

# ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

## *Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons*

*Rapport de recherche n° 1/17*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédéral des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des travaux conceptuels et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

**Auteurs:** Heidi Stutz, Livia Bannwart, Victor Legler  
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS  
Konsumstrasse 20  
CH-3007 Berne  
Tél. +41 (0) 31 380 60 80 / Fax +41 (0) 31 398 33 63  
Courriel: [info@buerobass.ch](mailto:info@buerobass.ch)  
Internet: [www.buerobass.ch](http://www.buerobass.ch)

**Renseignements:** Anna Liechti  
Domaine Famille, générations et société  
Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Berne  
Tél. +41 (0) 58 464 36 94  
Courriel: [anna.liechti@bsv.admin.ch](mailto:anna.liechti@bsv.admin.ch)

**ISSN:** 1663-4659 (rapport électronique)  
1663-4667 (version imprimée)

**Copyright:** Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne  
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

**Diffusion:** OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne  
[www.publicationsfederales.admin.ch](http://www.publicationsfederales.admin.ch)

**Numéro de commande:** 318.010.1/17f

## **Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons**

Rapport final

Sur mandat

de l'Office fédéral des assurances sociales

Anna Liechti, domaine Famille, générations et société

Bruno Nydegger Lory, responsable suppléant du domaine Recherche et évaluation

Heidi Stutz, Livia Bannwart, Victor Legler

Berne, novembre 2016

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a saisi l'occasion du postulat Meier-Schatz « Troisième rapport sur la situation des familles en Suisse » (12.3144) pour analyser la politique familiale menée par les cantons sur la base des rapports, des lignes directrices et des concepts qu'ils ont élaborés sur ce thème et pour comparer ces documents aux domaines d'action du Conseil fédéral sur la politique familiale. À cet effet, l'OFAS a confié au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) la rédaction du présent rapport de recherche.

Si les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons présentent une forte hétérogénéité, les définitions de la famille et de la politique familiale qu'ils utilisent se recoupent largement. Une forte convergence de vues existe par ailleurs entre la Confédération et les cantons dans les différents domaines d'action, même si les priorités ne sont pas les mêmes et reflètent la répartition des compétences entre les deux parties. La mise en œuvre des mesures proposées dans les rapports dépend de façon décisive des majorités politiques qui se forment dans les cantons.

En ce qui concerne la sécurité matérielle des familles, la lutte contre la pauvreté des familles est une préoccupation de longue date de la Confédération et des cantons. Après l'échec de la tentative d'introduire des prestations complémentaires pour les familles à l'échelle fédérale, plusieurs cantons ont discuté de la possibilité de concrétiser cette mesure à l'échelon cantonal. Cette proposition n'a toutefois pu réunir une majorité politique que dans quelques cantons. Le renforcement des moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle est une priorité pour la Confédération comme pour les cantons, mais les avis divergent sur la façon d'atteindre cet objectif. Le droit de la famille et le droit des successions relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération, raison pour laquelle les cantons n'y font guère référence dans leurs rapports sur les familles. Le Parlement suisse veille à adapter régulièrement ces deux domaines législatifs aux évolutions de la société. En ce qui concerne le soutien aux familles, les compétences de la Confédération sont très limitées, alors que ce champ d'action revêt une importance croissante pour les cantons, surtout dans le domaine de la migration. Les bases légales qui permettraient de pérenniser le financement des offres de soutien font toutefois souvent défaut dans les cantons.

Le rapport de recherche montre que la Confédération et les cantons mettent l'accent sur des thématiques différentes en matière de politique familiale, mais s'appuient sur une conception commune de la politique familiale. Selon cette conception, les missions principales de la politique familiale sont, d'une part, de créer les conditions permettant aux familles de remplir leurs tâches de manière adéquate et, d'autre part, d'apporter une aide et un soutien ciblés aux familles qui ne parviennent pas à le faire par leurs propres moyens. La Confédération et les cantons sont tenus, dans le cadre de leurs compétences respectives, de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Ludwig Gärtner  
Directeur suppléant  
Chef du domaine Famille, générations et société

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat das Postulat Meier-Schatz „Dritter Familienbericht zur Situation der Familien in der Schweiz“ (12.3144) zum Anlass genommen, die Familienpolitik der Kantone basierend auf deren Familienberichten, Familienleitbildern und Familienkonzepten zu untersuchen und diese mit der familienpolitischen Handlungsfeldern des Bundesrates zu vergleichen. Zu diesem Zweck hat das BSV das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mit der Erstellung des vorliegenden Forschungsberichts beauftragt.

Die Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone sind zwar sehr heterogen. Dennoch fallen die Definitionen der Familie und der Familienpolitik relativ einheitlich aus. In den verschiedenen Handlungsfeldern zeigen sich zwischen Bund und Kantonen kaum Widersprüche. Bund und Kantone setzen entsprechend ihren unterschiedlichen Kompetenzen aber andere Schwerpunkte. Für die Umsetzung der in den Berichten vorgeschlagenen Massnahmen spielen die politischen Mehrheiten in den einzelnen Kantonen eine wesentliche Rolle.

Bei der wirtschaftlichen Absicherung der Familien ist die Bekämpfung der Familienarmut sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene seit Längerem ein Thema. Nachdem die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene gescheitert ist, wurden in verschiedenen Kantonen solche Massnahmen diskutiert. In einigen Kantonen wurden dafür politische Mehrheiten gefunden, in vielen jedoch nicht. Der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit messen sowohl der Bund als auch die Kantone eine hohe Priorität bei. Die Vorstellungen darüber, wie dieses Ziel erreicht werden kann, gehen aber auseinander. Das Familien- und Erbrecht liegt ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes, weshalb sich die Kantone in ihren Familienberichten kaum dazu äussern. Das eidgenössische Parlament passt das Familien- und Erbrecht kontinuierlich an die gesellschaftlichen Entwicklungen an. Bei der Förderung der Familien hat der Bund sehr beschränkte Unterstützungskompetenzen. Für die Kantone hat die Förderung der Familien dagegen eine zunehmende und zentrale Bedeutung, insbesondere im Migrationsbereich. Gesetzliche Grundlagen, welche den Bestand und die Finanzierung der Förderangebote nachhaltig sichern würden, fehlen in den Kantonen indessen weitgehend.

Der Forschungsbericht zeigt, dass Bund und Kantone in der Familienpolitik unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Er belegt aber auch, dass sowohl der Bund als auch die Kantone von einem gemeinsamen Verständnis der Familienpolitik ausgehen: Zum einen geht es darum, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Familien ihre Aufgaben adäquat wahrnehmen können. Zum andern sind jene Familien gezielt zu fördern und unterstützen, welche diese Aufgaben nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Bund und Kantone sind innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzen gefordert, ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten.

Ludwig Gärtner  
Stellvertretender Direktor  
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

Prendendo spunto dal postulato Meier-Schatz 12.3144 Terzo rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha analizzato la politica familiare dei Cantoni sulla base dei rapporti sulle famiglie e delle strategie in materia di politica familiare di questi ultimi, confrontandoli poi con gli ambiti d'intervento della politica familiare a livello federale. A questo scopo l'UFAS ha incaricato l'istituto di ricerca Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) di redigere il presente rapporto di ricerca.

I rapporti sulle famiglie e le strategie in materia di politica familiare dei Cantoni sono molto eterogenei, ma le definizioni di famiglia e politica familiare risultano relativamente uniformi. Nei vari ambiti d'intervento vi sono pochissime contraddizioni tra Confederazione e Cantoni, anche se a causa delle loro diverse competenze gli accenti posti sono differenti. Per l'attuazione delle misure proposte nei rapporti, le maggioranze politiche svolgono un ruolo decisivo nei singoli Cantoni.

Per quanto concerne il rafforzamento economico delle famiglie, quest'ultimo aspetto è dibattuto da tempo a livello sia federale che cantonale. Dopo il fallimento dell'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie a livello federale, diversi Cantoni hanno discusso di misure del genere: in alcuni sono state raggiunte maggioranze politiche al riguardo, ma in molti altri no. La promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro è un obiettivo prioritario sia per la Confederazione che per i Cantoni, ma le idee per il suo raggiungimento sono contrastanti. Nei loro rapporti sulle famiglie, i Cantoni menzionano raramente il diritto di famiglia e il diritto successorio, che sono di competenza esclusiva della Confederazione e che il Parlamento federale adegua costantemente all'evoluzione della società. Per quanto concerne la promozione delle famiglie, la Confederazione dispone di competenze di sostegno molto limitate. Per i Cantoni, invece, la promozione delle famiglie ha un'importanza fondamentale e sempre maggiore, in particolare nell'ambito della migrazione, ma mancano perlopiù le basi giuridiche per garantire la sussistenza e il finanziamento a lungo termine dell'offerta in tal senso.

Il rapporto di ricerca mostra che la Confederazione e i Cantoni pongono accenti differenti nel quadro della politica familiare. Al contempo, però, partono da una concezione comune della politica familiare: si tratta da un lato di creare condizioni quadro adeguate per consentire alle famiglie di adempiere debitamente i loro compiti e, dall'altro, di promuovere e sostenere in modo mirato le famiglie che non riescono a farlo con le proprie forze. Nei limiti delle rispettive competenze, la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a contribuire al raggiungimento di questi obiettivi.

Ludwig Gärtner

Direttore supplente

Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

## Foreword by the Federal Social Insurance Office

The Federal Social Insurance Office (FSIO) saw the Meier-Schatz postulate “Third Federal Council Report on the Situation of Families in Switzerland” (12.3144) as an opportunity to carry out an in-depth examination of the family policies pursued by the cantons based on their family reports, family charters and family strategies, and to compare them with the Federal Council’s main lines of action in this policy area. The FSIO subsequently commissioned the Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) to compile a report on its behalf.

While the cantonal family reports, family charters and family strategies themselves are heterogenous, the definition of family and family policy they apply is relatively uniform. The study found that although the subjects addressed by the cantons and the Confederation were largely similar, the weighting they gave to them diverged owing to the differing powers of these two levels of government. In a number of cantons, a political majority is a decisive factor in whether the measures proposed in these reports is ultimately implemented or not.

Combating family poverty has long been a concern for both the Confederation and the cantons. Following the rejection of the proposal for the nationwide introduction of family supplementary benefits, a number of cantons discussed the possibility of adopting such a measure. In some, a political majority came out in support of the idea; in others, this was not the case. Helping parents achieve a better work-life balance is considered a high priority by the federal and cantonal governments alike. However, they differ in how this can best be achieved. Amendments to family and inheritance law is the exclusive preserve of the Confederation, hence the scant mention given to it in cantonal reports. Here, the federal parliament is constantly adapting family and inheritance law to reflect the prevailing social realities. In contrast, the Confederation has limited powers when it comes to family support provision. This is an increasingly important area for the cantons, particularly within the field of migration. Also, the cantons by and large lack the legal bases needed to secure the supply and funding of such support services in the long term.

The research report shows that the family policy priorities of the Confederation and cantons differ. At the same time, the study found that both levels of government have a shared understanding of what the goal of family policy should be, namely creating the right conditions for families to honour their responsibilities adequately while ensuring that those families who cannot receive the appropriate support and help. It is incumbent upon the federal and cantonal governments to contribute, within their respective powers, to the attainment of these goals.

Ludwig Gärtner  
Deputy Director  
Head of Family, Generations and Society

## Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>IX</b>
<b>Riassunto</b>	<b>XV</b>
<b>Summary</b>	<b>XXI</b>
<b>1 Contexte et problématique</b>	<b>1</b>
<b>2 Base de recherche et approche méthodologique</b>	<b>3</b>
<b>3 Caractéristiques des rapports sur les familles, des lignes directrices et des plans d'action élaborés par les cantons</b>	<b>7</b>
3.1 Impulsion, processus d'élaboration et adoption des documents	8
3.2 Rôle des rapports cantonaux dans le développement de la politique familiale	9
3.3 Définition de la famille et de la politique familiale	15
<b>4 Domaines thématiques analysés</b>	<b>17</b>
4.1 Situation des familles	18
4.1.1 Situation financière des familles	18
4.1.2 Situation des ménages et relations familiales	20
4.1.3 Situation professionnelle des parents et partage du travail	23
4.2 Conditions générales et mesures existantes	24
4.2.1 Logement et habitat	24
4.2.2 Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle	25
4.2.3 Prestations financières et tarifs échelonnés en fonction du revenu	26
4.2.4 Information, conseil et accompagnement	29
4.2.5 Intégration, égalité des chances et formation	30
<b>5 Besoins d'intervention et mesures prévues</b>	<b>33</b>
5.1 Besoins d'intervention	33
5.2 Objectifs, stratégies et mesures	34
5.2.1 Stratégies	34
5.2.2 Mesures	35
<b>6 Influence sur les stratégies cantonales en matière de politique familiale</b>	<b>39</b>
6.1 Mise en œuvre des mesures proposées	39
6.2 Problèmes d'application	43
6.3 Facteurs du processus d'élaboration des rapports qui favorisent ou gênent la mise en œuvre des mesures	44



<b>7</b>	<b>Comparaison de l'analyse de la Confédération et des cantons</b>	<b>47</b>
7.1	Sécurité matérielle	47
7.2	Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle	50
7.3	Soutien aux familles	52
<b>8</b>	<b>Conclusions</b>	<b>55</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>59</b>
	<b>Annexe</b>	<b>65</b>

## Résumé

Dans la perspective du troisième rapport sur la situation des familles que le Conseil fédéral présentera en réponse au postulat Meier-Schatz (12.3144), le présent document dresse un état des lieux **des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés sur ce thème par les cantons** (sous forme abrégée « **rapports sur les familles** »). Cette démarche vise à répondre à trois préoccupations principales. La première est d'obtenir une **vue d'ensemble** de la situation, c'est-à-dire de savoir combien de cantons et lesquels ont élaboré quels types de rapports sur les familles, de déterminer les raisons qui les ont conduits à le faire et d'identifier les objectifs qu'ils cherchent ainsi à atteindre. La seconde est de pouvoir apprécier **l'impact de ces rapports sur la politique familiale**. Enfin, la troisième préoccupation est de procéder à une **comparaison avec l'état des lieux de la politique familiale de la Confédération** présenté par le Conseil fédéral en 2015 dans son rapport rédigé en réponse au postulat Tornare (13.3135).

Au total, 35 documents élaborés entre 2004 et 2016 ont été examinés. Ces documents diffèrent fortement les uns des autres, tant par leur longueur – qui va de 2 à 202 pages – que par leur nature : 20 documents sont des rapports présentant des analyses de la situation, tandis que 15 correspondent à des lignes directrices ou à des concepts. L'étude de ces documents ne permettant pas de savoir si les mesures qui y sont proposées ont été mises en œuvre, une enquête a également été réalisée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales.\*

### 1. Caractéristiques et rôle des rapports cantonaux

**Cinq catégories** de cantons peuvent être distinguées selon les caractéristiques des rapports sur les familles qu'ils ont élaborés :

- cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD) ;
- cantons dont les rapports sur les familles sont relativement anciens (AG, FR, GR, LU, SH, UR) ;
- cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents (AR, JU, GL, TG, ZG) ;

■ cantons dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint (GE, NE, SG) ;

■ cantons n'ayant pas rédigé de rapport sur les familles (AI, NW, SZ, VS, ZH).

L'**impulsion** pour élaborer les analyses de situation, les lignes directrices et les concepts provient, à parts plus ou moins égales, des gouvernements cantonaux ou d'interventions parlementaires. Dans de nombreux cas, la source de l'impulsion détermine le mode d'**adoption** des documents. Les gouvernements cantonaux sont souvent amenés à approuver des rapports qu'ils ont mandatés ou à devoir établir un rapport à l'intention du parlement cantonal.

Le **processus d'élaboration** diffère selon le canton et le type de document. Les analyses de situation sont généralement rédigées avec l'aide de mandataires externes, tandis que l'élaboration de lignes directrices ou de concepts suppose en principe une implication plus importante des cantons. Des groupes interdépartementaux, parfois complétés par des personnes extérieures à l'administration, sont souvent mobilisés. Il arrive également que les commissions chargées des questions familiales participent au travail de rédaction.

Les rapports de 19 cantons contiennent des analyses de la situation des familles. Dans quatre cantons, ces analyses se fondent sur des enquêtes réalisées auprès de familles. Dans 18 cantons, la politique familiale est également analysée. Les rapports correspondants identifient la nécessité d'agir, définissent des objectifs généraux, fixent des stratégies, des orientations ou des principes directeurs, formulent des recommandations ou esquissent des mesures concrètes. Un seul canton a défini des objectifs vérifiables ; trois cantons examinent dans leurs rapports la mise en œuvre et l'efficacité des mesures adoptées précédemment.

Dans l'ensemble, **19 cantons** proposent dans leurs rapports des **mesures**, dont certaines ont le caractère de recommandations. Ces propositions sont très hétérogènes et plus ou moins concrètes, avec des conséquences financières extrêmement variables.

Les rapports des cantons examinent la **structuration de l'offre et de l'appareil administratif** dans toute sa complexité, la **diversité des acteurs** impliqués, ainsi que les défis que pose la coordination ou l'absence de coordination entre ces acteurs. À cet égard, il est frappant de constater que **le rôle des cantons**

\* La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) tient à jour la liste des délégués cantonaux aux questions familiales. La COFF est une

commission extraparlamentaire et un organe consultatif du Conseil fédéral.

en matière de politique familiale n'est pas clairement défini. Tous les cantons, tant s'en faut, ne se perçoivent pas comme des acteurs-clés ou comme des responsables de premier plan sur cette question. Il faut parfois attendre l'élaboration d'un rapport pour qu'ils acquièrent une vue d'ensemble ouvrant la voie à un pilotage plus systématique. Un autre thème récurrent est celui des **bases légales**. Dans certains cantons, l'absence d'obligation légale – par exemple en ce qui concerne les structures d'accueil extrafamilial pour enfants ou l'encouragement de la petite enfance – est perçue comme une difficulté, notamment lors des discussions budgétaires. Les restrictions budgétaires et les plans d'austérité ciblent en effet plus facilement les domaines dans lesquels les tâches ne sont pas définies au niveau légal.

## 2. Conséquences des rapports sur la politique familiale

Au total, **19** des 21 **cantons** ayant élaboré des rapports sur les familles ont **pris des mesures** sur cette base. La nature et l'intensité des liens avec la politique familiale dépendent étroitement du type de rapport élaboré.

Dans les **cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité**, le lien avec la stratégie en matière de politique familiale est relativement étroit, ce qui ne veut pas dire que la mise en œuvre des mesures préconisées soit toujours aisée. La rédaction d'un rapport est parfois délibérément utilisée pour prouver ou mettre en évidence la nécessité d'une intervention politique. Elle s'inscrit alors dans une démarche de sensibilisation. Les liens entre rapport et politique sont toutefois très variables selon les cantons et il n'est pas possible de dégager un modèle unique.

Dans les **cantons dont les rapports sur les familles sont relativement anciens**, de nombreuses mesures ont souvent été mises en œuvre, tandis que d'autres ne figurent plus à l'ordre du jour. Diverses raisons peuvent expliquer pourquoi ces cantons n'ont pas rédigé de niveau rapport. Dans certains cas, la rédaction de documents de référence sur des questions spécifiques a été jugée préférable à celle d'un nouveau panorama couvrant l'ensemble du champ thématique ; dans d'autres cas, les informations sur la situation des familles ont été intégrées dans les rapports sur la politique sociale.

Les **cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents** sont en général des petits cantons qui s'efforcent d'exploiter au mieux leurs ressources limitées. Les rapports et les concepts qu'ils

élaborent sont clairement conçus dans la perspective d'une action pratique. Les propositions qui y sont formulées sont généralement mises en œuvre dès lors que les ressources financières le permettent.

Dans les cantons **dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint**, les décisions prises en matière de politique familiale ne peuvent pas être clairement rattachées aux rapports élaborés sur cette question. Ces cantons ont mené à bien des réformes importantes qui n'avaient pas été examinées au préalable dans des rapports consacrés à la politique familiale.

L'enquête menée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales montre que la mise en œuvre des mesures préconisées dans les rapports, les lignes directrices et les concepts se heurte souvent à des difficultés de financement. Les autres **obstacles** mentionnés sont notamment le manque de volonté politique, le fait que certains acteurs essentiels, notamment les communes, ne sont pas associés au processus, ainsi que l'insuffisance des structures d'application. La mise en œuvre des mesures préconisées dans les rapports dépend également de leur portée et de leurs conséquences financières. Le fait qu'elles correspondent à des recommandations externes ou qu'elles aient été approuvées par le gouvernement cantonal a également une influence.

Parmi les **facteurs favorables** à la mise en œuvre des mesures proposées figurent la création de bases légales légitimant l'action du canton, l'implication des communes concernées, ainsi que la participation des personnes-clés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. La participation des acteurs à l'élaboration des rapports permet en effet d'inscrire durablement la stratégie dans une démarche globale et cohérente. Elle assure en outre une coordination, une mise en réseau et une collaboration interdépartementale à long terme. L'obtention d'un large consensus favorise enfin la constitution d'une majorité autour de la politique proposée.

## 3. Rapports de la Confédération et des cantons : comparaison des contenus et des appréciations

Dans le rapport du Conseil fédéral « Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération » rédigé en réponse au postulat Tornare (13.3135), les défis de la politique familiale au niveau fédéral et les possibilités d'action de la Confédération dans le cadre de ses compétences ont été regroupés dans quatre domaines d'action : la **sécurité maté-**

rielle des familles, les moyens de **concilier vie familiale et vie professionnelle**, l'adaptation du **droit de la famille et du droit des successions** aux modes de vie réels, et enfin le **soutien aux familles**. Cette structuration en quatre parties sert de base à la présente comparaison.

### 3.1 Sécurité matérielle

Pour ce qui est de l'analyse de la situation financière des familles, la problématique la plus fréquemment traitée dans les rapports des cantons est la **pauvreté des familles**. Cette problématique est souvent présentée comme le principal défi auquel la politique familiale doit faire face, sachant que les mesures requises pour le relever ne se limitent pas aux seules prestations financières. Un constat largement partagé est que **les familles monoparentales et les familles migrantes sont les principales concernées** par la pauvreté. Une autre observation fréquente est que **le niveau de vie des familles est inférieur à celui des ménages sans enfants**. C'est ce que montre l'analyse du revenu disponible des ménages, c'est-à-dire le montant qui reste dans le porte-monnaie d'un ménage après déduction des cotisations aux assurances sociales, des impôts, des primes d'assurance-maladie et, le cas échéant, des frais de garde des enfants. Un autre point évoqué est la **hausse du coût de la vie**, notamment liée à l'évolution des loyers et des primes d'assurance-maladie. Enfin, près de la moitié des cantons mentionnent le **problème de l'endettement** des familles.

En ce qui concerne l'**analyse des prestations financières**, les rapports des cantons ne jugent généralement pas nécessaire de modifier le système des *allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle*. À l'inverse, la question de l'*imposition des familles* est vivement débattue et fait l'objet de nombreuses propositions de réforme. L'idée est d'alléger la charge fiscale pesant sur les familles, mais surtout d'éliminer les effets dissuasifs sur l'emploi. La plupart des rapports cantonaux traitent par ailleurs de la *réduction des primes d'assurance-maladie*. Alors que certains cantons prennent entièrement en charge les primes des enfants, d'autres envisagent de réduire certaines prestations dans un souci d'économie. S'agissant des *avances sur contributions d'entretien*, les rapports des cantons se contentent le plus souvent de rappeler la réglementation existante, en ajoutant parfois des indications sur les coûts et le nombre de bénéficiaires. Les effets de seuil liés à ces prestations sont également mentionnés. Un autre thème récurrent est celui des *frais de garde des enfants et des tarifs appliqués aux parents*. Si plusieurs

cantons jugent que des mesures s'imposent en la matière, la solution la plus souvent envisagée n'est pas une réduction générale des tarifs, mais l'élimination des incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative. Enfin, treize cantons abordent la question des *prestations complémentaires pour les familles*. Certains cantons font référence aux prestations qu'ils ont déjà introduites, tandis que d'autres recommandent d'examiner attentivement la pertinence d'une telle solution. Plusieurs cantons ont des projets concrets en la matière.

#### Comparaison des appréciations

La Confédération et les cantons parviennent dans leurs rapports à des appréciations similaires des défis que pose l'objectif de garantir la sécurité matérielle des familles. Les deux parties citent l'**imposition des familles** comme un champ d'intervention possible. En matière de lutte contre la pauvreté, la recommandation d'une **harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement**, telle qu'elle est formulée par la Confédération, n'occupe pas une place de choix dans les rapports des cantons, même de ceux qui ne remplissent pas les standards préconisés.

L'introduction de **prestations complémentaires pour les familles** a échoué au niveau fédéral. Dans leurs rapports, près de la moitié des cantons proposent soit d'introduire un tel système à l'échelon cantonal, soit, pour ceux qui l'ont déjà fait, d'y apporter des améliorations. Ces déclarations d'intention ne sont toutefois pas toujours suivies d'effet. La priorité financière, en pratique comme dans les rapports eux-mêmes, est souvent donnée au développement de structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Dans son rapport, le Conseil fédéral avait examiné l'**introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources**, mais ne l'avait pas jugée prioritaire. Certains rapports cantonaux reprennent cette proposition, sans toutefois la dissocier clairement de la question des prestations complémentaires pour les familles.

Les **effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative** et les **effets de seuil** occupent beaucoup les cantons. Cette dernière problématique est par contre absente du rapport du Conseil fédéral. De même, seuls les cantons soulignent dans leurs rapports l'importance du **soutien personnalisé** apporté aux familles en butte à des difficultés matérielles sous la forme de conseil et d'accompagnement.

### 3.2 Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

L'examen des conditions permettant de **concilier vie professionnelle et vie familiale** occupe une place de choix dans quasiment tous les rapports des cantons. Cela comprend en premier lieu l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants. Tous les cantons reconnaissent la nécessité de développer cette offre, d'assurer une prise en charge pendant les vacances scolaires, de proposer une plus grande flexibilité ou d'adapter les systèmes tarifaires. Une autre demande fréquemment exprimée est l'aménagement de conditions de travail favorables aux familles, un objectif qui requiert une collaboration avec le secteur privé. Enfin, plusieurs cantons veulent introduire un congé de paternité ou un congé parental.

#### Comparaison des appréciations

Concernant les défis à relever pour permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, la Confédération et les cantons arrivent de nouveau à des appréciations relativement proches les unes des autres. Aucune partie ne conteste la nécessité de continuer à **développer l'offre d'accueil extrafamilial**. Le rapport du Conseil fédéral souligne également l'importance de **réduire les coûts de l'accueil extrafamilial à la charge des parents**. En Suisse alémanique, les rapports des cantons n'envisagent pas d'augmenter les subventions pour agir sur le niveau des tarifs. En Suisse romande, l'objectif d'une participation accrue des employeurs au financement des structures d'accueil, sur le modèle du système en vigueur dans le canton de *Vaud*, est mentionné à plusieurs reprises. Si les rapports de sept cantons préconisent d'adapter les tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, le souci n'est le plus souvent que de corriger les éventuels effets dissuasifs sur l'emploi.

Le Conseil fédéral a estimé qu'il appartient au Parlement de se prononcer sur la pertinence d'introduire **un congé de paternité ou un congé parental** comme moyen de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les rapports des cantons mentionnent souvent l'introduction d'un tel congé, tout en précisant que les cantons n'ont aucune compétence législative en la matière. L'introduction d'un congé de paternité ou d'un congé parental fait partie des recommandations formulées par cinq cantons dans leurs rapports. Le rapport du Conseil fédéral signale par ailleurs le plan d'action de *soutien en faveur des proches aidants*, alors que peu de cantons font référence à cette question dans leurs rapports sur les familles. Une autre mesure citée par la Confédération, mais rarement considérée en tant que telle par les cantons, est

la *promotion de l'égalité salariale*. À l'inverse, une thématique mentionnée par les cantons, mais négligée par la Confédération, est la *promotion de conditions de travail favorables aux familles*. Un autre élément mis en avant à plusieurs reprises est la *sensibilisation des structures ordinaires*, telles que les écoles ou les institutions du système de santé, aux besoins des familles.

### 3.3 Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels

Le droit de la famille et le droit des successions relevant de la compétence de la Confédération, les rapports des cantons n'y font guère référence. Si les **modes de vie réels** des familles sont pris en considération, l'analyse des relations familiales se cantonne le plus souvent aux frontières du ménage. C'est ce qui explique que la **situation des enfants dont les parents sont séparés** ne soit connue que de manière incomplète.

### 3.4 Soutien aux familles

Deux champs d'action des cantons relèvent du soutien aux familles : d'une part les activités d'information, de conseil et d'accompagnement destinées aux familles, d'autre part les conditions offertes aux familles en matière d'intégration, d'égalité des chances et de formation.

#### Information, conseil et accompagnement

Bien qu'une grande importance soit accordée à **l'information et à la formation des parents**, certaines familles sont difficilement atteignables, ce qui pose des problèmes pour l'accès à certaines prestations. En ce qui concerne **le conseil, l'accompagnement et l'intervention**, de nombreux cantons prévoient de renforcer la coordination et d'améliorer la mise en réseau entre les offres de conseil, les structures d'accueil et l'encouragement de la petite enfance. Près de la moitié des cantons mentionnent également les **offres de visites à domicile**.

#### Intégration, égalité des chances et formation

Dans les rapports des cantons, les thématiques de **l'intégration** des familles migrantes, de l'intégration sociale des familles en général et de leur participation à la vie sociale ne sont pas toujours reconnues comme relevant du champ de la politique familiale. En ce qui concerne l'intégration des étrangers, les questions primordiales sont celles de la formation. Dans le cas de l'intégration sociale des familles en général, l'accent est mis sur l'accès à des activités de loisirs enrichissantes, mais aussi sur le renforcement des liens sociaux. Plusieurs rapports cantonaux soulignent à ce propos la pertinence d'une approche de la

politique familiale axée sur l'espace social, par exemple avec des réseaux d'offres de proximité dans les quartiers et la création de possibilités de rencontres.

Les rapports des cantons citent très souvent l'**égalité des chances** comme un objectif central, mais tendent à se focaliser sur la situation des enfants. Une offre adéquate de structures d'accueil de jour et l'encouragement de la petite enfance sont présentés comme des instruments pertinents à cet égard. Les chances de formation des parents sont par contre rarement prises en compte.

#### Comparaison des appréciations

Les compétences de la Confédération en matière de soutien aux familles sont très limitées. La possibilité de créer une base légale pour **accroître le soutien aux efforts déployés par des tiers** a néanmoins été envisagée. Ce champ d'action occupe en revanche une place de choix dans les rapports des cantons. Ces derniers semblent d'ailleurs disposés à investir dans ce domaine, considérant qu'il s'agit d'une stratégie de prévention leur permettant d'éviter des coûts plus importants par la suite. En ce qui concerne **l'information, le conseil et l'accompagnement**, de nombreux rapports cantonaux soulignent le problème de l'accès aux prestations et la difficulté pour les cantons d'avoir une vue d'ensemble de la situation. *L'information et la formation des parents* devraient notamment être améliorées. *Une simplification et une mise en réseau* des offres de conseil sont également proposées, de même qu'un *accompagnement plus étroit des familles en difficulté*.

En ce qui concerne **l'intégration, l'égalité des chances et la formation**, il est frappant de constater que les thématiques de la migration et de l'intégration sont à peine mentionnées dans l'état des lieux du Conseil fédéral sur la politique familiale, alors qu'elles occupent une place importante dans les rapports des cantons. Ceux-ci envisagent comme possibilités d'action *un renforcement de l'intégration et de la participation*, ainsi que *la promotion de l'égalité des chances* pour les enfants, en particulier par le biais de l'encouragement de la petite enfance.

#### 4. Conclusions

Les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons mettent en évidence les questions qui préoccupent ces derniers en matière de politique familiale. Ils donnent également des indications sur l'état d'avancement de cette politique. Aucune relation linéaire n'existe toutefois entre le contenu des

rapports sur les familles et la mise en œuvre de la politique familiale.

#### Consensus sur la notion de famille et renouvellement de la politique familiale

Malgré la forte hétérogénéité des rapports, les définitions de la famille et de la politique familiale qui y sont utilisées se recoupent dans une large mesure, les cantons s'appuyant sur les définitions proposées par la Confédération. À la différence des rapports cantonaux plus anciens, les thématiques abordées s'étendent désormais aux dimensions non financières de la politique familiale. La plupart des cantons accordent ainsi de l'importance aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, au soutien apporté aux familles sous la forme d'information, de conseil et d'accompagnement, ainsi qu'aux thématiques de la formation et de l'égalité des chances pour les enfants. Cette évolution reflète une **transformation de la politique familiale** qui, loin de se concentrer exclusivement sur la sécurité matérielle des familles, accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, ainsi qu'à la création d'un environnement favorable au développement des capacités d'agir de chacun.

#### Rôle important des rapports dans le développement de la politique familiale

L'analyse montre que les rapports des cantons sur les familles jouent un **rôle important** dans le développement de la politique familiale. C'est plus particulièrement le cas dans les **petits cantons ruraux** qui ne disposent pas de grandes structures administratives spécialisées. Bien que les recommandations formulées dans un rapport ne remplacent pas le processus de décision politique, la rédaction d'un rapport peut déjà s'avérer déterminante pour dégager un consensus sur les mesures qui doivent être appliquées en priorité. Certains cantons qui ne jouaient pas un rôle actif dans la politique familiale avaient manifestement besoin d'acquiescer au préalable une vue d'ensemble de la situation des familles et des prestations fournies par les communes et les organismes privés.

#### La majorité des cantons réalisent une partie des mesures qu'ils proposent

La grande majorité des cantons mettent en œuvre une partie des mesures qui sont préconisées dans les rapports et les concepts. Les chances de concrétisation des mesures dépendent fortement du **soutien que leur apporte en définitive le gouvernement**. Aucune stratégie ne semble toutefois offrir de garantie de succès à elle seule. La capacité des rapports sur les familles à influencer le développement de la politique familiale dépend du contexte et de la situation politique propres à chaque canton.

**La Confédération et les cantons ne se contredisent pas, mais ont des priorités différentes**

La comparaison entre l'état des lieux publié en 2015 par le Conseil fédéral et les rapports élaborés par les cantons met en évidence une large convergence de vues concernant les défis de la politique familiale. Les priorités ne sont toutefois pas les mêmes, ce qui s'explique en grande partie par des compétences différentes. Des désaccords apparaissent de manière isolée lorsque des compétences fédérales empêchent les cantons de faire avancer des réformes qui leur semblent pertinentes, par exemple en ce qui concerne l'imposition individuelle des personnes mariées et l'introduction d'un congé parental ou d'un congé de paternité. Parmi les thématiques qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral alors qu'elles occupent une place de choix dans les rapports des cantons figurent l'intégration des familles migrantes, les effets de seuil et les effets dissuasifs des prestations financières sur l'emploi, les difficultés d'accès à certaines prestations et la promotion de l'égalité des chances pour les enfants.

**Les perspectives de transfert de compétences ont conduit à des blocages**

Les discussions politiques concernant d'éventuels transferts de compétences entre la Confédération et les cantons conduisent à l'évidence à certains blocages. Ainsi, bien que les rapports des cantons dressent le constat d'un risque accru de pauvreté parmi les familles monoparentales et les familles de travailleurs pauvres, tous les cantons n'ont, de loin, pas proposé de mesures adéquates pour remédier à cet état de fait. Les tentatives de trouver des solutions à l'échelle fédérale, par exemple avec l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, ont néanmoins échoué, tandis que les parlements cantonaux ont souvent rejeté les projets visant à introduire un tel système à l'échelon cantonal. **Le risque de pauvreté des enfants et des familles reste par conséquent supérieur à la moyenne dans presque tous les cantons.**

## Zusammenfassung

Für den dritten Familienbericht des Bundes in Erfüllung des Postulats Meier-Schatz (12.3144) erarbeitet der vorliegende Bericht eine Auslegeordnung zu den **Familienberichten, Familienleitbildern und Familienkonzepten der Kantone** (zusammenfassend **Familienberichterstattung**). Zweck der Bestandsaufnahme ist erstens, eine **systematische Übersicht** zu gewinnen darüber, wie viele und welche Kantone über verschiedene Formen der Familienberichterstattung verfügen, was sie dazu veranlasst hat und welche Ziele sie damit verfolgen. Zweitens ist der **Einfluss der kantonalen Familienberichterstattung auf die Familienpolitik** von Interesse. Drittens erfolgt ein **Vergleich mit der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundes**, die der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) 2015 vorgelegt hat.

Ausgewertet wurden 35 sehr heterogene Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte aus 21 Kantonen im Umfang von 2 bis 202 Seiten. Sie stammen aus den Jahren 2004 bis 2016. Bei 20 Berichten handelt es sich um Situationsanalysen, bei 15 Dokumenten um Leitbilder und Konzepte. Ob die in den Berichten vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt worden sind, geht aus den ausgewerteten Dokumenten nicht hervor. Daher wurde ergänzend eine Befragung bei den kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen durchgeführt.\*

### 1. Charakteristika und Rolle der kantonalen Familienberichterstattung

Zusammenfassend lassen sich aufgrund der Charakteristika der Berichterstattung **fünf Typen** von Kantonen unterscheiden:

- Kantone mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD),
- Kantone mit länger zurückliegender Familienberichterstattung (AG, FR, GR, LU, SH, UR),
- Kantone mit neuer Familienberichterstattung (AR, JU, GL, TG, ZG),
- Kantone mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung (GE, NE, SG),
- Kantone ohne Familienberichterstattung (AI, NW, SZ, VS, ZH).

\* Die kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen sind bei der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) gemeldet. Die EKFF ist eine

Den **Anstoss** zur Erarbeitung der Situationsanalysen, Leitbilder und Konzepte gaben etwa gleich häufig die Regierung sowie parlamentarische Vorstösse. Die Art des Anstosses gibt in vielen Fällen die Art der **Verabschiedung** der Dokumente vor. Oft nimmt die Regierung als Auftraggeberin die Berichte ab oder muss dem Parlament Bericht erstatten.

Je nach Kanton und Charakter der Dokumente unterscheidet sich der **Erarbeitungsprozess**. Situationsanalysen werden eher mit externer Hilfe verfasst. Bei den Leitbildern oder Konzepten ist das Eigenengagement der Kantone in der Regel grösser. Oft sind interdepartementale Projektgruppen involviert, die teilweise durch verwaltungsexterne Mitglieder ergänzt werden. Vereinzelt wirken Familienkommissionen an der Erarbeitung mit.

Die Familienberichterstattung beinhaltet in 19 Kantonen eine Analyse zur Situation der Familien, die sich in vier Kantonen auch auf eine Familienbefragung stützt. In 18 Kantonen wird die eigene Familienpolitik analysiert. Ähnlich viele Berichte identifizieren Handlungsbedarf, definieren übergeordnete Ziele, formulieren Strategien, Stossrichtungen oder Leitsätze und machen Empfehlungen oder skizzieren Massnahmen. Nur in einem einzigen Kanton werden überprüfbare Zielvorgaben gesetzt; drei Kantone überprüfen in ihren Berichten die Umsetzung und Wirksamkeit früher beschlossener Schritte.

Insgesamt werden in Dokumenten von **19 Kantonen Massnahmen** vorgeschlagen, die teilweise den Charakter von Empfehlungen haben. Die Vorschläge sind sehr heterogen und unterschiedlich konkret. Zudem sind sie höchst unterschiedlich kostenintensiv.

Die kantonale Familienberichterstattung befasst sich sehr stark mit den komplexen und in jedem Kanton etwas anderen **Angebots- und Verwaltungsstrukturen**, der **Vielzahl der involvierten Akteure** und den grossen Herausforderungen an deren Koordination beziehungsweise dem Fehlen eines koordinierten Vorgehens. Dabei fällt auf, dass vielerorts die **Rolle des Kantons in der Familienpolitik gar nicht so klar** ist. Längst nicht alle Kantone sehen sich selber als zentrale Akteure oder Hauptverantwortliche dieses Politikbereichs. Mitunter wird erst im Rahmen der Berichterstattung ein Überblick geschaffen, der dann auch Ausgangspunkt sein kann für eine systematischere Steuerung durch den Kanton. Ein weiteres wiederkehrendes Thema sind die **Rechtsgrundlagen**. Das Fehlen einer gesetzlichen Verpflichtung –

ausserparlamentarische Kommission und beratendes Organ des Bundesrates.



wie zum Beispiel im Bereich der Kinderbetreuungsstrukturen oder der frühen Förderung – wird in verschiedenen Kantonen besonders im Hinblick auf Budgetdebatten als Schwierigkeit erkannt. Kürzungen und Verzichtspläne fallen in denjenigen Bereichen leichter, in denen keine gesetzlichen Aufgaben bestehen.

## 2. Auswirkungen der Familienberichterstattung auf die Familienpolitik

Insgesamt haben **19** der 21 **Kantone** mit Familienberichterstattung mittels dieser Grundlage **Massnahmen ergriffen**. Die Art und Intensität der Verbindungen zur kantonalen Familienpolitik hängt eng zusammen mit dem Typ der Berichterstattung:

In **Kantonen mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung** ist die Verbindung zur familienpolitischen Strategie relativ eng, was jedoch nicht bedeutet, dass es immer einfach ist, anvisierte Massnahmen auch umzusetzen. Mitunter wird die Berichterstattung bewusst dazu eingesetzt, den Handlungsbedarf aufzuzeigen oder nachzuweisen, und hat in diesem Sinne auch Sensibilisierungscharakter. Im Detail unterscheidet sich das Zusammenspiel von Berichten und Politik in den einzelnen Kantonen relativ stark, und es lässt sich kein einheitliches Muster identifizieren.

In den **Kantonen mit länger zurückliegender Familienberichterstattung** sind oft viele Massnahmen umgesetzt und andere stehen nicht mehr auf der politischen Agenda. Die Gründe, weshalb keine weitere Familienberichterstattung erfolgte, sind unterschiedlich. Teils werden Grundlagenpapiere in einzelnen Bereichen einem weiteren breiten Überblick vorgezogen oder Informationen zur Lage der Familien wurden in die Sozialberichterstattung integriert.

Die kleineren **Kantone mit neuer Familienberichterstattung** zeigen sich schon in der Art ihrer Berichte bemüht, ihre begrenzten Möglichkeiten auszuschöpfen. Es sind Berichte und Konzepte, die für die Praxis erstellt wurden. In der Regel wird das, was man sich vorgenommen hat, anschliessend auch umgesetzt, soweit die finanziellen Mittel es erlauben.

Bei den **Kantonen mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung** wird besonders deutlich, dass nicht direkt von der Berichterstattung auf die Aktivität in der Familienpolitik geschlossen werden darf. Sie haben teilweise wichtige Reformen durchgeführt, ohne dass diese je Thema ihrer Familienberichte gewesen wären.

