



Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles

Un encouragement et un soutien ciblés permettent de juguler efficacement les répercussions de la pauvreté des familles. Mais atteindre par ces mesures toutes les familles concernées représente un véritable défi. De plus, les systèmes de soutien financier s'adressent en premier lieu à la famille au sens traditionnel, c'est pourquoi ils doivent être actualisés.

EN BREF

- La pauvreté touche avant tout les familles nombreuses, les familles issues de la migration dont les parents ont un faible niveau de formation et les ménages monoparentaux à faible revenu.
- Prévenir et éradiquer durablement la pauvreté des familles passe par l'encouragement individuel des parents et des enfants.
- Les mesures d'encouragement s'avèrent financièrement rentables puisqu'à long terme leur coût est inférieur à celui du soutien financier des parents et des jeunes qui ne sont pas intégrés au marché du travail.
- L'aide sociale est un important filet de sécurité de l'État social, mais elle est peu adaptée aux familles. C'est pourquoi la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) recommande d'étendre à l'ensemble du pays l'octroi en amont de prestations complémentaires pour les familles.
- Notre système social ne tient pas compte de toutes les formes de structure familiale, c'est pourquoi la couverture des besoins vitaux n'est pas toujours garantie. Ces lacunes doivent être comblées.

Ampleur et causes de la pauvreté des familles

En Suisse, nombre de familles font quotidiennement l'expérience de la pauvreté. Près de la moitié des foyers monoparentaux et des couples ayants trois enfants ou plus indiquent que leur revenu suffit à peine à couvrir leurs besoins et qu'ils dépensent chaque mois tout ce qu'ils gagnent. Les dépenses des ménages augmentent avec chaque enfant, notamment en termes de loyer (appartement plus grand et adapté à la famille croissante), de primes d'assurance-maladie et d'accueil extrafamilial des enfants. Parallèlement, le revenu disponible diminue lorsqu'un des parents interrompt ou réduit son activité professionnelle pour une longue période.

On peut parler de pauvreté lorsque le revenu disponible ne suffit plus à couvrir un train de vie modeste. Le recours à l'aide sociale est un indicateur important de la pauvreté. Les familles nombreuses, les familles issues de la migration dont les parents ont un faible niveau de formation, les mères à faible revenu élevant seules des enfants et les pères divorcés, notamment, présentent des taux d'aide sociale supérieurs à la moyenne.

L'âge des parents et des enfants joue également un rôle. Le risque est particulièrement élevé dans les deux premières années de vie des enfants. Plus les parents sont jeunes, plus la probabilité de devoir recourir à l'aide sociale est élevée. La séparation des parents et l'augmentation des dépenses couvrant les besoins vitaux des deux ménages sont une des causes principales de pauvreté des familles. Ainsi, seules quelque 60 % des ménages monoparentaux avec un enfant perçoivent des contributions d'entretien, qui ne couvrent en moyenne que 20 % des besoins. Ce parent qui élève seul ses enfants doit donc subvenir lui-même à la majeure partie des besoins, alors même que ses obligations familiales le gênent dans l'exercice d'une activité lucrative. Mais le parent divorcé, payant des pensions alimentaires (la plupart d'entre eux sont des pères), peut également se retrouver dans une situation financière difficile. Ce type de ménage présente d'ailleurs le taux d'aide sociale le plus élevé des ménages composés d'une seule personne.

Les séparations sont une cause fréquente de la pauvreté des familles. Le risque de pauvreté est toutefois diminué si les deux parents avaient un emploi rémunéré avant leur séparation.

Plus de 70 % des jeunes adultes élevant seuls leur enfant dépendent de l'aide sociale, et ce taux diminue à mesure que l'âge des parents augmente. Il s'agit presque toujours de femmes, alors que les rares hommes élevant seuls leurs enfants n'ont en général pas recours à l'aide sociale. Il semble que cette différence s'explique par la répartition des rôles avant la séparation. Lorsque les mères sont peu ou pas du tout insérées sur le marché du travail, elles rencontrent de grandes difficultés à retrouver un emploi rémunéré après la séparation. Un travail de sensibilisation et d'éducation doit être fait parallèlement aux mesures d'aide financière, et un débat sociétal plus large doit être mené sur l'encouragement

à l'activité professionnelle des mères. Les représentations sur ce que doit être une «bonne» mère et son rôle dans la famille incitent nombre de mères à renoncer tout ou partiellement à une activité professionnelle. A cela s'ajoutent des coûts rédhibitoires pour l'accueil extrafamilial et un découragement fiscal qui entravent les efforts personnels et qui augmentent le risque de précarité en cas de séparations ultérieures.

