



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS
Domaine Famille, générations et société

Projet pour un monitoring national de la pauvreté donnant suite à la motion CSEC-E 19.3953

Version 2.1 du 20.4.2021

Table des matières

1.	Situation initiale	3
2.	Bases et objectifs du monitoring de la pauvreté	4
2.1	Une compréhension multidimensionnelle de la pauvreté partant de l'aspect monétaire	4
2.2	Objectifs du monitoring et connaissances transmises	5
3.	Sources d'information	6
3.1	Indicateurs statistiques.....	6
3.2	Présentation de l'état de la recherche et des connaissances documentées	7
3.3	Recours à des spécialistes	7
4.	Réalisations du monitoring	8
4.1	Rapport de monitoring.....	8
4.2	Événements	8
5.	Défis et solutions	9
5.1	Des attentes élevées concernant les connaissances relatives au pilotage et l'évaluation des mesures	9
5.2	Développement des bases statistiques	10
5.3	La pertinence des comparaisons cantonales.....	11
6.	Exécution de la motion CSEC-E 19.3953 durant la phase de mise en place et la phase opérationnelle	12
6.1	Phase de mise en place (premier cycle).....	12
6.2	Phase opérationnelle (cycles suivants).....	13
6.3	Prise en compte des exigences centrales de la motion CSEC-E 19.3953	15
6.4	Format et publication du rapport	16
7.	Organisation du projet	16
8.	Moyens nécessaires	17
8.1	Phase de mise en place.....	17
8.2	Phase opérationnelle	18
9.	Lien avec la plateforme contre la pauvreté	19
	Annexe : texte de la motion	21

1. Situation initiale

Lors du lancement en 2013 du **Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018**, le Conseil fédéral a entre autres demandé à ce que soit évaluée la mise en place d'un monitoring de la pauvreté dans l'ensemble de la Suisse. Un rapport sur les **bases théoriques du monitoring de la pauvreté** a ainsi été établi par le bureau d'études Econcept en collaboration avec un groupe d'experts dans le cadre de réalisation de ce programme¹.

Sur proposition du groupe de pilotage du programme, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a demandé au Conseil fédéral de maintenir les activités centrales du programme (mise en réseau, échanges, élaboration de bases de travail/instruments pratiques) après son terme et de mettre en place un monitoring de la pauvreté en Suisse. Dans une optique de hiérarchisation des besoins, le Conseil fédéral a renoncé au monitoring en avril 2018 : la priorité a été donnée au maintien des activités de mise en réseau et de traitement de thèmes prioritaires, actuellement assurée jusqu'en 2024. C'est à cet effet que la **Plateforme nationale contre la pauvreté** a été créée pour la période **2019-2024**.

Suite à cela, deux motions exigeant la mise en place d'un monitoring de la pauvreté en Suisse ont été déposées au Parlement (motion Feri 18.3880, motion CSEC-E 19.3953). La motion CSEC-E a été adoptée en septembre 2019 par le Conseil des États et en juin 2020 par le Conseil national. Elle charge le Conseil fédéral d'instaurer un **cycle de monitoring de cinq ans pour la prévention et la lutte contre la pauvreté**. En outre, le Conseil des États a transmis à l'automne 2019 le postulat CSEC-E 19.3954 demandant au Conseil fédéral d'examiner le maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté (voir chap. 9).

D'après la motion CSEC-E 19.3953, le monitoring de la pauvreté doit comprendre les éléments suivants :

- 1) une évaluation des indicateurs de la pauvreté (fondée sur les sources de données nationales et cantonales existantes) ;
- 2) une analyse comparative de la situation dans les cantons ;
- 3) une analyse des mesures de prévention de la pauvreté existantes ;
- 4) des études longitudinales réelles sur le risque de pauvreté et la perméabilité sociale ;
- 5) des connaissances nécessaires au pilotage pour la Confédération, les cantons et les communes.

Les résultats du monitoring doivent être transmis tous les cinq ans à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un rapport afin qu'elle en prenne acte. Lors des débats au Conseil des États, le porte-parole de la motion CSEC-E a donné en exemple le rapport sur l'éducation : comme celui-ci, le monitoring de la pauvreté doit fournir une évaluation indépendante et constituer une référence pour la Confédération, les cantons et les communes. La CSEC-N a quant à elle exprimé le souhait de voir publier un premier rapport de monitoring en 2024.

À plusieurs égards, ces exigences vont **au-delà des bases élaborées dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté** et donnent un poids bien plus important à l'évaluation des mesures, aux comparaisons entre cantons et aux innovations statistiques (études longitudinales). En automne 2020, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a développé un plan de monitoring de la pauvreté qui s'appuyait sur les travaux effectués au préalable par le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et tient compte des exigences du Parlement. Début 2021, le DFI a demandé au Conseil fédéral d'allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce plan. Par décision du 27 janvier 2021, le Conseil fédéral a approuvé à cette fin l'allocation (pour une durée indéterminée) de deux équivalents temps plein et d'un montant annuel de 140 000 francs au titre des moyens matériels. S'y ajoute 0,7 équivalent temps plein en faveur de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les années 2022 et 2023. Ces moyens seront disponibles sous réserve de leur approbation par le Conseil fédéral dans le cadre de la vue d'ensemble des ressources affectées au personnel (juin 2021) et de l'accord du Parlement lors du processus budgétaire annuel.

Étant donné que les ressources allouées par le Conseil fédéral ne permettent pas de couvrir tous les besoins, le plan de monitoring doit être ajusté. Le plan tel qu'il a été adapté aux conditions générales

¹ Sarah Neukomm, Marie-Christine Fontana (2018) : Concept de monitoring suisse de la pauvreté Konzeptionelle Grundlagen (Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 3/18), en particulier p. 89-130 (en allemand, avec résumé en français)

actuelles ressort du présent document. Il intègre les éléments exigés par le Parlement et attache beaucoup d'importance à la possibilité de fournir aux décideurs politiques des connaissances pertinentes pour le pilotage. Un aperçu détaillé de la manière dont le plan satisfait aux exigences centrales de la motion de la CSEC-E se trouve au ch. 6.3.

Trois éléments ont été rayés du plan initial dressé à l'automne 2020. Tout d'abord, la plateforme d'information en ligne ; ensuite, l'analyse fouillée et très exigeante des mesures visant à prévenir et à combattre la pauvreté qui relèvent principalement de la responsabilité des cantons et des communes. Enfin, l'étude approfondie d'une partie des dimensions de la pauvreté : dans le premier rapport de monitoring, seul un nombre limité de dimensions seront passées en revue (voir ch. 2.1), les autres seront progressivement analysées au cours des cycles ultérieurs.

À la suite de ces ajustements, le plan correspond à la notion classique du monitoring en sciences sociales, qui observe l'évolution sociale sur la base d'indicateurs statistiques et produit des connaissances pertinentes et concises (voir ch. 2.2 et 5.1). Parallèlement, les données concernant l'efficacité des stratégies et des mesures politiques sont analysées. Il n'est toutefois pas prévu que le monitoring en soi génère des connaissances en termes d'évaluation ou de pratique (par ex., appréciation de mesures par des experts, identification de bonnes pratiques). Jusqu'à la fin 2024, des travaux de ce genre seront accomplis par la Plateforme nationale contre la pauvreté pour des thèmes prioritaires sélectionnés. La question de savoir dans quelle mesure ces approches seront poursuivies au-delà de 2024 est en suspens (voir chap. 9). S'ils attachent une grande importance à cet aspect, les cantons et les communes sont invités à envisager une participation financière. Le présent plan met en lumière les extensions qui seraient nécessaires pour intégrer davantage d'éléments évaluatifs (analyse des mesures) dans le monitoring de la pauvreté et les défis qui en découleraient.

En termes de calendrier, il ne sera pas possible de présenter un rapport de monitoring complet dès 2024 vu l'ampleur des travaux de mise en place. L'objectif est de parvenir à une publication pour l'année suivante (2025).

2. Bases et objectifs du monitoring de la pauvreté

2.1 Une compréhension multidimensionnelle de la pauvreté partant de l'aspect monétaire

Définir ce qu'on entend par pauvreté est essentiel pour la pertinence du monitoring et déterminant pour sa conception. Comme le projet développé précédemment dans le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, le monitoring s'appuie en premier lieu sur une **définition monétaire de la pauvreté** : une personne est considérée comme pauvre ou menacée par la pauvreté lorsqu'elle vit dans un foyer dont les moyens financiers sont inférieurs à un certain seuil. Cette conception de la pauvreté est fortement ancrée dans la politique sociale et au sein du grand public. La définition monétaire de la pauvreté fait référence pour l'exploitation des données statistiques dans le cadre du monitoring : les indicateurs, tels que le taux de pauvreté, sont calculés sur cette base. Le monitoring peut ainsi se fonder directement sur les statistiques de la pauvreté de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi que sur les principaux chiffres internationaux de la pauvreté.

Le monitoring de la pauvreté associe cette conception à une approche centrée sur les situations de vie qui analyse les interactions entre la pauvreté monétaire et d'autres aspects de la vie (appelés par la suite **dimensions de la pauvreté**). Deux raisons font que cette perspective multidimensionnelle est fondamentale pour le monitoring : premièrement, il est reconnu que le manque de ressources financières va souvent de pair avec d'autres désavantages et que ceux-ci peuvent se renforcer mutuellement ; deuxièmement, la politique de lutte contre la pauvreté met de plus en plus l'accent sur les approches préventives afin d'empêcher en amont que les personnes ne se retrouvent dans des situations de détresse financière. L'intégration de ces approches dans le monitoring nécessite une compréhension des causes et des conséquences de la pauvreté allant au-delà de l'aspect purement financier de la question. Dans les analyses statistiques, cette perspective multidimensionnelle est générée par en comparant la situation de vie de la population concernée par la pauvreté (selon la conception monétaire) avec celle d'autres groupes de population (par ex., état de santé, logement)².