Die Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen zeigt, dass die Kantone in der Umsetzung von Massnahmen aus ihren Familienberichten, Leitbildern und Konzepten häufig bei der Finanzierung anstehen. Weitere **Hindernisse** sind ein fehlender politischer Willen, die fehlende Einbindung von entscheidenden Akteuren wie insbesondere die Gemeinden sowie fehlende Umsetzungsstrukturen. Wie weit in der Familienberichterstattung empfohlene Massnahmen umgesetzt werden, hängt auch damit zusammen, ob es sich um externe Empfehlungen handelt, ob sie vom Regierungsrat verabschiedet werden, wie weitgehend sie sind und was sie kosten.

Als **förderliche Faktoren** für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen erweisen sich erstens die parallele Schaffung rechtlicher Grundlagen, die das Handeln des Kantons legitimieren, sowie zweitens der Einbezug der Gemeinden, die von Massnahmen mitbetroffen sind, und drittens generell der Einbezug der wichtigen Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Die gemeinsame Erarbeitung von Familienberichten durch die involvierten Akteure bietet Chancen zu einer übergreifenden und längerfristigen Ausrichtung einer kohärenten Strategie und zu einer bleibenden Koordination, Vernetzung und interdepartementalen Zusammenarbeit. Ein so erreichter breiter Konsens hat eher das Potenzial, politisch mehrheitsfähig zu werden.

## 3. Vergleich der Inhalte und Einschätzungen der Berichte von Bund und Kantonen

Im Bundesratsbericht «Familienpolitik – Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) werden die Herausforderungen und Handlungsoptionen des Bundes im Rahmen seiner Kompetenzen in den vier Handlungsfeldern **wirtschaftliche Absicherung**, Förderung der **Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit**, Anpassung des **Familien- und Erbrechts** an die realen Lebensformen; und **Förderung der Familien** analysiert. Der folgende Vergleich folgt dieser Strukturierung.

### 3.1 Wirtschaftliche Absicherung

Bei der Analyse der finanziellen Situation der Familien ist in der Familienberichterstattung der Kantone **Familienarmut** das am häufigsten aufgegriffene Thema. Sie wird mehrfach als grösste Herausforderung der Familienpolitik bezeichnet, die nicht allein durch monetäre Leistungen bekämpft werden kann. Übereinstimmend wird festgestellt, dass **Alleinerziehende sowie Migrationsfamilien die Hauptbetroffenen** sind. Häufig wird aufgezeigt, dass das

**Wohlstandsniveau der Familien unter jenem der kinderlosen Haushalte** liegt. Dokumentiert wird dies anhand der verfügbaren Haushaltseinkommen, also dem Betrag, der nach Sozialabzügen, Steuern, Krankenkassenprämien und je nachdem auch Kinderbetreuungskosten im Familienportemonnaie verbleibt. Thematisiert werden auch **steigende Lebenshaltungskosten**, insbesondere aufgrund der Entwicklung bei Mieten und Krankenkassenprämien. Knapp die Hälfte der Kantone greift zudem **Verschuldungsprobleme** von Familien auf.

Bei der **Analyse der monetären Leistungen** wird in den Kantonsberichten bei den *Kinder- und Ausbildungszulagen* relativ wenig Handlungsbedarf gesehen. Die *Familienbesteuerung* dagegen bietet verbreitet Anlass zu Reformdiskussionen. Ein Ziel ist die steuerliche Entlastung aller Familien, besonders aber geht es um negative Erwerbsanreize im Steuersystem. Die *Prämienverbilligung* zur Krankenkasse wird ebenfalls in den meisten kantonalen Familienberichten behandelt. Gewisse Kantone übernehmen die Kinderprämien ganz, bei anderen stehen Leistungskürzungen durch Sparpakete zur Debatte. Bei der *Alimentenbevorschussung* werden meist nur die Regelungen erwähnt, allenfalls ergänzt durch Zahlen zu Leistungsbeziehenden und Kosten. Ein weiterer Punkt sind Schwelleneffekte im Kontext dieses Leistungssystems. *Kinderbetreuungskosten und Elterntarife* sind ein weiteres verbreitetes Thema. Etliche Kantone sehen hier Handlungsbedarf, wobei es häufig nicht um eine generelle Senkung geht, sondern ebenfalls um die Behebung negativer Erwerbsanreize. *Ergänzungsleistungen für Familien* werden von 13 Kantonen thematisiert. Die einen setzen sich mit ihren bestehenden Leistungen auseinander. Einige empfehlen generell, eine solche Leistung vertiefter zu prüfen. Einzelne Kantone stellen konkrete Projekte zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vor.

### Vergleich der Einschätzungen

Die Herausforderungen bei der wirtschaftlichen Absicherung werden in den Berichten von Bund und Kantonen ähnlich gesehen. Als Handlungsoptionen nennen beide Seiten die **Familienbesteuerung**. Im Bereich der Armutsbekämpfung wird die vom Bund empfohlene **Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe** in der kantonalen Berichterstattung nicht prominent behandelt – auch nicht in Kantonen, die den empfohlenen Standards nicht entsprechen.

Die Einführung von **Ergänzungsleistungen für Familien** ist auf Bundesebene gescheitert. In den kantonalen Familienberichten schlägt rund die Hälfte

der Kantone Optimierungen an bestehenden kantonalen Familien-Ergänzungsleistungen oder deren Neueinführung vor. Eine anschliessende Umsetzung ist jedoch deutlich weniger häufig. Die finanzielle Priorität wird schon in den Berichten selber meistens beim Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen gesetzt. Im Bundesratsbericht wird die **Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen** geprüft, aber nicht als prioritär erachtet. Diese Massnahme wird in einzelnen kantonalen Berichten auch aufgegriffen, ist aber nicht klar von Ergänzungsleistungen für Familien abgrenzbar.

Die Kantone beschäftigt die Überprüfung der Familienleistungen auf ihre Wirksamkeit sowie die Reduktion von **negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten** stark. Diese sind im Bundesratsbericht kein Thema. Zudem wird die Wichtigkeit **persönlicher Unterstützung** von Familien in materiellen Schwierigkeiten durch Beratung und Begleitung ebenfalls nur in der kantonalen Familienberichterstattung aufgegriffen.

### 3.2 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Gute Bedingungen zur **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** sind praktisch in allen kantonalen Berichten ein zentrales Thema. Es umfasst erstens das Kinderbetreuungsangebot. Alle Kantone erkennen Handlungsbedarf beim Ausbau, der Ferienbetreuung, der Flexibilität oder den Tarifsystemen. Ein häufiges Anliegen ist zweitens die Forderung nach familienfreundlichen Arbeitsbedingungen, die man in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erreichen will. Drittens möchten verschiedene Kantone einen Vaterschafts- oder Elternurlaub einführen.

### Vergleich der Einschätzungen

Im Handlungsfeld der Vereinbarkeit liegen die Einschätzungen von Bund und Kantonen zu den Herausforderungen ebenfalls nicht weit auseinander. Unbestritten ist der weitere **Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung**. Der Bundesratsbericht nennt als Option auch die **Senkung der Betreuungskosten für die Eltern**. In den kantonalen Berichten wird eine stärkere Subventionierung der Tarife in den Deutschschweizer Kantonen nicht thematisiert. In der Romandie wird verschiedentlich als Ziel genannt, die Arbeitgeber nach dem Vorbild der *Waadt* stärker in die Finanzierung einzubinden. Zwar schlagen die Berichte in sieben Kantonen eine Änderung der Elterntarife vor, aber meist nur, um negative Erwerbsanreize zu beheben.

Ob die Vereinbarkeit über die Einführung eines **Vaterschafts- oder Elternurlaub** gefördert werden

soll, überlässt der Bundesrat dem Parlament. In der kantonalen Familienberichterstattung wird die Einführung eines Vaterschafts- und Elternurlaubs wiederholt genannt, aber auch erwähnt, dass die Kantone hier keine Rechtsetzungskompetenz haben. In der Berichterstattung von fünf Kantonen umfassen die Empfehlungen auch einen Vaterschafts- oder Elternurlaub.

Zudem erwähnt der Bundesratsbericht den Aktionsplan zur *Unterstützung bei Betreuung und Pflege von Angehörigen*. Von den Kantonen nennen nur einzelne in ihren Familienberichten Massnahmen in diesem Bereich. Der Bund führt auch die *Förderung der Lohngleichheit* an, während in den kantonalen Familienberichten Gleichstellung vielfach nur pauschal als Massnahme genannt wird. Die Kantone nehmen dagegen die vom Bund nicht thematisierte *Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen* auf. Ein weiterer wiederholt genannter Punkt ist die *Sensibilisierung von Regelstrukturen* wie Schulen oder Gesundheitswesen für die Bedürfnisse von Familien.

### 3.3 Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen

Das Handlungsfeld Familien- und Erbrecht kommt in den kantonalen Berichten kaum vor, da die Kompetenz hier beim Bund liegt. Dagegen werden die **realen Lebensformen** von Familien dokumentiert. Es fällt auf, dass die Analysen meist an der Haushaltgrenze halt machen und dadurch die **Situation von Kindern mit getrennten Eltern** nur unvollständig erfasst wird.

### 3.4 Förderung der Familien

Der Förderung von Familien lassen sich zwei Handlungsfelder der Kantone zuordnen: einerseits die gezielte Information, Beratung und Begleitung von Familien und andererseits die für Familien bestehenden Voraussetzungen bezüglich Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung.

#### Information, Beratung und Begleitung

Der **Information und Elternbildung** wird grosse Bedeutung zugemessen. Es wird aber auch festgestellt, dass sie nicht alle Familien erreicht und in der Folge Zugangsprobleme zu weiteren Leistungen bestehen. Im Bereich der **Beratung, Begleitung und Intervention** sehen viele Kantone vor, durch eine verstärkte Koordination und engere Vernetzung von Beratungsangeboten, Betreuungsinstitutionen und früher Förderung das Potenzial dieser Strukturen besser zu nutzen. Etwa die Hälfte der Kantone erwähnen auch **aufsuchende Angebote der Familienarbeit**.

#### Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung

Die **Integration** von Migrationsfamilien sowie soziale Integration und Teilhabe von Familien im Allgemeinen werden in den kantonalen Berichten nur teilweise als Feld der Familienpolitik betrachtet. Bei der Ausländerintegration stehen Bildungsfragen im Vordergrund. Bei der sozialen Integration aller Familien ist der Zugang zu sinnvollen Freizeitbeschäftigungen, aber auch die Stärkung sozialer Netze generell ein Thema. Verschiedene Kantonsberichte greifen das Stichwort einer Sozialraumorientierung der Familienpolitik auf. Gemeint sind nutzernahe vernetzte Angebote in den Quartieren und die Schaffung spezifischer Begegnungsmöglichkeiten.

**Chancengerechtigkeit** wird in der kantonalen Familienberichterstattung sehr häufig als zentrales Ziel genannt, aber auf die Kinder fokussiert. Als zielführend werden gute Tagesbetreuungsstrukturen und frühe Förderung genannt. Nur selten werden die Bildungschancen der Eltern angesprochen.

#### Vergleich der Einschätzung

Im Handlungsfeld der Förderung von Familien hat der Bund kaum Kompetenzen. Es wird jedoch die Möglichkeit erwähnt, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, um **Anstrengungen Dritter vermehrt zu unterstützen**. In der kantonalen Familienberichterstattung ist dieses Handlungsfeld zentral, und die Kantone scheinen gewillt zu sein, hier zu investieren. Sie sehen darin eine Präventionsstrategie, welche dazu beiträgt, höhere Folgekosten zu vermeiden. Im Bereich **Information, Beratung und Begleitung** sehen viele kantonale Berichte die Herausforderungen bei Zugangsproblemen, aber auch bei einem generell fehlenden Überblick von Seiten des Kantons. *Information und Elternbildung* sollen generell gestärkt werden. Die *Vereinfachung und Vernetzung der Beratungsangebote* werden als Massnahmen genannt sowie eine *engere Begleitung von Familien in Schwierigkeiten*.

Im Bereich **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung** fällt auf, dass das Thema Migration und Integration in der Auslegeordnung des Bundes kaum vorkommt. In der Familienberichterstattung der Kantone dagegen sind Migrationsfamilien ein wichtiges Thema. Die kantonalen Berichte nennen als Handlungsoptionen eine *Stärkung der sozialen Integration und Teilhabe sowie die generelle Förderung der Chancengerechtigkeit* für die Kinder, insbesondere durch frühe Förderung.

#### 4. Fazit

Die Familienberichte, -leitbilder und -konzepte machen deutlich, welche Fragen die Kantone in der Familienpolitik beschäftigen, und dokumentieren den unterschiedlichen Stand der Familienpolitik. Wichtig ist allerdings, keinen linearen Zusammenhang zwischen Familienberichterstattung und der Umsetzung familienpolitischer Leistungen herzustellen.

##### **Übereinstimmung bei Familienbegriff und Erneuerung der Familienpolitik**

Trotz der grossen Heterogenität der Berichte fallen die Definitionen, was eine Familie und was Familienpolitik ist, relativ einheitlich aus. Die Kantone orientieren sich an den Definitionen des Bundes. Zudem werden die inhaltlichen Schwerpunkte gegenüber früheren kantonalen Berichten um nicht-monetäre Dimensionen erweitert. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Förderung von Familien über Information, Beratung, Begleitung sowie Integration, Bildung und Chancengerechtigkeit für die Kinder nehmen in den meisten Kantonen breiten Raum ein. Darin spiegelt sich ein **Umbau der Familienpolitik** vom Fokus finanzieller Absicherung hin zu einem integrativeren, auf gute Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe setzenden und präventiver in die Menschen investierenden Ansatz.

##### **Wichtige Rolle der Berichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik**

Die Analyse zeigt, dass die Familienberichterstattung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik eine **wichtige Rolle** spielt. Dies **gerade auch in kleineren und ländlicheren Kantonen**, die nicht über grosse und spezialisierte Verwaltungsstrukturen verfügen. Der Erarbeitungsprozess eines Familienberichts kann zentral sein für die Entwicklung eines Konsenses darüber, welche Massnahmen mit welcher Priorität umgesetzt werden sollen, wenngleich Empfehlungen in einem Bericht den politischen Entscheidungsprozess nicht ersetzen. Es fällt auf, dass verschiedene Kantone vor der Erarbeitung ihrer Berichte kaum aktive Verantwortung für die Familienpolitik übernommen haben und sich selber zuerst einen Überblick zur Lage der Familien und den bestehenden Leistungen von Gemeinden und privaten Trägern verschaffen müssen.

##### **Grosse Mehrheit der Kantone formuliert Massnahmen und setzt einen Teil um**

Die grosse Mehrheit der Kantone realisiert einen Teil der Massnahmen aus den Berichten und Konzepten. Für die Realisierungschancen ist **entscheidend, wie weit die Regierung sich letztendlich hinter die vorgeschlagenen Massnahmen stellt**. Insgesamt

scheint es jedoch nicht eine einzige erfolgsversprechende Strategie zu geben, sondern es ist abhängig von der Ausgangssituation in einem Kanton und den politischen Verhältnissen, wie die Familienberichterstattung effektiv und effizient an der Weiterentwicklung der Familienpolitik mitwirken kann.

##### **Bund und Kantone widersprechen sich nicht, setzen aber unterschiedliche Schwerpunkte**

Zum Vergleich zwischen der 2015 publizierten Ausleageordnung des Bundes und den kantonalen Berichterstattungen lässt sich zusammenfassend sagen, dass wenig Widersprüche zwischen Kantonen und Bund bei der Identifikation der Herausforderungen der Familienpolitik auszumachen sind, auch wenn sie – mehrheitlich durch die unterschiedlichen Kompetenzen bedingt – die Schwerpunkte anders setzen. Konfliktpunkte werden vereinzelt angesprochen, wo die Kantone aufgrund der bestehenden Bundeskompetenzen nicht die Möglichkeit haben, ihnen sinnvoll erscheinende Reformen voranzutreiben: bei der Individualbesteuerung sowie der Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs. Zu den Themen, die im Bundesratsbericht nicht erwähnt sind, aber in der kantonalen Familienberichterstattung breiten Raum einnehmen, gehören Migrationsfamilien, negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte im System monetärer Leistungen, Zugangsprobleme sowie die Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder.

##### **Geplante Kompetenzverschiebungen führten zu Blockade-Tendenzen**

Erkennbar ist, dass durch die politischen Diskussionen um eine Verschiebung von Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund gewisse Blockade-Tendenzen entstanden. So wird in der kantonalen Berichterstattung festgestellt, dass Working-Poor-Familien und Alleinerziehende armutsgefährdet sind, aber es werden längst nicht in allen Kantonen Massnahmen dagegen vorgeschlagen. Auf Bundesebene aber scheiterten Lösungsversuche wie die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Wo in den Kantonen eigene Projekte für die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen bestanden, wurden sie oft vom Parlament abgelehnt. **Im Ergebnis bleibt die überproportionale Armutsgefährdung von Kindern und Familien in fast allen Kantonen bestehen.**



## Riassunto

Il presente terzo rapporto sulle famiglie della Confederazione svolge una panoramica dei **rapporti sulle famiglie** e delle **strategie in materia di politica familiare dei Cantoni** (qui di seguito denominati **rapporti sulle famiglie**), in adempimento del postulato Meier-Schatz (12.3144). Per fare il punto della situazione occorre innanzitutto acquisire una **panoramica sistematica** delle diverse forme di rapporto sulle famiglie praticate nei singoli Cantoni, nonché delle loro motivazioni e dei loro obiettivi. In secondo luogo, è interessante analizzare **l'influenza esercitata dai rapporti cantonali sulle famiglie sulla politica familiare**. In terzo luogo, si procede a un **confronto con la panoramica degli strumenti di politica familiare della Confederazione** presentata dal Consiglio federale nel 2015, nel rapporto in adempimento del postulato Tornare (13.3135).

Oggetto della valutazione sono 35 rapporti sulle famiglie e strategie in materia di politica familiare molto eterogenei, di un volume complessivo tra 2 e 202 pagine, elaborati da 21 Cantoni negli anni tra il 2004 e il 2016. Di questi documenti, 20 sono rapporti sull'analisi della situazione e 15 strategie. Dai documenti analizzati non emerge se le misure proposte dai rapporti siano state attuate o meno. Pertanto è stata svolta anche un'inchiesta presso gli interlocutori cantonali competenti per le questioni familiari\*.

### 1. Caratteristiche e ruolo dei rapporti cantonali sulle famiglie

In sintesi, in base alle caratteristiche dei rapporti presentati è possibile suddividere i Cantoni in **cinque tipi**:

- Cantoni caratterizzati da una maggiore continuità e rapporti sulle famiglie più completi (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più datati (AG, FR, GR, LU, SH, UR),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più recenti (AR, JU, GL, TG, ZG),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie a tema limitato (GE, NE, SG),
- Cantoni senza rapporti sulle famiglie (AI, NW, SZ, VS, ZH).

L'**impulso** per l'elaborazione delle analisi della situazione e delle strategie è venuto in numero quasi uguale dai Governi e dagli interventi parlamentari, e in alcuni casi, dai servizi specializzati di singoli dipartimenti. Spesso il tipo di impulso riflette la modalità di **approvazione** del documento. In molti casi, il Governo approva il rapporto che ha commissionato o deve riferire al Parlamento.

Il **processo di elaborazione** è diverso per ogni Cantone e tipo di documento. Le analisi della situazione sono svolte più frequentemente con un aiuto esterno. Di regola, i Cantoni sono maggiormente impegnati nell'elaborazione delle strategie. Spesso vi sono coinvolti gruppi di progetto interdipartimentali affiancati in parte da membri esterni non appartenenti all'amministrazione pubblica. In singoli casi si ricorre alla collaborazione delle commissioni per le questioni familiari.

Il rapporto sulle famiglie di 19 Cantoni comprende un'analisi della situazione delle famiglie, in quattro Cantoni integrata da un'inchiesta condotta presso le famiglie. In 18 Cantoni viene analizzata anche la politica familiare. Un numero analogo di rapporti individua la necessità di intervenire, definisce obiettivi prioritari, formula strategie, orientamenti o principi guida ed emana raccomandazioni o traccia misure. Un unico rapporto cantonale definisce obiettivi verificabili, mentre altri tre Cantoni verificano nei loro rapporti l'attuazione e l'efficacia di misure adottate in precedenza.

I documenti di complessivamente **19 Cantoni** propongono **misure** che presentano le caratteristiche di raccomandazioni. Le proposte sono eterogenee, hanno vari gradi di concretezza e generano inoltre livelli di costi estremamente variegati.

I rapporti cantonali si occupano molto intensamente delle **strutture**, complesse e leggermente diverse fra un Cantone e l'altro, **delle offerte e dell'amministrazione**, della **moltitudine di attori coinvolti** e delle grandi sfide poste al loro coordinamento o alla mancanza di un approccio coordinato. Al riguardo colpisce il fatto che spesso il **ruolo del Cantone nella politica familiare è tutt'altro che chiaro**. In molti casi i Governi cantonali non ritengono di essere essi stessi gli attori centrali o i principali responsabili di questo settore della politica. A volte, il Cantone ottiene una visione d'insieme soltanto in seguito all'elaborazione di un rapporto, il quale può servire successivamente da punto di partenza per una gestione più sistematica.

\* Gli interlocutori cantonali competenti per le questioni familiari sono registrati presso la Commissione federale di

coordinamento per le questioni familiari (COFF). Quest'ultima è una commissione extraparlamentare e organo consultivo del Consiglio federale.

Un altro tema ricorrente è quello delle **basi giuridiche**. La mancanza di un obbligo legale, per esempio nell'ambito delle strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia o del sostegno alla prima infanzia, è considerata problematica da diversi Cantoni, soprattutto nell'ottica dei dibattiti sul budget. È più facile effettuare tagli alla spesa e predisporre piani di rinuncia in settori in cui non ci sono vincoli legali.

## 2. Ripercussioni dei rapporti cantonali sulle famiglie sulla politica familiare

Complessivamente **19** dei **21 Cantoni** che dispongono di rapporti sulla situazione delle famiglie hanno **adottato diverse misure** su tale base. Il tipo e l'intensità del collegamento con la strategia cantonale per la politica familiare sono strettamente correlati con il tipo di rapporto.

Nei **Cantoni caratterizzati da una maggiore continuità e rapporti sulle famiglie più completi** il collegamento con la strategia di politica familiare è piuttosto stretto, anche se ciò non significa che l'attuazione delle misure previste sia sempre facile. A volte i rapporti sulle famiglie sono impiegati appositamente per evidenziare o provare una necessità d'intervento e in questo senso assumono una funzione di sensibilizzazione. L'interazione tra i rapporti e la politica varia molto nei dettagli fra un Cantone e l'altro, per cui non è possibile individuare un modello uniforme.

Nei **Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più datati** sono state attuate numerose misure e altre non figurano più sull'agenda politica. I motivi per cui la redazione di rapporti sulle famiglie è stata interrotta sono vari. Da una parte si preferisce elaborare documenti programmatici per i singoli ambiti piuttosto che fornire un'ulteriore panoramica molto ampia, dall'altra le informazioni sulla situazione delle famiglie sono state inserite nei rapporti sulle questioni sociali.

I **Cantoni più piccoli caratterizzati da rapporti sulle famiglie più recenti** mostrano nei loro rapporti l'impegno di voler sfruttare al meglio le risorse limitate a loro disposizione. Si tratta di rapporti e strategie elaborati per la prassi. Di regola, le misure previste vengono anche attuate, tuttavia nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

Nei **Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie a tema limitato** emerge chiaramente che non è possibile trarre conclusioni direttamente dai rapporti per quanto concerne le attività nell'ambito della politica familiare. Essi hanno attuato alcune riforme importanti senza che ciò fosse mai stato tematizzato nei rispettivi rapporti sulla famiglia.

Dalle inchieste presso gli interlocutori per le questioni familiari cantonali risulta che nei Cantoni l'attuazione delle misure proposte dai rapporti sulle famiglie e dalle strategie in materia di politica familiare spesso è in attesa di finanziamento. Altri **ostacoli** possono essere una mancanza di volontà politica, il mancato coinvolgimento di attori decisivi e, particolarmente nei Comuni, la carenza di strutture attuative. Fino a che punto le misure proposte dai rapporti sulle famiglie vengano attuate dipende anche da chi le ha formulate, ovvero se si tratta di raccomandazioni di terzi o del Consiglio di Stato, nonché dalla loro portata e dal loro costo.

Tra i **fattori che favoriscono** l'attuazione delle misure proposte vi sono la creazione parallela di basi giuridiche legittimanti l'azione del Cantone, il coinvolgimento dei Comuni interessati dalle misure e, in generale, il coinvolgimento di importanti specialisti del settore interni ed esterni all'amministrazione pubblica. L'elaborazione congiunta dei rapporti sulle famiglie da parte degli attori interessati offre l'opportunità di dare alla strategia un indirizzo interdisciplinare, coerente e di lungo respiro e di predisporre in modo duraturo il coordinamento, la creazione di contatti e la collaborazione interdipartimentale. L'ampio consenso così ottenuto ha più probabilità di ottenere una maggioranza a livello politico.

## 3. Confronto dei contenuti e delle valutazioni dei rapporti di Confederazione e Cantoni

Nel rapporto sulla politica familiare del Consiglio federale («Familienpolitik - Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» – disponibile in tedesco e francese) elaborato in adempimento del postulato Tornare (13.3135), le sfide e le possibilità di azione della Confederazione nel quadro delle competenze attribuitele sono analizzate per i quattro ambiti d'intervento **rafforzamento economico**, promozione della **conciliabilità tra famiglia e lavoro**, adeguamento del **diritto di famiglia e del diritto successorio** agli odierni modi di vita e **promozione delle famiglie**. Il presente confronto ricalca questa struttura.

### 3.1 Rafforzamento economico

Nelle analisi della situazione finanziaria delle famiglie svolte nell'ambito dei rapporti cantonali sulle famiglie, il tema della **povertà delle famiglie** è quello trattato più frequentemente. Essa viene definita più volte come la maggiore sfida della politica familiare, la quale non si può affrontare soltanto con prestazioni pecuniarie. Tutti concordano inoltre nel constatare che i principali interessati sono **le famiglie monoparentali e quelle con background migratorio**.

Spesso viene messo in luce che **il livello di benessere delle famiglie si colloca al di sotto di quello delle economie domestiche senza figli**. Ciò viene documentato mediante il reddito disponibile delle economie domestiche, vale a dire l'importo che rimane a disposizione delle famiglie dopo la deduzione dei contributi sociali, delle imposte, dei premi dell'assicurazione malattie e, se del caso, delle spese per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Viene discusso inoltre **l'aumento del costo della vita**, dovuto soprattutto all'evoluzione degli affitti e dei premi dell'assicurazione malattie. Quasi la metà dei Cantoni tratta inoltre **problemi di indebitamento** delle famiglie.

Per quanto riguarda le **analisi delle prestazioni pensionarie**, nei rapporti cantonali si rileva una scarsa necessità di intervenire nell'ambito degli *assegni per i figli* e degli *assegni di formazione*, mentre l'imposizione delle famiglie fornisce lo spunto per un'ampia discussione su una possibile riforma. L'obiettivo è quello di ridurre l'onere fiscale delle famiglie, ma si discute soprattutto di disincentivi al lavoro nel sistema fiscale. La *riduzione dei premi* dell'assicurazione malattie è un altro tema trattato da gran parte dei rapporti cantonali. Alcuni Cantoni coprono l'importo totale del premio per i bambini, mentre altri discutono dell'opportunità di ridurre le prestazioni sulla scia dell'adozione di pacchetti di risparmio. Per quanto concerne *l'anticipo degli alimenti*, quasi sempre vengono menzionate soltanto le normative, tutt'al più integrate dalle cifre riguardanti i beneficiari e i costi. Un altro punto trattato sono gli effetti soglia nel contesto di questo sistema di prestazioni. Molto diffuso è pure quello dei *costi legati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e delle tariffe a carico dei genitori*. Molti Cantoni vi individuano la necessità di intervenire, anche se spesso nei termini di un'eliminazione dei disincentivi al lavoro, e non di una riduzione generale dei costi. Le *prestazioni complementari per le famiglie* vengono discusse da 13 Cantoni. Alcuni di essi analizzano le prestazioni già esistenti, mentre altri raccomandano in generale di valutare in modo più approfondito l'opportunità di una loro introduzione. Singoli Cantoni presentano progetti concreti per introdurle.

### Confronto delle valutazioni

Le sfide riguardanti il rafforzamento economico sono considerate nella stessa maniera nei rapporti federali e cantonali. Tra le possibilità di azione entrambe le parti menzionano l'ulteriore sviluppo dell'**imposizione fiscale delle famiglie**. Nell'ambito della lotta alla povertà **l'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti** raccomandata dalla Confederazione non viene trattata in modo prioritario

dai rapporti cantonali, neanche in quei Cantoni i cui standard non corrispondono a quelli raccomandati.

L'introduzione di **prestazioni complementari per le famiglie** a livello federale, è, tuttavia, fallita. Nei rapporti cantonali sulle famiglie circa la metà dei Cantoni propone di ottimizzare le prestazioni complementari per le famiglie esistenti o di introdurne di nuove. La loro attuazione successiva, però, è molto meno frequente. Nella maggior parte dei rapporti, la priorità viene data fin da subito all'ampliamento delle strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia. Nel rapporto del Consiglio federale viene valutata **l'introduzione di assegni per i figli in funzione del bisogno**, che, però, non è considerata prioritaria. Questa misura viene rilanciata da alcuni rapporti cantonali, ma non è possibile distinguerla nettamente dalle prestazioni complementari per le famiglie.

I Cantoni si adoperano intensamente per ridurre i **disincentivi al lavoro e gli effetti soglia**, un tema che invece non viene trattato nel rapporto del Consiglio federale. Un altro tema discusso soltanto nei rapporti cantonali è l'importanza del **sostegno individuale** per le famiglie in difficoltà finanziarie tramite la consulenza e l'accompagnamento.

### 3.2 Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Praticamente tutti i rapporti cantonali considerano la **conciliabilità tra famiglia e lavoro** un tema d'importanza centrale. Tra le condizioni ad essa favorevoli figura innanzitutto una buona offerta di strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia. Tutti i Cantoni riconoscono la necessità di intervenire per ampliare l'offerta, creare forme di custodia durante le vacanze scolastiche, aumentare la flessibilità e modificare il sistema tariffario. Un secondo punto spesso menzionato è la richiesta di condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia, che si vuole soddisfare in collaborazione con l'economia. Come terzo punto alcuni Cantoni desiderano introdurre un congedo di paternità o un congedo parentale.

### Confronto delle valutazioni

Anche nell'ambito d'intervento della conciliabilità tra famiglia e lavoro le valutazioni della Confederazione e dei Cantoni riguardo alle sfide che essa pone non divergono molto. È per esempio incontestato che occorre **ampliare ulteriormente le strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia**. Un'altra opzione menzionata nel rapporto del Consiglio federale è **la riduzione delle spese di custodia a carico dei genitori**. Nei rapporti dei Cantoni, almeno in quelli di lingua tedesca, non viene tematizzato un maggiore sovvenzionamento delle tariffe. Nella Sviz-



zera romanda si menziona a volte l'obiettivo di coinvolgere maggiormente i datori di lavoro nel finanziamento della custodia, secondo il modello del Cantone di *Vaud*. I rapporti di complessivamente sette Cantoni propongono una modifica delle tariffe a carico dei genitori, tuttavia quasi sempre solo per eliminare disincentivi al lavoro.

Il Consiglio federale lascia inoltre al Parlamento la decisione circa l'opportunità di promuovere la conciliabilità tramite l'introduzione di un **congedo di paternità o di un congedo parentale**. Quest'ultima misura viene menzionata in numerosi rapporti, tuttavia con l'appunto che i Cantoni non hanno competenza legislativa in materia. I rapporti di cinque Cantoni comprendono raccomandazioni per l'introduzione di un congedo di paternità o di un congedo parentale.

Il rapporto del Consiglio federale propone inoltre un piano d'azione per *sostenere l'assistenza e la cura dei familiari*. Solo pochi Cantoni propongono misure in questo ambito. La Confederazione cita anche la *promozione della parità salariale*, mentre nei rapporti cantonali la parità viene menzionata soltanto in maniera sommaria come misura. D'altro canto, i Cantoni si occupano di un tema non trattato dalla Confederazione, vale a dire la *promozione di condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia*. Un altro punto toccato più volte è la necessità di *sensibilizzare le strutture ordinarie*, quali le scuole e il sistema sanitario, per quelle che sono le esigenze delle famiglie.

### 3.3 Adeguamento del diritto di famiglia e del diritto successorio agli odierni modi di vita

L'ambito d'intervento diritto di famiglia e diritto successorio viene menzionato raramente nei rapporti cantonali, perché è di competenza della Confederazione. Vengono riportati, invece, i **reali modi di vita** delle famiglie. Colpisce il fatto che le analisi delle relazioni familiari si limitano sempre alla singola economia domestica, di modo che la **situazione dei figli di genitori separati** è documentata in modo incompleto.

### 3.4 Promozione delle famiglie

Alla promozione delle famiglie è possibile attribuire due ambiti d'intervento dei Cantoni: da un lato, l'informazione mirata, la consulenza e l'accompagnamento delle famiglie e, dall'altro, le condizioni esistenti per le famiglie rispetto all'integrazione, le pari opportunità e la formazione.

#### Informazione, consulenza e accompagnamento

All'informazione e alla formazione dei genitori viene attribuita grande importanza. Tuttavia si constata anche che l'informazione non raggiunge tutte le famiglie

e di conseguenza vi possono essere problemi di accesso a ulteriori prestazioni. Per quanto concerne la **consulenza, l'accompagnamento e l'intervento**, molti Cantoni prevedono di sfruttare meglio il potenziale delle strutture esistenti, rafforzando il coordinamento e i contatti tra le offerte di consulenza, le istituzioni preposte alla custodia e il sostegno alla prima infanzia. Circa la metà dei Cantoni cita anche i **servizi di prossimità per le famiglie**.

#### Integrazione, pari opportunità e formazione

L'**integrazione** delle famiglie con background migratorio, nonché l'integrazione e la partecipazione sociale delle famiglie in generale sono considerate nei rapporti cantonali solo parzialmente come settori della politica familiare. Per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini stranieri, sono prioritarie le questioni attinenti alla formazione. Per l'integrazione sociale è importante l'accesso ad attività ricreative sensate, ma anche il rafforzamento delle reti sociali in generale. Diversi rapporti cantonali trattano il tema dell'orientamento allo spazio sociale della politica familiare, intendendo con ciò le offerte vicine agli utenti collegate fra di loro nei quartieri e la creazione di spazi d'incontro.

Le **pari opportunità** sono molto spesso menzionate nei rapporti cantonali come motivazione od obiettivo centrale della politica familiare. Sono considerati efficaci una buona offerta di strutture di custodia diurna e il sostegno alla prima infanzia. Solo raramente si parla anche delle opportunità formative dei genitori.

#### Confronto delle valutazioni

Nell'ambito d'intervento della promozione delle famiglie la Confederazione ha pochissime competenze. Il rapporto della Confederazione propone tuttavia la possibilità di creare una base legale per **sostenere maggiormente gli sforzi da parte di terzi**. Nei rapporti cantonali questo ambito d'intervento è considerato centrale e i Cantoni sembrano essere intenzionati a investirvi. Essi lo considerano una strategia preventiva che contribuisce a evitare l'insorgere di costi successivi che in ultima analisi andrebbero a carico loro. Nel settore **informazione, consulenza e accompagnamento** molti rapporti cantonali individuano sfide quali problemi di accesso, ma anche in generale una mancanza di veduta d'insieme da parte del Cantone. Generalmente occorre rafforzare *l'informazione e la formazione dei genitori*. Fra le misure menzionate figurano pure la *semplificazione e la messa in rete delle offerte di consulenza*, nonché un *accompagnamento più stretto delle famiglie in difficoltà*.

Nel settore **Integrazione, pari opportunità e formazione** colpisce il fatto che nella panoramica della Confederazione il tema della migrazione e dell'integrazione viene toccato solo raramente. Nei rapporti cantonali, invece, le famiglie con background migratorio costituiscono un tema importante. Tra le possibilità di azione i rapporti cantonali propongono il *rafforzamento dell'integrazione e della partecipazione sociale nonché la promozione in generale delle pari opportunità* dei bambini.

#### 4. Conclusioni

I rapporti sulle famiglie e le strategie in materia di politica familiare mettono in evidenza le questioni di cui si occupano i Cantoni in politica familiare e documentano lo stato diverso in cui essi si trovano in questo settore. Al riguardo è tuttavia importante evitare di creare un nesso logico diretto tra i rapporti sulle famiglie e l'attuazione delle prestazioni di politica familiare.

##### **Analogie tra le definizioni di famiglia e le proposte di rinnovamento della politica familiare**

Nonostante l'eterogeneità dei rapporti, le definizioni di famiglia e politica familiare risultano piuttosto uniformi. I Cantoni prendono spunto dalle definizioni fornite dalla Confederazione e i contenuti principali dei rapporti cantonali precedenti vengono ampliati per alcune dimensioni non monetarie. La conciliabilità tra famiglia e lavoro, il sostegno alle famiglie mediante l'informazione, la consulenza e l'accompagnamento, nonché l'integrazione, l'istruzione e le pari opportunità per i bambini occupano molto spazio nella maggior parte dei Cantoni. Da ciò si può concludere che in molti Cantoni sia in corso una **ristrutturazione della politica familiare** che sposta l'attenzione dalla garanzia finanziaria verso un approccio più integrativo volto alla creazione di buone condizioni quadro per l'autoaiuto e all'investimento preventivo nelle persone.

##### **Ruolo di rilievo svolto dai rapporti cantonali nello sviluppo della politica familiare**

L'analisi dimostra chiaramente che i rapporti sulle famiglie dei Cantoni svolgono un **ruolo di rilievo** nello sviluppo della politica familiare, **soprattutto nei Cantoni più piccoli e rurali** che non dispongono di strutture amministrative di grandi dimensioni e specializzate. Il processo di elaborazione di un rapporto può essere decisivo per il formarsi del consenso su quali misure attuare con quale priorità, sebbene le raccomandazioni di un rapporto non possano sostituire il processo decisionale politico. Si osserva inoltre che, prima dell'elaborazione dei rispettivi rapporti, diversi

Cantoni non hanno assunto alcuna responsabilità attiva nell'ambito della politica familiare, per cui hanno dovuto innanzitutto ottenere una visione d'insieme della situazione delle famiglie e delle prestazioni esistenti a livello comunale e presso gli enti privati.

##### **La stragrande maggioranza dei Cantoni formula misure e ne attua una parte**

La stragrande maggioranza dei Cantoni realizza una parte delle misure proposte nei rapporti e nelle strategie in materia di politica familiare. Per le probabilità di realizzazione è **decisivo in ultima analisi il grado in cui il Governo sostiene le misure proposte**. Nel complesso, sembra che non esista un'unica strategia promettente; il modo in cui i rapporti sulle famiglie contribuiscono in modo efficace ed efficiente allo sviluppo della politica familiare cantonale dipende più che altro dalla situazione iniziale e dalle circostanze politiche del Cantone.

##### **Le politiche familiari della Confederazione e dei Cantoni non sono in contraddizione tra di loro, ma ognuna pone accenti diversi**

In conclusione, riguardo al confronto tra la panoramica pubblicata dalla Confederazione nel 2015 e i rapporti cantonali sulle famiglie è possibile constatare che vi sono poche divergenze a livello di individuazione delle sfide poste dalla politica familiare, anche se, a causa delle diverse competenze, gli accenti posti sono differenti. Singoli rapporti citano due punti conflittuali in cui i Cantoni sono impossibilitati a portare avanti riforme ragionevoli perché la competenza al riguardo è della Confederazione: il passaggio all'imposizione individuale dei coniugi e l'introduzione di un congedo di paternità o di un congedo parentale. Tra i temi che non sono citati nel rapporto del Consiglio federale e trovano, invece, ampio spazio nei rapporti cantonali, figurano le famiglie con background migratorio, i disincentivi al lavoro e gli effetti soglia nel sistema di prestazioni pecuniarie, problemi di accessibilità per le prestazioni di sostegno per le famiglie nonché la promozione delle pari opportunità per i bambini.

##### **La previsione di trasferimenti di competenze comporta tendenze di blocco**

È possibile osservare che i dibattiti politici sul trasferimento di competenze tra Cantoni e Confederazione hanno generato tendenze di blocco. Nei rapporti cantonali si constata, per esempio, che le famiglie di working poor e quelle monoparentali sono a rischio di povertà, ma relativamente pochi Cantoni propongono misure di contrasto. A livello federale, invece, sono state respinte alcune proposte di soluzione, come per esempio l'introduzione di prestazioni complementari

per le famiglie. Nei Cantoni in cui sussistevano progetti propri per l'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie, il Parlamento spesso respingeva le iniziative in tal senso. **Di conseguenza, in quasi tutti i Cantoni continua a sussistere un rischio di povertà sproporzionato per le famiglie e i bambini.**

## Summary

The present study provides an overview of the **family reports, family charters and family strategies** (collectively referred to as **family reporting**) **formulated by the cantons**. These findings serve as a point of reference for the third Report on Families issued by the Federal Council in response to the Meier-Schatz postulate (12.3144). The study pursues three objectives. The first is to provide a **systematic overview** of how many and which cantons undertake some form of family reporting, identify what has led them to do so and what the aim of this process is. The second is to gauge **the extent to which cantonal family reporting influences family policy**. The third is to **compare the cantons' reporting with the federal overview of family policy**, part of the 2015 Federal Council Report issued in response to the Tornare postulate (13.3135).

The study examined a total of 35 family reports, family charters and family strategies formulated by a total of 21 cantons. The documentation was highly heterogeneous, ranged from 2 to 202 pages in length, and dated from 2004 through to 2016. Of the 35 reports, 20 were situation analyses, while the remaining 15 concerned family charters and strategies. As it was not possible to ascertain from the available documentation whether the measures proposed in the reports were implemented or not, we conducted a survey among the cantonal points of contact for family affairs.\*

### 1. Characteristics and role of cantonal family reporting

Based on the characteristics of the reporting, the cantons fall into **five categories**:

- Cantons with a long tradition of extensive family reporting (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD);
- Cantons where the most recent family reporting dates back several years (AG, FR, GR, LU, SH, UR);
- Cantons where family reporting is a recent occurrence (AR, JU, GL, TG, ZG);
- Cantons where family reporting is confined to particular topics (GE, NE, SG);
- Cantons with no family reporting (AI, NW, SZ, VS, ZH).

Those cantons which carry out situation analyses, and formulate family charters and strategies were **prompted** to do so either by the cantonal government or by parliamentary procedural requests. In many instances, the source of the initiative determines who ultimately **signs off on the documents**. Frequently, it is the cantonal government which commissions the reports and is, therefore, the main recipient of the documents. Otherwise, the former has to report to parliament.

The **drafting process** varies from one canton to another and depends on the nature of the documents concerned. Generally speaking, the cantons call on external input for their situation analyses, whereas, by and large, they formulate family charters and strategies singlehandedly. The involvement of interdepartmental project groups is common here; in selected instances, external members are also drafted in. Family commissions are rarely involved in the drafting process.

Family reporting in 19 of the 21 cantons includes family situation assessments, of which four are backed up by a family survey. In 18 cantons, family reporting also features an analysis of cantonal family policy. Equally, many reports set out areas where they need to act, define overarching aims, as well as formulate strategies, the main lines of action and guidelines, issue recommendations and outline measures to be taken. Only one canton pursues verifiable targets, and a total of three cantons review the implementation and effectiveness of their planned measures in their family reporting.

