



Prévenir la pauvreté en Suisse

Prise de position de Caritas sur la «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté» et sur la Conférence nationale «Lutter ensemble contre la pauvreté»

Prévenir la pauvreté en Suisse

En bref: En Suisse, une personne sur dix vit dans la pauvreté. L'absence de perspectives d'avenir et l'exclusion sociale sont le quotidien de ces gens. Malgré cela, la Suisse n'a encore jamais défini de stratégie globale pour lutter contre la pauvreté. Au printemps 2010, le Conseil fédéral a enfin publié un rapport longtemps attendu sur la «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté». Ce rapport sera discuté le 9 novembre au sein de la Conférence nationale «Lutter ensemble contre la pauvreté». Le fait que le thème de la pauvreté en Suisse soit devenu un thème national et discuté sous l'égide de la Confédération est déjà remarquable en soi. Cela montre qu'au plus haut niveau, on reconnaît la nécessité d'intensifier les efforts pour réduire et prévenir la pauvreté en Suisse. Caritas salue cette évolution et invite le Conseil fédéral à mettre au point un plan d'application jusqu'au printemps 2011. Il faut convenir des objectifs, du monitoring, des responsabilités et de la coordination, ainsi que du financement de la stratégie. Il s'agit maintenant de s'assurer que le rapport sera suivi d'effets et que les actes viendront confirmer les déclarations.

En mars 2010, l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Conseil fédéral a publié la «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté». Le fait même que le Conseil fédéral publie un rapport sur ce thème montre qu'il reconnaît que la politique de lutte contre la pauvreté est une tâche fédérale. Caritas a déclaré la décennie 2010 à 2020 «décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse». L'objectif est de réduire de moitié, pendant ces dix ans, le nombre de personnes touchées par la pauvreté et de diminuer significativement le risque d'hérédité sociale de la pauvreté. Par sa déclaration, Caritas a fait de la pauvreté en Suisse un thème prioritaire de la politique sociale. Cette prise de position décrit l'état des choses et expose les voies à suivre ces prochains mois et ces prochaines années pour utiliser au mieux la dynamique actuelle et atteindre l'objectif de prévenir durablement la pauvreté en Suisse.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté font face quotidiennement à toutes sortes de difficultés. Elles doivent se débrouiller avec des moyens financiers très restreints, elles sont souvent sans emploi ou exercent une activité précaire. Ces personnes et leurs familles vivent dans des logements trop petits, bruyants et malsains, elles ont des problèmes de santé. La promiscuité et l'accumulation des problèmes engendrent souvent des tensions dans leurs relations et dans la cohabitation avec leurs enfants. Ces personnes ont souvent des contacts difficiles et tendus. De plus, la pauvreté est héréditaire: les enfants qui vivent dans des familles touchées par la pauvreté courent de grands risques de vivre dans les mêmes conditions, une fois adultes. L'opinion publique ne sait pas assez à quel point les gens qui vivent dans ces conditions précaires sont nombreux. Selon les estimations de Caritas – et ces chiffres sont confirmés par de nombreux offices fédéraux – entre 700 000 et 900 000 personnes sont touchées par la pauvreté en Suisse. Cela signifie que dans notre pays, environ une personne sur dix vit dans un ménage qui doit «tourner» avec un revenu situé au-dessous du seuil de pauvreté. Aujourd'hui en Suisse, la pauvreté est un problème de société sérieux que la Confédération ne peut plus ignorer.

En publiant, en mars 2010, sa stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral admet pour la première fois que la pauvreté en Suisse est un thème national. La Confédération fait sienne l'idée que la pauvreté est un phénomène complexe qui doit être abordé, au moins partiellement, au travers des compétences de l'État. Cette reconnaissance apporte enfin à la problématique l'attention qu'elle mérite. Les efforts engagés depuis des décennies par différents acteurs politiques et sociaux – la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Initiative des villes: politique sociale, ou encore ATD Quart-Monde et Caritas, notamment – portent enfin leurs premiers fruits.

