



RAPPORT SUR LES FAMILLES 2004



**Structures nécessaires pour une politique
familiale qui réponde aux besoins**



IMPRESSUM

Rapport sur les familles 2004: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins

Editeur

Département fédéral de l'intérieur (DFI), 3003 Berne
Internet: www.edi.admin.ch

Réalisation

Office fédéral des assurances sociales: Joana Guldimann (direction du projet); Aurélie Moeri, Isabelle Villard (collaboratrices scientifiques); Urs Portmann (direction du projet pour la partie statistique); Marc Stampfli, Jost Herzog, Maia Jaggi (représentant(e)s de la Centrale pour les questions familiales), Nicolas Eschmann (statistique).

Office fédéral de la statistique: Christoph Freymond (direction du projet à l'OFS), Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille, Walter Zingg.

Auteurs

Heidi Stutz, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, Berne.

Ueli Mäder, Corinne Sieber et Hector Schmassmann, Institut für Soziologie der Uni Basel / Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.

Hans-Martin Binder, Institut d'études politiques Interface, Lucerne.

Daniel Kübler, Institut de science politique de l'Université de Zurich.

Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier et Pia Wetzorke, Institut de science politique de l'Université westphalienne Wilhelm de Münster, Allemagne.

Traduction

Service de traduction de l'Office fédéral des assurances sociales: Verena Avanzini, Mauro Bagnaschi, Rudolf Herrmann, Lorenzo Lafranchi, Yvan Mudry, Crystel Müller-Lauber, Cinzia Panico, Béatrice Petit, Michèle Roquancourt, Luisa Rota, Jacqueline Sierro, Christian Viredaz.

Traducteurs externes: Monica Bruno Savoldelli, Marina Graham, Béatrice Lo Nigro, Flavia Molinari, Karin Singh, Bernadette von Arx.

Relecture

Ursula Frauchiger, Heidi Stutz, René Meier, Matteo Ferrari, Luc Montandon.

Photographies

Jean-Pierre Grüter

Conception graphique et mise en page

www.muellerluetolf.ch (Oliver Lütolf, Simone Kyburz)

Impression

Länggass Druck AG, Berne

Copyright: DFI, Berne 2004

Prix: CHF 25.–

ISBN: 3-909340-09-1

Tirage total: 4500 ex. (1000 f, 3000 d, 500 i)

Diffusion

OFCL, Vente des publications fédérales, 3003 Berne
Tél. +41 (0) 31 325 50 50, fax +41 (0) 31 325 50 58
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>
Numéro de commande: 318.804.f

RAPPORT SUR LES FAMILLES 2004

**Structures nécessaires pour une politique
familiale qui réponde aux besoins**



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFEJ	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CQF	Centrale pour les questions familiales
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FSE	Fédération des sociétés suisses d'employés
FSFP	Fédération suisse des femmes protestantes
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
ONG	Organisation non gouvernementale
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PS	Parti socialiste suisse
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
UDC	Union démocratique du centre
UPS	Union patronale suisse
USS	Union syndicale suisse

RAPPORT SUR LES FAMILLES 2004 – SOMMAIRE

Pour une politique familiale durable	4
Discours prononcé par le Conseiller fédéral Pascal Couchepin lors de la présentation du «Rapport sur les familles 2004» le 31 août 2004 à l'île St-Pierre	
Introduction	8
Résumé	10
Partie statistique: Les familles dans la statistique	21
Structure des ménages et formes familiales	24
Situation financière des familles	36
Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales	46
Offres d'accueil extra-familial	54
Les conditions de vie des familles	62
Comparaison entre pays	72
Partie thématique: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins	87
Chapitre 1: La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?	88
Chapitre 2: La politique familiale en Suisse	110
Chapitre 3: La politique familiale dans les cantons et les communes	144
Chapitre 4: La politique familiale de la Suisse en comparaison européenne	184
Chapitre 5: Mesures envisageables et éléments de discussion	208
Commentaire et point de vue de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF	210
Table des matières	222
Liste des photographies	224

POUR UNE POLITIQUE FAMILIALE DURABLE

Discours prononcé par le Conseiller fédéral Pascal Couchepin lors de la présentation du «Rapport sur les familles 2004» le 31 août 2004 à l'île St-Pierre

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de notre rencontre 2004 sur l'île St-Pierre.

Je souhaite, cette année, mettre la «politique familiale» au centre de nos réflexions. C'est en effet le thème politique transversal de notre époque, car il reflète les mutations sociales. L'évolution des structures familiales est le miroir de la société.

Le Rapport sur les familles retrace l'évolution des dernières décennies et constitue un état des lieux de la politique familiale actuelle

Tel est l'objectif principal du nouveau «Rapport sur les familles»: ce rapport, le deuxième du genre au niveau national après celui de 1978 (le rapport de suivi paru en 1982 et la récapitulation des contributions scientifiques parue en 1991 ne constituent pas véritablement un état des lieux), retrace les mutations de la famille au cours des dernières décennies en termes de statistiques, décrit les changements et met en lumière ce qui évolue en permanence sans que nous le remarquions.

Ce rapport analyse la politique familiale de manière critique. Il présente tous les aspects de cette politique, montre ce que font la Confédération, les cantons et les communes, et relève aussi les lacunes existantes. Enfin, il compare la politique familiale en Suisse à celle de trois pays européens (Allemagne, France et Grande-Bretagne).

Le rapport montre comment la politique familiale, conçue à son origine comme une politique de lutte contre la pauvreté, s'est efforcée au cours des dernières années d'améliorer la compatibilité entre vie familiale et activité professionnelle. Les raisons de cette évolution sont liées notamment à la politique de l'égalité, à la conjoncture économique, et à la situation sur le marché de l'emploi. Le Rapport sur les familles permet enfin de constater que les pays industrialisés européens admettent de plus en plus la nécessité d'une politique démographique.

Fossé entre le désir de fonder une famille et la réalité

La Suisse compte toujours moins d'enfants. Aujourd'hui, les femmes suisses ont moitié moins d'enfants qu'au milieu des années 60: en moyenne 1,4, alors qu'en 1970, elles en avaient 2,1. Comme vous pouvez le voir sur le graphique (graphique 3.2, p. 30), cette évolution s'accompagne d'une augmentation constante du nombre de femmes sans enfant, notamment chez les femmes ayant fait des études universitaires. Aujourd'hui, un cinquième des femmes n'a pas d'enfant.

Une première question se pose: les jeunes gens ont-ils de moins en moins envie d'avoir des enfants? Le graphique suivant (graphique 3.3, p. 31) nous montre que ce n'est pas le cas. Quel que soit le niveau d'études, le nombre d'enfants désirés dépasse le nombre d'enfants effectivement mis au monde. Cet écart s'accroît chez les femmes qui ont fait des études universitaires. Ce qui frappe, c'est que pendant la vie professionnelle, ces souhaits sont radicalement revus à la baisse. Cela prouve que les couples désireux de fonder une famille ou d'avoir d'autres enfants sont confrontés à trop d'obstacles.

Fossé entre le désir de travailler et les possibilités effectives

Nous constatons un deuxième point: les jeunes mères souhaitent travailler davantage. Elles sont plus nombreuses à travailler qu'autrefois. Dans presque la moitié des couples, la femme travaille à temps partiel et l'homme à plein temps. Mais c'est précisément parmi les mères que le taux de sans-emploi est le plus élevé (graphique 12.1, p. 52) et le taux de sous-emploi le plus fort (graphique 12.2, p. 53). Il est évident qu'il y a trop peu d'emplois à temps partiel. D'une manière générale, trop d'obstacles s'opposent à ce que les mères puissent travailler autant qu'elles le voudraient.

La Suisse a besoin de plus d'enfants et de plus de femmes qui travaillent

La société ne doit pas mettre des obstacles à ces souhaits. Les enfants font le bonheur des parents, mais aussi celui de la so-

ciété. Une société qui a davantage d'enfants est une société qui a moins de problèmes démographiques, des œuvres sociales plus stables et une capacité d'innovation plus forte.

Chacun sait aussi qu'il est avantageux pour l'économie suisse que les femmes, dont la formation est aussi bonne que les hommes, mettent à profit dans la vie professionnelle leurs compétences. Les cotisations qu'elles versent contribuent de surcroît à stabiliser les œuvres sociales.

La Suisse peut-elle réellement se permettre de renoncer aux compétences des femmes? Peut-elle se permettre de compter toujours moins d'enfants, notamment chez les universitaires? Ce sont là des questions délicates, et la comparaison européenne montre que les solutions ne sont pas évidentes.

La société doit prendre acte de ces faits. Refuser de voir la réalité ne sert à rien. C'est pourquoi j'espère que ce Rapport sur les familles incitera à la réflexion.

Pour une «politique familiale durable»

Il faut commencer par oser aborder la question de la natalité. C'est ce que font de plus en plus de pays européens. Pendant longtemps, la France a été le seul pays à aborder ouvertement le sujet. D'autres pays se mettent à discuter de politique démographique. C'est ainsi que l'Allemagne, où pour des raisons évidentes ce sujet était tabou depuis 50 ans, a commandé il y a six mois une étude qui a suscité beaucoup d'intérêt et dont j'approuve l'esprit. Celle-ci parvient à la conclusion que l'Allemagne doit viser un double objectif: augmenter le taux de natalité et le taux d'activité professionnelle des femmes.

Ceci est également valable pour la Suisse. Mais le libéral que je suis entend préciser un point: il n'appartient pas à l'Etat de s'ingérer dans la sphère privée des individus. Dans cet esprit, j'ai du mal à utiliser des termes comme «politique démographique» ou «politique nataliste». Le rôle de l'Etat doit se borner à éliminer les obstacles afin que les enfants désirés puissent venir au monde. Il doit aussi supprimer tout ce qui défavorise les femmes sur le marché du travail.

Pour cela, nous devons passer de la politique familiale traditionnelle à une politique familiale durable.

Principes d'une «politique familiale durable»

Que faut-il comprendre par «politique familiale durable»? Par rapport à la politique familiale traditionnelle selon laquelle il s'agit de faire quelque chose en faveur des familles, nous devrions nous préoccuper davantage de ce qui incite les jeunes couples à fonder une famille ou à avoir un deuxième ou un troisième enfant. C'est-à-dire nous demander comment faire en sorte que la vie familiale soit encore possible dans 20 ans. Nous devons procéder au même changement de paradigme qui a marqué la politique environnementale, financière ou sociale, c'est-à-dire mettre la durabilité au cœur des préoccupations.

Comme le montre le rapport, la politique familiale traditionnelle est conduite selon les axes suivants:

- redistribution verticale (compensation des charges et protection contre la pauvreté);
- redistribution horizontale (indemnisation des prestations fournies par les familles);
- lutte contre les désavantages structurels qui touchent les couples avec enfants (compensation par rapport à ceux qui n'ont pas d'enfant);
- intérêt de l'enfant;
- politique de l'égalité (hommes-femmes);
- politique démographique (surtout en France).

Quels sont dès lors les points essentiels d'une politique familiale durable? Il y en a un qui fait l'unanimité des experts. Ce n'est pas le manque de transferts monétaires qui est le principal obstacle à la réalisation du désir d'enfants, mais les problèmes qui se posent lorsque l'on veut concilier vie familiale et activité professionnelle. Ce ne sont donc pas les coûts directs occasionnés par les enfants qui sont un obstacle mais les coûts indirects, les coûts d'opportunité, qui amènent à choisir entre une vie avec enfant(s) et une vie sans enfant. De plus en plus souvent, cela conduit les couples à renoncer à avoir des ou d'autres enfants.

Si l'on veut mener une politique familiale durable, il faut donc avant tout réduire ces coûts d'opportunité, et par conséquent mettre la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle au centre de cette politique.

Le rapport recense les différentes manières de mener une politique familiale. Celle de la Suisse peut être qualifiée de libérale et subsidiaire, ce qui la différencie du modèle social-démocrate des pays nordiques, du schéma «familialiste» français, mais aussi des politiques peu développées des pays du sud de l'Europe. C'est au système anglais que la politique suisse s'apparente le plus, mais à un niveau plus élevé sur le plan quantitatif.

On retrouve ces disparités, en partie d'origine culturelle, lorsqu'on compare les modèles des cantons et des communes. C'est ainsi que la politique familiale tessinoise a peu de points communs avec celle d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Faudrait-il dès lors que la Confédération intervienne?

Actuellement, deux questions de ce genre sont discutées au Parlement. Il s'agit de savoir, d'une part, si les allocations familiales doivent être réglées au niveau fédéral et, d'autre part, si les prestations complémentaires destinées aux familles dans le besoin doivent aussi être aménagées au niveau fédéral. Dans les deux cas, il y a de bons arguments pour et contre une plus grande influence de la Confédération. Le Conseil fédéral se penchera sur le sujet dès que des projets concrets auront été élaborés.

Comme je l'ai déjà dit, il est clair, s'agissant d'une politique familiale durable, que les deux initiatives parlementaires en suspens sur ces questions, qui sont des projets de transferts monétaires, ne contribuent qu'indirectement à concilier vie familiale et vie professionnelle. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme les priorités d'une politique familiale durable.

De plus, la politique familiale durable doit être menée à tous les niveaux sans être assimilée à un transfert de tâches des cantons à la Confédération. L'essentiel est qu'une politique familiale durable soit largement reconnue de tous et à tous les niveaux.

Points essentiels d'une «politique familiale durable»

J'aimerais citer quelques points essentiels d'une politique familiale durable. Ils concernent, l'échelon fédéral, cantonal ou communal ainsi que les niveaux non étatiques.

1. Pour améliorer la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, il faut si possible instaurer partout des **«périodes blocs» au jardin d'enfants et à l'école**. Le Conseil fédéral, sur proposition de mon département, s'est déclaré prêt à accepter des motions dans ce sens (groupe radical-libéral/Langenberger). Celles-ci exigent que tous les cantons s'y mettent. A défaut, la Confédération devra intervenir, comme cela a été le cas pour l'harmonisation de la rentrée des classes. Il faut de surcroît augmenter l'offre d'écoles de jour au niveau cantonal.
2. Il est souhaitable de **scolariser les enfants plus tôt**. Cette mesure est nécessaire pour des raisons de politique familiale et pour des motifs de formation et d'intégration. Vous voyez sur le graphique (graphique 15.1, p. 60) les différences cantonales quant aux entrées au jardin d'enfants. Vous constatez sur le graphique suivant que les performances scolaires en Suisse dépendent trop du niveau de formation des parents (graphique 16.1, p. 64). Une entrée à l'école plus précoce permettra de lutter contre cela.
3. **Crèches**: les crèches sont une excellente chose tant dans l'optique de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale que dans celle de la politique d'intégration et de l'égalité des chances. Elles répondent à un véritable besoin. Sachant que l'offre est insuffisante dans de nombreuses parties du pays, le Parlement a créé des incitations financières. Il s'agit d'une mesure d'encouragement de la Confédération limitée dans le temps.
Je me demande toutefois quel doit être le rôle de l'Etat à long terme dans ce domaine. Je me demande en particulier si les subventions allouées aux crèches par l'Etat ne pourraient pas être aménagées en fonction de la demande. Aujourd'hui, ce sont les places qui sont subventionnées. Demain, on pourrait imaginer un système où les demandeurs recevraient des bons d'assistance. Ainsi, les fournisseurs de prestations seraient soumis à une certaine concurrence. Je vais charger l'administration d'étudier un modèle de ce genre. Sur la base des résultats de cette étude, les communes ou les cantons pourraient démarrer des expériences.

4. Je pense qu'il faudrait créer au niveau cantonal une **Conférence des directeurs des affaires familiales** qui s'occuperait uniquement des questions relatives à la famille et assurerait une certaine harmonisation intercantonale. Une étude publiée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) démontre que plusieurs cantons ne mènent pas encore une politique familiale cohérente.

5. Des organismes privés devraient établir des **barèmes** pour noter les communes et les cantons favorables aux familles et pour promouvoir la compétitivité entre les localités.

6. Des **contrats pour la famille** (autorités communales, paroissiales, familles, entreprises locales) allant dans le sens de partenariats public-privé pourraient être institutionnalisés au niveau des **communes**, qui est l'échelon idoine en matière de politique familiale concrète.

7. Il convient, dans l'esprit d'une **«alliance stratégique»** en faveur de la famille, d'intégrer le monde de l'entreprise. Il faudrait instaurer au niveau national une alliance entre les autorités et les (grandes) entreprises pour promouvoir une culture d'entreprise favorable à la famille. Le Département de l'Économie a pris de telles initiatives en réponse à une motion. Nous avons besoin de modèles de temps de travail favorables à la famille. On peut songer ici aussi à des barèmes ou à des systèmes de certification.

8. Il est nécessaire de continuer à élaborer régulièrement des **rapports sur les familles**. C'est pourquoi j'ai décidé de faire mettre à jour la partie statistique du rapport tous les deux ans. Il faut aussi améliorer les statistiques sur les thèmes relevant de la politique familiale (allocations pour enfant, offres d'accueil extra-familial).

9. Dans le domaine de l'imposition de la famille, il s'agit de réaffirmer le principe important de **l'imposition individuelle**. Pour lutter contre la pauvreté des familles, on pourrait étudier l'instauration d'un **impôt négatif sur le revenu** ou des bonifications fiscales pour les working poor. Le graphique suivant

(graphique 6.2, p. 39) vous montre que ce problème n'est pas encore résolu à l'heure actuelle.

10. Enfin, **le congé maternité** fait lui aussi sens dans le contexte d'une politique familiale durable.

Il faut susciter un vaste débat

L'une des conclusions du présent Rapport sur les familles est qu'il faut élaborer une stratégie au niveau national. J'ai esquissé les grands traits du projet de politique familiale durable. Les dix points essentiels proposés doivent maintenant être discutés et complétés.

Je souhaite qu'un vaste débat sur la politique familiale durable s'instaure, car la politique familiale est une politique sociétale au meilleur sens du terme.

Il ressort d'études comparatives réalisées dans les pays voisins que les particularités culturelles et les traditions jouent un grand rôle dans la politique familiale. Ainsi, la même recette de politique familiale durable n'aura pas partout le même succès. En Suisse, des études montrent que les mutations qui se produisent dans le monde du travail (toujours plus d'horaires de travail irréguliers, fréquents changements de lieu de travail, etc.) rendent la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale plus difficile. Le temps consacré à la famille et celui consacré à l'activité professionnelle s'imbriquent, les disparités quant à la durée et au lieu de l'activité professionnelle peuvent détruire le vécu quotidien de la famille. Nous aurons besoin à l'avenir de nouveaux rapports sur les familles et de nouvelles analyses.