**Possible measures** are outlined in the documentation of **19 cantons**; a number of these take the form of recommendations. The proposals are very heterogeneous, with some formulated in much more concrete terms than others.

Cantonal family reporting deals extensively with the complex **service provision and administrative structures**; these vary from one canton to the next, in terms of their organisational set-up and the **actors involved**. The reporting also addresses the major challenges of coordinating the efforts of these actors, or rather the problem of inadequate coordination. One noticeable finding is that in many places **the role of the cantons in family policy is far from clear**. In the past, some cantons were of the opinion that they had a minor role to play and that they did not bear primary responsibility for this policy area. Occasionally, it is only in the context of the reporting process that the

\* The cantonal points of contact for family affairs are registered with the Federal Coordinating Committee for Family

Affairs (EKFF), an extraparlimentary committee and advisory body to the Federal Council.

cantons acquire an overview of the family policy situation, which in turn can be the catalyst for them to take a more systematic approach to family policy development. **Legal provisions** are another recurring theme. For a number of cantons, the lack of statutory obligations – which is the case for the provision of childcare facilities and early years' support – is problematic, particularly within the context of budget debates. This is because it is easier to cut back on services or forgo plans in areas where the cantons have no statutory duties.

## 2. Impact of family reporting on family policy

Of the 21 **cantons** we studied, **19** have used their family reporting as a stepping stone to **introduce measures**. The nature and intensity of the interplay between this reporting and cantonal family policy largely depends on the type of reporting.

Family policy strategy is closely linked to family reporting in those **cantons with a long tradition of extensive family reporting**. Nonetheless, the cantons do not always find it easy to see through their planned measures. Occasionally, they knowingly use their reporting to illustrate or provide proof of the need for action; in effect, their reporting equally serves as an awareness-raising instrument. Given that the precise details of the interplay between policy and reporting differ considerably across cantons, it is impossible to discern any uniform pattern in this regard.

Among the **cantons where the most recent family reporting dates back several years**, we note that they often introduce a raft of measures, while others simply disappear from the political agenda. The reasons why these cantons have ceased their family reporting activities vary. In some cases, basic policy papers on specific topics have been preferred a more general survey; in others, family-specific information was incorporated in the canton's social reporting.

**Cantons where family reporting is a recent occurrence** are small in size and the nature of their reports show the efforts they are willing to undertake in order to exploit their limited opportunities to the full. They have drafted their reports and charters very much with practical application in mind. Generally speaking, these cantons manage to implement the measures they had foreseen insofar as their financial resources allow.

**Among the cantons where family reporting is confined to particular topics**, we are unable to ascertain whether their reporting directly influences their family

policy. In some cases, key reforms have been introduced but no mention of them appears the family reporting.

Our survey of the cantonal points of contact for family affairs found that the cantons tend not to pursue the measures set out in their reports, charters and strategies until they have secured the necessary funding. Other **obstacles** include the lack of political will, the failure to involve key actors like the communes, and a dearth of implementation structures. Consequently, the extent to which the measures recommended in the cantons' family reporting are implemented largely depends on several factors: whether they constitute recommendations by third parties; whether they have been approved by the cantonal government; how far-reaching they are, and, finally, what they will cost.

Several **factors raise the likelihood** of implementation. The first is the concurrent formulation of legal provisions, which legitimise the actions of the canton. The second is ensuring the involvement of the communes, as the planned measures concern them too. The third is the inclusion of key professionals from within and outside the administration. Involving all relevant actors in the drafting process could help bring about a coherent, overarching and longer-term strategy, sustained coordination, systematic networking between the different actors and interdepartmental cooperation. A broad consensus achieved in this way has considerable potential to lead to a political majority.

## 3. Comparison of the content and assessments of federal and cantonal reports

The Federal Council Report "Family policy – An overview and possible lines of action for the Confederation", which is in response to the Tornare postulate (13.3135), analyses the challenges faced by the Confederation and the courses of action open to it according to its powers in four areas: **material security**, promotion of a **better work-family balance**, adapting **family and inheritance law** to reflect families' changing realities, and **family support**. Our comparison follows the same structure.

### 3.1 Material security

Most analyses of the financial situation of families which feature in the family reporting frequently address the issue of **family poverty**. It is repeatedly cited as the greatest challenge for family policy, and one which cannot be overcome through the provision of monetary benefits alone; the general consensus is that **the most affected groups are single parents and migrant families**. The analyses also frequently

show that **households with children are less prosperous than those without**. This is determined by households' disposable income, i.e. the amount left in the family purse once social security contributions, taxes, health insurance premiums and, where applicable, childcare costs have been deducted. The analyses also cite **rising living costs** which are due in large part to rent and health insurance premium increases. Slightly less than half of the cantons raise the issues of families' **debt problems**.

The **analyses of monetary benefits** in the cantonal reports conclude that there is relatively little need to take action as regards *child and education allowances*. In contrast, *family taxation* is frequently cited as an area that could potentially be reformed. Here, the aim is to lighten the tax burden on families and, more importantly, reduce the negative incentives to work that are inherent in the current tax system. Most cantonal family reports also raise the issue of *cheaper health insurance premiums*. While certain cantons bear the full costs of child health insurance premiums, others are looking into the possibility of benefit cuts as part of their general austerity measures. The majority of references to *alimony advances* are made in relation to the regulatory framework and, at best, are supplemented by data on benefit recipients and costs. Other subjects which the reports address are the threshold effects in this benefit system, as well as *childcare costs and parent rates*. A number of cantons feel that improvements could be made here. Frequently, their thinking is not to cut back on these benefits but rather to do away with negative incentives to work. The reporting of 13 cantons deals with the possible introduction of *family supplementary benefits*. In certain cases, the cantons review their existing benefit provision, while others generally recommend a more in-depth examination of this option. Only a few cantons set out specific plans for the introduction of supplementary benefits for families.

### Comparison of evaluations

The federal and cantonal reports take a similar stance on the challenges of guaranteeing families' material security. Both cite **family taxation** as an area that could be improved. In terms of poverty reduction, the Confederation's recommendation of **harmonising alimony advances and the recovery of maintenance claims** is not prominently discussed in the cantonal reporting, even among those cantons which do not meet the recommended standards.

The **family supplementary benefits initiative** failed at federal level, while around half of the cantonal family reports outline proposals to improve their existing cantonal family supplementary benefits system or to

adopt such as measure. However, these recommendations are rarely seen through to the end. The reports mostly cite an increase in childcare facilities as a funding priority. The Federal Council Report reviewed the **introduction of means-tested child allowances**, but did not consider it a priority. This measure is addressed in the reports of a few cantons although they make no clear distinction between this measure and family supplementary benefits.

Two of the cantons' primary concerns are reviewing the effectiveness of family benefits and reducing **negative incentives to work and threshold effects**. The Federal Council Report, in contrast, addresses neither these points nor the importance of providing families in material difficulty with **personal support** in the form of advice and assistance.

### 3.2 Work-family balance

Almost all cantonal reports extensively address the issue of establishing the right conditions for a **better work-life balance** for parents. Their primary focus is on the provision of sufficient childcare places. All cantons recognise that action is needed to increase these services, to offer holiday care, to provide more flexible services and to upgrade the tariff system. A recurring point these reports make is the need to involve employers in the creation of family-compatible working conditions. Another point which several cantons raise is the introduction of paternity or parental leave.

### Comparison of evaluations

Federal and cantonal assessments of these challenges are fairly similar. All agree that **extra childcare places** are needed. The Federal Council Report also cites the possibility of **cutting childcare costs for parents**. The reports by German-speaking cantons make no mention of increased tariff subsidies. In contrast, reports by several cantons in French-speaking Switzerland state that their aim is to have employers make a greater contribution to childcare funding, as is already the case in the canton of Vaud. Indeed, the reports of seven cantons propose a change in parent rates; however the primary motivation behind this measure is to remove negative incentives to work.

The Federal Council leaves the decision on the introduction of **paternity or parental leave** to parliament. While cantonal family reporting repeatedly refer to this measure as one way that could help improve parents' work-family balance, it is often followed up by an explanation that the cantons have no legislative powers in this area. Five cantons explicitly recommend the introduction of paternity or parental leave.

While the Federal Council Report cites the *Support for family caregivers* action plan, only a few cantons

make reference to such measures. The Confederation also raises the issue of the *promotion of wage equality*. In contrast, the cantonal family reports tend to address the subject in the vaguest of terms but, unlike the Confederation, deal also with the *promotion of family-compatible working conditions*. Another point which is repeatedly mentioned is *raising awareness of families' needs among established frameworks*, such as schools and health care providers.

### 3.3 Adjusting family and inheritance law to changing realities

This is rarely mentioned in the cantonal reports, since the Confederation has exclusive power here. However, cantonal reporting does document **real family structures**. It is striking that the analyses mostly confine themselves to households and thus do not fully capture the **situation of children whose parents are separated**.

### 3.4 Support for families

For the cantons, family support can be divided into two areas: targeted information, advice and assistance for families, and existing requirements on families in terms of integration, equal opportunities and education.

#### Information, advice and assistance

Great importance is attached to **information and parental education**. However, the findings show that they do not reach all families and as a result, problems in accessing other benefits arise. As regards **advice, assistance and intervention**, many cantons plan to exploit the full potential of their existing structures by stepping up coordination and closer networking of advice services, care providers and early years' support agencies. Around half of the cantons also cite **family outreach services**.

#### Integration, equal opportunities and education

Only a few cantonal reports consider the **integration** of migrant families and the social integration and participation of families in general as an area of family policy. Education takes centre stage in relation to the integration of foreign nationals. In terms of the social integration of families in general, the reports generally cite access to meaningful leisure activities and a more tightly meshed social network. Various cantonal reports pick up on the notion that family policy should be based around networking in the local community. What this means in practice is the provision of joined-up proximity services in local neighbourhoods and the creation of opportunities for all sections of the community to meet and interact.

**Equal opportunities** are frequently cited as a central aim in cantonal reporting, but the focus tends to be on children. Here, adequate day care structures and early years' support are mentioned as ways of achieving this goal. Little mention is made of parental education opportunities.

#### Comparison of evaluations

The Confederation has very few powers when it comes to family support provision. However, the idea has been put forward of creating the legal bases that would allow the Confederation **to step up its support for third-party efforts**. This is a central issue in cantonal family reporting, with the cantons seemingly expressing a willingness to invest in this area. They see it as a strategy which could prevent higher add-on costs. As regards **information, advice and assistance**, many cantonal reports consider the main challenges to be access to services and the canton's lack of a wider picture of the local situation. In general, efforts should be made to bolster the provision of *information and parental education*. *Streamlining and cross-linking* of advice services are cited as possible measures, as is *closer support for families in difficulty*.

In relation to **integration, equal opportunities and education**, it is striking that the federal report rarely mentions migration and integration. In contrast, the issue of migrant families is an important one in cantonal family reporting. The cantonal reports cite the following as possible lines of action: *efforts to improve social integration and participation, coupled with the promotion of equal opportunities* for children, particularly in the form of early years' support.

## 4. Conclusion

The family reports, family charters and family strategies make it clear which issues of family policy preoccupy the cantons, and document differences in the state of family policy. However, it is important not to make a linear connection between family reporting and the implementation of family-related services.

#### Consensus on the definition of family and family policy renewal

Despite the considerable heterogeneity of the reports, the notions of family and family policy are relatively uniform, as the cantons base their definition on the formulated applied by the Confederation. In contrast to earlier cantonal reporting, the documents we studied place greater emphasis on non-monetary dimensions. For most cantons, the main priorities are a better work-family balance, family support in the form of information, advice and assistance, as well as inte-

gration, education and equal opportunities for children. This is reflected in the **reshaping of family policy**, whereby the focus has shifted from ensuring financial security towards the adoption of more integrated approach which provides conditions that promote and enable self-help as well as investing in people with a view to preventing problems arising in the first place.

#### **Importance of reporting for family policy development**

The analysis shows that cantonal family reporting plays **an important role** in the continued development of family policy, **even in smaller and more rural cantons** which do not have large-scale, specialised administrative structures at their disposal. The process of drafting a family report can help to generate consensus on the type of measures that should be taken and the priority given to them. Having said that, report recommendations do not constitute a replacement for the political decision-making process. It is striking that several cantons had assumed almost no active responsibility for family policy before they began compiling their own reports and had first to acquire a general picture of the situation of families and the services that communal and private providers were already delivering.

#### **Most cantons formulate measures, but few see all of them through**

The vast majority of cantons carry out a part of the measures set out in their reports and family strategies. **The level of backing from the cantonal government is a determining factor** in whether proposals are implemented or not. Overall, though, there does not appear to be one winning strategy. Rather, the prevailing situation and political climate in the canton seem to determine to what extent family reporting can effectively and efficiently influence the future direction of family policy.

#### **Same opinion, different priorities**

Based on our comparison of the 2015 Federal Council Report and cantonal family reporting, we conclude that there is little disagreement between the cantonal and federal authorities on where the challenges of family policy lie. However, their priorities tend to diverge, primarily due to the different powers that they have. Points of conflict are addressed only in isolated cases where the cantons are unable to push through seemingly sensible reforms (personal taxation, introduction of paternity/parental leave) because the power ultimately lies with the Confederation. Other issues which the cantonal reporting addresses extensively but are absent in the Federal Council Report include migrant families, negative incentives to work

and threshold effects in the monetary benefits system, access problems and the promotion of equal opportunities for children.

#### **Planned transfers of power have led to political logjams**

It is clear that political discussions on the transfer of powers between the cantons and the Confederation have tended to lead to political logjams. For example, while cantonal reporting clearly established that working-poor families and single parents are at risk of poverty, it took several cantons many years to put forward solutions to this problem. At federal level though, a number of proposed measures failed, such as the introduction of family supplementary benefits. Where cantons have launched their own initiatives to introduce such benefits, these were often rejected by parliament. **In the final analysis, children and families are at a disproportionate risk of poverty in almost all of Switzerland's cantons.**





## 1 Contexte et problématique

Dans la perspective du troisième rapport sur la situation des familles que le Conseil fédéral présentera en réponse au postulat Meier-Schatz (12.3144), l'Office fédéral de la statistique (OFS) établit un rapport statistique et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), un rapport thématique. L'idée maîtresse du présent document est de dresser un état des lieux **des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés par les cantons sur le thème des familles**. En Suisse, les cantons sont des acteurs majeurs de la politique familiale, tandis que la Confédération ne possède que des compétences limitées en la matière.

Cette démarche vise à répondre à trois préoccupations principales. La première est d'obtenir une **vue d'ensemble de la situation** qui permette de savoir combien de cantons et lesquels ont élaboré quels types de rapports sur les familles, de déterminer les raisons qui les ont conduits à le faire et d'identifier les objectifs qu'ils cherchent ainsi à atteindre. Entrent dans le champ de cette étude les caractéristiques des documents, la nature des processus d'élaboration, les définitions de la famille et de la politique familiale sur lesquelles reposent ces documents ainsi que les conclusions tirées par les cantons de la situation des familles. Se pose également la question de l'existence de similitudes et de différences entre les cantons quant à la forme et au fond des rapports.

La seconde préoccupation est de pouvoir apprécier l'**impact de ces rapports** sur la politique familiale. Constituent-ils une base décisionnelle permettant aux cantons de prendre des mesures ? Où en sont les cantons s'agissant de la mise en œuvre des mesures définies ? Cette question en amène une autre : est-il possible d'identifier, à partir des rapports eux-mêmes ou de leur processus d'élaboration, des facteurs qui favorisent ou, au contraire, entravent l'application des mesures ?

Enfin, la troisième préoccupation consiste à procéder à une **comparaison avec l'état des lieux de la politique familiale de la Confédération** présenté par le Conseil fédéral en 2015 dans son rapport rédigé en réponse au postulat Tornare (13.3135). Dans ce rapport, la Confédération expose les possibilités d'action dont elle dispose dans son domaine de compétences restreint et les décrit à l'intention du Parlement. Le présent document se propose d'examiner dans quelle mesure les problèmes et les enjeux identifiés ainsi que les objectifs et les approches mentionnés dans les rapports des cantons sur les familles se recoupent avec l'appréciation de la situation faite par le Conseil fédéral.

Le présent **rapport** est structuré comme suit : il contient tout d'abord une brève présentation de la base de recherche et de la méthode utilisée (chapitre 2). Il décrit ensuite les principales caractéristiques des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés en lien avec la situation des familles tout en précisant qui en est à l'initiative et qui a été chargé de leur élaboration (chapitre 3). Le chapitre 4 analyse les thèmes traités dans les rapports. Le chapitre 5 recense les conclusions tirées par les cantons, c'est-à-dire les domaines dans lesquels des besoins d'intervention ont été identifiés, les objectifs qui ont été fixés et les stratégies et mesures devant être mises en œuvre pour atteindre ces objectifs. La question cruciale de savoir si les intentions affichées sont suivies d'effets, c'est-à-dire si les rapports trouvent un écho dans la politique familiale effectivement menée par les cantons, est abordée au chapitre 6. Enfin, le chapitre 7 confronte les enjeux et les besoins d'intervention mis en lumière par les cantons avec l'état des lieux de la politique familiale présenté par le Conseil fédéral. Il s'interroge sur la cohérence des appréciations et sur l'existence d'éventuelles contradictions entre les différents niveaux de l'État. Pour finir, le présent document tire des conclusions sur l'importance des rapports des cantons pour le développement de la politique familiale en Suisse (chapitre 8).

## Politique familiale en Suisse : acteurs et compétences

La politique familiale en Suisse obéit aux règles du fédéralisme. Elle repose sur le principe de la double subsidiarité : subsidiarité de l'État par rapport à la responsabilité individuelle et subsidiarité de la Confédération par rapport aux cantons et aux communes. Néanmoins, la répartition des compétences, notamment entre les communes et le canton, diffère fortement d'un canton à l'autre. En règle générale, la distribution des tâches entre les différents niveaux de l'État est réglée comme suit :

■ **Confédération** : elle est compétente pour les questions relevant du droit de la famille et définit donc à ce titre le droit du divorce, le droit de garde et le droit en matière de contribution d'entretien. En outre, différentes lois fédérales régissent les actes de violence commis dans la sphère domestique, la protection des mineurs et des adultes, l'encouragement des enfants et des jeunes. La Confédération a également la compétence de légiférer dans le domaine des allocations familiales (allocations pour enfants et allocations de formation) et de l'assurance-maternité. Les cantons sont toutefois libres d'aller au-delà des prescriptions minimales fixées au niveau national. La Confédération cofinance également certaines prestations importantes pour les familles, telles que la réduction des primes d'assurance-maladie, l'accueil extrafamilial pour enfants (incitations financières) et les programmes cantonaux d'intégration (PIC). Elle régleme l'imposition de la famille dans le cadre de l'impôt fédéral direct et prescrit une taxation commune des époux pour tous les cantons. La **Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)** est une commission extraparlamentaire qui joue le rôle d'organe consultatif du Conseil fédéral.

■ **Cantons** : les cantons sont responsables du système éducatif et sont chargés de fournir une protection sociale minimale aux familles par le biais de prestations accordées sous condition de ressources. Même si l'exécution est souvent laissée à la discrétion des communes, ce sont eux qui définissent dans une large mesure les normes minimales applicables. Il en va de même pour les structures d'accueil extrafamilial et parascolaires pour enfants. En outre, les cantons définissent les règles applicables à l'imposition des familles dans le cadre des impôts cantonaux. Ils assument par ailleurs diverses tâches dans le domaine de l'intégration, de l'information, du conseil et de l'accompagnement des familles, notamment en ce qui concerne l'encouragement des enfants et des jeunes, la protection de l'enfance et de la jeunesse et la violence domestique. Ils délèguent également une partie de ces tâches aux communes.

La coordination entre les cantons en matière de politique familiale et la défense de leurs intérêts sont assurées par la **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)**, qui a formulé des recommandations touchant à différents aspects.

■ **Communes** : les communes sont investies de tâches de mise en œuvre dans un grand nombre de domaines mentionnés plus haut, assorties d'une marge de manœuvre plus ou moins grande, et ont également des obligations financières. Elles accomplissent ces tâches en partie avec des **organismes et des œuvres d'entraide privés** ainsi qu'avec d'autres communes de la région. Les communes ont en outre prise sur les structures et les possibilités des familles du fait de leur planification (mixité sociale, aménagement des espaces extérieurs, possibilités de rencontre), de leur politique du logement et des efforts qu'elles déploient pour assurer une bonne cohabitation dans les quartiers.

## 2 Base de recherche et approche méthodologique

Les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons en lien avec la situation des familles présentent une forte hétérogénéité. Ces documents de différente nature sont désignés ci-après sous une forme abrégée par l'expression « rapports sur les familles ». Il a fallu tout d'abord définir précisément quels documents devaient être pris en compte dans l'analyse. Cette délimitation s'est fondée sur les critères suivants :

- **Délimitation temporelle** : pas de rapports antérieurs à l'année 2000.
- **Caractère actuel** : uniquement les rapports qui présentent encore un intérêt pour la politique familiale actuelle (c'est-à-dire les plus actuels dans les cas où il existe plusieurs rapports similaires). En ce qui concerne les publications périodiques, les rapports plus anciens sont mentionnés dans la bibliographie, mais ne sont pas analysés.
- **Nature des documents pris en compte** : est pris en compte un large éventail de rapports, de lignes directrices et de concepts (définition d'objectifs, de stratégies et de mesures) sur le thème des familles ou de la politique familiale. Il peut s'agir de documents qui ne sont pas publiés à large échelle, à condition qu'ils aient un caractère officiel (c'est-à-dire qu'ils ont été adoptés par des instances politiques) et s'inscrivent dans le cadre de la politique familiale actuelle.
- **Rapports, lignes directrices et concepts sur des thèmes spécifiques de la politique familiale** : les documents qui ne traitent que de thèmes spécifiques de la politique familiale (accueil extrafamilial pour enfants, imposition des familles, encouragement précoce, par ex.) sont mentionnés dans la bibliographie, mais ne sont pas analysés.
- **Rapports sur les familles élaborés dans le cadre de la publication de rapports sociaux à caractère général** : les rapports sur les familles qui ne constituent pas des documents à part entière ne sont étudiés que si les familles en sont un des thèmes centraux. Les autres rapports contenant des analyses concernant les familles sont cités, mais ne sont pas exploités<sup>1</sup>.

La base de recherche est constituée des **35 documents énumérés dans le tableau 1**. Ces documents proviennent de **21 cantons** – les cantons de AI, NW, SZ, VS et ZH n'ayant pas produit de rapports – et diffèrent fortement les uns des autres, comme cela sera démontré par la suite. Il n'a pas toujours été facile de classer les documents dans l'une des trois catégories (analyses de la situation, lignes directrices et concepts). Il peut en effet arriver qu'un document appartienne à deux catégories ou plus, car les cantons n'opèrent pas tous une distinction entre les lignes directrices et les concepts,

<sup>1</sup> Décisions concernant les cas limites :

- GE : Simples analyses sur les ménages qui ne couvrent pas d'autres thèmes. Les rapports ont été pris en compte.
- JU : Rapport du Gouvernement relatif au postulat « politique familiale » (2015) : réponse détaillée à un postulat. Le rapport a été pris en compte dans l'étude, étant donné qu'il a un lien avec les documents antérieurs, qu'il dresse l'état des lieux des mesures en place et expose les intentions du gouvernement.
- NE : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques) (2011) : le thème central est l'imposition des familles. Ce rapport contient toutefois des informations sur la situation financière des familles et l'intégration professionnelle des deux parents. C'est la raison pour laquelle il a été pris en compte.
- SG : Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien (2012) : ce rapport ne traite que de la situation financière des familles (impôts inclus). Étant donné qu'il analyse l'interaction de divers systèmes de prestations sociales, il a été pris en compte.
- VD : Dans le canton de Vaud, la politique familiale n'est pas formulée dans un rapport sur les familles distinct, mais dans le programme de législature et dans des projets de loi concrets. Un rapport statistique sur la situation des familles et un document du Conseil d'État (réponse au postulat) qui présente les projets les plus récents et donne un aperçu de la politique familiale menée dans le canton ont été pris en compte.
- ZG : Le texte traitant des objectifs et des mesures du gouvernement cantonal (2010) ne contient que deux pages, mais puisqu'il constitue un condensé mûrement réfléchi, il a été pris en compte. Il en va de même pour le document de mise en œuvre du plan de mesures datant de 2013, également concis.

notamment. Toutefois, étant donné que certains cantons connaissent les trois catégories de documents, cette classification a été conservée.

Les documents ont été soumis à une **analyse de contenu** à l'aide d'un programme d'analyse électronique. Les résultats sont toutefois systématiquement regroupés par canton et ne sont présentés par document que dans les cas où l'ordre chronologique ou les différences ont une importance particulière.

En complément, une **enquête auprès des délégués cantonaux aux questions familiales** a été réalisée afin de faire le lien entre les documents analysés et la stratégie cantonale en matière de politique familiale. La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) tient à jour la liste de ces délégués, qui sont des spécialistes assurant le contact entre la Confédération et les cantons<sup>2</sup>. L'analyse de l'ancrage de la politique familiale se limite aux réponses obtenues auprès des délégués. Ces réponses correspondent à une appréciation donnée par les experts des différents cantons et ne sont pas assimilables à une prise de position officielle du gouvernement cantonal. Outre des demandes de précisions, aucune autre recherche n'a été effectuée.

**Tableau 1 : Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts analysés**

	Report sur les familles (analyse de la situation)	Lignes directrices	Concepts
AG	Schlussbericht zur Situationsanalyse Familien des Kantons Aargau (2008)	Familienperspektive Aargau 2010-2013 (2009)	
AI	<i>Rapport sur les familles prévu</i>		
AR	Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (2011)	Familienleitbild von Appenzell Ausserrhoden (2009)	Vielfalt als Chance. Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten (2013)
BE	Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale du canton de Berne (2014)		Stratégie de politique familiale du canton de Berne (2009)
BL	Familienbericht 2010 Basel-Landschaft (2011)		Familienfragen Basel-Landschaft. Gesamtkonzept (2004)
BS	Schlussbericht Familienbefragung 2013 (2014)	Leitsätze für eine Familienpolitik im Kanton Basel-Stadt (2005)	
FR	Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg (2004)		
GE	Les familles genevoises : avec qui vit-on ? (2006) Les ménages dans le canton de Genève (2014)		
GL	Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus (2014)		
GR	Familienbericht Graubünden (2006)		
JU	Familles jurassiennes : Portrait et perspectives (2010)	Familles jurassiennes. Options retenues par le Gouvernement (2011)	Rapport du Gouvernement relatif au postulat « politique familiale » (2015)
LU		Familienleitbild des Kantons Luzern (2007)	
NE	Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques) (2011)		
NW	<i>Inexistent.</i>		
OW	Bericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik (2013)		
SG	Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien (2012)		
SH	Bericht zur Familienpolitik im Kanton Schaffhausen (2010)		

<sup>2</sup> La liste est publiée sur Internet sous [https://www.ekff.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/ekff/06koordination/ekff\\_kant\\_ansprechpersonen\\_familienfragen.pdf](https://www.ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/06koordination/ekff_kant_ansprechpersonen_familienfragen.pdf)

	Rapport sur les familles (analyse de la situation)	Lignes directrices	Concepts
<b>SO</b>	Familien und ihre ökonomische Situation (chapitre du rapport « Sozialbericht 2013 »)	Leitbild und Konzept Familie und Generationen (2009)	
<b>SZ</b>	<i>Seul existe un rapport sur l'aide sociale, lequel n'a pas été analysé.</i>		
<b>TG</b>			Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014-2018 (2014)
<b>TI</b>	La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale (2013) Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni (2015)	La società del futuro oggi, per tutte le famiglie (2016)	
<b>UR</b>	Familienbericht Kanton Uri (2005)		
<b>VD</b>	Portrait des familles vaudoises (2015)		Rapport du Conseil d'État au Grand conseil sur les postulats Chollet et Meyer Meuwly (2007)
<b>VS</b>	<i>Inexistant.</i>		
<b>ZG</b>			Familienpolitik für den Kanton Zug – Ziele und Massnahmen des Regierungsrats (2010) Umsetzung des Massnahmenplanes Familienpolitik (2013)
<b>ZH</b>	<i>Le rapport de 2002 est ancien et ne reflète plus la politique familiale actuelle.</i>		

Représentation BASS



### 3 Caractéristiques des rapports sur les familles, des lignes directrices et des plans d'action élaborés par les cantons

La grande hétérogénéité des **20 analyses de situation** et des **15 lignes directrices et plans d'action** consacrés à la politique familiale s'observe ne serait-ce qu'au niveau des caractéristiques formelles (cf. **tableau 2**). Tous ces documents sont en premier lieu des produits de leur époque. Ainsi, l'**âge des rapports** est à lui seul un élément de distinction des contenus, selon que le dernier document analysé dans un canton date de l'année 2004 (FR), 2005 (UR) ou 2006 (GR) ou est, au contraire, très récent. En outre, le **nombre de documents par canton** diffère d'un canton à l'autre. Près de la moitié des cantons ayant rendu compte de la situation des familles (FR, GL, GR, LU, NE, OW, SG, SH, TG, UR) se sont limités à un seul document qui, à l'exception des cantons de *Lucerne* et de *Thurgovie*, consiste en une analyse de la situation. L'autre moitié a quant à elle publié deux ou trois documents. Certains cantons ont commencé par effectuer une analyse de la situation, puis ont défini des lignes directrices ou un concept sur cette base (AG, JU, TI). Dans d'autres cantons, à l'inverse, l'analyse de la situation a succédé à une redéfinition de la politique familiale (AR, BE, BL, BS, SO). Ces deux types de documents ne coexistent pas toujours. Ainsi, *Genève* se contente de compiler des bases de données tandis que *Zoug* s'est jusqu'ici concentré sur des documents conceptuels. Un autre trait de distinction flagrant des documents est leur **longueur**, qui va de deux pages – document exposant la position du gouvernement cantonal (ZG) – à 202 pages – analyse de la situation (BL).

**Tableau 2 : Caractéristiques formelles des rapports**

Can- ton	Document	Pages	Impulsion	Élaboration par des externes (e) / un groupe de projet interne à l'administration (i) / un groupe de projet ou une commission plus largement composé/e (g)
<b>AG</b>	Analyse de la situation (2008)	55	Gouv.	e Mandat externe confié par le Département de la santé et des affaires sociales (approuvé par le gouvernement cantonal)
	Lignes directrices (2009)	33	Gouv.	i Groupe de travail interdépartemental placé sous la direction du Département de la santé et des affaires sociales (approuvé par le gouvernement cantonal)
<b>AR</b>	Lignes directrices (2009)	11	Gouv.	i Fachstelle Familien und Gleichstellung
	Analyse de la situation (2011)	68	Gouv.	e Mandat externe
	Concept (2013)	20	Gouv.	i Amt für Gesellschaft
<b>BE</b>	Concept (2009)	87	Parlement	i Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (rapport du Conseil-exécutif)
	Analyse de la situation (2014)	45	Parlement	i Office des affaires sociales
<b>BL</b>	Concept (2004)	65	Gouv.	i Direction : Fachstelle für Familienfragen
	Analyse de la situation (2011)	202	Gouv. + Parlement	e Mandat externe et groupe de travail représentatif. Direction: Fachstelle für Familienfragen
<b>BS</b>	Lignes directrices (2005)	15	-	g Familienkommission
	Analyse de la situation (2014)	59	-	i Statistisches Amt
<b>FR</b>	Analyse de la situation (2004)	164	Parlement	g Commission chargée des questions familiales
<b>GE</b>	Analyse de la situation (2006)	19	-	i Office cantonal de la statistique
	Analyse de la situation (2014)	24	-	i Office cantonal de la statistique
<b>GL</b>	Analyse de la situation (2014)	67	Parlement	g Departement Bildung und Kultur (responsabilité), spécialistes et représentants de groupes d'intérêt, de partis politiques, de communes et de l'administration cantonale, conseil et accompagnement externes
<b>GR</b>	Analyse de la situation (2006)	101	Parlement	i Sozialamt (message du gouvernement au Grand Conseil)
<b>JU</b>	Analyse de la situation (2010)	93	Comm.	g Conseil de la famille
	Lignes directrices (2011)	11	Gouv.	g Conseil de la famille, Bureau de l'égalité, Service de l'action sociale
	Concept (2015)	5	Parlement	i (Réponse du gouvernement à un postulat)
<b>LU</b>	Lignes directrices (2007)	118	Parlement	i Groupe de pilotage interdépartemental sous la direction du Service pour les questions familiales



<b>NE</b>	Analyse de la situation (2011)	77	Parlement	i	(Rapport du Conseil d'État)
<b>OW</b>	Analyse de la situation (2013)	52	Parlement	a	Sozialamt (rapport du gouvernement cantonal)
<b>SG</b>	Analyse de la situation (2012)	60	Services admin.	e	Mandat externe
<b>SH</b>	Analyse de la situation (2010)	27	Gouv.	i	Erziehungsdepartement (responsabilité), Departement des Innern, Volkswirtschaftsdepartement, Wirtschaftsförderung
<b>SO</b>	Lignes directrices (2009)	43	Loi sociale	g	Groupe de travail interdépartemental, groupe de pilotage, conseil et accompagnement externes
	Analyse de la situation (2013)	85	Loi sociale	e	Mandat externe s'inscrivant dans le cadre des rapports sur la politique sociale
<b>TG</b>	Concept (2014)	36	Gouv.	g	Departement für Erziehung & Kultur (Fachstelle für Kinder-, Jugend- & Familienfragen), Departement für Justiz & Sicherheit, Departement für Finanzen & Soziales, Verband <i>Thurgauer</i> Schulgemeinden, Verband Thurgauer Gemeinden, conseil et accompagnement externes
<b>TI</b>	Analyse de la situation (2013)	147	Gouv.	e	Mandat externe
	Analyse de la situation (2015)	137	Gouv.	e	Mandat externe
	Lignes directrices (2016)	16	Gouv.	i	Dipartimento della sanità e della socialità (Divisione dell'azione sociale e delle famiglie)
<b>UR</b>	Analyse de la situation (2005)	65	Parlement	g	Groupe de travail constitué de représentants de toutes les directions (responsabilité : Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion), groupe de réflexion et conseil et accompagnement externes
<b>VD</b>	Concept (2007)	64	Parlement	i	(Rapport du Conseil d'État)
	Analyse de la situation (2015)	50	Services admin.	i	Service des assurances sociales et de l'hébergement, Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale, Statistique Vaud
<b>ZG</b>	Concept (2010)	2	Gouv.	i	(décision du gouvernement cantonal)
	Concept (2013)	11	Gouv.	i	Groupe de travail interdirectionnel (au sein de l'administration)

Remarque : Gouv. = gouvernement, - = aucune indication, Comm. = Commission chargée des questions familiales, e = mandat externe, g = groupe de projet avec participants extérieurs à l'administration, a = élaboration au sein de l'administration. Les documents pour lesquels il n'a pas été possible d'établir qui a effectivement participé à leur élaboration sont indiqués entre parenthèses. Analyse BASS.

Enfin, même si, dans certains cantons, différents documents s'inscrivent dans une logique thématique, seule une minorité d'entre eux prévoient une **périodicité de publication des rapports sur les familles**. Jusqu'ici, une périodicité de publication n'a été définie que dans les cantons suivants : *Berne*, où un rapport circonstancié est rédigé à chaque législature ; *Bâle-Ville*, qui réalise une enquête auprès des familles tous les quatre ans ; *Obwald*, où la mise en œuvre des lignes directrices sur le thème de la famille approuvées en 2004 a été vérifiée en 2008 et en 2013<sup>3</sup> ; *Soleure*, où les rapports sur les familles sont intégrés dans les rapports sur la politique sociale et *Zoug*, qui a jusqu'ici rédigé un rapport intermédiaire sur les objectifs approuvés par le gouvernement cantonal en 2010 et un récent rapport a été publié en novembre 2016.<sup>4</sup> Certains cantons envisagent d'élaborer d'autres rapports de façon épisodique, mais rien ne permet d'affirmer qu'ils le feront (BL, GR, JU).

### 3.1 Impulsion, processus d'élaboration et adoption des documents

L'**impulsion** pour élaborer les documents provient, à parts plus ou moins égales, des **gouvernements cantonaux** ou d'**interventions parlementaires**. Lorsque l'impulsion est donnée par le gouvernement cantonal, l'attractivité du canton pour les familles constitue généralement l'argument central – un objectif qui figure souvent dans les schémas de développement ou dans le programme gouvernemental de législature. Le souci de l'évolution démographique, de la stabilité des structures sociales et de

<sup>3</sup> Aucun autre rapport n'est toutefois prévu à l'heure actuelle.

<sup>4</sup> Lustat (2016) : Berichterstattung zur sozialen Lage der Bevölkerung im Kanton Zug. Im Auftrag der Direktion des Innern des Kantons Zug. Le rapport contient un chapitre „Familien und Generationen“. En raison de la date de publication le rapport n'a pas pu être pris en compte dans l'analyse.

l'attractivité générale du canton joue un rôle important à cet égard (cela est explicite dans les cantons de AR, NE, SH et TG, par ex.).

Le **processus d'élaboration** des rapports sur les familles diffère également selon les cantons. Les **analyses de la situation** sont généralement rédigées avec l'aide de mandataires externes. Dans sept cas, les documents ont été essentiellement élaborés dans le cadre d'un mandat externe (cantons de AG, AR, BL, SG, SO et deux fois dans le canton de TI). Dans deux cantons, la réalisation a été assurée par la commission chargée des questions familiales (FR, JU) et dans deux autres cas, par l'office cantonal de la statistique (BS, GE). Dans de nombreux cantons, un groupe de projet reposant sur une large assise – généralement constitué de personnes travaillant dans l'administration – était à l'œuvre (BE, GL, GR, OW, SH, UR, VD). L'élaboration **des lignes directrices ou des concepts** s'est généralement traduite par une implication plus importante des cantons, tandis que les mandats externes avaient tout au plus un caractère consultatif. Dans six cas, les bases théoriques ont été mises au point par un service cantonal chargé des questions familiales ou par le département compétent (AG, AR, BE, BL, LU, TI). Dans le canton de *Bâle-Ville*, cette tâche a été assumée par la commission chargée des questions familiales ; dans les autres cantons (JU, SO, TG, ZG), des groupes de projet interdépartementaux, constitués entre autres de membres extérieurs à l'administration, ont été impliqués (JU, TG).

Dans de nombreux cantons, la source de l'impulsion détermine le **mode d'adoption** des documents. Les gouvernements cantonaux doivent porter les réponses aux initiatives parlementaires à la connaissance du parlement. Les documents élaborés sur l'initiative des gouvernements cantonaux sont souvent adoptés par ces derniers. Toutefois, en ce qui concerne les mandats externes, les autorités compétentes ou les départements concernés sont parfois également responsables de l'approbation des rapports qu'ils ont mandatés. Le fait que le gouvernement cantonal ait ou non pris position sur les orientations, les recommandations ou les propositions de mesures formulées, fixé des priorités et éventuellement déjà établi un budget prévisionnel peut être un indicateur du **caractère contraignant** des documents pour la politique familiale menée sur le terrain. La mise en œuvre des mesures définies peut également être facilitée lorsque les rapports sur les familles ont été élaborés sur l'impulsion d'un programme de législature ou d'un programme gouvernemental qui a déjà été adopté par le parlement (AR, BL, SH, TG, TI, ZG).

### **3.2 Rôle des rapports cantonaux dans le développement de la politique familiale**

Le développement méthodique de la politique familiale comporte idéalement plusieurs étapes, comme exposé ci-après :

- Il convient dans un premier temps de recenser les **besoins des familles**, soit par le biais d'une enquête menée directement auprès des intéressées, soit par l'analyse de leur situation à l'aide d'indicateurs statistiques.
- Ensuite, il importe d'examiner les forces et les faiblesses du **système existant de prestations cantonales en matière de politique familiale**.
- La comparaison de ces éléments permet de déduire les éventuels **besoins d'intervention**.
- Ceux-ci ne peuvent toutefois pas être abordés indépendamment des **objectifs généraux** définis par le canton.

- Ces objectifs permettent à leur tour de formuler **des stratégies ou des orientations** qui prennent souvent la forme de principes directeurs.
- Des **mesures** peuvent alors être mises au point sur la base de ces orientations.
- Afin de vérifier si ces mesures apportent les effets escomptés, il est en outre judicieux de définir des **objectifs** mesurables puis, dans un deuxième temps, de **déterminer s'ils ont été atteints**.

Le présent document tente de déceler si ces différentes étapes se retrouvent dans l'élaboration des rapports cantonaux sur les familles (cf. **tableau 3**). Cette analyse ne fournit aucune indication sur l'ordre chronologique de celles-ci, lequel peut varier considérablement d'un canton à l'autre.

**Tableau 3 : Rôle des rapports cantonaux dans le développement de la politique familiale**

Canton	Enquête auprès des familles	Analyse de la situation des familles	Analyse de la politique familiale	Identification des besoins d'intervention	Définition d'objectifs généraux	Définition de stratégies / principes directeurs	Définition de mesures	Définition d'objectifs mesurables	Vérification de la réalisation des objectifs
AG	●	●	●	●	●	●	●		
AR		●	●	●	●	●	●		
BE		●	●	●	●	●	●	●	●
BL	●	●	●	●	●	●	●		○
BS	●	●		●	●	●			○
FR	○	●	●	●	●	○	●		
GE		●							
GL		○	●	●	●	○	●		
GR		●	●	●	●	●	●		
JU		●	●	●	●	●	●		○
LU		●	●	●	●	●	●		
NE		●	●*	●	●	○	○		
OW		●	●	●	●	●	●		●
SG		●	●*	●			○		
SH		●	●	●	●	○	●		
SO		●	●	●	●	●	●		
TG			●		●	●	●		
TI	●	●	●	●	●	●	●		●
UR		●	●	●	●		●		
VD		●	●	●	●	●	●		
ZG					●	●	●		●

Remarque : ● = étape présente ; ○ = n'est évoqué que de façon indirecte / l'importance de la vérification des objectifs a été mentionnée, mais aucun résultat n'est indiqué ; analyse BASS.

■ **Enquêtes réalisées auprès des familles sur leurs besoins, leurs expériences et leur satisfaction** : comme l'indique la première colonne du tableau, l'étape de recensement des besoins ne prend que rarement la forme d'une enquête effectuée directement auprès des familles (AG, BL, BS, TI). L'avantage des enquêtes, c'est qu'elles permettent également de savoir dans quelle mesure les familles sont informées des prestations existantes, ont recours à ces offres et évaluent leur qualité. Les familles sont également interrogées sur les aspects qui, selon elles, méritent d'être améliorés. Ces résultats permettent de dresser un tableau des points forts et des points faibles de la politique familiale, qui peut servir de base décisionnelle au canton. Les cantons cités associent les enquêtes avec d'autres méthodes d'analyse.

■ **Analyses de la situation** : elles reposent généralement sur des enquêtes statistiques ou des simulations permettant d'évaluer les effets des prestations familiales existantes. Dans l'ensemble, tous les cantons ayant élaboré des rapports sur les familles, à l'exception des cantons de *Thurgovie* et de *Zoug*, brossent un tableau plus ou moins détaillé de la situation des familles. Le canton de *Glaris*, quant à lui, prend en considération des rapports concernant toute la Suisse et n'a pas procédé à une analyse spécifique de son propre canton. Les mutations sociales, qu'il s'agisse de l'augmentation du travail des mères de famille, de la hausse du nombre de divorces et de familles monoparentales, du vieillissement démographique ou de l'accroissement du nombre de familles migrantes, constituent souvent le point de départ des réflexions. En règle générale, la question soulevée est par conséquent la suivante : la politique familiale appliquée par les cantons est-elle adaptée pour relever les défis futurs ?

■ **Analyse de la politique familiale** : à l'exception des cantons de *Bâle-Ville*, de *Genève* et de *Zoug*, tous les rapports sur les familles dressent un état des lieux des instruments dont dispose le canton en matière de politique familiale. Ce bilan s'intéresse toujours **aux structures et aux acteurs**, et ce, souvent sous la forme de listes détaillées. L'on peut considérer que, pour de nombreux cantons, ces compilations leur servent notamment à avoir eux-mêmes une vue d'ensemble de la question. Les *bases légales* existantes sont elles aussi régulièrement décrites. Ceux qui en sont pourvus énumèrent les bases constitutionnelles cantonales (JU, VD, par ex.), les lois sur la famille (à l'instar des cantons de JU, TI) ou les lois sur l'accueil de jour des enfants (BL, GR, NE, VD, par ex.). De nombreux rapports relèvent que les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle et, partant, le subventionnement de l'accueil extrafamilial des enfants, ne reposent pas sur une base constitutionnelle clairement définie et sont régulièrement menacés par les mesures d'économie du fait de l'absence d'obligation légale de fournir des prestations.

La **réglementation des compétences dans le cadre de la politique familiale** est également abordée dans tous les rapports qui analysent le champ politique. Les tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons, la mise en réseau verticale et horizontale et le principe de la double subsidiarité (primauté du privé sur le public et du niveau inférieur de l'État sur le niveau supérieur) sont notamment évoqués. Cette phrase extraite d'un rapport élaboré par le canton de *Bâle-Campagne* est révélatrice à cet égard : « Dans la perspective d'une politique familiale coordonnée, la collaboration la plus étroite possible est recherchée entre les cantons, la Confédération et les instances régionales, nationales et internationales compétentes. La constitution d'une Conférence suisse des délégués à la famille a pour but de permettre les échanges d'informations et le dialogue entre professionnels. Au niveau régional, il est particulièrement important d'entretenir des relations suivies avec les communes. Les contacts personnels et les interconnexions structurelles qui concourent à cet objectif doivent être intensifiés. En outre, le suivi des travaux de recherche appliquée réalisés par les universités et les centres de recherche permet de garantir des contributions et des échanges scientifiques et orientés vers la pratique. » Un rapport du canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* précise : « S'ajoute à cela le fait que plusieurs départements, offices ou services ont affaire aux différents aspects de la politique familiale à chaque niveau étatique. Dans le domaine de la politique familiale, les pouvoirs publics ne sont toutefois pas les seuls acteurs. Des établissements et des organismes privés jouent également un rôle important et participent de diverses manières à la définition des conditions générales qui constituent le cadre dans lequel évoluent les familles. »

De nombreux cantons partagent le point de vue du canton d'*Uri*, qui précise, dans son rapport sur les familles : « Tandis que les prestations de la Confédération ne peuvent être influencées et modifiées

directement par les cantons, il incombe à ceux-ci ou aux communes d'apporter des changements au niveau des prestations cantonales ou communales. Le gros du travail a donc consisté à recenser en détail les prestations sur lesquelles il est possible d'agir. » Certains rapports proposent d'introduire des modifications dans la réglementation des compétences propres à certains domaines, modifications qui concernent toutefois surtout les interactions entre le canton et les communes. À cet égard, il est souvent question de l'harmonisation des prestations financières des communes (qui concerne la plupart du temps les tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants), car il s'agit du seul moyen permettant de supprimer les effets de seuil et les effets dissuasifs sur l'emploi liés aux prestations. Cela constitue toutefois une atteinte à l'autonomie financière des communes.

**Il est frappant de constater que le rôle de nombreux cantons en matière de politique familiale n'est pas clairement défini.** Tous les gouvernements cantonaux, tant s'en faut, ne se perçoivent pas comme des acteurs-clés ou comme des responsables de premier plan sur cette question. Le rapport du canton d'*Argovie*, par exemple, précise : « En raison du fort ancrage fédéral de la politique familiale du canton d'*Argovie*, la conception de l'offre est majoritairement laissée à l'appréciation des communes, ce qui se traduit par des mesures extrêmement morcelées. Ainsi, non seulement le canton, mais également les acteurs de la politique familiale eux-mêmes, n'ont pas de vue d'ensemble des prestations de services existantes. » Il n'est d'ailleurs pas rare qu'une partie importante des rapports cantonaux sur les familles soit destinée à combler cette lacune.

Dans cet ordre d'idées, différents cantons définissent la façon dont ils envisagent leur rôle et mettent en place des structures administratives appropriées. Fait caractéristique de nombreux cantons de Suisse alémanique, les tâches de mise en réseau et de coordination sont marginales, souvent déléguées au service chargé de l'égalité entre hommes et femmes. Dans le canton de *Schaffhouse*, par exemple, les responsables indiquent qu'ils travaillent sur l'éclatement des interfaces et des responsabilités, ainsi que sur la mise en place d'un système de pilotage effectif des offres. Le rapport de *Bâle-Campagne* fait quant à lui le constat d'un « manque de coordination et d'une absence de vérification de l'efficacité des mesures » en matière de politique familiale. À l'instar des lignes directrices de *Bâle-Ville*, il démontre que la contribution des organismes privés compte parmi les sources de financement essentielles de la politique familiale. Ailleurs, par exemple dans le canton de *Vaud* ou du *Tessin*, les obligations des cantons sont plus claires, car elles reposent sur des bases constitutionnelles mieux définies.

Quatre cantons (AR, BL, NE, SG) consacrent une grande partie de leurs rapports sur les familles à **l'examen des effets de seuil et des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative** liés au système de prestations financières. Ces effets pervers sont manifestes dans tous les cantons, pour un nombre plus ou moins élevé de situations familiales et de combinaisons de prestations. D'autres cantons (GR, JU, TG, par ex.) annoncent dans leurs rapports qu'ils procéderont à des examens similaires.

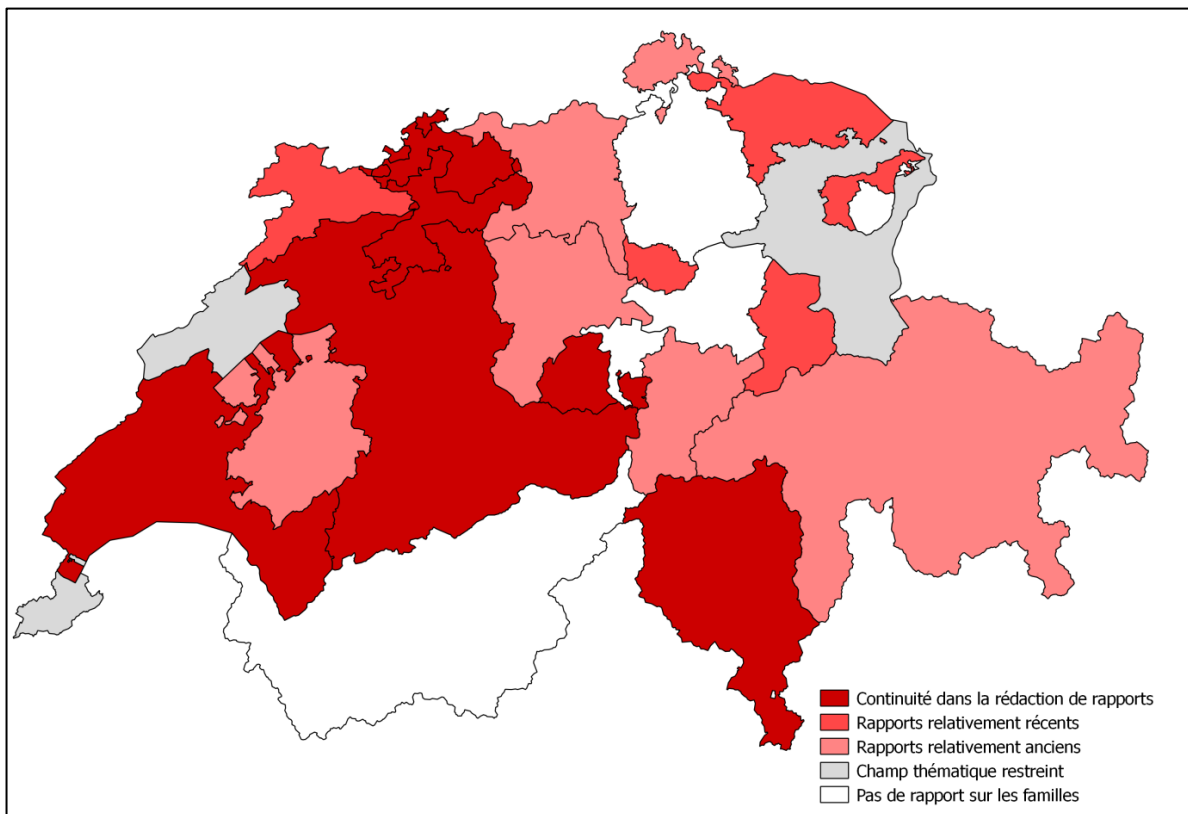
■ **Besoins d'intervention et actions envisagées** : à l'exception des cantons de *Genève*, de *Thurgovie* et de *Zoug*, les rapports cantonaux sur les familles traitent tous de **l'identification des besoins d'intervention**, comme le montre la quatrième colonne du tableau 3. En règle générale, des objectifs généraux sont définis (colonne 5), lesquels doivent être atteints en s'appuyant sur des orientations en matière de politique familiale, souvent formulées sous la forme **de principes directeurs ou de stratégies** (colonne 6). La plupart des rapports sur les familles contiennent au minimum des recomman-

datations de **mesures** concrètes (colonne 7). Cependant, à l’exception du canton de *Berne*, aucun canton ne définit dans ses rapports des **objectifs** mesurables dont la réalisation peut être vérifiée dans le cadre d’une évaluation ultérieure.

■ **Vérification de la réalisation des objectifs** : seuls quatre cantons (BE, OW, TI, ZG) vérifient la réalisation des objectifs définis dans leurs rapports sur les familles tandis que quelques-uns se contentent de souligner l’importance d’une **vérification**. Le rapport élaboré par le canton d’*Obwald* peut être considéré comme contenant une partie consacrée à une telle vérification ; il montre en effet que les réformes entreprises sur la base d’un rapport de 2008 consacré aux mesures financières dans la politique familiale ont porté leurs fruits. Un deuxième exemple est le *rapport bernois* de 2014, qui évalue la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale définie en 2009. Au sens large, le rapport SUPSI élaboré par le canton du *Tessin* en 2013 entre également dans la catégorie des rapports évaluatifs. Il confronte la politique familiale tessinoise existante avec les mutations et les défis caractérisant la société actuelle pour en tirer des conclusions systématiques sur les modifications nécessaires, en se basant sur une méthode scientifique. En outre, toujours selon la même approche, le rapport s’exprime au sujet de propositions de réforme qui sont en cours d’étude par le parlement cantonal.

Si l’on considère les différents cantons, il apparaît clairement qu’à l’exception du canton de *Genève*, ils couvrent tous, dans leurs rapports, plusieurs étapes parmi celles mentionnées. La plupart de ces rapports contiennent toutes les étapes comprises entre l’analyse de la situation des familles et la définition des mesures. La périodicité et le degré de détail des rapports ainsi que l’éventail des thèmes abordés diffèrent en revanche grandement d’un canton à l’autre. **Pour résumer**, les rapports sur les familles élaborés par les cantons peuvent être classés en **cinq catégories (Illustration 1)** :

**Illustration 1 : Catégories de rapports par cantons**



Représentation BASS

■ **Rapports sur les familles détaillés et présentant une certaine continuité** : les **sept cantons** entrant dans cette catégorie (**BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD**) ont tous élaboré plusieurs rapports, dont le plus récent date de moins de cinq ans. Certains cantons n'ont fourni, aux fins de la présente analyse, que les derniers documents publiés. Dans l'ensemble, les rapports sur les familles élaborés par ces cantons sont complets et couvrent presque tous les éléments susceptibles de jouer un rôle dans le développement de la politique familiale. Le rapport du canton de *Berne* est le plus accompli à cet égard, puisqu'il définit également des objectifs mesurables et vérifie s'ils ont été atteints. Le canton d'*Obwald* adopte également une approche très méthodique ; dans le rapport analysé, il étudie en effet pour la deuxième fois<sup>5</sup> les effets de la politique familiale définie dans les lignes directrices établies en 2004. Le canton du *Tessin* aspire actuellement à donner une nouvelle orientation à sa politique familiale. Deux études ont servi de base à l'élaboration de son concept : la politique familiale actuelle a été évaluée en 2013 et une enquête a été effectuée en 2015 auprès des familles ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans afin de recenser leurs besoins.

■ **Rapports sur les familles relativement anciens** : les **six cantons** appartenant à cette catégorie (**AG, FR, GR, LU, SH, UR**) ont rédigé des rapports de fond il y a un certain temps déjà dans le but de redéfinir leur politique familiale. Dans certains cas, l'initiative est venue du parlement. Ces rapports volumineux, souvent réalisés à grand renfort de moyens, n'ont toutefois pas été suivis par d'autres rapports au cours des dernières années. Le chapitre 6 analysera s'ils ont néanmoins eu des effets durables.

■ **Rapports sur les familles relativement récents** : **cinq petits cantons** (**AR, GL, JU, TG, ZG**) se sont avérés très entreprenants ces dernières années en matière de rapports sur les familles. À l'exception de *Zoug*, ils sont confrontés à un vieillissement démographique supérieur à la moyenne. Les cantons d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* et du *Jura* ont été particulièrement actifs. Tous deux ont procédé à une analyse de la situation, ont défini des lignes directrices et mis au point un concept, et prévoient de poursuivre la publication de rapports. Au cours des dernières années, les cantons de *Glaris*, de *Thurgovie* et de *Zoug* ont eux aussi présenté des documents de ce type. À partir d'une compilation de données concernant toute la Suisse et d'un inventaire de sa propre offre, le canton de *Glaris* a identifié les besoins d'action et fourni une ébauche de mesures possibles. Le canton de *Thurgovie* propose un concept coordonné pour les années 2014 à 2018 dans le cadre de la politique pour l'enfance, la jeunesse et la famille. Ce plan définit la position fondamentale et les objectifs du canton et préconise des mesures en précisant quelles sont les autorités compétentes pour chaque thématique abordée. Le canton de *Zoug* a rédigé un rapport dans lequel il vérifie si les objectifs fixés dans un premier document élaboré par le gouvernement cantonal ont été réalisés et exprime son intention de procéder également à une analyse de la situation.

■ **Rapports sur les familles ne couvrant qu'un champ thématique restreint** : les rapports dont la thématique est plus étroite ont été présentés par les **trois cantons** suivants : *Genève* (simples statistiques sur les ménages), *Neuchâtel* (le thème principal étant l'imposition des familles) et *Saint-Gall* (étude de l'interaction entre les prestations sous condition de ressources et l'imposition des familles). Il s'agit de rapports qui ne permettent pas de tirer de conclusions sur la politique familiale menée dans le canton (GE) ou, le cas échéant, que pour un champ thématique restreint (NE, SG).

---

<sup>5</sup> En 2008 déjà, l'état d'avancement de la politique familiale cantonale avait été soumis à une vérification incluant une évaluation des mesures prises antérieurement.

■ **Aucun rapport sur les familles** : outre les quatre catégories de rapports mentionnées ci-dessus, la dernière catégorie concerne les **cinq cantons** qui, pour l'heure, ne possèdent pas de rapports, de lignes directrices ou de concepts en matière de politique familiale (**AI, NW, SZ, VS, ZH**).

### 3.3 Définition de la famille et de la politique familiale

Les définitions de la famille et de la politique familiale retenues par les rapports sont étonnamment homogènes. La majorité des cantons (AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, SH, SO, TG, TI) se fondent dans leurs rapports sur la **définition des familles proposée par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)**, délibérément souple : « Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société. » En règle générale, la notion de famille utilisée dans les rapports cantonaux est donc très large : l'état civil des parents n'est pas un critère d'exclusion, aucune limite d'âge n'est fixée pour les enfants, et les relations de famille, la parenté sociale et les parents de même sexe sont généralement pris en compte. Par ailleurs, les rapports ne partent pas du postulat que les parents font (toujours) ménage commun ; ils soulignent la plupart du temps la diversité des modes de vie familiaux et considèrent l'acceptation de cette diversité comme un objectif<sup>6</sup>.

La quasi-totalité des cantons ayant intégré une analyse statistique ou leurs propres enquêtes dans les rapports ont toutefois limité – parfois par obligation – le champ de l'étude pour cette partie :

■ Les analyses se limitent aux **membres de la famille vivant dans le même ménage**. Par conséquent, la situation familiale des parents séparés n'est prise en compte que de façon limitée.

■ Les analyses se limitent aux familles **ayant des enfants à charge et financièrement dépendants**, ce qui se traduit en règle générale par une limite d'âge fixée à 25 ans.

En ce qui concerne la **définition de la politique familiale**, la plupart des cantons (AG, AR, BE, GL, GR, JU, LU, OW, SH, TI, UR, VD) se réfèrent aussi – directement ou indirectement – à la **COFF**, qui entend par **politique familiale au sens large** toutes les activités sociétales et étatiques qui ont une influence positive sur l'organisation des familles et de leurs tâches, et désigne par **politique familiale au sens strict** les activités, les mesures et les institutions publiques visant à reconnaître, à promouvoir ou à influencer positivement la situation des familles et les prestations qu'elles fournissent. Ces cantons soulignent par ailleurs la fonction transversale assumée par la politique familiale et ses recouplements avec la politique en matière d'égalité.

La définition donnée dans le **Rapport sur les familles 2004 établi par la Confédération**, qui n'opère pas de distinction entre la politique familiale au sens large et la politique familiale au sens strict, constitue un autre point de référence : « Dans les États modernes et industrialisés, la politique familiale comprend les activités qu'exercent les organes étatiques ou privés afin d'influencer les prestations et services fournis – ou qui devraient être fournis – dans la famille et par elle ; de la sorte, l'on peut imposer certaines conceptions de politique sociale. » Cette définition est reprise par le canton de *Soleure* et n'est guère différente de celle utilisée par les cantons de *Bâle-Campagne* et de *Fribourg*. D'autres cantons, tels que celui de *Bâle-Ville*, ont recours à une définition élargie qui intègre les notions d'égalité des chances et de participation à la vie sociale<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Les rapports élaborés par les cantons de Bâle-Ville (à l'exception de la définition de l'échantillon ayant servi à l'enquête), Neuchâtel, Obwald et Zoug ne contiennent pas de définition explicite de la famille.

<sup>7</sup> Les documents produits par les cantons de Genève, Neuchâtel, Saint-Gall, Thurgovie et Zoug ne contiennent pas de définition explicite de la politique familiale.



En ce qui concerne la définition de la politique familiale, sept cantons font explicitement le **lien avec la politique en matière d'égalité** et, partant, avec le partage du travail entre les parents. Selon les cantons, il est ainsi affirmé que la politique familiale est également une politique d'égalité (AG), que la politique en matière d'égalité est une politique familiale (BE) ou, du moins, qu'elle s'inscrit dans le cadre de la politique familiale (BL, VD) et en constitue l'une des justifications (JU, LU). Sur un ton plus critique, le rapport de *Bâle-Ville* estime que la politique familiale ne doit pas légitimer les inégalités entre les sexes. À cet égard, il ne faut pas oublier que dans de nombreux cantons, les services chargés de l'égalité entre hommes et femmes sont également compétents pour les questions liées à la famille.

## 4 Domaines thématiques analysés

Le **tableau 4** présente un aperçu des thèmes développés dans les rapports sur les familles.

**Tableau 4 : Thèmes abordés dans les rapports cantonaux sur les familles**

	AG	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL*	GR	JU	LU	NE	OW	SG	SH	SO	TG	TI	UR	VD	ZG
<b>Situation des familles</b>																					
Situation financière des familles	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Situation des ménages, relations de couple et fertilité	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●				●	●		●		●	
Situation professionnelle et partage du travail entre les parents	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●
Familles issues de la migration	●	○		●	●	●	●	●		●	●	●				●	●	●	●	●	
<b>Conditions générales et mesures</b>																					
Logement et habitat	○	●	●	●	●	●		●		●	●				●	○	○	●	●	●	●
Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	○	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Prestations financières et tarifs parentaux	●	●	●	●	●	●			●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Imposition des familles	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
Information, conseil et accompagnement	●	●	●	●	●	●		●		●	●		●		●	●	●	●	●	●	●
Intégration des familles de langue maternelle étrangère	●	●			●		●			●		○		●	●	●					
Intégration sociale, espaces de rencontres et temps libre	●		●	●	●	●		●		●	●				●	●		●	●	●	
Égalité des chances pour les enfants		●	●	●		●		●	●	●	●		●	○	●	●	●	●	●	○	●
Formation et chances de formation pour les parents	○		●	○	●		●			●	●					●		●			●

Remarques : ● = thème abordé dans le rapport ; ○ = thème brièvement évoqué sans être approfondi ; \*Une partie du rapport brosse un tableau de la situation à l'échelle de la Suisse. Seuls les textes qui se réfèrent effectivement au canton de Glaris ont été analysés en détail. Analyse BASS.

La plupart des cantons consacrent une large part de leur rapport à la **situation des familles**. Les cantons d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* et de *Saint-Gall* se concentrent clairement sur la situation matérielle des familles tandis que certains cantons font totalement abstraction de cet aspect (GE notamment). De nombreux cantons, mais pas la totalité, abordent le thème de la migration dans les rapports.

En ce qui concerne **les conditions générales et les mesures**, les domaines de la politique familiale tels que les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, les prestations financières et l'imposition des familles sont traités par presque tous les cantons. Dans la grande majorité d'entre eux, les rapports contiennent également des informations sur les offres d'information, de conseil et d'accompagnement des familles. Les autres thèmes ne sont pas couverts par tous les rapports sur les familles, ce qui s'explique notamment par les différentes acceptions de la politique familiale. Ces champs thématiques sont explorés dans d'autres types de rapports, tels que les rapports sur l'intégration, sur la jeunesse ou sur l'éducation. Il faut donc se garder de conclure hâtivement de l'absence de ces sujets dans les rapports sur les familles que les activités qui y sont liées sont inexistantes. Les thèmes du logement et de l'habitat, de l'égalité des chances pour les enfants et de l'intégration sociale sont quant à eux présents dans la majorité des rapports, tandis que la question des chances de formation pour les parents et celle de l'intégration des familles de langue maternelle étrangère ne sont

abordées que dans la moitié des cas environ. Ces différents domaines thématiques sont examinés de manière plus approfondie ci-après.

## 4.1 Situation des familles

Ont été analysés dans ce contexte les propos recueillis dans les rapports sur la situation financière des familles (chapitre 4.1.1), sur la structure des ménages et des relations familiales (chapitre 4.1.2) ainsi que sur la situation professionnelle des parents et le partage du travail entre ceux-ci (chapitre 4.1.3).

### 4.1.1 Situation financière des familles

La problématique la plus fréquemment citée en relation avec la situation financière est la **pauvreté des familles** (cf. **tableau 5**). Le canton de *Glaris* considère celle-ci comme un « enjeu de la politique familiale ». Ce sujet est également largement développé par le canton du *Jura* et celui d'*Appenzell Rhodes-Extérieures*. Les rapports sont unanimes à reconnaître que les familles monoparentales et les familles migrantes sont les principales concernées par la pauvreté et qu'elles recourent à l'aide sociale en conséquence. Le thème des familles nombreuses est également abordé, bien que beaucoup plus rarement, peut-être du fait que celles-ci constituent une catégorie moins représentée. Les causes de la pauvreté sont variées, comme le mentionne le rapport du canton de *Bâle-Campagne*, par exemple : « Dans les familles suisses et celles issues des pays de l'UE, la dépendance à l'égard de l'aide sociale trouve surtout son origine dans les séparations et les divorces ainsi que dans le manque de moyens offerts aux familles monoparentales pour concilier travail et famille. En ce qui concerne les familles provenant d'autres horizons, le risque de dépendance à l'aide sociale est dû en premier lieu à l'absence de revenus ou de revenus suffisamment élevés pour assurer les besoins de subsistance de la famille, et ce, malgré la présence d'un partenaire au sein du ménage, condition censée favoriser l'accès au marché du travail pour au moins l'un des parents. »

Le rapport élaboré par le canton d'*Argovie* analyse en outre l'influence de la pauvreté sur d'autres facteurs et constate que les familles les plus faibles économiquement sont aussi les moins bien informées et celles qui recourent le moins aux services offerts. Les enquêtes menées auprès des familles par les cantons d'*Argovie* et de *Bâle-Ville* révèlent quant à elles que de nombreuses familles sont confrontées à des difficultés financières. Interrogées sur leurs souhaits, les familles ont cité en priorité l'amélioration de leur situation financière, que ce soit sous la forme d'un soutien financier, de loyers plus abordables, d'allègements au niveau des impôts et des primes d'assurance-maladie, de places d'accueil extrafamilial pour enfants subventionnées ou de réductions dans le domaine des loisirs et de la culture.

Près de la moitié des cantons se penchent également dans les rapports sur la question de l'**endettement** des familles. Ils font tous le constat d'une tendance à la hausse des problèmes d'endettement. À cet égard, plusieurs cantons évoquent le fait que certaines familles migrantes évitent le plus longtemps possible de recourir aux prestations sous condition de ressources par crainte d'éventuelles répercussions sur leur statut de séjour.

La moitié des cantons environ se livrent à une analyse plus approfondie du revenu des ménages dans leurs rapports. La plupart d'entre eux ont pour thème principal le **revenu disponible des ménages**, c'est-à-dire le montant qui reste dans le porte-monnaie d'un ménage compte tenu des prestations familiales perçues et après déduction des dépenses obligatoires telles que les impôts et, selon les

cantons, les primes d'assurance-maladie et les frais de garde des enfants. Un constat largement partagé est que le niveau de vie des familles est nettement inférieur à celui des ménages sans enfants. La plupart des cantons qui font cette observation débattent ensuite des mesures correctives envisageables. Le calcul du revenu disponible des ménages montre dans le même temps où se situent les effets de seuil et les effets dissuasifs pour l'emploi liés aux systèmes de prestations sociales de chacun des cantons (cf. chapitre 4.2.3).

Tableau 5 : Thèmes traités en rapport avec la situation financière des familles

Canton	Pauvreté des familles	Endettement	Analyse du revenu des ménages	Analyse du revenu de l'activité lucrative
AG	●	○	○*	
AR	●			○***
BE	●		●	
BL	●	●	●	●
BS		○**	●	
FR	●	●		
GE				
GL	●	●		
GR	●			
JU	●		●	
LU	●	●	●	
NE			●	○***
OW				
SG	●		●	○***
SH	○			
SO	●		○	
TG	●			
TI	●	○	●	●
UR	●	●		
VD	●	●	●	●
ZG				

Remarque : ● = thème traité ; ○ = thème seulement évoqué brièvement. \*AG : l'influence des revenus sur d'autres facteurs a été analysée. \*\*BS : uniquement le recours au conseil sur les questions de budget et d'endettement. \*\*\*Simulations de calcul uniquement (vérification des incitations en matière d'emploi). Analyse BASS.

Bien que les effets dissuasifs pour l'emploi lié aux prestations soient souvent évoqués dans les rapports sur les familles, le thème des **revenus réels de l'activité lucrative** des pères et des mères n'est approfondi que dans trois cantons (BL, TI, VD). Aucun rapport ne procède à une analyse détaillée de la **situation pécuniaire** des familles. Cela tient probablement à la conception de l'État social, mais aussi au manque de données en la matière. Les autres thèmes abordés en lien avec la situation financière des familles sont le **coût des enfants** (AR, BE, FR, GR, JU, SO) ainsi que **le budget familial et la consommation** (BE, LU, SO), bien qu'aucune donnée spécifique aux cantons ne soit disponible dans ces deux domaines.

Du point de vue du contenu, les résultats des analyses menées par les différents cantons se recourent :

- La pauvreté des familles constitue un véritable défi. Elle se caractérise par des situations de travailleurs pauvres et concerne tout particulièrement les ménages monoparentaux et les familles migrantes.

- Les familles sont confrontées à des difficultés financières plus grandes que les ménages sans enfants et n'ont pas le même niveau de vie.
- La combinaison des prestations cantonales sous condition de ressources, des tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants (tarifs parentaux) et de l'imposition des familles entraîne souvent des effets de seuil et des incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative.
- La plupart des rapports qui traitent de l'endettement constatent que cette problématique est de plus en plus fréquente dans les familles.
- Les rapports qui tiennent compte de la structure des coûts font souvent état d'une hausse du coût de la vie (loyers, primes d'assurance-maladie), qui affecte les familles de façon disproportionnée, et du coût élevé des enfants.

#### 4.1.2 Situation des ménages et relations familiales

De nombreux rapports cantonaux sur les familles **reconnaissent** explicitement la **diversité des modèles familiaux** et la liberté de choix quant aux modes de vie de chacun. Dans tous les rapports cantonaux, le principal élément de différenciation des formes familiales repose sur la distinction entre **familles biparentales et familles monoparentales**. Les modèles familiaux traditionnels et les nouveaux sont souvent mis en parallèle. Plusieurs cantons observent un nombre croissant d'enfants qui ne vivent pas avec leurs deux parents biologiques et ne grandissent souvent qu'avec un seul parent, généralement la mère. Ils constatent également que la mutation des modèles familiaux est beaucoup plus marquée dans les régions urbanisées que dans les campagnes.

Les **familles migrantes** – qui, à l'instar des familles monoparentales, sont confrontées à des difficultés particulières – constituent une catégorie également présente dans la quasi-totalité des rapports. Certains rapports abordent la question des familles qui prodiguent assistance et soins aux aînés (AG, JU, par ex.). Les familles adoptives ne sont, la plupart du temps, évoquées que dans le cadre de la définition des familles ou dans les réglementations légales relatives aux allocations ou au congé d'adoption. Les familles d'accueil sont rarement mentionnées ; en règle générale, le service compétent, tout au plus, est cité. Les autres catégories de familles évoquées de façon sporadique sont les familles binationales (LU), les familles concernées par la violence (AG) et les familles confrontées à des problématiques de dépendance (AG). Dans le canton de *Genève*, les familles arc-en-ciel sont recensées dans les statistiques ; les cantons de *Thurgovie* et de *Vaud* évoquent l'existence de familles avec des parents de même sexe.

Il est frappant de constater que l'analyse des relations familiales se cantonne le plus souvent aux frontières du ménage, à l'exception des grands-parents. Par conséquent, la **situation des enfants dont les parents sont séparés n'est prise en compte que de façon incomplète**. Les rapports cantonaux ne contiennent notamment aucune indication sur les arrangements concernant la garde alternée des enfants ou sur la relation entre les enfants et le parent qui ne vit pas dans le ménage dans lequel les enfants sont officiellement déclarés ou dans lequel ils vivent la plupart du temps.

Une partie des rapports qui s'appuient sur des enquêtes réalisées auprès de familles analysent en revanche le lien existant entre les types de familles et d'autres facteurs : ainsi, le rapport élaboré par le canton d'*Argovie* montre que les familles en proie à des difficultés accrues sont moins bien informées et ont moins souvent recours aux services offerts par le canton. De même, le degré de bien-être et de satisfaction est parfois nettement moindre dans les familles qui sont souvent confrontées à des problèmes.

Un thème fréquemment abordé en relation avec les modèles familiaux est celui du **divorce et de la séparation** des parents. Certains rapports se contentent d'évoquer le nombre croissant de parents séparés et d'enfants affectés, phénomène qui se traduit par l'augmentation des ménages monoparentaux tributaires de l'assistance et des familles recomposées. Le partage du déficit opéré lorsque les moyens financiers des parents sont insuffisants ainsi que le droit de garde sont également des thèmes abordés dans ce contexte. L'amélioration des offres de médiation et d'accompagnement, censées aider les familles en rupture à développer des stratégies de résolution des problèmes et à trouver des solutions à l'amiable dans l'intérêt des enfants, est plus rarement évoquée (JU, LU, par ex.).

Les familles monoparentales et les familles migrantes étant considérées dans de nombreux rapports cantonaux comme les modèles familiaux qui rencontrent le plus de difficultés, elles font l'objet d'une analyse plus poussée dans les paragraphes qui suivent.

### **Familles monoparentales**

Les pères ou mères élevant seuls leurs enfants sont le plus souvent évoqués dans les rapports en relation avec la **pauvreté** et le **recours à l'aide sociale**. Le canton de *Bâle-Campagne*, par exemple, souligne que les familles monoparentales établies dans le canton sollicitent les services d'aide sociale deux fois plus que les familles biparentales. Les cantons de *Berne* et de *Glaris* précisent en outre que ce sont presque toujours les **femmes** élevant seules leurs enfants qui sont tributaires de l'aide sociale, tandis que les rares hommes seuls se passent généralement de celle-ci. Le canton de *Neuchâtel* – qui, avec une famille monoparentale sur trois recourant à l'aide sociale, détient le record en la matière – souligne dans son rapport qu'il existe une forte corrélation entre le nombre croissant de familles monoparentales et le fait que les enfants et les jeunes constituent la classe d'âge la plus touchée par la pauvreté.

De nombreux rapports cherchent à identifier les **raisons** pour lesquelles les familles monoparentales sont en butte à des difficultés financières. Ainsi, l'un des deux rapports *bernois* relève que la **contribution d'entretien** « ne suffit pas – de loin – à assurer le minimum vital ». Les contributions d'entretien et leur part dans le revenu familial y sont analysées en profondeur. Bien qu'elles constituent une composante importante du revenu des familles monoparentales, seulement 60 % des femmes élevant seules un enfant perçoivent une pension alimentaire. Ce pourcentage s'élève à 80 % lorsqu'elles en élèvent plusieurs. La pension alimentaire représente en outre un cinquième du revenu des femmes élevant seules un enfant, mais constitue 45 % du revenu de celles qui ont plusieurs enfants. Dans tous les cas évoqués, les femmes seules contribuent donc à la majeure partie du revenu familial. Le deuxième point abordé par les rapports des cantons de *Berne* et de *Vaud* est que le **coût des enfants** grève beaucoup plus lourdement le budget des familles monoparentales que celui des familles biparentales.

Différents cantons se livrent toutefois à une **autocritique** et estiment que leurs **prestations familiales** sont insuffisantes pour les parents élevant seuls leurs enfants (JU, par ex.). Dans le *rapport argovien*, les ménages monoparentaux portent eux-mêmes un jugement nettement plus critique que les autres catégories de familles sur les prestations et les infrastructures familiales du canton. Le rapport produit par le canton de *Bâle-Campagne* fait remarquer que les ménages monoparentaux sont particulièrement tributaires de bonnes **infrastructures d'accueil extrafamilial pour enfants**. Les lacunes en la matière posent un problème de pauvreté structurel. Ce rapport en conclut – et il s'agit de l'un de ses constats majeurs – que les familles monoparentales ont besoin d'une aide mieux adaptée. Depuis lors, le canton de *Bâle-Campagne* a notamment conçu ses programmes d'intégration professionnelle de

façon à ce que les familles monoparentales puissent également en bénéficier. Les cantons du *Jura* et de *Saint-Gall* étudient quant à eux la possibilité d'introduire des prestations complémentaires pour les familles dans le but d'améliorer la sécurité matérielle des parents élevant seuls leurs enfants. D'après les chiffres présentés dans les rapports, seules les prestations complémentaires pour les familles mises en place dans le canton du *Tessin* ont effectivement éliminé le problème de la dépendance disproportionnée des familles monoparentales à l'aide sociale.

### Familles migrantes

Un grand nombre de rapports se contentent de relever que les familles migrantes comptent parmi les catégories socialement vulnérables et certaines analyses statistiques établissent une différenciation en fonction de la nationalité (suisse ou étrangère). Si certains rapports préfèrent ne pas assimiler les familles migrantes aux familles à problèmes (BL, par ex.), les **situations problématiques** sont toutefois au cœur de la plupart des analyses. Celles-ci montrent que les familles étrangères sont plus fortement représentées que les familles suisses parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (SO, par ex.), qu'elles sont davantage exposées au risque de pauvreté (AG, par ex.), que les enfants ont déjà un retard de développement lorsqu'ils entrent à l'école (JU, par ex.), qu'ils ont besoin d'un soutien scolaire spécifique plus important (BL, par ex.) et qu'ils ne parviennent pas à rattraper leur retard. Le rapport de *Bâle-Campagne* examine plus en détail la situation des enfants issus de familles migrantes.

Les enquêtes menées dans les cantons d'*Argovie* et de *Bâle-Campagne* révèlent que les familles migrantes connaissent moins les **offres de soutien** financières et non financières destinées aux familles et y ont moins recours, bien qu'elles soient susceptibles d'en avoir plus besoin. Elles jugent leur sentiment de bien-être beaucoup plus négativement que les familles suisses. Le rapport publié par le canton de *Fribourg* évoque le problème supplémentaire de la précarité du **statut de séjour** d'une partie des familles migrantes. Il précise que ce sont les enfants qui souffrent le plus des conditions de vie difficiles de ces familles et que cela compromet leur développement. Le *rapport lucernois* évoque en outre la **situation** de ces familles **en matière de logement**, qui se caractérise souvent par de petits appartements situés dans des environnements exposés aux nuisances.

### Relations intergénérationnelles

Comme indiqué plus haut, la notion de famille repose dans certains rapports sur une définition large et inclut les relations entre plusieurs générations adultes. En règle générale, les rapports sur les familles s'intéressent essentiellement au potentiel que recèlent les relations intergénérationnelles en matière d'aide réciproque, comme l'illustre clairement le **tableau 6**.

L'**évolution démographique** est souvent la raison pour laquelle certains cantons s'intéressent également aux aînés comme faisant partie intégrante de la famille. Dans le rapport élaboré par le canton de *Bâle-Campagne*, la démographie est envisagée comme un problème à résoudre ; le rapport d'*Uri* voit également le facteur démographique comme un risque important pour le canton. Le rapport établi par le canton de *Glaris* considère que l'évolution démographique se traduira par des réalités et des tendances nouvelles. Le canton le plus inquiet est celui de *Neuchâtel*, dont « la situation est des plus préoccupantes » et qui qualifie sa « démographie anémique » de grave problème dû, entre autres, à la faiblesse de l'économie. Le canton appelle de ses vœux une immigration constituée notamment de familles de la classe moyenne, également en provenance de l'étranger. Dans l'ensemble, il faut retenir que, au cours des dernières années, divers cantons plus concernés que la moyenne par le vieillissement démographique ont élaboré des rapports sur les familles et des concepts dans ce domaine.

Tableau 6 : Thèmes traités en rapport avec les relations intergénérationnelles

Canton	Évolution démographique	Rôle des grands-parents	Assistance aux membres de la famille et soins prodigués aux proches adultes
AG	●	○	
AR			●
BE	●	○	
BL	●	○	
BS		●	
FR		○	●
GE	●		
GL	●	●	●
GR		●	
JU	●	●	●
LU		●	●
NE	●		
OW			
SG			
SH	●		
SO		○	
TG			
TI	●	●	●
UR	●		
VD		●	●
ZG			

Remarque : ● = thème abordé ○ = garde des petits-enfants uniquement. Analyse BASS.

Dans les rapports, le thème des aînés est abordé d'une part sous l'angle du rôle de grands-parents et d'autre part dans le contexte de l'assistance et des soins qui leur sont fournis par les proches. Près de la moitié des cantons dont les rapports citent les **grands-parents** ne s'intéressent qu'à la garde gratuite des petits-enfants assurée par ceux-ci. Les considérations d'ordre financier ne sont pas non plus étrangères à l'évocation **de l'assistance et des soins prodigués au sein de la famille**. Un certain nombre de rapports réfléchissent à la façon dont de bonnes infrastructures d'accompagnement et de prise en charge peuvent soutenir les familles dans cette tâche (GL, JU, VD, par ex.).

#### 4.1.3 Situation professionnelle des parents et partage du travail

De nombreux documents cantonaux abordent la situation professionnelle des parents, mais sans l'approfondir. Certains renvoient aux données disponibles au niveau national qui révèlent deux tendances actuelles : d'une part, la majorité des mères choisissent de réduire leur taux d'occupation après la naissance de leurs enfants et de travailler à temps partiel tandis que les pères continuent de travailler à temps plein. D'autre part, les femmes élevant seules leurs enfants sont davantage intégrées dans le monde du travail que les mères qui vivent en couple. L'intérêt limité dont font preuve les cantons à l'égard de cette question est d'autant plus étonnant que l'initiative de la Confédération visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et les ouvrages internationaux sur la lutte contre la pauvreté des familles soulignent largement l'importance du travail des femmes et que cantons et communes investissent des moyens considérables pour améliorer les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les effets dissuasifs pour l'emploi liés au système de prestations sociales sont également un thème important traité dans les rapports cantonaux sur les familles.



Les rapports qui étudient en profondeur la question de savoir qui se charge des **tâches non rémunérées d'assistance et de soin aux membres de la famille**, et de quelle manière, même lorsque les enfants sont pris en charge toute la journée à l'extérieur, sont relativement rares (BE, BL, GE, GL, GR, LU). De même, le **partage du travail entre les parents** – effectif ou souhaité – est un thème abordé plutôt exceptionnellement (BL, BS, JU, LU, NE, TI, VD). Le **chômage** des parents et ses répercussions sur la famille sont une thématique qui se retrouve plus souvent dans les rapports élaborés par les cantons latins que dans ceux de Suisse alémanique.

## 4.2 Conditions générales et mesures existantes

Les rapports cantonaux sur les familles illustrent le fait que les conditions générales et les mesures existantes dans les cantons influencent fortement la situation des familles. Cela est vrai pour l'habitat par exemple, les coûts du logement étant souvent le premier poste de dépenses du budget d'un ménage (chapitre 4.2.1). Par ailleurs, les possibilités de revenu pour les familles dépendent des moyens dont elles disposent pour concilier vie familiale et vie professionnelle (chapitre 4.2.2). Ensuite, les prestations familiales financières et les charges constituées par les impôts et les frais de garde des enfants occupent une large place dans les rapports (chapitre 4.2.3). Les prestations non financières telles que l'information, le conseil et l'accompagnement sont également une dimension prise en compte (chapitre 4.2.4). Enfin, les mesures visant à renforcer l'intégration des parents et des enfants et à améliorer les chances de formation, notamment par le biais de la promotion de l'égalité des chances pour les enfants, font l'objet d'une attention croissante (chapitre 4.2.5).

