

FAMILLE, GÉNÉRATIONS ET SOCIÉTÉ

Stratégies et mesures communales de lutte contre la pauvreté des familles

Heidi Stutz, bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS

La pauvreté touche près de 250 000 enfants et leurs parents. Beaucoup vivent dans une famille monoparentale ou issue de la migration. Les communes ne peuvent pas résoudre seules ce problème, mais assument des tâches importantes en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles.

La pauvreté des familles revient souvent sur le devant de la scène, pour la bonne raison qu'elle influence les perspectives d'avenir des enfants : en effet, une fois adultes, ceux-ci sont confrontés à la pauvreté plus souvent qu'à leur tour. Or, le cadre de vie de ces familles et les possibilités qui s'offrent à elles dépendent en grande partie de leur lieu de résidence. Les villes et les communes ont donc un rôle important à jouer. Même si, pour fournir leurs prestations, elles peuvent et doivent souvent se reposer sur le canton, la collaboration régionale ou des prestataires et des organisations d'entraide privées, elles conservent toutefois une grande marge de manœuvre. Afin de leur permettre d'utiliser au mieux cette dernière, le Programme national contre la pauvreté a commandé une étude visant à identifier les stratégies et les mesures de lutte contre la pauvreté des familles.

APPROCHE L'étude (Stutz et al. 2017) a fait l'état des lieux des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles prises par 15 grandes villes et communes¹ suisses et de leurs champs d'action prioritaires. La pauvreté et sa prévention touchant de nombreux domaines, elle s'est intéressée à des thèmes très divers, à savoir les prestations monétaires, le logement, les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, la promotion de l'intégration professionnelle des parents ayant des enfants à charge, la participation et l'intégration sociale, la formation de rattrapage des parents

¹ L'enquête porte sur cinq grandes villes (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Lugano), cinq agglomérations (Bienne, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil SG, Olten) et cinq grandes communes (Kriens, Dietikon, Glaris Nord, Martigny, Herisau). Des entretiens approfondis réunissant les principaux acteurs ont été menés à Zurich, Lausanne, Lugano, Bienne, Kriens et Martigny.

ayant des enfants à charge, l'information, le conseil, l'accompagnement et l'égalité des chances pour les enfants. Un examen de la littérature spécialisée complète l'état des lieux.

ENSEIGNEMENTS DE LA LITTÉRATURE Les résultats des études scientifiques et les recommandations d'organisations internationales telles que l'UNICEF, l'OCDE et l'UE en matière de prévention de la pauvreté des familles font ressortir les stratégies suivantes :

- **Améliorer les opportunités professionnelles des parents précarisés** : créer des conditions permettant de concilier efficacement vie de famille et vie professionnelle et investir dans la formation professionnelle des parents contribue à améliorer le revenu de ces derniers, qui peuvent ainsi subvenir durablement à leurs besoins.
- **Epanouissement et égalité des chances pour les enfants** : il convient d'investir nettement plus de moyens dans le domaine préscolaire et l'encouragement précoce et de renforcer l'aide dévolue aux enfants défavorisés pendant leur scolarité. Le logement et l'environnement immédiat jouent également un rôle dans le développement des enfants. En outre, la présence d'offres de sport et de loisirs accessibles aux familles à faible revenu favorise la participation sociale.
- **Pas sans les parents** : les mesures ont plus d'impact lorsqu'elles touchent également les parents et les incluent de manière systématique.
- **Investir assez tôt dans le capital humain pour éviter les difficultés à long terme** : il convient d'intervenir rapidement auprès des familles précarisées avec des mesures de prévention, d'intégration et d'accompagnement.
- **Unir les forces et les mettre en réseau** : les bons projets ne déploient tous leurs effets que s'ils reposent sur des structures qui ouvrent des horizons à toutes les familles et que toutes les offres pertinentes sont harmonisées. Cela suppose une coordination et une coopération interdisciplinaires et interdépartementales.
- **Garder à l'esprit la problématique de l'accès** : souvent, l'aide peine à atteindre les familles qui en ont le plus besoin. Il convient de prêter attention à ce phénomène.
- **Mobiliser le potentiel du voisinage et du quartier** : les communes peuvent s'appuyer sur l'entraide et l'engagement social qui existent au sein des quartiers. En faisant

participer la population, elles promeuvent la solidarité et l'autonomie au lieu d'imposer des programmes.