La pire des attitudes serait de fermer les yeux face à l'évolution actuelle. D'où la manifestation d'aujourd'hui.

Sans enfant, une société n'a pas d'avenir. L'Europe l'a compris. La Suisse doit, elle aussi, se réveiller.

Je vous remercie de votre attention.

INTRODUCTION

Le Rapport sur les familles répond à la recommandation parlementaire Stadler du 12 décembre 2000 (00.3662), qui invite le Conseil fédéral à remettre tous les cinq ans au Parlement un rapport sur la situation des familles dans notre pays. Elaboré sous la responsabilité de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il contient des contributions de l'Office fédéral de la statistique et d'experts n'appartenant pas à l'administration.

D'autres études présentant l'état de la politique familiale ont été publiées auparavant: en 1978, le «Rapport sur la situation des familles en Suisse»; en 1982, le rapport «La politique familiale en Suisse», qui contient toute une série de recommandations relatives à la politique familiale; et en 1991, le recueil «Familles en Suisse», regroupant de nombreux articles signés par des chercheurs renommés.

Le présent rapport comprend une partie statistique, qui fournit des données importantes concernant la politique familiale et qui sera régulièrement mise à jour. Il contient aussi une partie thématique, consacrée à un sujet crucial faisant actuellement l'objet de débats. Une liste de mesures envisageables et un commentaire indépendant de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF complètent ce rapport.

La partie statistique porte sur une série de domaines et de thèmes importants pour la politique familiale. Ceux-ci ont été choisis en sollicitant des experts. Pour une question de place, il n'a pas été possible de présenter des statistiques plus détaillées.

La partie thématique porte sur la problématique suivante: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins. Les mutations sociales et l'évolution économique des dernières décennies, ainsi que leurs conséquences pour les familles et la politique familiale, ont été à l'origine de ce choix. Dans les années 1990, la famille fait plus souvent l'objet de débats politiques, et ce pour diverses raisons: une partie importante des familles sont pauvres ou risquent de le devenir; l'intégration sur le marché du travail de mères généralement bien formées pose problème; on prend conscience que les prestations fournies par les familles méritent une compensation. Ces chan-

gements ont ainsi abouti à ce que l'on s'intéresse de plus près à la politique familiale et à son mode de fonctionnement en Suisse. Les questions d'organisation et de compétences, et les fondements de la politique familiale, sont au centre de ce rapport.

Dans le premier chapitre de la partie thématique, les notions de famille, de politique familiale et de «politique familiale qui répond aux besoins» sont discutées et définies. Plusieurs motifs et objectifs concevables en matière de politique familiale sont aussi présentés. Pour que le vaste champ des mesures de politique familiale puisse être mieux appréhendé, quatre niveaux d'intervention ont été spécifiés. Ce premier chapitre a servi de référence pour les contributions analysant l'état actuel de la politique familiale en Suisse (chapitre 2), ainsi qu'aux niveaux cantonal et communal (chapitre 3), et pour la comparaison entre la Suisse et d'autres pays (chapitre 4).

Partant des résultats de ces analyses, les auteurs ont cherché à répondre aux questions suivantes: Quelles mesures sont à même d'améliorer la politique familiale (organisation, structure, bases)? Et comment ancrer la politique familiale dans le système politique suisse pour qu'elle soit efficace? Les mesures structurelles envisageables ont été déterminées en avril 2004, dans le cadre d'un atelier réunissant les auteurs, le comité scientifique ainsi que d'autres experts.

Le public cible de ce rapport est l'ensemble des personnes qui s'intéressent à la politique familiale. Une démarche en deux phases a donc été adoptée pour la partie thématique. Trois projets de recherche ont été réalisés, dont les résultats sont présentés dans des publications séparées contenant aussi des explications sur la méthode utilisée. C'est sur cette base qu'ont été rédigées les contributions destinées au Rapport sur les familles. Celles-ci se devaient d'être facilement compréhensibles et de contenir un minimum de développements destinés aux seuls spécialistes.

Le rapport est illustré par des photographies de Jean-Pierre Grüter, qui a cherché à mettre en évidence la diversité des types de familles vivant aujourd'hui en Suisse.

Ont fait partie de l'équipe de projet: Joana Guldimann (cheffe de projet), Isabelle Villard (collaboratrice scientifique), Aurélie Moeri (collaboratrice scientifique), Urs Portmann (chef de projet de la partie statistique) et Marc Stampfli (représentant de la Centrale pour les questions familiales). En outre, Jost Herzog et Maia Jaggi, respectivement chef et cheffe suppléante de la Centrale pour les questions familiales, ont aussi grandement collaboré au projet.

A l'Office fédéral de la statistique, la direction du projet était assumée par Christoph Freymond. Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille et Walter Zingg, tous de l'Office fédéral de la statistique, Nicolas Eschmann de l'Office fédéral des assurances sociales et Heidi Stutz du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS ont collaboré à la conception et au contenu de la partie statistique.

Les auteurs des contributions de la partie thématique sont:

- Heidi Stutz, du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS (chapitre 1);
- Prof. Ueli Mäder, Corinne Sieber et Hector Schmassmann, de l'Institut de sociologie de l'Université de Bâle et de la Hochschule für Pädagogik und soziale Arbeit beider Basel (chapitre 2);
- Hans-Martin Binder, d'Interface Institut d'études politiques à Lucerne et le Prof. Daniel Kübler, de l'Institut de science politique de l'Université de Zurich (chapitre 3);
- Prof. Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier et Pia Wetzorke, de l'Institut de science politique de l'Université westphalienne Wilhelm de Münster, Allemagne (chapitre 4).

Le projet a bénéficié des conseils d'un comité scientifique composé des personnes suivantes: Beat Fux (Université de Zurich), Christine Rothmayr (Université de Genève), Franz Schultheis (professeur à l'Université de Genève), Hans-Joachim Schulze (professeur à l'Université d'Amsterdam, Pays-Bas), Wolfgang Walter (Constance, Allemagne) et Bernadette Bawin-Legros (professeure à l'Université de Liège, Belgique).

Rapports de recherche

Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas: Familienpolitik auf Bundesebene (La politique familiale au niveau fédéral). Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. N° de commande: 318.010.8/04 d

Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Olivier; Helbling, Marc; Maggi, Jenni: Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz (La politique familiale aux niveaux cantonal et communal. Programmes de politique familiale et coalitions en faveur de la politique familiale dans quatre cantons et huit communes de Suisse). Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. N° de commande: 318.010.9/04 d

Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia: Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich (La politique familiale en Suisse et dans d'autres pays). Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. N° de commande: 318.010.10/04 d

Les rapports de recherche (uniquement en allemand) peuvent être commandés à l'adresse suivante:
OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne, www.bbl.admin.ch/fr/bundespublikationen

RÉSUMÉ

Le Rapport sur les familles répond à la recommandation parlementaire Stadler (00.3662), qui invite le Conseil fédéral à remettre tous les cinq ans au Parlement un rapport sur la situation des familles dans notre pays. Elaboré sous la responsabilité de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il contient des contributions de l'Office fédéral de la statistique et d'experts n'appartenant pas à l'administration.

Le rapport contient une partie statistique et une partie thématique. La partie thématique traite des structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins. Ce sujet a été choisi en raison des grandes mutations que les familles ont connues et des changements profonds de leurs conditions de vie au cours des dernières décennies (comme en témoigne la partie statistique). La politique familiale a aussi fait de plus en plus souvent l'objet de débats politiques. La partie thématique présente des analyses de la politique familiale menée par la Confédération, les cantons et les communes, ainsi qu'une comparaison entre pays. Sur la base de ces analyses, un débat avec des experts a permis de déterminer des mesures structurelles susceptibles de renforcer la politique familiale. Le rapport est complété par un commentaire indépendant de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF.

1. Les familles dans la statistique

La partie statistique fournit des données de référence relatives à la situation et aux évolutions récentes des familles en Suisse. Les domaines étudiés ont été choisis en collaboration avec des experts. Les principaux résultats des recherches sont présentés ci-dessous.

Structure des ménages et formes familiales

La structure des ménages et les formes familiales ont beaucoup changé ces dernières années. Il y a aujourd'hui un tiers de ménages en plus qu'en 1970. Les ménages sans enfant, dont le nombre a presque doublé, sont à l'origine de cette augmentation. Par contre, le nombre de ménages avec enfants est resté constant. Une bonne moitié de la population vit toujours au sein d'un ménage familial.

Les familles comptent en moyenne deux enfants, les parents mariés ayant souvent plus d'enfants que les personnes élevant seules leurs enfants ou les couples non mariés. Près de la moitié des parents mariés ont deux enfants, et un tiers un enfant. Une bonne moitié des personnes élevant seules leurs enfants et des couples non mariés ont un seul enfant.

Il y a aujourd'hui un peu moins d'enfants de parents mariés et un peu plus d'enfants vivant avec un seul de leurs parents qu'en 1980. Quatre cinquièmes des enfants ont une sœur ou un frère.