Investir dans la lutte contre la pauvreté des familles est payant

La pauvreté compromet fortement le développement et les perspectives de formation des enfants et des adolescent-e-s. Plus elle dure, plus son impact sur le développement sanitaire, cognitif et social est important. Or, cet impact persiste même lorsque la situation financière de la famille s'est stabilisée. C'est pourquoi, la société a intérêt à prévenir et éradiquer la pauvreté des familles.

Les besoins et compétences des familles se trouvant au seuil de la pauvreté sont très variables. Comme il ne s'agit pas d'un groupe homogène, une mesure unique ne suffit pas à améliorer durablement la situation. Il est donc nécessaire de conjuguer encouragement individuel et soutien financier. À court terme, ces mesures peuvent avoir un coût élevé pour la société. Mais à long terme, il s'agit d'un investissement rentable dont le coût est inférieur à celui d'un soutien financier permanent.

Encouragement individuel

Lutter efficacement contre la pauvreté des familles exige de combiner des mesures d'intégration sociale et d'encouragement précoce des enfants avec des offres de formation et d'intégration professionnelles des parents.

La longue expérience des villes et des communes montre que les offres d'encouragement destinées aux enfants et aux adolescent-e-s sont particulièrement efficaces pour lutter contre cette pauvreté et y remédier durablement. Un article de la Constitution fédérale est d'ailleurs consacré aux droits fondamentaux des enfants et des jeunes, qui leur assure la protection de leur intégrité et encourage leur développement (art. 11 Cst.). Cet encouragement précoce permet d'éviter que la pauvreté ne se transmette d'une génération à l'autre. L'État et les politiques sociales ne peuvent répondre à tous les problèmes, mais peuvent tenter d'éviter la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale de génération en génération.

L'intégration professionnelle des parents est également décisive en termes d'encouragement des familles vulnérables. Le système économique porte lui aussi une responsabilité particulière, puisque nombre de familles à faible revenu font partie des *working poor*. Les parents travaillent, mais leurs salaires sont faibles et souvent irréguliers. Les rapports de travail sont fréquemment marqués par une planification à court terme, des exigences de flexibilités imposées unilatéralement et un revenu incertain. Il est donc difficile pour ces parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, et impossible de subvenir à leurs besoins fondamentaux. Les ménages monoparentaux sont à cet égard embléma-

tiques: les parents élevant seuls leurs enfants sont plus nombreux à travailler (36,7 %) que les autres ménages bénéficiant de l'aide sociale, mais ils ne gagnent pas suffisamment pour couvrir leurs besoins et ceux de leurs enfants.

Soutien financier

Il y a en Suisse plusieurs prestations permettant de compenser une partie de la charge financière des ménages avec enfants et censées contribuer à prévenir la pauvreté des familles.

À l'échelon fédéral, il s'agit des prescriptions relatives aux réductions de primes d'assurance-maladie, aux allocations familiales et de formation, aux contributions d'entretien, ainsi qu'aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. L'aménagement de ces prestations étant toutefois du ressort des cantons, il existe des différences considérables.

Des exigences relatives aux contributions d'entretien uniformes au niveau national entreront en vigueur dès 2022: il sera donc plus facile de faire valoir son droit. Par ailleurs, le Tribunal fédéral peut intervenir si les cantons n'observent pas les exigences minimales de la Confédération, par exemple en matière de réduction des primes d'assurance-maladie. S'agissant spécifiquement du soutien financier des familles, il reste néanmoins des écarts considérables entre cantons.

L'aide sociale n'est pas un moyen approprié de soutien aux familles. Il est recommandé d'introduire des prestations complémentaires pour les familles à l'échelon du pays.

En 2017, les prestations sociales destinées aux familles et aux enfants s'élevaient en Suisse à 10,5 milliards de francs, soit 6 % de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale ou 1,6 % du produit intérieur brut (PIB).