Ces enseignements ont ensuite été mis en regard des résultats de l'état des lieux :

ORIENTATIONS ET STRUCTURES COMMUNALES De nombreuses communes n'ont pas de stratégie globale contre la pauvreté des familles, mais les programmes de certains domaines peuvent servir de base à la lutte contre la pauvreté des familles. Il n'y a en général pas non plus d'autorité ou de service spécifique. Un service communal est parfois chargé de rassembler les divers départements compétents et les acteurs privés au sein d'un réseau de coopération. Seule la ville de Zurich dispose de structures de collaboration claires. Ailleurs, les personnes compétentes de chaque service dialoguent et coopèrent au gré des besoins. Les communes estiment en général que leurs connaissances spécialisées en matière de pauvreté des familles et la qualité de l'offre sont bonnes. Mais l'harmonisation et l'orientation des mesures ne sont pas toujours au rendez-vous et celles-ci perdent donc en efficacité.

PRESTATIONS MONÉTAIRES COMMUNALES En matière d'aide sociale, la marge de manœuvre des communes est faible, puisque les règles qui régissent le minimum vital sont en général fixées par les cantons. Les communes peuvent toutefois faciliter l'accès des personnes précarisées aux mesures d'encouragement. La pratique est très variée et dépend aussi de la situation financière des communes. Les

Des structures et des processus inadaptés freinent les efforts des communes pour lutter contre la pauvreté des familles.

autres prestations monétaires communales en faveur des familles ne sont pas très importantes en regard de la somme totale. Mais les aides ponctuelles visant à prévenir l'endettement, les rabais accordés aux enfants et aux jeunes sur les activités de sport et de loisirs ainsi que le financement de lieux de rencontre et d'infrastructures de loisir jouent un rôle important pour les familles à faible revenu. En pratique, ce type de soutien existe dans toutes les communes et n'est guère remis en question sur le plan politique.

ACCÈS AU LOGEMENT Les familles à faible revenu ont beaucoup de difficulté à trouver des logements adaptés. C'est pourquoi toutes les grandes villes ont une politique du logement active qui consiste aussi à proposer une aide en matière de recherche et d'accompagnement. Genève, Bâle et Lausanne versent au besoin des contributions aux frais de loyer. Les villes de taille moyenne et les grandes communes s'engagent plus rarement. Certaines ont suffisamment de logements disponibles. D'autres émettent des réserves d'ordre politique, car elles craignent qu'augmenter l'offre de logements bon marché attire une population dépendante d'aide.

MOYENS DE CONCILIER VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE Plusieurs communes ne disposent pas encore d'assez de places d'accueil extrafamilial pour les enfants, particulièrement en âge préscolaire. Pour les plus grands, l'accueil pendant les vacances scolaires n'est pas partout compatible avec les horaires de travail. Dans certaines communes, le prix élevé de l'accueil extrafamilial constitue un obstacle majeur pour les familles à faible revenu. Les taux d'accueil sont très variés. Avec 68 %, Zurich ne couvre pas encore les besoins en matière de places de crèche. On mesure donc l'ampleur de la tâche qui attend de nombreuses communes où le pourcentage est parfois nettement plus bas.