### 4.2.1 Logement et habitat

Comme cela a été mentionné plus haut, l'habitat est un thème qui n'est pas abordé par tous les cantons et qui n'est souvent traité que de façon superficielle. Cela tient probablement au fait que les acteurs-clés dans ce domaine ne sont pas les cantons, mais les communes. Les rapports cantonaux sur les familles qui évoquent cet aspect soulignent en premier lieu la part importante des coûts du logement dans le budget familial et les possibilités de trouver un logement familial adapté. Constatant l'existence d'un lien de dépendance direct entre le montant du loyer et les besoins d'aide des familles, ils énumèrent les mesures en place dans le canton pour promouvoir les logements familiaux à loyer abordable. Certains cantons présentent leurs aides au logement (VD, par ex.) ou discutent de l'introduction d'une telle mesure (BE). Les rapports des cantons de *Lucerne* et de *Soleure* se livrent à une analyse de la taille des logements et des nuisances – sonores et autres – auxquelles sont exposées les familles en fonction de leur structure.

Le deuxième aspect mis en avant dans le contexte du logement est la façon dont l'habitat, considéré comme premier milieu de vie des enfants, exerce une influence déterminante sur leurs possibilités de développement (GL, AR, TG, par ex.). Les cantons qui abordent cette question souhaitent encourager la création de logements et d'espaces de vie adaptés aux familles et tenir compte des besoins des familles, des enfants et des jeunes dans les plans d'aménagement communaux et régionaux. Les rapports des cantons de *Lucerne* et de *Soleure* étendent également leur champ thématique à la dimension de l'aménagement du territoire et de l'espace social.

### 4.2.2 Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

Offrir des conditions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale est une préoccupation majeure abordée dans quasiment tous les rapports des cantons. Certains cantons, tel celui d'*Uri*, expliquent que c'est le seul moyen dont ils disposent pour maintenir ou améliorer leur attractivité comme lieu de résidence. Le **tableau 7** ci-après indique les aspects de cette thématique qui sont couverts dans les rapports. L'**offre d'accueil extrafamilial pour enfants**, tout d'abord, est abordée par de très nombreux cantons. L'absence de cette thématique dans certains rapports sur les familles s'explique la plupart du temps par des raisons pertinentes<sup>8</sup>. Tous les cantons estiment que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants mérite d'être amélioré. Le développement de l'offre fait la quasi-unanimité. Les lacunes identifiées – dont la prise en charge, pendant les vacances, des enfants du cycle primaire – sont énumérées. Les frais de garde des enfants et les tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, notamment durant la période préscolaire, sont également une pierre d'achoppement pour de nombreux cantons. Si l'extension de l'offre à la mesure des besoins n'est guère contestée en tant que telle, la question des tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, dont le montant se répercute fortement sur la demande, fait l'objet d'un traitement extrêmement différencié selon les cantons (cf. chapitre 4.2.3). Certains cantons évoquent également les moyens de concilier travail et soins à un membre adulte de la famille. Le rapport *bernois* est le seul à formuler des mesures visant à concilier le suivi d'une formation, initiale ou continue, et les tâches familiales.

Après le soutien financier, l'accueil extrafamilial pour enfants est le deuxième point que les parents interrogés dans le cadre des enquêtes sur les familles souhaitent voir amélioré. À *Bâle-Ville*, ces améliorations se déclinent sous la forme d'offres plus nombreuses, plus flexibles, plus abordables et de meilleure qualité. À *Bâle-Campagne*, les critiques significatives concernent exclusivement le coût des places d'accueil et l'offre déficiente pendant les vacances.

Un autre thème récurrent est celui des **conditions de travail favorables aux familles**. Le plan de mesures mis au point par le canton de *Zoug* considère cet aspect comme la priorité absolue de la future politique familiale. Il estime que l'initiative commune du secteur économique et du canton visant à promouvoir des conditions de travail favorables aux familles dans les entreprises contribue à améliorer l'attractivité du canton. Ce point de vue est partagé par le canton d'*Argovie* dans ses lignes directrices relatives à la politique familiale. Le *rapport fribourgeois* encourage quant à lui les entreprises à mettre en place des mesures de politique familiale. D'autres rapports se restreignent au secteur public, qu'ils exhortent à offrir des conditions de travail tenant davantage compte des besoins des familles (SH, TG, par ex.).

Notons que près de la moitié des cantons s'expriment également, dans leurs rapports sur les familles, sur le thème du **congé de paternité** et du **congé parental** dans le cadre de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. L'enquête réalisée auprès des familles par le canton de *Bâle-Ville* relève que le congé de paternité et le congé parental se répandent et qu'il existe un réel besoin en la matière. Le premier *rapport bernois* déplore que les cantons n'aient pas de compétences législatives dans ce domaine et qu'il ne leur soit donc pas possible d'introduire une réglementation correspondante.

---

<sup>8</sup> Ainsi, le canton de Neuchâtel avait lancé un projet de loi sur les structures d'accueil des enfants. Ce projet n'est pas évoqué dans le rapport analysé aux fins de cette étude, car celui-ci se concentre sur les prestations financières. La réglementation entrée en vigueur entre-temps oblige les communes à avoir une capacité d'accueil déterminée, et ce, à des prix faibles et imposés. Il en va de même pour le canton de Vaud, qui, avant la publication des rapports analysés, avait redéfini les bases de son système d'accueil extrafamilial pour enfant, prévoyant notamment une contribution financière des employeurs. Dans le canton de Saint-Gall, comme dans celui de Neuchâtel, l'offre d'accueil n'est pas abordée dans le rapport sur les familles, car celui-ci met l'accent sur les prestations financières.

D'autres cantons vont plus loin et prônent néanmoins la mise en place d'un congé de paternité (FR, GL, SH) ou d'une réglementation plus large concernant le congé parental (FR, SO, VD).

**Tableau 7 : Thèmes traités en rapport avec les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle**

Canton	Offre d'accueil extra familial pour enfants	Conditions de travail favorables aux familles	Congé parental	Congé de paternité
AG	●	●		
AR	●			
BE	●	●	●	
BL	●	●		
BS	●	●	●	●
FR	●	●	●	●
GE				
GL	●	●		●
GR	●	●		
JU	●	●		
LU	●	●		●
NE				
OW	●			
SG				
SH	●	●		●
SO		●	●	
TG	●	●		
TI	●	●	●	●
UR				
VD			●	●
ZG	●	●		

Analyse BASS.

#### 4.2.3 Prestations financières et tarifs échelonnés en fonction du revenu

En ce qui concerne le soutien financier des familles, mais aussi les charges financières découlant des impôts et des tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, les cantons ne sont certes pas les seuls acteurs, mais ils jouent un rôle-clé. Ils peuvent fortement influencer sur la situation pécuniaire des familles en aménageant les systèmes de prestations financières et les systèmes tarifaires. Prestations financières et tarifs sont donc un thème récurrent dans les rapports sur les familles (cf. **tableau 8**).

■ **Allocations familiales** : de très nombreux rapports ne font que mentionner l'existence des allocations pour enfants et des allocations de formation, perçues par (presque) toutes les familles, et ne jugent pas nécessaire de modifier le système en place. En Suisse romande, les rapports préconisent plutôt une adaptation du montant des allocations au coût réel des enfants (VD, par ex.) ou, tout au moins, une augmentation de la somme allouée en cas de besoin (FR, par ex.). Quelques cantons réclament par ailleurs la pleine application du principe « un enfant, une allocation ».

■ **Imposition des familles** : l'allègement de la charge fiscale pesant sur les familles est abordé dans de nombreux rapports. Il est surtout question des déductions pour les couples à deux revenus et pour les frais de garde des enfants. Les effets dissuasifs sur l'emploi liés à un taux marginal d'imposition trop élevé préoccupent également les cantons. Il n'est pas rare que la discussion porte sur la révision de la loi sur l'impôt fédéral direct, qui a réglé un certain nombre de problèmes et instaurait notamment

une exonération fiscale du minimum vital, une disposition qui soulage les familles à faibles revenus. Les rapports cantonaux révèlent que cette mesure ne va pas de soi partout et qu'elle n'est envisagée que comme une option possible (AR, OW, SO, BL, par ex.). Certains rapports jugent le passage à l'imposition individuelle souhaitable (BL, par ex.), tout en précisant que cette décision est du seul ressort de la Confédération.

**Tableau 8 : Thèmes traités en rapport avec les prestations financières et les tarifs échelonnés en fonction du revenu**

Can ton	Allocations familiales	Imposition des familles	Réduction des primes d'assurance-maladie	Aide sociale	Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien	Tarifs parentaux applicables à la garde d'enfants	Prestations complémentaires pour les familles	Bourses	Effets de seuil, effets dissuasifs sur l'activité lucrative
AG	●	●	●	●	●			●	
AR	●	●	●	●	●	●	●	●	●
BE	●	●	●	●	●		●		●
BL	●	●	●	●	●	●	●	●	●
BS	●		●	●	●	●			
FR	●	●	●	●	●	●	●	●	●
GE				●					
GL	●		●	●	●	●	●		●
GR	●	●	●	●	●	●	●	●	
JU	●	●	●	●	●	●	●	●	●
LU	●	●	●	●	●	●	●	●	●
NE	○	●		●		●			●
OW	●	●	●	●	●	●		●	●
SG	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SH		●	●	○				●	
SO	●	●	●	●	●	●	●	●	●
TG	●			○			●		
TI	●	●	●	○	●	●	●	●	●
UR	●	●	●	●	●	●			
VD	●	●		●	●	●	●	●	●
ZG	●	●		○					●

Remarque : ● = thème traité ; ○ = thème seulement évoqué brièvement. Analyse BASS.

■ **Réduction des primes d'assurance-maladie** : prestation financière la plus répandue après les allocations familiales, elle est évoquée dans presque tous les rapports sur les familles. Si la plupart des rapports s'en tiennent souvent à présenter le système, quelques-uns relèvent le manque d'informations et les obstacles rencontrés pour percevoir les prestations (AG, par ex.). Les cantons de *Lucerne* et d'*Obwald* mentionnent l'augmentation des réductions de primes pour les enfants et les jeunes. De nombreux rapports estiment que des allègements plus importants seraient souhaitables et signalent la tendance qui consiste au contraire à réduire ces allègements dans le cadre de programmes d'économies (BE, par ex.). Quelques rapports font état d'effets de seuil (SG, par ex.). Par ailleurs, un grand nombre de rapports n'identifient aucun besoin d'intervention dans ce domaine.

■ **Aide sociale** : ultime filet de sécurité des familles, l'aide sociale est citée dans tous les rapports. Si certains l'évoquent brièvement, d'autres procèdent à des analyses très poussées, notamment parce que le recours à l'aide sociale est souvent le premier indicateur disponible de la pauvreté des familles.

■ **Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien** : cette double prestation regroupe l'aide apportée pour le recouvrement d'une créance d'entretien et, au besoin, le versement d'une avance financière sur les pensions alimentaires non payées par le débiteur. Certains rapports se contentent de rappeler la réglementation existante, en ajoutant parfois des indications sur les coûts de cette prestation et le nombre de bénéficiaires. Les effets de seuil liés à l'avance sur contributions d'entretien sont un autre thème fréquemment abordé (analyses effectuées dans les cantons de AR, OW, SG et SO, par ex.). D'une manière générale, il est frappant de constater que les rapports parus avant et, pour certains, après le rapport du Conseil fédéral sur l'harmonisation du dispositif, publié en 2011, n'identifient aucun besoin d'amélioration, contrairement audit rapport et aux recommandations de la CDAS, qui font état d'un besoin avéré (par ex., canton de FR : montant maximal trop bas, fixé à 400 CHF ; canton de LU : pas d'avance partielle).

■ **Frais de garde des enfants et tarifs parentaux** : de nombreux cantons jugent que le système des tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, et notamment l'harmonisation des tarifs de garde, présente des aspects problématiques (AR, BL, FR, GL, LU, par ex.). Le canton des *Grisons* est le seul à recommander l'abolition de la disposition de la loi cantonale prévoyant des tarifs échelonnés en fonction du revenu. Une tarification uniforme semble être une condition particulièrement importante pour réaménager le système fiscal et toutes les prestations sous condition de ressources dans le but d'éviter les effets de seuil et les effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative (AR, BE, BL, GL, JU, NE, OW, SG). Le constat de tarifs parentaux trop élevés dans l'ensemble est notamment dressé par les cantons qui ont posé une question à ce sujet dans leur enquête auprès des familles. Ainsi, dans les enquêtes réalisées par les cantons de *Bâle-Ville* et de *Bâle-Campagne*, près de deux tiers des familles jugent les frais de garde des enfants excessifs. Elles estiment par ailleurs que le besoin d'intervention le plus impérieux concerne les tarifs parentaux. Le rapport élaboré par le canton du *Jura* indique que le projet cantonal « crèches à dix francs » a dû être abandonné faute d'avoir réussi à convaincre les employeurs de le cofinancer. Plusieurs rapports précisent en outre que les frais de garde ne doivent pas être oubliés lors du calcul d'autres prestations sous condition de ressources et des impôts, car ils produisent des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative (BL, FR, OW, par ex.).

■ **Prestations complémentaires pour les familles**<sup>9</sup> : ce thème est traité par treize cantons sous des angles très différents. Les cantons de *Soleure*, du *Tessin* et de *Vaud* font référence aux systèmes de prestations complémentaires pour les familles qu'ils ont mis en place (pour certains, depuis la publication des rapports les plus anciens). Les rapports de *Bâle-Campagne*, de *Fribourg* et de *Lucerne* recommandent d'examiner attentivement la pertinence d'une telle prestation, voire de l'introduire. Le canton de *Thurgovie* envisage de procéder à une analyse générale des prestations financières destinées aux familles dans le cadre d'un rapport couvrant la période 2014-2018, en précisant que l'introduction de prestations complémentaires pour les familles doit constituer une option envisageable. Les rapports des cantons de *Berne* et de *Saint-Gall* ont élaboré des projets concrets en la matière, qu'ils recommandent de mettre en œuvre.

■ **Bourses** : en règle générale, les bourses ne sont que brièvement évoquées comme une prestation qui permet d'alléger la charge financière des familles.

---

<sup>9</sup> Les allocations de maternité et les contributions à la garde des enfants en bas âge versées sous condition de ressources, qui assuraient une sécurité minimale dans de nombreux cantons avant l'introduction de l'assurance-maternité obligatoire, ne sont que très rarement évoquées dans les rapports. À Fribourg, le rapport sur les familles propose de les remplacer par des prestations complémentaires aux familles. Le rapport de Lucerne indique quant à lui que le montant des prestations octroyées dans ce domaine est en baisse.

■ **Effets de seuil et effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative** : comme le montrent clairement les observations précédentes, de nombreux cantons se préoccupent des effets pervers liés au système de prestations sociales. Certains rapports sur les familles en font un thème prioritaire et procèdent à des simulations détaillées sur l'interaction entre les prestations familiales financières dans le but d'éliminer ces effets indésirables (AR, BL, NE, SG). D'autres cantons font référence à des simulations qu'ils ont fait réaliser antérieurement (OW, SO, par ex.). La plupart des rapports montrent leur adhésion à l'objectif qui consiste à offrir une sécurité matérielle exempte de tels effets négatifs, mais que nombre d'entre eux n'ont manifestement pas encore atteint.

#### 4.2.4 Information, conseil et accompagnement

Avec le glissement généralisé vers une politique sociale et familiale plus préventive, qui cherche à éliminer en amont les causes des problèmes susceptibles de se produire ultérieurement, l'information, le conseil et l'accompagnement des familles ont gagné en importance. Cette tendance se reflète également dans les rapports cantonaux sur les familles. Le traitement de ce thème se limite dans certains cantons à une énumération des offres et des structures existantes. Souvent, ces rapports relèvent toutefois les lacunes de l'offre dans son ensemble et se livrent à des réflexions sur la façon d'y remédier.

Le thème de l'**information** est abordé selon trois dimensions : d'abord l'information concernant les prestations et les offres adressées aux parents et aux familles (formation des parents incluse) ; ensuite l'information sur le système d'enseignement et de formation suisse et le rôle imparti aux parents à cet égard ; enfin la nécessité de sensibiliser la population et les autorités aux préoccupations actuelles des familles.

S'agissant de la première dimension, de nombreux cantons constatent des **problèmes d'accès**. Les informations concernant les offres existantes sont difficilement accessibles aux familles socialement défavorisées, aux familles migrantes et aux familles monoparentales – autrement dit, à celles qui auraient le plus besoin de conseil et de soutien. Certains cantons ont abouti à ce constat grâce aux enquêtes menées auprès des familles (AG, BL, BS). D'autres sont parvenus à cette conclusion à partir de l'analyse des chiffres, qui dénotent une faible utilisation des offres concernées. Afin de faciliter l'accès aux prestations existantes – objectif cité par de nombreux rapports –, des cantons envisagent de recourir à des formes d'information plus personnelles. Ils prévoient également de corriger et de simplifier les systèmes de prestations sociales, jugés opaques, par exemple en améliorant la mise en réseau des offres (BE, BL, LU) ou leur visibilité et, tout simplement, en s'assurant que les services compétents soient facilement joignables. Certains projettent également de créer un système d'information et de conseil professionnalisé et géographiquement accessible, ou de développer le dispositif existant (FR, JU, UR).

En ce qui concerne l'information dans les écoles, le *rapport glaronnais*, par exemple, a pour devise « *Nicht ohne die Eltern* » (Jamais sans les parents). La nécessité d'une implication accrue des parents est un thème également repris dans d'autres rapports. S'agissant du manque d'information et de sensibilisation de la population, des autorités et des structures ordinaires, plusieurs cantons voient dans les rapports sur les familles eux-mêmes une mesure corrective (BL, ZG, par ex.).

Parallèlement, de nombreux rapports s'accordent à dire que l'offre de **formation des parents** doit être développée et plus fortement encouragée. Dans ce domaine également, les problèmes d'accessibilité

et l'examen de nouvelles formes d'offres, qui soient à la portée de tous, sont souvent au centre des analyses.

Dans le domaine du **conseil**, de l'**accompagnement** et de l'**intervention**, de nombreux rapports – du moins en Suisse alémanique – citent les services de conseil aux parents en premier comme étant l'offre la plus connue (en Suisse romande et au *Tessin*, les structures et, partant, les réflexions diffèrent quelque peu). Les cantons de *Berne*, de *Bâle-Campagne* et de *Fribourg*, par exemple, considèrent que ces offres de conseil gratuites à bas seuil sont amenées à jouer un rôle décisif à l'avenir pour approcher les familles défavorisées. Ils préconisent d'exploiter encore mieux le potentiel qu'elles recèlent en améliorant leur coordination et leur mise en réseau avec d'autres services de conseil et d'encouragement de la petite enfance. Certains rapports proposent également que le conseil aux parents ne se limite pas aux nourrissons et aux enfants en bas âge, mais aille au-delà. Ces réflexions ainsi que les services psychologiques pour enfants et adolescents, qui ont été renforcés dans différents cantons au cours des dernières années, concernent également les offices de consultation générale pour les familles, qui ne sont souvent qu'évoqués. Trois rapports abordent la question du perfectionnement de cette offre et de sa délimitation par rapport aux services médico-psychologiques, à l'encouragement de la petite enfance et aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Près de la moitié des cantons ayant élaboré un rapport sur les familles mentionnent également les offres de visites à domicile. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un accompagnement familial réalisé par des bénévoles, de programmes ludiques et éducatifs à visée préventive ou d'un accompagnement socio-pédagogique en milieu familial, qui résulte soit d'un choix délibéré, soit d'une mesure officiellement ordonnée.

Certains rapports étudient de manière approfondie les mesures qui s'adressent aux enfants handicapés ou ayant des besoins particuliers et à leur famille, celles destinées aux familles confrontées à des problèmes de dépendance ainsi que celles pertinentes dans le contexte de la violence domestique.

#### 4.2.5 Intégration, égalité des chances et formation

D'une manière générale, les questions de l'intégration et de l'exclusion sociale occupent elles aussi une place croissante dans la politique sociale et familiale. Cela vaut en particulier pour les chances de formation, qui peuvent varier fortement en fonction du contexte familial. Cette tendance se reflète également dans les rapports cantonaux sur les familles. Toutefois, les thématiques de l'**intégration des familles migrantes**, de l'**intégration sociale des familles en général** et de leur **participation à la vie sociale** n'étant pas toujours reconnues comme relevant du champ de la politique familiale, elles ne sont pas toujours abordées. Le rapport du canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures*, où la politique de l'égalité, la politique familiale et les questions liées à l'intégration sont réunies au sein d'un même service, fournit quant à lui une vue d'ensemble cohérente de la situation. Le *rapport glaronnais* estime même que les programmes cantonaux d'intégration (PIC) pourraient servir de prototype pour une politique familiale commune, puisqu'ils visent des effets similaires dans les domaines de l'encouragement de la petite enfance et de la collaboration avec les parents.

Le *rapport argovien* de 2008 jugeait l'intégration des familles migrantes extrêmement importante, mais également très lacunaire. Les rapports plus récents indiquent que la situation a beaucoup évolué depuis. Ainsi, les rapports produits par les cantons de *Lucerne*, d'*Obwald* et de *Soleure*, par exemple, soulignent l'importance du rôle joué par les infrastructures d'accueil extrafamilial pour enfants en matière d'intégration. D'autres cantons, tel celui de *Thurgovie*, préconisent une meilleure interconnexion des partenaires-clés dans le domaine de l'école, de la formation des parents et de la migration ou

établissent un lien entre soutien scolaire et intégration (cela est notamment explicite dans les cantons de JU et SO).

S'agissant de l'**intégration sociale** en général, les **loisirs** constituent souvent le thème dominant. Celui-ci est évoqué dans presque tous les rapports et l'effet préventif d'activités de loisirs enrichissantes est souvent souligné. L'engagement de nombreux cantons (et communes) dans ce domaine n'est pas contesté et est même cité avec une certaine fierté, ce qui s'explique par le fait qu'il est jugé important en termes d'attractivité. Les rapports de *Bâle-Ville* et de *Bâle-Campagne* ont en outre sondé les familles sur leur comportement en matière de loisirs dans le cadre des enquêtes réalisées. Ils ont ainsi constaté qu'elles passent le plus clair de leur temps libre dans leur environnement habituel et dans leur quartier et que leur quotidien est fortement influencé par les réseaux de transport, les infrastructures, les offres de services et de loisirs. Le *rapport lucernois* évoque en outre la forte prédominance de la consommation de médias et relève le manque d'activités de loisirs de nombreuses familles ayant de faibles revenus. Les écoles à horaire continu et les offres d'activités scolaires facultatives (notamment sportives) y sont considérées – ainsi que dans d'autres cantons – comme apportant un contrepoids. La quasi-totalité des rapports abordent la question de l'accessibilité financière des loisirs.

Outre les loisirs, le **renforcement des liens sociaux** occupe une place de choix dans de nombreux rapports. Le *rapport argovien*, par exemple, rappelle que la cohésion familiale et les liens sociaux sont des ressources qui permettent de résoudre de nombreux problèmes sans l'aide de l'État. Dans le rapport du canton du *Jura*, le « maintien d'un réseau social intergénérationnel » est un souhait qui fait l'objet d'un traitement approfondi. Plusieurs rapports cantonaux soulignent également la pertinence d'une approche de la politique familiale qui **prête attention à l'espace social** par le biais de réseaux d'offres de proximité créant des possibilités de rencontres dans les quartiers ou la commune. Ainsi, le *rapport glaronnais* envisage de faire évoluer les structures d'accueil collectif de jour en antennes proposant aux familles des possibilités de loisirs, de formation et de rencontre ainsi que des services d'animation pour la jeunesse en milieu ouvert. Les offres de cette nature étant facilement accessibles aux familles de langue maternelle étrangère et aux ménages socialement défavorisés, elles facilitent également l'intégration.

Les rapports cantonaux citent très souvent l'**égalité des chances** comme thème principal (AG, AR, LU) ou comme un objectif de la politique familiale (BL, GL, JU, TG, ZG). Ils ont plutôt tendance à se focaliser sur la situation des enfants et à orienter leurs propos sur les chances de formation de ceux-ci. Dans le *rapport thurgovien*, par exemple, le bien-être des enfants est au cœur des réflexions. D'autres rapports invoquent également les enfants pour étayer leurs propos. Dans cette optique, assurer la sécurité matérielle des familles menacées de pauvreté se justifie du seul fait que la pauvreté des enfants compromet leurs chances de développement (BE, GL, JU, par ex.). Une offre adéquate de structures d'accueil de jour et l'**encouragement de la petite enfance** sont souvent présentés comme des instruments qui concourent à cet objectif. Les rapports citent les mesures existantes ou prévues qui expriment unanimement la volonté d'impliquer les parents et de ne pas s'adresser uniquement aux enfants de langue maternelle étrangère. Ces mesures s'intéressent plus ou moins fortement aux chances de formation ultérieures ou sont plus étendues et visent, par exemple, la promotion de la santé ou l'amélioration des conditions de vie des parents défavorisés. Tous les rapports qui traitent de l'encouragement de la petite enfance estiment qu'il y a lieu de redoubler d'efforts dans ce domaine. Certains soulignent que la notion d'égalité des chances pour les enfants repose sur la **Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant**, que la Suisse a ratifiée.



Peu de rapports évoquent les **chances de formation professionnelle des parents**, en plus de l'égalité des chances pour les enfants, quoique certains (BS, GE, LU, SO, VD, par ex.) rappellent que l'intégration professionnelle des parents et la fréquence du recours à l'aide sociale dépendent fortement du niveau de formation de ces derniers. Le thème de la formation de rattrapage des parents sans diplôme est abordé dans les rapports du canton de *Glaris*, de *Lucerne* et du *Tessin*. Le *rapport bernois* préconise des mesures d'accompagnement sous la forme d'offres de formation favorables aux familles en vue d'assurer une politique de la famille efficace.

## 5 Besoins d'intervention et mesures prévues

Les politiques familiales cantonales diffèrent par leur intensité et par leur orientation. Tant ces politiques que la situation des familles sont en effet fortement marquées par les caractéristiques des cantons (taille, capacité économique et structure plutôt urbaine ou plutôt rurale). Ces deux paramètres ne sont ainsi pas sans influence sur les besoins identifiés dans les rapports, sur les objectifs des politiques familiales cantonales ainsi que sur les stratégies et mesures proposées. C'est dire la difficulté de trouver une grille unique pour analyser l'ensemble des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés dans les cantons sur cette thématique, puis d'en dégager des conclusions communes. C'est néanmoins à cet exercice que se livre le présent chapitre. Les tableaux en annexe présentent, en abrégé, les passages des rapports cantonaux se rapportant aux principaux aspects commentés.

### 5.1 Besoins d'intervention

Il existe, pour tous les cantons étudiés à l'exception de *Genève*, des documents qui font directement ou indirectement référence aux besoins d'intervention et qui les relient, du moins en partie, aux problèmes identifiés (cf. **tableau 11** dans l'annexe)<sup>10</sup>. Ces besoins peuvent être résumés de la façon suivante :

■ **Logement et habitat** : seuls quatre cantons font du logement un champ d'intervention prioritaire, sans doute parce que ce domaine relève principalement des communes, mais aussi parce que, dans de nombreux cantons, les questions d'habitat et d'aménagement du territoire n'ont généralement aucun lien institutionnel avec la politique familiale.

■ **Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle** : tous les cantons ou presque identifient des besoins d'intervention dans ce domaine. Si la plupart d'entre eux estiment que les améliorations à apporter relèvent du développement de l'offre d'accueil extrafamilial, certains demandent aussi une participation accrue du secteur privé et évoquent la question des conditions de travail. Divers cantons mentionnent également le système de subventionnement, les exigences de qualité posées aux structures d'accueil des enfants et l'adoption d'un congé de paternité ou d'un congé parental.

■ **Prestations financières et imposition des familles** : les questions financières gardent toute leur importance. Si certains cantons accordent la priorité à la lutte contre la pauvreté, d'autres estiment qu'il faut adopter une politique générale d'allègement des charges financières des familles, supprimer les effets dissuasifs sur l'emploi, en particulier pour les mères bénéficiaires de prestations financières, et modifier l'imposition des familles.

■ **Information, conseil et accompagnement** : un grand nombre de cantons identifient des besoins dans le domaine de l'information et de l'accès aux conseils et à l'accompagnement. Pour certains, il s'agit de commencer par publier dans leurs rapports sur les familles un état des lieux des programmes de soutien aux familles afin d'en accroître la notoriété. Les cantons sont par ailleurs nombreux à constater que les informations n'atteignent pas les personnes qui ont le plus besoin des prestations. Certains discernent non seulement la nécessité d'informer les familles, mais aussi celle de recueillir des données sur les familles afin de pouvoir sensibiliser les acteurs à leurs besoins.

■ **Intégration, égalité des chances et formation** : divers cantons abordent les problèmes de l'intégration et de l'égalité des chances des enfants. Il ne s'agit pas de se substituer aux parents, mais de les associer aux programmes, de les conseiller et de leur dispenser un accompagnement. Pour l'étape

---

<sup>10</sup> Les contradictions constatées entre divers documents d'un même canton ont posé un problème lors de l'analyse. Pour le résoudre, décision a été prise de retenir le principal document applicable au domaine en question, en précisant sa date de publication.

qui va de la petite enfance à la scolarisation, il y a lieu de développer des formes d'encouragement qui garantissent la participation des parents. S'agissant de l'intégration sociale, divers cantons identifient des difficultés à préserver la solidarité familiale entre générations, en particulier pour garantir la prise en charge des personnes âgées et leur fournir les soins et l'assistance nécessaires.

■ **Pilotage et structures** : tous domaines confondus, plusieurs cantons ressentent le besoin de se doter des structures nécessaires à la mise en œuvre de leur politique familiale. Ainsi, les rapports sur les familles s'inscrivent parfois dans une tentative de poser les bases d'une politique familiale cantonale et de créer les organes et les mécanismes de pilotage et de coordination nécessaires à cette fin. Dans certains cas, ces carences d'ordre organisationnel sont considérées comme une priorité et leur élimination comme une condition indispensable au travail de fond.

## 5.2 Objectifs, stratégies et mesures

Les cantons sont nombreux à vouloir développer de manière systématique leur politique familiale et se réfèrent en général aux rapports sur les familles, aux lignes directrices et aux concepts qu'ils ont élaborés. Ces documents aident à établir les priorités ou à dégager les grands axes d'une politique familiale à long terme qui, du fait des budgets publics limités, doit être mise en œuvre progressivement. Pour autant, il n'est pas toujours facile, dans les rapports cantonaux, de distinguer clairement les objectifs, les stratégies et les mesures. Ainsi, ces documents ne formulent pas toujours explicitement les **objectifs de la politique familiale cantonale** (cf. **tableau 12** dans l'annexe) ou ne le font que de manière très abstraite, évoquant la nécessité de reconnaître les prestations fournies par les familles, d'aider celles-ci à accomplir leurs tâches et de garantir leur sécurité matérielle. L'analyse montre que les cantons se soucient aussi pour la plupart de leur attractivité pour les familles, en particulier pour celles de classe moyenne. Plusieurs d'entre eux formulent des objectifs plus concrets dans les stratégies mentionnées dans leurs rapports. C'est la raison pour laquelle le point suivant présente à la fois les stratégies et les objectifs.

### 5.2.1 Stratégies

Dans leurs rapports, lignes directrices ou plans d'action, les cantons n'emploient pas toujours le terme de « stratégie », lui préférant parfois ceux d'axes prioritaires, de domaines d'action ou même de principes directeurs (cf. **tableau 13** dans l'annexe). Quelle que soit la variante retenue, ces stratégies sont énoncées de façon très diverse. Par ailleurs, certains cantons présentent comme objectifs des éléments qui, chez d'autres, sont des stratégies. Les principaux axes qui ressortent des domaines analysés sont les suivants :

■ **Logement et habitat** : comme pour ce qui est des besoins identifiés, rares sont les cantons (trois en fait : AR, FR et LU) à aborder dans leurs stratégies les questions relatives au logement et à l'habitat, pour des raisons assurément identiques. La plupart des cantons traitent de ces questions sous le titre générique de « cadre favorable aux familles ».

■ **Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle** : pratiquement tous les cantons définissent cet aspect comme un axe prioritaire de leur politique familiale.

■ **Sécurité matérielle** : les cantons sont aussi nombreux à citer la sécurité matérielle des familles ou la diminution de leurs charges financières comme un aspect important, mais en font rarement leur priorité. Cet aspect est souvent compris dans les axes prioritaires intitulés « Soutien aux familles » ou « Conditions générales favorables aux familles », même si de nombreux cantons citent explicitement les prestations financières aux familles comme un volet de leur stratégie.

■ **Information, conseil et accompagnement** : la réorientation de la politique cantonale (passage d'une approche privilégiant les prestations financières à une approche davantage axée sur la prévention) se reflète dans l'importance que de nombreux cantons attachent à ce domaine, et, en particulier, dans leur intention de « soutenir les familles ». L'idée selon laquelle les améliorations apportées à ce domaine sont compatibles avec les exigences d'austérité financière est exprimée dans certains documents.

■ **Intégration, égalité des chances et formation** : la politique familiale de certains cantons attache beaucoup d'importance à des stratégies d'intégration. C'est le cas, et très nettement, du rapport présenté par le canton de *Glaris*, mais aussi de celui du *Tessin* qui prévoit d'ajouter à ses prestations complémentaires pour les familles des mesures d'intégration dans le monde du travail et le système de formation. Les cantons sont nombreux à citer la promotion de l'égalité des chances des enfants parmi leurs stratégies, le plus souvent en lien avec l'encouragement de la petite enfance. L'exploitation du potentiel des familles est un des autres axes cités par plusieurs cantons, généralement dans le contexte de l'augmentation des besoins engendrés par l'assistance et les soins prodigués aux personnes âgées et dans celui de la solidarité entre les générations, à laquelle certains cantons font appel, mais qu'ils sont aussi disposés à favoriser en améliorant le cadre.

■ **Pilotage et structures** : quelques cantons publient leurs rapports sur les familles au moment de mettre sur pied une véritable politique familiale coordonnée et pilotée. D'autres cantons s'emploient à réorienter cette politique. Quel que soit le stade auquel ils se trouvent, ils proposent des priorités d'ordre structurel et organisationnel, qui découlent des tâches qui leur incombent. Dans certains cas, une attention particulière est accordée aux services et aux structures de coordination à mettre en place, car les démarches concrètes ne sont déterminées que dans un second temps.

### 5.2.2 Mesures

Plus les politiques familiales sont traduites en mesures concrètes, plus elles sont hétérogènes. D'une part, le nombre des mesures est bien supérieur à celui des stratégies ou axes prioritaires, comme le montre le long **tableau 14** dans l'annexe. D'autre part, les mesures proposées par les cantons (19, sans BS ni GE) relèvent de catégories différentes. Certaines reprennent les points adoptés par le gouvernement cantonal dans son programme de législature. D'autres sont plutôt des propositions suggérées par des mandataires externes, des commissions chargées des questions familiales ou des services spécialisés. Par ailleurs, il est dans la plupart des cas difficile d'estimer les répercussions financières des mesures – à l'exception de celles proposées par le canton de *Thurgovie* qui indique, dans son rapport, un budget annuel de 400 000 francs pour son train de mesures. Ainsi, certaines politiques ont beau proposer de nombreuses mesures, leur coût demeure limité, car elles mettent presque exclusivement à contribution des ressources existantes, alors que d'autres, qui ne prévoient qu'un petit nombre d'actions – en particulier celles relevant de la sécurité matérielle –, peuvent engendrer des charges considérables.

L'analyse de la teneur des mesures permet aussi de constater des différences de portée. Ainsi, certains rapports indiquent que les cantons adoptent des mesures (comme l'introduction des périodes-blocs ou d'une deuxième année d'école enfantine) pour combler leur retard sur le reste de la Suisse (GR, par ex.), alors que d'autres investissent dans des projets pionniers (comme le congé parental cantonal dans le canton de VD). On observe également des différences en ce qui concerne le degré de concrétisation des politiques. Ainsi, *Lucerne* propose une rencontre annuelle des acteurs de la politique familiale, tandis que *Soleure* adopte une recommandation intitulée simplement « diminuer la

violence domestique ». La question de savoir dans quelle mesure il est possible, à la lecture des rapports sur les familles, de connaître le degré de mise en œuvre réel des mesures proposées est traitée au chapitre 6.

Le **tableau 9** donne une vue générale des domaines dans lesquels les cantons proposent des mesures :

**Tableau 9 : Domaines dans lesquels les rapports cantonaux sur les familles proposent des mesures**

	AG	AR	BE	BL	FR	GL	GR	JU	LU	NE	OW	SG	SH	SO	TG	TI	UR	VD	ZG
<b>Logement et habitat</b>		●	●					●					●						●
<b>Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle</b>																			
Développement et amélioration de la qualité de l'accueil extrafamilial	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●			●
Tarifs parentaux				●	●		●				●	●	●	●					
Conditions de travail favorables aux familles	●	●	●	●	●				●				●	●		●			●
Congé de paternité et congé parental			●		●								●	●				●	
<b>Prestations financières et sécurité économique des familles</b>																			
En général							●	●				●		●	●				●
Imposition des familles		●	●	●	●		●	●	●	●		●	●	●					●
Allocations familiales		●	●		●		●	●						●					
Réduction des primes d'assurance-maladie		●	●		●		●		●			●	●						
Avance sur contributions d'entretien		●										●							
PC pour les familles			●	●	●			●	●			●		●		●		●	
<b>Information, conseil et accompagnement</b>																			
Information et formation des parents	●	●	●		●	●		●	●					●	●	●	●		●
Centres de consultation		●	●			●							●	●			●		●
Accompagnement et visites à domicile	●													●		●			
Familles et santé		●			●				●				●	●					●
<b>Intégration, égalité des chances et formation</b>																			
Intégration des familles allophones									●				●	●	●				
Sport, culture et loisirs			●		●								●	●	●				
Activités dans le quartier, centres pour les familles et centres de rencontre					●			●						●		●			
Encouragement de la petite enfance				●	●			●					●	●	●				●
<b>Pilotage et structures</b>																			
Coordination, mise en réseau et pilotage	●	●	●		●	●	●	●	●				●	●	●	●	●		●
Études, rapports et évaluations		●					●	●	●						●		●		●
Antenne pour les familles					●	●	●						●	●			●		●

Remarque : ● = mesures prévues dans le domaine en question. Analyse BASS

■ **Logement et habitat** : il n'est guère étonnant que le nombre de mesures proposées dans ce champ d'intervention soit faible, puisque celui-ci est rarement abordé dans les chapitres consacrés aux besoins identifiés et aux axes prioritaires. C'est le canton de *Zoug* qui formule les propositions les plus concrètes dans ce domaine : étant donné le niveau élevé des prix de l'immobilier, il s'engage à créer

des logements abordables pour les familles et entend, à cette fin, soutenir des corporations et des coopératives de logement d'intérêt public.

■ **Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle** : hormis *Neuchâtel* et *Uri*, tous les cantons proposent des mesures pour aborder certaines des problématiques de ce domaine. Les actions les plus fréquentes visent à continuer à développer l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Plusieurs cantons établissent un lien entre l'attractivité de leur site et une offre en structures d'accueil pour les enfants qui réponde sur tout leur territoire aux besoins des familles. Certains proposent aussi des mesures visant à améliorer la qualité et l'organisation de ces structures. Ils sont par ailleurs nombreux à prévoir des mesures susceptibles d'encourager le secteur privé à proposer des conditions de travail favorables aux familles. Si sept cantons préconisent d'adapter les tarifs de garde, la solution envisagée n'est cependant pas toujours de réduire l'ensemble de ces tarifs, mais aussi, souvent, d'améliorer le système tarifaire afin de supprimer ses effets dissuasifs sur l'emploi. Enfin, cinq cantons recommandent, dans leurs rapports, d'introduire un congé de paternité ou un congé parental.

■ **Prestations financières et sécurité économique** : les cantons proposent aussi de nombreuses mesures visant à garantir la sécurité économique des familles et à diminuer leurs charges financières. Parmi les mesures générales, ils recommandent souvent d'évaluer l'efficacité du régime de prestations (pour les familles monoparentales, par ex.) et d'en cerner les effets indésirables tels que les incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative et les effets de seuil. Toutefois, les mesures les plus fréquemment mentionnées concernent la fiscalité, et prennent la forme de déductions accordées pour l'activité lucrative du conjoint, pour les enfants et pour les frais de garde de ces derniers. Rares sont les cantons à demander explicitement une exonération à hauteur du minimum vital pour les familles modestes. S'agissant des allocations familiales, ils envisagent de continuer à concrétiser le principe « un enfant, une allocation » plutôt que d'en augmenter le montant sur toute la ligne. Si plusieurs cantons souhaitent accroître la somme versée au titre de réduction des primes d'assurance-maladie des enfants, ils sont en revanche étonnamment peu nombreux à envisager d'améliorer le système des avances sur contributions d'entretien, bien que la Confédération et la CDAS recommandent, dans un esprit d'harmonisation, des modifications que certains cantons n'ont pas encore mises en œuvre. La moitié des cantons environ se propose d'introduire un régime de prestations complémentaires pour les familles ou d'améliorer le régime existant.

■ **Information, conseil et accompagnement** : les mesures proposées dans ce domaine visent à garantir la visibilité des programmes existants et à en améliorer l'accessibilité pour les parents allophones ou désavantagés sur le plan social et culturel. Plusieurs cantons veulent par ailleurs mettre davantage l'accent sur la formation des parents, prestation qu'ils souhaitent rendre plus accessible, ainsi que sur la promotion de la santé. De même, ils sont nombreux à vouloir s'investir davantage pour sensibiliser la population et les structures ordinaires, telles que les écoles ou les institutions du système de santé, à la situation et aux besoins des familles.

■ **Intégration, égalité des chances et formation** : de nombreux cantons se proposent, dans leur train de mesures visant à favoriser l'intégration, d'améliorer l'accès des familles (de condition modeste, notamment) aux loisirs et aux activités sportives. Ils sont aussi plusieurs à vouloir favoriser la solidarité entre générations, certains d'entre eux ayant par ailleurs adopté des approches qui prêtent attention à l'espace social. En revanche, rares sont les cantons à proposer de développer leur stratégie d'intégration pour les parents étrangers, peut-être parce, pour eux, ce domaine relève plutôt des programmes d'intégration cantonaux (PIC) que de la politique familiale cantonale. Les quelques cantons qui souhaitent s'engager davantage dans l'encouragement de la petite enfance mentionnent très souvent qu'ils le font pour promouvoir l'égalité des chances. Presque tous les cantons privilégient les

approches favorisant l'épanouissement des enfants, tout en soulignant l'importance d'y associer les parents par le biais de partenariats d'éducation et de formation, mais sans toutefois aborder les possibilités et les besoins de formation de ces mêmes parents (à l'exception de BE et TI).

■ **Pilotage et structures** : la mise sur pied ou la réorientation de la politique familiale cantonale a souvent pour corollaire la création ou la modification des structures de coordination et de pilotage, de sorte que les mesures proposées sont la plupart du temps de type organisationnel également.