Les cantons peuvent en outre contribuer à prévenir la pauvreté des familles en développant le système de formation, en offrant des logements abordables et adaptés ou en octroyant des avances sur contributions d'entretien et des prestations complémentaires spéciales. Ces dernières visent à prévenir la dépendance à l'aide sociale. C'est à ce titre que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) les recommande. Elles permettent de limiter les dépenses de l'aide sociale, évitent la stigmatisation des familles dans le besoin, et les exemptent des conséquences à long terme d'un soutien de l'aide sociale. En effet, l'aide sociale doit en principe être remboursée, et y avoir recours peut freiner l'intégration, puisque cela peut entraîner le retrait du droit de séjour ou un refus de naturalisation. C'est un filet de sécurité important de l'État social, mais ce n'est pas un instrument adéquat pour prévenir durablement la pauvreté des familles.

Les nouvelles structures familiales soulèvent de nouveaux enjeux

La famille nucléaire composée d'un couple marié et de leurs enfants communs, n'est qu'une forme parmi d'autres de partenariats et de formes de cohabitation. À côté des formes traditionnelles de cohabitation on trouve de plus en plus de familles recomposées et adoptives, et en particulier de couples dont le statut légal varie. Or, l'actuel droit de la sécurité sociale ne tient pas suffisamment compte de cette diversité, de sorte que certaines familles peuvent subir des inégalités de traitement et des discriminations. Par exemple, une personne avec enfants vivant en concubinage qui fait face à des difficultés et demande l'aide sociale ne peut prétendre à un soutien car on suppose que son ou sa partenaire subvient à ses besoins. Le plus souvent, ce sont les femmes et les enfants qui font les frais de ces lacunes, se retrouvent précarisé-e-s et sont victimes de multiples liens de dépendance.

Il est nécessaire d'accorder un statut équivalent aux diverses structures familiales pour garantir la couverture des besoins vitaux. Atteindre cet objectif implique de modifier plusieurs aspects de l'État social. Toutefois, déterminer quelles adaptations sont nécessaires et comment atteindre concrètement les objectifs sans pour autant créer de nouvelles discriminations n'est pas chose aisée. C'est pour-quoi il y a lieu de poursuivre les recherches, notamment pour mieux cerner le type de solidarité entre partenaires des diverses formes de communautés de vie et définir leurs besoins effectifs en cas de crise. Le suivi régulier de la pauvreté en Suisse, exigé par le Parlement en juin 2020, devrait également fournir des informations précieuses sur la diversité des familles pauvres.

Le développement des prestations complémentaires pour les familles, harmonisées à l'échelle nationale, une offre de structures de qualité à un prix abordable dans le domaine de la petite enfance, ainsi qu'une meilleure prise en compte des constellations familiales actuelles dans la législation et l'amélioration des bases d'étude et de monitoring permettraient de traiter la pauvreté des familles au cas par cas et de la réduire efficacement.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

- Fiche d'information Pauvreté des familles, Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, OFAS 2018
- Rapport sur les familles, Conseil fédéral 2017
- Stratégies, mesures et prestations communales de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles, Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, Bureau BASS/OFAS 2016 Recommandations relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal, CDAS 2010
- Égalité des chances dès la naissance, Rapport du 13 février 2020 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
- Pauvreté et privations matérielles des enfants, enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2014, OFS 2016
- Dossier « Famille » (csias.ch/themes/famille), CSIAS 2020
- Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses Rapport 2016, 14 villes impliquées, Beyeler et al 2017

Editrice

Commission fédérale pour les questions familiales COFF
c/o Office fédéral des assurances sociales OFAS
Effingerstrasse 20, 3003 Berne
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch
ekff.ch

Auteur

Alexander Suter, Dr. iur.
membre de la Commission fédérale pour les questions familiales,
secrétaire général adjoint de la Conférence Suisse des institutions d'action sociale (CSIAS),
secrétaire général de l'association Suisse de politique sociale ASPS

Les policy briefs sont des contributions de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) au débat public sur des thèmes importants pour les familles. Les opinions présentées sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de la COFF.

Renseignements et contact

Nadine Hoch
Responsable du secrétariat de la Commission fédérale pour les questions familiales COFF
tél. 058 484 98 04
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch