

## Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

### Programme de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Du 25 juin 2010

## Mise en œuvre des mesures: état en juin 2011

### A Contexte

L'UE a déclaré l'année 2010 Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'objectif est d'intensifier partout en Europe les efforts permettant de vaincre la pauvreté.

Le thème de la pauvreté sera aussi d'actualité en Suisse en 2010. Partant d'une motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS-N), transmise à fin 2009, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de développer une stratégie de lutte contre la pauvreté et d'organiser une conférence nationale sur la pauvreté.

La CDAS a prévu d'inscrire la lutte contre la pauvreté au rang des points forts de son agenda 2010 et d'en faire le thème principal de sa prochaine assemblée générale. Le présent programme sert de base à ces travaux. Il expose les principaux objectifs et mesures communs que doivent viser les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.

### B Constats et définitions

Dans le débat sur la pauvreté, sur les moyens de l'empêcher et les outils pour la combattre, les positions divergent généralement déjà sur la notion même de pauvreté. Quelle situation de vie équivaut à un état de pauvreté? Qui doit être considéré comme étant pauvre, menacé de pauvreté? Où se situe le seuil de pauvreté? La notion de pauvreté est-elle la même partout? Recours à l'aide sociale et pauvreté sont-ils équivalents? Le discours officiel sur ces questions est fortement influencé par des questions de valeurs, et les chiffres qui s'y rapportent, de même que l'évaluation du système de sécurité sociale, varient selon la définition que l'on donne de la pauvreté.

Il est néanmoins incontesté qu'il se trouve dans ce pays des hommes et des femmes qui sont pauvres ou se perçoivent comme tels. Cette pauvreté peut avoir plusieurs visages: manque de ressources financières, bas revenus ou chômage, logement inadéquat ou santé déficiente, absence de formation, voire même isolation sociale.

Considérant la marge dans laquelle s'inscrit le débat sur la notion de pauvreté, la CDAS se réfère aux faits et définitions ci-après pour ses activités dans le cadre de l'Année de lutte contre la pauvreté:

## B.1 **Constatations**

### B.1.1 **Une politique en matière de pauvreté est davantage qu'une politique de l'aide sociale**

Une politique en matière de pauvreté dépasse largement le thème de l'aide sociale. Elle touche à des domaines tels que la politique économique et fiscale, la politique relative au marché du travail, à la santé, à la formation, au logement ou encore à la migration. Les acteurs engagés dans ces domaines ont la responsabilité commune d'apporter leur contribution en vue de prévenir et combattre la pauvreté.

Une bonne collaboration des acteurs provenant des différents domaines politiques et des divers niveaux étatiques (Confédération, cantons et communes), de la société civile et des partenaires sociaux est donc indispensable.

### B.1.2 **Le système suisse de sécurité sociale contribue de manière essentielle à combattre la pauvreté**

La Suisse dispose d'un système de sécurité sociale adéquat et fonctionnel. Les prestations de transfert et les prestations sociales étatiques existantes (assurances sociales, prestations en cas de besoin/aide sociale) forment un solide filet. Lequel est complété par des mesures de prévention (p. ex. formation et promotion de la santé) et d'intégration professionnelle et sociale.

L'enjeu actuel réside dans l'optimisation des interactions entre les différents niveaux étatiques et les différentes prestations. Il faut en outre renforcer et encourager la responsabilité individuelle de la personne concernée par la création de conditions-cadres appropriées. En outre, il est important que la politique sociale tienne compte en permanence des évolutions sociétales et de leurs répercussions sur les instruments de politique sociale. La question se pose par exemple de savoir ce que signifie, pour la politique sociale, l'évolution de l'aide sociale vers une rente sociale, phénomène constatable dès le début des années 90 et quelles sont les causes du nombre croissant de bénéficiaires de PC AVS. Il faut aussi discuter pour déterminer les mesures permettant d'éviter que les chômeurs en fin de droits de plus de 60 ans ne soient encore dépendants de l'aide sociale peu avant d'atteindre l'âge de la retraite.

