies (groupe de pilotage, groupe d'accompagnement, groupes de projet), la plateforme offre également des occasions d'échange et de mise en réseau dans des formats plus petits et parfois sur mesure. Ainsi, pour l'orientation du contenu des thèmes prioritaires dans le domaine de la formation, des ateliers d'experts et des comités consultatifs ont été organisés (cf. chap. 4.4.2 et 4.5.2). Un groupe de travail paritaire composé de personnes en situation de pauvreté et de spécialistes s'est réuni à plusieurs reprises et a contribué de manière déterminante à l'élaboration du guide pratique sur le thème « Participation » (cf. chap. 4.3.2). La plateforme examine actuellement si les structures de participation ainsi développées peuvent être poursuivies, éventuellement optimisées (sur la base des résultats de l'étude et des expériences actuelles) et utilisées pour des projets supplémentaires.

¹²⁶ Les colloques sur les trois thèmes prioritaires restants seront effectués pendant la deuxième moitié d'existence de la plateforme ; cf. chap. 4.2.

4.9 Mise en œuvre de la déclaration commune de 2018

Avec la signature d'une déclaration commune en septembre 2018, la Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont engagés à mettre en œuvre les recommandations élaborées dans la cadre du Programme national contre la pauvreté (2014-2018). Dans cette déclaration, ils ont exprimé leur volonté d'examiner et de développer les mesures existantes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Afin de documenter les résultats obtenus, la Plateforme contre la pauvreté a mené une enquête au cours du premier semestre 2020. La CDAS, la CDIP, l'ACS et l'UVS ont été contactées directement ; la CDAS a de son côté interrogé tous les offices sociaux cantonaux. En plus des informations fournies par les conférences et associations précitées, des réponses ont ainsi été reçues de la part de 17 cantons.

Globalement, il s'est avéré que les parties prenantes avaient surtout été actives dans le domaine des chances de formation, et notamment avec des projets et des mesures dans le cadre de la petite enfance, de la formation professionnelle et des transition I et II, ainsi que sur les compétences de base des adultes. D'autres thèmes ont concerné la promotion de l'intégration des migrants, le travail bénévole au niveau communal et les prestations financières en faveur de familles disposant de faibles moyens (par ex. prestations complémentaires pour les familles, allocations aux parents). De nombreux cantons se sont efforcés de renforcer les liens avec les communes ou les fournisseurs de prestations dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ; dans certains cas, la collaboration entre les systèmes d'aide a été rendue plus contraignante.

Les activités rapportées étaient de différentes sortes. Des mesures concrètes ont été développées aux trois niveaux institutionnels. En outre, de nombreux cantons ont indiqué qu'ils se sont engagés dans le travail de politique stratégique et qu'ils ont encouragé la mise en réseau et la collaboration. Ils ont plus rarement effectué un travail de fond, qui a été davantage pris en charge par la Confédération ainsi que par les associations et conférences organisées au niveau national. Les associations des villes et des communes se sont en outre efforcées d'identifier des exemples de bonnes pratiques et de les faire connaître à leurs membres.

Le rapport offre un aperçu des évolutions, projets et activités actuels dans la prévention de la pauvreté après la fin du programme en 2018. Comme la participation n'a pas été uniforme dans tout le pays et que le niveau de détail des réponses était variable, le rapport ne peut prétendre à l'exhaustivité. Cela tient aussi au fait que les services interrogés étaient extrêmement occupés à maîtriser la crise du coronavirus au moment de l'enquête. La vue d'ensemble doit être actualisée en 2022. Une évaluation systématique et plus exhaustive aura lieu en 2024, à la fin du programme de la Plateforme nationale contre la pauvreté.

5 Autres activités et actions de la Confédération en lien avec la pauvreté

Les quatre thèmes prioritaires de la plateforme ont été développés à partir des domaines d'action éprouvés du Programme contre la pauvreté (2014-2018) et définis avec la volonté de mettre en œuvre les ressources de la plateforme le plus efficacement possible. Ils ne permettent toutefois pas de couvrir tous les domaines de la vie où les conséquences de la pauvreté se manifestent ou dans lesquels des mesures de prévention pourraient être prises. C'est pourquoi il existe des activités de la Confédération qui n'ont pas encore été évoquées, malgré leur utilité dans la lutte contre la pauvreté, notamment dans les domaines suivants :