Une politique actuelle trop peu efficace

La politique actuelle n'est pas adéquate pour lutter durablement contre la pauvreté. L'aide sociale arrive à ses limites et les prestations des assurances sociales sont constamment revues à la baisse. Les récentes réductions des prestations de l'assurance-chômage jettent des groupes de population déjà fragilisés dans des conditions encore plus difficiles. Il en va de même en ce qui concerne les cinquième et sixième révisions de l'AI qui, pensées dans l'esprit d'une politique d'économies, prévoient de vider peu à peu la politique sociale de son contenu. De plus en plus souvent, et de plus en plus rapidement, les personnes touchées dépendent de l'aide sociale. Le report au niveau cantonal et communal de la politique sociale s'accompagne d'un glissement de la clause d'assurance au profit de la clause du besoin. De plus en plus, l'aide sociale, d'abord conçue comme une aide transitoire pour les situations de détresse, doit répondre à des situations problématiques structurelles à long terme. Les assurances sociales, tout comme l'aide sociale, sont mal adaptées aux nouveaux risques de pauvreté qui se manifestent par exemple dans la situation des working poor ou encore dans celle des parents seuls. En conséquence, les montants de l'aide sociale ressemblent de plus en plus à des indemnités journalières et à des rentes¹. L'aide

La Confédération fait sienne l'idée que la pauvreté est un phénomène complexe qui doit être abordé, au moins partiellement, au travers des compétences de l'État.

sociale doit se consacrer à nouveau au soutien des situations d'urgence à court terme et la Confédération doit consolider par ailleurs les risques structurels. La politique sociale a besoin d'investissement et de prévention. Il faut cesser de penser aux dépenses consenties pour la politique sociale, la politique de la formation et la politique familiale, seulement en termes de coûts, mais bien plutôt en termes des investissements qu'elles représentent pour une société solidaire capable d'appréhender l'avenir.

La politique de la pauvreté n'est rien d'autre qu'une politique sociale. Différents domaines politiques peuvent contribuer à réduire la pauvreté. Mais jusqu'ici, la politique de l'économie, tout comme celles de la formation, de la famille, de la santé, des migrations, du marché du travail et de la fiscalité n'ont pas cherché des synergies pour aborder ensemble la problématique de la pauvreté. Pourtant, on ne peut combattre efficacement la pauvreté qu'en abordant la problématique dans tous ces champs politiques.

C'est sur ce constat que le Conseil fédéral a publié son rapport sur la pauvreté en mars 2010.

À quoi servent les rapports sur la pauvreté?

Les rapports sur la pauvreté répondent à différentes intentions. Par exemple, il s'agit de désacraliser la question de la pauvreté, d'éviter qu'elle ne soit taboue et de la définir comme un problème de société. Il s'agit aussi de

Définition de la pauvreté

Le rapport du Conseil fédéral se base sur la définition de l'Union européenne qui, outre les ressources purement matérielles, permet de prendre en compte le contexte social:

«Une personne, une famille ou un groupe sont reconnus comme vivant dans la pauvreté si leur revenu et leurs ressources sont insuffisants au point de les empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable pour la société dans laquelle ils vivent.»

sensibiliser les responsables politiques et l'opinion publique à la situation des personnes touchées et de les informer de ce que représente une existence dans la pauvreté.

Les rapports sur la pauvreté ont également pour but d'amener tous les acteurs publics et économiques importants autour d'une même table de ré-

flexion et de les associer aux différentes visées. Il faut en effet bien définir les compétences, d'une part entre les différents niveaux de l'État et d'autre part, entre les acteurs publics et privés. Associer dans une réflexion commune les différents niveaux étatiques, mais aussi les acteurs de l'économie et ceux de la société civile, ainsi que les associations de personnes concernées, est de première importance.

De plus, la rédaction de rapports sur la pauvreté est une manière, pour la Confédération et les gouvernements cantonaux, de rendre compte de leur politique en la matière en décrivant précisément les actions entreprises, les résultats obtenus et les conclusions à en tirer.

Enfin, les rapports sur la pauvreté doivent surtout satisfaire aux tâches suivantes:

- Ils doivent décrire et analyser la pauvreté matérielle et l'exclusion sociale dans une société donnée;
- Ils doivent formuler des objectifs mesurables et des indicateurs adéquats;
- Ils doivent développer des instruments politiques permettant de prévenir la pauvreté et de lutter contre elle;
- Ils doivent vérifier le mode d'action et l'efficacité des politiques poursuivies.

