

Janvier 2010

Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: Eléments d'une stratégie nationale

Une contribution à la discussion de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

« La force de la communauté se
mesure au bien-être du plus faible
de ses membres. »

(préambule de la Constitution fédérale)

Sommaire

1.	Introduction	5
2.	Prévenir et surmonter la pauvreté dans différentes phases de la vie.	8
2.1.	Couverture du minimum vital des familles et des enfants	8
2.2.	Formation (enfants et adolescents)	9
2.3.	Passage à la vie professionnelle (jeunes adultes)	11
2.4.	Chômage de longue durée (phase de la vie active)	12
2.5.	La pauvreté au troisième âge	14
3.	Domaines clé de la vie	16
3.1.	Monde du travail	16
3.2.	Santé	17
3.3.	Habitat	18
3.4.	Intégration des étrangers	19
4.	Couverture collective du minimum vital (assurances sociales, prestations cantonales liées aux besoins et aide sociale)	20
5.	Les acteurs	22
6.	Mise en oeuvre et vérification	24
7.	Aperçu des 31 mesures	25
8.	Annexe	27

Le présent rapport contient un plan de lutte efficace contre la pauvreté en Suisse. L'objectif est de diminuer de moitié le nombre de personnes touchées par la pauvreté au cours des dix ans à venir. A cet effet, il faut en premier lieu la volonté politique des différents acteurs d'atteindre cet objectif. C'est pour deux raisons que la Conférence suisse des institutions d'action sociale estime que c'est le bon moment pour présenter ce rapport : d'une part, l'Union européenne a déclaré 2010 Année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle veut sensibiliser la population sur le plan européen aux questions de la pauvreté et encourager les responsables politiques à faire des pas efficaces dans la lutte contre la pauvreté. Des pays non-membres de l'UE saisissent également la chance de cette année pour réaliser des progrès dans la lutte contre la pauvreté. D'autre part, le Conseil fédéral, mandaté par le parlement, est en train d'élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté. Celle-ci devra faire l'objet d'une large discussion politique pendant cette année. Avec ce rapport, la CSIAS souhaite fournir une contribution indépendante, professionnellement approfondie à la discussion.

Les faits concernant la pauvreté en Suisse sont largement connus. Le rapport se limite dès lors à rappeler brièvement les différentes formes sous lesquelles la pauvreté se manifeste. Après un chapitre d'introduction, le rapport aborde au chapitre 2 les différentes phases biographiques au cours desquelles des personnes peuvent être particulièrement touchées par la pauvreté. Les situations critiques se présentent souvent pour les familles et leurs enfants, pour les jeunes au passage entre l'école et la formation et au passage entre la formation et la vie active. Plus tard, la pauvreté frappe le plus fort les personnes qui perdent leur emploi et qui restent longtemps ou durablement au chômage. Et finalement, le troisième âge continue à représenter un risque de pauvreté, même si, actuellement, celui-ci est assez bien couvert en Suisse. Pour ces différentes situations de vie, le rapport propose des mesures concrètes et désigne les responsabilités quant à la mise en œuvre de celles-ci.

La pauvreté est étroitement liée à différents domaines de vie et thématiques. Ainsi, la pauvreté est en relation directe avec les conditions dans le monde du travail. Lorsque les possibilités de travailler manquent, le nombre de personnes touchées par la pauvreté augmente. Dès lors, l'évolution du marché de l'emploi revêt une importance cruciale dans la lutte contre la pauvreté. Ceci vaut également pour les rapports entre la pauvreté et la santé. Un autre aspect important concerne les chances d'intégration des immigrés qui, dans la mesure où il s'agit de personnes peu qualifiées, sont particulièrement touchées par la pauvreté. Ainsi, le rapport examine au chapitre 3 les différents domaines de vie qui jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et propose des mesures également à cet égard.

Au chapitre 4, le rapport étudie les potentiels d'amélioration dans la couverture collective du minimum vital, notamment la question d'une meilleure concertation entre les différents systèmes de sécurité sociale, donc des instruments permettant de couvrir le minimum vital. Il se termine sur des considérations au sujet des différents acteurs majeurs de la lutte contre la pauvreté ainsi que sur des propositions concernant la mise en œuvre d'une stratégie en matière de pauvreté et le suivi de celle-ci.

Le rapport ne comporte pas de considérations détaillées sur le coût d'une telle stratégie. A cet égard, il faut rappeler que les moyens que l'Etat social suisse consacre de manière ciblée à la lutte contre la pauvreté représentent nettement moins de 10% de l'ensemble des prestations de transfert sociales. L'étendue des instruments qu'on veut mettre à la disposition d'une lutte ciblée contre la pauvreté est donc en premier lieu une question des priorités politiques plutôt que des possibilités de financement. Diminuer de moitié la pauvreté dans un des pays les plus riches du monde par tête d'habitant n'est donc pas un objectif inaccessible. Par ailleurs, ce rapport conçoit la lutte contre la pauvreté comme un investissement dans l'infrastructure sociale du pays qui doit en premier lieu permettre aux gens de mener une vie à l'abri de la pauvreté et de l'exclusion sociale et ceci par leurs propres moyens et par leurs propres prestations. Dès lors, le présent rapport met l'accent sur la prévention et sur les mesures qui ouvrent des chances et encouragent des initiatives. En même temps, la couverture d'une existence modeste reste la base décisive qui permet aux femmes et aux hommes d'aborder leur vie sans peur.

1. Introduction

Telle est notre vision: une société sans pauvreté, une Suisse dans laquelle toutes les habitantes et tous les habitants peuvent participer à la prospérité commune. Une société sans pauvreté, c'est une société dans laquelle tous les êtres humains peuvent saisir leurs chances et déployer leurs potentiels. C'est en même temps une société sûre, puisqu'elle renforce la cohésion sociale et la paix sociale. Cette vision, nous la maintenons et la poursuivons, tout en étant conscients qu'aucune société n'arrive à éliminer complètement la pauvreté. Une première étape dans la voie vers la réalisation de cette vision consiste à diminuer la pauvreté de moitié dans les dix ans à venir.

Avec ce document, la CSIAS entend fournir une contribution constructive au débat actuel et proposer à la discussion des éléments d'une stratégie. Elle désigne des objectifs concrets, mesurables et des mesures possibles pour les atteindre. L'objectif stratégique est de réduire de moitié le nombre de personnes victimes de pauvreté en Suisse dans les dix ans à venir, c'est-à-dire d'ici 2020. Cet objectif est ambitieux, mais réalisable, mesurable et vérifiable.

Pour chaque société, la pauvreté et l'exclusion sociale sont un défi particulier. Alors que dans de nombreux pays de la planète, la pauvreté est manifeste et la misère visible pour tout le monde, dans un pays riche comme la Suisse, la pauvreté reste souvent cachée et peu perceptible. Les personnes touchées par la pauvreté ne sont pas contraintes de lutter pour leur survie pure et simple, mais elles vivent la pauvreté comme un problème particulièrement dur dans une vie marquée par de faibles moyens et comme une exclusion de la société. La pauvreté a dès lors une dimension économique et sociétale. On considère comme pauvres les personnes obligées de vivre en dessous du minimum vital et privées d'une possibilité appropriée de participer à la vie sociale.

La pauvreté a différents visages. Elle se traduit en moyens financiers insuffisants pour couvrir les dépenses indispensables, en conditions de logement précaires, en manque de travail, en alimentation déficiente, en prise en charge insuffisante des enfants, en problèmes de santé ou en formation insuffisante. La pauvreté peut être passagère dans une phase donnée de la vie ou s'installer dans la durée. Les causes de la pauvreté résident dans la personnalité des personnes concernées et dans leur biographie individuelle. Mais dans une large mesure, ce sont les conditions cadre légales, économiques et sociales d'une société qui déterminent le risque d'être touché par la pauvreté et les chances d'en sortir.

En dépit d'un taux élevé d'occupation, d'un système de santé et de formation bien développé et de bons systèmes de sécurité sociale, la Suisse connaît depuis des années un taux assez constant de personnes victimes de pauvreté. Les taux de working poor et de pauvreté restent au même niveau depuis longtemps.

Bien que les dépenses consacrées aux prestations sociales aient augmenté au cours de ces dernières années, la pauvreté n'a pas pu être combattue efficacement. Quatre cinquièmes des dépenses de la sécurité sociale se composent de prestations de rentes, d'assurances sociales et de dépenses dans le domaine de la santé, alors que 3% seulement des dépenses globales sont destinés à combattre la pauvreté matérielle par l'aide sociale. Même en y intégrant l'ensemble des autres prestations liées aux besoins, la part des dépenses reste inférieure à 10%.

La pauvreté est un sujet important aussi pour d'autres Etats européens. C'est pourquoi l'Union européenne a déclaré 2010 Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'Europe veut ainsi donner une impulsion à la réduction ciblée de la pauvreté et à l'amélioration de la situation des personnes touchées ou menacées de pauvreté. 2010 sera une année clé dans la maîtrise sociale de la crise financière et économi-

que mondiale. Pour l'instant, la plupart des chômeurs, dont le nombre est en forte augmentation, sont encore couverts par les prestations de l'assurance chômage (AC). Mais on ne sait pas si la situation de l'emploi va se remettre avant que les prestations de l'assurance chômage ne soient épuisées et que les chômeurs ne soient menacés de pauvreté.