- Santé : l'OFSP s'est engagé pour l'égalité des chances en matière de santé de tous les groupes de population en Suisse. Pendant la mise en œuvre du Programme national Migration et santé (2002-2017), l'OFSP a en particulier travaillé à l'égalité des chances

des migrants en matière de santé. Comme les différences en matière de santé s'observent surtout entre des personnes de niveaux socio-économiques différents, l'accent a été placé à partir de 2018 non plus sur la population migrante, mais sur les personnes socialement défavorisées sur un plan général. Depuis lors, l'OFSP a notamment lancé plusieurs études de fond dans ce domaine, notamment des recherches sur la santé des bénéficiaires de l'aide sociale¹²⁷ et sur le lien entre un milieu socio-économique défavorisé et les hospitalisations évitables¹²⁸. Par ailleurs, le rapport de base « Égalité des chances dans la promotion de la santé et la prévention en Suisse », élaboré en collaboration avec Promotion Santé Suisse et la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, vise à rendre plus visible la population socialement défavorisée en tant que groupe cible important et à préparer des recommandations pratiques pour la mise en œuvre¹²⁹.

- Logement : le programme de recherche 2020-2023 de l'OFL comprend notamment le thème « Des conditions de logement adéquates pour les groupes de population défavorisés »¹³⁰. Dans ce cadre, une étude sur les personnes sans-abri en Suisse a été élaborée, dans le prolongement d'enquêtes antérieures du Programme contre la pauvreté. L'étude, publiée au début 2022, porte sur la compréhension du phénomène des sans-abri dans les cantons et les communes et sur les politiques et stratégies qui en découlent.¹³¹ En 2020, l'OFL a publié par ailleurs une étude sur les dépenses de logement qui sont financées par des prestations sociales sous conditions de ressources¹³².
- Recours à l'aide sociale et procédures relevant du droit des étrangers : le 7 juin 2019, le Conseil fédéral a adopté le postulat « Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération ». Celui-ci charge notamment le SEM ainsi que d'autres partenaires (par ex. Association des services cantonaux de migration, UVS, CSIAS, CDAS) d'élaborer des explications ou des recommandations sur les principes à respecter dans les procédures relevant du droit des étrangers lors du recours à l'aide sociale (par ex. vérification d'une rétrogradation d'une autorisation d'établissement selon l'art. 63, al. 2, LEI, RS 142.20). En effet, l'aide sociale économique comprend aussi des prestations qui poursuivent des objectifs d'intégration, de santé et de politique familiale et contribuent ainsi à lutter contre la pauvreté. Les commentaires et recommandations doivent empêcher que de fausses incitations soient créées et que de telles prestations de soutien ne soient pas du tout sollicitées dans ce cadre. En outre, l'échange entre les autorités compétentes en matière de migration et d'aide sociale doit être intensifié lors de l'examen du droit des étrangers, dans la mesure où cela est autorisé dans le cadre de la protection des données.
- Dettes : avec les motions 18.3510 Hêche « Permettre la réinsertion économique des personnes sans possibilités concrètes de désendettement » et 18.3683 Flach « Prévoir une procédure de désendettement pour les particuliers, dans l'intérêt des débiteurs comme des créanciers », le Conseil fédéral a été chargé de vérifier les différentes variantes d'introduction d'une procédure de désendettement pour les particuliers et de présenter un projet au Parlement. Comme l'a constaté le Conseil fédéral dans son rapport « Procédure

¹²⁷ Kessler et al. 2021, voir : www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Égalité des chances dans le système de santé > Soins aux personnes vivant dans la pauvreté.

¹²⁸ Spycher et al. 2021. Cette publication – ainsi que d'autres études – est disponible sur le site Internet de l'OFSP : www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Égalité des chances en matière de santé > Égalité des chances dans le système de santé

¹²⁹ Weber 2020

¹³⁰ www.bwo.admin.ch > Politique du logement > Recherche > Programme de recherche

¹³¹ Drilling et al. 2022

¹³² Ecoplan 2020. Pour l'année de référence 2018, les prestations correspondantes de l'aide sociale ont été évaluées à 1,1 milliard de francs et celles des prestations complémentaires à l'AVS/AI à 0,7 milliard de francs (ménages privés, hors institutions résidentielles et milieux de vie particuliers).

d'assainissement pour les particuliers » du 9 mars 2018 en réponse au postulat 13.4193 Hêche, le droit suisse en vigueur ne prévoit pas de possibilités de désendettement durable des personnes fortement endettées ou sans moyens¹³³. Beaucoup d'entre elles n'ont pas de perspectives réalistes de vivre de nouveau sans dettes et de disposer de plus que le minimum vital au sens du droit des poursuites. Cette absence de perspectives est faussement incitative, a des répercussions négatives sur leur santé et constitue une charge pour leur famille. Le projet doit donner aux personnes endettées, sous certaines conditions, une deuxième chance de pouvoir vivre une vie sans dettes. L'Office fédéral de la justice a mis en place un groupe d'experts pour soutenir les travaux autour de l'élaboration du projet. La consultation aura lieu au cours de l'année 2022.