² Il n'est pas prévu d'opérationnaliser l'approche multidimensionnelle (ou approche par les « capacités », voir dernier paragraphe du ch. 2.1) dans la définition statistique de la pauvreté. Il n'existe pas de consensus scientifique sur la façon dont il faudrait procéder.

Les dimensions de la pauvreté prises en compte dans le monitoring ont donc une **double fonction** : elles décrivent non seulement les différents **aspects de la vie**, mais aussi les **domaines politiques** revêtant une grande importance pour la prévention et la lutte contre la pauvreté. En référence aux bases de travail établies dans le cadre du programme, il est prévu de distinguer sept dimensions de la pauvreté :

- finances ;
- éducation ;
- santé ;
- intégration sur le marché du travail ;
- logement ;
- relations sociales ;
- participation politique.

Cette **compréhension multidimensionnelle de la pauvreté** a de profondes répercussions sur la politique en la matière : celle-ci ne peut en effet plus se limiter à des versements compensatoires ou être assimilée à l'aide sociale économique. Son objectif consiste davantage à permettre aux individus de subvenir eux-mêmes à leurs besoins matériels et de prendre part à la vie sociale. Cette conception de la politique de lutte contre la pauvreté intègre des innovations récentes importantes en matière de politique sociale et est compatible sur le plan théorique avec l'approche par les « capacités » de l'économiste lauréat du prix Nobel Amartya Sen. Très influente et largement répandue, cette théorie constitue le cadre de référence heuristique pour le monitoring, comme c'était déjà le cas pour le modèle développé dans le programme national contre la pauvreté.

2.2 Objectifs du monitoring et connaissances transmises

Au regard du concept de monitoring du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et de l'objet de la motion CSEC-E 19.3953, deux objectifs principaux se dégagent :

- 1) **Mettre à disposition des connaissances de base pour le pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté** : L'objectif principal du monitoring est de mettre à disposition des connaissances de base pour le pilotage de la politique de lutte contre la pauvreté en Suisse. À cette fin, le monitoring résume le savoir de la recherche et de l'administration en matière de pauvreté. Il permet aux responsables politiques et aux spécialistes de prendre des décisions en se fondant sur des résultats attestés et sur les connaissances scientifiques actuelles.
- 2) **Créer des possibilités d'apprentissage** : En outre, le monitoring a le potentiel de créer des opportunités d'apprentissage. Il permet d'instaurer un cadre institutionnel grâce auquel les acteurs de la prévention de la pauvreté peuvent échanger sur leurs expériences et apprendre les uns des autres. La mesure dans laquelle le monitoring pourra exploiter ce potentiel dépend de sa conception concrète et des ressources disponibles.

L'une des caractéristiques d'un monitoring est de s'inscrire sur le **long terme**. Un tel instrument sert au suivi continu d'un sujet souvent complexe du point de vue social, dont il retrace l'évolution, et fournit aux décideurs politiques, aux spécialistes et au public intéressé des informations pertinentes et condensées sur le sujet. Les connaissances mises à disposition pour le pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté peuvent être classées en trois grandes thématiques couvrant les sept dimensions de la pauvreté (voir figure 1) :

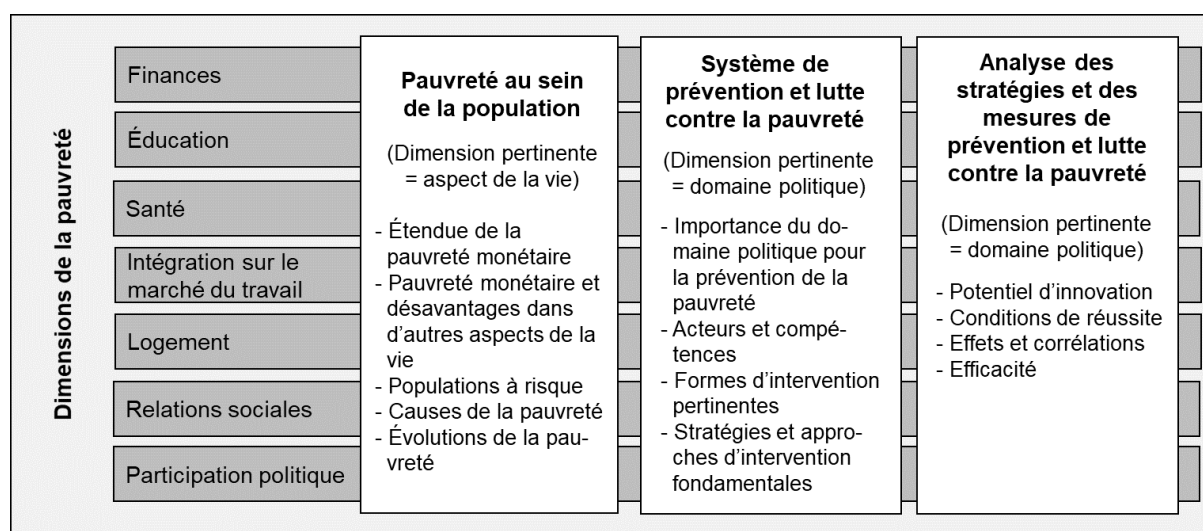
- **Pauvreté au sein de la population : où résident les problèmes ?** Le monitoring décrit la situation en matière de pauvreté au sein de la population suisse, notamment le nombre de personnes touchées par la pauvreté, les groupes à risque et les raisons pour lesquelles les personnes souffrent de pauvreté. Pour ce faire, il se fonde en premier lieu sur la situation financière des ménages et de leurs membres. Le lien est ensuite systématiquement établi avec les autres dimensions de la pauvreté par une étude des différences entre les aspects non financiers de la vie des personnes touchées par la pauvreté monétaire et de celles présentant une meilleure situation financière (par ex. la santé, le logement, la participation politique). Il est important de souligner cet axe, car il permet d'opérer une distinction claire entre le monitoring de la pauvreté et les autres formes de comptes-rendus réguliers traitant de questions et de sujets de société relatifs aux inégalités.
- **Système de prévention et de lutte contre la pauvreté : qui peut faire quoi ?** La politique de lutte contre la pauvreté revêt un caractère transversal, raison pour laquelle il est difficile d'en déterminer les contours. Cela est particulièrement vrai des politiques de prévention. Bon nombre de mesures et d'acteurs importants ne poursuivent pas exclusivement des objectifs relevant de la politique de lutte contre la pauvreté (l'encouragement précoce ou le développement urbain, par ex.),

lesquels, souvent, ne constituent même pas leur but premier. Le monitoring doit donc communiquer clairement sur ce que l'on entend par politique de lutte contre la pauvreté. Pour cela, il convient, d'une part, de développer des catégories adaptées pour définir précisément les instruments, les formes d'intervention et les modes d'action de la politique de lutte contre la pauvreté et, d'autre part, de définir concrètement quels sont les acteurs pertinents dans les différents domaines de la politique de lutte contre la pauvreté et leurs compétences respectives. Enfin, il faut décrire les stratégies et les approches d'intervention fondamentales adoptées par ces acteurs dans le domaine de la politique de lutte contre la pauvreté.

- **Connaissances évaluatives : quelles stratégies et mesures valent la peine d'être appliquées ?** Les connaissances évaluatives portent sur les conditions de réussite, les effets et l'efficacité des plans et des mesures de politique de lutte contre la pauvreté. Elles renseignent les acteurs politiques sur les approches particulièrement utiles ou efficaces. Cependant, la mise à disposition de ces connaissances dans le cadre du monitoring de la pauvreté se voit confrontée à des défis de taille qui seront abordés plus en détail au ch. 5.1.

Ces trois thématiques regroupent des connaissances **pertinentes pour le pilotage** de la prévention et de la lutte contre la pauvreté : pour mener à bien une politique de lutte contre la pauvreté, il faut en effet savoir où sont les problèmes les plus urgents, quels sont les acteurs importants et leurs compétences, et quelles mesures sont les plus judicieuses. La pertinence des connaissances concrètes exposées dans le cadre du monitoring dépend de différents facteurs : caractère nouveau, lien explicite avec la politique, niveau de détail, soin apporté à l'analyse et présentation compréhensible et succincte.

Figure 1 : Dimensions de la pauvreté et problématiques principales du monitoring



3. Sources d'information

Les systèmes de monitoring doivent regrouper principalement des connaissances, des données et des résultats **préexistants**. Outre la continuité du suivi, leur valeur ajoutée réside dans le fait qu'ils regroupent et relient des informations disponibles, dans le bilan qu'ils font de l'état des connaissances au regard de problématiques politiquement pertinentes et dans la mise à disposition des résultats sous forme concise et compréhensible. Cela vaut aussi pour le monitoring de la pauvreté. Mener de nouvelles enquêtes statistiques ou des projets de recherche afin d'acquérir de nouvelles connaissances sur des phénomènes particuliers ne fait pas partie de ses missions principales. Satisfaire aux exigences du monitoring nécessite néanmoins un travail considérable afin de rechercher, réunir et synthétiser les connaissances disponibles. Les trois sources d'information principales décrites ci-après sont utilisées.