La Suisse quant à elle est en train de développer une stratégie de lutte contre la pauvreté. Mandatée par le parlement, la Confédération élabore une vue d'ensemble de la pauvreté en Suisse et s'apprête à présenter des mesures à prendre aux différents échelons étatiques pour améliorer la situation économique et sociale des personnes touchées par la pauvreté et pour augmenter leurs chances de participer à la vie sociale. Ces mesures doivent accorder la même importance à la lutte matérielle contre la pauvreté qu'à la prévention de l'exclusion.

La CSIAS salue cette démarche. La lutte contre la pauvreté doit être fondée sur une volonté politique claire et une stratégie avec des objectifs et des indicateurs bien définis, capables de rendre compte des progrès. Par ailleurs, une vérification régulière des acquis doit permettre d'identifier les mesures qui ont été efficaces et celles qui ne l'ont pas été. Dans un processus de coordination ouverte, la lutte contre la pauvreté doit devenir un enjeu public auquel les acteurs les plus différents contribuent. Ceux-ci comprennent, en dehors des partenaires sociaux, la Confédération, les cantons, les villes et les communes, les organisations privées et – à ne pas oublier – les personnes concernées par la pauvreté elles-mêmes qui doivent tous ensemble travailler à une stratégie de lutte contre la pauvreté.

A ce jour, une stratégie de lutte contre la pauvreté fait défaut. La Constitution fédérale stipule un droit fondamental à la couverture du minimum vital. En outre, elle comporte une série d'objectifs sociaux importants à caractère programmatique. Ceux-ci indiquent la direction à prendre par une stratégie de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la Constitution règle les œuvres sociales dans leurs grandes lignes. Les constitutions cantonales ainsi que différentes lois d'aide sociale s'intéressent elles aussi explicitement à la lutte contre la pauvreté qu'elles considèrent comme une tâche publique. Ce qui manque, ce sont la concertation entre les différents efforts et la volonté politique ferme de faire progresser fermement la lutte contre la pauvreté en tant que tâche de différents acteurs. Ainsi, les objectifs quantitatifs de politique sociale formulés à ce jour sont pratiquement inexistantes. C'est uniquement dans le domaine du coût qu'on précise régulièrement les buts à réaliser, tels des économies au niveau des assurances sociales.

Les investissements dans la politique sociale sont tout aussi payants que ceux dans la politique des transports ou des infrastructures. Les répercussions négatives à long terme de la pauvreté sur la société sont tout à fait comparables à celles de rails délabrés, de conduites d'eau rouillées, de lignes téléphoniques vétustes. La protection contre les risques existentiels, l'assurance de la cohésion sociale et la réalisation de la justice sociale sont des objectifs indispensables au bon fonctionnement d'une société moderne. La pauvreté est un baromètre de l'état de l'infrastructure sociale d'un pays. La lutte contre elle est une tâche sociale majeure.

La politique sociale avec ses différentes œuvres sociales et instruments fournit une contribution cruciale à la protection contre les risques de pauvreté tels que la vieillesse, la maladie, le chômage ou l'invalidité. Il s'agit en premier lieu de créer des conditions cadre permettant aux personnes victimes de pauvreté d'améliorer leur situation par leurs propres forces. C'est ce qu'entendent les principes constitutionnels de la responsabilité individuelle et de la subsidiarité. Le monde du travail revêt une importance toute particulière à cet égard. Pour la plupart des gens, l'accès au monde du travail avec un salaire suffisant pour vivre est la clé d'une existence assurée. L'approvisionnement en biens de formation et de santé détermine dans une large mesure la protection contre la pauvreté au sein d'une société.

C'est sur la base de la couverture individuelle du minimum vital que la couverture collective du minimum vital se construit. Ainsi, il s'agit de rendre les assurances sociales « résistantes » à la pauvreté, c'est à dire de les développer de manière à ce qu'elles protègent efficacement contre la pauvreté. Cela permettra entre autres de renforcer la couche moyenne inférieure qui est aujourd'hui menacée par la pauvreté. Et ce n'est qu'ensuite qu'interviennent les prestations dites sous condition de ressources telles que l'aide sociale dont la mission est la lutte immédiate contre la pauvreté. Dans de nombreux cas, celle-ci peut fournir une aide individuelle lorsque c'est nécessaire. Mais la pauvreté n'est pas exclusivement une question de revenu insuffisant. Lorsque les personnes concernées bénéficient par exemple d'une bonne formation et d'une bonne santé, elles arrivent

souvent à surmonter la situation de détresse par leurs propres forces. La pauvreté dans un sens plus large est un manque dans des domaines importants de la vie, tel que le travail, la formation, le logement, la santé ou l'intégration sociale. Celui-ci ne peut être surmonté que par l'interaction entre prévention, couverture du minimum vital et mesures d'intégration.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale intervient à différents endroits en fonction de la situation de vie donnée. La pauvreté des enfants et des adolescents a un effet négatif sur le développement de ceux-ci, c'est pourquoi les familles à faible revenu doivent être soutenues par des mesures de politique familiale. La qualification des adolescents et des jeunes adultes est indispensable dans le monde actuel du travail et elle exige des efforts supplémentaires dans le domaine de l'éducation. Les risques de pauvreté dans l'âge adulte (avancé) sont souvent étroitement liés à la santé et aux possibilités d'exercer une activité lucrative. La pauvreté dans la vieillesse quant à elle peut être évitée dans une large mesure par la conception des assurances sociales. C'est en tenant compte de cette différenciation que la présente contribution va définir des objectifs et désigner les mesures possibles en suivant d'abord la succession des situations biographiques typiques.

Les domaines de vie que sont le travail, la formation, la santé, le logement et l'intégration des étrangers représentent des champs d'intervention importants pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. On leur attribuera des mesures possibles. Parmi les mesures proposées, il y a des mesures de prévention. Celles-ci peuvent être subdivisées en mesures à caractère préventif général, c'est-à-dire des mesures qui réduisent la pauvreté de manière générale, et en mesures préventives individuelles permettant d'empêcher la chute dans la pauvreté dans les cas individuels. Par ailleurs, il y a des mesures destinées à ouvrir aux personnes touchées par la pauvreté une issue de la pauvreté. Et finalement, il faut rappeler que dans tous les domaines de vie, la promotion de la participation à la vie sociale et politique est une clé dans la lutte contre la pauvreté. Les personnes victimes de pauvreté ne sont pas les objets de la lutte contre la pauvreté, mais les sujets. Les renforcer dans leur capacité de participer activement, en tant qu'habitantes et citoyens de notre pays, à la vie publique, fait partie des tâches fondamentales d'un Etat social démocratique.

Finalement, la lutte contre la pauvreté est une tâche commune de l'ensemble des acteurs. Ce n'est qu'avec une répartition appropriée des tâches et une coordination étroite que les partenaires sociaux, les institutions publiques et privées peuvent avoir du succès. C'est pourquoi non seulement la définition des objectifs stratégiques, mais également la mise en oeuvre des mesures et le suivi des résultats relèvent de la responsabilité commune. En vertu de la Constitution, la responsabilité suprême du bien-être social incombe toutefois à la Confédération.

Lors de la mise en place et de la vérification, il faut des instances et des organes réunissant les acteurs principaux et disposant de compétences. Nous pensons que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) par exemple est un organe possible pour assumer une telle tâche. Elle a été créée en 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS) dans le but de développer une collaboration plus étroite entre les différents échelons étatiques. C'est un organe qui fonctionne bien et qui bénéficie d'une large acceptation politique.

La CSIAS pense que les faits concernant la pauvreté sont largement connus. Ceux-ci ont été décrits dans de nombreuses études et documents de positionnement et n'ont pas besoin d'être approfondis plus en détail. La discussion doit dès lors porter en premier lieu sur la prévention de la pauvreté et la lutte contre celle-ci, donc sur les mesures et leur mise en oeuvre. Ci-dessous, il ne s'agira pas de dresser une liste aussi exhaustive que possible de toutes les idées et propositions imaginables, mais d'indiquer quelques mesures peu nombreuses, mais réalisables et effectives. Les propositions mentionnées avec leurs objectifs concrets s'entendent comme des éléments d'une stratégie à mettre réellement en oeuvre.

2. Prévenir et surmonter la pauvreté dans différentes phases de la vie.

2.1. Couverture du minimum vital des familles et des enfants

Objectif

Le taux de pauvreté des enfants est réduit de moitié d'ici 10 ans, de 9% actuellement à 4,5% en 2020.

Justification

Les enfants font partie du groupe le plus important et le plus sensible des personnes victimes de pauvreté. Deux types familiaux sont particulièrement menacés : dans les familles monoparentales, la capacité d'exercer une activité lucrative est très fortement limitée. Dans les familles nombreuses, le nombre de membres du ménage à soutenir est élevé. Les familles avec beaucoup d'enfants sont particulièrement nombreuses dans le groupe des working poor. Du fait que dans les couples séparés, les enfants vivent le plus souvent chez leur mère et que celle-ci exerce souvent une activité à temps partiel, le risque de pauvreté est plus élevé que la moyenne également pour les femmes..