Bien que les activités mentionnées ne fassent pas partie de la plateforme et de ses thèmes prioritaires, une coordination est assurée. Des collaborateurs de l'équipe de projet de la plateforme ou de son environnement sont en général représentés dans les organes d'accompagnement des projets correspondants. Et réciproquement, les offices responsables participent aux organes de projet de la plateforme. Le flux d'information et la coordination sur le contenu des activités à l'intérieur et à l'extérieur des thèmes prioritaires de la plateforme sont ainsi garantis.

6 Mise en place d'un monitoring national de la pauvreté

Avec l'adoption de la motion 19.3953 de la CSEC-E, le Parlement a chargé le Conseil fédéral en juin 2020 d'instaurer un cycle de monitoring de cinq ans pour la prévention et la lutte contre la pauvreté. En janvier 2021, le Conseil fédéral a chargé le DFI de mettre en œuvre la motion et de présenter un premier rapport d'ici à fin 2025. Cette décision reposait sur un concept global de monitoring de la pauvreté, que l'OFAS avait développé en s'appuyant sur les bases déjà existantes du Programme contre la pauvreté et des exigences de la motion. L'OFAS est chargé de la gestion du monitoring, en étroite collaboration avec l'OFS sur les questions statistiques.

Le concept global prévoit que le monitoring se base sur une compréhension multidimensionnelle de la pauvreté. Pour les analyses statistiques du monitoring, une définition monétaire de la pauvreté est déterminante : une personne est considérée comme pauvre ou menacée par la pauvreté lorsqu'elle vit dans un foyer dont les moyens financiers sont inférieurs à un certain seuil. Le monitoring de la pauvreté associe cette conception à une approche situationnelle qui analyse les interactions entre la pauvreté financière et d'autres aspects de la vie. L'éducation, la santé, l'intégration sur le marché du travail, le logement, les relations sociales et la participation politique font aussi partie de ces dimensions de la pauvreté. Chacune de ces dimensions a une double fonction dans le monitoring : elle décrit non seulement un aspect de la vie des personnes touchées, mais aussi un domaine politique revêtant une grande importance pour la prévention et la lutte contre la pauvreté.

À partir de cette compréhension de la pauvreté, le monitoring met à disposition des connaissances pertinentes pour le pilotage sur trois grandes thématiques : premièrement, le monitoring doit décrire la situation de la pauvreté en Suisse ; deuxièmement, il doit définir les acteurs pertinents et leurs compétences et, troisièmement, montrer les stratégies à suivre en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté et ce qui est connu de leur efficacité. Pour ce faire, le monitoring de la pauvreté ne s'appuie pas seulement sur des indicateurs statistiques, mais aussi, selon les thèmes, sur l'état de la recherche scientifique et d'autres connaissances documentées.

L'accent du premier rapport de monitoring est mis sur les trois dimensions « finances », « intégration sur le marché du travail » et « formation ». Les autres dimensions seront dans un premier

¹³³ [Rapport](#) du Conseil fédéral « Procédure d'assainissement pour les particuliers » du 9 mars 2018 en réponse au postulat 13.4193 Hêche, consultable sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 13.4193 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

temps décrites à l'aide d'indicateurs statistiques clés, puis traitées de façon plus approfondie dans des rapports ultérieurs. Il ne sera pas non plus possible, dans le premier rapport, de présenter les indicateurs de façon systématique par cantons, comme le demandait la motion de la CSEC-E. Les ensembles de données ne sont pas actuellement disponibles. Comme solution transitoire, une analyse des rapports cantonaux sur la pauvreté et la situation sociale sera réalisée. En parallèle, un groupe de projet sous la direction de l'OFS a été mis en place pour s'occuper du développement des ensembles de données statistiques. Il s'agit dans ce cadre notamment d'examiner la possibilité de compléter les statistiques existantes par des données fiscales cantonales. Les résultats de ces clarifications seront utilisés dans les cycles ultérieurs du monitoring de la pauvreté.