3.1 Indicateurs statistiques

Le monitoring de la pauvreté repose sur une série d'indicateurs statistiques. Ceux-ci couvrent les sept dimensions de la pauvreté et définissent dans une certaine mesure la conception et la structure du monitoring. Les indicateurs statistiques ont pour particularité de condenser un grand nombre d'informations et offrent ainsi une rapide vue d'ensemble sur un sujet de société complexe.

Pour un système de monitoring, la série d'indicateurs sur laquelle il repose est centrale, car elle assure la continuité du suivi et sert de repère sur plusieurs cycles. Elle montre également l'évolution du sujet étudié au cours du temps, permettant ainsi l'analyse de problématiques ayant changé et donnant, le cas échéant, des informations sur les effets de mesures prises en matière de politique de lutte contre la pauvreté.

Le concept de monitoring issu du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit une série de 40 indicateurs clés. Ces indicateurs servent en majorité à décrire l'étendue de la pauvreté en Suisse et la situation des personnes touchées par la pauvreté. En principe, ils sont recalculés à chaque cycle. Les indicateurs les plus importants pour le suivi de l'évolution de la pauvreté en Suisse sont actualisés tous les ans. La construction et la surveillance continue des indicateurs nécessitent une collaboration étroite avec l'OFS.

3.2 Présentation de l'état de la recherche et des connaissances documentées

Pour que le monitoring soit utile au pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, il est essentiel que le rapport établi ne se borne pas au commentaire des indicateurs clés. Il convient également de présenter l'état de la recherche sur la pauvreté en Suisse ainsi que des connaissances documentées par d'autres sources (rapports administratifs, sites Internet par ex.). Il y a deux raisons principales à cela :

- L'expérience montre que la valeur explicative des indicateurs statistiques est limitée. Par exemple, si un indicateur montre que les personnes touchées par la pauvreté sont en moyenne en moins bonne santé que le reste de la population, on peut s'interroger sur les causes de ce constat : ces personnes ne sont-elles pas en mesure de payer des actes médicaux importants ? Y a-t-il d'autres obstacles à l'accès au système de santé ? Les personnes concernées par la pauvreté exercent-elles des métiers plus pénibles physiquement ? Ou bien est-ce la pauvreté en elle-même qui a des répercussions sur la santé ? En général, il est impossible de répondre à ce type de questions en se fondant uniquement sur les indicateurs statistiques : il faut faire appel à des connaissances provenant d'autres sources.
- Bon nombre de sujets extrêmement importants en matière de politique de lutte contre la pauvreté ne sont pas adaptés à une représentation par une série d'indicateurs nationaux. Les raisons en sont multiples : il est possible que les études pertinentes en la matière soient de nature qualitative, qu'elles ne portent pas sur toute la Suisse, ou encore qu'elles reposent sur une collecte de données unique. Mais pour pouvoir servir de base à une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur des résultats attestés, le monitoring doit absolument prendre en compte et traiter les résultats de ce type d'études. Actuellement, cela concerne par exemple des sujets tels que la non-sollicitation de l'aide sociale (pour laquelle il n'existe que des analyses statistiques régionales) ou encore les analyses longitudinales sur la mobilité et la perméabilité sociales, qui sont fortement mises en avant dans la motion (pour lesquelles on ne dispose principalement que d'études uniques, voir à ce sujet le ch. 5.2 du présent document).

Le travail sur l'état de la recherche et les connaissances issues d'autres sources occupe une place importante notamment durant les premiers cycles du monitoring. La présente phase pose les bases du projet. Au cours des cycles suivants, ces bases seront mises à jour et certains éléments pourront être approfondis (par ex. par une intégration accrue des recherches internationales ou dans le cadre de thèmes prioritaires). Ces sources d'information (littérature issue de la recherche, rapports administratifs et autres) sont centrales pour le monitoring, car elles permettent d'interpréter les indicateurs clés et de traiter selon les besoins des sujets qui ne sont pas abordés par la série d'indicateurs qui a été définie.

3.3 Recours à des spécialistes

Outre les sources écrites, il est aussi possible de faire appel au savoir propre des spécialistes. Pour cela, établir un contact direct est nécessaire. Les connaissances des spécialistes sont précieuses pour le monitoring, car elles permettent en particulier de se représenter qui sont les acteurs, quelles sont les stratégies et les mesures de la politique de lutte contre la pauvreté, sachant que ces éléments évoluent constamment. C'est important notamment pour les domaines politiques et les acteurs qui ne traitent pas directement de la pauvreté monétaire et qui poursuivent d'autres objectifs en plus de la prévention de la pauvreté. Ces connaissances pourraient en outre servir de source d'information pertinente si les éléments évaluatifs du monitoring étaient renforcés comme le demande la motion de la CSEC-E. Leur utilisation peut constituer un moyen d'obtenir des informations sur les conditions de

réussite et les conséquences des mesures et des plans relatifs à la politique de lutte contre la pauvreté (voir ch. 5.1).

Ces connaissances peuvent être obtenues de différentes manières, notamment : l'intervention de groupes de spécialistes, les entretiens personnels, la demande de contributions ou encore l'attribution de mandats externes. Toutes ces méthodes sont envisageables dans le cadre du monitoring de la pauvreté, et le choix est effectué en fonction de la situation.

L'expertise des spécialistes n'étant pas une source documentaire, le recours à cette source d'information peut de prime abord donner l'impression que le monitoring de la pauvreté ne se limite pas à un simple travail de synthèse, mais crée des connaissances fondamentalement nouvelles. Il convient toutefois de rappeler que le matériel recueilli de la sorte ne constitue pas une « matière brute » soumise par la suite à une analyse scientifique, mais qu'il s'agit d'informations déjà travaillées et ayant fait l'objet d'une réflexion intense.

4. Réalisations du monitoring

Les résultats du monitoring de la pauvreté sont rendus publics de deux façons : par le rapport de monitoring et par les événements qui s'y rapportent.

4.1 Rapport de monitoring

À l'issue de chaque cycle de cinq ans, un rapport de monitoring complet est établi. Le Conseil fédéral en prend connaissance et le transmet au Parlement assorti d'une prise de position.

Le rapport de monitoring intègre les indicateurs clés du monitoring, les inscrit dans un contexte théorique et explique les résultats obtenus. Du point de vue du contenu, il ne se contente pas de commenter les indicateurs clés, et a) présente l'état actuel des connaissances et de la recherche sur la pauvreté en Suisse, b) décrit de manière précise et complète la politique de lutte contre la pauvreté en Suisse et c) comprend des constats sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures prises en la matière (aspect évaluatif).

Le rapport de monitoring est destiné aux décideurs politiques et aux spécialistes de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Il contient des informations riches et variées qui sont présentées de manière concise et sont facilement accessibles. L'objectif est ici avant tout de mettre à disposition une base de connaissances pour le pilotage politique de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

4.2 Événements

Les événements ayant trait au monitoring remplissent deux fonctions :

- **Publication et discussion des résultats** : Tout d'abord, des événements sont organisés pour diffuser les résultats du monitoring, pour en discuter en profondeur et pour en tirer des conclusions possibles aux niveaux politique et pratique. Ces événements ont lieu après la finalisation du rapport de monitoring. L'événement phare est la conférence nationale sur la pauvreté qui a lieu une fois tous les cinq ans et à laquelle participent tous les acteurs importants de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. En parallèle, les résultats sont présentés devant des commissions parlementaires, des conférences cantonales et communales et des associations, et sont intégrés de la sorte au processus politique.
- **Mise en réseau et échanges entre les acteurs** : Par ailleurs, les événements peuvent favoriser la mise en réseau et les échanges entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. À cette fin, il serait envisageable de ponctuer chaque cycle de monitoring d'événements de moindre envergure sous la forme de séminaires spécialisés. Si nécessaire, il serait possible de créer des forums d'échange, au sein desquels les acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté pourraient s'entretenir plus régulièrement de thématiques concrètes.

Dans la phase initiale du monitoring, l'accent est mis sur des événements qui servent à faire connaître les résultats du monitoring et à en discuter. Il va de soi que ces événements débouchent accessoirement sur des échanges et favorisent la mise en réseau, mais aucune manifestation ne sera organisée exclusivement à cette fin. La question de savoir dans quelle mesure ces activités devront être renforcées par la suite dépendra dans une large mesure des besoins des cantons, des villes et des communes en tant qu'acteurs principaux de la politique de lutte contre la pauvreté. On peut imaginer, par exemple, l'organisation d'événements ou la création d'instances qui seraient axés sur les normes

cantoniales en matière de monitoring, le suivi des connaissances issues de rapports de monitoring ou les questions relatives à l'évaluation stratégique et politique de la lutte contre la pauvreté.

5. Défis et solutions

Trois grands défis se posent dans la mise en œuvre du monitoring de la pauvreté tel qu'il est décrit dans le présent document. Ces défis concernent les objectifs du monitoring, les ensembles de données utilisés ainsi que leur potentiel d'analyse. Certains sont liés aux exigences spécifiques de la motion transmise, mais ce n'est pas le cas de tous. Les paragraphes qui suivent décrivent ces défis et exposent des pistes de solution.

5.1 Des attentes élevées concernant les connaissances relatives au pilotage et l'évaluation des mesures

Défi

L'un des objectifs du monitoring étant de mettre à disposition des connaissances pertinentes pour le pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, les attentes en la matière sont élevées. Il convient ainsi de rappeler qu'un monitoring ne peut se substituer aux prises de position politiques et à la recherche du consensus. Les systèmes de monitoring peuvent regrouper des connaissances, des données et des observations existantes et permettent ainsi à la politique et à l'administration de remplir leurs missions du mieux possible et en se fondant sur des résultats attestés. Ils ne peuvent et ne doivent toutefois pas mener directement à des jugements définitifs ni prendre le pas sur les décisions politiques.