### B.1.3 **La pauvreté possède plusieurs dimensions**

La pauvreté n'est pas constituée de seuls aspects matériels. Être pauvre signifie aussi manquer de moyens pour participer à la vie sociale et culturelle, autrement dit se trouver socialement exclu, et dépend par ailleurs aussi du groupe de référence (pauvreté relative). La définition de la pauvreté de la Communauté européenne rend bien cette pluridimensionnalité:

*"Sont pauvres les personnes, familles et groupes dont les ressources sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent de mener une existence digne et les excluent des conditions de vie minimales que leur société juge acceptables."<sup>1</sup>*

Un défi majeur à relever dans la lutte contre la pauvreté est de savoir considérer de manière adéquate la dimension socioculturelle de la pauvreté, pas toujours simple à mesurer.

---

<sup>1</sup> Commission des Communautés européennes: Rapport final du second programme européen de lutte contre la pauvreté 1985-1989, Bruxelles, 1991, COM (91) 29, p. 4.

#### B.1.4

### **La pauvreté et le risque de pauvreté touchent en particulier les familles (notamment monoparentales) et les travailleurs-euses pauvres**

Selon l'Office fédéral de la statistique, en 2006 en Suisse, une personne sur onze dans la tranche d'âge 20-59 ans (9%) était considérée comme pauvre. Parmi ces personnes, 38% étaient des travailleurs-euses pauvres, donc des personnes actives qui vivent dans un ménage où le taux d'occupation cumulé de ses membres correspond au minimum à un équivalent plein temps. Les ménages comprenant des enfants, en particulier les familles monoparentales et les familles avec beaucoup d'enfants ont, selon l'OFS, un risque de pauvreté particulièrement élevé et sont en outre plus fortement touchés par le phénomène des working poor. Ainsi, en 2007, le taux moyen de pauvreté s'élevait à 8,8%, en revanche celui des familles monoparentales s'élevait à quelque 26,3%, celui des couples avec deux enfants à 11,4% et celui des couples avec trois enfants ou plus à 23,9%. Le taux moyen de working poor, qui s'élevait en 2007 à 4,4%, était de 9,9% pour les familles monoparentales, de 7,6% pour les couples avec deux enfants et de 18% pour les couples avec trois enfants ou plus.<sup>2</sup> Le nombre des travailleurs-euses pauvres et des personnes en situation de pauvreté a sensiblement augmenté durant la crise économique des années 90, pour stagner ensuite à un niveau élevé avant de rebaisser dernièrement quelque peu.<sup>3</sup>

Du point de vue de la politique sociale, il est toutefois aussi important de considérer les ménages menacés de pauvreté, à savoir les ménages qui disposent de ressources financières à peine supérieures au seuil de pauvreté. Selon la statistique de la pauvreté, les ménages avec enfants encourent un risque élevé de pauvreté.

L'enjeu pour la politique sociale consiste à développer des mesures spécifiquement axées sur la situation de vie de ces personnes afin d'éviter qu'elles ne tombent dans la pauvreté (prévention) et pour les sortir de la pauvreté. Le cas des travailleurs-euses pauvres exige cependant aussi un engagement de la part des employeurs.

#### B.2

### **Définitions**

#### B.2.1

### **Seuil de pauvreté**

Est pauvre toute personne qui, par les ressources matérielles et immatérielles dont elle dispose, se trouve en deçà d'un seuil de pauvreté défini. Il existe en Suisse plusieurs définitions légales du seuil de pauvreté: le minimum vital du droit des poursuites, le minimum vital selon les prestations complémentaires AVS/AI et le minimum vital du droit de l'aide sociale qui se base sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.

La CDAS soutient la référence aux normes CSIAS car elle devrait permettre aussi l'intégration sociale et professionnelle.

#### B.2.2

### **Définition de la pauvreté avant et après transfert**

Lors du calcul du taux de pauvreté, il est important de savoir si ce taux a été mesuré avant ou après le transfert de prestations sociales. On parle alors de pauvreté avant ou après transfert. La statistique de la pauvreté, fournie par l'Office fédéral de la statistique,

---

<sup>2</sup> Cf. OFS, Taux de pauvreté et de working poor selon le groupe de population: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html>

<sup>3</sup> Cf. Situation économique et sociale de la population, OFS 2009.

compte les prestations de transfert (assurances sociales, prestations en cas de besoin ou aide sociale) comme un revenu disponible et quantifie dès lors la pauvreté après transfert.