Dans la phase de mise en place (1^{er} cycle de 2022 à 2025), le monitoring utilise l'organisation de projet éprouvée de la Plateforme contre la pauvreté. Les responsabilités du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ont été élargies pour englober le monitoring ; le groupe de pilotage est complété, en raison de cette nouvelle tâche, par des représentants de l'OFS, du SECO et de la CDEP. Pour assurer la qualité du monitoring, un conseil scientifique a été mis en place en parallèle. En ce qui concerne le contenu et la mission, les deux projets se différencient cependant clairement : le monitoring est orienté vers le système dans son ensemble et vise à mettre à la disposition des décideurs politiques des connaissances pour le pilotage, basées sur des données scientifiques et reflétant l'état de la recherche. La plateforme génère quant à elle un savoir-faire axé sur la pratique dans des domaines spécifiques et encourage l'échange de résultats issus de l'expérience entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Avec ces orientations différentes, le monitoring et la plateforme fonctionnent de façon complémentaire.

7 Remarques finales et prochaines étapes

La protection sociale de la population ainsi que la prévention et la lutte contre la pauvreté sont des objectifs de la Constitution fédérale, relevant de la responsabilité de la Confédération comme de celle des cantons. De plus, la Suisse s'est engagée, dans le cadre de l'« Agenda 2030 pour le développement durable », à lutter contre la pauvreté et à la réduire. Le système social suisse contribue de façon significative à assurer la prospérité et à réduire la pauvreté. Dans le même temps, les changements structurels de l'économie et de la société ainsi que les crises économiques comportent le risque d'une augmentation de la pauvreté et des inégalités. On le remarque dans le cadre de la pandémie actuelle de COVID-19. En complément de la protection sociale et de la lutte contre la pauvreté, des mesures de prévention de la pauvreté sont donc essentielles. Elles visent à donner aux personnes les moyens de renforcer leurs relations sociales et à créer des conditions-cadres permettant d'anticiper les risques de pauvreté ou de les éviter.

La Confédération suit une stratégie claire dans ce domaine, qui tient compte de la répartition fédérale des rôles. De 2014 à 2018, elle a mis en place un Programme de prévention et de lutte contre la pauvreté ; elle a ensuite lancé la Plateforme nationale contre la pauvreté et autorisé les fonds pour son fonctionnement pendant six ans (2019-2024). Comme le programme précédent, la plateforme est gérée par l'OFAS et mise en œuvre avec d'autres services fédéraux, les cantons, les villes, les communes et des organisations de la société civile. Une forte continuité existe aussi en ce qui concerne les objectifs et les contenus. La plateforme est conçue pour améliorer la collaboration entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, intensifier le dialogue spécialisé et élargir les connaissances des parties prenantes. De cette façon, la Confédération joue un rôle actif sans empiéter sur les compétences des cantons et des communes. La plateforme vise à les soutenir et à les soulager dans l'accomplissement de leurs missions.

Les quatre thèmes prioritaires de la plateforme accordent une grande importance au fait de faciliter l'accès aux chances de formation et de lutter contre la pauvreté des familles. Ils soulignent ainsi l'orientation préventive de la plateforme. Durant la première moitié de son existence, la plateforme était centrée sur les thèmes « Participation » et « Jeunes vulnérables lors des transitions I et II ». Les activités initialement prévues ont pu être mises en œuvre à grande échelle et avec succès malgré la pandémie de coronavirus ; seule la réalisation de colloques a subi des reports. Dans la deuxième partie du programme (2022-2024), la plateforme se consacrera aux thèmes prioritaires « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté » et « Pauvreté des familles ». À cela se rajouteront la réalisation d'une conférence nationale sur la pauvreté, l'évaluation externe de la plateforme et l'établissement du rapport final à l'attention du Conseil fédéral.

De nombreuses actions de la Confédération en relation avec la prévention de la pauvreté ont lieu à l'extérieur de la plateforme. En choisissant ses thèmes, la plateforme veille à coordonner ses activités avec ces actions et à aborder des aspects qui ne sont pas suffisamment traités par les autres acteurs ou qui ne peuvent pas l'être de façon transversale. Dans ce cadre, il s'est avéré judicieux d'organiser des ateliers de spécialistes ou des comités consultatifs pour spécifier le contenu des thèmes prioritaires. Pour la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté, il est essentiel que tous les acteurs pertinents soient représentés dans les organes de projet. Ce principe vaut autant pour la coordination horizontale entre les services fédéraux que pour la coordination verticale aux trois niveaux institutionnels et avec les organisations de la société civile.