Ce dernier point est lié à l'idée qu'il faut pouvoir apprendre sans cesse à partir des expériences faites. Les mesures prises doivent pouvoir être constamment adaptées à de possibles nouvelles réalités. Il est important de ne pas perdre de vue l'utilité principale du rapport sur la pauvreté. Il doit être véritablement un instrument permettant de lutter plus efficacement qu'auparavant contre la pauvreté et de mieux savoir la prévenir. Pour ce faire, il faut définir les objectifs et les concrétiser justement dans

Il est important de ne pas perdre de vue l'utilité principale du rapport sur la pauvreté.

un rapport à orientation stratégique. C'est seulement sur cette base qu'il est possible ensuite de mesurer et de décrire les succès. Un rapport sur la pauvreté doit donc mettre clairement en évidence les procédures mises en

place et les moyens financiers disponibles; il doit également bien montrer où se trouvent les compétences nécessaires.²

Mandat au Conseil fédéral: texte de la motion et réponse

Le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de réfléchir à une stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté par le biais d'une motion (06.3001 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique).

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est chargé de mettre sur pied une conférence nationale sur l'intégration professionnelle et sociale. Elle regroupera en son sein les différents acteurs intervenant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, notamment la Confédération, les cantons, les communes, les villes, la CDAS, l'Initiative des villes, l'économie, ainsi que des organisations non gouvernementales. Sur la base des échanges d'expérience et de savoir auxquels ces derniers auront procédé, la Conférence élaborera un ensemble cohérent de mesures concrètes en vue de la mise en œuvre d'un plan d'action national de lutte contre la pauvreté.

Réponse du Conseil fédéral du 10 mars 2006

Le DFI a l'intention de mettre au point avec les principaux acteurs (économie, syndicats, CDAS, villes, etc.) une stratégie commune de lutte contre la pauvreté. D'une part, il faut respecter les prérogatives des cantons et des communes dans ce domaine; d'autre part, en raison des prescriptions du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution, la Confédération ne dispose pas d'une marge de manœuvre financière lui permettant de s'atteler à de nouvelles tâches ou d'intensifier celles qu'elle assume déjà en matière d'assurances sociales. Compte tenu de ces contraintes liées à la politique étatique et financière, le DFI organisera en 2007 une conférence nationale, qui devra élargir le champ de la réflexion et ne pas se limiter à l'insertion sociale et professionnelle.

Dans quelle mesure le document que le Conseil fédéral a présenté en mars 2010 répond-il à ces intentions, et dans quelle mesure ne le fait-il pas?

Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté

En soi, le fait que le Conseil fédéral présente un rapport circonstancié sur le thème de la lutte contre la pauvreté contribue déjà à poser publiquement le débat dans le monde politique et dans la société. C'est là une étape qu'il ne faut pas sous-estimer dans la politique suisse en matière de pauvreté. Notons que la campagne de Caritas «Pauvreté faisons-la disparaître!» a également contribué à rendre visible le thème de la pauvreté et à en faire une question de société qui exige une action politique et stratégique concertée.

Les acteurs les plus importants du domaine public, d'utilité publique et (en partie) de l'économie, ont suivi et accompagné l'élaboration de ce rapport. Par ce biais et par le biais de la conférence sur la pauvreté qui aura lieu début novembre 2010, le Conseil fédéral a donc réussi à créer un climat de discussion et de travail constructif.

L'inlassable engagement de Caritas et d'autres organisations non gouvernementales a donc porté ses fruits. Avec ce rapport fédéral, malgré les oppositions, la politique suisse de lutte contre la pauvreté a effectué une véritable percée. Le rapport est une excellente base pour poursuivre les efforts en matière de lutte et de prévention de la pauvreté. La phase suivante consiste maintenant à mieux harmoniser les prestations sociales des cantons, coordonner les organes étatiques et les différents acteurs et définir les compétences au sein de la Confédération. Il faut également des plans de mesures stratégiques. Et il faut avancer dans la question de l'introduction de prestations complémentaires à l'échelon national et du renforcement de la coopération interinstitutionnelle dans le domaine de l'insertion sur le marché du travail.

