

**Pauvreté**  
faisons-la disparaître!

# Quelle politique de lutte contre la pauvreté pour la Suisse ?

Un état des lieux, avec un accent particulier sur la pauvreté des familles

# Observations sur la politique de lutte contre la pauvreté, en particulier celle des familles

**Résumé :** En 2010, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Caritas Suisse publiait sa déclaration « Réduisons de moitié la pauvreté! ». Elle lançait ainsi une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. Elle ne se limitait pas à formuler des exigences à l'égard de la politique et de l'économie, mais elle s'engageait aussi à effectuer un monitoring régulier de la politique suisse de lutte contre la pauvreté. Depuis lors, cinq ans ont passé. L'ONU a récemment publié son agenda 2030 pour le développement durable, qui mentionne, comme premier objectif, l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.

À l'occasion de la moitié de la décennie « Réduisons de moitié la pauvreté! », Caritas présente les progrès réalisés dans la politique suisse de lutte contre la pauvreté et mentionne les actions nécessaires. La première partie du présent document est consacrée aux évolutions générales de la politique fédérale et cantonale de lutte contre la pauvreté et aborde également les tendances actuelles. La seconde partie traite spécifiquement de la pauvreté des familles et se demande notamment si les cantons ont développé des stratégies efficaces de lutte contre celle-ci.

État des lieux de la politique de lutte contre la pauvreté 2015: La Confédération est aujourd'hui sensibilisée à l'importance de la pauvreté en Suisse. Elle a, ces dernières années, mis en place notamment une statistique nationale de la pauvreté et le « Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ». Ce faisant, elle a apporté une contribution importante à la lutte contre la pauvreté. Les rapports cantonaux sur la pauvreté ont également réalisé des progrès ces cinq dernières années. Sept cantons disposent aujourd'hui de tels rapports alors que cinq cantons en préparent un. Cependant, à l'exception de celui de Berne, ces rapports restent descriptifs et n'intègrent pas systématiquement des objectifs, des mesures et des évaluations.

En outre, douze cantons n'ont pas encore de tels rapports. Les progrès dans les rapports cantonaux font face aux tendances inquiétantes qui se font jour dans la pratique politique. Une analyse des tendances, qui porte essentiellement sur les évolutions de la fiscalité, de l'aide sociale et des réductions individuelles des primes d'assurance-maladie, montre une baisse des prestations sous conditions de ressources et, simultanément, des cadeaux fiscaux pour les personnes aisées.

Stratégie de lutte contre la pauvreté des familles: en Suisse, la pauvreté des familles n'est pas un problème marginal. Environ un quart de million de parents et d'enfants sont touchés par la pauvreté. C'est le cas d'une famille sur douze comptant trois enfants ou plus et d'une famille monoparentale sur six. Les familles touchées par la pauvreté ne sont pas seulement confrontées à des problèmes financiers: il arrive fréquemment que leurs enfants soient socialement marginalisés à long terme. Une bonne politique familiale ne se contente donc pas d'assurer des moyens d'existence aux familles et de permettre aux personnes touchées par la pauvreté de concilier vie familiale et vie professionnelle; elle garantit aussi l'égalité des chances en donnant accès à l'encouragement précoce et à la formation professionnelle. La lutte contre la pauvreté des familles touche de nombreux domaines qui, dans une large mesure, sont du ressort des cantons. Pour être à même de remplir cette tâche complexe, les cantons doivent disposer de stratégies fondées sur des analyses de situation approfondies, qui fixent des objectifs et qui définissent des mesures régulièrement évaluées. Actuellement, seul le canton de Berne a établi une telle stratégie. Deux cantons en élaborent une et cinq cantons ne possèdent des stratégies que pour l'encouragement précoce. Huit cantons ne disposent ni de rapports de base ni d'approches stratégiques. La majorité des cantons sont donc encore très loin d'avoir une politique systématique de réduction de la pauvreté des familles.

# État des lieux 2015 de la politique suisse de lutte contre la pauvreté

Nous sommes au milieu de la décennie «Réduisons de moitié la pauvreté»; l'occasion pour Caritas de dresser un état des lieux visant à mettre en évidence l'importance que les pouvoirs publics attachent à la lutte contre la pauvreté. Cet état des lieux se concentre sur trois thèmes: (1) les progrès réalisés ces cinq dernières années à l'échelon fédéral dans la lutte contre la pauvreté; (2) la situation en matière de rapports cantonaux sur la pauvreté; (3) les tendances de politique sociale qui se dessinent actuellement. Il présentera, outre les progrès réalisés, les actions actuellement nécessaires.

## 1. La lutte contre la pauvreté à l'échelon fédéral (2010–2015)

### 1.1 D'une stratégie de lutte contre la pauvreté à un programme de lutte contre la pauvreté

L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) a mis la pauvreté à l'ordre du jour à l'échelon fédéral. L'engagement de la Confédération a pour origine une motion déposée en janvier 2006 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Celle-ci demandait au Conseil fédéral de convoquer une conférence nationale sur la pauvreté et de discuter et de coordonner de nouvelles mesures d'intégration sociale et professionnelle pour les personnes touchées ou menacées par la pauvreté<sup>1</sup>. En acceptant la motion, les Chambres fédérales signalaient qu'elles voulaient donner plus de poids à la lutte contre la pauvreté à l'échelon fédéral et voir la Confédération jouer un rôle plus actif dans ce domaine, à côté des cantons, des communes et des organisations d'entraide privées.

À fin mars 2010, un groupe de pilotage, composé de représentantes et de représentants de l'administration, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), a élaboré, avec le concours des partenaires sociaux, des communes, des villes et de diverses œuvres d'entraide, la «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté». Cette stratégie a été débattue la même année lors d'une conférence sur la pauvreté. Lors de celle-ci, les représentantes et les représentants de la Confédération, des cantons, des communes

et des villes ont signé une déclaration commune, dans laquelle ils promettaient d'encourager l'intégration dans le marché du travail, d'améliorer l'égalité des chances dans le domaine de la formation et de soutenir, par des prestations complémentaires pour familles, les familles qui ne parviennent pas, en dépit d'une activité lucrative, à couvrir leurs besoins de base. Ils s'engageaient en outre à dresser tous les deux ans, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse, un bilan de l'effet des travaux liés à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

En 2012, le conseiller fédéral Alain Berset a invité à une table ronde tous les acteurs actifs dans la lutte et la prévention contre la pauvreté: il s'agissait de tirer un bilan des mesures prises et de définir les prochaines étapes. La discussion a confirmé qu'il était urgent d'intensifier l'engagement de la Confédération. En mai 2013, le Conseil fédéral a lancé le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le programme de la Confédération constitue une étape dans l'histoire suisse de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Pour la première fois, la Confédération prenait des responsabilités dans ce domaine. En mettant l'accent sur les quatre champs d'action «chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes», «intégration sociale et professionnelle», «conditions de vie, en particulier pour les familles et dans le domaine du logement» et «mesures d'efficacité et monitoring», le programme limite le sujet très large de la lutte contre la pauvreté et met à disposition 9 millions de francs pour cinq ans. Il vise à établir des bases dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et à mettre en réseau les acteurs concernés, à savoir les cantons, les villes, les communes, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales.

### *Garantir la pérennité de la lutte nationale contre la pauvreté*

Malgré quelques projets-modèles, le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté se limite quasiment à dresser un état des lieux. Les ressources, 9 millions de francs, sont trop modestes pour mettre en place de nouveaux programmes et de nouvelles mesures. Se pose en particulier, dans la perspective de la fin du programme, en 2018, la question de la pérennité. Le succès du programme dépendra essentiellement de la capacité à introduire des mesures qui se prolongeront au-delà de la durée du programme et qui obligeront tant les cantons que la Confédération à s'engager davantage dans la lutte contre la pauvreté.

<sup>1</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20063001](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063001) (11.08.2015).

## 1.2 L'introduction de la statistique de la pauvreté

Les statistiques de la pauvreté sont un instrument capital d'analyse et d'évaluation de la pauvreté dans un pays. Elles fournissent les éléments nécessaires à des discussions constructives dans la politique, dans l'administration et dans la presse. Pendant longtemps, l'ampleur de la pauvreté en Suisse ne pouvait donner lieu qu'à des estimations. Ce n'est qu'en 2010, avec les enquêtes sur les revenus et les conditions de vie (SILC, pour Statistics on Income and Living Conditions), que l'on a commencé à recueillir des données spécifiquement destinées à des analyses sur la pauvreté. Ces enquêtes ont pour objectif d'étudier la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie au moyen d'indicateurs comparables au niveau européen.

Les analyses SILC mettent en relation des données sur les revenus, les conditions de vie et le bien-être et tiennent compte du fait que la pauvreté n'est pas qu'un manque de ressources financières, mais qu'elle comprend aussi des situations de vie précaires complexes. Les SILC présentent ainsi les aspects monétaires et non monétaires de la pauvreté. L'Office fédéral de la statistique (OFS) a publié non seulement des taux de pauvreté, mais aussi des analyses sur divers groupes de personnes concernées, par exemple sur la pauvreté des personnes âgées.

### *Comblant les lacunes de la statistique de la pauvreté*

Les enquêtes SILC sont indispensables à une politique pérenne de lutte contre la pauvreté et elles en constituent donc une étape. Cependant, maintenant que l'on dispose de données SILC depuis cinq ans, on constate certaines lacunes. Premièrement, l'échantillon, environ 7000 ménages, est trop petit pour qu'on puisse établir des constats statistiquement fiables sur différents groupes restreints. Par exemple, nous ne savons pas si les familles monoparentales, une catégorie plus touchée que la moyenne par la pauvreté, sont pauvres parce que les parents travaillent dans un secteur à bas salaires ou parce que leurs charges éducatives les empêchent d'exercer une activité lucrative plus importante. Il serait cependant nécessaire de le savoir si l'on veut mieux comprendre les causes de la pauvreté et s'y attaquer efficacement. Deuxièmement, la taille de l'échantillon ne permet pas d'analyser la pauvreté au niveau cantonal. En Suisse, pays fédéraliste dans lequel la politique de lutte contre la pauvreté est dans une large mesure du ressort des cantons, c'est une lacune. Troisièmement, il est gênant que la fortune ne soit pas prise en considération et qu'il soit impossible d'estimer le taux de non-recours à l'aide sociale.

En d'autres termes, on ne peut donc rien dire sur le nombre de personnes qui ne font pas appel à l'aide sociale alors qu'elles y auraient droit.