Actuellement, les femmes et les hommes se marient plus tard. Ils sont plus âgés lors de la naissance de leur premier enfant et ont moins d'enfants qu'en 1970. Lors de la naissance de leur premier enfant, les femmes ont 29 ans en moyenne, et les hommes 32. A l'heure actuelle, il naît deux fois moins d'enfants qu'au milieu des années 1960. A noter que ce recul des naissances a été interrompu par une hausse de la natalité au début des années 1990. Une femme a en moyenne 1,4 enfant contre 2,1 en 1970. Cette évolution s'accompagne d'une augmentation continue du nombre de femmes sans enfant. Aujourd'hui, une femme sur cinq reste sans enfant.

De plus en plus de couples divorcent, notamment parmi ceux qui n'ont pas d'enfant. Le nombre de divorces a été multiplié par trois depuis 1970. Presque deux fois plus d'enfants sont touchés par des situations de divorce. Le plus souvent, ils ont entre 5 et 14 ans.

Situation financière des familles

Les familles disposent d'un revenu moins élevé que les ménages sans enfant et en dépensent une partie plus importante. Les frais de logement et les dépenses liées aux enfants constituent les postes les plus importants de leur budget.

Les coûts liés aux enfants sont difficiles à évaluer, car ils dépendent fortement de la taille du ménage, du nombre et de l'âge des enfants, ainsi que du niveau de revenu. Un enfant seul coûte proportionnellement plus cher que deux enfants, et les enfants plus âgés occasionnent davantage de dépenses que les

plus jeunes. Les parents qui ont plus d'argent en déboursent aussi davantage pour leurs enfants. On estime qu'un enfant coûte plus de 1800 francs par mois dans une famille monoparentale, contre 1000 francs pour un couple qui a deux enfants.

Les familles attribuent une part plus importante de leur budget à leur logement que les autres ménages. Proportionnellement, ce sont les personnes qui élèvent seules leurs enfants qui dépendent le plus d'argent pour leur logement, ce poste absorbant environ un quart de leur revenu. Même si elles déboursent proportionnellement beaucoup d'argent pour leur logement, la part des familles (20%) disposant de moins d'une pièce par personne est plus importante que celle des ménages dans leur ensemble (5%), ce qui signifie qu'elles vivent à l'étroit.

Les familles ont plus de risques de devenir pauvres, tout particulièrement les familles monoparentales (23% d'entre elles sont touchées) et les couples ayant deux enfants ou plus (20%). Près d'un quart des familles monoparentales vit en dessous du seuil de pauvreté; elles reçoivent plus souvent que la moyenne des prestations de l'aide sociale. Les avances sur pensions alimentaires jouent un rôle important pour les personnes élevant seules leurs enfants. Dans le canton de Zurich par exemple, environ 20% des enfants vivant avec un seul de leurs parents bénéficiaient de pensions alimentaires en 2001.

Les allocations familiales et les déductions fiscales sont les instruments les plus importants des politiques familiales cantonale et fédérale. Les allocations familiales sont réglées au niveau des cantons, à l'exception des allocations versées aux personnes travaillant dans l'agriculture. Les conditions d'octroi et les montants varient énormément d'un canton à l'autre, les sommes mensuelles allouées s'élevant de 150 à 344 francs par enfant. Il existe aussi des différences marquées en matière de déductions fiscales. Par ailleurs, les déductions ont fortement augmenté dans tous les cantons au cours des dernières décennies.

Dans près de la moitié des cantons, des prestations sont versées aux familles qui perçoivent de bas revenus, ont des enfants en bas âge et sont dans le besoin. Dans ce cas aussi, il existe de

très grandes différences, tant en ce qui concerne le montant que la durée de versement des prestations.

Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales

Les mères travaillent plus fréquemment qu'autrefois, en particulier lorsqu'elles ont reçu une bonne ou une très bonne formation. Dans près de la moitié des couples parentaux, la femme exerce une activité lucrative à temps partiel et l'homme une activité à plein temps.

La situation familiale a une influence sur le taux d'activité et le taux d'occupation des femmes. En règle générale, les femmes qui n'ont pas d'enfant travaillent. Deux tiers des femmes qui ont des petits enfants exercent une activité lucrative, le plus souvent à temps partiel. Les trois quarts des femmes recommencent à exercer une activité salariée lorsque leurs enfants commencent à aller à l'école. Souvent, les mères souhaiteraient travailler davantage; un quart des femmes est en situation de sous-emploi. Les femmes élevant seules leurs enfants exercent plus souvent une activité lucrative que les mères qui ont un mari ou un compagnon. La différence est fortement marquée lorsque les enfants sont petits. Les pères qui ont des enfants exercent plus souvent une activité lucrative que les autres; autrement dit, ils se retrouvent moins souvent au chômage. Il n'existe pas d'autre corrélation entre leur situation familiale et l'exercice d'une activité lucrative. La part des pères dans le total des hommes au chômage (un tiers) est plus petite que celle des mères dans le total des femmes au chômage (la moitié).

Les familles consacrent beaucoup plus de temps que les ménages sans enfant à l'exercice d'une activité professionnelle, aux tâches domestiques et familiales. La charge est plus importante dans les ménages ayant de petits enfants. Si le temps consacré à l'ensemble de ces deux tâches est le même pour les deux sexes, les différentes tâches sont inégalement réparties. Même lorsqu'elles exercent une activité lucrative, ce sont surtout les femmes qui prennent en charge les enfants et effectuent les travaux domestiques. Lorsqu'ils fondent une famille, les hommes consacrent encore moins de temps qu'avant aux travaux domestiques. Ils participent à la prise en charge des enfants. On peut

relever que les femmes accordent beaucoup plus d'importance que les hommes aux conflits concernant les travaux domestiques.

L'environnement familial a une influence déterminante sur les prestations scolaires. Les aptitudes en matière de lecture, ainsi que la communication et les dialogues quotidiens entre les parents et les enfants sont des facteurs qui jouent un rôle important pour la réussite à l'école. Le niveau de formation des parents n'est pas sans conséquence: les enfants de parents ayant un niveau de formation moyen ou élevé sont ceux qui savent le mieux lire.

Accueil extra-familial des enfants

Un tiers des ménages ayant des enfants recourt à des offres d'accueil extra-familial. La part a doublé en dix ans. 60% des familles ne recourent à ces offres qu'un jour par semaine au plus. Dans environ la moitié des familles, ce sont les grands-parents qui s'occupent des enfants, surtout lorsque la prise en charge ne dure que quelques heures. Lorsque les besoins sont plus importants, les offres de prise en charge (structures d'accueil collectif de jour, mamans de jour) jouent un rôle important. Les offres varient beaucoup selon les régions. C'est dans le canton de Genève qu'elles sont les plus nombreuses.

Il y a peu de cantons dans lesquels l'offre en matière d'école enfantine ou d'école maternelle tient suffisamment compte des besoins qu'ont les parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. Si, d'un côté, la fréquentation d'une telle école permet de décharger les parents, de l'autre, de nombreux problèmes de coordination se posent quant aux horaires des écoles, au nombre d'heures par semaine, au nombre de semaines par année, etc. Dans ce domaine, il existe de grandes différences selon les cantons et les communes, même si presque tous les enfants de tous les cantons fréquentent l'école maternelle. Dans la majorité des cantons, les enfants suivent l'école enfantine 15 à 20 heures par semaine.

Comparaison entre pays

Des comparaisons statistiques ont été effectuées entre les pays suivants: l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Des tendances com-

parables à celles observées en Suisse ont été relevées dans tous les autres pays.

Dans tous les pays examinés, les femmes ont moins d'enfants qu'autrefois et sont plus âgées lorsqu'elles ont leur premier enfant. Le nombre de naissances hors mariage a fortement augmenté. En Suède, la majorité des enfants naissent hors mariage. En Suisse, phénomène frappant, cette part est beaucoup moins importante (11,4%), tout comme en Italie.

Il y a moins de mariages et les divorces sont plus fréquents. Mais il existe d'importantes différences entre les pays. Deux tiers des Italiennes se marient au moins une fois dans leur vie. Mais les divorces sont plutôt rares dans la Péninsule. En Suède par contre, moins de la moitié des femmes se marient, et plus de la moitié de celles qui se marient divorcent. Les tendances sont moins marquées en Suisse.

La part des femmes exerçant une activité lucrative est plus basse que celle des hommes, et les femmes travaillent beaucoup plus souvent à temps partiel. Il est intéressant de noter qu'il n'existe aucune corrélation entre le taux d'activité des femmes et la natalité. Des différences entre pays existent en matière de participation à la vie active des personnes élevant seules leurs enfants. En Allemagne, en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, plus de la moitié de ces personnes n'exercent pas d'activité lucrative. En Italie par contre, les deux tiers d'entre elles travaillent à plein temps.

C'est en Suisse que le taux d'activité des femmes est le plus haut. La part des femmes travaillant à temps partiel est la deuxième en importance. Par ailleurs, le pays compte un nombre comparativement très élevé de personnes élevant seules un enfant et travaillant à temps partiel.

Tous les pays ont relevé le niveau des prestations aux familles entre 1995 et 2000, mais la hausse n'a de loin pas été partout aussi forte. Les hausses les plus importantes ont eu lieu en Italie (8,2%) et en Allemagne, et les plus faibles en Suisse (1,8%), en Autriche et aux Pays-Bas.