### B.2.3 **Pauvreté combattue et pauvreté cachée**

Lorsque des personnes touchées par la précarité reçoivent des prestations sociales et ne se trouvent plus en deçà du seuil de pauvreté, on parle de "pauvreté combattue".

L'enjeu de la politique sociale à long terme consiste à élaborer (développer) des stratégies qui favorisent l'indépendance des bénéficiaires de prestations sociales (à l'exception de la prévoyance vieillesse). On pense là notamment à des mesures d'intégration.

Pour les personnes qui sont pauvres mais qui ne perçoivent aucune prestation sociale ou pas toutes les prestations sociales auxquelles elles auraient droit, on parle en revanche de pauvreté cachée.<sup>4</sup> Le groupe des personnes vivant en situation de pauvreté cachée en Suisse constitue un thème encore mal documenté qu'il convient d'approfondir.

## C **Programme des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales**

### C.1 **Idée phare:**

**La force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres**  
(préambule de la Constitution fédérale).

### C.2 **Objectifs:**

Les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales se donnent les objectifs suivants:

A court terme: sensibiliser au thème de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Mettre en évidence les acquis et promouvoir la reconnaissance et la compréhension du système étatique de sécurité sociale.

A moyen terme: améliorer la situation des familles et des travailleurs-euses pauvres, la collaboration interinstitutionnelle et les mesures favorisant l'intégration professionnelle et sociale des jeunes.

A long terme: améliorer la coordination horizontale et verticale du système de sécurité sociale.

### C.3 **Mise en œuvre des objectifs et des mesures:**

#### C.3.1 **A court terme**

*Objectifs:*

L'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit permettre de conscientiser le public à la part de la population touchée par la pauvreté en Suisse, de dynamiser le débat en politique sociale sur des mesures et des instruments de lutte contre la pauvreté et d'améliorer la reconnaissance et la compréhension du système de garantie du minimum vital.

<sup>4</sup> A ce propos, cf. Pauvreté et aide sociale en comparaison, OFS 2009.

<i>Mesures:</i>	<i>Etat</i>
a) Thème de l'année CDAS : la lutte contre la pauvreté, la prévention de la pauvreté de même que l'intégration professionnelle et sociale sont désignées thème de l'année pour la CDAS et point fort de l'assemblée générale des 24/25 juin 2010. Cette assemblée doit servir de plateforme au dialogue sur cette thématique entre la politique, la science, l'économie et les acteurs non étatiques.	✓
b) Programme de la CDAS: engagement sur des objectifs et des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et mesures de prévention.	✓
c) Recommandations de la CDAS sur les prestations complémentaires pour familles : recommandations à l'attention des cantons souhaitant introduire des PCFam concernant la conception de prestations complémentaires pour familles au niveau cantonal. Soutien des efforts des cantons.	✓
d) Participation de la CDAS à la Conférence nationale sur la pauvreté.	✓
e) Participation des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales à des événements locaux en lien avec l'exposition itinérante de la CSIAS (présentée sur toute l'année).	✓

### C.3.2

#### A moyen terme

<i>Objectifs:</i>
<p>Il convient de renforcer les mesures pour lutter et empêcher la pauvreté de groupes concernés ou particulièrement à risque tels que les familles (notamment monoparentales) et les travailleurs-euses pauvres. Il faut favoriser la compatibilité entre activité professionnelle et vie familiale. Les prestations sociales existantes doivent être examinées sous l'angle de leur adéquation avec ces deux groupes cibles et, au besoin, de nouvelles mesures doivent être prises.</p> <p>Il s'agit d'optimiser la collaboration interinstitutionnelle, de même que les mesures favorisant l'intégration professionnelle et sociale des jeunes.</p>

<i>Mesures:</i>	<i>Etat</i>
a) Développement quantitatif et qualitatif des structures d'accueil extra-familial pour la petite enfance; recommandations de la CDAS à l'attention des cantons.	✓
b) Engagement de la CDAS pour convertir le programme d'incitation de la Confédération en faveur des places d'accueil extra-familial en une solution définitive.	✓ <i>sans succès</i>
c) Engagement de la CDAS pour faire introduire des prestations complémentaires pour familles au niveau fédéral.	✓ <i>jusqu'à présent sans succès</i>