## 1.3 Pas de succès pour les mesures de lutte contre la pauvreté aux Chambres fédérales; la balle est dans le camp des cantons

Entre 2010 et 2015, les Chambres fédérales ont débattu de deux objets capitaux: la «loi-cadre sur l'aide sociale» et les «prestations complémentaires pour les familles». Ces deux thèmes faisaient partie de la stratégie contre la pauvreté 2010. Après que le Conseil des États eut refusé, en juin 2013, la loi-cadre sur l'aide sociale, le Conseil fédéral a été invité à présenter un rapport sur l'aménagement futur de l'aide sociale. Le rapport, publié en février 2015, discutait de trois variantes: loi-cadre sur l'aide sociale, concordat intercantonal ou statu quo. Pour la dernière solution, les normes CSIAS devaient servir de référence. Le Conseil fédéral a opté pour la troisième variante et, partant, renvoyé la balle aux cantons. A ainsi été manquée l'occasion d'appliquer des solutions uniformes en matière de couvertures des besoins vitaux et de garantir une égalité des chances dans toute la Suisse aux personnes dans le besoin.

L'introduction des prestations complémentaires pour les familles a constitué un thème central au niveau fédéral, en particulier au début des années 2000. Cependant, après dix ans de débats, les Chambres fédérales l'ont refusée. La dernière intervention demandant l'introduction d'un tel instrument de lutte contre la pauvreté des familles, une motion de la conseillère nationale Yvonne Feri, a été rejetée en mars 2015. Dans ce domaine aussi, c'est aux cantons d'agir. Ces dernières années, les cantons de Soleure, du Tessin, de Vaud et de Genève ont introduit de telles prestations et des interventions politiques sont pendantes dans quelques autres cantons. Les premières évaluations confirment que les prestations complémentaires pour les familles constituent un moyen efficace de garantir la couverture des besoins vitaux des familles à faible revenu.

## 1.4 Exigences de Caritas

Si un programme de lutte contre la pauvreté a pu être mis en place au niveau de l'administration, les interventions sur la prévention et la lutte contre la pauvreté déposées aux Chambres fédérales ont été rejetées. Le défi actuel, c'est d'institutionnaliser la politique de lutte contre la pauvreté en tant que politique fédérale. Il est capital à cet effet de remédier aux lacunes des enquêtes SILC et de développer

la statistique sur la pauvreté, une politique efficace de lutte contre la pauvreté requérant une statistique approfondie (1). Par ailleurs, il faut que la Confédération ne se limite pas à des inventaires et à des projets-modèles (2). La politique de lutte contre la pauvreté doit être une politique fédérale :

- Confier aux seuls cantons la couverture des besoins vitaux débouche sur des règles hétérogènes, les personnes touchées par la pauvreté recevant un soutien qui varie en fonction de leur domicile. Les avances sur pensions alimentaires, l'aide sociale et les prestations complémentaires pour familles (ou leur inexistence), qui sont régies par les cantons, en sont des illustrations.
- Il faut un service de lutte contre la pauvreté au niveau national. Celui-ci doit d'une part garantir que la pauvreté sera considérée comme un thème transversal par l'administration fédérale et que tous les offices fédéraux concernés agiront de façon coordonnée sur les sujets touchant la pauvreté. D'autre part, il pourra soutenir et accompagner les politiques cantonales de lutte contre la pauvreté.
- Il faut mettre en place un monitoring national de la pauvreté, avec des objectifs mesurables, des indicateurs et des mesures. Une évaluation régulière assure que le mode de lutte contre la pauvreté choisi déploie des effets.

## 2. Progrès dans les rapports cantonaux sur la pauvreté

### 2.1 Des analyses de situation approfondies sont nécessaires

En Suisse, la politique de lutte contre la pauvreté se fait en grande partie dans les cantons. Comme des thèmes centraux de la politique de lutte contre la pauvreté ont été classés au niveau fédéral, c'est aujourd'hui à eux d'agir. Ils ont besoin, pour combattre et prévenir efficacement la pauvreté, d'analyses de situation approfondies. Une politique cantonale efficace de lutte contre la pauvreté nécessite donc des rapports sur la pauvreté qui analysent la situation dans le canton, définissent des objectifs, déterminent des mesures et en évaluent l'efficacité. Le présent état des lieux s'interroge sur l'état des rapports cantonaux sur la pauvreté 2015, montre les progrès et indiquent les actions nécessaires. Quels sont les cantons qui établissent de tels rapports et comment ceux-ci sont-ils structurés ?

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) mène tous les deux ans une enquête sur l'état des rapports cantonaux sur la pauvreté. Les derniers résultats de mai 2014 ont été complétés par une analyse de Caritas. On peut classer les cantons dans cinq catégories :

1. Les cantons qui disposent d'un rapport sur la pauvreté : *Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Soleure et Vaud* (7).
2. Les cantons dans lesquels un tel rapport est en cours d'élaboration : *Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel et Zoug* (5).
3. Les cantons qui procèdent à une analyse détaillée de la statistique de l'aide sociale : *Schwyz et Zurich* (2).
4. Les cantons qui n'ont pas de rapport sur la pauvreté : *Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Thurgovie, Uri et Valais* (12).

### 2.2 Appréciation des rapports cantonaux sur la pauvreté

Un bon rapport cantonal sur la pauvreté décrit et analyse la situation de pauvreté, définit des objectifs, formule des mesures devant contribuer à la réalisation des objectifs et les évalue sous l'angle de l'atteinte des objectifs.

Les rapports ont été analysés en fonction des critères ci-après :

- La situation de la pauvreté dans le canton est-elle décrite ?
- Le rapport définit-il des objectifs et des indicateurs pour la politique de lutte contre la pauvreté ?
- Formule-t-il des mesures qui contribuent à la réalisation des objectifs ?
- Les politiques et les mesures existantes sont-elles évaluées à l'aune de l'objectif ?

Le rapport social (2012) du canton d'**Argovie** est un élément de la planification sociale. Il analyse la situation sociale de la population dans huit champs d'action. La pauvreté est un thème parmi d'autres. Le rapport décrit en outre la politique sociale cantonale en se fondant sur les mesures les plus importantes. Il fournit ainsi la base de la planification sociale. Il ne cite cependant aucun objectif concret et n'évalue pas les mesures. En conclusion, il définit de manière générale les actions à entreprendre en six points.

Le rapport sur la pauvreté (2014) du canton de **Bâle-Campagne** décrit la situation de la pauvreté, indique un taux de pauvreté et cite les groupes à risque. Il constate cependant que les données ne suffisent pas pour une évaluation fine de la pauvreté, sous toutes ses facettes. Il formule huit recommandations sur la façon de prévenir la pauvreté dans le canton. Il ne cite cependant aucun objectif concret et ne déduit pas des recommandations des mesures qui puissent être évaluées ultérieurement. On verra dans quelle mesure le Conseil d'État tiendra sa promesse de traduire les recommandations en mesures concrètes.

Le rapport sur la pauvreté (2010) du canton de **Bâle-Ville** est consacré essentiellement à la pauvreté. Il analyse la pauvreté monétaire dans le canton ainsi que les potentiels de la population touchée par la pauvreté et les fardeaux qui pèsent sur elle. Il discute de façon détaillée les forces et les faiblesses de la politique bâloise de lutte contre la pauvreté. Il décrit la situation de pauvreté, évalue les mesures existantes et formule des recommandations d'actions (lesquelles ont été discutées avec les personnes touchées par la pauvreté). Il ne définit toutefois pas des objectifs de lutte contre la pauvreté.

Le canton de **Berne** occupe un rôle de pionnier dans la rédaction de rapports sur la pauvreté. Trois rapports sociaux ont été publiés depuis 2008. Le rapport de 2012 poursuit

l'analyse entamée dans les rapports précédents. Il décrit la pauvreté et en montre l'évolution. Le rapport fixe l'objectif de réduire de moitié la pauvreté jusqu'en 2020, le taux de pauvreté servant ici d'indicateur. Le rapport 2012 présente en outre un plan de mesures pour atteindre cet objectif et décrit sept mesures prioritaires. La réalisation des objectifs est à chaque fois évaluée dans le rapport suivant. Un prochain rapport sera publié sans doute en décembre 2015. Il comprendra, en plus d'une évaluation de l'état actuel de la mise en œuvre du catalogue de mesures 2012, une enquête par questionnaire réalisée auprès des personnes du canton de Berne touchées par la pauvreté. Les rapports bernois ne se limitent de loin pas aux données de l'aide sociale. Les résultats et les mesures sont discutés lors d'une réunion publique, le sommet social.

Le rapport social (2013) du canton de **Lucerne** fournit une image étendue de la situation sociale de la population. Il insiste sur les grandes tendances de l'évolution de la société. Cependant, il prête également attention à certains domaines de vie, notamment le bien-être et la pauvreté, et il analyse également les ressentis de groupes de population importants du point de vue de la politique sociale. Il fournit une bonne analyse de situation mais il ne contient ni objectifs ni mesures dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et ne prévoit pas non plus d'évaluation.

Le canton de **Soleure** dispose également d'un rapport social étendu (2013). Un chapitre est explicitement consacré à la pauvreté dans le canton. Cependant, aucun objectif concret de lutte contre la pauvreté n'est fixé. Le rapport signale qu'aucune mesure de lutte contre la pauvreté n'a été prise précédemment, mais il en promet et cite des enjeux. Il doit servir de base à l'élaboration d'une stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté. Soleure envisage d'établir périodiquement un rapport social, qui sera à l'avenir lié à la planification sociale.

Le rapport social (2011) du canton de **Vaud** décrit le contexte économique et socio-démographique ainsi que la politique sociale du canton et il consacre un sous-chapitre à la pauvreté. Il évalue en outre les mesures de politique sociale existantes (par exemple le programme FORJAD<sup>2</sup>). Le rapport fournit donc une analyse de situation approfondie. Il ne formule cependant pas d'objectifs dans le domaine de la lutte

---

<sup>2</sup> Le projet FORJAD du canton de Vaud prévoit que les jeunes adultes dépendant de l'aide sociale sont soutenus par des bourses.

**Les cantons qui disposent d'un rapport sur**

**la pauvreté:**

Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Soleure et Vaud.

**Les cantons dans lesquels un tel rapport est en cours d'élaboration:**

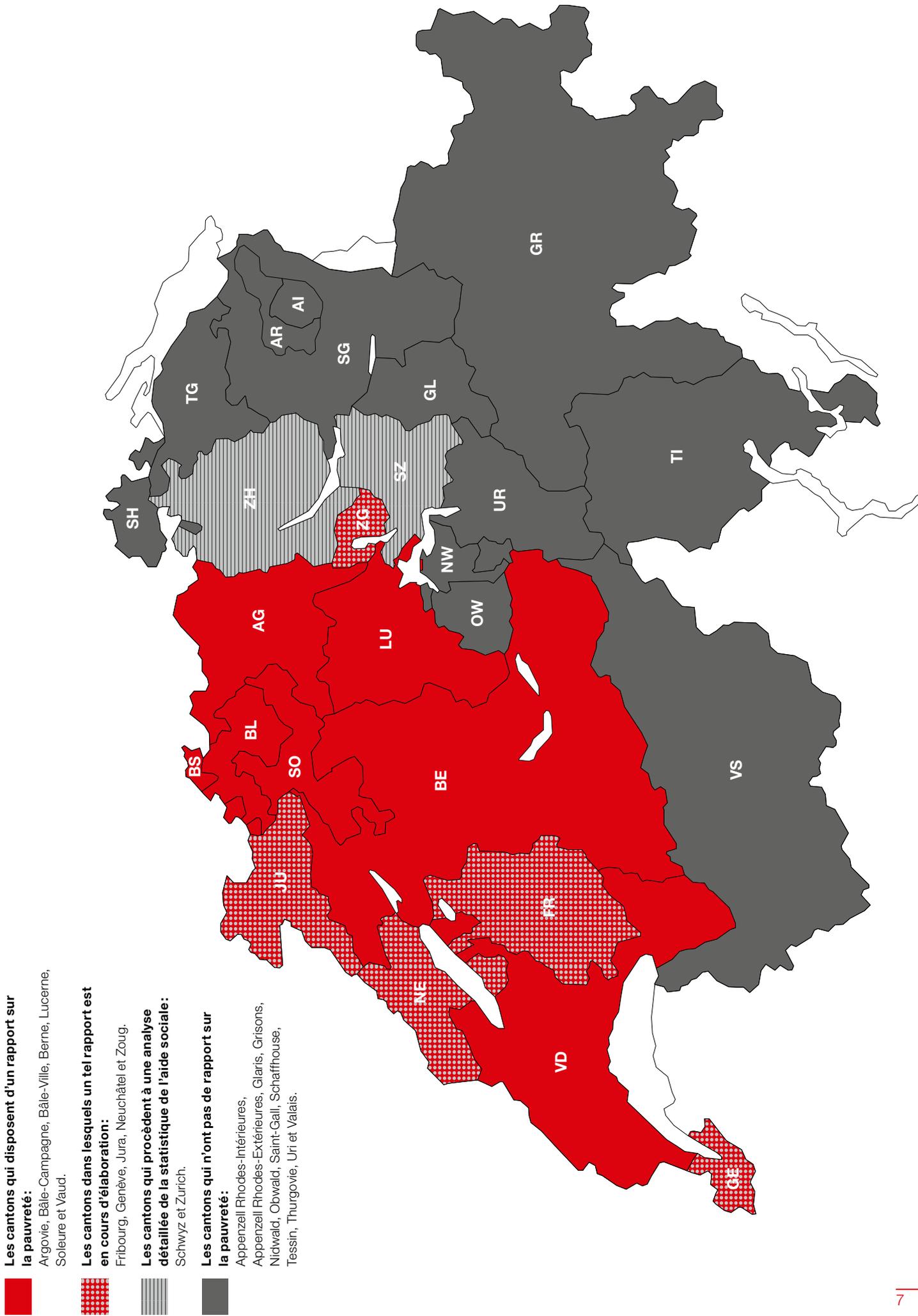
Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel et Zoug.

**Les cantons qui procèdent à une analyse détaillée de la statistique de l'aide sociale:**

Schwyz et Zurich.

**Les cantons qui n'ont pas de rapport sur la pauvreté:**

Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Thurgovie, Uri et Valais.



contre la pauvreté ni de nouvelles mesures. Un nouveau rapport est prévu pour 2016.

### 2.3 Appréciation des progrès dans les rapports cantonaux sur la pauvreté

Les rapports cantonaux sur la pauvreté contribuent à lever le tabou sur la pauvreté et à faire de la lutte contre la pauvreté une tâche de la société. Ces cinq dernières années, des progrès ont été réalisés dans les rapports sociaux cantonaux : sept cantons disposent à ce jour de rapports sur la pauvreté et cinq sont en train d'en élaborer un alors que deux autres publient régulièrement des analyses détaillées de la statistique de l'aide sociale. La majorité des cantons suivent les recommandations de la CDAS relative à la forme et au contenu des rapports et fournissent donc des analyses de situation détaillées sur des thèmes centraux<sup>3</sup>. Il apparaît, lorsqu'on considère l'évolution dans l'ensemble des cantons, qu'à peine la moitié d'entre eux ont reconnu la nécessité d'analyses de situation fines dans le domaine de la pauvreté. La plupart des rapports restent cependant descriptifs et douze cantons n'ont toujours pas rédigé de rapports sur la pauvreté. Seul le rapport social du canton de Berne répond à tous les critères : il cite des objectifs concrets, en déduit des mesures et procède à des évaluations. C'est indispensable pour une politique efficace de lutte contre la pauvreté. Le canton de Berne, qui rédige des rapports systématiques réguliers et qui organise, en parallèle, des sommets sociaux, constitue un modèle.

## 3. Tendances de la politique sociale 2015 : des signes de désolidarisation

À l'occasion de la moitié de la décennie « Réduisons de moitié la pauvreté ! », il convient d'examiner non seulement les rapports cantonaux et nationaux sur la pauvreté mais également les tendances actuelles en matière de politique sociale. Dans quelle direction la Suisse évolue-t-elle ? L'analyse des tendances se fonde sur des observations de l'an dernier sur les prestations sous conditions de ressources pertinentes, à savoir l'aide sociale et les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie, ainsi que sur une analyse de l'évolution fiscale des quinze dernières années.

### 3.1 Une digue a cédé dans l'aide sociale

Ces dernières années, de nombreuses interventions demandant des réductions des prestations ont été déposées, parfois avec succès. Elles faisaient valoir que les cantons et les communes ne peuvent plus financer l'aide sociale. Par exemple, les cantons du Valais et de Berne ont réduit de 10 %, de façon linéaire, les coûts de l'aide sociale. Le canton de Nidwald a accepté une nouvelle loi sur l'aide sociale qui autorise des sanctions sensiblement plus dures. Dans le canton de Zurich, une motion soutenue par le PLR, les vert'libéraux et l'UDC demandait de supprimer le caractère impératif des normes CSIAS. Elle a certes été rejetée, mais Zurich a cependant procédé à des réajustements vers le bas des prestations de l'aide sociale. Ainsi, les franchises sur les revenus provenant d'une activité professionnelle ont été abaissées de 600 à 400 francs. On pourrait citer encore de nombreuses interventions et réductions de prestations dans d'autres cantons.

**De quel montant une personne seule ou une famille a-t-elle besoin pour vivre ?** Cette question a occupé le monde politique l'an dernier et a lancé le débat sur l'efficacité de l'aide sociale. Afin que la discussion puisse s'appuyer sur des faits, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a commandé en 2014 deux études. On a évalué l'efficacité des systèmes d'incitation dans l'aide sociale et vérifié si le forfait pour l'entretien couvrait les besoins fondamentaux<sup>4</sup>.

Il est apparu que le forfait pour l'entretien, qui, selon une échelle scientifique, se fonde sur les besoins des 10 % des ménages suisses à plus faible revenu, est aujourd'hui trop

<sup>3</sup> [http://www.sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.09.21\\_SODK\\_Empf.\\_Sozialbericht\\_f\\_WEB.pdf](http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2012.09.21_SODK_Empf._Sozialbericht_f_WEB.pdf)

<sup>4</sup> <http://csias.ch/news/detail/studienergebnisse-zum-grundbedarf-und-anreizsystem-liegen-vor/>

bas pour les petits ménages et l'échelle d'équivalence, qui détermine les besoins d'un ménage de plusieurs personnes à partir de ceux d'un ménage d'une personne, est très **restrictif en comparaison internationale**. En d'autres termes, les familles sont plutôt désavantagées par rapport à celles des pays voisins.

L'évaluation du système des incitations, introduit en 2005, a en outre montré que celui-ci n'est pas appliqué de la même façon dans tous les cantons. Il arrive souvent que la marge de manœuvre des assistants sociaux en contact direct avec les clients ne soit pas entièrement utilisée, **ce qui signifie simplement que la modification du système intervenue en 2005, qui a introduit des incitations et réduit parallèlement le forfait d'entretien, équivaut déjà à une réduction des prestations.**

Le parlement ayant rejeté en juin 2013 la « loi-cadre sur l'aide sociale » et le Conseil fédéral ayant défendu le statu quo dans son rapport sur l'aménagement de l'aide sociale, les cantons et la CSIAS ont gardé leurs responsabilités dans ce domaine. La CSIAS, qui entend donner à ses normes une plus large assise et une légitimité politique, a consulté ses membres sur ses normes au début 2015 et a décidé de les faire désormais approuver par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

**Il est étonnant qu'elle n'ait pas donné suite aux résultats des études de la CSIAS : elle a maintenu inchangé le forfait d'entretien pour les petits ménages, bien qu'il ait été démontré que des mesures étaient nécessaires, et l'a même réduit pour les jeunes adultes et les grandes familles. Cette prestation n'est plus fondée sur les besoins scientifiquement déterminés des 10 % des ménages suisses à plus faible revenu, mais sur une limite arbitraire.**

Il est surprenant que la CDAS ait décidé de réaliser des économies au détriment des jeunes et des familles sans prévoir de mesures d'accompagnement intensives, alors que, par exemple, le programme FORJAD mis en place par le canton de Vaud a eu du succès et qu'il pourrait être repris par d'autres cantons. Dans l'ensemble, la révision des normes CSIAS renforce le principe « prestation et contre-prestation », inscrit dans l'aide sociale depuis 2005, suite à l'introduction du système des incitations. Ainsi, les possibilités de sanctions ont été étendues et les personnes qui ne peuvent rechercher un emploi pour des raisons de santé ou pour des raisons familiales ne touchent plus de

supplément minimal. Depuis peu, on parle même, dans l'aide sociale, d'aide d'urgence.

**Les mesures décidées sont l'expression du fort vent contraire qui souffle ces dernières années sur l'aide sociale. La révision des normes est une décision politique, elle ignore les résultats d'études scientifiques et déterminera le futur aménagement de l'aide sociale. En ce qui concerne le minimum vital social, la révision des normes CSIAS fait sauter une digue.**

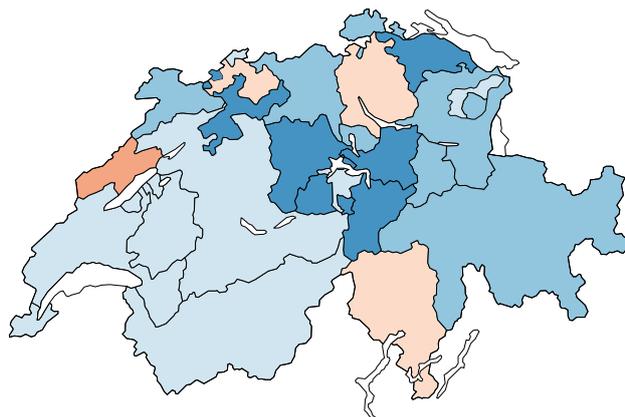
### **3.2 Diminution des réductions individuelles des primes d'assurance-maladie**

Les réductions individuelles des primes (RIP) ont été introduites pour éviter que les primes des assurances-maladie ne grèvent dans une mesure excessive les budgets des ménages disposant de revenus faibles ou moyens. Dans son message du 6 novembre 1991 concernant la révision de l'assurance-maladie, le Conseil fédéral formulait l'objectif de limiter à 8 % la part du revenu imposable d'un ménage affectée aux paiements des primes (après réduction). En 2013, environ 4.24 milliards de francs ont été versés pour les réductions des primes<sup>5</sup>. La Confédération en prend en charge la moitié. Un peu moins du tiers de la population bénéficie des RIP, soit, en tout, 2.3 millions de personnes. Les réductions de primes sont accordées principalement aux enfants, aux adolescents et aux personnes âgées.

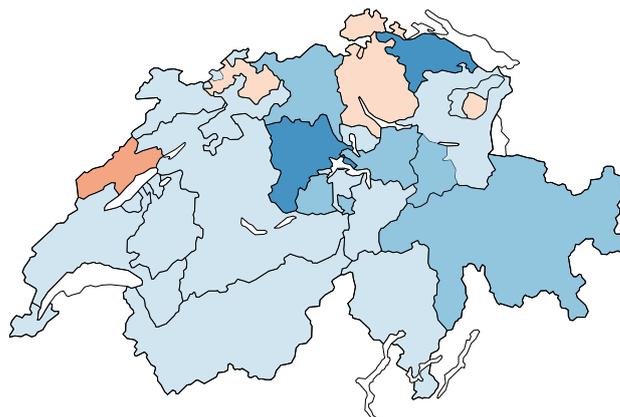
Les réductions individuelles des primes, une prestation sous conditions de ressources située en amont de l'aide sociale, ont également été mises sous pression ces dernières années. **De nombreux cantons ont réduit leurs contributions aux RIP.** Ces deux dernières années, seuls les cantons de Zurich et de Bâle-Ville ont augmenté leurs contributions. Dans tous les autres cantons, des mesures d'économie sont en discussion ou ont été décidées. Par exemple, le canton de Berne a économisé 52 millions de francs sur les RIP. Les personnes compétentes ne sont pas en mesure d'indiquer le nombre de personnes qui ont ainsi perdu le droit à des réductions de primes. Le Grand Conseil du canton d'Argovie a décidé une économie de 13 millions de francs. Quelque 17 000 Argoviennes et Argoviens ont ainsi perdu leur droit. Le canton du Valais, invoquant la nécessité de faire des économies, a réduit de 29 millions le montant affecté aux RIP. 21 000 personnes devront ainsi

<sup>5</sup> [http://www.priminfo.ch/zahlen\\_fakten/fr/paemienverbilligung.pd](http://www.priminfo.ch/zahlen_fakten/fr/paemienverbilligung.pd)

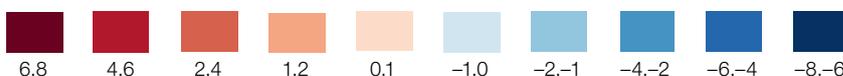
## Baisse de l'impôt sur la fortune pour les 1 % les plus riches et les 25 % les plus riches, modification 2000 – 2014



Charge fiscale sur la fortune (en %), canton et communes  
Célibataires sans enfants avec fortune top 1 %



Charge fiscale sur la fortune (en %), canton et communes  
Célibataires sans enfants avec fortune top 25 %



s'en sortir cette année sans cette prestation. Le canton de Bâle-Campagne, dont les contributions aux réductions des primes sont déjà modestes et dans lequel le nombre de bénéficiaires est déjà le plus faible de Suisse, économise actuellement 1.5 million. Environ 4400 personnes perdent le droit à cette aide.

Dans de nombreux cantons, ces mesures d'économie ont été combattues par la voie du référendum ou de l'initiative. Dans six cantons, des interventions politiques s'opposant à des diminutions des RIP sont pendantes. Dans le canton de Soleure, un référendum a empêché, au printemps 2015, une diminution des RIP.

**Globalement, les dépenses cantonales pour les RIP ont diminué de 169 millions de francs entre 2010 et 2014<sup>6</sup>. C'est d'autant plus choquant que les études les plus récentes montrent que les diminutions touchent avant tout les familles qui disposent d'un revenu à peine supérieur au seuil de pauvreté<sup>7</sup>.**

### 3.3 Cadeaux fiscaux pour les nantis

Les exemples de l'aide sociale et des réductions individuelles des primes sont les témoins du démantèlement social en cours dans les cantons. Ces dernières années, le démantèlement a souvent été justifié, au niveau politique,

par le manque de ressources financières. On a, jusqu'à maintenant, peu prêté attention, dans ce débat, à la cause principale de ce manque de recettes, à savoir la concurrence fiscale agressive.

Caritas se penche donc également, dans le présent état des lieux de la politique de lutte contre la pauvreté, sur l'évolution fiscale des 15 dernières années. L'analyse se fonde sur les enquêtes du projet Sinergia « The Swiss Confederation: a National Laboratory for Research on Fiscal and Political Decentralization » du Fonds national suisse<sup>8</sup>. Celles-ci mesurent la charge fiscale pour un centile déterminé, par exemple le pourcent le plus élevé (top 1 %) des revenus ou des fortunes, ou le revenu moyen. L'analyse de l'évolution fiscale des tranches sélectionnées (par exemple top 1 %) est plus significative que celle d'un montant fixe, car elle tient compte de l'inflation et de la croissance économique.

À l'exception de Zurich, du Tessin, de Bâle-Ville et de Neuchâtel, tous les cantons ont abaissé leurs impôts sur la fortune pour les 1 % les plus riches entre 2000 et 2014. Les cantons d'Uri, de Schwyz, de Soleure, d'Obwald, de Lucerne et de Thurgovie les ont même réduits de plus de moitié. Lucerne et Thurgovie les ont également sensiblement abaissés pour les 25 % les plus fortunés.

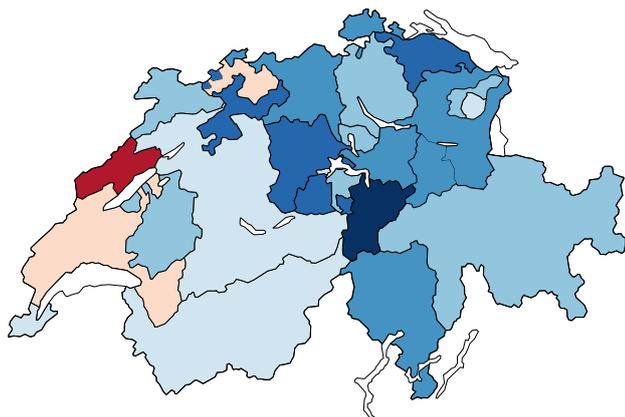
Les impôts sur le revenu des personnes physiques constituent la source de recettes la plus importante de la plupart des cantons (les impôts sur les entreprises ne sont plus importants que dans les cantons de Bâle-Ville et de Zoug).

<sup>6</sup> <https://www.ktipp.ch/artikel/d/praemienverbilligungen-kantone-sparen-auf-kosten-der-wenigverdiener/>

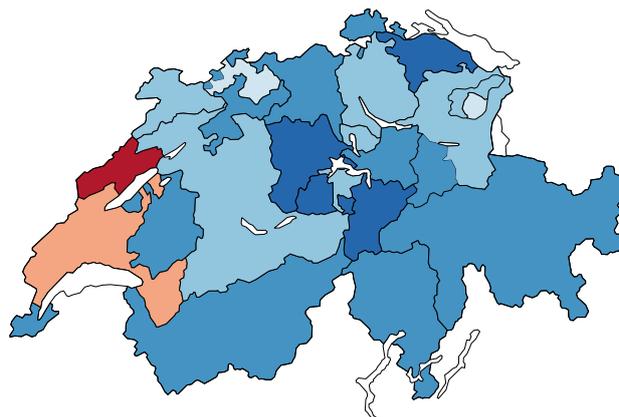
<sup>7</sup> Lampart Daniel, Oberholzer Basili, Gallusser David, Höhere Prämienverbilligungen gegen die Krankenkassen-Prämienlast, Union syndicale suisse, Dossier Nr. 108, Berne, 2015 (avec résumé en français) ([http://www.sgb.ch/uploads/media/108df\\_DL-BO-DG\\_Praemienverbilligung\\_01.pdf](http://www.sgb.ch/uploads/media/108df_DL-BO-DG_Praemienverbilligung_01.pdf))

<sup>8</sup> [www.fiscalfederalism.ch/data/](http://www.fiscalfederalism.ch/data/)

## Charge fiscale du 1 % des revenus les plus élevés, modification 2000 – 2014



Charge fiscale sur les revenus (en %), canton et communes  
Célibataires sans enfants avec revenus top 1 %



Charge fiscale sur les revenus (en %), canton et communes  
Couples mariés avec deux enfants et revenus top 1 %



Si l'on considère l'évolution depuis 2000 de l'impôt sur le revenu dans les cantons, l'on constate que la charge fiscale a baissé pour le revenu moyen dans tous les cantons, à l'exception de Neuchâtel. Le revenu moyen des familles avec deux enfants était, en 2011, de 50300 francs, donc sensiblement inférieur au seuil de pauvreté. L'évolution reflète donc un allègement pour les familles qui n'ont que le minimum vital social. Toutefois, les célibataires qui disposent du revenu moyen font partie de la classe moyenne, mais ils ont également bénéficié au cours des quinze dernières années d'une baisse d'impôt de 2.4% en moyenne.

On constate la même évolution pour le quart des contribuables ayant les revenus les plus élevés. À l'exception de Neuchâtel, tous les cantons ont réduit la charge fiscale pour cette catégorie. Les cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Zoug, de Glaris, de Bâle-Ville, de Thurgovie et du Tessin ont réduit de plus de 2 points de pourcentage l'impôt sur le revenu pour les célibataires faisant partie du quart le plus riche de la population.

La majorité des 1% des contribuables ayant les revenus les plus élevés ont également bénéficié de baisses d'impôt. Dans tous les cantons, à l'exception de Neuchâtel, de Vaud et de Bâle-Campagne, les personnes disposant des revenus les plus élevés paient aujourd'hui moins d'impôts qu'il y a quinze ans. Les écarts entre les cantons se sont creusés. Ce sont les cantons d'Obwald, d'Uri, de Lucerne, de Nidwald et de Thurgovie qui ont accordé les allègements les plus élevés au 1% des contribuables ayant les revenus les plus hauts (baisses comprises entre 4.3 et 6.6 points de pourcentage). Les cantons de Schwyz, de Glaris, de Soleure, de Bâle-Ville, de Schaffhouse, d'Argovie et du Tessin ont offert des baisses

comprises entre 2 et 4 points de pourcentage. Schwyz a rejoint Zoug, le leader de la politique de faible imposition.