En effet, bien que le rapport du Conseil fédéral porte le titre de «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté», il est lacunaire en ce qui concerne l'orientation stratégique et cohérente des mesures décrites, ainsi qu'en ce qui concerne la définition des objectifs mesurables et des indicateurs permettant d'évaluer le degré de réussite. Dans ce rapport, le Conseil fédéral ne réussit pas vraiment à inscrire la politique de lutte contre la pauvreté dans une politique transversale. D'importants domaines politiques, comme la politique fiscale ou la politique de la santé, sont complètement passés sous silence; d'autres, comme la politique de la formation ou la politique du marché du travail, sont traités seulement partiellement. En outre, le Conseil fédéral rejette l'idée d'une loi-cadre sur le minimum vital et l'intégration, pourtant recommandée par des acteurs de poids

Avec ce rapport fédéral, malgré les oppositions, la politique suisse de lutte contre la pauvreté a effectué une véritable percée.

Enfin, le rapport élude les questions de la marche à suivre, des compétences de la Confédération et du financement de la mise en œuvre. Ces omissions vont permettre aux cantons et

à la Confédération de se rejeter la responsabilité et de mettre en avant leurs ressources limitées, au lieu de prendre leurs responsabilités et de réglementer clairement les compétences respectives de chacun.

- 1 Knöpfel, Carlo: Perspectives de la lutte contre la pauvreté en Suisse: que pouvons-nous tirer des trois études scientifiques? In: Fédéralisme et lutte contre la pauvreté – réponses de la recherche et de la politique. CSIAS 2003.
- 2 Sell Stefan (Hrg.): Armut als Herausforderung – Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung. Duncker und Humboldt. Berlin 2002.

Les revendications de Caritas

1. Déclarer la décennie 2010–2020 «décennie de lutte contre la pauvreté»

Caritas a lancé une décennie de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de réduire de moitié le nombre de personnes touchées par la pauvreté en Suisse d'ici 2020. Le Conseil fédéral doit agir dans le même sens que Caritas en plaçant la volonté de lutter contre la pauvreté au plus haut niveau politique. Le rapport sur la pauvreté de la Confédération a contribué à créer un climat de discussion et de travail constructif. Il s'agit maintenant de l'utiliser pour mettre en place les changements nécessaires. **Caritas invite le Conseil fédéral et le parlement à profiter de la dynamique actuelle provoquée par l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour lancer eux aussi la décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse.**

2. Poser les objectifs et mesurer les succès

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral n'a pas réussi à formuler des objectifs à la fois ambitieux, contraignants et atteignables. Mais il n'est pas trop tard pour ce faire. Caritas demande que la pauvreté soit réduite de moitié d'ici à 2020. La Confédération doit négocier avec les cantons des objectifs contraignants en matière de lutte contre la pauvreté et elle doit documenter et analyser le degré de réussite à l'aide d'indicateurs fiables. **Caritas attend du Conseil fédéral qu'il formule clairement l'objectif à atteindre et les indicateurs adéquats en matière de politique de lutte contre la pauvreté en Suisse.**

3. Rapport sur la pauvreté – tirer profit des expériences faites

Pour pouvoir prévenir et réduire la pauvreté en Suisse de manière ciblée, la Confédération et les cantons doivent indiquer et analyser régulièrement les progrès et les échecs en matière de lutte contre la pauvreté et perfectionner stratégiquement leur politique de lutte contre la pauvreté. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra favoriser les approches qui fonctionnent et adapter les mesures existantes ou en développer de nouvelles. Pour parvenir à cet objectif, Caritas demande, par voie de motions parlementaires déposées dans plus de la moitié des cantons suisses, que soient élaborés des rapports annuels sur la pauvreté. C'est maintenant aux parlements cantonaux d'approuver ces motions et de créer par là une situation favorable à une politique ciblée de lutte contre la pauvreté. **Dans des rapports annuels sur la pauvreté, la Confédération et les cantons doivent définir les problèmes existants, développer des stratégies de lutte contre la pauvreté et évaluer les succès aussi bien que les échecs en la matière.**