La Constitution fédérale affirme l'importance du développement de ce groupe d'âge: « Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement » (art. 11 CF). Les enfants et les jeunes sont mentionnés deux fois dans les objectifs sociaux (art. 41, 1l. 1, lettres f et g). La Confédération et les cantons s'engagent à ce que les enfants et les jeunes soient encouragés dans leur développement (art. 41, al. 1, lettre g). Face à ces dispositions constitutionnelles, il y a cette réalité que les enfants et les jeunes sont plus souvent touchés par la pauvreté que la moyenne et que la pauvreté est préjudiciable au développement des enfants et des adolescents.

Mesures

1. Introduction de prestations complémentaires pour les familles

L'introduction sur le plan national de prestations complémentaires (PC) pour les familles à faible revenu est un instrument particulièrement efficace dans la lutte contre la pauvreté familiale. L'initiative parlementaire correspondante a été déposée en 2000, un projet de loi a été élaboré. Mais depuis des années, l'affaire n'a pas été traitée matériellement dans les chambres. Entre-temps, les cantons du Tessin et de Soleure ont créé eux-mêmes une base légale. Mais malgré les solutions cantonales - que nous saluons -, il faut continuer à chercher en priorité une solution fédérale afin d'offrir les mêmes chances à toutes les familles. Une PC pour les familles permettrait de baisser considérablement le taux de pauvreté. En fonction de la variante du modèle, le taux de pauvreté restant toutes familles confondues se situerait entre 1.6 et 2.7% par rapport à 8% dans le système actuel [BASS 2003, 84].

Mise en oeuvre: Le parlement fédéral a la chance d'élaborer une base légale pour des prestations complémentaires pour les familles en prenant une décision claire.

2. Décharge financière pour la couche moyenne inférieure

La charge fiscale doit être réduite pour les revenus les plus bas. En outre, le minimum vital selon la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC) doit être exonéré d'impôts.

Les dépenses consacrées à la santé doivent être limitées à 8% du revenu disponible du ménage. Les systèmes de réduction des primes doivent être adaptés en conséquence.

Mise en oeuvre: Du fait que les ménages à faible revenu ne paient pas d'impôt fédéral direct, ce sont surtout les cantons qui sont interpellés. L'initiative pour adapter les lois fiscales cantonales dans le sens d'une exonération fiscale du minimum vital selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI devrait être prise par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances.

La réduction des primes concerne la Confédération et les cantons. Cette mesure est à mettre en oeuvre par la révision des dispositions correspondantes de la LAMal.

3. Harmonisation des avances sur pensions alimentaires et du recouvrement des pensions alimentaires

Les avances sur pensions alimentaires sont gérées de manières très différentes par les cantons et n'offrent dès lors pas de protection uniforme contre la pauvreté. Des initiatives correspondantes invitant la Confédération à créer une base pour l'harmonisation des avances sur pensions alimentaires ont déjà été déposées. La mise en oeuvre peut commencer par là.

Mise en oeuvre: La compétence pour la réalisation d'une loi correspondante est auprès de la Confédération. C'est au Conseil fédéral qu'il incombe de soumettre au parlement une proposition correspondante.

4. Structures extra-familiales pour les enfants

Les garderies d'enfants ont une importante fonction de formation et d'intégration, notamment pour les enfants de parents d'origine étrangère. Pour cette raison, il faut un nombre suffisant de places de garderie bénéficiant d'un personnel qualifié accessibles aux personnes touchées par la pauvreté.

Mise en oeuvre: En principe, la mise à disposition de structures de jour extra-familiales est une tâche des cantons et des communes. Avec son incitation financière, la Confédération a fourni une impulsion importante. La mise en oeuvre de cette mesure incombe à la Confédération, aux cantons et aux communes. L'incitation financière pourra être relayée dès que le financement par les cantons sera assuré. Les communes assurent que les places nécessaires sont créées et que les tarifs sont conçus de manière sociale.

2.2. Formation (enfants et adolescents)

Objectifs

Toutes et tous les élèves obtiennent un certificat de fin de scolarité obligatoire.

Les différentes couches sociales sont représentées proportionnellement au niveau des certificats d'études supérieures.

Le système des bourses d'études est harmonisé sur le plan national.

Justification

Malgré neuf ans de scolarité obligatoire, les jeunes qui quittent l'école ne disposent pas tous d'un certificat du niveau secondaire I. Les soi-disant « drop-outs » au niveau secondaire I ne sont pas saisis par les statistiques. Sans certificat de fin de scolarité obligatoire, les autres possibilités de formation et de formation continue sont bouchées.

Avec une scolarité obligatoire de neuf ans, l'obligation de suivre une formation prend fin à l'âge 16 ans déjà. Ensuite, ni les jeunes ni l'Etat n'ont une obligation de s'occuper de la formation. Alors qu'il y a cent ans, cette limite d'âge était raisonnable, elle ne répond plus aux exigences d'une société moderne du savoir. Pour celles et ceux qui entrent dans la vie active sans formation post-obligatoire et qui doivent s'y affirmer, le risque de pauvreté est particulièrement élevé.

Bien que la Suisse offre une formation scolaire de qualité, elle n'arrive pas à rompre le lien entre le succès scolaire et le statut socio-économique des parents. L'enquête Pisa 2006 montre que ce sont notamment les jeunes d'origine migratoire qui présentent un écart net par rapport aux élèves nationaux. Lorsqu'il s'agit de

migrants de la première génération où tant les jeunes que leurs parents sont nés à l'étranger, l'écart entre les élèves nationaux et ceux d'origine migratoire est le plus grand en comparaison OCDE.

Mesures

5. Encouragement précoce et autres mesures

Avec le concordat Harmos, de nombreux cantons introduisent deux ans d'école maternelle obligatoire dès 4 ans révolus. Par ailleurs, d'autres offres de soutien (aide aux devoirs, cours de soutien) et d'offres de structures de jour (sport scolaire l'après-midi etc.) doivent être introduites et standardisées. Ce sont notamment les enfants des couches peu formées et plus pauvres qui profitent d'un encouragement précoce.

Mise en oeuvre: En règle générale, les mesures dans le domaine de l'encouragement précoce sont du ressort des départements cantonaux de l'instruction publique. La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) se charge d'un important rôle de coordination. La ratification du concordat par d'autres cantons doit être soutenue.

6. Recensement des drop-outs au niveau secondaire I

Afin de réduire le nombre de drop-outs, il faut tout d'abord un recensement systématique des jeunes et des connaissances statistiques établies. Ce n'est que sur cette base qu'on peut développer des mesures ciblées qui ont toutefois un caractère fortement individuel.

Mise en oeuvre: Le recensement des cas et la mise en oeuvre des mesures sont des tâches des départements cantonaux de l'instruction publique.

7. Introduction d'une formation obligatoire (à ne pas confondre avec l'école obligatoire !) jusqu'à 18 ans révolus

Aujourd'hui déjà, la formation dure au moins jusqu'à l'âge de 18 ans pour plus de 90% des jeunes. Du fait qu'une formation professionnelle diminue considérablement le risque de pauvreté, l'objectif à viser est l'obligation pour toutes et tous les jeunes de faire des études, de suivre un apprentissage ou d'exercer une activité qualifiante jusqu'à l'âge de 18 ans. Ce sont notamment les jeunes de familles pauvres qui risquent aujourd'hui de rater une formation qualifiante après la fin de l'école. Pour les « jeunes à problèmes » en particulier, il ne s'agit pas d'un prolongement de la scolarité, mais d'une association souple d'expérience professionnelle et de formation pendant les années critiques du développement jusqu'à 18 ans. On pensera par exemple aux ateliers d'apprentissage.

Mise en oeuvre: La compétence pour l'adaptation de la réglementation légale est auprès de la Confédération et des cantons. La Confédération est invitée à prendre une initiative correspondante.

8. Ratification du Concordat sur les bourses d'études par tous les cantons

L'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études adopté récemment par la grande majorité des cantons a pour objectif d'harmoniser les 26 législations cantonales sur les bourses d'études dans les domaines de la formation initiale. Pour améliorer l'égalité des chances dans tous les cantons, la ratification du concordat par l'ensemble des cantons est souhaitable. Dans un deuxième temps, la loi sur les contributions à la formation pourrait être complétée par une réglementation contraignante de l'octroi de bourses d'études.

Mise en oeuvre: Dans un premier temps, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (DCIP) œuvre en faveur d'une adhésion du plus grand nombre possible de cantons au concordat décidé. Dans un deuxième temps, la Confédération et les cantons prendront ensemble l'initiative pour intégrer des standards uniformes contraignants en matière d'octroi de bourses d'études dans la législation nationale sur les bourses d'études.

2.3. Passage à la vie professionnelle (jeunes adultes)

Objectif

95% des jeunes disposent d'une solution de continuation à la fin de la scolarité obligatoire.

95% des jeunes adultes disposent d'un certificat de formation professionnelle avant l'âge de 30 ans révolus. Les offres de soutien financier pour rattraper un certificat de formation professionnelle sont plus attractives que les prestations de l'aide sociale.