ENCOURAGEMENT DE L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PARENTS AYANT DES ENFANTS À CHARGE Les mères ayant des enfants à charge sont souvent les grandes oubliées des mesures d'encouragement de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. On se concentre sur les personnes qui peuvent assumer tout de suite un taux d'occupation élevé. Dans de nombreuses communes, les mères n'ont presque pas accès aux mesures liées au marché du travail et

aux mesures d'encouragement professionnel. L'état des lieux montre qu'en la matière, les mentalités évoluent lentement. Pourtant, cette absence d'encouragement est en contradiction avec une politique de la pauvreté fondée sur une meilleure intégration professionnelle, telle qu'inscrite dans les nouvelles normes CSIAS 2017. Celles-ci prévoient que toute personne élevant seule son enfant doit pouvoir reprendre une activité professionnelle lorsque le benjamin a un an, contre trois auparavant.

INTÉGRATION SOCIALE Les communes font beaucoup pour offrir aux enfants et aux jeunes issus de familles pauvres de bonnes possibilités de loisirs, promouvant ainsi une bonne intégration sociale. En matière de participation et de cohésion, beaucoup accordent une grande importance au développement des espaces sociaux dans les quartiers. Elles misent sur des offres et des lieux de rencontre intégrés, accessibles et conçus en partenariat avec la population.

PROMOTION DE L'INTÉGRATION ET FORMATION DE RATTRAPAGE POUR LES PARENTS AYANT DES ENFANTS À CHARGE Presque toutes les communes proposent aux parents des cours d'intégration et de langue de base. Ces cours sont aussi fréquemment l'occasion d'informer les parents sur le fonctionnement de l'école. Les mesures de formation de rattrapage visant l'intégration sur le marché du travail et destinées aux parents ayant des enfants à charge sont nettement plus rares. Or, le manque d'accès à la formation contribue à perpétuer la pauvreté.

INFORMATION, CONSEIL ET ACCOMPAGNEMENT L'offre d'information et de conseil est bien développée. Pourtant, elle peine à atteindre les familles socialement défavorisées et de langue étrangère. Pour remédier à ce problème, les communes misent sur l'interprétariat communautaire, sur une consultation sociale aisément accessible, sur une meilleure mise en réseau des offres, sur l'accès aux familles via les structures d'accueil extrafamilial et l'école, sur la collaboration avec les services sociaux scolaires et les services d'intégration ainsi que sur le regroupement des offres d'un quartier sous le même toit. Plus une famille est en difficulté, plus les mesures d'aide et d'accompagnement sont importantes, intensives et onéreuses. Plusieurs communes

proposent un service d'accompagnement à domicile et de coaching familial sur une base volontaire. Mais elles rencontrent là aussi des problèmes de financement.

ÉGALITÉ DES CHANCES POUR LES ENFANTS Offrir de bonnes structures d'accueil de jour est considéré comme étant la mesure la plus efficace pour améliorer l'égalité des chances. L'état des lieux recense en outre nombre de nouvelles mesures en faveur des enfants précarisés, qui suivent ces derniers depuis la crèche jusqu'à la fin de la scolarité. Il apparaît clairement que l'attitude et l'engagement de l'école jouent un très grand rôle. Cet encouragement ciblé est une avancée qui, du point de vue des services compétents, a fait ses preuves et n'est pas remise en question sur le plan politique. Toutefois, son financement est menacé par les mesures d'économies: en effet, il ne s'agit pas pour l'instant d'une tâche légale.

CONCLUSIONS La majorité des communes poursuivent une politique active de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. Elles ont une connaissance approfondie du sujet, et beaucoup ont lancé des projets prometteurs. La situation s'est un peu améliorée. Mais instaurer une politique de prévention efficace rassemblant plusieurs unités administratives est une tâche ambitieuse et difficile qui exige un grand degré de coopération et de coordination. Les services compétents sont tributaires du soutien d'autres services qui ne considèrent pas a priori que la lutte contre la pauvreté soit de leur ressort. On peut citer p. ex. les structures d'accueil extrafamilial, l'école ou les services d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ce processus de transition, d'un système d'assistance à un système de prévention a néanmoins été engagé dans toutes les communes.