En outre, certaines connaissances pertinentes en matière de pilotage sont parfois comprises dans un sens strict et sont assimilées à une évaluation des mesures et des plans relatifs à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Il convient toutefois de noter qu'une telle interprétation de la pertinence des connaissances pour le pilotage serait réductrice. Comme il est expliqué plus haut (voir ch. 2.2), trois champs de connaissances issues du monitoring sont pertinents pour le pilotage : les données relatives à la pauvreté au sein de la population, celles sur les acteurs impliqués dans la prévention de la pauvreté et sur leurs compétences, et enfin les connaissances évaluatives au sujet des stratégies et des mesures efficaces. Les connaissances nécessaires au pilotage ne découlent pas seulement des résultats d'évaluations. Les systèmes de monitoring uniquement destinés au suivi contribuent également à l'identification du problème et fournissent ainsi des informations utiles au pilotage. Ce qui compte est de présenter ce savoir sous une forme succincte qui tienne compte des questions politiques actuelles et de manière à permettre aux acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté à prendre des décisions fondées sur des preuves. Il convient de souligner cet aspect auprès des responsables politiques et des acteurs du monitoring de la pauvreté.

En même temps, il est compréhensible que les éléments évaluatifs suscitent un intérêt particulier, car ils permettent de franchir le fossé entre le caractère descriptif du monitoring de la pauvreté et la pratique. Dans la motion de la CSEC-E, ce souci se reflète dans l'exigence d'analyser les mesures de prévention de la pauvreté existantes. Lors du débat parlementaire, il a été précisé que le but de cette analyse était de montrer « quelles mesures ont eu un effet et lesquelles n'en ont pas eu ». Cela constitue un défi pour deux raisons :

- **La définition des objectifs des systèmes de monitoring** : il est plutôt ambitieux d'attendre d'un système de monitoring qu'il fournisse des connaissances évaluatives. Les systèmes de monitoring servent au suivi sur le long terme de phénomènes et de sujets spécifiques. En sciences politiques, certaines voix plaident pour une séparation claire entre monitoring et évaluation, avançant notamment que contrairement au monitoring, les évaluations sont effectuées au cas par cas, abordent les liens de causalité et expriment des jugements³. En ce qui concerne la motion CSEC-E, il est possible de faire valoir qu'il s'agit avant tout ici d'une question d'« étiquettes ». Si l'on se détache de la définition au sens strict du monitoring, il n'est pas rare que les rapports sur la pauvreté et la situation sociale fournissent non seulement un suivi durable de la situation fondé sur des indicateurs, mais traitent également des stratégies et des mesures appliquées et mettent en lumière de bonnes pratiques.

³ Cf. Andreas Balthasar : Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, in : LEGES 2005/1, p. 65-80.

- **L'état des connaissances évaluatives** : plus problématique en revanche, les connaissances évaluatives répondant à des exigences scientifiques élevées sont relativement rares dans le domaine de la politique de lutte contre la pauvreté et réparties entre des mesures isolées et très diverses. Ce n'est pas le rôle du monitoring de combler cette lacune dans la multitude de sujets qui composent la politique de lutte contre la pauvreté. La tâche serait en outre colossale. À cet égard, le monitoring de la pauvreté a lieu dans des conditions tout à fait différentes de celles des rapports sur l'éducation, qui peuvent s'appuyer sur une longue tradition d'évaluation. De plus, le système éducatif est bien plus simple à identifier et à définir que ne le sont les acteurs et les institutions de la politique de lutte contre la pauvreté (en raison du caractère transversal de ce champ politique). Ces différences s'observent clairement dans la structure du rapport sur l'éducation en Suisse qui, pour chaque niveau éducatif, articule son analyse autour de cinq sous-chapitres : « contexte », « institutions », « efficacité », « efficience » et « équité ». Cette division contient déjà en elle-même un aspect évaluatif. Celui-ci est en un sens intégré à la structure du rapport. Nous n'avons connaissance d'aucun autre rapport sur la pauvreté ou la situation sociale disposant d'une telle structure. Lorsque ces rapports traitent de mesures politiques, ils le font très couramment de manière descriptive ou programmatique (par ex. « ce qui a déjà été fait », « ce qui reste à faire »). Ces mesures sont souvent évoquées de manière ponctuelle ou données à titre d'exemple.

Pistes de solution

Afin de répondre aux fortes attentes et de fournir aux acteurs politiques des connaissances pertinentes pour le pilotage, le monitoring se fonde sur les approches suivantes :

- **Le traitement complet des connaissances et les innovations statistiques** : Pour que le monitoring de la pauvreté soit utile au pilotage, il est essentiel que les connaissances qui en découlent aillent au-delà d'une observation de l'état actuel de la pauvreté en Suisse. Pour y parvenir, deux approches principales sont employées. D'une part, le monitoring traite l'état des connaissances et de la recherche en matière de pauvreté en Suisse et ouvre, par son analyse synthétique, des perspectives dépassant largement le cadre des indicateurs de pauvreté (voir ch. 3.2). D'autre part, il met à profit le potentiel d'analyse et d'innovation de nouvelles sources de données (voir ch. 5.2).
- **La description de stratégies de lutte contre la pauvreté** : Le monitoring de la pauvreté décrit les stratégies et les approches d'intervention fondamentales adoptées par les acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où il existe des analyses scientifiques des effets de ces stratégies pour la Suisse, il en exploite les résultats. Il fait également la lumière sur d'éventuelles lacunes importantes dans la recherche. Toutefois, le monitoring ne procède pas à une évaluation au sens propre du terme et n'examine pas les mesures individuelles.

En principe, le monitoring pourrait employer d'autres approches allant bien au-delà de ces éléments. Il pourrait s'agir en particulier de la **mise à disposition de connaissances évaluatives**. Compte tenu du grand intérêt manifesté par les acteurs politiques, il serait utile d'examiner sous quelle forme le monitoring en soi peut générer des données évaluatives – notamment des connaissances de nature plutôt « molle » et fondées sur l'appréciation des experts. À cette fin, il faudrait mener des travaux élémentaires en définissant les différentes méthodes de production de connaissances évaluatives et en portant un jugement lucide sur leur transparence, leur clarté et leur scientificité. L'organisation d'événements et la création de forums offrant des opportunités d'apprentissage et d'échange d'expériences entre les acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté pourraient également renforcer le volet évaluatif du monitoring. Poursuivre ces pistes demanderait toutefois un travail substantiel et s'accompagnerait de nombreux impondérables. Compte tenu de ces inconvénients et des ressources limitées dont nous disposons, ces éléments n'ont pas été intégrés dans le présent plan (voir chap. 1). Or, si les cantons, les villes et les communes manifestent un vif intérêt pour une extension du monitoring dans ce sens, et s'ils en assurent le financement, il serait aisé de les inclure dans le plan.

5.2 Développement des bases statistiques

Défi

Les chiffres officiels de la pauvreté établis par l'OFS reposent actuellement sur l'**enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC)**. Cette enquête est menée sous forme de questionnaire téléphonique sur un échantillon de 7000 foyers. Dans ces conditions, il est quasiment impossible de réaliser des analyses détaillées sur les risques de pauvreté encourus par des groupes sociaux déterminés. Les analyses longitudinales concernant des individus ne peuvent être menées que sur une durée

très réduite de quatre ans. Les recherches concernant la perméabilité sociale exigées par la motion CSEC-E ne sont par conséquent guère possibles.

Tant au niveau de la Confédération que des cantons, des efforts sont réalisés pour mettre largement à profit les **données administratives** disponibles afin d'étudier la situation financière des ménages (données fiscales, comptes individuels de l'AVS) et d'étendre les possibilités d'analyse par une **mise en lien** de différents jeux de données. Une étude de faisabilité menée dans le cadre du programme « Gestion nationale des données » montre de quelle manière et sous quelle forme la Confédération peut mettre en place une enquête sur les données fiscales dans les cantons à des fins statistiques. En novembre 2020, le Conseil fédéral a chargé le DFI (OFS) et le DFF de prendre les mesures nécessaires en étroite collaboration avec les cantons et de les mettre en œuvre d'ici la fin 2023.

Ces évolutions recèlent aussi un grand potentiel d'innovation pour le monitoring de la pauvreté. Les données administratives permettent des évaluations détaillées sur des groupes de population particuliers et de plus petites unités géographiques (par ex. des cantons ou des types de communes), et ouvrent des possibilités d'analyse longitudinale. Ces données présentant tout de même certaines limites (absence d'évaluations subjectives, accessibilité dans le cadre de l'enquête), il y a lieu de considérer qu'elles ne remplaceront pas l'enquête SILC mais qu'elles la compléteront. Un grand défi sera de déterminer si le calcul des chiffres de la pauvreté dans la Suisse entière dans le cadre de l'enquête SILC et par le biais des données administratives (par ex. le risque de pauvreté) donne des résultats comparables, et comment faire en sorte que ce soit le cas.

Comme les cantons ont un accès direct à leurs propres données fiscales, il est plus facile pour eux que pour la Confédération de faire avancer cette forme d'innovation. Récemment, plusieurs cantons ont utilisé leurs données fiscales pour établir des rapports sur la pauvreté ou la situation sociale (AG, BE, BS, FR, VD, par ex.). En parallèle, des analyses sur la situation économique de la population reposant sur des données fiscales de plusieurs cantons ont été publiées. Le problème pour un monitoring national est que les résultats cantonaux ne sont comparables que si les données ont été traitées et évaluées de la même manière. Il existe actuellement plusieurs initiatives visant à définir des normes pour le monitoring cantonal de la pauvreté (Caritas, Groupement des services de l'action sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin). Définir et appliquer ces normes dans le détail constitue toutefois une tâche complexe et exigeante.

Pistes de solution

- **L'enquête SILC reste la principale source de données du premier rapport de monitoring** : le présent projet part du principe que les indicateurs clés de la pauvreté du premier cycle de monitoring seront construits à partir des données de l'enquête SILC. Utiliser les données administratives dès cette première phase impliquerait de trop grands risques et pourrait menacer la date de publication visée (2025).
- **Une stratégie précoce d'extension des ensembles de données** : le potentiel d'analyse des données administratives concernant le revenu et la fortune (en particulier les données fiscales) doit être pris en compte dès le début du monitoring. Un groupe de travail sera constitué à cet effet durant la phase de mise en place afin de traiter l'évolution des ensembles de données et chercher des moyens d'intégrer des innovations en la matière dans le monitoring (y compris des analyses longitudinales). Au besoin, il pourra se pencher sur la question de la faisabilité et de l'ampleur envisageables d'une coordination des analyses fiscales des cantons.

5.3 La pertinence des comparaisons cantonales

Défi

La motion CSEC-E accorde une grande importance aux comparaisons entre les cantons. Elle demande en effet que le monitoring soit effectué « sur la base des sources cantonales [...] pertinentes », et pas seulement sur des données nationales. Cela constitue un défi pour plusieurs raisons :

- **Le manque de données** : comme indiqué plus haut, le nombre de cas étudiés par l'enquête SILC est trop restreint pour effectuer un calcul des chiffres de la pauvreté à l'échelle cantonale. Pour permettre des analyses comparatives, l'utilisation de jeux de données cantonaux nécessite un immense effort d'harmonisation. Les innovations liées au traitement statistique des données administratives ouvrent cependant de nouvelles possibilités d'analyse à moyen terme. Comme mentionné précédemment, un groupe de travail sera mis en place à cet effet (voir ch. 5.2), le sujet ne sera pas approfondi davantage dans cette section.

- **Les difficultés d'interprétation** : la question de la pertinence des comparaisons entre cantons des indicateurs de pauvreté se pose, car il est probable que les valeurs varient fortement en fonction du contexte (structure économique, prestations liées aux besoins en amont, composition de la population, etc.). Pour pouvoir tirer des conclusions sur les effets des stratégies cantonales sur la prévention de la pauvreté, il faudrait que ces facteurs soient pris en compte et contrôlés sur le plan statistique. Il reste à savoir si cela est réalisable d'une manière appropriée. À cela s'ajoute la difficulté d'identifier quelles différences entre les mesures cantonales expliquent les différences d'effets observées. De plus, le fait que la politique de lutte contre la pauvreté n'est pas seulement du ressort des cantons, mais dépend également beaucoup des communes dans de nombreux domaines ne facilite pas non plus la comparaison.
- **La réticence des acteurs concernés** : l'expérience montre que les acteurs concernés sont souvent très réticents à l'idée de comparer les valeurs d'indicateurs. Ils craignent en effet d'être soumis à des pressions si la comparaison était vue comme un classement ou si elle donnait tout bonnement lieu à un « *naming and shaming* » officiel. La manière dont les données comparées sont présentées et commentées peut être un sujet très sensible. Les difficultés exposées ci-dessus concernant l'interprétation des comparaisons entre cantons pourraient contribuer à renforcer ces réticences.

Pistes de solution

- **Étendre les comparaisons (par ex. au niveau international ou dans le temps) et opérer des choix ciblés** : les cantons ne sont pas la seule échelle de comparaison permettant de tirer des conclusions intéressantes. Il est également possible d'effectuer des comparaisons avec d'autres pays ou entre différentes mesures et de montrer les évolutions en fonction du temps. Par principe, le monitoring de la pauvreté doit être ouvert à toutes ces échelles de comparaison. Il convient ensuite de choisir au cas par cas celle qui sera la plus adaptée et la plus instructive en fonction de la situation. Par ailleurs, les résultats de ces comparaisons ne doivent être publiés que s'ils sont probants et peuvent être interprétés de manière pertinente. Cette stratégie a également été adoptée pour le rapport sur l'éducation⁴.
- **Analyser les rapports des cantons sur la pauvreté et la situation sociale** : les cantons jouent indéniablement un rôle décisif dans la politique de lutte contre la pauvreté. Cela doit se refléter dans le monitoring. Pour les prochaines années, on ne disposera pas encore d'indicateurs de pauvreté cantonaux harmonisés, et donc comparables (voir ch. 5.2). Durant cette phase, le système de monitoring national s'appuiera par conséquent sur une analyse des rapports sur la pauvreté et la situation sociale produits par les cantons. La comparaison qualitative vise à montrer si certains cantons font face de manière plus marquée que d'autres à des problématiques particulières en matière de pauvreté ou adoptent des approches préventives spécifiques. Ces résultats seront intégrés en fonction de la situation dans les chapitres thématiques correspondants du rapport de monitoring.
- **Collaborer étroitement avec les cantons au sujet des comparaisons statistiques** : l'analyse des perspectives et des limites des comparaisons entre les cantons sera confiée au groupe de travail responsable des innovations statistiques. Il convient de faire d'instaurer une collaboration étroite avec les cantons et de mettre à profit les enseignements fournis par d'autres projets et domaines politiques. Il faut déterminer ensemble sous quelle forme les indicateurs de la pauvreté sont utiles aux cantons et leur fournissent des connaissances pertinentes en matière de pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. L'objectif est d'établir une « bonne pratique » qui indique dans quelles conditions la publication des comparaisons entre cantons est judicieuse et adaptée dans le cadre du monitoring de la pauvreté.

6. Exécution de la motion CSEC-E 19.3953 durant la phase de mise en place et la phase opérationnelle

6.1 Phase de mise en place (premier cycle)

Le premier rapport de monitoring doit être publié en 2025. La phase qui s'étend de 2022 à 2025 présente une double particularité. D'une part, elle correspond au premier cycle de monitoring, sa durée est raccourcie et elle doit aboutir à la publication du premier rapport de monitoring. D'autre part, il

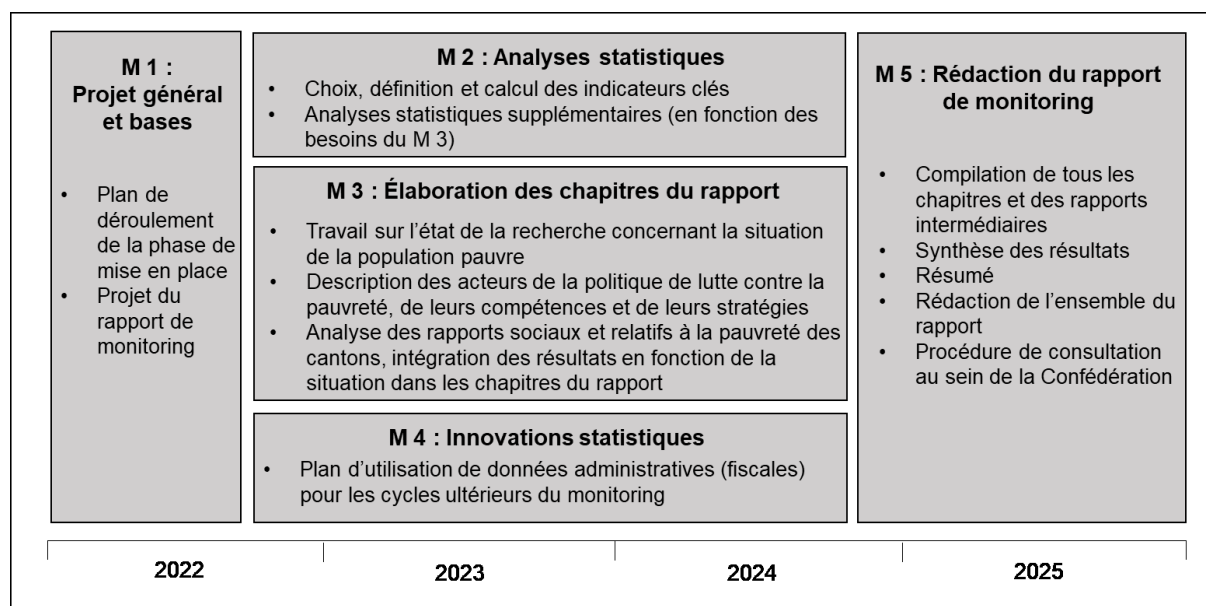
⁴ Voir les explications présentées dans le premier rapport national sur l'éducation : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE : L'éducation en Suisse - rapport 2010, Aarau 2010, p. 11 s.

s'agit d'une phase de mise en place durant laquelle il faudra déterminer les défis clés à relever et poser les bases de la phase opérationnelle (qui débutera en 2026). Ces exigences concernent avant tout l'utilisation de nouvelles sources de données pour la définition d'indicateurs de la pauvreté novateurs pouvant être différenciés par groupes sociaux et unités régionales.