La qualification est privilégiée par rapport à l'entrée directe dans le monde du travail. Il n'y a pas de différences significatives en fonction du pays d'origine.

Le chômage des jeunes correspond au taux de chômage moyen.

Justification

Près de 10% des 18 à 24 ans disposent au mieux d'un certificat de fin de scolarité obligatoire. Ils n'ont bénéficié d'aucune formation post-obligatoire. Ainsi, ils quittent précocement le système de formation. Dans ce groupe de personnes, le risque de pauvreté est particulièrement élevé. Leur qualification professionnelle – ultérieure, le cas échéant – est particulièrement importante pour la lutte contre la pauvreté. Le fait que seuls 5% environ des jeunes suisses fassent partie de ce groupe, par rapport à plus de 20% des jeunes étrangers, est révélateur de la problématique d'intégration qui se cache derrière.

Mesures

9. Mise en place d'un programme efficace de coaching pour tous les cantons.

Le programme de coaching initié par la Confédération doit être mis en place et élargi en fonction des besoins. Ainsi, toutes et tous les jeunes qui en ont besoin sont soutenus dans l'entrée dans un apprentissage post-obligatoire, un apprentissage en cours d'emploi ou des mesures de type scolaire.

Mise en oeuvre: La mise en oeuvre déjà lancée se fait sous la responsabilité de la Confédération (OFFT) et des cantons. Les efforts en la matière doivent être poursuivis.

10. Validation des acquis

Avec la nouvelle loi sur la formation professionnelle, les compétences acquises de manière non formelle sont reconnues. Les capacités acquises dans l'exercice du travail sont prises en compte lors de l'accès à des certificats de formation professionnelle. Ainsi, les personnes plus âgées qui ne disposent pas d'attestation formelle de formation ont elles aussi plus de possibilités de prouver leurs compétences sur le marché de l'emploi et de profiter d'offres de formations post-obligatoires.

Mise en oeuvre: La compétence est auprès des instances fédérales et cantonales responsables de l'instruction publique.

2.4. Chômage de longue durée (phase de la vie active)

Objectif

La part des chômeurs de longue durée par rapport au nombre total de chômeurs est réduite de moitié.

Justification

Plus le chômage dure, plus le risque de rester sans emploi augmente, indépendamment des autres facteurs. La réduction du chômage de longue durée est dès lors un objectif prioritaire de la lutte contre la pauvreté. Si en outre, la personne à la recherche d'un emploi tombe malade en raison du long chômage, le retour dans la vie active devient particulièrement difficile. Les chômeurs de longue durée ont besoin d'un conseil ou accompagnement global et de mesures d'intégration qui leur sont adaptées. En cela, ils se distinguent de la majorité des chômeurs qui ne restent que peu de mois sans travail et ont besoin en premier lieu des prestations d'un service de placement. Dans le système de politique sociale en Suisse, il n'y a pas qu'une institution qui s'occupe des chômeurs de longue durée, il y en a au moins trois :

L'assurance chômage, l'assurance invalidité ou l'aide sociale et souvent encore des assureurs privés d'indemnités journalières. La loi et la pratique rendent l'accès aux prestations d'assurances sociales de plus en plus difficile. Les assainissements envisagés des assurances sociales aggravent le problème. Ce qui semble utile du point de vue d'une assurance sociale donnée se révèle, dans le système global, comme une répercussion des charges sur les chômeurs de longue durée eux-mêmes, leurs proches ou l'aide sociale. Tant que les chômeurs de longue durée n'ont pas de chances sur le marché de l'emploi, l'assainissement des assurances sociales se fait à leurs dépens.

En outre, les mesures de réinsertion pour les chômeurs de longue durée s'avèrent peu cohérentes. Les efforts des différentes assurances et de l'aide sociale se déploient en parallèle ou se succèdent de manière non coordonnée. Une politique d'insertion cohérente, axée d'abord sur les besoins des chômeurs de longue durée et ensuite seulement sur la logique des différents systèmes de sécurité sociale serait nettement plus efficace.

Bref: Aujourd'hui en Suisse, la prise en charge du chômage de longue durée est réglée de manière inefficace. Les chômeurs qui ratent des chances possibles sont trop nombreux. Les compétences, les procédures, les mesures et les prestations sont peu accordées entre elles. A cet égard, il existe un potentiel considérable d'amélioration et la chance de combattre plus efficacement cette cause structurelle de pauvreté.

Mesures

11. Pondération plus forte du chômage de longue durée

Les efforts de l'assurance chômage devraient être axés davantage sur la prévention du chômage de longue durée..

Mise en oeuvre: La prévention du chômage de longue durée doit être intégrée dans le mix d'indicateurs destiné à évaluer les prestations des ORP dans le cadre des contrats de prestations entre le SECO et les cantons. Elle doit être pondérée aussi fortement que la réinsertion réussie dans le marché premier de l'emploi.

12. Prestations complémentaires pour les chômeurs de longue durée

Les chômeurs de longue durée n'ont pas seulement besoin d'un soutien financier du fait qu'ils ne disposent pas de revenu, mais également de conseil, d'accompagnement et de mesures d'intégration. C'est pourquoi les chômeurs de longue durée doivent être soutenus par des centres de conseil spécialisés avec un personnel disposant d'une haute qualification spécialisée dans les domaines du conseil professionnel, du conseil en carrière ou du travail social. En même temps, le minimum vital des chômeurs de longue durée doit être couvert pendant une durée de trois ans par des prestations complémentaires (le cas échéant, en contrepartie d'une réduction de la durée d'octroi d'indemnités journalières de l'AC).

Quels seraient les éléments clés de telles prestations complémentaires pour les chômeurs de longue durée? Il faudrait prendre comme point de départ la disposition existante sur l'assistance aux chômeurs (art. 114, al. 5 Constitution) qui jusque là est restée lettre morte. Les chômeurs de longue durée auraient alors un droit à des mesures d'insertion et à des prestations complémentaires couvrant le minimum vital. En contrepartie, ils

auraient l'obligation de participer à des mesures de qualification ou d'insertion au marché du travail et de coopérer dans les évaluations correspondantes.

Du fait que tous les chômeurs de longue durée ne pourront être insérés dans l'actuel marché de l'emploi, et de loin pas, la création de places de travail dans le marché secondaire de l'emploi revêt une importance particulière. A cet égard, tant la collectivité publique que l'économie privée sont appelées à agir.

Pour le conseil et l'accompagnement des chômeurs de longue durée, il faudrait développer des centres de services qui proposent le placement (activité centrale de l'AC), le conseil social (activité centrale de l'aide sociale) et la réinsertion professionnelle (activité centrale de l'AI) sous un même toit. Des expériences à cet égard ont déjà été faites dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Les conseillères et conseillers de tels centres de services sont des gestionnaires de cas qui coordonnent également des mesures de promotion de la santé et d'autres mesures avec des mesures d'insertion.

Les prestations complémentaires prévues pour les chômeurs de longue durée correspondraient au niveau des prestations complémentaires actuelles, assurant ainsi la couverture du minimum vital social. La prestation serait versée au chômeur de longue durée après examen des besoins et en tenant compte d'une imputation appropriée de la fortune. Il se peut toutefois que cette prestation soit trop modeste pour soutenir toute une famille. Dans ce cas, si le revenu global d'une famille ne suffisait pas à couvrir le minimum vital, la prestation complémentaire porterait le revenu familial au niveau qui permet de couvrir le minimum vital. L'octroi de la prestation est à limiter à trois ans et prend fin en règle générale avec une insertion réussie dans le marché premier de l'emploi ou avec une décision de rente de l'AI. Les personnes qui au terme de ces trois ans restent sans revenu provenant d'une activité lucrative ou sans rente et ne disposent par de moyens personnels devraient s'adresser à l'aide sociale.

Mise en oeuvre: Pour mettre en œuvre cette mesure, il faut la participation de tous les acteurs qui s'occupent actuellement du chômage de longue durée. L'initiative pour ce projet de réforme devrait émaner de la Confédération (soutenue par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Création d'une assurance perte de gain générale

Une alternative possible consisterait dans le projet nettement plus ambitieux de la création d'une assurance perte de gain générale que le Réseau de réflexion suisse a apportée récemment à la discussion de politique sociale. Cette proposition prévoit le remplacement des assurances actuelles AC et AI et d'une partie de l'aide sociale par une nouvelle œuvre sociale globale. Ce projet sera sans doute à même de fournir une contribution essentielle à la lutte contre la pauvreté, mais ses intentions vont nettement plus loin que la lutte contre la pauvreté.

13. Création de places de travail de niche et d'emplois individuels pour les chômeurs de longue durée dans des entreprises du marché premier de l'emploi

Les emplois de niche et les emplois individuels se distinguent par un fort effet d'insertion pour les chômeurs de longue durée concernés. La proximité du marché régulier de l'emploi assurée par de telles places a des effets très positifs pour l'intégration sociale des chômeurs de longue durée.

Mise en œuvre : L'Union patronale et economiesuisse s'engagent en faveur de la création d'emplois de niche et d'emplois individuels. Elles s'efforcent de réinsérer 10% des personnes au chômage par an par le biais d'un emploi de niche ou individuel.