Les baisses d'impôts entraînent une réduction immédiate des recettes fiscales, qui pourrait cependant être compensée par l'arrivée de contribuables à revenus élevés. Il est difficile, empiriquement, de démontrer que les cantons ont profité d'une telle compensation, et si oui, dans quelle mesure, de nombreux autres facteurs (par exemple une conjoncture économique favorable) ayant également un effet. Les experts pensent cependant que les baisses fiscales n'ont pas été rentables pour les cantons. La majorité d'entre eux, en menant une politique de faible imposition agressive, se sont retrouvés dans une situation critique.

Dans le passé, les impôts cantonaux sur les successions ont également été réduits. Pour justifier ces baisses, on a évoqué la crainte de voir les contribuables fortunés partir dans un autre canton ou à l'étranger. Des études récentes ne confirment pas cette crainte<sup>9</sup>. Au contraire, elles ont pu démontrer que la modification de l'impôt sur les successions induit une mobilité des personnes aisées moins forte qu'on ne l'avait supposé précédemment. La plupart des riches rentiers conservent leur domicile habituel en dépit des impôts sur les successions. La baisse de ces impôts entraîne donc une réduction des recettes fiscales cantonales. En d'autres termes, il n'existe guère de concurrence fiscale pour les rentiers fortunés.

<sup>9</sup> Brülhart Marius et Parchet Raphaël, Impôt sur les successions et mobilité des contribuables, La Vie économique, 3, 2014 (<http://dievolkswirtschaft.ch/fr/2014/03/bruelhart-6/>).

### 3.4 Actions nécessaires du point de vue de Caritas

Les personnes aisées ont bénéficié ces dernières années de baisses des impôts sur la fortune et des impôts sur le revenu ainsi que de la réduction, ou de la suppression, des impôts sur les successions. Cette concurrence fiscale agressive n'est toutefois profitable que pour les rares cantons qui peuvent compenser les baisses d'impôts par l'arrivée de personnes à haut revenu. Cependant, la plupart de ces nouveaux contribuables viennent d'autres cantons, dont ils péjorent la situation en les quittant. Les baisses d'impôt pour les personnes à haut revenu induisent donc une diminution des recettes pour la grande majorité des cantons, qui resteront dans les chiffres rouges, et pour l'ensemble de la Suisse.

Les cantons ont, ces dernières années, de plus en plus pris prétexte des chiffres rouges pour réduire les prestations sous conditions de ressources, avec des conséquences dévastatrices pour les personnes touchées par la pauvreté et les personnes à faible revenu. Du fait de la réduction des prestations de l'aide sociale, le minimum vital social n'est plus garanti pour toutes les personnes touchées par la pauvreté et la diminution des réductions individuelles des primes risque de faire tomber dans la pauvreté les personnes disposant d'un revenu à peine supérieur au seuil de pauvreté.

L'an passé, ce sont les coûts qui ont dominé les débats sur la sécurité sociale en Suisse. On s'est plu à oublier, dans ces chamailleries sur les baisses des coûts, que la sécurité sociale crée aussi la stabilité sociale. Il est certes exact que les dépenses sociales ont récemment augmenté en chiffres absolus. Cependant, elles sont stables par rapport au produit intérieur brut depuis une dizaine d'années (environ 25 %)<sup>10</sup>. En comparaison avec l'Union européenne (28.3 %), l'Allemagne (28.3 %) ou la France (32.1 %), la Suisse est bien placée. Les dépenses sociales n'y ont pas connu une croissance plus forte que celle de l'économie et elles se sont, par rapport à l'Europe, stabilisées à un niveau bas.

Il est temps de reconnaître cette réalité. Le monde politique doit considérer correctement les coûts du domaine social et corriger les baisses d'impôts accordées aux nantis ces dernières années.

## 4. Conclusion : une politique globale de la pauvreté pour une Suisse solidaire

Globalement, les évolutions de ces dernières années témoignent d'une prise de conscience du problème de la pauvreté en Suisse. La Confédération et la moitié des cantons ont élaboré des principes de base concernant la pauvreté. Ces succès ne constituent cependant que la première étape d'une lutte à long terme contre la pauvreté.

Les tendances actuelles montrent que les prestations cantonales sous conditions de ressources se réduisent. Il faut donc que la Confédération prenne plus de responsabilités dans la couverture des besoins vitaux. Les rapports cantonaux contribuent également à la lutte systématique contre la pauvreté, pour autant qu'ils soient conçus comme des instruments de pilotage et qu'ils définissent des objectifs et des mesures concrètes et qu'ils prévoient des évaluations régulières. Cependant, pour lutter avec succès contre la pauvreté, il est essentiel de parvenir à introduire un changement de cap politique : il faut mettre fin au démantèlement social auquel on a assisté ces dernières années et garantir une société solidaire. À cet effet, il est nécessaire que les personnes aisées apportent leur contribution à la sécurité sociale de ce pays.

<sup>10</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/01/blank/key/03/02.html>

# Efforts des cantons dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles

Le présent monitoring de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles met en évidence les étapes importantes au niveau fédéral et il présente et analyse les efforts des cantons dans la prévention de la pauvreté des familles. La comparaison entre les cantons permet de citer les domaines qui requièrent une action urgente et de présenter de bonnes pratiques, dont d'autres cantons peuvent s'inspirer.

## 1. La politique familiale est une politique sociétale

Les familles constituent une base centrale de notre société. C'est le lieu où les enfants se socialisent et où des valeurs leur sont transmises. En outre, une grande partie du travail de care non rémunéré est effectué dans les familles. Celles-ci constituent un réseau primaire de relations sociales et sont, à ce titre, indispensables à la cohésion et à la solidarité sociales. Bien que les formes et les conditions de vie aient changé, la société attend toujours des familles qu'elles remplissent des tâches fondamentales : elles doivent subvenir aux besoins économiques de tous leurs membres, éduquer et former les enfants, soigner et accompagner les personnes âgées et leurs membres sont tenus de s'entraider de multiples façons. Selon la Constitution fédérale, la Suisse s'engage à protéger et à encourager les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants. Les statistiques actuelles montrent cependant qu'elle n'y parvient qu'insuffisamment.

## 2. L'enfant, un risque de pauvreté

Environ un quart de million de parents et d'enfants vivent actuellement sous le seuil de pauvreté. Tout enfant supplémentaire accroît le risque d'une famille de tomber dans la pauvreté : alors que 3.5 % des couples sans enfant de moins de 65 ans sont touchés par la pauvreté, cette proportion augmente à 5.5 % pour les familles avec un enfant. 8.1 % des familles comptant trois enfants ou plus sont touchées par la pauvreté, soit plus du double que les familles sans enfant. Ce sont les familles monoparentales qui sont les plus touchées par la pauvreté. C'est le cas d'un sixième d'entre elles.

Dans l'aide sociale, les familles sont surreprésentées. Environ 11 % des couples avec enfants bénéficient de prestations de l'aide sociale, un pourcentage supérieur au double de celui des couples sans enfant (5.2 %). Un cinquième des ménages à l'aide sociale sont des familles monoparentales. Un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants et des jeunes.

En Suisse, les familles sont également menacées plus que la moyenne par la pauvreté, nombre d'entre elles disposant d'un revenu ne dépassant que de peu le seuil de pauvreté. Selon les derniers calculs de l'Office fédéral de la statistique (OFS), un quart des familles qui ont plus de trois enfants et un tiers des familles monoparentales sont exposées à un risque de pauvreté.

## 3. Les raisons de la pauvreté des familles

### 3.1 Les enfants coûtent cher

Selon les calculs actuels de la Confédération (2015), les coûts directs d'un enfant s'élèvent à 14 412 francs par an pour une famille monoparentale et à 11 304 francs par an pour un couple avec un enfant. Pour les couples avec deux et trois enfants, ils se montent, au total, à 18 096 et à 21 852 francs par an respectivement<sup>11</sup>. Cependant, les enfants induisent aussi des coûts indirects. Les parents qui ont la garde d'enfants réduisent souvent leur activité professionnelle : ils travaillent à temps partiel ou se retirent complètement de la vie professionnelle pour s'occuper des enfants.

Le travail à temps partiel implique cependant encore différents désavantages : d'une part, le revenu étant plus faible, la rente de vieillesse sera moins élevée. De nombreux travailleurs à temps partiel sont exclus de la prévoyance professionnelle ou ne toucheront que des rentes modestes, situation qui peut être à l'origine de la pauvreté lors de la retraite. D'autre part, les employés à temps partiel ont de moins bonnes perspectives de carrière. Ils ont moins de possibilités de promotion et ont souvent moins l'occasion de suivre des perfectionnements. Ils se voient confier

<sup>11</sup> Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille » déposé le 20 mars 2013, 20 mai 2015, p. 9 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39439.pdf>)

moins de projets intéressants et exigeants et ils ont peut-être un accès limité à des informations pertinentes.

### **3.2 Difficulté à concilier la vie familiale et la vie professionnelle**

En Suisse, les possibilités de concilier le travail familial et une activité lucrative restent insuffisantes. En dépit des efforts faits au niveau fédéral, les structures d'accueil de jour extrafamilial et parascolaire accessibles et à prix abordables restent trop rares. La flexibilisation du travail, qui implique des horaires irréguliers, pose de gros problèmes, notamment aux familles à faible revenu. Les offres institutionnelles d'accueil des enfants, par exemple les crèches, n'offrent pas de solutions pour les personnes travaillant dans un secteur à bas salaire (par exemple en cas de travail sur appel). Les familles touchées par la pauvreté se tournent fréquemment vers les parents de jour, une offre plus avantageuse et plus souple. Ce faisant, elles renoncent le plus souvent à un encouragement précoce professionnel. Par ailleurs, les possibilités de garde dans des situations particulières (pendant les vacances scolaires ou lorsque les enfants sont malades) restent insuffisantes.

### **3.3 La Suisse investit trop peu**

En comparaison internationale, la Suisse investit très peu pour les familles. En 2011, la Suisse a consacré moins de 2 % de son PIB aux familles, soit nettement moins que les pays de l'OCDE (2.55 %)<sup>12</sup>. Le faible subventionnement des places des structures d'accueil saute aux yeux. En comparaison internationale, les parents prennent en charge, en Suisse, une part des coûts de l'accueil extrafamilial supérieure à la moyenne. Ils paient entre environ le double et le triple de ce que paient les parents des pays voisins<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> cf. La base de données de l'OCDE sur la famille. Dépenses publiques afférentes aux prestations familiales (en anglais) [http://www.oecd.org/els/family/PF1\\_1\\_Public\\_spending\\_on\\_family\\_benefits\\_Oct2013.pdf](http://www.oecd.org/els/family/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits_Oct2013.pdf)

<sup>13</sup> Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur » du 22 mars 2013, 1<sup>er</sup> juillet 2015 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40485.pdf>

### **3.4 La couverture des besoins vitaux est insuffisante et non uniforme**

Le système suisse de sécurité sociale se fonde encore dans une large mesure sur un modèle traditionnel de la famille et des rôles et, donc, sur des réalités dépassées. D'une part, le travail à temps partiel reste mal assuré. D'autre part, la couverture des besoins vitaux des familles monoparentales est lacunaire. Par exemple, il manque, même après la révision du droit en matière de contribution d'entretien, une disposition légale fixant l'entretien minimal d'un enfant et, en ce qui concerne les avances sur les pensions alimentaires, il existe encore de grandes différences entre les cantons. L'échec, au niveau fédéral, des prestations complémentaires pour les familles a empêché de mettre en place une couverture des besoins vitaux pour les familles. Seuls les cantons du Tessin, de Soleure, de Vaud et de Genève ont introduit cet instrument efficace.