Les travaux concrets réalisés durant la phase de mise en place sont divisés en cinq **modules** dont la chronologie est illustrée dans la figure 3 ci-dessous. L'élaboration du concept général et de la planification détaillée de la phase de mise en place s'étendra jusqu'à l'automne 2022 (module 1). Les indicateurs clés seront ensuite définis et d'éventuelles autres analyses statistiques seront planifiées. Les analyses définitives auront lieu plus tard afin que le monitoring repose sur les données les plus récentes possibles (module 2). En parallèle, les chapitres du rapport consacrés aux différentes dimensions de la pauvreté seront rédigés en collaboration constante avec les responsables du module 3. Pour ce faire, un travail sera réalisé sur l'état de la recherche concernant la situation de la population pauvre. Des documents et des expertises sur les domaines politiques correspondants seront également intégrés (module 3). Durant la même période, le document de base concernant l'utilisation de nouvelles sources de données sera élaboré (module 4). Tous ces travaux devront être terminés au cours du second semestre 2024. Ensuite, il s'agira de rédiger le rapport et de lancer la procédure de consultation au sein de la Confédération afin de publier le rapport vers la fin de l'année 2025 (module 5).

Ce programme est très ambitieux au regard de la durée de ce cycle, qui est réduite à quatre ans. Cela suppose que certains travaux préparatoires soient effectués au cours de l'année précédente. Compte tenu du calendrier et des ressources disponibles, il ne sera pas possible de couvrir de manière exhaustive les sept dimensions de la pauvreté durant la phase de mise en place. L'examen de l'état de la recherche et l'analyse des documents se limiteront donc à trois dimensions. Les autres dimensions de la pauvreté seront principalement discutées sur la base des indicateurs clés et leur présentation complète aura lieu au cours des cycles suivants. Pour des questions de calendrier, la conférence nationale sur la pauvreté ne fait pas encore partie du monitoring. Une conférence de ce type aura lieu en 2024 dans le cadre de la Plateforme nationale contre la pauvreté (voir chap. 9). Afin de diffuser les résultats du monitoring de la pauvreté, il est néanmoins prévu d'organiser, sous une forme adéquate, un événement marquant le coup d'envoi fin 2025 ou début 2026.

Figure 3 : Modules et chronologie de la phase de mise en place



6.2 Phase opérationnelle (cycles suivants)

L'organisation du monitoring diffère entre le premier cycle et la phase opérationnelle sur deux points essentiels :

- **L'ajout de nouveaux jeux de données** : en accord avec les objectifs du programme « Gestion nationale des données » (voir ch. 5.2), les données de l'enquête SILC devraient être complétées par d'autres données administratives (notamment sur le revenu et la fortune grâce à l'enquête sur les données fiscales prévue par l'OFS) à partir de la phase opérationnelle. Cela dégage un grand

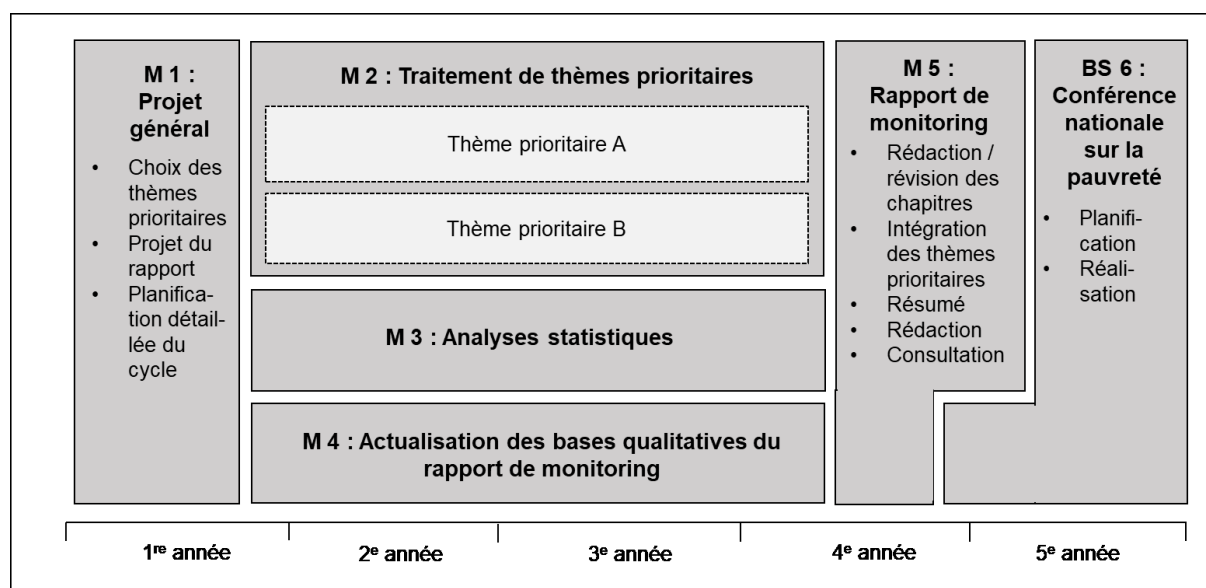
potentiel d'analyse (comparaisons avec de plus petites unités géographiques, analyses longitudinales, etc.), mais pose également le problème de la continuité du suivi de la pauvreté. L'intégration des nouveaux outils d'analyse au monitoring de la pauvreté s'effectuera de manière progressive.

- **Nouveaux thèmes prioritaires** : trois des sept dimensions de la pauvreté seront approfondies au cours du premier cycle, les autres dimensions seront traitées au cours du deuxième cycle. Ensuite, le monitoring de la pauvreté disposera d'une marge de manœuvre pour définir de nouveaux thèmes prioritaires. Cela se fera en concertation avec les acteurs centraux représentés dans les différentes instances du projet (voir chap. 7). On peut raisonnablement s'attendre à un maximum de trois thèmes prioritaires par cycle (par souci de simplicité, on partira du principe qu'il y en a deux dans la suite du présent document). Si nécessaire, il serait aussi concevable d'avoir davantage recours aux éléments évaluatifs qui, pour des raisons de ressources, sont peu sollicités dans les deux premiers cycles. Cela pourrait également signifier qu'on accorde davantage d'importance aux événements et aux forums d'échange, dans lesquels les acteurs apprennent les uns des autres et créent des connaissances évaluatives.

Durant la phase opérationnelle, d'autres activités seront menées de manière plus standardisée. C'est notamment le cas de l'exploitation de la plateforme d'information et, dans une moindre mesure, de l'élaboration du rapport de monitoring. La standardisation devra cependant être suffisamment ouverte pour que ces deux réalisations (et avec elles l'ensemble du monitoring) puissent s'adapter à des changements d'environnement et continuer à se développer de manière dynamique. S'agissant des statistiques, la standardisation nécessitera a priori plus de temps, car la phase opérationnelle sera marquée par l'extension des ensembles de données et l'intégration progressive de nouvelles possibilités d'analyse.

Pour la phase opérationnelle, il est prévu une série de **modules** qui se répéteront à chaque cycle (figure 4). La première année d'un cycle sera consacrée au développement du projet général. Il faudra définir à cet effet des thèmes prioritaires et établir un projet pour le rapport de monitoring. Il faudra aussi définir les passerelles entre l'établissement du rapport et les autres éléments du monitoring (module 1). Le travail sur les thèmes prioritaires s'étalera sur les quatre premières années du cycle (module 2). Des analyses statistiques seront menées pour la nouvelle édition du rapport de monitoring (module 3) et les connaissances qualitatives (état de la recherche sur la situation de la population pauvre, description du système de prévention et de lutte contre la pauvreté) seront constamment mises à jour (module 4). Durant la quatrième année, ces activités aboutiront à la rédaction du nouveau rapport de monitoring (module 5) et les préparatifs de la conférence nationale sur la pauvreté commenceront. Celle-ci aura lieu après la publication du rapport de monitoring et clôturera le cycle (module 6).

Figure 4 : Modules et chronologie de la phase opérationnelle



6.3 Prise en compte des exigences centrales de la motion CSEC-E 19.3953

Comme indiqué au début du présent document, la motion CSEC-E 19.3953 accorde une importance particulière à cinq éléments qui doivent être inclus dans le monitoring national de la pauvreté (voir chap. 1). Pour des raisons qui ont été expliquées en détail plus haut, ces exigences constituent parfois des défis considérables. Certaines d'entre elles ne peuvent pas être directement mises en œuvre, mais nécessitent un temps de préparation. Dans l'ensemble, le monitoring de la pauvreté tel qu'il est conçu actuellement répond à la plupart des exigences de la motion de la CSEC-E. Une exception – comme mentionné au début – est l'analyse des mesures individuelles, qui ne peut être réalisée avec les ressources fédérales disponibles. Le tableau 1 résume la manière dont le monitoring intègre les cinq éléments centraux. Des différences sont à noter entre la phase de mise en place et la phase opérationnelle.