d)	Engagement de la CDAS pour harmoniser les avances et le recouvrement des pensions alimentaires; soutien à une solution fédérale; mise au point d'une solution intercantonale si l'objet reste bloqué au niveau fédéral.	<i>en cours</i>
e)	Engagement de la CDAS en vue d'un passage de la collaboration nationale interinstitutionnelle dans le domaine du retour sur le marché du travail des personnes présentant une problématique complexe (projet CII- MAMAC) vers une structure d'exécution nationale CII.	<i>en cours</i>
f)	Mise en œuvre des recommandations formulées dans l'étude sur l'intégration professionnelle et sociale des jeunes, établie en 2009 sur mandat de la CDAS, du SECO, de l'ODM, de l'OFFT, de l'Initiative des villes et de la CSIAS.	<i>Tentative de relance ne trouve aucun écho</i>
g)	Etablissement régulier de rapports sociaux dans les cantons en collaboration avec l'OFS (objectif: comparabilité des rapports et des données).	<i>en cours (premières idées en discussion)</i>

### C.3.3

#### A moyen et à long terme

<p><i>Objectifs:</i></p> <p>Le système actuel de sécurité sociale, éprouvé, doit être mieux coordonné entre les niveaux fédéral, cantonal et communal, aussi bien horizontalement que verticalement. En outre, il faut identifier et éliminer les lacunes, optimiser les interfaces et assurer la perméabilité entre les systèmes<sup>5</sup>.</p> <p>Coordination horizontale au niveau cantonal: coordination de l'aide sociale avec les autres prestations d'assistance cantonales pour, notamment, exclure des effets de seuils involontaires.</p> <p>Coordination verticale: coordination inter-systémique dans le domaine de la garantie du minimum vital et de l'intégration professionnelle et sociale entre les niveaux fédéral et cantonal ou communal, notamment dans l'interaction des assurances sociales avec l'aide sociale; l'aide sociale doit être comprise et traitée comme un élément autonome destiné à garantir le minimum vital de manière subsidiaire dans le système de sécurité sociale et, conformément à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de manière équivalente aux assurances sociales.</p>		
<p><i>Mesures<sup>6</sup>:</i></p>		
a)	Analyse des besoins de coordination en matière de garantie du minimum vital d'une part horizontalement aux niveaux fédéral et cantonal, d'autre part verticalement entre la Confédération et les cantons.	<i>s'inscrit dans le cadre du projet „Coordination en matière de minimum vital“</i>
b)	Mise au point de propositions pour une loi fédérale sur la garantie	<i>encore en</i>

<sup>5</sup> Cf. à ce propos le rapport du groupe de travail LAS de la CDAS d'août 2008.

<sup>6</sup> Mandats de l'Assemblée générale de la CDAS de juin 2008

<p>du minimum vital, basées sur les résultats de l'analyse précitée. Il s'agit dans ce cadre également de définir l'opportunité d'optimiser les compétences au niveau fédéral, cantonal et communal. Simplification de la complexité, possibilités de solutions face à "l'effet tourniquet", besoin de coordination, clarification des responsabilités, perméabilité des instruments et définition précise des points de passage, efficacité accrue grâce à une meilleure coordination, tels sont les points centraux de ces travaux.</p>	<p><i>suspens; doit s'inscrire dans le cadre du projet «Coordination en matière de minimum vital»</i></p>
<p>c) Réflexion de base sur des modèles alternatifs de la sécurité sociale.</p>	<p><i>encore ouvert</i></p>

## D

### Perspectives

Les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales s'engagent résolument pour réaliser ce programme dans le cadre de leurs possibilités financières et collaborent étroitement avec la Confédération, les villes et les communes.

Les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales examinent dans le cadre de leur assemblée générale l'état de la mise en œuvre de ces objectifs et mesures et, au besoin, décident des adaptations ou développements nécessaires.

Les cantons attendent de la Confédération, comme aussi de l'économie et du patronat, qu'ils contribuent également à lutter contre la pauvreté et qu'ils défendent les acquis de notre système de sécurité sociale. La Confédération est invitée en particulier à s'engager sur le thème des prestations complémentaires pour familles. Quant aux employeurs, il est souhaité qu'ils s'engagent sur la problématique des travailleurs-euses pauvres (salaires équitables) et baissent le seuil d'accès au marché du travail en créant davantage de postes pour des personnes dont la capacité de travailler et de fournir des prestations est restreinte.