2.5. La pauvreté au troisième âge

Objectifs

Le taux de pauvreté des personnes âgées est ramené de 3.5% aujourd'hui à 1.5%

Le financement des coûts des soins est réglé de manière à éviter que les personnes âgées aient besoin d'être soutenues par l'aide sociale.

Le système d'obtention des prestations complémentaires est simplifié et le taux de non-obtention de prestations complémentaires descend vers 0%.

Justification

En comparaison avec d'autres groupes sociaux, la pauvreté des personnes âgées en Suisse est faible. Ceci est essentiellement lié à l'instrument efficace des prestations complémentaires. Le développement de la prévoyance vieillesse avec ses trois piliers ainsi que les différentes prestations complémentaires permettent aujourd'hui à la majorité des gens de mener une vie digne dans la vieillesse. Aujourd'hui, le taux de pauvreté de ce groupe d'âge se situe entre 3 et 4% ; sans les prestations complémentaires, il atteindrait plus de 7% (Pro Senectute 2009). Les femmes à l'âge de la retraite sont toujours deux fois plus nombreuses que les hommes à avoir besoin de prestations complémentaires. Les premières concernées sont les femmes seules, tant célibataires que divorcées. Des biographies de travail interrompues et une mise à la retraite anticipée involontaire resteront aussi à l'avenir une cause majeure de faibles prestations d'assurances sociales au troisième âge et un risque élevé de pauvreté. Une augmentation de l'âge légal de la retraite, telle qu'elle est en discussion, est susceptible de faire progresser le taux de pauvreté tant qu'on ne développe pas des modèles socio-compatibles pour des rapports de travail au troisième âge et que le marché de l'emploi n'offre pas de possibilités effectives d'exercer une activité lucrative.

Un autre problème réside dans les coûts élevés des soins qui pèsent parfois lourdement sur les personnes concernées les amenant à ne plus se considérer comme un membre de la société digne de vivre. Le temps de vie prolongé augmente l'exclusion sociale. Pour un nombre croissant de personnes très vieilles, les perspectives financières et l'isolement social sont une raison de chercher une issue dans le suicide de vieillesse.

Mesures

14. Exonération fiscale du minimum vital selon la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC)

Il s'avère que les factures fiscales pèsent lourdement sur le budget des retraitées et retraités à faible revenu (Pro Senectute 2009). L'imposition des prestations complémentaires est très inégale selon le domicile et la composition du revenu. Une réglementation uniforme consistant en l'exonération fiscale doit être visée.

Mise en oeuvre: Voir mesure 2

15. Augmentation des montants maximaux des loyers à prendre en compte

L'augmentation des loyers et des coûts de chauffage fait que les PC ne permettent plus de couvrir les frais de logement effectifs et que la différence doit être couverte par les faibles moyens des retraitées et retraités (Pro Senectute 2009). La proposition de Pro Senectute de procéder aux adaptations nécessaires en trois étapes semble appropriée.:

- 1) une augmentation des montants maximaux pour les loyers
- 2) une indexation tenant compte des différences régionales entre les loyers (en analogie avec les « régions de primes » de l'assurance obligatoire des soins médicaux de base) et
- 3) l'examen d'une augmentation des aides cantonales et communales (p. ex. pour des communes touristiques).

Mise en oeuvre: Cette mesure relève de la compétence de la Confédération, des cantons et des communes.

16. Information automatique aux personnes ayant droit à des prestations complémentaires

Nous ne disposons que d'estimations en ce qui concerne le taux de retraitées et retraités vivant dans la pauvreté et sans prestations complémentaires bien qu'ils y aient droit. Celles-ci varient entre 6% et un tiers des ayants droit (Pro Senectute 2009). Même si cette proportion n'était que de 6%, ce serait un facteur de pauvreté superflu qui pourrait facilement être corrigé en identifiant les ayants droit sur la base des données fiscales et en informant les ayants droit (principe du push).

Mise en oeuvre: L'information aux ayants droit est l'affaire des instances d'exécution, donc des services correspondants des cantons et des communes.

17. Pas de dépendance de l'aide sociale en raison d'impotence dans la vieillesse

Le coût d'un séjour dans un EMS ne peut pas toujours être entièrement couvert par les prestations complémentaires. Dans ces cas, les personnes impotentes ont besoin d'être soutenues par l'aide sociale. Selon les estimations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), les dépenses de l'aide sociale en la matière se sont montées à quelque 100 millions de francs en 2002 (Pro Senectute 2009).

Mise en oeuvre: Actuellement, la plupart des systèmes de prestations cantonaux et communaux sont en cours d'adaptation en vue de cet objectif.

3. Domaines clé de la vie

3.1. Monde du travail

Objectifs

Le taux d'activité de 78.6% (2007) peut être maintenu.

Les salaires minimaux négociés entre les partenaires sociaux permettent de couvrir le coût de la vie d'une personne au niveau des prestations complémentaires actuelles.

On a développé des rapports de travail à financement mixte qui permettent aux personnes moins performantes de s'insérer dans le marché de l'emploi et on a créé de nouveaux emplois de niche.

Le nombre de personnes moins performantes insérées dans le monde du travail augmente de manière significative, abstraction faite des fluctuations conjoncturelles.

Justification

Pour la plupart des gens, l'activité lucrative est essentielle pour couvrir leurs besoins existentiels. De manière directe ou indirecte, elle protège contre la pauvreté. Dès lors, l'accès au monde du travail et le fonctionnement de celui-ci revêtent une importance primordiale. La compétitivité et la productivité accrue ont fortement diminué le nombre de places de travail peu qualifiées. En même temps, les exigences sur le lieu de travail ont augmenté. Ainsi, les personnes peu qualifiées, voire limitées dans leur performance risquent de perdre leur emploi ou de ne pas en trouver. Ce risque de pauvreté peut être surmonté en améliorant les qualifications de la main-d'œuvre et en adaptant les exigences à la performance des gens. Si nous n'y arrivons pas, des personnes de plus en plus nombreuses seront expulsées du monde du travail et auront besoin d'être prises en charge par les systèmes de sécurité sociale.

Mesures

18. Des salaires permettant de couvrir le minimum vital

Même si le plein emploi ne devait plus être possible, la politique du marché de l'emploi devra accorder également à l'avenir une haute priorité à la lutte contre le chômage. C'est dans une large mesure grâce aux taux de chômage relativement bas en comparaison internationale que la problématique de la pauvreté n'augmente pas dramatiquement ; c'est un avantage décisif dans la politique sociale suisse.

En même temps, le fait de s'accorder sur des salaires assurant la couverture du minimum vital est essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Il s'agit tout particulièrement d'assurer que les employées et employés dans des rapports de travail précaires puissent eux aussi bénéficier de salaires couvrant le minimum vital.

Mise en oeuvre: Les conventions sur des salaires minimaux également pour des employées et employés dans des rapports de travail précaires est de la compétence des partenaires sociaux. Si l'objectif ne pouvait être réalisé, ce serait au législateur au niveau fédéral d'intervenir.

19. Participation de l'économie à la (ré)insertion des personnes moins performantes

Afin de maintenir les personnes moins performantes dans le processus de travail ou de les y insérer, il faut de nouveaux modèles de contrats de travail reposant sur un financement mixte, privé et public. Ceci vaut autant pour les jeunes qui auront ainsi une chance dans le monde du travail que pour les personnes à la santé défaillante et les chômeurs de longue durée. Mais c'est aussi, et tout particulièrement, pour les salariés d'un certain âge qui, pour les raisons démographiques connues, travailleront à moyen terme plutôt plus longtemps qu'il

faut développer des modèles appropriés. La réinsertion dans le marché de l'emploi – qui doit être favorisée pour des raisons de politique sociale – ne doit pas être une tâche réservée à l'Etat, elle requiert la collaboration avec l'économie. Le développement de modèles novateurs en partenariat public/privé (PPP), par exemple en mobilisant des capitaux et de savoirs professionnels privés pour la réalisation de tâches publiques, pourrait être un point de départ.

Mise en oeuvre: Les employeurs sont invités à développer des modèles novateurs et à régler les questions de financement avec les représentants de la collectivité publique. Les cantons et les communes développent, en collaboration avec les représentants des entreprises, de nouvelles formes de coopération. L'intégration dans la législation sociale de dispositions engageant les employeurs relève de la compétence du législateur fédéral.

3.2. Santé

Objectifs

L'espérance de vie des personnes touchées par la pauvreté s'aligne sur la moyenne.

Tout le monde a accès aux prestations d'une assurance maladie.

Justification

La pauvreté et la santé sont étroitement liées : une étude publiée par Caritas sous le titre « La pauvreté rend malade » a montré l'existence de différences, liées à la couche sociale, en termes d'invalidité, de mortalité et d'espérance de vie. Des résultats comparables en termes de mortalité ressortent d'une étude à long terme menée par l'Inspection du travail 2 de Genève.

C'est également au niveau de la maladie qu'on constate des inégalités significatives. Ainsi, une récente étude arrive à la conclusion que les hommes pauvres meurent deux fois plus souvent d'un cancer de la prostate que les riches. Elle explique ce fait par un diagnostic tardif, une analyse insuffisante et un conseil de moindre qualité.