Ces chiffres témoignent des mutations ayant affecté les familles et leurs conditions de vie. Ces mutations ont eu un grand impact sur la politique familiale. C'est là l'objet de la partie thématique du rapport.

2. Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins

Comme il n'existe aucune définition générale de la «famille», de la «politique familiale» et d'une «politique familiale qui répond aux besoins», ces notions font l'objet d'une discussion préliminaire en vue de dégager des définitions qui serviront de base aux analyses faites aux niveaux fédéral, cantonal et communal, ainsi qu'à la comparaison entre la politique familiale suisse et celle d'autres pays européens.

2.1 La politique familiale aujourd'hui: que recouvre-t-elle?

Le rapport définit la famille comme un groupe social d'un genre particulier, fondé avant tout sur les relations entre parents et enfants, et reconnu comme tel par la société. Le groupe cible de la politique familiale est néanmoins limité aux relations entre les parents et leurs enfants à charge de moins de 25 ans. On parle ici de politique familiale au sens d'activités exercées par des organisations étatiques ou privées afin d'influencer la reconnaissance des prestations et services fournis – ou qui devraient être fournis – dans la famille et par elle.

Les motifs essentiels de la politique familiale suisse qui ressortent de l'analyse sont les suivants:

- protection contre la pauvreté (redistribution verticale);
- redistribution horizontale entre ménages avec enfants à charge et ménages sans enfant;
- égalité entre femmes et hommes au regard de la répartition des tâches et des rôles;
- égalité des chances entre les enfants.

Une «politique familiale qui répond aux besoins» poursuivra par définition ces quatre objectifs. Elle doit en outre s'orienter

sur les besoins des femmes, des hommes et des enfants dans leur interaction avec la famille et la société. Elle visera à ce que les charges familiales soient financièrement supportables, que le choix de la forme de vie familiale soit libre, et que les prestations de toutes les familles – quelle que soit leur forme – soient également reconnues.

Le rapport distingue quatre niveaux d'intervention de la politique familiale, qui regroupent au total douze domaines: les interventions économiques, socio-écologiques, pédagogiques, ainsi que les interventions au sein de la famille. Pour atteindre ses buts, une «politique familiale qui répond aux besoins» doit intervenir à ces différents niveaux, en tenant compte des défis actuels, ainsi que des domaines où le besoin de réformes – tant au niveau fédéral que cantonal – se fait sentir.

2.2 La politique familiale en Suisse

Le paysage politique suisse, et donc aussi la politique familiale au niveau national, sont marqués par deux conditions cadres essentielles: le fédéralisme et le principe de subsidiarité. La structure fédéraliste se caractérise par le haut degré d'autonomie laissée aux cantons. Les domaines dans lesquels aucune compétence n'a été conférée à la Confédération sont du ressort des cantons. Quant au principe de subsidiarité, il exige que seules soient remplies au niveau fédéral les tâches nécessitant une réglementation uniforme et que les cantons et les communes ne sont pas en mesure d'accomplir seuls. Les cantons organisent donc de manière indépendante d'importants domaines politiques. Dans de nombreux domaines, la Confédération fixe le cadre légal et les cantons réalisent la politique, avec une plus ou moins grande marge de manœuvre. En d'autres termes, il appartient aux cantons d'appliquer la plupart des politiques fédérales. La tendance semble être à un accroissement des compétences législatives de la Confédération.

La Suisse n'a pas une conception d'ensemble de la politique familiale. Les bases légales de cette politique se trouvent dans des conventions internationales qu'elle a ratifiées, dans la Constitution fédérale et dans des lois fédérales. Les principaux articles constitutionnels en matière de politique familiale sont l'article 41, qui

comprend des buts sociaux visant spécialement la famille, et l'article 116, qui énonce notamment que la Confédération prend en considération les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches et qu'elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

Les mesures de politique familiale discutées au niveau fédéral relèvent principalement du domaine économique. Le débat se concentre sur l'imposition des familles, les allocations familiales, l'allocation de maternité et les prestations complémentaires destinées aux familles. Au niveau socio-écologique, les interventions de la Confédération sont moins importantes. On mentionnera certaines dispositions du droit du travail, les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et l'encouragement à la construction de logements. Quant aux interventions pédagogiques, il n'en existe pratiquement pas au niveau fédéral. La seule que l'on puisse citer est la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse. Cependant la Confédération soutient les organisations faïtières qui proposent des conseils et des programmes de formation des parents. S'agissant enfin des interventions au sein de la famille, la Confédération s'engage dans le domaine de la protection de l'enfance et contre la violence domestique.

Le changement profond des structures des ménages et des familles, ainsi que l'évolution des parcours de vie à partir des années 1960, ont également marqué la politique familiale. La conception familialiste a perdu toujours plus de terrain au profit d'une approche émancipatrice, qui met l'accent sur l'individu et l'amélioration de sa situation. C'est également dans ce contexte qu'il faut voir le Rapport sur la famille de 1982, appelant à la reconnaissance des prestations fournies par les familles et de la diversité des formes de famille. Ce rapport traite en détail le thème de la politique familiale et contient une série de revendications en la matière qui sont toujours d'actualité. L'administration fédérale s'y est référée pour revaloriser le rôle de la Centrale pour les questions familiales. Citons encore comme étapes importantes pour la politique familiale la révision du droit de l'enfance (1979), l'introduction de l'article sur l'égalité dans la Constitution fédérale (1981) et le nouveau droit matrimonial (1988).

La politique familiale va gagner en importance dans les années 1990. Différents thèmes sont lancés non seulement par le PDC, mais aussi et surtout par le PS et divers acteurs sociaux (pro jeunesse, Pro Familia). Devant l'évolution économique et la pluralisation des parcours de vie et des formes de famille, le débat se focalise davantage sur la situation économique des familles (coût de l'enfant, pauvreté) et sur les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle. Dans les années 1990, les étapes importantes pour la politique familiale sont notamment l'Année de la famille (proclamée par l'ONU en 1994), l'institution de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF, 1995), la loi sur l'égalité (1996), la ratification de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (1997), le droit du divorce (2000) et la nouvelle Constitution fédérale (1999). Le rejet par le peuple de l'assurance-maternité en 1999 est aussi un événement qui a son importance dans l'histoire de la politique familiale.

Comme on l'a relevé dans sa définition, la politique familiale est multiple et se présente donc comme une tâche transversale. Il en résulte que de nombreux acteurs très différents s'engagent dans ce domaine. Les principaux acteurs au niveau fédéral sont le Conseil fédéral, le Parlement et les partis gouvernementaux ainsi que les Verts. Mais de nombreuses organisations publiques, semi-privées ou privées sont également actives sur ce terrain. Mentionnons entre autres l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse, Travail.Suisse, pro jeunesse, Pro Familia et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). Au niveau des cantons, les organes les plus importants sont la Conférence des gouvernements cantonaux, les conférences des directeurs cantonaux des départements concernés (p. ex. la CDAS) et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Dans l'administration fédérale, la Centrale pour les questions familiales remplit une fonction coordinatrice; de nombreux autres services s'occupent également de questions de politique familiale.

Au milieu des années 1990, lorsque la famille est devenue un thème de débats politiques – ce qui s'est aussi traduit par une augmentation du nombre d'interventions parlementaires portant sur la politique familiale – les partis gouvernementaux, parmi

d'autres, ont rédigé des déclarations de principe en la matière. Celles-ci ne se différencient guère l'une de l'autre dans leurs affirmations générales. Le PRD et l'UDC mettent l'accent sur la responsabilité personnelle. Par contre, dans les propositions de réforme concrètes, des différences importantes apparaissent, résultant de la diversité des orientations idéologiques. On fera la distinction entre les orientations chrétienne-conservatrice (PDC), libérale (PRD), libérale-conservatrice (UDC) et sociale-démocratique (PS).

Les positions des acteurs sont restées constantes depuis les années 1990, mais les coalitions entre eux ont changé. La première a été formée par les acteurs d'obédience sociale-démocratique et ceux défendant une vision chrétienne-conservatrice. Son objectif principal est de réaliser une compensation sociale des charges familiales: le choix de la famille comme forme de vie ne doit pas entraîner une discrimination économique. Cette coalition préconise une solution fédérale pour les allocations familiales et l'introduction au niveau fédéral de prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus. Ces deux groupes d'acteurs ont été rejoints, dans un second temps, par les partisans d'une idéologie libérale. Ensemble, ils veulent améliorer les conditions cadres sociales pour qu'elles permettent de mieux concilier profession et famille. Ces acteurs se sont mobilisés pour l'introduction d'un congé maternité de 14 semaines pour les femmes exerçant une activité lucrative, financé par le régime des allocations pour perte de gain, et pour que la Confédération libère des fonds afin de favoriser la création de places d'accueil extra-familial pour enfants. En ce qui concerne l'imposition des familles, les positions des acteurs sont plus dispersées.

Dans les années 1990, deux regroupements distincts d'acteurs sociaux ont formulé des revendications de politique familiale. Cinq groupements nationaux (la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, la Conférence suisse des institutions d'action sociale, Pro Familia Suisse, pro juventute et l'Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale») ont formé ensemble «Perspective – Politique familiale». L'autre regroupement réunit l'Union patronale suisse, Pro Familia et pro juventute autour d'une «plate-forme de politique familiale».