Le rythme de cette transition est fréquemment ralenti par des problèmes financiers. Faute de financement, on doit souvent renoncer à des projets qui seraient plus économiques et présenteraient un meilleur rapport coût-utilité que le système actuel. Plus les ressources sont limitées, plus il est important de fixer les bonnes priorités. L'OCDE recommande de miser sur deux approches: premièrement, intervenir le plus rapidement possible auprès des familles en difficulté pour éviter que la situation ne perdure et, deuxièmement, soutenir les enfants défavorisés de manière précoce et sui-

vie. Les communes accordent plus d'importance au deuxième aspect. Les groupes de population les plus touchés par les problèmes à long terme sont les familles monoparentales et celles issues de la migration et dont les parents sont peu qualifiés. Or, il n'existe actuellement aucune mesure de soutien efficace ciblant les familles monoparentales, et les parents sans qualification professionnelle n'ont presque aucune possibilité de suivre une formation. Il convient d'ajouter ici qu'améliorer la situation n'est pas du seul ressort des communes. Ces dernières demandent instamment que la Confédération et les cantons s'engagent à leurs côtés dans la lutte contre la pauvreté des familles. ■

LITTÉRATURE

Stutz, Heidi et al. (2017): *Etude sur la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles dans les villes et les communes* (en allemand, avec résumé en français); [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche, en préparation: www.bsv.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.



Heidi Stutz

Licenciée ès lettres, responsable du secteur Politique familiale et associée du bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, Berne.
heidi.stutz@buerobass.ch

Liste de contrôle à l'intention des villes et des grandes communes pour le développement de stratégies contre la pauvreté des familles

T1

1. Engagement pris, pilotage et structures

- 1.1 Fixer l'objectif
- 1.2 Créer des structures bénéficiant à toutes les familles
- 1.3 Collaborer et assurer la mise en réseau
- 1.4 Ne pas hésiter à utiliser les marges de manœuvre et à expérimenter

2. Soutien financier aux familles à faible revenu

- 2.1 Investir pour améliorer les perspectives professionnelles des parents bénéficiaires de l'aide sociale
- 2.2 Favoriser la participation par des rabais sur les prestations communales
- 2.3 Lutter contre l'endettement

3. Accès au logement et à un environnement favorable

- 3.1 Poursuivre une politique du logement active
- 3.2 Assurer la mixité sociale et favoriser une bonne cohabitation dans les quartiers

4. Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

- 4.1 Garantir des structures d'accueil extrafamilial abordables et adaptées aux besoins
- 4.2 Promouvoir l'égalité et l'intégration professionnelle des mères
- 4.3 Mettre en place des conditions de travail favorables aux familles

5. Promotion de l'intégration professionnelle

- 5.1 Supprimer les obstacles à l'accès aux mesures d'encouragement
- 5.2 Ne pas laisser les personnes élevant seules leurs enfants abandonnées à leur sort

6. Intégration et participation sociale

- 6.1 Créer des structures permettant une bonne cohabitation et promouvoir la cohésion sociale
- 6.2 Exploiter les opportunités offertes par les approches axées sur le milieu social (animation de quartier)

7. Promotion de l'intégration et formation de rattrapage

- 7.1 Associer les services d'intégration
- 7.2 Assurer la qualité des offres d'intégration destinées aux familles
- 7.3 Promouvoir l'accès des parents peu qualifiés à une formation de rattrapage
- 7.4 Si possible, atteindre les futurs parents

8. Information, conseil et accompagnement

- 8.1 Atteindre l'ensemble du public cible
- 8.2 Accompagner activement les familles en difficulté

9. Egalité des chances pour les enfants

- 9.1 Assurer un encouragement précoce
- 9.2 Associer les écoles puisque leur engagement est primordial

10. Mise en œuvre politique

- 10.1 Mettre en place des mesures destinées à toutes les familles
- 10.2 Assurer le dialogue entre spécialistes et monde politique
- 10.3 Se fonder sur les bases existantes
- 10.4 Définir des priorités stratégiques
- 10.5 Réfléchir dès le début aux questions de financement

Source : bureau BASS, Berne.