Toute stratégie visant à réduire les inégalités au niveau de la santé se présente comme une tâche transversale: les mesures contribuant à améliorer une situation sociale, matérielle, psychosociale et relationnelle ont un effet stabilisateur et augmentent ainsi l'espérance de vie. Les mesures mentionnées au point 2 en font partie.

Mesures

20. Flexibilisation de l'âge de la retraite – une option pour toutes et tous

Tous les travailleurs et travailleuses exerçant des activités pénibles et dangereuses et/ou mal rémunérées devraient avoir la possibilité de prendre une retraite anticipée. D'autre part, il devrait également être possible de travailler au-delà de l'âge actuel de la retraite sans que cela n'entraîne des incitations fausses au niveau des rentes. La législation AVS doit être revue en conséquence en lien avec la prévoyance professionnelle.

Mise en oeuvre: La législation dans ce domaine relève de la compétence de la Confédération. Le parlement est invité à abandonner les blocages autour des révisions de l'AVS – qui existent depuis des années – en faveur de modèles orientés vers des solutions.

21. Pas de suspension des prestations ni d'exclusion de l'assurance maladie obligatoire

Avec l'introduction de l'assurance maladie obligatoire, la couverture a été étendue à l'ensemble de la population. Le problème des primes non payées par les assurés débiteurs n'est pas encore résolu. Les solutions adoptées à cet égard entraînent des suspensions de prestations et l'exclusion de l'assurance maladie obligatoire qui font qu'un nombre croissant de personnes n'est plus couvert. Il s'agit de développer un système qui empêche ces mécanismes d'exclusion.

Mise en oeuvre: Il faut développer des solutions entre la Confédération, les cantons et Santé Suisse.

22. Sensibilisation du personnel médical aux traitements inégaux

Approche de la thématique dans tous les hôpitaux, discussion et plan d'action.

Mise en oeuvre: Par les différents acteurs de la santé publique et leurs associations.

23. Assurance obligatoire d'indemnités journalières de maladie

Le projet d'introduire une assurance obligatoire d'indemnités journalières pour maladie doit être reprise par le parlement dans le cadre de la révision de la LAMal. Une telle assurance permettrait par principe de protéger les personnes sans activité lucrative et les propriétaires de micro-entreprises efficacement contre la pauvreté en cas de maladie.

Mise en oeuvre: La mise en œuvre de mesures relève de la compétence de la Confédération.

24. Prévention santé effective

La loi de prévention prévue doit être réalisée. Dans la politique de prévention, il faut veiller tout particulièrement à garantir l'accessibilité des couches sociales faibles (pas uniquement des programmes pour la couche moyenne!)

Mise en oeuvre: Par la Confédération, les cantons et les ONG

3.3. Habitat

Objectifs

L'espace social n'est pas divisé par la ségrégation.

Tous les quartiers offrent des possibilités de s'épanouir.

Justification

Une urbanisation stratégique – à l'échelle de la ville ou des quartiers - fait converger toute une série de politiques: promotion de l'économie/du site, politique environnementale, construction de logements, infrastructures, offres culturelles et sociales. Une urbanisation stratégique a pour objectif la qualité de vie pour toutes et tous, ce qui veut dire l'intégration sociale.

D'innombrables acteurs les plus divers encouragent l'intégration à leur manière: la société civile, les bénévoles, les organisations privées, les Eglises, l'économie et la collectivité publique. Cela demande de l'espace.

Si l'on veut que les enfants se développent bien, que les jeunes et les adultes s'identifient à leur quartier, qu'un voisinage solide et solidaire puisse se développer, il faut revaloriser les quartiers peu accueillants. La revalorisation des quartiers comprend des mesures socioculturelles, commerciales, mais également architecturales. Le « basculement » d'un quartier a des conséquences à long terme pour les personnes qui y vivent: quand un quartier auparavant peu attractif devient soudain un quartier branché, il en est sans doute revalorisé, mais les loyers relativement avantageux augmentent, ce qui chasse les anciens habitants et petits artisans. Et suite à la concentration de certains groupes sociaux, voire nationaux, un habitat socialement équilibré peut se transformer quand des personnes et familles de plus en plus nombreuses qui en ont les moyens le quittent. Ces changements ne se produisent pas du jour au lendemain, ils peuvent être pressentis: en écoutant les rumeurs urbaines, en tendant l'oreille, en consultant les saisies statistiques. Un urbanisme stratégique est non seulement au courant de ces tendances, il peut également agir et intervenir.

Les espaces dédiés aux enfants sont essentiels. Les enfants qui, en raison de la circulation ou de l'éloignement des espaces de jeu, ne peuvent sortir de chez eux qu'accompagnés d'une personne adulte sont nombreux. Ces enfants passent moitié moins de temps à l'extérieur que les enfants qui peuvent sortir non accompagnés. Les enfants qui n'ont pas la possibilité de jouer dehors avec d'autres enfants sans être accompagnés présentent

dès l'âge de cinq ans des déficits dans leur développement moteur et social en rapport avec leur autonomie. Jouer avec des enfants du même âge permet d'apprendre spontanément la langue locale. Tout comme les adultes de langue étrangère apprennent plus vite quand l'appropriation de la langue a un lien concret avec leur quotidien. En créant des zones de rencontre, on peut activer des potentiels d'intégration avec relativement peu de moyens financiers tout en améliorant la qualité de vie pour toutes et tous.

L'urbanisme doit intégrer également l'agglomération. Les problèmes sociaux se déplacent de plus en plus dans les banlieues où se développent de nouvelles formes de périphérie.

Mesures

25. La ville sociale – une tâche commune

La planification sociale doit avoir une place plus importante dans la politique urbanistique. Les instances correspondantes de conception et de décision doivent collaborer dès le début. Les villes quant à elles doivent chercher la collaboration avec les banlieues pour développer des stratégies communes. Le développement d'espaces sociaux pour les enfants doit bénéficier d'une attention toute particulière. La planification sociale consiste aussi à assurer l'accès des individus et des familles à faible revenu à un logement à prix raisonnable, et ceci dans un environnement qui ne soit pas marqué outre mesure par le bruit, la circulation de transit ou d'autres nuisances.

Les villes qui font preuve d'un esprit d'innovation et d'une efficacité particuliers dans la lutte contre la pauvreté et la ségrégation des quartiers doivent être soutenues dans la mise en oeuvre par les cantons et par la Confédération.

3.4. Intégration des étrangers

Objectifs

Les principaux indicateurs d'intégration des immigrés au statut socio-économique inférieur à la moyenne se sont améliorés de manière significative.

Les mesures décidées par la Conférence tripartite sur les agglomérations sont mises en place.

Justification

Entre immigration et pauvreté, il y a un lien direct. Si au cours de ces dernières années, un nombre croissant d'étrangères et étrangers bien qualifiés et aisés ont immigrés en Suisse, les étrangères et étrangers bénéficiant d'une formation scolaire et d'une qualification professionnelle faibles sont particulièrement exposés au risque de pauvreté. Leur entrée au pays se fait souvent par le biais du regroupement familial ou d'une procédure d'asile. Des conditions de travail précaires, des enfants plus nombreux, un séjour incertain et un accès limité à la protection par les assurances sociales sont quelques-uns des facteurs responsables du grand nombre d'étrangères et étrangers parmi la population pauvre. Dès lors, la lutte contre la pauvreté est étroitement liée aux efforts en faveur d'une meilleure intégration qui est également une contribution essentielle au maintien de la cohésion sociale et de la paix sociale. Par ailleurs, les droits des immigrés vis-à-vis des assurances sociales sont souvent plus faibles ou plus modestes. C'est pourquoi la proportion d'immigrés parmi les demandeurs d'aide sociale est au-dessus de la moyenne.

Mesures

26. Mise en oeuvre des connaissances acquises par la Conférence tripartite sur les agglomérations

Dans ce contexte, il convient de rappeler les connaissances acquises par la Conférence tripartite sur les agglomérations qui ont débouché sur un catalogue de mesures exhaustif porté par les différents échelons étatiques. Celui-ci prévoit des mesures qui coïncident en grande partie avec les domaines d'intervention importants également pour la lutte contre la pauvreté. La mise en place de ces mesures représenterait une contribution majeure à la lutte contre la pauvreté. (Voir Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), Evolution de la politique d'immigration suisse, 29.06.2009)

4. Couverture collective du minimum vital (assurances sociales, prestations cantonales liées aux besoins et aide sociale)

Objectif

Développement d'une couverture collective efficace du minimum vital intégrant les assurances sociales, les prestations cantonales liées aux besoins et l'aide sociale.

Répartition appropriée des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la couverture du minimum vital.

Prise en compte accrue des aspects préventifs dans l'élaboration des instruments de politique sociale.