2.3 La politique familiale dans les cantons et les communes

En matière de politique familiale – et de politique sociale en général – les cantons et les communes jouissent de larges compétences. Mis à part les assurances sociales réglementées à l'échelon national, la Confédération intervient peu dans ce domaine. Il est donc logique d'étudier de plus près la politique familiale des cantons et des communes à partir de quelques exemples. Avec un choix portant sur les cantons de Zurich, Lucerne, Vaud et Tessin, trois des quatre régions linguistiques sont prises en considération. Pour chacun de ces cantons ont été choisis, afin d'inclure le niveau communal dans l'étude, le centre urbain le plus important (respectivement Zurich, Lucerne, Lausanne et Lugano), ainsi qu'une petite ville ayant fonction de centre régional (respectivement Uster, Sursee, Yverdon et Locarno). Les priorités, le développement et le fonctionnement de la politique familiale des cantons et communes considérés ont été relevés à partir des documents officiels s'y rapportant et de nombreuses interviews avec des experts.

Tous les cantons et les communes étudiés ont une politique familiale, mais seuls les cantons de Vaud et du Tessin ont fixé explicitement dans leur constitution des objectifs en la matière; toutefois, de tels objectifs sont aussi formulés dans des textes de loi, des concepts ou des plans directeurs, qui sont concrétisés au moyen de mesures précises.

Une grande uniformité a été constatée dans les prestations financières que les cantons accordent aux familles. Les quatre cantons considérés connaissent des allègements fiscaux, des allocations familiales, des bourses, une aide sociale, des avances sur pensions alimentaires, ainsi que les réductions de primes d'assurance-maladie cofinancées par la Confédération. Les quatre cantons allouent aux mères ou aux parents des prestations complémentaires liées aux besoins. Mais il existe des différences considérables dans l'agencement de ces prestations. La diversité est plus grande encore en ce qui concerne les mesures de soutien non monétaire, qui comprennent les structures d'accueil extra-familial, l'encouragement à la construction de logements, les services de conseil dans le domaine social ou pour la jeunesse, ainsi que le

soutien apporté au sein de la famille, surtout en cas de problèmes d'éducation ou de violence. Ces domaines sont parfois réglementés de manière plus ou moins précise par les cantons eux-mêmes, parfois entièrement laissés aux communes.

Ces mesures sont conçues en fonction de la tradition politico-culturelle des cantons, ce qui apparaît clairement dans le cas des structures d'accueil extra-familial pour enfants. Le canton du Tessin, avec sa conception politique d'orientation familialiste typique des régions francophones et d'Europe méridionale à forte tradition catholique, mène dans ce domaine une politique très active. Le canton de Lucerne, aussi caractérisé par une culture politique démocrate-chrétienne ou chrétienne-sociale, a pourtant une politique familiale très différente. Celle-ci est marquée par la tradition libérale (et son principe de subsidiarité) profondément enracinée en Suisse alémanique. La diversité des structures économiques, démographiques et territoriales – à considérer chaque fois dans leur contexte historique spécifique – joue également un rôle.

Il existe des différences majeures dans le domaine du logement, qui n'est pas considéré partout comme relevant de la politique familiale. Ici, ce sont en premier lieu les différences dans les besoins et les conditions cadres qui paraissent déterminantes. Cela explique aussi pourquoi ce sont surtout les communes qui sont actives dans ce domaine.

Les services de conseil aussi relèvent pour l'essentiel de la compétence des communes, même si les cantons fixent souvent les conditions cadres concernant l'offre et les structures; il arrive aussi que les communes se regroupent pour mettre en place et gérer ensemble des centres régionaux. Les autorités cantonales ou communales jouent un rôle déterminant dans le domaine des tutelles ou de l'aide à la jeunesse. Des associations privées assument également un rôle important, par exemple pour les conseils conjugaux et familiaux. Dans le canton de Vaud, il existe depuis peu des centres répartis sur l'ensemble du territoire qui offrent des services de conseil destinés aux femmes enceintes, aux mères, aux pères et aux couples, et qui sont gérés par une organisation privée sur mandat du canton.

Au niveau des cantons et des communes, les initiatives en matière de politique familiale et la promotion de cette politique sont le fait de divers acteurs qui interagissent de multiples manières et qui forment souvent des alliances. Leurs membres peuvent varier selon le but, le projet ou la phase de réalisation d'un objectif donné. Les membres des gouvernements et des parlements, ainsi que les partis auxquels ils appartiennent, jouent naturellement un rôle essentiel. C'est ainsi que le chef d'un département peut – surtout dans les communes – infléchir notablement la politique lorsqu'il parvient à rallier la majorité de l'exécutif et qu'il peut compter sur le soutien nécessaire au sein du législatif. Les partis politiques exercent également une influence, soit directement par leurs représentants dans les organes de décision, soit indirectement en agissant sur l'opinion publique. Les organisations privées, comme les partenaires sociaux, les associations économiques ou professionnelles, et les institutions d'utilité publique, peuvent, elles aussi, influencer considérablement le cours des choses. La présence des mêmes personnes clés au sein de plusieurs de ces organisations et institutions joue un rôle déterminant. Ces derniers temps, la collaboration interdisciplinaire a gagné en importance, par exemple dans le domaine de la protection de l'enfance. A cela s'ajoute le recours toujours plus fréquent à des commissions d'experts qui traitent les problèmes dans une perspective pluridisciplinaire dépassant le cadre des partis. Elles proposent des solutions pouvant être prises en compte dans le processus de décision politique ou influencer directement sur l'exécution des tâches publiques. A ce sujet, il convient de mentionner aussi l'administration: elle épaulé les diverses instances dans leur travail, prépare les décisions et dispose d'une certaine marge de manœuvre dans leur application. L'administration joue en particulier un rôle important en matière de politique familiale dans le canton et la ville de Zurich, où exécutif et législatif sont très actifs dans ce domaine. C'est souvent de là que viennent les initiatives. Les organisations privées ont alors moins d'influence ici qu'ailleurs.

L'évolution au niveau fédéral et sur le plan international exerce une influence considérable sur la politique familiale des cantons et des communes. Elle les incite souvent à agir eux-mêmes et elle influe sur les conditions cadres. C'est ainsi que l'Année internationale de la famille, proclamée en 1994 par l'ONU, a

poussé certains cantons à dresser un état des lieux de la politique familiale ou à lancer des initiatives. Les réglementations qui existent au niveau fédéral sont importantes, car elles sont appliquées au niveau local par les cantons et les communes qui, même lorsqu'ils disposent d'une certaine marge de manœuvre, doivent respecter le cadre posé par le droit fédéral. Or, la politique familiale manque justement d'une réglementation à ce niveau. Cela concerne, par exemple, les allocations familiales, l'assurance-maternité et le soutien ciblé aux familles dans le besoin. Par conséquent, les cantons édictent leurs propres règlements, soit qu'ils ne veuillent plus attendre une loi fédérale, soit qu'ils préconisent une mesure qui n'a pas rallié de majorité au niveau fédéral. Les solutions cantonales exercent à leur tour une influence au niveau fédéral et sur l'évolution dans les autres cantons, comme le montre l'exemple du «modèle tessinois».

L'évolution et les structures économiques jouent, elles aussi, un rôle non négligeable dans la concrétisation et le développement des mesures de politique familiale. C'est ainsi que pour faire face à la paupérisation des familles, un soutien financier ciblé devrait être accordé aux personnes qui ne peuvent faire valoir, par exemple, un droit à des prestations d'assurance sociale. La demande de main-d'œuvre féminine fait, elle aussi, sentir la nécessité de mesures de politique familiale sous forme de structures d'accueil extra-familial pour enfants. Les conditions politico-financières des pouvoirs publics et les priorités politiques rendent cependant difficile l'introduction des mesures nécessaires. De plus, les pouvoirs publics sont influencés dans leurs décisions par la vision du monde et l'image de la famille qui dominant au sein de la société.

L'évolution de la politique familiale n'est pas linéaire, les différentes mesures s'influençant mutuellement. Si par exemple la demande croissante de places de crèches et de mamans de jour produit une augmentation de l'offre, il est probable que le nombre de familles dans lesquelles les deux parents travaillent augmentera. Quand les enfants arrivent en âge scolaire, il apparaît que le besoin de blocs horaires et de structures d'accueil parascolaire s'accroît. Ce type d'évolution a été observé ces dernières années dans tous les cantons examinés.

2.4 La politique familiale de la Suisse en comparaison européenne

Le rapport compare la politique familiale de la Suisse avec celle d'autres pays européens. Le but poursuivi est de situer la politique suisse par rapport au contexte européen, en se penchant plus particulièrement sur les différents systèmes de prestations.