## **4. Les conséquences de la pauvreté des familles**

### **4.1 Mise en péril de la participation sociale**

La participation à la société est un problème quotidien pour les familles touchées par la pauvreté. Il arrive souvent qu'elles n'aient pas les moyens de payer des cadeaux pour des anniversaires, des leçons de guitare, des camps de ski ou des vacances. Il n'est pas rare que, de ce fait, les enfants touchés par la pauvreté soient exclus et stigmatisés. Une telle situation laisse des traces profondes chez les personnes concernées.

### **4.2 La trappe du cercle vicieux de la pauvreté**

La marginalisation des enfants touchés par la pauvreté n'est le plus souvent pas que provisoire : des études confirment que ces enfants restent dans la précarité dans la suite de leur vie. Les enfants des familles défavorisées sont souvent touchés eux-mêmes plus tard par la pauvreté. Cette situation s'explique notamment par un accès insuffisant de ces enfants à l'encouragement précoce. Les structures ordinaires, jardins d'enfants et écoles notamment, ne sont pas à même de compenser cette inégalité des chances initiale. Les enfants des familles touchées par la pauvreté seront également défavorisés lors de leur entrée dans la vie professionnelle, des bourses n'étant souvent accordées que pour des formations dans les hautes écoles. Ils sont menacés d'être exclus de la société.

## 5. Les trois piliers d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté

La politique familiale comprend de nombreux aspects. Une politique familiale visant à réduire la pauvreté est extrêmement complexe. C'est une politique transversale qui touche la politique sociale, la politique de formation, la politique de l'emploi et la politique du logement<sup>14</sup>, lesquelles sont, en majorité, du ressort des cantons. Une politique efficace nécessite des stratégies ciblées de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles qui définissent des objectifs et des mesures et prévoient des évaluations. Ces stratégies doivent reposer sur trois piliers, à savoir la garantie du minimum vital, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et l'égalité des chances<sup>15</sup>.

- Dans le domaine de la **garantie du minimum vital**, il faut prendre des mesures qui garantissent aux familles un revenu leur permettant de vivre et de participer à la société. Les prestations complémentaires pour familles, par exemple, se sont révélées être un instrument efficace de soutien aux familles touchées par la pauvreté.
- Deuxièmement, une lutte systématique contre la pauvreté des familles donne également aux personnes touchées par la pauvreté la possibilité de **concilier vie professionnelle et vie familiale**. À cet effet, il faut des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire à prix avantageux et accessibles. Les entreprises sont notamment appelées à garantir des modèles de travail compatibles avec des tâches éducatives. Les pères doivent également avoir la possibilité de réduire leurs activités professionnelles en faveur du travail familial.
- Troisièmement, une prévention et une lutte durables contre la pauvreté des familles visent à améliorer **l'égalité des chances**. Il s'agit d'assurer aux personnes socialement défavorisées l'accès à un encouragement précoce de qualité (formation des parents comprise) ainsi qu'à la formation initiale et continue.

## 6. La politique familiale au niveau fédéral, un patchwork

La politique familiale est dans une large mesure du ressort des cantons. Ces dernières années, la Confédération a cependant parfois reconnu qu'elle devait agir et elle a introduit des mesures.

### 6.1 Contributions à la couverture des besoins vitaux au niveau fédéral

Comme l'aide sociale et les autres prestations sous conditions de ressources sont du ressort des cantons, la Confédération ne participe que marginalement à la couverture des besoins vitaux des familles. Cependant, elle s'est, ces dix dernières années, préoccupée de la couverture des besoins vitaux des familles en introduisant, en 2005, l'assurance-maternité, en harmonisant, en 2006, les allocations familiales cantonales et en révisant le droit en matière de contribution d'entretien pour les enfants.

- L'harmonisation des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle a contraint dix-huit cantons à les augmenter aux montants minimaux prescrits, à savoir 200 francs pour les enfants et 250 francs pour les enfants en formation. Depuis 2013, les indépendants et les personnes sans activité lucrative qui ont un revenu modeste ont également droit à des allocations familiales. Les allocations sont indépendantes du revenu et elles sont entièrement versées également aux travailleurs à temps partiel. Quelques cantons, surtout romands, vont au-delà des montants minimaux prescrits.
- Au printemps 2015, le droit en matière de contribution d'entretien pour les enfants a fait l'objet d'une révision. Celle-ci a renforcé le droit de l'enfant à son entretien dans toute la Suisse et amélioré la situation du parent qui en a la charge. À l'avenir, la contribution d'entretien de l'enfant englobe aussi les coûts de prise en charge supportés par le parent qui s'occupe de lui (frais des structures d'accueil et perte de revenu par exemple). Cependant, la révision n'a pas comblé toutes les lacunes (la loi ne fixe notamment pas une contribution d'entretien minimale).
- Les Chambres fédérales ont refusé, après dix ans de débat, d'introduire des prestations complémentaires pour familles dans l'ensemble de la Suisse. La dernière intervention demandant l'introduction d'un tel instrument, une motion de la conseillère nationale Yvonne Feri, a été rejetée en mars 2015. Une solution au niveau suisse ne se dessine pas actuellement.

<sup>14</sup> Nous n'examinerons pas ici le domaine du logement. Pour les efforts des cantons dans le domaine du logement et de la pauvreté, cf. Observations de Caritas sur la politique 2014 de lutte contre la pauvreté

[https://www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Positionspapier/CA\\_Monitoring\\_Pauvreté\\_2014\\_FR\\_Internet.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/media/caritas/Dokumente/Positionspapier/CA_Monitoring_Pauvreté_2014_FR_Internet.pdf)

<sup>15</sup> Ce modèle des trois piliers a été proposé pour la première fois par la CDAS en juin 2013.

[http://www.sodk.ch/fileadmin/user\\_upload/Fachbereiche/Familie\\_und\\_Generationen/f\\_2013.06.28\\_SODK\\_Position\\_Familienpolitik.pdf](http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/f_2013.06.28_SODK_Position_Familienpolitik.pdf)

- Le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté traite également de la pauvreté des familles. Une étude conduite dans plusieurs communes doit montrer les possibilités de mieux soutenir les familles touchées par la pauvreté.

## 6.2 Conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle

Vu que le nombre de femmes qui souhaitent poursuivre une vie professionnelle après avoir fondé une famille ne cesse d'augmenter et que l'on considère qu'un tel désir est judicieux tant du point de vue économique que de celui de la politique sociale, la Confédération a cherché davantage ces dernières années à permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle :

- L'article sur la politique familiale visait à inscrire la politique familiale dans la Constitution. La Confédération et les cantons auraient été tenus d'encourager les mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou une formation. Cet article a été accepté par une faible majorité du peuple, mais il a été refusé par la majorité des cantons. Par la suite, un postulat du conseiller national Manuel Tornare a demandé au Conseil fédéral de présenter un rapport sur les prochaines étapes de la politique de la famille. Dans son rapport, le Conseil fédéral traite de différents champs d'action, mais décide de se concentrer à l'avenir sur l'amélioration de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. En septembre 2015, il ouvre une consultation sur une modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants. Elle vise à abaisser les frais de garde et à mieux adapter les offres aux besoins des parents. Le Conseil fédéral entend mettre à disposition 100 millions de francs supplémentaires pour le financement de ces mesures.
- La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, entrée en vigueur en 2003, est conçue comme un programme d'impulsion. Le parlement l'a prolongée pour la deuxième fois en janvier 2015 et a autorisé un crédit d'engagement de 120 millions. Cette loi vise à étendre l'offre de places d'accueil extrafamilial et parascolaire. Les institutions existantes ne bénéficient d'aides financières que si elles augmentent leurs offres de façon significative. Les places déjà disponibles ne sont pas subventionnées. Ces douze dernières années, ces incitations financières ont permis la création de quelque

48000 nouvelles places d'accueil, plus de la moitié dans des structures collectives d'accueil de jour, le solde dans des structures d'accueil parascolaire.

## 6.3 Contributions à l'égalité des chances

Ce sont avant tout les cantons, les communes et les organisations privées qui travaillent à promouvoir l'égalité des chances d'accès des enfants à l'encouragement précoce et à la formation. Le Réseau d'accueil extrafamilial s'engage depuis des années en faveur d'un changement de paradigme dans l'encouragement précoce<sup>16</sup> : l'encadrement extrafamilial doit combattre l'inégalité des chances initiale par une formation qui s'appuie sur les ressources des enfants et il ne s'agit donc pas seulement d'en assurer la garde. L'allocation des bourses est également régie par les cantons. Les conditions d'accès à de telles prestations et leurs montants varient donc en fonction du domicile. L'entrée en vigueur, en mars 2013, du concordat sur les bourses d'études a été un pas important vers l'harmonisation des régimes cantonaux des bourses d'études. Cependant, les bourses sont versées principalement aux étudiants des hautes écoles. Il faudrait cependant, pour les jeunes adultes touchés par la pauvreté, les étendre à d'autres formations. Le canton de Vaud est actuellement le seul, avec le programme FORJAD, qui soutienne les jeunes adultes touchés par la pauvreté par des bourses et non par des prestations d'aide sociale.

La Confédération porte ses efforts d'une part sur l'encouragement de l'intégration des familles issues de la migration et, d'autre part, sur le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. En 2008, l'Office fédéral des migrations et la Commission fédérale pour les questions de migration ont lancé en commun le projet pilote « Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire »<sup>17</sup>. Ce projet visait à améliorer l'accès aux offres destinées aux parents et aux enfants issus de la migration, à investir dans la qualification interculturelle du personnel d'encadrement et à faire avancer les travaux conceptuels en la matière, notamment à l'échelon communal. En encourageant l'intégration, la Confédération s'engage à l'interface de la migration et de la pauvreté. Elle est à l'origine d'autres activités dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui attache une grande importance aux « chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes ».

<sup>16</sup> <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/Cadre-dorientation/Phjjh/>

<sup>17</sup> <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html>



À ce titre, ce programme s'intéresse aussi au problème de l'encouragement précoce. Cependant, la Confédération se borne à dresser des états des lieux, à améliorer la coordination et à promouvoir les bonnes pratiques.