Justification

Aujourd'hui, on constate une large unanimité au-delà des frontières politiques quant au fait que l'actuel système de sécurité sociale en Suisse ne répond plus aux exigences actuelles. Ce système est composé d'un parallélisme entre différents systèmes de sécurité partiels qui se sont développés au cours de l'histoire et qui ne sont pas vraiment coordonnés entre eux. Pas moins de 10 différentes branches d'assurances sociales, auxquelles s'ajoutent encore d'autres types de prestations notamment sur le plan cantonal, forment un ensemble extrêmement complexe qui manque de transparence. Cela a pour conséquence qu'en cas de révision de certains systèmes partiels, on procède à des modifications sans tenir suffisamment compte de leurs répercussions sur d'autres systèmes partiels (voir à ce sujet par exemple les propositions concernant la 6ème révision de l'AI et la 4ème révision de l'AC). Le fait que les différents systèmes partiels se situent à des échelons étatiques différents (Confédération, cantons, communes) entraîne des répartitions inégales des compétences et des tâches, ce qui complique la coordination encore davantage. La répartition actuelle empêche une vue d'ensemble et rend une révision de l'ensemble du système pratiquement impossible. Ce parallélisme provoque souvent une situation de concurrence entre l'assurance invalidité, l'assurance chômage et l'aide sociale en particulier, dont l'une des tâches principales est le mandat d'intégration, ce qui diminue considérablement l'efficacité du travail d'intégration.

Cette situation rend plus difficile la collaboration souhaitée de toutes parts entre les systèmes partiels. C'est ce que les expériences de collaboration interinstitutionnelle (CII) de plusieurs années ont clairement montré. Le parallélisme mal coordonné des systèmes a pour conséquence que les bénéficiaires ne se voient pas proposer la mesure d'intégration la plus efficace, mais celle qui est liée au système social partiel qui a la compétence respective, également en matière de financement. Cela entraîne à son tour d'une part des inégalités de traitement parfois énormes dans des situations comparables, d'autre part également des activités administratives inutiles ou redondantes. L'opacité de cette machinerie complexe fait que les bénéficiaires et les professionnels ont parfois de la peine à faire valoir des droits à des prestations, voire à simplement les reconnaître. Elle entraîne par ailleurs un morcellement et un renchérissement du marché des fournisseurs de programmes.

La situation financière tendue des caisses publiques en général et de la sécurité sociale en particulier provoque finalement des conflits de responsabilité financière entre la Confédération et les cantons, voire les communes, qui ont pour conséquence un transfert de prestations financières d'un système partiel à l'autre, d'un échelon étatique au suivant. Les économies recherchées dans les travaux de révision deviennent ainsi en grande partie illusoire, puisque les économies réalisées dans un système réapparaissent sous une autre forme dans un autre système (voir à ce sujet également l'étude de la CDAS « Quatrième révision de la loi sur l'assurance chômage : conséquences pour les cantons »). Cela ne sert ni le système ni les bénéficiaires ni les finances. L'aide sociale en est particulièrement concernée. Mais surtout, ce déplacement est souvent tacite et implicite sans qu'il ait fait l'objet d'un débat public approfondi.

Mesures

27. Renforcement de la Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Dans un premier temps, il s'agit de soutenir les initiatives pour une refonte du système qui sont actuellement en cours au niveau parlementaire (en particulier: motion Fehr, 09.3658, motion Wehrli 09.3659, postulat Schenker 09.3655, postulat Goll, 09.3281). Le soutien actif aux négociations dans ces questions en cours entre la Confédération et les cantons en fait partie.

Si ces initiatives n'aboutissaient pas à une transformation en profondeur du système, il s'agirait de lancer d'autres initiatives en mettant à profit les actuelles compétences constitutionnelles de la Confédération.

Mise en œuvre : En vue de la mise en œuvre, les différents acteurs devraient se réunir pour faire avancer l'évolution du système social dans le sens de la simplification, de l'efficacité et de la fonctionnalité.

28. Création d'une loi fédérale (cadre) sur la couverture du minimum vital

Cette loi, pour laquelle une base constitutionnelle est à créer, règle sur le plan national le cadre de l'aide sociale et d'autres prestations liées aux besoins. Elle permet d'inscrire l'aide sociale dans la Constitution en tant qu'instrument important de politique sociale entre droits fondamentaux et objectifs sociaux.

Mise en œuvre : Par la Confédération et les cantons sur la base des propositions de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

5. Les acteurs

Le champ politique de la lutte contre la pauvreté est caractérisé par un grand nombre de lois, d'institutions et de mesures, mais également par une multitude d'acteurs. La couverture du minimum vital doit être considérée comme un thème transversal qui concerne tant les politiques familiale, économique, d'intégration que d'autres domaines politiques. Cela a pour conséquence qu'aucun acteur n'assume la responsabilité, puisque tout le monde est responsable.

Une politique en matière de pauvreté implique des exigences élevées quant au pilotage du système global et à la coordination des différents instruments. Les acteurs sont invités à agir non seulement en vue d'une optimisation (partielle) de « leurs instruments », mais dans l'intérêt du système global. Ils doivent exploiter et élargir activement leur marge d'action et assumer de la responsabilité pour le système global. Mais la volonté politique seule ne suffit pas, il faut également des instruments concrets tels qu'une politique en matière de pauvreté, une stratégie en matière de pauvreté et une coordination globale.

Les acteurs suivants ont une responsabilité de lutter contre la pauvreté

Les partenaires sociaux

Avec la politique salariale, les partenaires sociaux ont une grande influence sur la couverture du minimum vital individuel.

La Confédération

En vertu de la Constitution, la responsabilité suprême du système global de la couverture collective du minimum vital incombe à la Confédération. Elle est responsable en dernière instance du bien-être social et ainsi de la lutte contre la pauvreté. I.

Les cantons, les villes et les communes

D'un point de vue historique, ce sont les cantons, les villes et les communes qui étaient responsables de l'assistance aux pauvres. Ils ont fait un travail de pionniers en abordant les premiers les problèmes sociaux par des projets et programmes concrets. Ils doivent continuer à jouer ce rôle de pionniers, identifier rapidement les nouveaux problèmes et chercher des solutions. La proximité des citoyennes et citoyens rend les interventions à cet échelon particulièrement efficaces. Mais en même temps, ils doivent aussi oeuvrer en vue d'une harmonisation des standards sur le plan national.

Les associations regroupant des membres de droit public

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Les conférences des cantons sont les interlocuteurs politiques pour une démarche supra-cantonale spécifique à leur secteur. C'est à elles qu'il appartient tout particulièrement de proposer des solutions ciblées et de donner des impulsions politiques à la lutte contre la pauvreté.

CSIAS, Association des communes suisses, Initiative des villes

Organisées sur le plan national, elles regroupent les membres des cantons et des communes. Ce sont des associations professionnelles qui s'engagent en faveur de questions sociales. On attend d'eux l'analyse proche de la pratique, l'évolution proche des citoyens et la mise en place d'instruments de lutte contre la pauvreté.

Deuvres d'entraide et autres institutions

Elles sont en contact étroit avec les personnes victimes de pauvreté et attirent régulièrement l'attention sur des problèmes sociaux. Elles comprennent également des organisations au sein desquelles les personnes victimes de pauvreté s'engagent elles-mêmes.

6. Mise en oeuvre et vérification

La mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne se fait pas toute seule. C'est justement la multitude des acteurs et des échelons étatiques à associer pour la mise en place réussie d'une telle stratégie qui exige des instruments particuliers. A cet égard, il est recommandé d'utiliser dans toute la mesure du possible des instruments et procédés qui existent déjà, qui ont fait leurs preuves et qui sont reconnus. La coordination des efforts entre la Confédération, les cantons et les communes revêt une importance toute particulière.

Mesures

29. Information régulière sur l'évolution de la pauvreté

Grâce au travail de l'Office fédéral de la statistique, la Suisse dispose d'ores et déjà de données solides concernant la pauvreté. Celles-ci – avec d'autres bases – devraient être utilisées pour une information politique périodique. La Confédération devrait être invitée à présenter tous les quatre ans, en collaboration avec les différents acteurs, un rapport sur la pauvreté qui rendrait compte des succès et des échecs de la lutte contre la pauvreté.

30. Constitution d'une instance compétente pour la mise en œuvre

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale nécessite une instance responsable de la coordination de la mise en œuvre. Il pourrait s'agir d'une organisation de projet spécifique, instituée pour une durée de dix ans, par exemple analogue (encore que plus modeste) à l'organisation de projet de la NPF qui a fait ses preuves. Il pourrait cependant aussi être recommandable de recourir aux structures existantes de la Conférence tripartite pour les agglomérations qui regroupe des représentants des exécutifs fédéraux, cantonaux et communaux. La Conférence tripartite pour les agglomérations (CTA) dispose de groupes de travail techniques qui préparent les affaires matériellement à l'intention de la Conférence quelque peu formaliste, mais bénéficiant d'un bon ancrage institutionnel. Un tel groupe de travail spécifique sous la responsabilité de la CTA pourrait être chargé de l'accompagnement de la mise en œuvre. Ce groupe de travail devrait également intégrer des acteurs non publics (CSIAS, ONG).

31. L'instrument de la méthode ouverte de coordination

Pour gérer le processus de concertation et d'apprentissage mutuel entre les différents acteurs, la méthode ouverte de coordination est une démarche appropriée. L'Union européenne l'emploie dans la lutte contre la pauvreté depuis la Convention de Lisbonne de 2000. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, les Etats membres axent leur politique en matière de pauvreté sur des objectifs définis en commun, ils évaluent le degré de réalisation de ces objectifs et échangent leurs expériences avec des programmes et projets. Une collaboration intense de ce type permettrait également en Suisse d'atteindre certaines harmonisations et concertations des politiques dans la lutte contre la pauvreté, une tâche transversale par excellence, sans devoir recourir chaque fois au droit fédéral ou à des concordats.