Les auteurs examinent de plus près le lien entre politique familiale et Etat providence en Europe; et plus précisément la manière dont le rapport entre marché, Etat et famille s'articule dans les pays étudiés. Les différences historiques parfois considérables exercent un impact sur les systèmes de ces pays, dont les effets se ressentent encore à l'heure actuelle. Des conceptions diverses de l'Etat social et de la famille ont aussi marqué de leur empreinte les diverses politiques familiales. On peut en distinguer cinq types:

Les régimes de type social-démocrate, que l'on rencontre par exemple en Suède, en Norvège ou au Danemark, tendent vers une importante redistribution sociale dans une perspective de plein emploi. Sur le plan idéologique, ces régimes s'orientent vers l'égalité des droits, et visent l'émancipation. S'agissant de savoir qui assume les fonctions de la famille, l'Etat se tourne ainsi moins vers la famille en tant qu'institution et se préoccupe plutôt des droits et des possibilités des individus. En conséquence, les pays du nord de l'Europe sont caractérisés par le fait que le mariage est en perte de vitesse, mais pas la vie en commun: des modes de vie non traditionnels dans lesquels des enfants naissent et grandissent sont très fréquents. En comparaison européenne, le taux de natalité et le taux d'activité des mères y sont relativement élevés.

Les régimes plutôt conservateurs, tels que l'Autriche, l'Italie ou l'Allemagne, sont pour des motifs d'abord paternalistes plus interventionnistes; ils privilégient l'activité salariée et les assurances sociales. Ainsi, les assurances obligatoires marquées par l'esprit du régime de Bismarck ne connaissent qu'un type de famille: celle dont les droits découlent du statut d'actif rémunéré, en règle générale le pourvoyeur de sexe masculin. Elles ne se tournent vers la famille qu'à titre tout à fait subsidiaire. En

Europe centrale ou de l'Ouest, on observe un recul des naissances très marqué; les familles y sont donc plus petites. Du point de vue de la sécurité sociale garantie par l'Etat, le mariage n'a perdu que très peu de sa signification: les communautés de vie entre personnes non mariées, de même que les mères actives, y sont nettement plus rares qu'en Scandinavie. Ceci s'explique par des idéologies et des échelles de valeurs beaucoup plus conservatrices, auxquelles s'ajoute un déficit d'infrastructure et de réseaux.

La France et la Belgique font figure de cas particuliers. En effet, dans ces deux Etats au fort pouvoir central, l'Etat, l'Eglise et les associations en tous genres ont lutté pour devenir pionnier en matière de politique familiale: il en a résulté une politique de la famille certes précoce, mais à l'esprit conservateur. Dans ces deux pays, le taux de natalité est relativement élevé par rapport aux autres pays européens; les divorces et les communautés de vie entre personnes non mariées se situent dans la moyenne.

Dans les pays du sud de l'Europe surtout (Espagne, Portugal) mais aussi en Irlande, l'alliance entre l'Eglise catholique et l'Etat a débouché sur un développement très tardif de la politique familiale. Cette politique était extrêmement peu directive dans un premier temps. L'institution du mariage reste intacte dans ces pays. On constate toutefois un net recul des naissances depuis les années 1970. Avec 1,3 enfant par femme, voire moins, ces pays affichent les taux de natalité les plus faibles d'Europe. L'Irlande est un cas à part; elle présente un taux de natalité élevé en comparaison européenne.

Les Etats providence de tendance libérale, comme la Grande-Bretagne, mettent l'accent sur le rôle de la liberté – du marché comme de la famille; ils font peu de cas des droits à des prestations sociales et soumettent toute demande à un examen des difficultés financières du requérant. En Angleterre, le taux de natalité est relativement haut comparé aux pays d'Europe centrale. Si le divorce y est monnaie courante depuis les années 1980, on n'y rencontre encore que peu de communautés de vie hors mariage.

La comparaison est approfondie entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, car ces trois pays sont représentatifs de

trois types distincts de politique sociale et familiale, et de mode d'intervention:

Comme la Suisse, l'Allemagne est un Etat fédéral, mais en matière d'aménagement de la politique de la famille, c'est l'Etat central qui donne le la, bien que certaines responsabilités soient partagées.

La France, en revanche, est au bénéfice d'une politique de la famille bien implantée, centralisatrice, aux traits conservateurs, inscrite dans une tradition. La facette démographique de cette politique joue d'ailleurs un rôle très important et ouvertement reconnu, de sorte que la famille bénéficie d'un climat relativement favorable.

La Grande-Bretagne, enfin, connaît comme la Suisse un Etat providence de type libéral. Mais les compétences y sont centralisées. A cela s'ajoute le fait qu'il existe un lien étroit entre la politique de la famille et celle de l'emploi, surtout depuis le début des années 1990.

Après avoir présenté le contexte, l'évolution, les contenus et les projets de réformes de la politique familiale de ces trois Etats, le rapport compare ces politiques entre elles et avec celle de la Suisse, faisant apparaître des différences parfois considérables. Tout d'abord, les traditions politiques et sociales qui ont façonné la politique de la famille diffèrent fortement entre elles. Les arguments d'ordre démographique jouent un rôle dominant dans un régime familialiste comme celui de la France, tandis qu'en Allemagne, ce type d'argument est totalement absent du débat public. Ces deux pays ont toutefois des traits communs: la politique de la famille n'y sert pas de filet de protection pour les personnes nécessiteuses, contrairement à ce qui se fait en Grande-Bretagne. Au contraire, elle est perçue – vu son ancrage dans la doctrine sociale catholique – comme l'un des éléments d'une politique sociale interventionniste. En Suisse, et en Allemagne dans une moindre mesure, le débat est en plus marqué par le principe du fédéralisme. Dans ces deux pays, comme en Grande-Bretagne, la subsidiarité domine. Ainsi, des acteurs politiques sans lien avec l'Etat, comme les associations, appliquent de nombreuses mesures de politique familiale. En outre, les traditions caractérisant cette politique ont un impact direct sur les conditions qui relèvent de l'organisation de l'Etat. Cela est particulièrement évident en France; le fait que la poli-

tique familiale s'y soit développée très tôt s'est traduit par une organisation de l'Etat social qui favorise la famille.

Ensuite, il existe aussi des différences dans les objectifs assignés à la politique familiale dans ces quatre Etats. L'Allemagne est le seul Etat à avoir un mandat constitutionnel clair dans ce domaine; sa Cour constitutionnelle veille d'ailleurs à ce que ce mandat soit respecté. Si la France et la Suisse disposent bien d'objectifs de politique familiale, les éléments d'évaluation en la matière font défaut. La constitution de la Grande-Bretagne ne comprend aucune disposition prévoyant un engagement de l'Etat dans ce domaine: en conséquence, l'évolution de cette politique est assez hésitante.

Si l'on s'attache maintenant à définir qui intervient dans la politique familiale, la France se distingue des autres pays comparés par le fait que les associations y jouent un rôle moins important. Les entreprises, en revanche, sont sur le devant de la scène puisque ce sont elles qui co-financent une grande partie des mesures de politique familiale. En Allemagne, en Grande-Bretagne et en Suisse, les associations jouent un rôle plus ou moins important de prestataires de services dans le contexte de la politique familiale. En Allemagne, on assiste à une autre évolution: la Cour constitutionnelle fédérale a récemment gagné en importance pour la politique familiale; c'est elle qui désormais constitue l'acteur social défendant le plus durablement les intérêts des familles.

De 1990 à 2002, la politique familiale suisse a évolué vers une politique de l'aide sociale, complétée par quelques mesures de politique économique ou d'égalité des droits. Comme en Allemagne, elle a tenté d'améliorer les conditions permettant de concilier vie professionnelle et vie de famille. Par contre, la politique britannique a mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté et sur l'amélioration de l'éducation, tout en misant sur une diminution de la dépendance des usagers face aux services sociaux. L'Allemagne a réagi contre le vieillissement accru de sa population en donnant davantage de poids à sa politique des «seniors» à partir de 1995. De plus, elle a modifié le dispositif de compensation des charges familiales. L'extension du système de prestations servies au nom de la politique familiale en France a fait peser une lourde charge sur les caisses d'allocations familiales dès le milieu des années 1990. Ce

pays a augmenté le financement par l'impôt et par des prélèvements sur les salaires, et a prévu des mesures d'économie.

En ce qui concerne la réforme de la politique familiale, actuellement débattue dans tous les pays comparés, le développement des structures d'accueil extra-familial joue un rôle prépondérant. L'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suisse discutent de la réforme du dispositif de l'encouragement financier des familles à bas revenus. En ce qui concerne la Suisse, elle vise des solutions applicables dans tout le pays, notamment en matière d'allocations familiales et d'assurance-maternité. L'Allemagne, quant à elle, entend réaménager l'articulation entre la politique familiale et celle de l'éducation. De son côté, la France prévoit de promouvoir l'indépendance des jeunes adultes.

2.5 Mesures structurelles

Se fondant sur leurs analyses, les auteur(e)s ont envisagé plusieurs mesures structurelles en vue de renforcer la politique familiale suisse. Celles-ci ont été évaluées et discutées par un groupe d'experts dans le cadre d'un atelier. Les experts les ont toutes jugées importantes. Elles sont présentées par ordre de priorité:

1. Renforcer les réseaux de politique familiale, fixer les thèmes à traiter, les rôles et la forme des réseaux.
2. Etablir un concept de politique familiale suisse cohérent qui définisse, sur la base d'une analyse du problème, la situation à atteindre, et qui hiérarchise les objectifs en vue de s'en rapprocher. Définir des priorités stratégiques en fonction d'objectifs concrets.
3. Contrôler l'efficacité des mesures de politique familiale (controlling, monitoring, évaluation), notamment dans le cadre de la conception et du développement de la politique générale.
4. Harmoniser les mesures de politique familiale (lois-cadres, concordats, recommandations).
5. Poursuivre et approfondir les analyses fondamentales; informer.
6. Renforcer et améliorer la collaboration verticale (entre Confédération et cantons). Examiner et préciser les compétences au sein des administrations, à tous les niveaux. Renforcer les structures au niveau fédéral.