Les structures d'organisation et de pilotage de la plateforme ont largement fait leurs preuves et se sont révélées flexibles. On l'a constaté particulièrement clairement dans deux domaines :

- La plateforme a pu rapidement réagir aux défis posés par la pandémie de COVID-19 en fixant un thème prioritaire supplémentaire par rapport au programme existant. Les structures de mise en réseau et d'échange de la plateforme se sont montrées extrêmement

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

utiles dans la situation de bouleversement et d'incertitude provoquée par la crise et ont constitué un complément important aux structures de coopération entre les institutions. La plateforme a pu réagir à la situation de façon flexible et précoce. De même, en ce qui concerne l'avenir proche, la Plateforme contre la pauvreté dispose des conditions appropriées pour suivre de près l'évolution de la situation de la pauvreté en Suisse au fur et à mesure du développement de la pandémie.

- Avec l'adoption de la motion de la CSEC-E sur l'introduction d'un monitoring de la pauvreté, la Confédération a reçu une nouvelle mission en matière de politique de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte également, les structures éprouvées de la plateforme se sont avérées utiles : pour la phase de mise en place du monitoring (2022-2025), les champs d'action du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ont été élargis en conséquence et de nouveaux membres (OFS, SECO, CDEP) sont venus compléter le groupe de pilotage. En parallèle, un comité scientifique a été mis en place pour le monitoring. La plateforme et le monitoring disposent ainsi pour l'instant d'organes de pilotage et d'accompagnement identiques. Il convient cependant de souligner qu'ils poursuivent des objectifs différents et complémentaires. Si le monitoring vise à fournir des connaissances pertinentes pour le pilotage sur l'ensemble du système, la plateforme se concentre quant à elle sur la génération de savoir-faire lié à la pratique et aux projets dans des domaines choisis ainsi que sur la mise en réseau des acteurs. Dans ce deuxième domaine, l'engagement de la Confédération est actuellement limité à la durée d'existence de six ans de la Plateforme contre la pauvreté. Le Conseil fédéral décidera en 2024, sur la base du rapport final sur la plateforme, si cet engagement doit être poursuivi au-delà de cette période et si oui, sous quelle forme.

Bibliographie

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Ilona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021) : *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandesaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit* (en allemand avec résumé en français), Berne : BFH.

Bonvin, Jean-Michel, Max Lovey, Emilie Rosenstein, Pierre Kempeneers (2020) : La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Septembre 2020, Genève. Université de Genève, Faculté des sciences de la société.

Brüningk, Sarah C., Juliane Klatt, Madlen Stange, Alfredo Mari, Alfredo, Myrta Brunner, Tim-Christoph Roloff et al. (2020) : *Determinants of SARS-CoV-2 transmission to guide vaccination strategy in a city*, in : MedRxiv, doi: 10.1101/2020.12.15.20248130 (preprint).

Burton-Jeangros, Claudine, Aline Duvoisin, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020) : *The Impact of the Covid-19 Pandemic and the Lockdown on the Health and Living Conditions of Undocumented Migrants and Migrants Undergoing Legal Status Regularization*, in : *Frontiers in Public Health*, 2020, 16 décembre 2020, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.596887>.

Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020) : *Modelle der Partizipation armutsbetroffener und -gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention* (en allemand avec résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 7/20).

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

Conseil fédéral (2018) : Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le programme national en réponse à la motion 14.3890 du groupe socialiste du 25 septembre 2014, Berne : OFAS.

Conseil fédéral (2021a) : Stratégie pour le développement durable 2030, Berne.

Conseil fédéral (2021b) : Politique de la petite enfance. État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019, Berne : OFAS.

Conseil fédéral (2021c) : Stratégie Égalité 2030, Berne.

CSIAS – Conférence suisse des institutions d'action sociale (2021) : Pandémie du Covid-19 – Situation actuelle et défis à venir pour l'aide sociale. Document d'analyse. Troisième version actualisée, octobre 2021

CSRE – Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (2018) : L'éducation en Suisse. Rapport, Aarau : CSRE.