#### 6.4 Appréciation de l'engagement de la Confédération contre la pauvreté des familles

L'action de la Confédération dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles est jusqu'à maintenant modeste. L'échec de l'introduction des prestations complémentaires pour familles au niveau fédéral en témoigne. Actuellement, la Confédération s'engage principalement dans l'encouragement de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

### 7. Les stratégies cantonales de prévention et de lutte contre la pauvreté

La politique familiale est donc dans une large mesure du ressort des cantons. Ceux-ci ont-ils développé des stratégies afin de combattre efficacement la pauvreté des familles? Caritas Suisse a mené, entre juin et août 2015, une enquête à ce sujet auprès des cantons. Les cantons ont été classés en cinq groupes sur la base des critères ci-après :

1. Il existe une stratégie cantonale : *Berne*
2. Une stratégie cantonale est en cours d'élaboration : *Fribourg et Jura.*
3. Il existe une stratégie cantonale pour un domaine (encouragement précoce) : *Schaffhouse, Zurich, Zoug, Lucerne et Saint-Gall*
4. Il existe des éléments d'une stratégie cantonale : *Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Glaris, Obwald, Soleure, Tessin, Thurgovie et Vaud*
5. Il n'existe pas de stratégie : *Appenzell Rhodes-Intérieures, Genève, Grisons, Neuchâtel, Nidwald, Schwyz, Uri et Valais*

Pour le canton de Berne, le seul qui ait une stratégie de politique familiale qui fasse référence à la lutte contre la pauvreté, les critères ci-après revêtaient une importance centrale pour l'analyse :

- La stratégie établit-elle un lien entre la politique familiale d'une part et la prévention et la lutte contre la pauvreté d'autre part ?
- La stratégie se fonde-t-elle sur une analyse de la situation des familles touchées par la pauvreté ?
- Des objectifs et des mesures sont-ils définis pour les trois piliers de la lutte contre la pauvreté (garantie du minimum vital, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et égalité des chances) ?
- Ces objectifs et ces mesures sont-ils régulièrement évalués ?

#### 7.1 Canton disposant d'une stratégie cantonale de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles

Berne est le seul canton qui dispose d'un document stratégique de politique de la famille qui comprend une analyse de situation de la pauvreté des familles et qui définit, pour les trois piliers, des objectifs et des mesures soumis à des évaluations régulières. Ci-après, on commentera les points forts et les potentiels de développement de cette stratégie.

En novembre 2009, le canton de Berne a publié la « Stratégie de politique familiale du canton de Berne ». A suivi, en 2014, le premier rapport sur sa mise en œuvre. Depuis 2012, le canton de Berne dispose en outre d'une stratégie de développement de la petite enfance, qui insiste particulièrement sur la prévention de la pauvreté.

##### Points forts de la stratégie de politique familiale

- + Il s'agit d'une stratégie indépendante qui ne traite que des familles. Elle analyse la pauvreté des familles, formule des objectifs et définit des champs d'action et des mesures y relatives. Les coûts des mesures sont chiffrés et un ordre de priorité est établi.
- + La stratégie comprend les trois piliers de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles. Ainsi, pour la garantie du minimum vital, on définit des mesures comme les prestations complémentaires pour familles et des allègements fiscaux pour les familles. Pour permettre aux personnes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, on vise à développer les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire pour les enfants. En ce qui concerne l'égalité des chances, on insiste sur la coordination des prestations de conseil et l'on se réfère à une stratégie de développement de la petite enfance, qui est entrée en vigueur en juin 2012.

- ➕ Les mesures formulées sont évaluées tous les quatre ans dans un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale. Le dernier a été publié en avril 2014.

#### **Potentiel de développement:**

- ➔ La stratégie établit un lien avec la lutte contre la pauvreté principalement au niveau économique. La relation entre la pauvreté et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale est faible.
- ➔ La stratégie ne contient que des objectifs partiels généraux: d'une part, l'amélioration des ressources économiques et pédagogiques des familles et, d'autre part, l'amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille. Elle ne fixe pas des objectifs concrets de réduction de la pauvreté des familles.

### **7.2 Cantons dont la stratégie est en cours d'élaboration**

Deux cantons sont en train d'élaborer une stratégie de politique de la famille. La prévention et la lutte contre la pauvreté y occuperont un rôle central.

Le canton de **Fribourg** entend présenter en 2016/2017 une stratégie de politique familiale étendue. La sécurité matérielle des familles, la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la mise à disposition de conseils et d'informations pour les familles, les chances de développement des enfants et des jeunes, la promotion de la solidarité entre les générations et le développement d'une politique de la famille cohérente en constitueront des piliers importants. En outre, le canton analysera avec plus de précision, en 2016, les données relatives au canton de Fribourg de l'enquête sur les familles et les générations de l'Office fédéral de la statistique.

Le canton du **Jura** a publié en 2011 «Familles jurassiennes: portrait et perspectives». Ce document dresse un portrait des familles jurassiennes et établit un inventaire des mesures de politique familiale. Il traite également de l'orientation possible d'une future politique de la famille. Il est prévu de publier une stratégie de politique familiale présentant des objectifs et des mesures de lutte contre la pauvreté des familles.

### **7.3 Cantons disposant de stratégies dans un domaine**

Cinq cantons disposent d'une stratégie dans un domaine de l'égalité des chances, à savoir l'encouragement précoce. Ils sont cités ci-après dans l'ordre de publication de la stratégie en question.

Le canton de **Schaffhouse** a publié en octobre 2012 des lignes directrices sur l'encouragement précoce comprenant des recommandations pour une politique familiale efficace en matière de petite enfance. Celles-ci établissent un lien entre l'encouragement précoce et la lutte contre la pauvreté: elles mentionnent comme groupe-cible les enfants des familles socialement défavorisées et les lieux d'accueil sont aussi conçus comme des lieux de formation. Le programme de législature 2013–2016 insiste sur l'amélioration de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Le canton de **Zurich** a publié en 2012 une stratégie d'encouragement précoce. Celle-ci se réfère explicitement à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et vise à permettre à tous les enfants de prendre un bon départ dans la vie. Des mesures spécifiques doivent accroître les chances des enfants de familles à faible niveau d'instruction, allophones et socialement défavorisées. Les axes de la politique du gouvernement 2015–2019 abordent d'autres lignes directrices ou objectifs pour les différents piliers, mais n'établissent pas de lien explicite avec la lutte contre la pauvreté.

Le canton de **Zoug** dispose depuis septembre 2013 d'une stratégie sur la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance, qui considère l'encouragement précoce comme un instrument de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie prévoit, afin d'éviter que la pauvreté ne se transmette de génération en génération, de soutenir les parents en matière de compétence éducative et de formation des enfants. Sa durée est cependant limitée aux trois à cinq prochaines années. En outre, le gouvernement zougais a édicté en 2011, dans le cadre de la stratégie du gouvernement 2010–2018, un plan de mesures de politique familiale, qui prend certes en considération la garantie du minimum vital, la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et l'égalité des chances, mais ne les met pas en relation avec la lutte contre la pauvreté. Un rapport sur la mise en œuvre de ces mesures est prévu pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2016.

Le canton de **Lucerne** a publié en juillet 2014 une stratégie d'encouragement précoce. Celle-ci établit un lien entre la prévention et la lutte contre la pauvreté et l'encouragement précoce. Le canton dispose en outre de lignes directrices sur la famille, l'enfance et la jeunesse. Toutefois, le lien entre celles-ci et la pauvreté des familles reste marginal. Avec le rapport social 2013, le canton de Lucerne dispose d'une bonne analyse de situation de la pauvreté des familles.

Le canton de **Saint-Gall** est le dernier à avoir publié une stratégie d'encouragement précoce (juillet 2015). Il y déclare vouloir lutter contre la discrimination sociale des familles. La stratégie établit un lien avec la lutte contre la pauvreté en prévoyant un encouragement précoce spécifique. Le canton dispose d'un excellent rapport de base sur l'amélioration de la sécurité sociale des familles (2012), qui ne traite cependant de la lutte contre la pauvreté des familles que sous l'angle de la garantie du minimum vital. Il possède en outre une stratégie de politique de l'enfance et de la jeunesse, qui formule des objectifs et des mesures dans le domaine de l'égalité des chances. Une mesure prévoit une stratégie de politique familiale pour la sécurité sociale des familles.

#### **7.4 Cantons disposant d'éléments d'une stratégie**

De nombreux cantons disposent de quelques éléments dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles. Cette catégorie regroupe les cantons qui traitent de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles dans des documents stratégiques et/ou qui disposent de bons documents de base sur la pauvreté des familles dans le canton (analyses de situation). Les cantons sont mentionnés dans l'ordre alphabétique.

La planification sociale du canton d'**Argovie** comprend une orientation stratégique de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. Celle-ci ne sera cependant débattue au grand conseil qu'en octobre 2015. Elle établit un lien entre la pauvreté des familles et la couverture des besoins vitaux, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et l'égalité des chances. Le gouvernement considère, comme option pour la couverture des besoins vitaux, de transformer les allocations parentales en prestations complémentaires pour familles ou de développer les structures de jour. On envisage, pour évaluer les mesures de la planification sociale, un monitoring de la politique sociale. Le canton dispose en outre d'un bureau de l'égalité et de la famille.

Le canton d'**Appenzel Rhodes-Extérieures** dispose d'une analyse sur l'encouragement financier des familles (2011). Le rapport présente certaines options dans le domaine de la couverture du minimum vital. Il existe également des lignes directrices de politique familiale, qui mentionnent que les enfants constituent un risque de pauvreté. La stratégie de l'office des affaires sociales comprend un champ d'action «familles fortes». L'adaptation de l'accueil extrafamilial aux besoins et le renforcement des compétences parentales par des offres de formation pour les différents groupes-cibles font partie des objectifs cités. Toutefois, ce document ne comprend aucune mesure concrète.

Le canton de **Bâle-Campagne** dispose d'un rapport sur la famille (2010) et, depuis peu, d'un rapport sur la pauvreté (2015) qui comprend des analyses sur la pauvreté des familles et formule des recommandations d'actions. Il dispose en outre d'une unité familles, intégration et services. Certains objectifs de la législature comprennent également des mesures dans le domaine de l'égalité des chances et de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Cependant, il n'est pas établi de lien explicite avec la lutte contre la pauvreté.

Le canton de **Bâle-Ville** dispose d'excellentes données sur la situation des familles touchées par la pauvreté, qui ont été fournies par l'enquête par questionnaire de 2013. Les principes de politique familiale de 2005, qui ne se réfèrent quasiment pas à la lutte contre la pauvreté, sont en cours de révision. Le programme de législature formule des objectifs et des mesures en matière d'égalité des chances et de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, mais il ne fait pas non plus de lien avec la lutte contre la pauvreté.