7. Aperçu des 31 mesures

1. Introduction de prestations complémentaires pour les familles
2. Décharge financière pour la couche moyenne inférieure
3. Harmonisation des avances sur pensions alimentaires et du recouvrement des pensions alimentaires
4. Structures de jour extra-familiales pour les enfants
5. Encouragement précoce et autres mesures
6. Recensement des drop-outs au niveau secondaire II
7. Introduction d'une formation obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans révolus
8. Ratification du concordat sur les bourses d'études par tous les cantons
9. Mise en place d'un programme de coaching pour tous les cantons
10. Validation des acquis
11. Pondération plus forte du chômage de longue durée
12. Prestations complémentaires pour chômeurs de longue durée
13. Création d'emplois de niche et d'emplois individuels pour les chômeurs de longue durée dans des entreprises du marché premier de l'emploi
14. Exonération fiscale du minimum vital selon LPC
15. Augmentation du montant maximal des loyers à prendre en compte
16. Information automatique aux ayants droit à des prestations complémentaires
17. Pas de dépendance de l'aide sociale en raison d'impotence dans la vieillesse
18. Salaires couvrant le minimum vital
19. Participation de l'économie à la (ré)insertion de personnes à performance réduite
20. Flexibilisation de l'âge de la retraite – une option pour toutes et tous
21. Pas de suspension des prestations ni d'exclusion de l'assurance maladie obligatoire
22. Sensibilisation du personnel médical aux traitements inégaux
23. Assurance obligatoire d'indemnités journalières pour maladie
24. Prévention santé effective
25. La ville sociale – une tâche commune
26. Mise en œuvre des expériences de la Conférence tripartite pour les agglomérations
27. Renforcement de la Collaboration interinstitutionnelle (CII)
28. Création d'une loi fédérale [cadre] sur la couverture du minimum vital
29. Information régulière sur l'évolution de la pauvreté
30. Constitution d'une instance compétente pour la mise en œuvre
31. L'instrument de la méthode ouverte de coordination

Littérature

BASS (2003): Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus. Rapport à l'attention des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Berne.

Baumann Beat et Bauer Tobias (2003): Familien, Armut und Politik; dans FamPra La Pratique du droit de la famille, no 2., 273-304.

Office fédéral de la statistique: Situation économique et sociale de la population. Le taux de working poor en 2007, newsletter no 3/2009 du 21 avril 2009, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique: Indicateurs du système de formation, via le site web:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/02/key/ind5.indicator.51325.513.html?open=1,507#507>

Fluder, Robert, Graf Thomas, Ruder Rosmarie et Salzgeber Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe), Rapport de recherche no 1/09, Office fédéral des assurances sociales, Berne

Gurny Ruth, Ringger Beat (2009): Die grosse Reform. Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV, edition 8, Zurich

Kehrli Christin, Knöpfel Carlo (2006) : Manuel sur la pauvreté en Suisse, Caritas, Lucerne

Knupfer Caroline, Bieri Olivier (2007): Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence des institutions d'action sociale, Berne.

Knupfer Caroline, Pfister Natalie, Bieri Olivier (2007) Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale, Berne.

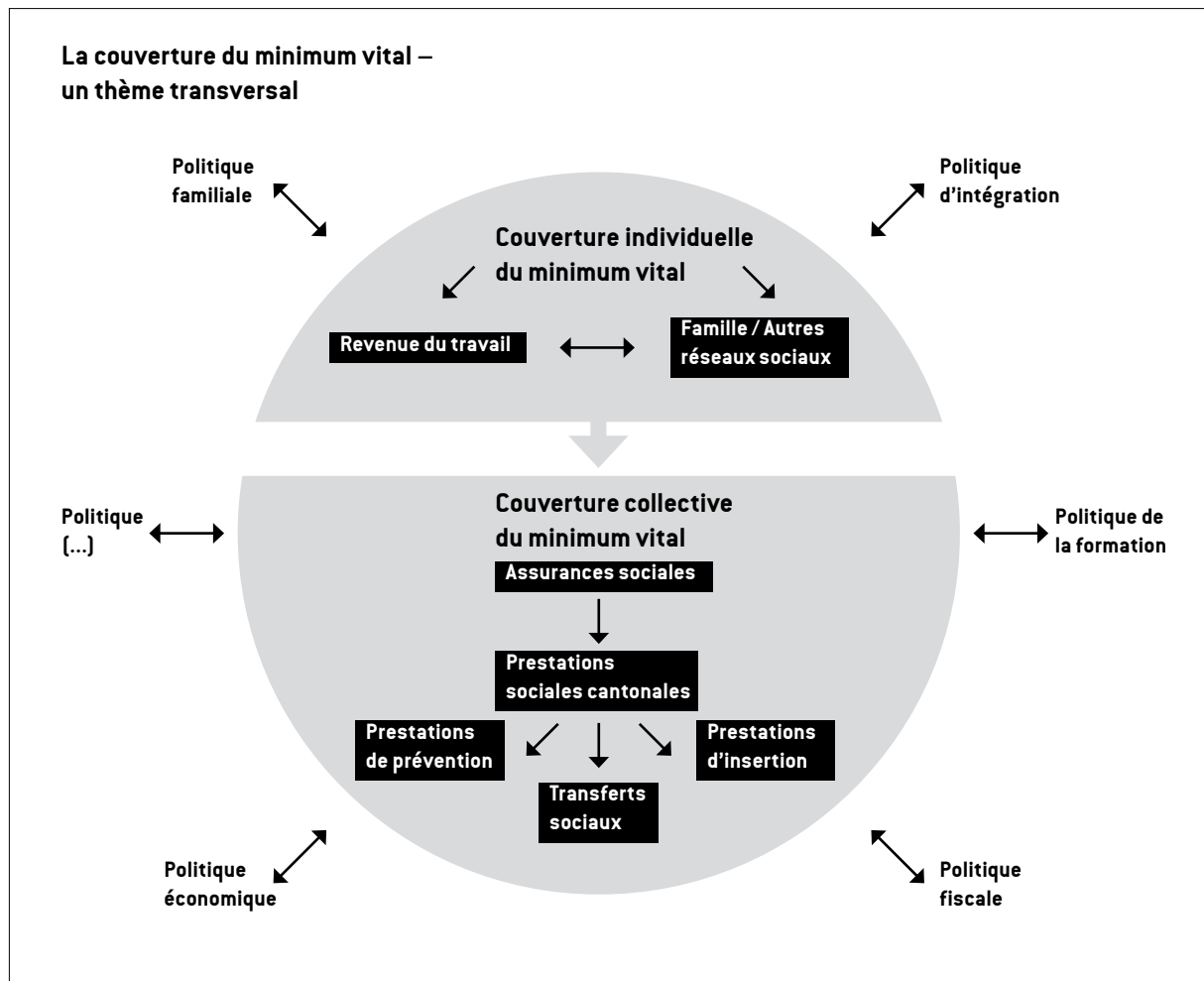
Merten Roland (2002): Psychosoziale Folgen von Armut im Kindes- und Jugendalter, dans: Butterwegge Christoph / Michael Klundt (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, Opladen, 137- 151.

OCDE: PISA 2006, Résumé pour la Suisse:
http://www.oecd.org/document/46/0,3343,de_34968570_35008930_39721454_1_1_1_1,00.html

Pilgram Amélie, Seifert Kurt (2009): Vivre avec peu de moyens. La pauvreté des personnes âgées en Suisse. Edition Pro Senectute, Zurich

Villiger Simone, Knöpfel Carlo (2009): La pauvreté rend malade. Caritas Suisse, Lucerne.

8. Annexe



Source: SAP Berne 2009, 99.

Définitions de la pauvreté

En Suisse, on distingue définitions de la pauvreté :

- L'approche pragmatique définit comme pauvres les groupes de population dont le revenu, en fonction de la législation cantonale, est inférieur aux montants cantonaux de l'aide sociale.
- Le seuil de pauvreté employé par l'Office fédéral de la statistique se base sur les normes CSIAS en tenant compte également des loyers cantonaux et des primes de caisse maladie qui diffèrent d'un canton à l'autre.
- L'approche qui s'inspire de la définition européenne de la pauvreté qualifie de pauvres les personnes ou familles dont le revenu est inférieur à 50% (60%) du revenu moyen dans le pays respectif.

Dans la discussion sur la pauvreté, il s'agit en outre de faire la distinction entre la pauvreté avant et après transfert. La pauvreté avant transfert désigne les situations de pauvreté qui se présenteraient sans prestations publiques de transfert. Par pauvreté après transfert, on entend la situation des personnes dont le revenu est inférieur aux seuils de pauvreté mentionnés malgré l'existence de prestations publiques de transfert. Il peut s'agir autant de non-recours à des prestations légalement dues et/ou à des situations que le filet public n'amortit pas pour les raisons les plus diverses.