De Ridder, David, José Sandoval, Nicolas Vuilleumier, Andrew S. Azman, Silvia Stringhini, Laurent Kaiser, Stéphane Joost, Idris Guessous (2021) : *Socioeconomically Disadvantaged Neighborhoods Face Increased Persistence of SARS-CoV-2 Clusters*, in : *Frontiers in Public Health*, 27 janvier 2021, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.626090>.

DFI – Département fédéral de l'intérieur (2013) : Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. Concept, 15 mai 2013.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Drilling, Matthias, Magdalena Küng, Esther Mühlethaler, Jörg Dittmann (2022) : *Obdachlosigkeit in der Schweiz. Verständnisse, Politiken und Strategien der Kantone und Gemeinden*, Berne : Office fédéral du logement.

Duvoisin, Aline, Claudine Burton-Jeangros, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020). Étude Parchemins. Conséquences des mesures de confinement liées au COVID-19 sur les conditions de vie de migrants sans-papiers ou récemment régularisés à Genève, juillet 2020.

Ecoplan 2020 : Prestations sociales sous conditions de ressources : les dépenses dans le domaine du logement. Analyse statistique (en allemand), résumé (en français), Berne : Office fédéral du logement.

Ecoplan (2018) : Évaluation du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, Berne : Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 4/18).

Fredrich, Bettina (2020) : article « Lutte contre la pauvreté », in : Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder, Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler, Ueli Tecklenburg (éd.) : Dictionnaire de politique sociale suisse, Zurich/Genève : Seismo, pp. 304-306.

Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020) : *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe* (en allemand avec résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 18/20).

Gächter, Thomas, Martina Filippo (2015) : article « Art. 115 », in : Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (éd.) : *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle : Helbing Lichtenhahn, pp. 1816-1822.

Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr (2021) : *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich*, Zurich : Haute école zurichoise de sciences appliquées.

Heiniger, Sarah, Flurina Meier, André Moser, Sarah Schmelzer, Marc Höglinger (2021) : *Ausgewählte Ergebnisse des Covid-19 Social Monitors: Lebensqualität, psychische Befindlichkeit und Adhärenz an Schutzmassnahmen im Verlauf der Corona-Pandemie von März 2020 bis Juni 2021. Bericht an das Bundesamt für Gesundheit*, Winterthour : Haute école zurichoise de sciences appliquées.

Jackson, Yves, Roberta Petrucci, Noémi Wagner (2020) : Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du COVID-19 à Genève, Genève : Médecins Sans Frontières / Hôpitaux universitaires de Genève.

Kessler, Dorian, Marc Höglinger, Sarah Heiniger, Jodok Läser, Oliver Hümbelin (2021) : rapport Santé des bénéficiaires de l'aide sociale – Analyse de l'état de santé, des comportements de santé, du recours aux prestations de santé et de la reprise d'une activité lucrative (en allemand avec résumé en français). Rapport final sur mandat de l'OFSP, Berne/Winterthour : Haute école spécialisée bernoise et Haute école zurichoise de sciences appliquées.

Krähenbühl, David, Julie Craviolini, Michael Hermann, Virginia Wenger (2021) : *9. SRG-Corona-Umfrage. Studienbericht*, 29.10.2021 (sondage SSR sur le coronavirus, en allemand), Zurich : sotomo.

Lepenies, Philipp (2017) : *Armut. Ursachen, Formen, Auswege*, Munich : C.H. Beck.

Martínez, Isabel Z., Daniel Kopp, Rafael Lalive, Stefan Pichler, Michael Siegenthaler (2021) : *Corona und Ungleichheit in der Schweiz – Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, Zurich : Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF) (*KOF Studien*, 161).

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Müller, Lucien (2014) : article « Art. 12 », in : Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (éd.) : *Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, Zurich : Dike Verlag, pp. 326-340.

NAPA – Plateforme nationale contre la pauvreté / OFAS – Office fédéral des assurances sociales (2018) : Plan de réalisation de la Plateforme nationale contre la pauvreté : mesures de prévention de la pauvreté 2019-2024 OFAS.

NAPA – Plateforme nationale contre la pauvreté / OFAS – Office fédéral des assurances sociales (2021) : « Et si vous nous donniez la parole ». Tenir compte des savoirs d'expérience des personnes concernées. Bases et étapes de la participation des personnes concernées aux mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, Berne : OFAS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2009) : Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Concepts et résultats, Neuchâtel : OFS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2016) : La transition à la fin de l'école obligatoire. (Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, édition 2016), Neuchâtel : OFS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2018) : Parcours de formation dans le degré secondaire II (Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, édition 2018), Neuchâtel : OFS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2020) : Évolution future de la population. Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, de 2020 à 2050 (Actualités OFS), Neuchâtel : OFS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2021a) : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, Neuchâtel : OFS.