Lorsque l'on considère chaque canton séparément, il est frappant de constater les grandes différences s'agissant du **nombre de domaines traités** et des **priorités définies** : ainsi, les rapports des cantons de *Neuchâtel*, *Obwald* ou *Vaud* ne prévoient de mesures que dans quelques domaines, tandis que ceux des cantons de *Berne*, *Fribourg*, *Lucerne*, *Schaffhouse*, *Soleure* et *Zoug* en formulent dans de très nombreux domaines. De même, certains rapports restent muets sur le sujet de la sécurité économique (AG et UR, par ex.), tandis que d'autres cantons se concentrent sur ce champ thématique (NE) ou n'envisagent d'intervenir que dans ce domaine et dans celui des moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale (OW, SG et VD). À l'opposé, certains rapports n'abordent pratiquement pas ces deux derniers domaines, tandis que leurs mesures font la part belle à l'encouragement des familles et, en particulier, des enfants (TG et UR).

## 6 Influence sur les stratégies cantonales en matière de politique familiale

Après avoir analysé les rapports, les lignes directrices et les concepts, il importe d'examiner l'influence de ces documents sur la politique familiale des cantons. Si le rôle attribué aux rapports dans les documents étudiés a déjà été brièvement évoqué au chapitre 3, l'accent est mis ici sur leurs conséquences concrètes pour les politiques publiques. L'étude des documents eux-mêmes ne permettant pas de le déterminer, une enquête a été réalisée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales pour savoir dans quelle mesure ces politiques sont en phase avec les stratégies cantonales, si des mesures ont été prévues ou adoptées sur la base des rapports et à quel stade de mise en œuvre elles se trouvent. Il leur a également été demandé s'il existe, dans la démarche d'élaboration des rapports ou dans ces rapports proprement dits, des éléments qui favorisent ou gênent la mise en œuvre des mesures.

Après avoir exposé l'opinion des délégués aux questions familiales sur les conséquences des rapports pour la politique familiale des cantons (point 6.1), le chapitre présente une synthèse des facteurs favorables à la mise en œuvre des politiques cantonales ainsi que des principaux obstacles (point 6.2).

### 6.1 Mise en œuvre des mesures proposées

Au total, **19** des 21 **cantons** ayant élaboré des rapports sur les familles ont **pris des mesures** sur cette base. À noter que *Bâle-Ville* a mis en œuvre des mesures, bien que son rapport n'en propose aucune, et qu'à l'inverse, le délégué aux questions familiales de *Schaffhouse* a déclaré que les mesures proposées dans le rapport n'avaient pas connu de développement. La **nature et l'intensité des liens** avec la politique familiale dépendent étroitement du type de rapport élaboré, comme le montre la typologie déjà établie au point 3.2 :

#### **Cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité *BE, BL, BS, OW, SO, TI et VD (7)***

Dans tous ces cantons, le lien avec la stratégie en matière de politique familiale est relativement étroit, ce qui ne veut pas dire pour autant que la mise en œuvre des mesures préconisées soit toujours aisée. La rédaction d'un rapport est parfois délibérément utilisée pour prouver ou mettre en évidence la nécessité d'une intervention politique. Elle s'inscrit alors dans une démarche de sensibilisation. La concrétisation dans la politique familiale varie toutefois beaucoup d'un canton à l'autre et il n'est pas possible de dégager de modèle unique.

■ La mise en œuvre est très systématique dans le canton de **Berne**, qui, dans son rapport de 2009, a précisé les mesures classées prioritaires par son gouvernement et défini pour celles-ci des objectifs chiffrés sur la base desquels il a évalué les progrès lors du rapport suivant datant de 2014. Le canton de Berne fait ainsi des rapports sur les familles un véritable instrument de planification et de contrôle. Ce suivi rapproché n'a pas empêché le gel, pour des raisons budgétaires, de mesures qui, pour certaines d'entre elles, avaient pourtant été jugées prioritaires : l'introduction des prestations complémentaires pour les familles a été par la suite rejetée par le gouvernement et le Grand Conseil, la mise en réseau des centres de consultation était encore en chantier en 2014, les écoles ne proposaient pas encore toutes des structures d'accueil parascolaire et la couverture des besoins en structures d'accueil subventionnées pour les enfants en âge préscolaire n'avait guère augmenté. S'agissant des mesures dont la priorité était qualifiée de niveau 2, le canton a refusé l'allègement fiscal pour les familles et n'a pas mis en œuvre, pour des raisons financières, l'amélioration des structures d'accueil adaptées aux



situations particulières (y compris l'accueil pendant les vacances scolaires). De toutes les mesures de niveau 3 et de toutes les mesures d'accompagnement, seule la promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles a été lancée, l'application de cinq autres mesures n'ayant même pas commencé. La commission qui s'est occupée du dossier a déploré que la politique cantonale stagne, voire recule en matière de réduction individuelle des primes.

■ Dans le canton de **Bâle-Campagne**, la planification stratégique du service cantonal des affaires familiales reprend elle aussi les recommandations du rapport sur les familles. Les délégués aux questions familiales comptent au nombre des succès de la politique cantonale l'adoption d'une loi sur l'accueil extrafamilial des enfants, élaborée comme contre-projet à une initiative populaire, et acceptée en votation fin 2015. Le canton a par ailleurs lancé son projet « PME favorables aux familles », qui n'a cependant guère éveillé l'intérêt des entreprises. Il a en outre multiplié ses activités dans divers domaines, qui ont fait l'objet de rapports, de mesures et de plans d'action distincts. Le canton n'a pas échappé à des difficultés financières, qui ont entraîné des réductions budgétaires et des suppressions de projet. Après des ajournements répétés, la proposition d'instituer des prestations complémentaires pour les familles a échoué devant le parlement. Dans sa demande de classement, la commission de gestion a d'ailleurs cité le rapport cantonal sur les familles de 2010, indiquant que, suivant ce rapport, la situation des familles était dans l'ensemble bonne.

■ À **Bâle-Ville**, les liens entre les rapports et la politique familiale sont moins perceptibles : la commission sur les questions familiales débat des résultats de l'enquête réalisée auprès des familles, et peut s'en servir pour déterminer ses politiques. Les principes de la politique familiale ont été inscrits au programme de législature, même s'il n'y a pas, dans le canton, de politique familiale approuvée par le gouvernement. Sur la base des résultats de l'enquête, Bâle-Ville a mandaté des études dans plusieurs domaines, et notamment une comparaison de la situation des familles dans la région des trois frontières (2011). En raison de sa situation financière, le canton n'a pas pu répondre aux attentes qu'il avait suscitées en demandant que lui soient faites des propositions d'amélioration (comme la diminution de la contribution des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial).

■ Dans le canton d'**Obwald**, les liens entre les rapports sur les familles et la politique sont réels : les mesures proposées sur la base des lignes directrices ont déjà été examinées deux fois dans les rapports sur les familles. Selon le dernier document présenté, l'accueil extrafamilial a continué à se développer et les structures parascolaires ont été renforcées. Le Conseil d'État a proposé d'aligner les dispositions légales régissant ces structures sur celles du domaine préscolaire. Selon le délégué aux questions familiales, la création du service des affaires sociales a favorisé la mise en œuvre des mesures, car il a permis de lancer des projets dans les domaines de l'intégration et de l'encouragement précoce et de concevoir les sites [www.famille-ow.ch](http://www.famille-ow.ch) et [www.integration-obwalden.ch](http://www.integration-obwalden.ch). Des retours en arrière sont également à signaler : les tarifs sociaux applicables aux structures d'accueil des enfants n'ont pas échappé aux coupes budgétaires fin 2016.

■ Dans le canton de **Soleure**, les rapports sur les familles figurent dans le calendrier de politique sociale, calendrier établi sur la base de la nouvelle loi sur les affaires sociales. Le rapport, rédigé par un mandataire externe, précise d'emblée que les quelque 50 mesures proposées ne sont pas contraignantes et qu'elles devront être examinées en fonction de leur coût, du budget et des effectifs disponibles. Le canton a consenti des efforts dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants, de la formation des parents et de l'accès de ceux-ci aux prestations conçues pour les familles. Les structures d'accueil extrafamilial dépendant des communes, sa marge de manœuvre est toutefois limitée.

■ Au **Tessin**, les rapports sur les familles sont à la base du développement de la politique familiale, que le canton juge prioritaire. Sur la base de deux études de fond, celui-ci a élaboré en 2016 le document « Riorientamento della politica familiare : la socialità del futuro oggi, per tutte le famiglie » qui contient de nombreuses mesures susceptibles d'adapter la politique familiale aux nouveaux enjeux. Actuellement, les services de l'administration mettent en œuvre 20 mesures.

■ Le canton de **Vaud** définit l'essentiel du développement de sa politique familiale dans son programme de législature. Les rapports qu'il produit fournissent les bases nécessaires pour cerner les priorités et avoir une vue générale de la situation des familles. Le canton de Vaud a déjà introduit les prestations complémentaires pour les familles prévues par son programme de législature. Il n'a en revanche pas encore pu adopter de congé parental, n'ayant pas de compétence législative dans ce domaine. Avant même de rédiger les rapports analysés dans le cadre de cette étude, il avait déjà mis en œuvre de nombreuses mesures inscrites à son programme de législature (augmentation des allocations familiales, nouvelle réduction des primes, encouragement et financement des structures d'accueil extrafamilial).

### **Cantons dont les rapports sur les familles sont relativement anciens**

#### **AG, FR, GR, LU, SH et UR (6)**

Hormis à *Fribourg*, ces rapports sont dépassés et ne constituent plus une référence pour la politique familiale des cantons. À *Fribourg*, le rapport rédigé par la commission cantonale pour une politique familiale globale proposait une soixantaine de mesures, de sorte qu'il est possible d'établir un lien entre ce rapport et la grande majorité des mesures adoptées par la suite. Le canton a appliqué plusieurs propositions de façon plus ou moins directe, comme une assurance maternité cantonale complémentaire et des réformes concernant les soins à domicile ou les bourses. D'autres recommandations ont abouti à l'adoption de mesures en cours d'application, dont la plus importante est l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, sur laquelle le Grand Conseil doit encore se prononcer.

À *Lucerne*, les lignes directrices de 2007 sont à l'origine d'un nombre d'initiatives aussi important que le rapport de *Fribourg*. Depuis lors, de nombreuses mesures ont été mises en œuvre, précisées dans divers documents ou ajoutées au mandat de plusieurs départements, services ou divisions. Parmi les principales mesures figurent la création de structures interdépartementales efficaces, l'obligation faite aux communes de mettre en place une offre appropriée d'accueil extrafamilial, la création de structures d'encouragement des enfants de familles allophones ou désavantagées sur le plan social ou encore la formulation d'une politique de l'enfance et de la jeunesse<sup>11</sup>. Le canton se trouve actuellement à un autre stade qu'en 2007 et ne considère plus ce rapport comme une référence.

<sup>11</sup> Mesures mises en œuvre à Lucerne sur la base des lignes directrices de 2007 :

- Intensification et, dans les domaines où cela était nécessaire, institutionnalisation de la collaboration interdépartementale (politique d'encouragement précoce et groupe de travail interdépartemental pour l'éducation des parents, par ex.).
- Inscription dans la loi de l'obligation pour toutes les communes lucernoises de créer des structures d'accueil extrafamilial appropriées.
- Augmentation continue du nombre de places d'accueil extrafamilial en âge préscolaire, grâce au programme d'impulsion de la Confédération.
- Intensification et mise en œuvre permanente des mesures suivantes : collaboration avec les parents, intégration, promotion des capacités linguistiques des enfants, des jeunes, des parents et des tuteurs légaux dans le domaine préscolaire et scolaire.
- État des lieux des structures d'accueil du domaine préscolaire et création du site [www.kinderbetreuung.lu.ch](http://www.kinderbetreuung.lu.ch).
- Soutien fourni à six écoles pilotes appliquant une approche accordant de l'importance à l'espace social.
- Inscription dans la loi et mise en place des services sociaux scolaires au degré secondaire I.

Les autres rapports datant de plusieurs années comprenaient eux aussi des mesures plus ou moins contraignantes, les unes plutôt ambitieuses, d'autres plus pragmatiques. Les mesures que les *Grisons* et *Uri* se proposaient de prendre afin de rattraper leur retard sur d'autres cantons ont pour la plupart été mises en œuvre, tandis que les autres mesures ont disparu de l'agenda politique. Comme indiqué précédemment, le canton de *Schaffhouse* n'a guère donné de suite à son rapport. Quant au canton d'*Argovie*, il évoque le programme « Familienperspektive », qui est issu du rapport sur les familles. Cette initiative du Conseil d'État a abouti à l'adoption de quelques mesures dans les domaines qui relèvent de la compétence du canton, mais n'a pas recueilli les suffrages de l'ensemble de la classe politique. C'est en particulier l'accueil extrafamilial des enfants qui a buté sur une résistance acharnée des communes. Il a ainsi fallu attendre 2016 pour que le Grand Conseil parvienne à un compromis contraignant celles-ci à garantir une offre appropriée, sans en régler pour autant la qualité et les tarifs.

Diverses raisons peuvent expliquer pourquoi ces cantons n'ont plus actualisé leur examen de la situation. Ainsi, *Fribourg* fait toujours référence à son rapport de 2004. Quant à *Lucerne*, il préfère rédiger des documents de référence sur des questions précises plutôt qu'un nouveau panorama couvrant l'ensemble du champ thématique. En *Argovie*, les informations sur la situation des familles font partie des rapports sur la politique sociale. Dans d'autres cantons, la politique familiale n'est actuellement pas une priorité ou les tâches qui en découlent semblent claires, avec le développement généralisé des structures d'accueil extrafamilial.

### **Cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents**

#### **AR, JU, GL, TG et ZG (5)**

Ces petits cantons, dont les ressources sont limitées, s'efforcent de les exploiter au mieux et explorent parfois de nouvelles voies, ce qui est perceptible dans leurs rapports sur les familles. Les rapports et concepts qu'ils ont rédigés ont ainsi une vocation nettement pratique, répondant à leur volonté de mettre en œuvre des améliorations. Dans le canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* par exemple, la nouvelle division Égalité des chances de l'Office des affaires sociales, à qui la politique familiale est désormais confiée, s'est fondée sur les lignes directrices de 2009 pour définir sa stratégie. De nombreux projets et mesures ont été réalisés ou sont en bonne voie. Si la division Égalité des chances dispose d'un budget, elle constate toutefois que l'absence de bases légales dans certains domaines, comme l'accueil extrafamilial des enfants, freine les travaux. Par ailleurs, il est difficile de garantir un pilotage central de la politique familiale, car celle-ci est une tâche transversale de l'ensemble de l'administration cantonale.

Dans le canton de *Glaris* également, le rapport sur les familles a constitué la première étape d'une démarche. La Landsgemeinde de 2015 a décidé la création d'un service des familles (poste à 50 %), qui se charge depuis cette date de la surveillance des crèches et des structures d'accueil et coordonne les projets relevant de la politique familiale. Celle-ci se trouve sur la bonne voie, son principal problème résidant dans les effectifs limités du service des familles. Un constat semblable s'applique au canton du *Jura*, où les mesures sont aussi en cours d'exécution et où la situation des finances cantonales est

- 
- Diminution de la charge fiscale des familles (déduction pour frais de garde des enfants, diminution du barème appliqué aux familles, relèvement de la déduction pour enfant et de la déduction pour activité lucrative du conjoint).
  - Étude des axes « Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle » et « Égalité salariale », dans le cadre de la promotion de l'égalité homme-femme, et réalisation d'un projet « Entreprises favorables aux familles ».
  - En tant qu'employeur, le canton favorise la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en octroyant divers avantages à son personnel (horaires souples, contributions aux frais de garde des enfants, etc.).
  - Approbation en 2014 d'une politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse.

également le principal obstacle à leur mise en œuvre. Certaines mesures appelleraient par ailleurs des modifications de la législation fédérale (congé parental, imposition individuelle, notamment). Les cantons de *Thurgovie* et de *Zoug* ont réalisé plus ou moins immédiatement leurs mesures, qui étaient arrivées à un stade de planification avancé. En *Thurgovie* comme à *Glaris*, les services chargés des questions de l'enfance, de la jeunesse et des familles se heurtent à des ressources limitées. *Zoug* a procédé comme prévu à l'examen des modifications nécessaires du régime des prestations sous condition de ressources pour les familles. Le gouvernement a toutefois décidé de demander des informations supplémentaires et de mandater un rapport sur la situation sociale de la population avant de se prononcer sur la mise en œuvre des mesures, à laquelle fera par ailleurs obstacle le programme d'allègement budgétaire 2015-2018. Il n'en reste pas moins que le canton a déjà mis en œuvre de nombreuses autres mesures de son plan d'action ou les a intégrées au cahier des charges des structures ordinaires, en particulier dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants. Son plan d'action en matière d'encouragement de la petite enfance est par ailleurs en phase de réalisation.

### **Cantons dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint *GE, NE et SG (3)***

Dans ces cantons, les décisions prises en matière de politique familiale ne peuvent pas être clairement rattachées aux rapports élaborés sur cette question. Ainsi, *Genève*, qui ne dispose que d'analyses rudimentaires de la situation des ménages et ne formule aucune mesure sur la base de ses rapports, a tout de même introduit des prestations complémentaires pour les familles. *Saint-Gall* se trouve dans une situation similaire : la déléguée aux questions familiales fait état d'importants progrès dans la politique familiale, comme la formulation d'une stratégie d'encouragement précoce et un rapport cantonal sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, dont on ne trouve toutefois pas trace dans le rapport analysé. Le versement de prestations complémentaires pour les familles, recommandé par des mandataires externes sur la base d'une analyse des effets et des incitations, a par contre été refusé par le gouvernement et par le parlement cantonal, et on ignore dans quelle mesure les autres recommandations visant à supprimer les effets de seuil ont été mises en œuvre. *Neuchâtel* a mené à terme la réforme de l'imposition des familles à l'origine de son rapport, mais le législatif cantonal doit actuellement se prononcer sur un deuxième projet de réforme fiscale, moins favorable aux familles, en raison de la situation tendue des finances cantonales. La déléguée neuchâteloise mentionne encore d'autres réformes, comme la loi sur l'accueil des enfants, qui vient d'être adoptée par le canton et contraint les communes à mettre sur pied une offre adaptée et les employeurs à participer à son financement.

### **Cantons n'ayant pas rédigé de rapport sur les familles *AI, NW, SZ, VS et ZH (5)***

Pour les cantons qui n'ont pas publié de rapport sur les familles, il n'est évidemment pas possible d'établir de lien avec les politiques familiales mises en place. *Appenzell Rhodes-Intérieures* prévoit de formuler un rapport sur les familles. Quant au Grand Conseil de *Schwyz*, il a transmis un postulat qui aborde diverses questions en lien avec la politique familiale et devrait aboutir à la publication d'un rapport.

## **6.2 Problèmes d'application**

Comme indiqué précédemment, le degré de mise en œuvre des mesures varie considérablement d'un canton à l'autre, en fonction notamment de la nature des mesures (recommandations externes ou mesures décidées par le gouvernement), de leur portée et de leurs conséquences financières. En dépit

de cette hétérogénéité, certains problèmes sont communs à plusieurs cantons, comme le montre l'enquête réalisée auprès des délégués aux questions familiales.

■ **Problèmes de financement** : il apparaît que les difficultés financières des cantons sont le principal obstacle à l'application des mesures envisagées par les gouvernements respectifs. Il est ainsi bien plus facile d'approuver un plan d'action que de réduire les tarifs des structures d'accueil des enfants ou d'introduire des prestations complémentaires pour les familles, ce qui requiert bien davantage de ressources. Certains rapports semblent anticiper ce fait et se limiter à proposer des mesures dont les coûts sont faibles. D'autres trains de mesures plus ambitieux s'achoppent aux difficultés financières des cantons.

■ **Absence de volonté politique** : pour que des mesures soient appliquées, il faut une majorité politique, et les rapports sur les familles ne font pas exception. Le soutien donné par le gouvernement est ainsi décisif, surtout pour les mesures élaborées par des services externes, à la suite par exemple d'une intervention parlementaire. Sans ce soutien, il n'est guère probable que le législatif cantonal alloue les fonds nécessaires.

■ **Acteurs pas suffisamment impliqués** : dans certains cantons, les communes sont des acteurs importants de l'application et du financement des mesures relevant de la politique familiale, en particulier dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants. Or, il arrive qu'elles s'opposent à certaines mesures, principalement pour des raisons financières.

■ **Manque de structures d'application** : dans toute thématique transversale, la gestion des processus est un exercice difficile qui requiert une certaine convergence de vues. Les acteurs ne doivent pas seulement savoir quels sont leurs objectifs, mais aussi comment ils comptent s'y prendre pour les atteindre. Les délégués mentionnent que les structures de coopération et la coordination des services responsables des questions familiales sont utiles en la matière.

### **6.3 Facteurs du processus d'élaboration des rapports qui favorisent ou gênent la mise en œuvre des mesures**

Interrogés sur l'existence d'éléments qui, dans le processus d'élaboration ou de présentation des rapports proprement dit, favorisent ou gênent la mise en œuvre des mesures, les délégués aux questions familiales ont fourni des indications qui, pour être peu nombreuses, n'en sont pas moins instructives.

■ **Cohérence avec les bases légales** : lorsque le canton ne mène pas de pair l'adoption de bases légales et la formulation des rapports, les propositions que ceux-ci contiennent manquent de légitimité, ce qui accroît les résistances, de nature notamment financière, lors de la phase de mise en œuvre.

■ **Implication des communes** : dans les cantons où les communes jouissent d'une grande autonomie, il est particulièrement important de ne pas brusquer ces dernières en leur imposant un rapport cantonal, mais de leur permettre d'exprimer leurs positions.

■ **Collaboration avec les acteurs privés, les structures informelles et les réseaux** : l'élaboration des rapports sur les familles, des lignes directrices et des concepts est souvent l'occasion de réunir les principaux acteurs du canton. L'échange qui en résulte et la recherche d'une communauté de vues permettent d'éviter le cloisonnement de la réflexion, de doter la stratégie d'une orientation plus systématique et d'un horizon plus lointain, de définir clairement les priorités et d'améliorer la cohérence de la politique familiale. Il n'est pas rare que le niveau de coordination et de mise en réseau atteint lors de l'élaboration du rapport se maintienne par la suite. Par ailleurs, une collaboration de qualité entre les milieux concernés lors de la rédaction des rapports permet de faire des propositions fondées et de

définir des priorités communes, ce qui facilite également la mise en œuvre, à condition que cette démarche collaborative soit menée avec sérieux.

■ **Collaboration interdépartementale** : la mise en œuvre est grandement facilitée lorsque le canton s'est doté de structures de coopération interdépartementale efficaces (que celles-ci soient directement ou indirectement en lien avec les rapports sur les familles), a identifié les problèmes de communication entre unités administratives, et y a remédié.

■ **Recueillir un large soutien déjà lors de l'élaboration des rapports** : les points abordés ci-dessus montrent que l'élaboration d'un rapport sur les familles est l'occasion de créer un consensus qui favorisera la constitution d'une majorité autour de la politique proposée.

■ **Caractère obligatoire de la révision** : il est important de procéder au suivi et à l'évaluation de la politique familiale pour en garantir le pilotage et le développement, mais cette exigence est bien plus souvent formulée dans les rapports que mise en pratique.

■ **Référence aux recommandations de la Confédération ou aux expériences positives faites par d'autres cantons** : certains rapports le font expressément. Le fait que la Confédération (ou aussi, bien que dans une moindre mesure, la CDAS) recommande certaines mesures ou que d'autres cantons les appliquent avec succès est un argument utile lors de la mise en œuvre.

■ **Définir des priorités** : divers délégués cantonaux indiquent qu'il est parfois plus utile d'aborder des champs thématiques concrets et de mettre en œuvre les mesures qui en découlent que de rédiger des rapports sur les familles qui couvrent une foule de domaines. Ils citent en particulier l'accueil extrafamilial des enfants et l'encouragement de la petite enfance.

■ **Préparer le terrain** : d'autres cantons font le choix de ne pas définir de priorités précises et se livrent en revanche à une vaste étude de la situation, des besoins, des stratégies et des mesures, qu'ils peuvent ensuite appliquer progressivement, au moment opportun.

■ **Coordination avec la politique de l'enfance et de la jeunesse** : ce sont en particulier les cantons appliquant déjà une politique de l'enfance qui signalent que l'égalité des chances pour les enfants (légitimée par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ratifiée par la Suisse) est un argument de poids en faveur de la politique familiale. Ils estiment en conséquence que la coordination des rapports sur les familles avec la politique de l'enfance et de la jeunesse est un facteur favorable à la mise en œuvre.

■ **Coordination des objectifs avec le programme de législation** : divers cantons sont d'avis qu'il est utile, dans l'optique d'une future mise en œuvre, d'aligner d'emblée les rapports sur les familles sur le programme de législation.

Aucune stratégie ne semble offrir de garantie de succès à elle seule. La capacité des rapports sur les familles à influencer le développement de la politique familiale dépend du contexte et de la situation politique propres à chaque canton.



## 7 Comparaison de l'analyse de la Confédération et des cantons

Ce chapitre procède à une comparaison entre, d'une part, les difficultés et les mesures potentielles qui se dégagent des rapports cantonaux sur les familles et, d'autre part, la stratégie de politique familiale que le Conseil fédéral a adoptée dans son rapport « Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération »- (2015). Lorsque cela s'avère utile, la prise de position de 2013 de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) relative à la politique familiale ainsi que ses recommandations concernant les prestations complémentaires pour les familles et l'harmonisation de l'aide au recouvrement et des avances sur contributions d'entretien sont également prises en compte. Le rapport du Conseil fédéral sert de base à la comparaison. Ce document énonce quatre objectifs, qui sont autant de champs d'action : sécurité matérielle, moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, soutien aux familles et droit de la famille (voir **tableau 10**). Les rapports sur les familles des cantons n'abordent pratiquement jamais ce dernier point, car il relève clairement de la compétence de la Confédération. Ils n'approfondissent pas non plus la question de l'harmonisation entre le droit fédéral concernant l'entretien de l'enfant et les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, harmonisation nécessaire pour améliorer la situation financière des familles monoparentales, sans doute parce que nombre de ces rapports datent de plusieurs années déjà. Pour cette raison, le droit de la famille n'entre pas dans le cadre de cette comparaison.

Si le rapport du Conseil fédéral et ceux des cantons mettent l'accent sur des sujets différents à l'intérieur des trois autres champs d'action, on n'observe toutefois pas de contradiction flagrante entre leurs analyses.

### 7.1 Sécurité matérielle

#### Problèmes

Le **rapport du Conseil fédéral** recense les problèmes suivants : coûts directs et indirects liés aux enfants, partage du déficit en cas de divorce et risque accru de pauvreté pour de nombreuses familles, en particulier les familles monoparentales et celles qui comptent trois enfants ou plus.

Les **rapports cantonaux sur les familles** rejoignent pour l'essentiel ce constat, certains d'entre eux signalant explicitement la hausse des loyers et des primes d'assurance-maladie. Ces postes importants du budget familial sont en effet déterminants dans l'équilibre financier des familles modestes. Pour ce qui est des familles menacées de pauvreté, les rapports cantonaux s'intéressent en particulier aux familles migrantes dont les parents peu qualifiés sont souvent des travailleurs pauvres. Par ailleurs, le rapport du Conseil fédéral n'effleure même pas un sujet très développé dans ceux des cantons : la complexité du système des tarifs et des prestations financières et la difficulté qu'il y a, tous facteurs confondus, à garantir effectivement à la fois la sécurité matérielle des personnes qui en ont besoin et l'efficacité des incitations à l'exercice d'une activité lucrative (qui doit toujours supposer un avantage financier). Les effets de seuils, qui font qu'une augmentation du revenu de l'activité lucrative se traduit en fin de compte par une baisse du revenu disponible, ne sont en effet pas une exception. Certains rapports estiment qu'il est impossible ou presque de réformer le système lorsque divers paramètres sont définis par les communes.

#### Interventions possibles

■ **Optimisation de l'imposition des familles** : s'il mentionne dans son rapport deux études publiées simultanément sur l'allègement des charges financières des familles (rapports du Conseil fédéral 2015b et 2015c), le **Conseil fédéral** rejette toutefois les possibilités qui y sont formulées.



Tableau 10 : Problèmes et interventions possibles

Rapport du Conseil fédéral	Divergences de priorités et d'appréciations relevées dans les rapports cantonaux sur les familles
<b>Sécurité matérielle</b>	
<b>Problèmes</b>	
■ Coûts directs et indirects liés aux enfants	<i>En particulier la hausse des loyers et des primes d'assurance-maladie</i>
■ Partage du déficit en cas de divorce	
■ Risque de pauvreté accru de certaines familles (monoparentales, nombreuses)	<i>Accent mis sur les familles issues de la migration dont les parents sont peu qualifiés</i> ■ <i>Effets dissuasifs sur l'emploi et effets de seuil du système des prestations financières et des tarifs progressifs</i>
<b>Interventions possibles</b>	
■ Optimisation de l'imposition des familles	
■ Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement	<i>Dans quelques rapports : amélioration plus poussée de la sécurité matérielle des familles monoparentales</i>
■ Prestations complémentaires pour les familles	
■ Allocations familiales (principe « un enfant – une allocation »)	<i>Augmentation des allocations familiales également</i>
■ Introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources	■ <i>Suppression des effets de seuil et des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative</i> ■ <i>Soutien individuel aux familles en proie à des difficultés financières</i>
<b>Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle</b>	
<b>Problèmes</b>	
■ Activité professionnelle des mères	
■ Égalité des salaires	■ <i>Concurrence entre les cantons</i>
<b>Interventions possibles</b>	
■ Poursuite du développement de l'offre d'accueil extrafamilial	
■ Réduction des frais de garde des parents	
■ Congé de paternité, congé parental et congé d'adoption	
■ Soutien en faveur des proches aidants	
■ Promotion de l'égalité des salaires	■ <i>Conditions de travail favorables aux familles</i> ■ <i>Sensibilisation des structures ordinaires</i> ■ <i>Améliorations de nature organisationnelle</i>
<b>Soutien aux familles</b>	
<b>Problèmes</b>	
■ Absence de compétences fédérales	■ <i>Mobiliser le potentiel des familles</i> ■ <i>Résoudre les problèmes d'accessibilité</i> ■ <i>Garantir l'égalité des chances pour les enfants</i>
<b>Interventions possibles</b>	
■ Subventionner davantage les activités de tiers	■ <i>Renforcer l'information et la formation des parents</i> ■ <i>Associer systématiquement les parents</i> ■ <i>Résoudre les problèmes d'accessibilité</i> ■ <i>Professionaliser, simplifier et coordonner les offres de conseil</i> ■ <i>Promouvoir l'encouragement de la petite enfance</i>
<b>Droit de la famille</b>	
Ce thème ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie, car les cantons ne s'y intéressent pratiquement pas dans leurs rapports.	

Représentation BASS

Les **rapports cantonaux sur les familles** abordent eux aussi souvent le sujet de l'imposition des familles (comme indiqué au point 4.2.3). Toutefois, ils ne s'intéressent pas seulement aux problèmes propres au système fiscal, comme l'imposition élevée du deuxième revenu des couples, mais aussi, et avec la même fréquence au moins, aux effets de seuil indésirables qui résultent de l'interaction des prestations sous condition de ressources, des tarifs de garde et de l'imposition. Certains cantons citent également l'exonération du minimum vital parmi les objectifs en attente de réalisation.

■ **Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement** : le **rapport du Conseil fédéral** fait référence au rapport de 2011 sur l'harmonisation de ces prestations cantonales, sur la base duquel la CDAS a rédigé les recommandations qu'elle adresse aux cantons en matière d'harmonisation et d'amélioration du système. La révision du droit sur l'entretien a octroyé à la Confédération la compétence de régir l'aide au recouvrement, mais pas l'avance sur contributions d'entretien, l'aide sociale étant une compétence cantonale. La tentative d'aboutir à une harmonisation dans ce domaine également en adoptant une loi-cadre sur l'aide sociale ou en inscrivant l'article sur les familles dans la Constitution fédérale n'a pas passé la rampe.

Rares sont les **rapports cantonaux sur les familles** à proposer des réformes du régime des avances sur contributions d'entretien, y compris chez les cantons qui n'ont pas encore appliqué les recommandations de la CDAS. Il est à supposer que le transfert de compétences proposé à cette occasion par le Conseil fédéral ait joué un rôle. On peut aussi lire entre les lignes de certains rapports l'idée selon laquelle les prestations complémentaires pour les familles remplaceront de toute façon bientôt les avances sur contributions.

■ **Prestations complémentaires pour les familles** : le **rapport du Conseil fédéral** les évoque, mais les juge irréalisables au plan fédéral parce que, en dépit de travaux parlementaires qui ont duré plus de dix ans, les Chambres les ont refusées à une large majorité en 2015. La CDAS a recommandé aux cantons d'introduire ce type de prestations en 2010 déjà. La moitié des cantons environ aborde la question des prestations complémentaires dans leurs **rapports sur les familles** ; certains formulent des projets concrets et en simulent les effets. Ces déclarations d'intention ne sont pas toujours suivies d'effet, notamment parce que la priorité financière, en pratique comme dans les rapports eux-mêmes, est souvent donnée au développement de structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Comme cela a été relevé au point 6.1, cette initiative difficile à concrétiser en période de restrictions budgétaires enregistre un échec sur toute la ligne à *Berne*, à *Bâle-Campagne* et à *Saint-Gall*. *Fribourg* et le *Jura* en débattent encore, tandis que le canton de *Vaud* l'a déjà mise en œuvre.

■ **Allocations familiales** : constatant que le principe « un enfant – une allocation » n'est pas encore totalement respecté, le **rapport du Conseil fédéral** annonce la présentation d'un rapport sur les réformes nécessaires. Il ne retient pas l'option de relever ces allocations, que le Parlement a clairement rejetée. Quant aux **rapports cantonaux sur les familles**, ils proposent rarement des mesures dans ce domaine et, lorsqu'ils le font, se soucient davantage d'en garantir l'universalité que d'en relever le montant en général.

■ **Introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources** : cette possibilité évoquée par le Conseil fédéral figure également dans certains **rapports cantonaux récents**, comme FR et JU, qui préparent actuellement des objets visant l'introduction de prestations complémentaires pour les familles. Il est impossible de déterminer avec certitude dans quelle mesure les deux approches se différencient l'une de l'autre.

■ **Suppression des effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative et des effets de seuil** : si ce sujet n'est pas à l'ordre du jour du **rapport du Conseil fédéral**, les **rapports cantonaux sur les familles** sont en revanche nombreux à l'aborder, notamment afin d'étudier, au moyen de simulations,

l'effet combiné des prestations sous condition de ressources, de l'imposition des familles et, dans certains cas aussi, des tarifs des structures d'accueil des enfants. Même lorsque l'on dispose d'un diagnostic des problèmes, il n'est pas toujours facile de modifier les systèmes de prestations afin de supprimer leurs effets indésirables. C'est parfois la crainte d'une augmentation des charges ou d'un recul des recettes fiscales qui font échouer les initiatives visant à corriger ces systèmes.

■ **Soutien individuel aux familles en proie à des difficultés financières** : les conseils et l'accompagnement dispensés aux familles pauvres ou menacées de pauvreté constituent un autre sujet que le **rapport du Conseil fédéral** n'examine pas. La CDAS et les **rapports cantonaux** en soulignent l'importance, puisque la charge financière que représentent les enfants n'est pas la seule cause de pauvreté pour les familles. Ils s'intéressent ainsi aux conseils en matière de budget et de désendettement, à l'accessibilité des prestations de soutien, à l'intégration linguistique, sociale et professionnelle, et parfois aussi aux formations de rattrapage des parents ainsi qu'à l'encouragement des enfants des familles pauvres afin de prévenir la transmission héréditaire du risque de pauvreté.

## 7.2 Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

### Problèmes

Dans son rapport, le Conseil fédéral constate que le taux d'activité croissant des mères rend nécessaire la création d'un cadre permettant aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Il signale également qu'il est nécessaire d'encourager cette participation accrue des mères pour soutenir l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, en particulier après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse. Par ailleurs, il voit dans l'égalité des salaires une condition à remplir pour que les femmes soient plus présentes sur le marché du travail. Si les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle sont aussi l'un des sujets prioritaires des **rapports cantonaux sur les familles**, ces derniers insistent toutefois davantage sur la liberté de choix des parents et sur l'importance de garantir des conditions favorables à cette conciliation pour assurer l'attractivité de leur site. Les cantons cherchent en particulier à attirer des familles relativement aisées, dans lesquelles les deux parents sont en général bien formés et actifs professionnellement. Quant à l'égalité salariale, elle est mentionnée en passant, mais pas dans tous les cas, tant s'en faut.

### Interventions possibles

■ **Poursuite du développement de l'offre d'accueil extrafamilial** : parmi les possibilités d'action qui méritent un examen approfondi, le **rapport du Conseil fédéral** retient la création d'une base légale permettant à la Confédération de prendre des mesures de soutien afin d'étendre l'offre de structures d'accueil extrafamilial et de mieux l'adapter aux besoins des parents. Fin juin 2016, le Conseil fédéral a d'ailleurs adopté un message allant dans ce sens à l'intention des Chambres fédérales<sup>12</sup>. Ce message propose de réviser la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants afin d'y ajouter deux nouveaux types d'aides financières. Il s'agit, d'une part, d'abaisser les frais de garde supportés par les parents et, d'autre part, de mieux adapter l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins de ces derniers. Le développement et l'adéquation des structures d'accueil des enfants figurent aussi dans la plupart des **rapports cantonaux**, qui signalent que beaucoup reste à faire, notamment dans le domaine de l'accueil des enfants durant les vacances scolaires. Certains cantons, dont les structures sont déjà bien développées, mettent eux l'accent sur l'aménagement des tarifs et des heures d'ouverture afin de mieux satisfaire les besoins des familles.

<sup>12</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-62427.html>

■ **Réduction des frais de garde à la charge des parents** : au moment de sa publication, le **rapport du Conseil fédéral** indique que le potentiel de réduction des frais de garde des enfants fera l'objet de deux études, dont les rapports ont été présentés depuis lors (Conseil fédéral 2015d, Conseil fédéral 2016). Il en ressort que les frais de garde ne sont pas plus élevés en Suisse que dans les pays environnants et que les dispositions légales régissant l'accueil extrafamilial des enfants n'occasionnent des coûts élevés que dans des cas exceptionnels. Étant donné qu'il n'est guère possible de diminuer les charges, il est donc évident que les pouvoirs publics doivent s'investir davantage s'ils veulent diminuer la charge supportée par les parents. Le Conseil fédéral est disposé à y apporter sa contribution, dans le cadre des deux types d'aides financières énoncées ci-dessus. Quant aux **rapports cantonaux sur les familles**, ils privilégient, pour alléger la charge financière des parents, les déductions d'impôt pour frais de garde des enfants, une mesure qui ne supprime toutefois pas à elle seule l'effet dissuasif qu'exercent des frais de garde élevés sur l'emploi des femmes, surtout pour les classes moyennes. En Suisse alémanique pour le moins, les cantons n'envisagent pas d'augmenter les subventions pour agir sur le niveau des tarifs. En Suisse romande, l'objectif d'une participation accrue des employeurs au financement des structures d'accueil, sur le modèle du système en vigueur dans le canton de *Vaud*, est mentionné à plusieurs reprises.

■ **Congé de paternité, congé parental et congé d'adoption** : le **rapport du Conseil fédéral** cite l'état des lieux des modèles de congé de paternité ou de congé parental qu'il a réalisé en 2013 (Conseil fédéral 2013) et estime qu'il incombe maintenant aux Chambres fédérales de définir la marche à suivre. Ces dernières ont donné suite à l'initiative parlementaire Romano (13.478) demandant l'introduction d'un congé d'adoption, tandis qu'elles ont rejeté toutes les autres interpellations demandant l'inscription dans le droit fédéral d'un congé lié à la naissance. Environ la moitié des **cantons** abordent cette question lorsqu'ils traitent des moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais ne l'incluent que rarement dans les mesures qu'ils proposent, car ils sont conscients qu'elle relève de la compétence législative de la Confédération. Divers cantons déplorent la situation des parents adoptifs, qui ont plus rarement la possibilité de bénéficier d'un congé non payé pour la période qui suit l'accueil de l'enfant. Quelques-uns envisagent des dispositifs cantonaux pour compléter l'assurance maternité.

■ **Soutien en faveur des proches aidants** : le **rapport du Conseil fédéral** évoque le plan d'action adopté fin 2014 pour mieux soutenir les proches aidants. Dans leurs rapports, seuls les cantons de *Glaris*, du *Jura*, de *Soleure* et du *Tessin* envisagent des mesures dans ce domaine.

■ **Promotion de l'égalité des salaires** : le **rapport du Conseil fédéral** aborde la question actuellement débattu de l'obligation, pour les grandes entreprises, de procéder à des contrôles des salaires. Quant aux **rapports cantonaux sur les familles**, ils considèrent pour la plupart la promotion de l'égalité homme-femme comme une mesure d'ordre général. Seuls les cantons qui réunissent sous le même toit le service de l'égalité et le service des questions familiales citent quelques mesures concrètes (actions « Teilzeitmann », « Lohnmobil », etc.).

Les **rapports cantonaux** attachent aussi beaucoup d'importance à des interventions que le **rapport du Conseil fédéral** n'aborde pas :

■ **Promotion de conditions de travail favorables aux familles** : les cantons recherchent la collaboration avec le secteur privé, mais certains constatent un manque d'intérêt, en particulier des PME (BL).

■ **Sensibilisation des structures ordinaires** : divers rapports évoquent aussi la sensibilisation des acteurs de la politique familiale aux besoins et à la réalité des familles. Ils songent par exemple aux écoles, qui doivent s'adapter au fait que les parents ne sont pas toujours disponibles, étant donné que les mères exercent elles aussi une activité professionnelle.

■ **Améliorations de nature organisationnelle** : dans ce domaine, les cantons souhaitent assurer la visibilité des structures d'accueil, coordonner et mettre en réseau les programmes, garantir leur collaboration avec les écoles et les parents et aussi, dans certains cas, améliorer la situation des familles de jour.

### 7.3 Soutien aux familles

#### Problèmes

Le **rapport du Conseil fédéral** ne fait que survoler les problèmes rattachés à ce troisième champ d'action, invoquant l'absence de compétences fédérales dans ce domaine. En revanche, les **rapports cantonaux sur les familles** mettent fortement l'accent sur les soutiens non financiers aux familles. Dans plusieurs cantons, la priorité va à la mobilisation du potentiel des familles et au développement de leurs capacités afin qu'elles soient capables d'accomplir leurs tâches et de mener leur vie de façon autonome. De nombreux cantons constatent un manque de professionnalisation et de couverture géographique des programmes d'aide, souvent privés, et la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de toucher les familles allophones ou socialement défavorisées qui ont le plus besoin d'un soutien. Les rapports cantonaux placent ce domaine dans le contexte de l'égalité des chances pour les enfants, qu'ils estiment impérieux de promouvoir afin d'éviter la transmission héréditaire du risque de pauvreté et des situations problématiques.