Tableau 1 : Mise en œuvre des exigences centrales de la motion CSEC-E 19.3953

Exigence	Mise en œuvre durant la phase de mise en place	Mise en œuvre durant la phase opérationnelle
1) Analyse des indicateurs de la pauvreté (fondée sur les sources de données nationales et cantonales existantes)	- 40 indicateurs clés conformément au modèle de monitoring issu du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (source principale : SILC)	- Calcul des indicateurs clés tenant compte de nouvelles données (vraisemblablement fiscales), possibilités d'analyses détaillées pour certains groupes sociaux et espaces géographiques spécifiques - Modifications visant à préciser et compléter les indicateurs conformément au document stratégique établi durant la phase de mise en place - Publication, le cas échéant, d'indicateurs produits par les cantons et harmonisés
2) Analyse comparative de la situation dans les cantons	- Analyse qualitative des rapports cantonaux sur la pauvreté et la situation sociale, traitement des résultats du rapport de monitoring en fonction de la situation	- Comparaisons entre cantons reposant sur un ensemble de données élargi, publication d'indicateurs cantonaux conformément à de « bonnes pratiques » à déterminer
3) Analyse des mesures de prévention de la pauvreté existantes	- Description de stratégies mises en œuvre pour la lutte contre la pauvreté dans différents domaines politiques - Prise en compte d'évaluations scientifiques de stratégies et de projets phares (avec accent sur la Suisse)	- Par analogie avec la phase de mise en place ; actualisation des descriptions de la stratégie et prise en considération de nouvelles études évaluatives - En cas d'intérêt et de financement par les cantons, villes et communes : développement et mise en œuvre d'une stratégie de production et de diffusion de connaissances évaluatives (conditions de réussite et effets des mesures et programmes de lutte contre la pauvreté) dans le cadre du monitoring
4) Études longitudinales réelles sur le risque de pauvreté et la perméabilité sociale	- Analyses relatives à la dynamique de la pauvreté sur quatre ans - Travail sur l'état de la recherche concernant la mobilité et la perméabilité sociales	- Analyses longitudinales sur le risque de pauvreté et la mobilité sociale reposant sur un plus vaste ensemble de données conformément au document stratégique établi durant la phase de mise en place - Actualisation du travail sur l'état de la recherche
5) Connaissances pertinentes pour le pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté pour la Confédération, les cantons et les communes	- Informations statistiques succinctes et condensées sur la situation en matière de pauvreté en Suisse (priorité : identification des problèmes) - Travail sur l'état de la recherche sur la pauvreté en Suisse axé sur des problématiques pertinentes pour la politique	- Mêmes éléments que durant la phase de mise en place, plus : analyse des évolutions et des modifications - Transmission des connaissances évaluatives sur les conditions de réussite et les effets des mesures et des plans de politique de lutte contre la pauvreté

6.4 Format et publication du rapport

Le rapport rédigé vers la fin de chaque cycle (voir ch. 4.1) constitue le produit majeur du monitoring. Cette publication de 150 à 250 pages devrait se présenter sous une forme complète. Le Conseil fédéral en prend connaissance et le transmet au Parlement assorti d'une prise de position.

7. Organisation du projet

L'organisation globale du projet comprend trois organes : un groupe de pilotage, un conseil scientifique et un groupe d'accompagnement.

- **Groupe de pilotage** : des institutions responsables de la prévention et de la lutte contre la pauvreté aux trois niveaux étatiques doivent y être représentées. S'y ajoute l'Office fédéral de la statistique en tant que responsable des indicateurs de pauvreté et de la gestion des bases de données. Le groupe de pilotage comprend aussi des représentants d'organisations non gouvernementales engagées dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que des agences et organisations administratives travaillant sur des dimensions de la pauvreté particulières ou des thèmes prioritaires abordés dans l'un des cycles de monitoring. Le groupe de pilotage définit le contenu, la structure et les modalités d'élaboration du rapport de monitoring et commente le résultat.
- **Conseil scientifique** : l'une des tâches essentielles du monitoring est d'élaborer une vue d'ensemble concise et fiable de l'état de la recherche sur la pauvreté en Suisse. Étant donné que le monitoring de la pauvreté aborde des thèmes divers et parfois controversés, une des tâches cruciales du conseil scientifique est l'assurance qualité. Le conseil scientifique offre ses conseils au groupe de pilotage pour la conception du contenu du rapport de monitoring, accompagne l'élaboration du rapport et évalue le produit fini d'un point de vue scientifique. Il est composé d'environ six à huit scientifiques ayant une expertise avérée dans les thèmes prioritaires abordés durant les cycles de monitoring.
- **Groupe d'accompagnement** : le groupe d'accompagnement est composé d'organisations qui jouent un rôle important dans les différents champs de prévention et de lutte contre la pauvreté. En font partie des services administratifs aux trois niveaux étatiques, des associations professionnelles, des organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux. Le groupe d'accompagnement inclut aussi des représentants d'organisations de personnes touchées par la pauvreté. Il est régulièrement informé de l'avancement du monitoring et peut se prononcer sur les étapes franchies. Les membres du groupe d'accompagnement transmettent le point de vue et les connaissances de leurs organisations sur les questions de pauvreté. Ils veillent notamment à ce que le rapport de monitoring donne une image fidèle de la politique de lutte contre la pauvreté en Suisse et du rôle qu'y jouent les différents acteurs.

La composition du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement correspond pour l'essentiel à celle des instances de la Plateforme nationale contre la pauvreté du même nom. Pour la phase de mise en place, il est donc prévu que les groupes de pilotage et d'accompagnement de la plateforme étendent leurs attributions au monitoring, en y associant ponctuellement des membres additionnels spécialement pour le monitoring (en particulier, l'OFS devra être représenté dans le groupe de pilotage). Une décision sur la structure des instances pendant la phase opérationnelle sera prise une fois que les décisions concernant l'avenir de la Plateforme nationale contre la pauvreté seront connues et que l'expérience acquise durant la phase de mise en place du monitoring sera suffisante (probablement fin 2024 ; voir chap. 8).

L'**OFAS** est responsable de la **gestion opérationnelle du projet** de monitoring de la pauvreté. Il planifie, gère et coordonne le monitoring, assure la conception initiale, rédige des articles, édite le rapport global et entretient les contacts nécessaires au sein du DFI. L'**OFS** sera aux commandes dans le **domaine statistique**. Il sera donc représenté au sein du groupe de pilotage et dirigera le groupe de travail sur les innovations statistiques durant la phase de mise en place.

Outre les instances permanentes et le groupe de travail mentionnés ci-dessus, des **groupes de projet** seront établis pour des mandats particuliers. Ils développeront les principes de base du monitoring, approfondiront des thèmes prioritaires ou rédigeront des textes pour le rapport. Une fois leur mandat accompli, les groupes de projet seront dissous. On peut s'attendre à ce que les organisations représentées dans les groupes de pilotage et d'accompagnement soient également présentes dans les groupes de projet.

Les **travaux spécialisés à caractère unique** tels que l'élaboration de rapports sur des thèmes spécifiques seront confiés préférentiellement à des prestataires externes et feront l'objet d'un accompagnement par un groupe de projet. Cette procédure permettra de tirer parti au mieux des compétences des instituts de recherche et des connaissances des experts dans l'administration et les organisations spécialisées. Durant la phase de mise en place, cela concernera en particulier les chapitres du rapport sur les différentes dimensions de la pauvreté. Par souci de continuité et de conservation du savoir-faire, les **travaux récurrents et standardisés** seront réalisés par l'OFAS et – pour les éléments statistiques – par l'OFS.

Les **personnes concernées par la pauvreté** seront représentées dans les instances du projet (groupe d'accompagnement, éventuellement aussi groupes de projet) par l'intermédiaire de leurs organisations et de leurs groupes d'entraide. En outre, des structures organisationnelles de personnes concernées par la pauvreté sont en cours de formation au sein de la Plateforme nationale de lutte contre la pauvreté. L'objectif est d'informer régulièrement ces groupes sur les travaux du monitoring. Enfin, de nombreuses personnes concernées participent à la conférence nationale sur la pauvreté, qui discute des résultats du monitoring et de ses implications pour la prévention et la lutte contre la pauvreté. Une participation des personnes concernées par la pauvreté au-delà de ce cadre n'est pas prévue avant la parution du premier rapport de monitoring. Le calendrier ambitieux, les exigences assez strictes imposées au monitoring et les liens étroits avec la recherche et les statistiques laissent peu de marge pour une coopération plus intense. Toutefois, la Plateforme nationale de lutte contre la pauvreté continue de soutenir et d'élaborer des projets modèles de participation des personnes en situation de pauvreté (au moins jusqu'en 2024). Lors du passage à la phase opérationnelle, il faudra examiner comment inclure les personnes concernées dans les cycles ultérieurs du monitoring.

8. Moyens nécessaires

8.1 Phase de mise en place

En raison de cette conception du monitoring de la pauvreté, des **moyens supplémentaires** seront nécessaires au sein de l'**OFAS** durant la phase de mise en place, d'une part **sur le plan du personnel à hauteur de deux équivalents temps plein** par an (2030 journées de travail au total sur quatre ans), et d'autre part **sur le plan matériel à hauteur de 140 000 francs par an**. Les moyens matériels serviront majoritairement à l'attribution de mandats externes (chapitres du rapport sur les dimensions de la pauvreté comprenant le travail sur l'état de la recherche, analyse des rapports des cantons sur la pauvreté et la situation sociale). Le tableau 2 répertorie les ressources nécessaires à l'OFAS pour chaque module.

L'**OFS**, à qui incombe la responsabilité du volet statistique du projet, a quant à lui besoin de **moyens supplémentaires correspondant à 0,7 équivalent temps plein en 2022 et en 2023**. Ceux-ci seront utilisés pour le développement de la stratégie, l'application concrète des innovations statistiques et le pilotage des groupes de travail ad hoc.