Le canton de **Glaris** a publié en 2014 un rapport pour une politique familiale efficace. Celui-ci traite de manière générale la pauvreté des familles, mais il ne se fonde pas sur une analyse de situation. Il mentionne des domaines qui nécessitent particulièrement des mesures. Il a débouché sur la mise en place d'un organe de coordination de la politique familiale, le bureau pour les questions familiales.

Dans le canton d'**Obwald**, la pauvreté des familles est traitée dans la stratégie du bureau pour les questions de société. Celle-ci se concentre sur la facilité d'accès aux offres pour les parents et sur l'égalité dans le travail familial et le monde professionnel. Un rapport sur la famille doit analyser les facteurs structurels défavorables aux familles. Les mesures qui en

découlent sont intégrées dans la planification continue des projets 2012–2016 du bureau pour les questions de société.

Le canton de **Soleure** dispose d'un rapport social (2013) qui fournit une bonne analyse de la situation économique des familles. Il existe en outre des lignes directrices et une stratégie pour les familles et les générations (2013) qui formulent des objectifs et des mesures dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles. Cependant, ni les lignes directrices ni la stratégie ne font l'objet d'évaluations. Soleure connaît depuis 2010 des prestations complémentaires pour familles. Celles-ci ont été évaluées en 2014.

Le canton du **Tessin** a fait récemment établir une étude sur la politique familiale, comprenant une enquête auprès des parents qui ont au moins un enfant de moins de quatre ans. Actuellement, il réfléchit, sur la base des résultats obtenus, à de nouvelles mesures de politique familiale. Le Tessin est le premier canton à avoir introduit des prestations complémentaires pour familles : il l'a fait en 1997 déjà.

Le canton de **Thurgovie** dispose d'une stratégie 2014–2018 pour une action coordonnée en matière de politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, qui fait suite à celle de 2009. Elle formule des objectifs et en déduit des mesures, qui ne sont toutefois pas en relation directe avec la lutte contre la pauvreté. Elle propose seulement d'établir une analyse de situation des familles touchées par la pauvreté. Le canton prévoit également de mettre en place une stratégie d'encouragement précoce. En outre, il dispose depuis juin 2010 d'un bureau pour les questions de l'enfance, de la jeunesse et de la famille.

Dans son programme de législature 2012–2017, le canton de **Vaud** fait de la lutte contre la pauvreté des familles l'une de ses priorités. Il faut rendre le logement plus accessible et développer l'offre d'accueil extrafamilial. Par ailleurs, le canton envisage des allègements fiscaux pour les familles et une augmentation des allocations familiales. Un premier bilan a été tiré à mi-législature. Le canton de Vaud dispose par ailleurs de nombreux programmes qui établissent, dans les piliers définis, un lien avec la lutte contre la pauvreté. Depuis 2011, le canton connaît des prestations complémentaires pour familles. Par ailleurs, il joue, avec le projet FORJAD, un rôle de pionnier : les jeunes dépendant de l'aide sociale sont soutenus par des bourses de formation professionnelle.

## 7.5 Cantons ne disposant pas de stratégies

Le canton d'**Appenzell Rhodes-Intérieures** ne mise, au vu de sa taille restreinte, que sur le conseil individuel. Il pense atteindre ainsi l'ensemble du groupe-cible.

Le canton de **Genève** ne dispose pas d'une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. Il a cependant introduit, en 2012, des prestations complémentaires pour familles. La situation des familles touchées par la pauvreté fait l'objet d'estimation dans le cadre des analyses de la statistique de l'aide sociale et des prestations complémentaires pour familles.

Le canton des **Grisons** n'a pas de stratégie, mais considère que le conseil social individuel est un instrument de lutte contre la pauvreté. Celui-ci ne vise cependant pas des groupes-cibles spécifiques.

Le canton de **Neuchâtel** ne dispose pas de stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. En 2013, a été créé, suite à la réorganisation des départements, le Département de l'éducation et de la famille.

Le canton de **Nidwald** ne dispose pas d'une analyse de situation de la pauvreté des familles. Un service de consultation pour les jeunes et les familles est rattaché à l'office cantonal des affaires sociales.

Le canton de **Schwyz** élabore actuellement des lignes directrices pour une politique de l'enfance et de la jeunesse. On ne peut dire, à l'heure actuelle, si celles-ci établiront un lien avec la prévention et la lutte contre la pauvreté.

Le canton d'**Uri** dispose actuellement d'un bureau pour les questions familiales, qui est chargé en premier lieu de tâches de coordination. Les lignes directrices sur la politique de l'enfance et de la jeunesse (2008) sont actuellement en révision. Dans le cadre du projet «Primokiz – réseau local d'encouragement précoce», le canton a publié en avril 2005 une analyse de situation de l'encouragement précoce, qui souligne également les actions nécessaires pour l'élaboration d'une stratégie cantonale.

Le canton du **Valais** dispose d'un Secrétariat à l'égalité et à la famille. Il constitue une unité administrative indépendante rattachée au Département des finances, des institutions et de la santé. Une analyse de la situation des familles est prévue pour 2016.

## 8. Appréciation des stratégies et des éléments de stratégie des cantons

Le présent monitoring analyse les efforts des cantons dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles. Pour garantir une lutte à long terme contre la pauvreté des familles, il faut des stratégies inscrites dans la loi qui définissent des objectifs concrets, en déduisent des mesures et prévoient une évaluation régulière des résultats atteints.

Berne est aujourd'hui le seul canton qui dispose d'une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. Celle-ci s'appuie sur une analyse de situation et définit des objectifs et en déduit des mesures, lesquelles font l'objet d'une évaluation régulière dans des rapports de mise en œuvre. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle n'est toutefois pas explicitement considérée sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Deux cantons sont en train d'élaborer une stratégie de politique familiale. Fribourg entend, dans ce contexte, introduire des prestations complémentaires pour familles et établit ainsi un lien avec la lutte contre la pauvreté des familles. On verra l'importance que le Jura accordera à la lutte contre la pauvreté. Cinq cantons disposent d'une stratégie dans le domaine de l'encouragement précoce vu comme un instrument de lutte contre la pauvreté. Cependant, la couverture des besoins vitaux et la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle sont laissées de côté. Dix cantons disposent d'éléments d'une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ils ont soit de bonnes connaissances de la situation et/ou ils ont consigné des objectifs ou des mesures de lutte contre la pauvreté des familles dans un document stratégique. Ils sont sensibilisés à la pauvreté des familles, mais ne disposent pas de stratégies systématiques de lutte et de prévention. Huit cantons n'ont ni des analyses de situation ni des éléments stratégiques.

Il faut noter qu'une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ne constitue qu'une première étape, certes importante. L'exemple de Berne montre qu'une stratégie ne garantit pas que les mesures qui y sont formulées soient mises en œuvre. Cependant, une stratégie engage le canton à rendre régulièrement compte du travail accompli et à se soucier systématiquement de la pauvreté des familles.

Les cantons romands, en particulier, ont pris des mesures fortes de lutte contre la pauvreté des familles. Le canton de Vaud, qui connaît des prestations complémentaires pour

familles et a lancé le programme FORJAD (des bourses au lieu de l'aide sociale) est un bon exemple en ce qui concerne les mesures. Il lui manque toutefois une stratégie cantonale. De ce fait, un nouveau gouvernement pourrait facilement renoncer à cette orientation, et donc aussi aux programmes et aux mesures.

De nombreux cantons ont formulé des objectifs, par exemple dans l'encouragement de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, mais, le plus souvent, il manque un lien avec la pauvreté. Cet encouragement conduit certes à une mesure comme le développement des offres d'accueil pour les enfants, mais la situation ne s'améliorera pour les personnes touchées par la pauvreté que si ces offres sont avantageuses, flexibles et accessibles et si elles accordent une place centrale à l'encouragement précoce et, partant, au renforcement des ressources des enfants défavorisés.

## 9. Prévention et lutte contre la pauvreté des familles : les exigences de Caritas

En 2010, Caritas Suisse publiait sa déclaration « Réduisons de moitié la pauvreté! ». Celle-ci fixe comme but politique de réduire de moitié en dix ans le nombre de personnes en situation de pauvreté tout en abaissant considérablement le risque de voir la pauvreté se transmettre de génération en génération. La prévention et la lutte contre la pauvreté peuvent apporter une contribution importante à la réalisation de cet objectif. En Suisse, tant la politique familiale que la politique de lutte contre la pauvreté relèvent de la souveraineté des cantons. C'est pour cette raison que Caritas leur demande de développer des stratégies de prévention et de lutte contre la pauvreté. À cet égard, les points ci-après sont capitaux :

### **Reconnaître que la politique familiale est une politique sociétale**

La pauvreté des familles n'est pas seulement lourde à porter pour les personnes concernées : elle est aussi socialement intenable. Les enfants qui grandissent dans des familles touchées par la pauvreté en subissent les conséquences le plus souvent durant toute leur vie. Les mauvaises chances initiales ne peuvent plus être compensées sans un encouragement précoce systématique. La pauvreté monétaire influence d'autres domaines de la vie. Souvent, elle implique également une santé assez mauvaise et des conditions de logement insuffisantes. À long terme, l'absence de lutte contre la pauvreté des familles coûtera cher à la société. Les problèmes sociaux s'aggravent.

### **Adopter une perspective globale**

Une bonne politique familiale qui prévient et combat la pauvreté assure la couverture des besoins vitaux des familles, permet, également aux personnes touchées par la pauvreté, de concilier la vie familiale et la vie professionnelle et garantit l'égalité des chances en donnant accès à l'encouragement précoce et à la formation professionnelle. Une politique familiale qui vise à lutter contre la pauvreté comprend donc des objectifs et des mesures dans les domaines de la couverture des besoins vitaux, de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et de l'égalité des chances.

### **Analyser la situation**

Une politique efficace de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles doit reposer sur des analyses de

situation minutieuses. Les analyses de situation cantonales de la pauvreté sont indispensables pour prendre des mesures adéquates.

### **Adopter des stratégies définissant des objectifs et des mesures et prévoyant des évaluations**

La lutte contre la pauvreté des familles touche de nombreux domaines qui sont, dans une large mesure, du ressort des cantons. Ceux-ci ne peuvent accomplir cette tâche complexe que s'ils disposent de stratégies qui fixent des objectifs et définissent des mesures qui feront l'objet d'évaluations régulières.

---

Auteurs : Bettina Fredrich et Susanne Thürig,  
Service politique sociale  
Courriel : [bfredrich@caritas.ch](mailto:bfredrich@caritas.ch)  
Téléphone : +41 41 419 23 37

**Agir, tout simplement**

**Caritas Suisse**

Adligenswilerstrasse 15  
Case postale  
CH-6002 Lucerne

Téléphone: +41 41 419 22 22  
Téléfax: +41 41 419 24 24  
Courriel: info@caritas.ch

Internet: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Compte postal: 60-7000-4  
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité  
ISO 9001, no. de client 14075  
NPO-Label, no. de client 22116