#### Interventions possibles

■ **Subventionner davantage les activités de tiers** : le **rapport du Conseil fédéral** envisage la création d'une base légale qui permette à la Confédération de promouvoir des projets ayant valeur de modèle et des projets de portée nationale encourageant la participation et de soutenir des programmes favorisant le développement des politiques familiales des cantons, en complément des subventions qu'elle verse déjà aux associations faïtières du domaine. S'ils ne se prononcent pas sur cet aspect, les **rapports cantonaux sur les familles** donnent toutefois l'impression que les cantons sont disposés à investir dans les activités de promotion non financière des familles, car ils y voient un moyen de réduire de futurs coûts. La CDAS fait aussi du soutien, des conseils et de la promotion des parents et des enfants une priorité quand il s'agit de garantir l'égalité des chances pour toutes les familles. Les cantons évoquent les **possibilités d'intervention** suivantes :

■ **Renforcer l'information et la formation des parents** : auparavant, seuls quelques cantons pratiquaient une politique d'information active, les autres laissant entièrement la formation des parents dans les mains d'initiatives privées. Actuellement, nombre d'entre eux investissent davantage dans ce domaine afin de mettre sur pied une offre plus systématique, accessible à tous les groupes de population sur l'ensemble du territoire.

■ **Associer systématiquement les parents** : dans ce domaine, on observe une évolution des mentalités, puisqu'on accorde davantage d'importance au rôle des parents. Ainsi, l'initiative *glaronnaise* « *Nicht ohne die Eltern* » (Jamais sans les parents) entend renforcer les partenariats éducatifs entre l'école, les parents et les centres de consultation. Elle mise tant sur la prévention et la création d'une relation de confiance que sur le recours accru aux parents lorsque leurs enfants présentent des problèmes.

■ **Résoudre les problèmes d'accessibilité** : la plupart des rapports signalent que les familles allophones ou désavantagées socialement et culturellement ont de la peine à avoir accès aux prestations, financières ou autres, conçues en particulier à leur intention. Pour y remédier, ils proposent d'appliquer des méthodes d'information plus personnelles et des interventions en milieu ouvert, ainsi que de mieux

mettre en relation et d'exploiter de façon plus systématique les lieux où il est déjà possible d'atteindre ces familles (structures d'accueil extrafamilial des enfants, consultations parentales, etc.).

■ **Professionaliser, simplifier et coordonner les offres de conseil** : dans de nombreux cantons, ces offres de conseils ont été créées par des associations privées qui continuent à les dispenser actuellement, mais sans pouvoir assurer une couverture géographique complète ni une coordination suffisante avec d'autres prestations pour les familles. Aussi les cantons qui font de la prévention une priorité veulent-ils développer ce domaine et assurer un pilotage plus efficace. Ils souhaitent aussi mettre sur place une coordination tous azimuts, afin d'éviter les doublons et de garantir la perméabilité du dispositif.

■ **Promouvoir l'encouragement de la petite enfance** : ce domaine est très présent dans les rapports cantonaux, et notamment dans les plus récents d'entre eux. Certains cantons annoncent leur intention de formuler ou de mettre en œuvre une stratégie dans ce domaine, en mettant souvent l'accent sur les familles migrantes, les ressources financières disponibles pour les programmes d'intégration cantonaux (PIC) n'étant sans doute pas étrangères à cet intérêt.

■ **Adopter des mesures d'intégration pour les familles migrantes** : le sujet de la migration brille par son absence dans le **rapport du Conseil fédéral**, tandis que les familles migrantes et leurs problèmes spécifiques occupent une place de choix dans les **rapports cantonaux**. Toutefois, ce sujet n'est guère approfondi dans les interventions possibles, car les mesures qui s'y rapportent sont rattachées aux PIC et pas à la politique familiale. Il n'en reste pas moins que les familles migrantes sont souvent traitées à part pour toutes les autres possibilités d'action citées ici.

■ **Renforcer la participation et l'intégration sociale** : de nombreux rapports proposent des mesures axées sur les enfants et les loisirs, qu'ils veulent accessibles aux familles modestes. Les passeports-vacances et les passeports-familles sont souvent mentionnés comme une mesure possible par les cantons. Ces derniers sont aussi nombreux à évoquer la nécessité d'une approche prêtant attention à l'espace social, c'est-à-dire proposant dans les quartiers des offres coordonnées et facilement accessibles pour leur public cible ainsi que des possibilités de rencontre.

■ **Garantir un accompagnement rapproché des familles en difficulté** : divers cantons prévoient des projets de visite à domicile pour les familles aux prises avec des maladies psychiques, des dépendances ou des comportements violents, que ce soit dans le cadre de la consultation parentale, de projets de bénévolat, de programmes de jeux et d'apprentissage en milieu ouvert pour migrants ou encore d'un accompagnement sociopédagogique. Depuis peu, le *Tessin*, par exemple, ne se contente pas de verser des prestations financières, mais fournit aussi un coaching personnel.



## 8 Conclusions

L'examen des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés par les cantons met en évidence les questions qui préoccupent ces derniers en matière de politique familiale. Il donne également des indications concernant l'état des discussions sur cette question et l'état d'avancement de cette politique. Il n'existe toutefois pas de relation linéaire entre le contenu des rapports sur les familles et la mise en œuvre de la politique familiale. Les cantons qui ont rédigé les rapports les plus complets ne sont pas forcément les plus actifs en matière de politique familiale. À l'inverse, des réformes importantes peuvent avoir été lancées dans des cantons qui n'avaient pas rédigé de rapport détaillé, voire n'en avaient pas rédigé du tout.

### **Consensus sur la notion de famille et renouvellement de la politique familiale**

Malgré leur forte hétérogénéité, les rapports utilisent des définitions de la famille et de la politique familiale qui se recoupent largement. Les cantons se fondent sur les définitions proposées par la Confédération. Ils reconnaissent la **diversité des modèles familiaux** et décrivent la **politique familiale comme une tâche transversale** qui va bien au-delà de la politique sociale. Une divergence porte sur la thématique des aînés et des relations intergénérationnelles au sein de la famille, par exemple sur la question de savoir si l'assistance et les soins aux personnes âgées doivent être traités dans les rapports sur les familles. À la différence des rapports antérieurs, les **priorités thématiques** des documents analysés **s'étendent désormais aux dimensions non financières** de la politique familiale, même si la pauvreté des familles reste une problématique importante. La plupart des cantons accordent ainsi une place de choix aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, au soutien apporté aux familles sous la forme d'information, de conseil et d'accompagnement, ainsi qu'aux thématiques de la formation et de l'égalité des chances pour les enfants.

Ces éléments peuvent être interprétés comme autant de manifestations d'une **transformation de la politique familiale qui, loin de se concentrer exclusivement sur la sécurité matérielle des familles, accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, ainsi qu'à la création d'un environnement favorable**. L'analyse des rapports met également en évidence que les considérations de coûts et de compétitivité ne sont pas étrangères à cette nouvelle façon de penser. Le recours à des structures de soutien non financier **suppose**, selon les cantons, une **certaine professionnalisation**, la mise en place de services spécialisés et la création de **bases légales**. Les offres existantes des partenaires privés n'assurent pas toujours la continuité voulue ou ne couvrent pas l'ensemble du territoire. L'absence d'obligations légales, par exemple dans le domaine préscolaire, peut se traduire par des problèmes de financement. En effet, les restrictions budgétaires et les plans d'austérité ciblent plus facilement les domaines dans lesquels les tâches ne sont pas définies au niveau légal.

### **Rôle important des rapports dans le développement de la politique familiale**

L'analyse a clairement montré que les rapports des cantons sur les familles jouent un **rôle important** dans le développement de la politique familiale. C'est plus particulièrement le cas dans **les petits cantons ruraux** qui ne disposent pas de grandes structures administratives spécialisées. Sans se substituer au processus de décision politique, **l'élaboration d'un rapport peut déjà s'avérer déterminante pour dégager un consensus** sur les mesures à appliquer en priorité. Certains cantons qui ne jouaient pas un rôle actif dans la politique familiale avaient manifestement besoin d'acquiescer au préalable une vue d'ensemble de la situation des familles et des prestations fournies par les communes et les organismes privés.



Les analyses de situation offrent **la possibilité d’asseoir l’élaboration de la politique familiale sur des données probantes**. Identifier les besoins des familles permet de ne pas concevoir la stratégie cantonale sur la base d’une vision idéalisée de la famille qui ne tiendrait pas suffisamment compte des besoins des familles telles qu’elles existent. Une analyse de la situation étayée par des éléments factuels **sensibilise** également sur la diversité des conditions de vie des familles.

L’enquête menée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales montre que la **mise en œuvre** des mesures préconisées dans les rapports, les lignes directrices et les concepts **se heurte souvent à des difficultés de financement**. Les autres obstacles mentionnés sont notamment le manque de volonté politique, le fait que certains acteurs essentiels, notamment les communes, ne sont pas associés au processus, ainsi que l’insuffisance des structures d’application. La mise en œuvre des mesures préconisées dans les rapports dépend également de leur portée et de leurs conséquences financières. Le fait qu’elles correspondent ou non à des recommandations d’instances extérieures et qu’elles aient été approuvées par le gouvernement cantonal a également une influence.

### **La grande majorité des cantons réalisent une partie des mesures qu’ils proposent**

Au total, **19** des 21 **cantons** ayant élaboré des rapports sur les familles ont formulé des propositions et **mis en œuvre des mesures** sur cette base. L’ampleur de ces réformes et le rôle joué par les rapports sur les familles dans leur élaboration varient fortement. Le lien avec la politique familiale tend à être étroit dans les cantons qui ont régulièrement procédé à l’élaboration de rapports. Une interaction entre les rapports et le développement de la politique familiale est alors observable. Il n’en va pas de même dans les cantons qui ont fourni une fois un effort important pour analyser la situation des familles, mais n’ont pas actualisé leurs observations par la suite. Certains cantons ont mis en œuvre leurs propositions de réforme de façon progressive sur une période relativement longue. D’autres ont choisi d’intégrer leurs analyses sur la situation des familles dans des rapports sur la politique sociale ou d’élaborer des concepts sur des questions spécifiques au lieu de couvrir une nouvelle fois l’ensemble du champ thématique. Dans d’autres cantons, enfin, l’élan initial s’est quelque peu essoufflé. Il est intéressant de constater que des petits cantons, qui sont souvent plus concernés que la moyenne par le vieillissement démographique, ont déployé ces dernières années des efforts importants pour élaborer des rapports et mettre en œuvre relativement rapidement des mesures.

L’impulsion pour élaborer les documents analysés provient, à parts plus ou moins égales, des parlements ou des gouvernements cantonaux. Ni l’instance ayant donné la première impulsion à la rédaction de ces documents ni celle responsable de leur approbation ne semblent toutefois avoir d’influence **décisive** sur les chances de concrétisation des mesures qui y sont préconisées. Ces chances dépendent bien davantage du **soutien que leur apporte en définitive le gouvernement**. Les autres facteurs favorables sont notamment la création de bases légales légitimant l’action du canton, l’implication des communes concernées ainsi que la participation des personnes-clés, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur de l’administration. **L’élaboration conjointe d’un rapport permet en effet d’inscrire durablement la stratégie dans une démarche globale et cohérente. Elle assure en outre une coordination, une mise en réseau et une collaboration interdépartementale à long terme**. Un large consensus ainsi obtenu favorise la constitution d’une majorité autour de la politique proposée.

D’autres facteurs de réussite mis en avant sont l’instauration d’un contrôle de la mise en œuvre, la référence à des recommandations à l’échelle fédérale ou à des expériences positives dans d’autres cantons, la définition de priorités claires, la coordination avec la politique de l’enfance et de la jeunesse avec le programme de la législature ou du gouvernement, mais aussi une vaste analyse de la situation

et des mesures qui pourront être réalisées par étapes au moment opportun. De manière générale, la capacité des rapports sur les familles à influencer le développement de la politique familiale d'un canton ne semble pas pouvoir être dissociée de la situation concrète dans ce canton.

### **La Confédération et les cantons ne se contredisent pas, mais ont des priorités différentes**

La comparaison entre le rapport publié en 2015 par le Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare et les rapports élaborés par les cantons met en évidence une large concordance de vues concernant les défis de la politique familiale. Les priorités ne sont toutefois pas les mêmes, ce qui s'explique en grande partie par des compétences différentes. Des désaccords apparaissent de manière isolée lorsque des compétences fédérales empêchent les cantons de faire avancer des réformes qui leur semblent pertinentes, par exemple en ce qui concerne le passage à l'imposition individuelle des personnes mariées et l'introduction d'un congé parental ou d'un congé de paternité. Parmi les thématiques qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral alors qu'elles occupent une place de choix dans les rapports des cantons figurent l'intégration des familles migrantes, les effets de seuil et les effets dissuasifs sur l'emploi liés aux prestations financières et aux tarifs échelonnés en fonction du revenu, les difficultés d'accès à certaines prestations en faveur des familles et la promotion de l'égalité des chances pour les enfants, par exemple par le biais de l'encouragement de la petite enfance. La répartition actuelle des compétences n'explique pas l'omission de certaines de ces thématiques dans le rapport du Conseil fédéral. Notamment en matière d'intégration des parents immigrés et de leurs enfants, certaines tâches de la Confédération devraient gagner encore en importance dans le contexte de l'accueil de familles de réfugiés, situation qui pourrait se prolonger. Jusqu'à présent, la Confédération n'inscrit toutefois pas ces tâches dans le cadre d'une stratégie globale de politique familiale.

### **Les perspectives de transfert de compétences ont conduit à des blocages dans la lutte contre la pauvreté des familles**

Les discussions politiques autour de la création de bases légales impliquant un transfert de compétences entre la Confédération et les cantons conduisent à l'évidence à certains blocages. Ainsi, bien que les rapports des cantons dressent le constat d'un risque accru de pauvreté parmi les familles monoparentales et les familles de travailleurs pauvres, tous les cantons n'ont, et de loin, pas proposé de mesures adéquates pour remédier à cet état de fait. Les tentatives de trouver des solutions à l'échelle fédérale, par exemple avec l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, la reprise du système d'avance sur contributions d'entretien ou l'introduction d'une loi-cadre sur l'aide sociale, ont quant à elle échoué. À l'exception de l'accueil extrafamilial pour enfants et, en partie, de l'exonération fiscale du minimum vital, peu de réformes ont permis d'améliorer concrètement la situation des familles menacées par la pauvreté. Les tentatives d'introduire des prestations complémentaires pour les familles à l'échelon cantonal se sont, dans la quasi-totalité des cas, soldées par un échec. **Le risque de pauvreté des enfants et des familles reste par conséquent supérieur à la moyenne dans presque tous les cantons.**

L'analyse des documents produits par les cantons montre néanmoins que les rapports élaborés à l'échelle fédérale sur d'autres thématiques que celles mentionnées précédemment ont rencontré un écho très favorable dans les cantons. Ces rapports fournissent une expertise sur laquelle les cantons, en particulier les plus petits, peuvent s'appuyer. Les programmes mettant à disposition des fonds fédéraux ont également une influence évidente sur les politiques cantonales. C'est notamment le cas

des incitations financières à l'accueil extrafamilial pour enfants et des programmes cantonaux d'intégration (PIC), dans lesquels le soutien aux familles a constitué ces dernières années un axe prioritaire.

L'analyse des rapports des cantons, avec les possibilités d'action et les propositions de réforme qui y sont identifiées, donne l'impression que les cantons, qui déploient des efforts importants pour bâtir une politique familiale plus inclusive et plus ambitieuse, possèdent parfois une longueur d'avance sur la Confédération en termes de connaissances sur cette question. La nécessité, dans ce contexte, serait moins que la Confédération fasse bénéficier les cantons de son savoir-faire, mais qu'elle les aide à mettre en réseau l'expertise existante et qu'elle les accompagne dans leurs efforts novateurs en procédant à des évaluations. La Confédération peut apporter une contribution importante en veillant à ce que chacun des 26 cantons n'ait pas à inventer à nouveaux frais une politique familiale capable de relever les défis actuels des sociétés contemporaines.

## Bibliographie

*Le contenu des documents signalés en italiques n'a pas été analysé, car ces documents ne remplissent pas les conditions énoncées au chapitre 2.*

### Confédération

- Conseil fédéral (2015a) : Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille » déposé le 20 mars 2013, Berne
- Conseil fédéral (2016) : *Prescriptions régissant l'ouverture de structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3980 Rosmarie Quadranti « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques » du 27 septembre 2013. Berne*
- Conseil fédéral (2015b) : *Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants. Etude de faisabilité sous l'angle de la fiscalité et des assurances sociales. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3292 de la CER-N du 7 avril 2014. Berne*
- Conseil fédéral (2015c) : *Système actuel d'allocations familiales en lien avec des crédits d'impôt. Rapport complémentaire au rapport « Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants ». Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3292 de la CER-N du 7 avril 2014. Berne*
- Conseil fédéral (2015d) : *Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur » du 22 mars 2013. Berne*
- Conseil fédéral (2013) : *Congé de paternité et congé parental. Etat des lieux et présentation de divers modèles. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fetz (11.3492) du 6 juin 2011. Berne*
- Conseil fédéral (2011) : *Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Berne*
- Prognos (2009) : *Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 3/09. Berne*

### Intercantonal

- CDAS – *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2013) : Position CDAS 2013 relative à la politique familiale, Berne*
- CDAS – *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2013) : Recommandations relatives à l'aménagement de l'avance sur contributions d'entretien, Berne*
- CDAS – *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2011) : Recommandations pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance, Berne*
- CDAS – *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (2010) : Recommandations relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal, Berne*

### Appenzell Rhodes-Extérieures

- Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell-Ausserrhoden (2013): Vielfalt als Chance. Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten, Herisau
- Müller Martin, Marcel Loher, Carina Zehnder, Urs Frei, und Jonas Rüttimann (2011): Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell-Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell-Ausserrhoden, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit
- Fachstelle Familien und Gleichstellung, Kanton Appenzell Ausserrhoden (2009): Familienleitbild von Appenzell Ausserrhoden, Herisau
- Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur (2012): *Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich: Grobkonzept, Herisau*

*Pallecchi Angela und Hoch Nadine (2011): Familienergänzende Betreuung im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Leitsatzumsetzung: Optimierung und Koordinierung des Angebotes. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Fachstelle Familien und Gleichstellung*

*Thurnherr Gregor, Pekarek Judith (2008): Evaluationsbericht Tagesstrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Volksschule und Sport*

*Klauser Walter, Arnold Rosmarie, Bueche Elisabeth und Gmünder Margrit (2006): Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden*

### **Argovie**

Regierungsrat des Kantons Aargau (2009): Familienperspektive Aargau 2010–2013; Handlungsstrategien, Prioritäten und Massnahmen; Kenntnisnahme und Verabschiedung; Auftrag an Departement Gesundheit und Soziales, Aarau

Bieri Urs, Monika Aebersold, Claude Longchamp (2008): Familien des Kantons Aargau. Schlussbericht zur Situationsanalyse. Im Auftrag des Departements Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau, Bern

*Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2015): Sozialplanung des Kantons Aargau. Vom Grossen Rat verabschiedet am 20. Oktober 2015. Aarau*

*Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): Sozialbericht des Kantons Aargau. Aarau*

### **Bâle-Campagne**

Knittel Tilmann, Felix Neiger (2011): Familienbericht 2010 Basel-Landschaft. Im Auftrag der Fachstelle für Familienfragen, Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, Basel

Fachstelle für Familienfragen Basel-Landschaft (2004): Familienfragen Basel-Landschaft. Gesamtkonzept: Liestal

*Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (2016): Fachbereich Familien. Strategische Planung 2016 bis 2019, Liestal*

*Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2015): Armutsbericht 2014 Kanton Basel-Landschaft, Liestal*  
*Statistisches Amt, Kanton Basel-Landschaft (2011): Demografiebericht 2011, Liestal*

### **Bâle-Ville**

Thommen Michèle, Mathias Bestgen, Fabienne Hofer, Luzia Kontic, Nana Mittelmaier, Aylin Wagner (2014): Familienbefragung 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Familienkommission des Kantons Basel-Stadt (2005): Leitsätze für eine Familienpolitik im Kanton Basel-Stadt. Basel: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, Abteilung Jugend, Familie und Prävention

*Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2015): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt*

*Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2014): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt*

*Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2014): Elternbefragung Tagesheime Basel-Stadt 2014. Bericht vom Mai 2014, Basel*

*Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2014): Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung. Stand der Umsetzung: März 2014, Basel*

*Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2013): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt*

*Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2012): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2012. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt*

*Schwegler Regina, Susanne Stern, Rolf Iten (2012): Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteime. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Zürich: Infrac*

*Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2011): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2011, Basel*  
*Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2010): Sozialkennzahlen 2010, Basel*

**Berne**

Office des affaires sociales, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (2014) : Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale du canton de Berne, Berne

Conseil-exécutif du canton de Berne (2009) : Stratégie de politique familiale du canton de Berne. Rapport sur la mise en œuvre de la motion 177/2006 Streiff-Feller, Oberwangen (PEV) du 4 septembre 2006 concernant la création d'une Conférence familiale interdirectionnelle et de la motion 178/2006 Schnegg-Affolter, Lyss (PEV) du 4 septembre 2006 concernant l'élaboration d'une stratégie de politique familiale, Berne

Conseil-exécutif du canton de Berne (2015) : *Rapport social 2015. La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*, Berne

Conseil-exécutif du canton de Berne (2012) : *Stratégie cantonale de développement de la petite enfance. Rapport sur la mise en œuvre de la motion M 068-2009 Messerli, Nidau (PEV) du 28 janvier 2009 « Stratégie cantonale de soutien de l'enfance »*, Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Office des affaires sociales, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (s. d.) : *Stratégie de soutien et de développement de la formation des parents dans le canton de Berne*, Berne

**Fribourg**

Commission cantonale pour une politique familiale globale, État de Fribourg (2004) : Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg, Fribourg

**Genève**

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2014) : Les ménages dans le canton de Genève. Résultats du relevé structurel 2011, Genève

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2006) : Les familles genevoises : avec qui vit-on? Résultats du recensement fédéral de la population 2000 (RFP 2000), Genève

**Glaris**

Departement Bildung und Kultur des Kantons Glarus (2014): Grundlagenbericht. Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus, Glarus

**Grisons**

Regierung des Kantons Graubünden (2007): Familienbericht Graubünden. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 15/2006–2007, Chur

**Jura**

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2015) : Rapport du Gouvernement relatif au postulat « politique familiale », Delémont

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2011) : Familles jurassiennes. Options retenues par le Gouvernement, Delémont

Bureau de l'égalité, Conseil de la famille (2010) : Familles jurassiennes. Portrait et perspectives, Delémont

**Lucerne**

Stelle für Familienfragen, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2007): Familienleitbild. Grundlagenbericht, Luzern

*Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern und Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern (2014): Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern*, Luzern

*Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern (2014): Kinder- und Jugendleitbild Kanton Luzern*, Luzern

*Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern (2013): Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter. Monitoring 2012 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern. Luzern: Interface.*

**Neuchâtel**

Conseil d'État, République et canton de Neuchâtel (2011) : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques), Neuchâtel

*Département de l'économie et de l'action sociale de la République et du canton de Neuchâtel (2016) : Rapport social 2015, Neuchâtel*

**Obwald**

Regierungsrat Kanton Obwalden (2013): Bericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik (Familienbericht 2013), Sarnen

**Saint-Gall**

Bertschy Kathrin, Philipp Walker und Michael Marti (2012): Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen - Optimierungsmöglichkeiten. Im Auftrag des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, St. Gallen

*Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit des Kantons St. Gallen (2015): Strategie «Frühe Förderung» Kanton St. Gallen, St. Gallen*

*Kantonsrat St. Gallen (2014): Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St. Gallen: Beteiligen, schützen, fördern. Bericht der Regierung vom 23. Dezember 2014, St. Gallen*

*Simon Silvia, Claudia Zogg (2011): Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen. Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft*

**Schaffhouse**

Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen (2010): Bericht zur Familienpolitik im Kanton Schaffhausen, Schaffhausen

*Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen (2011): Leitlinien Frühe Förderung. Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen, Schaffhausen*

**Schwyz**

*Amt für Gesundheit und Soziales des Kantons Schwyz (2016): Kinder- und Jugendleitbild des Kantons Schwyz, Schwyz*

*Amt für Gesundheit und Soziales des Kantons Schwyz (2014): Sozialhilfebericht des Kantons Schwyz. Ergebnisse 2012, Schwyz*

**Soleure**

Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2013): Sozialbericht Kanton Solothurn. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz.

Departement des Innern des Kantons Solothurn (2009) : Leitbild und Konzept Familie und Generationen, Solothurn

*Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2014): Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Schlussbericht. Olten/Bern: Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW in Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS*

**Tessin**

Dipartimento della sanità e della socialità del cantone del Ticino (2016): Scheda di progetto DASF. Riorientamento della politica familiare. La socialità del futuro oggi, per tutte le famiglie, Bellinzona. Nicht publiziert. Für Informationen: Roberto Sandrinelli, Aggiunto di Direzione e Capo staff, roberto.sandrinelli@ti.ch

Medici Diego, Roberto Stoppa, Susanne Stern e Stephanie Schwab Cammarano (2015): Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni. Rapporto di analisi generale. Savosa: Infrasa.

Greppi Spartaco, Christian Marazzi, Carmen Vaucher de la Croix, Roberta Besozzi e Anna Bracci (2013): La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale. Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino. A nome del Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino, Mann

**Thurgovie**

Regierungsrat Kanton Thurgau (2014): Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014 – 2018. Übersicht, Ziele und Massnahmen. Frauenfeld: Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen (KJF), Departement für Erziehung und Kultur

*Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau (2015): Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau 2015 – 2019, Frauenfeld*

**Uri**

Kanton Uri (2005): Familienbericht Kanton Uri 2005. Schlussfassung vom 30. November 2005, Altdorf

**Valais**

*Oesch Thomas, Heidi Stutz (2014): Elternbefragung zu Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Bern: Büro BASS.*

**Vaud**

Service des assurances sociales et de l'hébergement SASH et Statistique Vaud StatVD (2015) : Portraits des familles vaudoises. Des chiffres pour les décrire, Lausanne

Conseil d'État, canton de Vaud (2007) : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur les postulats Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes et Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005, Lausanne

*Conseil d'État, canton de Vaud (2016) : Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), Lausanne*

*Conseil d'État, canton de Vaud (2016) : Exposé des motifs et projets de lois (EMPD N° 1 du projet de budget 2016) et rapport No 2 du Conseil d'État au Grand Conseil sur la Réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), Lausanne*

*Conseil d'État, canton de Vaud (2015) : Rapport d'évaluation du Conseil d'État au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 61 LAJE) et rapports sur le Postulat de M. le Député B. Borel sur la politique tarifaire des réseaux et sur la motion de Mme la Députée N. Gorrite « demandant que l'État de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris », projet de loi modifiant la LAJE et projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'État au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015, Lausanne*

*Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud (2011) : Rapport social 2011, Lausanne*

*Conseil d'État, canton de Vaud (2010) : Exposé des motifs sur la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et PROJET DE LOI sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) et projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV) et projet de loi modifiant la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et rapport intermédiaire du Conseil d'État au Grand Conseil du postulat Grégoire Junod et consorts pour une assurance perte de gains en cas de maladie dans le Canton de Vaud (07\_POS\_028), Lausanne*

**Zoug**

Regierungsrat Kanton Zug (2013): Umsetzung des Massnahmenplanes Familienpolitik vom 17. August 2010. Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienpolitik, Zug

Regierungsrat Kanton Zug (2010): Familienpolitik für den Kanton Zug. Ziele und Massnahmen des Regierungsrats, Zug

*Direktion des Innern des Kantons Zug (2013): Konzept Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug, Zug*

**Zurich**

*Bildungsdirektion des Kantons Zürich (2015): Controlling der Umsetzung Strategie Frühe Förderung 2011-2015, Abschlussbericht vom 28. Februar 2015, Zürich*



- Schwegler Regina, Susanne Stern, Rolf Iten (2012): Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Zürich: Infrac*
- Werner, Karin (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Dübendorf: Fachhochschule Zürich, Hochschule für Soziale Arbeit.*

## Annexe

Tableau 11 : Nécessité d'agir

Ct	
<b>AG</b>	<p>Le rapport élaboré en 2008 formule les recommandations suivantes des groupes d'acteurs et groupes-cibles interrogés pour la politique du canton d'Argovie.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mieux prendre en compte, dans ses mesures de politique familiale, les développements sociodémographiques actuels. Il s'agit notamment de veiller davantage à améliorer la situation des familles monoparentales et des familles migrantes, toutes deux soumises à des difficultés spécifiques et à un risque d'appauvrissement accru.</li> <li>■ Reconnaître le travail fourni par les familles, au moyen de prestations de soutien matériel accrues, d'allègements d'impôt plus importants ou de rabais, et veiller à une meilleure compensation de la charge supportée par les familles.</li> </ul> <p>Sur la base des enquêtes menées, le rapport formule quatre recommandations fondamentales afin de remanier les mesures de politique familiale.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ne pas se contenter de reconnaître les ressources internes à la famille et les ressources sociales, mais s'en saisir et en favoriser le développement.</li> <li>2. Rendre centraux les objectifs de décharger financièrement les familles et de mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale.</li> <li>3. Aller au-devant des familles. Il s'agit notamment de tenir compte du manque d'informations des potentiels bénéficiaires de prestations, et de viser à le réduire dans la mesure du possible.</li> <li>4. Contre, au moyen d'actions de sensibilisation, une vision négative que des observateurs extérieurs ont des familles.</li> </ol>
<b>AR</b>	<p>Les domaines d'actions mentionnés dans le rapport permettent de circonscrire la nécessité d'agir.</p> <p>Domaine 1 : vivre la diversité sous toutes ses formes          Domaine 2 : équilibrer la vie professionnelle et la vie personnelle          Domaine 3 : renforcer les familles          Domaine 4 : favoriser la participation à la vie sociale          Domaine 5 : favoriser la mise en réseau</p>
<b>BE</b>	<p>Dans la stratégie de politique familiale adopté en 2009, année marquée par la crise économique et financière, le Conseil-exécutif du canton a résolulement donné la priorité aux mesures d'ordre économique, afin à la fois de soutenir économiquement les familles et de favoriser les conditions-cadre sociales et culturelles.</p>
<b>BL</b>	<p>Les résultats du rapport sur les familles mettent en évidence des améliorations possibles et des besoins dans trois domaines.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Améliorer les conditions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, et accroître l'insertion des mères sur le marché du travail.</li> <li>2. Prévenir la pauvreté des familles en fournissant des possibilités et des incitations à devenir autonome sur le plan économique.</li> <li>3. Créer des structures d'accompagnement précoce global, afin d'offrir aux enfants de toutes origines les mêmes possibilités de se former et de réussir dans la vie.</li> </ol>
<b>BS</b>	<p>Les domaines d'actions mentionnés dans les lignes directrices sur la famille permettent de circonscrire la nécessité d'agir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fondation de la famille</li> <li>■ Familles ayant de jeunes enfants et des adolescents</li> <li>■ Familles unissant plusieurs générations</li> <li>■ Familles vivant des situations particulières</li> </ul>
<b>FR</b>	<p>La commission sur la famille, qui a rédigé le rapport, définit les priorités suivantes.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle</li> <li>2. Sécurité sociale</li> <li>3a. Création d'une antenne cantonale pour les familles</li> <li>3b. Création d'une structure d'information, de prévention et de conseil</li> <li>4. Bourses (harmonisation des prestations versées par les communes)</li> <li>5. Aides au logement (garanties de loyer)</li> <li>6. Points de rencontre pour les jeunes, animation jeunesse en milieu ouvert</li> <li>7. Collaboration école-parents, accès aux prestations, rabais pour les familles</li> <li>8. Crédit d'impôt</li> </ol> <p>La commission recommande en outre d'observer tout spécialement les familles des types suivants, dont la situation est plus difficile :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Familles monoparentales</li> <li>■ Familles migrantes</li> <li>■ Femmes seules immigrées</li> </ul>
<b>GL</b>	<p>Le rapport identifie les points faibles suivants : pratiquement personne n'a une vue d'ensemble et plusieurs prestataires et parties prenantes ne connaissent même qu'une partie des autres intervenants. Par conséquent, non seulement les groupes cibles sont parfois difficiles à atteindre, mais quiconque cherche une offre ou une aide est vite perdu dans cette confusion. Cette diversité se manifeste également dans les formes d'organisation : structures communales ou cantonales, associations connues sur le plan national ou seulement localement, groupes d'intérêts peu structurés ou encore prestataires isolés. Il est impossible d'identifier des relations entre acteurs du secteur. Le groupe de projet estime qu'il est particulièrement nécessaire d'intervenir dans les domaines suivants (par ordre de priorité).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centres de conseil et de rencontres pour les familles : lieux de rencontres conçus comme des lieux d'échanges offrant des conseils généraux ou plus spécifiques</li> <li>2. Vue d'ensemble des offres</li> <li>3. Clarification de la subvention et surveillance des structures d'accueil de jour au niveau préscolaire</li> </ol>

---

	<p>4. Lieu spécialisé / interlocuteur / antenne de coordination pour toutes les questions familiales</p> <p>5. Encouragement précoce pour les familles n'ayant pas eu accès à l'instruction</p> <p>6. Logement avec assistance pour adolescents et jeunes adultes</p> <p>7. Obligation de participer à des groupes de jeu pour les enfants de langue maternelle étrangère ?</p> <p>8. Encouragement des employeurs favorables aux familles</p> <p>9. Possibilités de rencontres pour les jeunes de 9 à 13 ans</p> <p>10. Obligation de s'annoncer à la formation des parents</p> <p>11. Services de garde d'enfants à court terme</p> <p>12. Services Spitex étendus (y compris le soir et la nuit)</p> <p>13. Déchargement des proches aidants</p> <p>14. Coordination de la promotion de la santé et des mesures de prévention</p> <p>15. Encouragement des espaces à vocation sociale dans le cadre de l'aménagement du territoire</p>
<b>GR</b>	Il est urgent d'intervenir dans le domaine des familles et de l'école enfantine / de l'école, et notamment pour ce qui concerne l'introduction d'horaires bloc et d'accueils de midi, ainsi que d'assurer un accueil toute la journée à l'école enfantine et à l'école obligatoire.
<b>JU</b>	<p>Le rapport de 2010 mentionne, pour ce qui concerne les prestations financières, les éléments suivants : les prestations familiales ne sont pas coordonnées et ne tiennent pas toujours compte des charges spécifiques qui pèsent sur les familles. Il en résulte que les familles les plus pauvres doivent notamment recourir à l'aide sociale. Des prestations complémentaires pour les familles pourraient résoudre ce problème.</p> <p>Sur l'égalité des chances : l'implication des parents dans le parcours scolaire des enfants est l'une des mesures nécessaires pour réaliser le principe de l'égalité des chances. Le système éducatif jurassien produit de bons résultats, mais il tend à marginaliser les enfants ayant un profil « CCC, option 4 ».</p> <p>Sur l'égalité entre les sexes : le net accroissement du nombre de places d'accueil pour enfants et la ratification du concordat Harnos concrétisent la volonté du canton à fournir les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. La réforme fiscale annoncée pour la période 2011-2015 et la nouvelle déduction pour frais d'accueil d'enfants au niveau de l'impôt fédéral permettent d'atténuer le poids de ces frais dans le budget des familles.</p> <p>Sur les relations entre générations : le vieillissement de la population menace de fragiliser le contrat intergénérationnel sur le plan politique. Le canton du Jura a réagi à cette évolution démographique et réorganisé le domaine de la vieillesse. Les mesures prises ont pour but d'intensifier les relations entre générations au-delà des frontières de la famille.</p>
<b>LU</b>	<p><b>Relations et partenariat</b> : vue d'ensemble des contributions publiques à des prestataires privés ; coordination des prestations et des prestataires ; remplacement de l'approche axée sur les déficits par un traitement axé sur les causes et pilotage par des objectifs à moyen et à long terme ; formes de conseil axées sur les solutions, telles que la médiation, centrées sur le bien de l'enfant ; respecter la diversité des formes de familles.</p> <p><b>Éducation, accueil et formation</b> : égalité des chances dans la formation ; relations insuffisantes entre éducation, accueil et formation (parents, structures d'accueil et école obligatoire). Extension et développement de la qualité de l'accueil extrafamilial pour enfants, horaires bloc, développement scolaire dans le sens des écoles de jour ; aides à l'éducation ; formation des parents (coordination avec la protection de la jeunesse et les mesures de mise sous tutelle).</p> <p><b>Santé</b> : collaboration entre la promotion de la santé et les familles.</p> <p><b>Espace de vie, habitation et mobilité</b> : pour le bon développement des enfants, il est essentiel qu'ils aient accès à des espaces de jeux et d'expériences. Du fait de la mobilité croissante, il est devenu plus difficile d'assurer une aide de proximité satisfaisante. Soutenir l'intégration, constituer des réseaux de parents.</p> <p><b>Consommation et loisirs</b> : introduire un passeport des familles, comme à Bâle ; créer des emplacements pour le jeu, pour le barbecue ou des parcours de promenade ; transmettre des connaissances en matière d'argent, de consommation et de publicité.</p> <p><b>Travail et revenu</b> : communiquer davantage de connaissances / mieux sensibiliser aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle ; étudier la faisabilité de prestations complémentaires pour les familles.</p> <p><b>Coût de la vie et imposition</b> : améliorer l'efficacité de la compensation des prestations et des charges pour les familles ; réformer l'imposition des familles.</p>
<b>NE</b>	La réforme de l'imposition des familles doit être mise en œuvre tel qu'elle a été élaborée dans le rapport.
<b>OW</b>	Il est nécessaire d'intervenir en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants (dans le sens d'une extension).
<b>SG</b>	Il existe des effets de seuil associés à des effets pervers sur l'emploi. Il faut les supprimer. L'élimination des effets de seuil ne sera toutefois pas suffisante pour obtenir un allègement général des charges financières pesant sur les familles avec enfants ou une amélioration de la situation des familles concernées par la pauvreté. ... L'introduction d'une prestation complémentaire pour les familles permettrait de soulager financièrement, de manière ciblée, les familles touchées par la pauvreté.
<b>SH</b>	<p>Afin de mieux se positionner dans la concurrence intercantonale, mais également pour améliorer la situation de la population résidente, il faut analyser, approfondir et agencer les mesures suivantes, leur associer des priorités et les mettre en œuvre :</p> <p>1. Mariage et partenariat : offre complète, aucun besoin d'intervenir.</p> <p>2. Éducation, accueil et formation. Conseil : clarification et désintringement nécessaires, mais offre assez complète, aucun besoin d'intervenir. Accueil : structures d'accueil de jour, écoles enfantines et écoles sur l'ensemble du territoire cantonal. Directives pour l'encouragement précoce. Unification tarifaire dans l'accueil pour enfants (accessible pour tous), mesures d'amélioration de l'intégration des enfants de langue maternelle étrangère dans les écoles publiques, travail social et activités de jeunesse couvrant tout le territoire cantonal, création de bourses et de prêts afin d'assurer l'égalité des chances pour les jeunes issus de familles à faibles revenus, installation d'une antenne spécifique pour la jeunesse et les questions familiales.</p> <p>3. Santé : le canton prend à sa charge pendant six ans les primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes ; création d'un organisme centralisé de contact et de coordination ; extension des mandats de prestations donnés aux services de consultation ou spécialisés.</p> <p>4. Habitation, espace de vie et mobilité, transports : le canton intervient activement. Il est important de garantir un mix générationnel.</p>

---

5. Loisirs et consommation : le canton est bien positionné. Mesures possibles : passeport loisirs et familles, promotion de la musique, programme sportif.

6. Travail et revenus, coût de la vie et imposition : promouvoir, au niveau du canton et des communes, des conditions de travail favorables aux familles, consentir de nouvelles réductions d'impôt principalement pour les classes moyennes et moyennes supérieures.