Tableau 2 : Moyens requis par l'OFAS durant la phase de mise en place

Module / Activité	Moyens humains de l'OFAS (en nombre de journées de travail)				Moyens matériels de l'OFAS (en francs)		
	Pilotage	Travail technique	C&G	Total	Mandats externes	Frais	Total
<i>Pilotage et coordination du projet global</i>							
Planification, controlling, coordination, etc.	300	0	0	300	0	30'000	30'000
<i>Module 1 : projet général</i>							
Plan de déroulement Phase de mise en place	20	0	0	20	0	0	0
Projet du rapport de monitoring	20	100	0	120	0	0	0
<i>Module 2 : analyses statistiques</i>							
Indicateurs clés	30	30	0	60	0	0	0
Analyses complémentaires	30	60	0	90	0	0	0
<i>Module 3 : chapitre Dimensions de la pauvreté</i>							
Groupes de travail et prestataires extérieurs	300	300	0	600	360'000	6'000	366'000
Analyse des rapports des cantons sur la pauvreté et la situation sociale	30	30	0	60	80'000	2'000	82'000
<i>Module 4 : stratégie Innovations statistiques</i>							
Élaboration de la stratégie	0	80	0	80	80'000	2'000	82'000
<i>Module 5 : rédaction du rapport de monitoring</i>							
Rédaction avant-propos/bases, conclusion, etc.	50	300	0	350	0	0	0
Synthèse et rédaction finale	100	150	0	250			
Processus de consultation	30	70	0	100	0	0	0
Total	910	1120	0	2030	520'000	40'000	560'000
Total des moyens humains en EPT (par an)	0.9	1.1	0.0	2.0			
Total des moyens matériels					130'000	10'000	140'000

8.2 Phase opérationnelle

Après la phase de mise en place durant laquelle le travail est axé sur la mise en place des structures du projet, l'élaboration d'un premier rapport de monitoring et le développement d'une stratégie d'innovations statistiques, la phase opérationnelle se concentrera sur le traitement des thèmes prioritaires, l'actualisation des connaissances pour le rapport de monitoring (état de la recherche sur la situation de la population pauvre, description des acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté et de leurs compétences) et la réalisation de la conférence nationale sur la pauvreté. Les thèmes prioritaires seront traités par des groupes de travail sous la houlette de l'OFAS et dans le cadre de mandats externes. L'intégration en continu de nouvelles sources de données et leur exploitation seront également gérées par un groupe de travail doté d'un budget pour des mandats externes.

Le besoin en personnel de l'OFAS pour la phase opérationnelle correspond à **deux équivalents temps plein** (environ 2 540 journées de travail sur cinq ans). Les **besoins matériels** s'élèvent à **140 000 francs par an**. Outre les dépenses évoquées pour les mandats externes, les besoins matériels incluent aussi les frais liés à la conférence nationale sur la pauvreté. Le tableau 3 répertorie les ressources nécessaires pour chaque module.

Tableau 3 : Moyens requis par l'OFAS durant la phase opérationnelle

Module / Activité	Moyens humains de l'OFAS (en nombre de journées de travail)				Moyens matériels de l'OFAS (en francs)		
	Pilotage	Travail technique	C&G	Total	Mandats externes	Frais	Total
<i>Pilotage et coordination du projet global</i>							
Planification, controlling, coordination, etc.	370	0	0	370	0	40'000	40'000
<i>Module 1 : projet général</i>							
Choix des thèmes prioritaires, projet du rapport de monitoring, planification détaillée des cycles, etc.	50	150	0	200	0	0	0
<i>Module 2 : traitement de thèmes prioritaires</i>							
Dossier A : groupe de travail avec prestataires	150	150	0	300	160'000	3'000	163'000
Dossier B : groupe de travail avec prestataires	150	150	0	300	160'000	3'000	163'000
<i>Module 3 : analyses statistiques</i>							
Actualisation des indicateurs clés	20	50	0	70	0	0	0
Ajout et utilisation de nouvelles sources de données	50	100	0	150	70'000	2'000	72'000
<i>Module 4 : bases qualitatives du rapport de monitoring</i>							
Actualisation des bases qualitatives	50	200	0	250	0	0	0
<i>Module 5 : Conférence nationale sur la pauvreté</i>							
Planification et réalisation	50	100	100	250	80'000	80'000	160'000
<i>Module 6 : élaboration du nouveau rapport de monitoring</i>							
Rédaction/révision des chapitres du rapport	50	300	0	350	100'000	2'000	102'000
Synthèse et rédaction finale	50	150	0	200	0	0	0
Processus de consultation	30	70	0	100	0	0	0
Total	1020	1420	100	2540	570'000	130'000	700'000
Total des moyens humains en EPT (par an)	0.8	1.1	0.1	2.0			
Total des moyens matériels					114'000	26'000	140'000

9. Lien avec la plateforme contre la pauvreté

Avec l'introduction d'un monitoring national de la pauvreté non limité dans le temps se pose la question de la forme que doit prendre la Plateforme nationale contre la pauvreté à l'avenir. Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 18 avril 2018, l'existence de la Plateforme nationale contre la pauvreté est prévue jusqu'en 2024. Une année plus tard, les travaux de mise en place du monitoring national de la pauvreté devront aussi être accomplis ; à partir du début de 2026, le monitoring entrera dans sa phase opérationnelle. Cela soulève des interrogations quant au lien entre la plateforme et le monitoring de la pauvreté. Le monitoring peut-il remplacer la plateforme à partir de 2026 ? Ou serait-il plus judicieux de continuer à mener les deux projets en parallèle ?

De manière générale, il convient de souligner que la plateforme et le monitoring – sous la forme proposée ici – sont **complémentaires**. Il s'agit de projets distincts qui poursuivent des objectifs séparés :

- **Monitoring de la pauvreté** : Le monitoring aborde la politique de lutte contre la pauvreté d'un point de vue général. Il fournit des connaissances pour le pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et contribue à ce que les décisions politiques puissent être fondées sur des preuves et sur les connaissances actuelles. Le monitoring consacre donc ses ressources au suivi continu de la situation en matière de pauvreté en Suisse, à la construction d'indicateurs pertinents et à la mise à disposition des connaissances sous forme succincte et adaptée à son public.
- **Plateforme nationale contre la pauvreté** : La plateforme est, quant à elle, orientée vers la pratique et vise principalement à générer un nouveau savoir-faire sur des thématiques d'actualité en matière de prévention, d'en tirer des supports pratiques, d'encourager la mise en réseau des acteurs responsables et de soutenir les cantons et les communes dans la mise en œuvre des recommandations en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté. Pour cela, elle implique des personnes touchées par la pauvreté dans ses travaux et étudie de nouveaux modèles de participation. La plateforme a également la possibilité de mener des études (le cas échéant sous forme d'évaluations scientifiques) et de soutenir la planification et la gestion de projets pilotes dans les différents domaines de la prévention de la pauvreté.

Pour l'heure, les perspectives de la Plateforme nationale contre la pauvreté sont limitées à 2024. Au premier trimestre 2022, le Conseil fédéral publiera un rapport sur les activités actuelles de la plateforme en réponse au postulat CSEC-E 19.3954. Une évaluation de l'utilisation et des effets des activités de la plateforme est prévue d'ici 2024. Il faudra alors décider de la suite à lui donner. Si les activités de la plateforme doivent se poursuivre au-delà de 2024, il faudra réviser les structures organisationnelles du monitoring et de la plateforme et, le cas échéant, les adapter compte tenu des expériences faites les années précédentes.

Enfin, il convient de noter que depuis le milieu de l'année 2020, la Plateforme nationale de lutte contre la pauvreté mène, sous la forme de thème prioritaire additionnel, un monitoring des recherches sur les conséquences de la crise du coronavirus sur la pauvreté et les inégalités sociales en Suisse. Un rapport de synthèse est prévu pour l'automne 2021. Ce thème prioritaire supplémentaire abordé par la plateforme se distingue clairement du monitoring de la pauvreté. Il a été défini de manière ad hoc pour obtenir rapidement, dans une situation exceptionnelle, une vue d'ensemble des connaissances existantes. Il est géré en arrière-plan, parallèlement aux travaux en cours de la plateforme, et n'est pas doté d'un ensemble d'indicateurs statistiques ni de rapports réguliers. Cela dit, il est évident que les bases établies dans le cadre de ce thème prioritaire additionnel pourront être utilisées ultérieurement pour le monitoring de la pauvreté.

Annexe : texte de la motion

19.3953

Motion Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz

Wortlaut der Motion vom 04.07.2019

Der Bundesrat wird beauftragt, einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung der Armut einzurichten. Das gesamtschweizerische Monitoring soll auf bestehenden nationalen und kantonalen statistisch relevanten Datenquellen beruhen und eine Auswertung von Armutsindikatoren beinhalten. Die Ergebnisse des Monitorings sollen der Bundesversammlung in Form eines alle fünf Jahre erstellten Berichtes zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Der Bericht nimmt eine vergleichende Analyse der Situationen in den Kantonen vor, analysiert die bestehenden Massnahmen zur Armutsprävention, zeigt auf der Grundlage von (echten) Longitudinalstudien Entwicklungen unter anderem im Bereich der Armutgefährdung und der sozialen Durchlässigkeit auf und liefert steuerungsrelevantes Wissen für die beteiligten Akteure (Bund, Kantone, Gemeinden) im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung.

19.3953

Motion Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE Pauvreté en Suisse. Monitoring régulier de la situation

Texte de la motion du 4.7.2019

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en place un cycle de monitoring de cinq ans visant à assurer un suivi de la situation en matière de prévention de la pauvreté et de lutte contre cette dernière. Ce monitoring national se fondera sur les sources de données nationales et cantonales existantes qui sont pertinentes sur le plan statistique et inclura une évaluation des indicateurs de la pauvreté. Les résultats du monitoring seront transmis à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un rapport pour qu'elle en prenne acte. Ce rapport, établi tous les cinq ans, présentera une analyse comparative de la situation dans les cantons, analysera les mesures de prévention de la pauvreté existantes, montrera, sur la base d'études longitudinales (réelles), l'évolution de la situation, notamment en matière de risque de pauvreté et de perméabilité sociale, et fournira aux acteurs concernés (Confédération, cantons, communes) des enseignements pertinents pour le pilotage en matière de prévention de la pauvreté et de lutte contre cette dernière.