OFS – Office fédéral de la statistique (2021b) : Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2020. Malgré le COVID-19, le taux d'aide sociale en 2020 est resté stable à 3,2 % (Actualités OFS), Neuchâtel : OFS.

Petrucci, Roberta, Gabriel Alcoba, Yves Jackson (2020) : Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le Covid-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève, Genève : Médecins Sans Frontières / Hôpitaux universitaires de Genève.

Riou, Julien, Radoslaw Panczak, Christian L Althaus, Christoph Junker, Damir Perisa, Katrin Schneider, Nicola G Criscuolo, Nicola Low, Matthias Egger (2021) : *Socioeconomic position and the COVID-19 care cascade from testing to mortality in Switzerland: a population-based analysis*, in : *The Lancet*, Volume 6, Issue 9, p. 683-691.

Rudin, Melania, Jürg Guggisberg, Philipp Dubach, Severin Bischof, Mario Morger, Jolanda Jäggi, Roman Liesch (2018) : Étude d'ensemble sur la situation des jeunes et des jeunes adultes sur le marché du travail (en allemand avec résumé en français), Berne : SECO (Publication *Arbeitsmarktpolitik* n° 56).

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : *Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken an den Nahtstellen I und II*, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (à paraître en mai 2022).

Schmidlin, Sabina, Emilienne Kobelt, Urezza Caviezel, Rebecca Clerc, Elisabeth Allemann (2018) : *Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe*, Berne : Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 7/18).

SECO – Secrétariat d'État à l'économie (2018) : Recours aux mesures du marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurel. Possibilités et limites ; Berne : SECO.

Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté

Simon-Muscheid, Katharina, Brigitte Schnegg (2015) : article « Pauvreté », in : Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), version du 11.05.2015. En ligne : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/016090/2015-05-11/>, consulté le 29.07.2021.

Spycher, Jacques, Kevin Morisod, Yves Egli, Karine Moschetti, Marie-Annick Le Pogam, Isabelle Peytremann-Bridevaux, Patrick Bodenmann, Joachim Marti (2021) : *Indicators on Healthcare Equity in Switzerland. New Evidence and Challenges*. Rapport sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique, Berne : OFSP.

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

Suter, Alexander (2020) : Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles (Commission fédérale pour les questions familiales : Policy Brief 02), septembre 2020, Berne : DFI.

Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühr, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus et du semi-confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne : FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO.

Weber, Dominik (2020) : Égalité des chances dans la promotion de la santé et la prévention en Suisse. Définitions, introduction théorique, recommandations pratiques. Rapport de base, Berne : Promotion Santé Suisse, OFSP, CDS.

Annexe

Annexe 1 : Publications de la Plateforme nationale contre la pauvreté

Thème prioritaire « Participation »

Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020) : *Modelle der Partizipation armutsbetroffener und -gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention* (en allemand avec résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 7/20).

Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020) : *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe* (en allemand avec résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 18/20).

NAPA – Plateforme nationale contre la pauvreté / OFAS – Office fédéral des assurances sociales (2021) : « Et si vous nous donniez la parole ». Tenir compte des savoirs d'expérience des personnes concernées. Bases et étapes de la participation des personnes concernées aux mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, Berne : OFAS.

Thème prioritaire « Jeunes vulnérables lors des transitions I et II »

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : *Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken an den Nahtstellen I und II*, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (à paraître en mai 2022).

Thème prioritaire « Crise du COVID-19 et pauvreté »

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021) : *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandesaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit* (en allemand avec résumé en français), Berne : BFH.

Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühr, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus et du semi-confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne : FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO.

Annexe 2 : Texte du postulat

Conseil des États

19.3954

**Postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE
Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la
pauvreté**

Texte du postulat du 05.07.2019

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment, sur la base du Programme national contre la pauvreté, qui est arrivé à échéance en 2018, la Confédération peut continuer de jouer un rôle actif en matière de prévention de la pauvreté. Il s'agit en particulier d'examiner comment le risque de pauvreté chez les jeunes et les jeunes adultes peut être réduit grâce à des mesures de formation.