4. Prendre la responsabilité de la mise en œuvre

La stratégie en matière de lutte contre la pauvreté laisse systématiquement de côté la mise en œuvre des mesures proposées. Pour que la stratégie déploie ses pleins effets et ne finisse pas dans un tiroir, il faut développer des directives et des compétences claires pour sa mise en œuvre. **Caritas invite le Conseil fédéral et le groupe de direction et de pilotage à développer d'ici à l'été 2011 un plan d'application pour donner suite à la conférence du 9 novembre 2010.** Ce plan mettra en évidence quelles mesures doivent être prises, quelles sont les compétences des cantons et celle de la Confédération en matière de mise en œuvre, quel agenda il faut adopter, et d'où proviennent les moyens financiers.

5. Surmonter le fédéralisme – créer une loi-cadre

Plusieurs acteurs du domaine politique et social sont d'accord pour dire qu'une loi-cadre au plan fédéral pourrait considérablement améliorer la politique de lutte contre la pauvreté. Les cantons sont prêts à réglementer les compétences et les standards avec la Confédération. Selon Caritas, une loi-cadre devrait réglementer au minimum les points suivants: la coordination des instruments du droit au minimum vital, l'harmonisation des prestations et une meilleure coordination des différents instruments en matière de réinsertion professionnelle. Malheureusement, dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral rejette l'élaboration d'une loi-cadre sur le minimum vital. **Caritas invite le Conseil fédéral à réfléchir à ce rejet et à aborder sérieusement la question d'une loi-cadre traitant de la prévention de la pauvreté, de la garantie du minimum vital et de l'intégration.**

6. Réglementer de manière contraignante et au plan national la consolidation de l'aide sociale

Les contributions de soutien des besoins de base doivent être inscrites de manière harmonisée au niveau national. Il n'est pas justifié que pour un même salaire, le revenu disponible d'un ménage varie tellement en fonction de son domicile. Les différences sont essentiellement engendrées par une conception différente des prestations de transfert et du système fiscal³. **La Confédération doit faire en sorte que les normes de la CSIAS soient contraignantes et appliquées partout en Suisse.**

7. Un accès à la formation pour toutes et pour tous

Les personnes qui ne bénéficient pas d'une formation professionnelle ou qui sont insuffisamment formées courent un risque majeur de tomber dans la pauvreté, et ce, durant toute leur existence. L'objectif qu'il faut donc poursuivre est de pouvoir offrir à tous les jeunes adultes la possibilité de faire un apprentissage. **La Confédération doit organiser la formation professionnelle de telle manière que tous les habitants du pays, sans limite d'âge, puissent terminer une formation professionnelle.** Pour ce faire, il s'agit d'adapter les lois traitant de la formation professionnelle et de l'assurance-chômage et de dégager les moyens nécessaires.

8. Créer des emplois et encourager les entreprises sociales

Le rapport du Conseil fédéral part du principe que le marché du travail sera en mesure de permettre à tout le monde d'assurer sa propre existence par son travail. Mais aujourd'hui déjà, bien des gens en Suisse ne trouvent pas d'emploi sur le premier marché du travail. Il faut créer plus d'emplois destinés aux personnes qui n'ont pas accès à un emploi standard. Les entreprises sociales offrent une réponse adéquate à celles et ceux qui sont exclus du premier marché du travail – et leur nombre est en progression. Elles proposent des possibilités d'engagement à long terme dans un environnement humain. **La Confédération et les cantons doivent encourager les entreprises sociales et développer ensemble un concept à cet effet.**

3 Caroline Knupfer, Olivier Bieri: impôts, transferts et revenus en Suisse. CSIAS. Berne et Lucerne 2007.

Nous sommes solidaires

Löwenstrasse 3
Case postale
CH-6002 Lucerne

Tél.: +41 41 419 22 22
Fax: +41 41 419 24 24
Courriel: caritas@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Compte postal: 60-7000-4

Système de gestion de la qualité
ISO 9001
No. de client 14075