- 
- SO**
- La part des familles ayant besoin d'une aide est élevée (curatelles, placement extrafamilial).
  - Concilier vie familiale et vie professionnelle demeure un grand défi, malgré l'aide apportée.
  - La situation financière de nombreuses familles demeure tendue. Les enfants sont soumis au risque le plus élevé de dépendre de l'aide sociale.
  - Les prestations complémentaires pour les familles remplissent globalement les objectifs fixés dans la législation.
- 
- TG** Le Conseil d'État attache une grande importance à une action aussi forte que possible pour le bien des enfants, car ceux-ci représentent notre avenir.
- 
- TI** La politique familiale doit changer d'orientation : elle doit abandonner l'approche de la répartition et de la réparation et adopter celle de « l'investissement social » sur le long terme.  
Le domaine des **prestations financières** doit être corrigé, de manière à faciliter la transition lorsque les prestations complémentaires familiales complètes (*assegni di prima infanzia, API*) sont supprimées, quand l'enfant atteint trois ans, et à supprimer certains effets de seuil et effets pervers sur l'emploi. En outre, on constate que la situation difficile sur le marché du travail conduit de plus en plus des familles biparentales à déposer une demande de PC pour les familles et que le remboursement prévu des frais d'accueil extrafamilial pour enfants est très rarement demandé.  
Pour ce qui concerne les **moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle**, il est nécessaire de davantage impliquer l'économie et d'étendre les structures d'accueil afin de mieux répondre aux besoins. Sont considérés comme inadéquats notamment les prix, l'accessibilité et les horaires d'ouverture.  
La politique doit tenir compte des **nouvelles structures et situations familiales**, par exemple également des parents en formation ou de la génération des aînés. Des mesures particulières sont nécessaires pour les familles monoparentales et celles dans lesquelles les parents ont un bas revenu en raison de leur faible niveau de formation. Ces familles ont besoin d'être accompagnées dans le domaine de l'insertion professionnelle et pour la recherche de **formations** adaptées.  
Le soutien financier ne remplace pas l'**intégration sociale**, comme le montrent les PC pour les familles. Les familles à bas revenus et les familles étrangères manquent souvent d'un réseau social fort, notamment dans les zones rurales.  
Les **offres de conseil et d'informations** dans le domaine familial ne sont pas assez connues. En outre, de nouveaux besoins apparaissent comme l'aide à l'organisation ou la « gestion de crise » en cas de difficultés dans la relation de couple des parents.
- 
- UR** Le rapport présenté par un groupe de travail et discuté au sein d'un groupe plus large dresse le bilan suivant :
- Les principales lacunes sont le manque de mise en réseau et la mauvaise coordination des prestations et des offres. Leur suppression permettrait non seulement de rendre les prestations plus efficaces (doublets, etc.), mais également d'améliorer leur qualité.
  - Le Conseil d'État n'a présenté aucun objectif concret en matière de politique familiale. Or la formulation de mesures nécessite une clarification préalable des objectifs.
  - La majorité des acteurs consultés considèrent que la création d'une instance spécialisée dans les questions familiales est impérative.
  - En outre, il s'avère très urgent d'améliorer l'information à l'intention des familles dans le canton d'Uri. Il n'y a pas de plateforme Internet, qui pourrait aussi être utilisée aux fins du marketing pour promouvoir le canton.
- 
- VD** Le rapport, publié en 2007, reprend et résume les priorités définies par le gouvernement dans un rapport intermédiaire de 2005, qui portait sur l'extension de l'accueil extrafamilial et parascolaire et sur la compensation, au moyen des allocations familiales, des charges supportées par les familles. Ces projets ont été adoptés entre-temps. Mais le gouvernement s'est aussi déclaré prêt à examiner un dispositif destiné à améliorer les prestations pour les familles à bas revenus. Le rapport actuel présente les axes de la prochaine législature, à savoir la lutte contre la pauvreté des familles et les possibilités de concilier vie familiale et la vie professionnelle (notamment au moyen d'un congé parental).
- 
- ZG** Le 10 mars 2009, le Conseil d'État a adopté les objectifs et les principes de la politique familiale du canton de Zoug. Lors de sa séance du 17 août 2010, il a adopté un programme de mesures en la matière. Les mesures présentées à la section 5.2 ne correspondent pas aux besoins recensés ici.
-

Tableau 12 : Objectifs en matière de politique familiale

Ct	Objectifs
AG	Rapport de 2008 : l'objectif d'une politique familiale adaptée aux besoins est de garantir les conditions de vie de la famille, la liberté de choix de la forme familiale et de la répartition du travail, ainsi que la justice (en matière de répartition).
AR	Favoriser l'égalité des chances tant entre hommes et femmes qu'entre familles, intégrer les migrants, en plus des objectifs individuels par domaine (voir nécessité d'agir).
BE	Les prestations fournies par les familles ne profitent pas seulement aux familles ; elles sont aussi très utiles à la société dans son ensemble. Aussi la politique familiale a-t-elle pour objectif de soutenir, notamment sur le plan financier, les familles dans les prestations qu'elles fournissent. La politique familiale est un domaine politique à part entière qui rend plus attrayante la décision de fonder une famille et offre par là même une plus grande liberté de choix à l'individu en matière de formes de familles ou de vie.
BL	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Améliorer les conditions de vie des familles et soutenir les compétences de leurs différents membres.</li> <li>■ Respecter la variété des formes de familles et veiller à ce qu'aucune d'entre elles ne soit pénalisée à cause de son origine ou de sa composition.</li> <li>■ Reconnaître et soutenir les prestations fournies par les familles selon les phases qu'elles traversent.</li> <li>■ Veiller à mieux concilier famille et travail.</li> <li>■ Introduire une compensation plus juste des charges supportées et des prestations fournies par les familles.</li> <li>■ Augmenter la sécurité matérielle des familles.</li> <li>■ Amortir les charges particulières des familles et améliorer la situation de celles qui vivent dans le besoin.</li> <li>■ Favoriser l'égalité effective entre les sexes.</li> <li>■ Permettre à tous les enfants et adolescents de grandir dans la dignité et l'égalité des chances.</li> </ul>
BS	<i>Uniquement des domaines dans lesquels les familles doivent être soutenues (voir nécessité d'agir). Pas d'objectifs formulés en tant que tels.</i>
FR	<i>Les objectifs ne sont pas mentionnés dans le rapport pour une politique familiale globale (rapport de fond).</i>
GE	<i>Uniquement analyse de la situation, pas d'objectifs formulés.</i>
GL	Revaloriser Glaris comme canton de résidence attractif et améliorer encore son positionnement.
GR	<p>Objectif 1 : Mieux concilier famille et activité lucrative.</p> <p>Objectif 2 : Assurer la sécurité matérielle des familles tout en faisant intervenir leur responsabilité propre.</p> <p>Objectif 3 : Assurer une offre de conseil efficace et adaptée aux besoins des familles.</p>
JU	Le gouvernement a défini en 2015 quatre objectifs pour la politique familiale : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concilier vie familiale et vie professionnelle</li> <li>■ Assurer l'égalité entre les sexes</li> <li>■ Garantir la sécurité financière des familles</li> <li>■ Garantir l'égalité des chances des enfants</li> </ul>
LU	<i>Rapport de fond, pas d'objectifs matériels, seulement des domaines d'intervention (voir nécessité d'agir).</i>
NE	Aménager la fiscalité pour améliorer la situation des familles et de la classe moyenne Favoriser le travail des femmes et renforcer les forces vives du canton
OW	Promouvoir les moyens de concilier famille et travail, promouvoir l'égalité des chances pour les enfants, renforcer les familles.
SG	Pas d'objectifs globaux formulés, uniquement, conformément au mandat, garantir les prestations fournies par les familles sans effets pervers, minimum d'existence.
SH	Positionner le canton comme lieu de vie attractif pour les familles et pour la jeune génération, aménager une politique familiale et une politique de la jeunesse adaptées aux besoins.
SO	Formulation sous forme de « vision » : les familles, les enfants et les adolescents du canton de Soleure vivent dans la dignité. La société, la politique et l'économie veillent à garantir l'égalité des droits et l'égalité des chances. L'accès à la sécurité sociale, à la formation, à la santé, à la culture, à l'information et aux espaces de vie est garanti. L'initiative propre, la participation, la responsabilité partagée, l'approche respectueuse des ressources et le respect mutuel sont des valeurs communes qui sont à la fois reconnues et vécues.
TG	<p>Les objectifs sont définis en fonction de champs thématiques</p> <p><b>Champ 1 : Un cadre favorable aux les familles</b></p> <p>Objectif 1 : Promouvoir les moyens de concilier famille et travail</p> <p>Objectif 2 : Renforcer la sécurité matérielle des familles</p> <p>Objectif 3 : Renforcer l'égalité des chances entre les sexes</p> <p><b>Champ 2 : Offres d'accueil et formation des parents</b></p> <p>Objectif 4 : Faire connaître les offres de conseil</p> <p>Objectif 5 : Favoriser la connaissance des instruments et des domaines d'intervention de la détection et de l'intervention précoces</p> <p>Objectif 6 : Mettre en réseau les principaux partenaires de l'école, de la formation des parents et de la migration</p> <p>Objectif 7 : Faire connaître les offres de formation des parents, ainsi que coordonner et apporter un soutien spécifique dans ce domaine</p> <p><b>Champ 3 : Encouragement, protection et participation des enfants et des jeunes</b></p> <p>Objectif 8 : Assurer l'information et la coordination dans le domaine de l'encouragement des enfants et des jeunes</p> <p>Objectif 9 : Encourager et soutenir les mesures communales d'encouragement des enfants et des jeunes, et renforcer l'animation jeunesse en milieu ouvert</p> <p>Objectif 10 : Développer une stratégie dans le domaine de l'encouragement des enfants et des jeunes</p>

---

Objectif 11 : Mettre en réseau et apporter un soutien spécifique et financier dans le domaine de la prévention de la violence et de la protection des jeunes face aux médias

**Champ 4 : Encouragement de la petite enfance**

Objectif 12 : Assurer l'information et la coordination dans le domaine de l'encouragement précoce

Objectif 13 : Encourager et soutenir l'encouragement précoce dans les communes

Objectif 14 : Élaborer les bases dans le domaine de l'encouragement précoce

Objectif 15 : Renforcer le réseau de conseil

---

**TI** Rapport du canton publié en 2016 : reconnaître le rôle de la famille (et notamment des parents d'enfants mineurs) et faciliter la décision d'avoir des enfants en répartissant de nouveau les ressources et les mesures de sorte qu'elles permettent aux familles de rester autonomes et actives, et en encourageant le développement de la solidarité entre générations.

---

**UR** La tâche fondamentale de la politique familiale est de reconnaître les prestations fournies au sein des familles et par celles-ci pour chacun et pour toute la société, et de favoriser le potentiel des familles. Cette formulation est extraite du rapport sur les familles. Le groupe consulté a regretté que le Conseil d'État ne fixe pas d'objectifs concrets. Aussi le rapport recommande-t-il que le Conseil d'État élabore, sur la base du rapport et en accord avec le programme de législature, un document de référence sur la politique de la famille qui présente les objectifs et contenus relatifs aux besoins des familles, ses priorités et le rôle respectif de l'État et du secteur privé.

---

**VD** Planification par étape de la politique familiale. Le rapport de 2007 comprend les objectifs de la législature du Conseil d'État, à savoir la lutte contre la pauvreté et la promotion des moyens permettant de concilier profession et famille.

---

**ZG** Renforcer les familles et assurer l'égalité des chances pour les enfants.

---

Évaluation BASS

Tableau 13 : Stratégies, orientations et principes

Ct	Stratégies, orientations et principes
AG	<p>Le document Familienperspektive (2009) fixe trois stratégies d'action prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Soutenir les ressources des systèmes familiaux</li> <li>■ Favoriser la coordination des acteurs intervenant dans la politique familiale</li> <li>■ Optimiser l'information</li> </ul>
AR	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le canton reconnaît la valeur des familles et les prestations fournies par celles-ci à la société.</li> <li>■ Il assure un cadre apte à garantir l'égalité des chances entre les familles.</li> <li>■ Ce faisant, il respecte et s'appuie sur la diversité des formes de familles.</li> <li>■ Le canton accorde la même importance au travail effectué au sein de la famille et à l'activité lucrative.</li> <li>■ Il promeut les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle pour les femmes et les hommes, et aide les personnes travaillant au sein de la famille à reprendre une activité lucrative.</li> <li>■ Le canton met en place les conditions nécessaires pour que les familles et les organes de formation puissent assumer conjointement leur mission d'éveil, d'éducation, d'accompagnement et de formation des enfants. Il prend des mesures pour renforcer les compétences des personnes assurant l'éducation d'enfants.</li> <li>■ Le canton encourage les mesures préventives et les offres de conseil destinées à permettre aux familles d'assumer de manière satisfaisante leur responsabilité en matière de protection de la santé.</li> <li>■ Le canton encourage l'aménagement des lieux d'habitation et de vie afin qu'ils soient adaptés aux familles.</li> <li>■ Le canton honore les prestations fournies par les familles à la société par des contributions financières et des exonérations. Les enfants sont un bénéfice pour la société. Ils ne doivent pas être un facteur de risque d'appauvrissement.</li> <li>■ Le canton coordonne et relie l'offre destinée aux familles, et il en assure la promotion.</li> </ul>
BE	<p>Orientation principale 1 : renforcer les ressources économiques et pédagogiques des familles. Orientation principale 2 : encourager les conditions sociales et culturelles.</p>
BL	<p>La politique familiale à long terme du canton de Bâle-Campagne s'appuie sur les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le canton reconnaît les prestations des familles, et renforce et encourage ces dernières. Il met à disposition à cette fin une offre de prestations adaptée aux familles et proche d'elles. Pour optimiser effectivement et rendre efficace l'offre... il utilise, dans un premier temps et dans la mesure du possible, les capacités et moyens existants.</li> <li>■ En collaboration avec la Confédération, les communes et les citoyens et citoyennes qui s'engagent bénévolement, le canton vise pour tous les types de familles une offre de mesures, des structures et des mécanismes de pilotage qui... soulagent les familles de manière appropriée, les protègent des crises, communiquent des informations adaptées au rythme des activités des familles sur les familles et leurs besoins et effectuent un travail de sensibilisation sur les questions familiales.</li> <li>■ Le canton veille à garantir une offre de prestations proche des familles dans le but de soutenir celles-ci dans leur tâche principale, à savoir développer des capacités humaines, et de contribuer dans le même temps à la qualité économique du territoire cantonal.</li> <li>■ En tant qu'employeur, le canton s'efforce d'améliorer les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle.</li> <li>■ Le canton utilise les capacités et les moyens existants afin d'optimiser effectivement et de rendre efficace l'offre destinée aux familles. Durant la législature, il vise à occuper une position de pointe en matière de politique familiale à l'échelle nationale.</li> <li>■ Le canton remplit ses missions en fonction des besoins des bénéficiaires, de manière impartiale, efficace et responsable.</li> </ul>
BS	<p>Les familles sont indispensables pour la société. Aussi la politique familiale doit-elle reconnaître les prestations qu'elles fournissent, encourager leur apport potentiel et offrir un soutien dans les domaines où cela est nécessaire. Elle doit combattre les désavantages matériels et désagréments structurels qui pèsent sur les familles. La commission des affaires familiales en appelle à l'économie, aux églises et au public pour qu'ils fassent de la politique familiale, dans leurs principes et dans la pratique, un thème prioritaire pour la communauté.</p>
FR	<p>Améliorations dans les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle, en matière de sécurité sociale et de logement, d'imposition et de bourses de formation, d'information, de prévention et de conseil</p>
GE	<i>Néant</i>
GL	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Approche axée sur le parcours de vie (y compris tâches d'assistance et de soin pour les personnes âgées)</li> <li>■ Approche axée sur l'espace social</li> <li>■ Programme d'intégration cantonal, prototype de politique familiale générale</li> <li>■ Coordination des actions publiques (protection, soutien, encouragement, intervention)</li> </ul>
GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Canton et communes encouragent le bien-être et la sécurité sociale de la famille.</li> <li>■ Canton et communes mettent en place un cadre favorable aux familles.</li> <li>■ Canton et communes prennent en compte toutes les formes de vie familiale.</li> </ul>
JU	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Assurer la sécurité financière des familles</li> <li>■ Réaliser l'égalité des chances pour tous les enfants</li> <li>■ Promouvoir les possibilités de concilier famille et travail</li> <li>■ Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes</li> <li>■ Soutenir l'entraide entre générations</li> </ul>
LU	<p>Améliorations dans les domaines d'action</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relations et partenariat ; éducation</li> <li>■ Accueil et formation</li> <li>■ Santé</li> <li>■ Espace de vie</li> <li>■ Logement et mobilité</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consommation et loisirs</li> <li>■ Travail et revenu</li> <li>■ Coût de la vie et imposition</li> </ul>
<b>NE</b>	<i>Non mentionné, car l'imposition des familles est au centre de l'action.</i>
<b>OW</b>	Comme les objectifs : promouvoir les moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale, promouvoir l'égalité des chances des enfants et renforcer les familles
<b>SG</b>	Supprimer les effets de seuil, plus assurer un minimum d'existence pour les familles de travailleurs pauvres grâce aux prestations complémentaires pour les familles.
<b>SH</b>	<i>Passe directement aux mesures.</i>
<b>SO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Stabilité économique des familles</li> <li>■ Promouvoir les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle et d'y trouver un équilibre</li> <li>■ Responsabilité de l'éducation et formation des parents</li> <li>■ Encouragement des enfants : protection et santé des enfants</li> <li>■ Encouragement de la jeunesse : protection de la jeunesse</li> <li>■ Cohésion entre générations</li> <li>■ Aménagement du territoire</li> <li>■ Approche axée sur l'espace social – réseau et structure</li> </ul>
<b>TG</b>	Comme les domaines d'action : un bon cadre pour les familles ; des offres de conseil et une formation destinée aux parents ; l'encouragement, la protection et la participation des enfants et des jeunes ; l'encouragement précoce.
<b>TI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encourager une politique de la famille dans l'entreprise (des conditions de travail adaptées aux familles)</li> <li>■ Encourager la solidarité entre générations</li> <li>■ Adapter les structures d'accueil pour enfants aux besoins des familles</li> <li>■ Mettre en place un forum des parents pour assurer la coordination de la formation des parents et des prestations de conseil</li> <li>■ Compléter les prestations complémentaires pour les familles avec des mesures d'intégration sur le marché du travail et dans le domaine de la formation</li> <li>■ Adapter les prestations complémentaires pour les familles elles-mêmes</li> </ul>
<b>UR</b>	<i>Recommandations directement au niveau des mesures.</i>
<b>VD</b>	Rapport de 2007 : lutter contre la pauvreté des familles, promouvoir les moyens de concilier famille et travail
<b>ZG</b>	Conformément aux quatre domaines d'action, conditions de vie favorables aux familles ; possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle ; sécurité sociale des familles ; potentiel des familles

Évaluation BASS



Tableau 14 : Mesures et recommandations proposées

Ct	Mesures
AG	<p>Conformément au document Familienperspektive adopté par le gouvernement en 2009 :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encourager la formation des parents</li> <li>2. Soutenir les systèmes familiaux dans leurs ressources en proposant a) des conseils aux mères et aux pères à domicile et b) un accompagnement des familles à domicile en fonction des besoins</li> <li>3. Offrir un accueil extrafamilial pour enfants adapté aux besoins</li> <li>4. Mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental Perspective des familles</li> <li>5. Organiser des tables rondes régionales Perspective des familles</li> <li>6. Regrouper les informations concernant les familles et en garantir l'accessibilité</li> <li>7. Multiplier le recours à des canaux d'information spécifiques à des groupes cibles</li> </ol>
AR	<p>Le <b>rapport de 2011</b> élaboré par un organe extérieur relève les possibilités d'action dans les domaines suivants : allocations familiales, bourses, remboursement de primes d'assurance-maladie, avances sur contributions d'entretien, aide sociale, imposition, prestations complémentaires pour les familles et accueil extrafamilial pour enfants.</p> <p>Le canton a fait élaborer en <b>2013</b> un <b>plan d'encouragement</b>. Il adopte donc une approche d'encouragement. L'Office des affaires sociales fixe des priorités stratégiques sous la forme de domaines d'action. Des tiers peuvent déposer des demandes d'encouragement dans le cadre de ces domaines. Aucune autre mesure du canton n'est mentionnée.</p>
BE	<p>La priorité du gouvernement dans le <b>plan pour les familles 2009</b> était d'introduire des prestations complémentaires pour les familles, de mettre en réseau les différentes offres de conseil aux familles et d'étendre l'offre d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants. Pour des raisons de politique financière, aucune mise en œuvre n'a eu lieu. Toutefois, des moyens financiers ont été alloués à la mise en réseau des offres de conseil et à l'encouragement précoce.</p> <p>Le <b>rapport de 2014</b> regroupe les mesures en deux priorités : 1. renforcer les ressources pédagogiques des familles et 2. encourager les familles de sorte qu'elles soient en mesure de réaliser elles-mêmes un revenu d'existence. Il indique qu'il faut disposer de suffisamment d'offres d'accueil extrafamilial et parascolaire et en garantir le financement pour que les parents puissent concilier vie familiale et vie professionnelle. Il ajoute qu'il est urgent pour les parents de mettre en place des offres d'accueil de vacances qui puissent être financées, alors qu'elles n'existent pour l'instant que dans quelques communes. Pour ce qui concerne les tarifs appliqués aux parents, il estime qu'il faut intervenir en particulier en faveur des familles de la classe moyenne.</p>
BL	<p>Le rapport sur les familles (2010) récapitule six domaines d'action :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Étendre l'offre d'accueil pour enfants en fonction des besoins et la rendre accessible financièrement</li> <li>2. Reconnaître les prestations d'accueil fournies par les grands-parents</li> <li>3. Encourager les possibilités de concilier activité professionnelle et vie familiale dans les entreprises</li> <li>4. Conserver les incitations fiscales à exercer une activité lucrative pour les deux parents et pour les familles monoparentales</li> <li>5. Prestations complémentaires pour les familles</li> <li>6. Optimiser l'encouragement précoce</li> </ol>
BS	<i>Néant</i>
FR	<p>Recommandations de la commission qui a élaboré le rapport sur les familles (par ordre de priorité) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Étendre l'offre d'accueil pour enfants</li> <li>■ Adapter le monde du travail aux nouvelles réalités des familles</li> <li>■ Mettre en place des temps de travail flexibles (y compris la possibilité de travailler à temps partiel)</li> <li>■ Congé parental et congé de paternité</li> <li>■ Certification pour les entreprises favorables à la famille</li> <li>■ Rendre l'école compatible avec l'activité lucrative des parents (horaires bloc harmonisés, remplacement des enseignants absents)</li> <li>■ Prestations complémentaires pour les familles</li> <li>■ Harmoniser les prestations pour les proches prodiguant des soins à domicile</li> <li>■ Allocations familiales régies par le principe de l'égalité de tous</li> <li>■ Améliorer l'information sur le remboursement des primes d'assurance-maladie</li> <li>■ Service de la famille (qui se charge de la mise en œuvre du programme et de la coordination)</li> <li>■ Guichet pour les familles (information, conseil)</li> </ul> <p>Plus d'autres éléments mentionnés, mais non assortis de priorités.</p>
GE	<i>Néant</i>
GL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Centres de conseil et de rencontres pour les familles : lieux de rencontres conçus comme des lieux d'échanges offrant des prestations d'accès facile</li> <li>2. Vue d'ensemble des offres</li> <li>3. Clarification de la subvention et surveillance des structures d'accueil de jour au niveau préscolaire</li> <li>4. Lieu spécialisé / interlocuteur / antenne de coordination pour toutes les questions familiales</li> <li>5. Encouragement précoce pour les familles culturellement défavorisées</li> <li>6. Logement avec assistance pour les adolescents et les jeunes adultes</li> <li>7. Obligation de participer à des groupes de jeu pour les enfants de langue maternelle étrangère ?</li> <li>8. Encouragement des employeurs favorables aux familles</li> <li>9. Possibilités de rencontres pour les jeunes de 9 à 13 ans</li> <li>10. Obligation de s'annoncer à la formation des parents</li> <li>11. Services de garde d'enfants à court terme</li> <li>12. Services Spitex étendus (y compris le soir et la nuit)</li> <li>13. Déchargement des proches prodiguant des soins</li> <li>14. Coordination de la promotion de la santé et des mesures de prévention</li> <li>15. Encouragement des espaces à vocation sociale dans le cadre de l'aménagement du territoire</li> </ol>

**GR Mesures déjà mises en œuvre lors de la publication du rapport (2006)**

- Augmentation des déductions pour enfants et de la déduction pour accueil d'enfants
- Introduction d'un splitting partiel pour les conjoints
- Remboursement de primes de 100% pour les enfants et les jeunes adultes en formation dont les revenus sont moyens ou bas
- Réduction des taux de franchise pour le calcul du remboursement des primes d'assurance-maladie
- Augmentation des bourses maximales
- Mise en place d'une allocation d'intégration destinée aux familles monoparentales jusqu'aux 3 ans de l'enfant

**Mesures de priorité 1 non encore mises en œuvre lors de la publication du rapport**

- Augmentation du taux de la contribution du canton et des communes à l'accueil des enfants
- Suppression des prescriptions relatives à la grille tarifaire (en fonction des revenus)
- Introduction d'horaires blocs
- Introduction d'accueils de midi dans les écoles enfantines et les écoles
- Garantie d'un accueil toute la journée dans les écoles enfantines et les écoles
- Relèvement de l'allocation pour enfant minimale, à 200 ou à 250 francs

**Mesures de priorité 2 non encore mises en œuvre lors de la publication du rapport**

- Garantie d'un accueil durant les vacances scolaires
- Obligation d'une seconde année d'école infantine
- Avancement de l'âge d'entrée à l'école obligatoire à 6 ans
- Vérification que les effets des différents revenus de transfert correspondent aux objectifs visés
- Vérification de la pertinence des prestations versées pour les offres de conseil destinées aux familles
- Nouvelle saisie et analyse des données sur la situation des familles tous les cinq ans

**Autres mesures discutées dans le rapport**

- Flexibilisation des temps de travail (tâche des employeurs)
- Formation continue et perfectionnement pour les employés s'occupant de proches (tâche des employeurs)
- Professionnalisation du recouvrement des contributions d'entretien pour les enfants et les femmes
- Désignation de l'office cantonal des affaires sociales comme instance spécialisée dans les questions familiales

**JU** Le gouvernement jurassien poursuit, dans son rapport de 2011, les *améliorations générales* suivantes :

- Mieux prendre en compte la complexité des problématiques de politique familiale dans l'administration
- Développer un ensemble d'indicateurs régulièrement mis à jour sur la situation des familles
- En matière de sécurité financière, élaborer des réflexions sur la situation des familles monoparentales
- Évaluer le système de déductions fiscales (déductions fiscales sociales) et le tarif des structures d'accueil pour enfants
- Étendre les allocations familiales aux indépendants (mise en œuvre adoptée par le Parlement fédéral)
- Poursuivre l'extension des structures d'accueil pour enfants en vue de permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle
- Développer les synergies entre structures d'accueil et structures scolaires
- Reconnaître l'apport fourni par les parents qui préfèrent s'occuper de leurs enfants plutôt que d'exercer une activité lucrative
- En matière d'égalité des chances, revaloriser le profil scolaire CCC, option 4
- En matière d'égalité des sexes, étudier la possibilité de soutenir financièrement la réinsertion professionnelle après un divorce ou une interruption d'activité consécutive à l'arrivée d'un enfant
- Lancier une action de sensibilisation relative à la division inéquitable du travail entre les sexes au sein du ménage
- Réfléchir à l'élaboration d'une politique en matière de relations entre générations
- Mettre en place des possibilités de logement et des structures d'accueil de jour adaptées aux familles

Dans sa réponse à un postulat (2015), le gouvernement récapitule la réalisation de ses objectifs dans *six mesures principales* :

1. Accueil extrafamilial pour enfants : extension en cours, il y a lieu d'organiser différemment la charge financière et de rechercher un cofinancement par l'employeur.
2. Prestations complémentaires pour les familles
3. Monitoring de la politique de la famille
4. Imposition des familles et allocations familiales : d'après une étude interne, il n'y a pas de problème dans le système fiscal, mais le gouvernement réfléchit à l'opportunité de supprimer les déductions et d'augmenter, en contrepartie, les allocations familiales.
5. Réinsertion des parents qui ont interrompu une activité lucrative, et soutien des enfants en difficulté
6. Congé parental (renvoi à la nécessité d'autoriser une réglementation cantonale dans le droit national)

**LU Relations et partenariat**

- Dresser une vue d'ensemble des mandats de prestations donnés par le canton
  - Coordonner et si nécessaire optimiser les activités
  - Organiser des séances annuelles de coordination avec les prestataires
  - Établir les formes de conseils axées sur les solutions, telles que la médiation, comme critère pour accorder le soutien du canton
  - Poursuivre le travail interinstitutionnel à la « table ronde »
  - Vérifier si les lois et ordonnances comportent des éléments de discrimination vis-à-vis de certaines formes de familles
- Éducation, accueil et formation**
- Information, formation initiale et continue des enseignants et des spécialistes sur l'intégration et l'égalité des chances
  - Mettre en place les bases d'un renforcement de la collaboration en matière d'éducation, d'accueil et de formation
  - Établir des normes de qualité pour l'accueil parascolaire pour enfants
  - Adopter une approche uniforme des normes de qualité en matière d'attribution de parents de jour et de structures d'accueil de jour
  - Mettre en place les bases juridiques de l'accès et du financement des offres d'accueil scolaire
  - Sensibiliser les autorités et le public aux thèmes de l'éducation et à la formation des parents, coordonner les offres de formation destinée aux parents et désigner un organe cantonal responsable

**Santé**

- Intégrer la formation des parents dans la promotion de la santé
- Soutenir des programmes destinés aux parents en la matière
- Permettre aux enfants, dans les institutions d'accueil, de faire l'expérience d'une nourriture saine et de bouger

**Espace de vie, habitation et mobilité**

- Soutenir les projets qui favorisent des structures adaptées aux familles et des formes de vivre ensemble
- Soutenir les réseaux de parents dans les quartiers
- Développer en permanence, dans l'aménagement du territoire, les bases de la mise en place d'infrastructures adaptées aux enfants

**Consommation et loisirs**

- Soutenir de manière ciblée et faire connaître les offres d'organisations et d'associations qui réalisent des activités de loisirs de jeunesse.
- Rendre obligatoire l'enseignement de la consommation et de la publicité à l'école, et poursuivre l'extension de la protection de la jeunesse dans le domaine de la consommation
- Lancer un passeport des familles
- Mettre en place des offres de loisirs proches de la nature

**Travail et revenu**

- Favoriser l'offre de postes à temps partiel, pour les femmes et pour les hommes, y compris pour les cadres
- Sensibiliser le public à la nécessité de concilier activité lucrative et vie familiale, ainsi qu'à des conditions de travail favorables aux familles

**Coût de la vie et imposition**

- Poursuivre l'évaluation de la compensation des charges et des prestations des familles (étude de la CSIAS)
- Mettre en place des prestations complémentaires qui incitent à exercer une activité lucrative

---

<b>NE</b>	Réforme de l'imposition des familles
<hr/>	
<b>OW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Augmentation des bourses pour le degré secondaire II</li> <li>■ Recommandation d'affiner les barèmes appliqués dans l'accueil pour enfants afin de prévenir les effets de seuil</li> <li>■ Étendre l'accueil préscolaire</li> </ul>
<hr/>	
<b>SG</b>	Recommandations d'optimisation concernant les mandataires externes. Notamment sécuriser aussi les familles pauvres en introduisant des PC pour les familles.
<hr/>	
<b>SH</b>	<p>Le groupe de travail interdépartemental recommande la mise en œuvre prioritaire des mesures suivantes :</p> <p><b>Mesures normatives et organisationnelles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Révision du droit des bourses (en cours)</li> <li>■ Révision du droit scolaire (classes à horaire continu ; voir également sous 5.2.1)</li> <li>■ Adoption d'une loi sur l'encouragement des familles et de la jeunesse</li> <li>■ Création d'un organe cantonal responsable des questions de la famille et de la jeunesse</li> </ul> <p><b>Autres mesures</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Création de structures d'accueil de jour pour enfants sur tout le territoire cantonal</li> <li>■ Projet « Leitlinien für die frühe Förderung im Kanton Schaffhausen » ([Lignes directrices pour l'encouragement précoce dans le canton de Schaffhouse] adoptées conformément à la décision du gouvernement du 23 février 2010)</li> <li>■ Mise en œuvre du programme de promotion de la santé et de prévention</li> <li>■ Prise en charge par le canton des primes d'assurance-maladie des enfants pendant les six premières années</li> <li>■ Suppression de l'échelonnement et harmonisation des tarifs pour les places d'accueil extrafamilial</li> </ul>
<hr/>	
<b>SO</b>	<p>Mesures recommandées dans les lignes directrices de 2009</p> <p><b>Stabilité économique des familles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Instituer des allocations enfants pour tous</li> <li>■ Modifier l'imposition des familles : minimum d'existence non imposable, splitting familial, augmentation des déductions pour enfant et pour l'accueil extrafamilial des enfants</li> <li>■ Consolider et évaluer les prestations complémentaires pour les familles</li> <li>■ Réduire les effets de seuil en matière d'avance sur contributions d'entretien, de remboursement de primes et d'aide sociale</li> </ul> <p><b>Égalité et possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aborder la question des modèles de rôles dans les familles et populariser les modèles favorables aux femmes</li> <li>■ Étendre l'accueil extrafamilial et parascolaire, et le rendre meilleur marché</li> <li>■ Instituer un congé parental qui puisse être pris de manière paritaire par le père et par la mère</li> <li>■ Promouvoir les entreprises favorables à la famille</li> <li>■ Favoriser la reconnaissance du travail fourni par les familles</li> <li>■ Diffuser un système de quotas mesurés</li> <li>■ Faire baisser la violence conjugale</li> </ul> <p><b>Responsabilité de l'éducation et formation des parents</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Améliorer la formation des parents au moyen d'offres de cours et de courriers adressés aux parents</li> <li>■ Adapter aux besoins tant le conseil et l'accompagnement en cas de grossesse que la protection de la mère</li> <li>■ Encourager les centres familiaux</li> <li>■ Maintenir le conseil aux familles et aux parents</li> </ul> <p><b>Encouragement des enfants : protection et santé des enfants</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Souligner l'importance de personnes de référence stables pour les enfants</li> <li>■ Renforcer l'encouragement, la détection et l'intervention précoces, et mettre en place une approche globale de la formation</li> <li>■ Améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial</li> <li>■ Maintenir la santé de l'enfant par différents moyens : conseil en allaitement, soutien des activités physiques, conseil en nutrition, sensibilisation à la vaccination, examens en série par un médecin scolaire et prévention de la dépendance</li> <li>■ Enrichir l'aménagement des loisirs, encourager et institutionnaliser les activités en milieu ouvert</li> </ul>

- Institutionnaliser un cours d'éducation, des conseils en éducation et un contact régulier avec les familles à risques
- Sensibiliser les individus et le public aux situations à risques
- Accorder une attention particulière aux enfants dont l'allemand est la seconde langue dans les structures d'accueil de jour et les écoles enfantines
- Mettre en place un organe de protection de l'enfant
- Étendre l'accompagnement sociopédagogique des familles en fonction des besoins
- Professionnaliser le processus d'ajustement en cas de placement extrafamilial
- Examiner l'opportunité d'étendre les offres de pédopsychiatrie et de psychiatrie destinées à la jeunesse, ainsi que de pédiatrie

#### **Encouragement de la jeunesse : protection de la jeunesse**

- Renforcer chez les jeunes la participation et les compétences personnelle et interculturelle
- Autoriser l'émergence d'une culture jeune et communiquer en la matière
- Prévenir la violence chez les jeunes ; étendre la prévention primaire et la promotion de la santé chez les jeunes
- Encourager le travail social en milieu scolaire et le généraliser
- Encourager et institutionnaliser les activités de jeunesse en milieu ouvert et dans les quartiers
- Prendre des mesures d'intégration sociale et professionnelle pour endiguer le chômage des jeunes
- Mettre sur pied une police de la jeunesse
- Adapter à la jeunesse l'instruction pénale, la conduite de procès au pénal et l'exécution des peines et des mesures

#### **Cohésion entre générations**

- Concevoir la vieillesse comme une chance pour les familles et encourager les activités familiales impliquant toutes les générations
- Viser des institutions transgénérationnelles : immeubles hébergeant différentes générations, gérer sous le même toit des résidences pour personnes âgées et des structures d'accueil pour enfants
- Encourager et valoriser le bénévolat

#### **Aménagement du territoire**

- Avoir une approche de l'aménagement des espaces extérieurs qui soit favorable aux familles et créer des espaces de mixité sociale
- Planifier et organiser les transports à l'intention de toutes les générations
- Créer des espaces de vie et de rencontre entre cultures

#### **Approche axée sur l'espace social : réseau et structure**

- Renforcer l'approche axée sur l'espace social
- Pratiquer une information adaptée aux familles
- Renforcer les réseaux entre familles
- Dans le cadre de l'évaluation de l'impact social des politiques, intégrer un volet concernant l'impact sur les familles, mettre en place des commissions et des services spécialisés pour les familles

**TG** Mesures dotées d'une planification financière détaillée 2014-2018

#### **Un cadre favorable aux familles (de 25 000 à 45 000 francs par an)**

- Faire connaître les offres d'accueil pour enfants
- Dresser une vue d'ensemble et une analyse de la situation de l'accueil pour enfants
- Faire connaître l'existence des tests sur les moyens de concilier vie professionnelle et vie familiale
- Dresser une vue d'ensemble et une analyse de la situation de sécurité matérielle des familles
- Dresser une vue d'ensemble et une analyse de l'égalité des chances entre les sexes
- Projet Lohnmobil (exposition itinérante)
- Projet Teilzeitmann (campagne itinérante)

#### **Offre de conseil et formation des parents**

(de 157 000 à 187 000 francs par an, principalement pour la formation des parents)

- Réseau social Thurgovie
- État des instruments de détection et d'intervention précoces, projets de suivi
- Rencontres du réseau « Schule, Elternbildung und Migration » (école, formation des parents et migration)
- Coordination et soutien des organisations de formation des parents
- Calendrier des formations destinées aux parents
- Manifestation cantonale d'information

#### **Encouragement, protection et participation des enfants et des jeunes (de 157 000 à 285 000 francs)**

- Informations à l'intention des jeunes
- Réseau « Kinder- und Jugendförderung im Thurgau » (encouragement des enfants et des jeunes en Thurgovie)
- Base de données des projets et des offres d'encouragement destinées aux enfants et aux jeunes
- Conseil et évaluation des demandes des communes
- Soutien des activités communales et associatives d'enfance et de jeunesse
- Soutien de l'animation jeunesse en milieu ouvert
- Monitoring de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
- Stratégie d'ensemble de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
- Réseau « Jeunes et violence » et « Jeunes et médias »
- Soutien de projets dans le domaine de la prévention de la violence et de la protection des jeunes face aux médias

#### **Encouragement précoce (de 100 000 à 130 000 francs)**

- Exploitation et entretien de diverses plateformes d'information
- Documentation et évaluation continues (*bonnes pratiques*) des projets cofinancés
- Soutien de projets communaux dans le domaine de l'encouragement précoce
- Élaboration d'un plan cantonal d'encouragement précoce
- Mise en réseau et collaboration des spécialistes de la petite enfance
- Formations continues en matière de compétence transculturelle

#### **Tâches d'ordre général (de 13 000 à 33 000 francs)**

- Plan d'action sur les questions de générations
- Brochures, etc.

- Participation au groupe FamOS (Familles de Suisse orientale)  
Total par an 400 000 francs (2014 : 550 000 francs)

<b>TI</b>	<p>Le canton a fait réaliser deux analyses de la situation. Sur la base des résultats, il a élaboré 20 mesures réparties en six groupes :</p> <p><b>Encourager une politique de la famille dans l'entreprise</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Allègement fiscal pour les employeurs qui investissent dans les possibilités de concilier profession et vie familiale</li> <li>2. Soutien à l'élaboration de formes de travail flexibles pour les parents actifs ayant des enfants mineurs</li> <li>3. Création de structures d'accueil pour enfants propres à une entreprise ou mutualisées</li> <li>4. Label valorisant les entreprises adaptées aux familles</li> </ol> <p><b>Encourager la solidarité entre générations</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Sensibilisation et soutien spécialisé</li> <li>6. Coordination régionale via une plateforme d'information permettant d'échanger connaissances et expériences</li> <li>7. Adoption et diffusion de bonnes pratiques</li> </ol> <p><b>Adapter les structures d'accueil pour enfants aux besoins des familles</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Combinaison d'offres d'accueil scolaire et extrascolaire afin de couvrir toute la journée et toute l'année</li> <li>9. Définition de conventions intercommunales sur des offres d'accueil extrascolaire</li> <li>10. Délégation de la gestion des cantines scolaires et de l'accueil parascolaire à des offres d'accueil extrascolaire</li> <li>11. Création de plateformes régionales de coordination de l'information sur les offres d'accueil</li> </ol> <p><b>Forum des parents pour assurer la coordination de la formation des parents et des prestations de conseil</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. <i>Forum genitorialità</i> : projet de prévention destiné à tous les parents (renforcer les compétences, coordonner l'offre)</li> <li>13. <i>Parent as Teachers</i> : projet de prévention destiné à soutenir les jeunes enfants (de 0 à 3 ans) et les familles en difficulté</li> <li>14. <i>Tipi (Ticino progetti infanzia)</i> : projet de prévention destiné à encourager une culture commune de l'enfance</li> </ol> <p><b>Compléter les prestations complémentaires pour les familles avec des mesures d'intégration sur le marché du travail et de formation</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. État des compétences et des expériences professionnelles des bénéficiaires</li> <li>16. Mise en place éventuelle de nouveaux programmes de formation de rattrapage</li> <li>17. Accompagnement individuel à l'insertion professionnelle</li> </ol> <p><b>Adapter les prestations complémentaires pour les familles elles-mêmes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>18. Extension des allocations pour la petite enfance (<i>assegni di prima infanzia, API</i>) jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire, conformément au concordat Harnos (soit jusqu'à 4 ans)</li> <li>19. Adaptation de l'échelle d'équivalence aux connaissances les plus récentes</li> <li>20. Adaptation des plafonds et simplification en cas de remboursement des frais d'accueil des enfants</li> </ol>
<b>UR</b>	<p><b>Recommandations du groupe de projet</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Élaborer un plan d'ensemble pour la politique familiale</li> <li>2. Prendre en compte les besoins des familles (encourager la création de structures comme une commission aux questions familiales ou un organe pour les questions familiales au sein de l'administration)</li> <li>3. Créer des structures d'information et de conseil</li> <li>4. Gérer l'inventaire des prestations destinées aux familles (établi dans le cadre de l'élaboration du rapport)</li> <li>5. Créer un organe cantonal de conseil en matière budgétaire et de dettes</li> </ol>
<b>VD</b>	<p><b>Le rapport de 2007 recommande deux mesures</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Introduire des prestations complémentaires pour les familles</li> <li>■ Encourager l'introduction d'un congé parental</li> </ul>
<b>ZG</b>	<p>Le plan 2010 du gouvernement de Zoug comprend 19 mesures.</p> <p><b>Base légale et organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mettre en place les conditions légales et organisationnelles d'une politique familiale ciblée, continue et efficace. Le canton veille à une bonne répartition des tâches avec les communes.</li> <li>■ Introduire un organe de coordination pour les questions familiales</li> <li>■ Mettre en réseau les acteurs de la politique familiale et coordonner leur action</li> <li>■ Collecter régulièrement des données sur la situation des familles et évaluer l'efficacité des mesures de politique familiale</li> </ul> <p><b>Mise en place de conditions de vie favorables aux familles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mettre en place des conditions de vie attrayante pour les familles et encourager la mise à disposition de logements accessibles aux familles</li> <li>■ Soutenir à cette fin des corporations et des coopératives de logement d'intérêt public</li> </ul> <p><b>Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encourager les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle et développer l'offre d'accueil extrafamilial et parascolaire</li> <li>■ Encourager l'extension des places d'accueil extrafamilial et parascolaire et améliorer la situation des familles de jour</li> <li>■ Encourager l'accueil d'enfants présentant des besoins spécifiques</li> <li>■ Évaluer les directives cantonales de qualité en matière d'accueil pour enfants</li> <li>■ Encourager des conditions de travail favorables aux familles pour le personnel du canton</li> <li>■ Mettre à disposition des locaux pour une crèche au bénéfice du personnel du canton</li> </ul> <p><b>Sécurité sociale des familles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prendre des mesures soutenant la sécurité sociale des familles</li> <li>■ Vérifier s'il y a lieu de modifier les prestations sous condition de ressources versées par le canton</li> <li>■ Vérifier s'il y a lieu d'accorder de nouvelles exonérations fiscales pour les familles</li> <li>■ Étudier comment réduire les effets de seuil et les effets pervers qui s'oppose à une reprise d'activité</li> </ul> <p><b>Potentiel des familles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reconnaître le potentiel des familles et encourager des offres de conseil et de soutien adaptées</li> <li>■ Veiller à la bonne coordination des offres de conseil et de soutien ; vérifier que les groupes-cibles sont bien atteints</li> <li>■ Élaborer un plan d'action pour l'encouragement précoce des enfants</li> </ul>

- 
- Soutenir des offres de formation destinées aux parents dans différentes langues
  - Élaborer un programme visant à renforcer la santé des familles
  - Mettre en œuvre les mesures recommandées dans le plan d'action sur la détection précoce et la prévention du suicide
  - Organiser une campagne sur la brochure « Psychiatrie » dans les cabinets des médecins de famille
  - Améliorer l'accès des parents exerçant une activité lucrative aux offres de conseil pour les mères et pour les pères
  - Développer une politique d'information pour sensibiliser la population aux questions de politique familiale
  - Poursuivre le développement de la plateforme des familles sur [www.zg.ch](http://www.zg.ch)

Le **document de 2013** mentionne par ailleurs la poursuite des objectifs suivants :

- La Direction de l'éducation étudiera, avec les communes, la question de la gratuité pour les familles des piscines au bord du lac.
  - L'économie et le canton agiront de concert pour encourager des conditions de travail favorables aux familles.
  - Le canton de Zoug élaborera un rapport sur les familles.
- 

Évaluation BASS

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti  
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**