PARTIE STATISTIQUE

LES FAMILLES DANS LA STATISTIQUE

Les statistiques officielles présentent une image différenciée de la situation actuelle des familles. Elles documentent les changements survenus dans les formes de vie familiale au cours des dernières décennies et fournissent des informations sur les événements et les structures qui concernent les familles.



Epalinges (VD), juillet 2004

Le thème des «familles en mutation» est sur toutes les lèvres. Le public manifeste un grand intérêt pour la situation des familles et la politique familiale. Ici et là, on en entend parler: taux de divortialité élevé, recul des naissances, violence contre les femmes et les enfants... Autant d'éléments qui, chiffres à l'appui, semblent confirmer la décomposition de la famille. Cette évolution s'est toutefois aussi accompagnée de l'apparition de nouveaux modèles familiaux et d'une redéfinition des rôles au sein

du couple. Une réalité confortée par des données chiffrées qui prouvent que la famille vit et change de visage. Que nous vivions seuls ou en couple avec des enfants, nous avons tous fait l'expérience de la famille et en avons une image différente. C'est là un vaste sujet où émotions, convictions, visions, illusions et faits s'entremêlent.

La partie statistique du Rapport sur les familles réunit une sélection d'indicateurs révélateurs de la politique familiale et des

chiffres-clés sur la situation des familles en Suisse. Le portrait dressé ici se veut nuancé.

Les thèmes traités

La structure du rapport et le choix des indicateurs sont le résultat d'un processus de sélection effectué en deux étapes. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS a défini 39 thèmes déterminants pour le domaine de la famille. Ceux-ci ont été retravaillés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et l'OFAS en collaboration avec des expertes et des experts avant d'être partiellement redéfinis et limités au nombre de 22. Ce tour d'horizon est subdivisé en six grands domaines. Le premier traite des aspects démographiques: la famille y est considérée sous l'angle des tendances et des développements qui se dégagent pour l'ensemble de la population. Le deuxième domaine aborde la situation financière des familles: leurs recettes et dépenses font l'objet d'une analyse, et les coûts occasionnés par les enfants sont estimés. Cette partie indique en outre les contributions financières octroyées au titre de la politique familiale. Le troisième chapitre consacré aux tâches domestiques et familiales et à l'activité professionnelle fait ressortir la difficulté de concilier ces deux formes de travail. Le quatrième s'intéresse aux offres d'accueil extra-familial pour enfants. Le cinquième examine la qualité de vie et l'environnement des familles. Enfin, le sixième et dernier volet se concentre sur des comparaisons internationales.

Les sources

Le présent rapport se fonde sur de nombreuses statistiques officielles émanant de la Confédération, des cantons et des communes. Mise à part l'Enquête sur la famille réalisée en 1994/95, aucune étude n'a jamais vraiment traité de manière approfondie le thème de la famille. Les sources utilisées ont donc dû être retravaillées pour pouvoir en tirer des informations pertinentes sur la famille. Comme la situation individuelle de la personne interrogée figure au premier plan lors des sondages, les données ont dû être traitées de sorte à ce qu'un lien puisse être établi

avec la communauté familiale. Une tâche parfois complexe, même si la place occupée par la personne interviewée au sein de la famille et diverses informations démographiques sur les autres membres du ménage sont généralement connues.

Les relevés auprès des ménages fournissent des renseignements sur les membres du ménage familial considéré. Cependant, un ménage familial n'inclut pas forcément tous les membres de la famille. Il ne tient en effet pas compte des enfants à charge placés en institution ou des étudiantes et étudiants qui n'habitent plus chez leurs parents. C'est pourquoi le terme de «famille» n'est pas toujours défini de la même manière. Pour établir le présent rapport, il a néanmoins fallu lui donner une définition uniforme, à savoir la cohabitation d'adultes avec des enfants à charge âgés de moins de 25 ans. Les sources sont détaillées en annexe.

STRUCTURE DES MÉNAGES ET FORMES FAMILIALES

Les ménages et les familles ont subi des transformations profondes. Deux tiers des ménages n'ont pas d'enfants. Même dans les familles, le nombre d'enfant ne cesse de diminuer. La majorité des enfants naissent toujours de couples mariés, mais une part croissante est confrontée au divorce de leurs parents. La proportion d'enfants vivant dans des familles issues de l'immigration est en hausse.

Les familles constituent une minorité des ménages, mais la majorité de la population.

Depuis 1970, le nombre de ménages a augmenté plus vite que la population, notamment en raison de l'accroissement important des ménages formés de personnes vivant seules. Il n'en demeure pas moins que la majorité de la population vit en famille. Les familles monoparentales représentent environ 5% de l'ensemble des ménages. La part de couples vivant en union libre avec des enfants a fortement progressé même si, à l'heure actuelle, elle atteint seulement 1% de tous les ménages. En dépit de ces mutations profondes, le couple marié avec deux enfants s'inscrit plus que jamais dans la norme.

Structures familiales

La part représentée actuellement par les différents types de ménages et la répartition par âge de la population entre les ménages témoignent des changements survenus dans les formes de vie familiale. La proportion d'enfants par type de famille et le nombre de frères et sœurs constituent deux autres indices révélateurs de cette évolution.

page 26

Les couples retardent de plus en plus le moment d'avoir des enfants, dont le nombre va diminuant.

Par rapport à 1970, l'âge moyen au mariage et à la naissance du premier enfant a augmenté d'environ cinq ans pour les femmes comme pour les hommes. Le taux de fécondité a enregistré une baisse sensible durant les années 1970 et à nouveau un léger recul dans les années 1990, si bien qu'on compte actuellement 1,4 enfant par femme. Le renouvellement des générations n'est pas assuré.

Naissance et mariage

Sont analysées ici l'augmentation de l'âge au moment du mariage et de la naissance du premier enfant, l'évolution des chiffres concernant les enfants légitimes ou illégitimes et celle du nombre d'enfants au cours du mariage.

page 28

De plus en plus de femmes renoncent définitivement à avoir des enfants, et le nombre d'enfants désirés est en général supérieur au nombre réel d'enfants.

Deux facteurs expliquent le recul des naissances. Toujours plus de femmes, notamment celles au bénéfice d'un diplôme universitaire, n'ont pas d'enfant et la moyenne d'enfants par femme est en régression constante. Le nombre d'enfants désirés est en deçà de celui des enfants effectivement mis au monde. Cette divergence est particulièrement manifeste chez les femmes universitaires.

Nombre effectif d'enfants, absence d'enfant et nombre d'enfants désirés

L'évolution du nombre d'enfants par famille et la part croissante de femmes sans enfant influencent conjointement le taux de fécondité. La différence entre le nombre d'enfants désirés et celui des naissances effectives est un indice susceptible d'expliquer la difficulté à fonder une famille.

page 30

Un nombre croissant d'enfants se voient confrontés au divorce de leurs parents.

Le nombre d'enfants ayant des parents divorcés est en hausse, bien que sa progression soit inférieure au nombre de divorces. Deux raisons à cela: premièrement, les divorces de couples sans enfant ont augmenté plus rapidement que ceux de couples avec enfants; deuxièmement, les parents de famille nombreuse brisent moins souvent les liens du mariage. Au moment du divorce, l'âge de la plupart des enfants oscille entre 5 et 14 ans.

Divorce des parents

Ce point traite de l'augmentation des divorces et du nombre d'enfants touchés par ce phénomène de société. Il aborde le divorce sous l'angle de la taille des familles et de la structure par âges des enfants touchés.

page 32

Une famille sur trois en Suisse est issue de la migration.

Les familles immigrées ne représentent qu'un quart des familles issues de la migration. Deux tiers ont été fondées après l'arrivée en Suisse ou sont des couples binationaux comportant un Suisse ou une Suissesse de naissance. Dans le cadre de l'immigration, le désir de fonder une famille et le regroupement familial jouent un rôle central. Si l'on considère également la venue sur le territoire de ressortissantes ou de ressortissants étrangers mariés à des citoyennes ou des citoyens suisses, le regroupement familial représente actuellement 45% de l'immigration globale.

Familles et migration

Une typologie simple des familles issues de la migration et une analyse différenciée du regroupement familial permettent de se faire une idée précise de la situation.

page 34

1 STRUCTURES FAMILIALES

Si le nombre de ménages sans enfant a sensiblement augmenté au cours des 30 dernières années, celui des ménages familiaux est resté stable depuis 1980. Bien que les familles ne représentent plus qu'un tiers des ménages privés, la majorité de la population vit au sein d'un ménage familial.

Deux tiers des ménages n'ont pas d'enfant. Depuis 1970, le nombre de ménages privés a augmenté plus vite que la population. Alors qu'on comptait 2,05 millions de ménages privés en 1970, ils étaient 3,12 millions en 2000, soit environ la moitié de plus. Cette forte progression est due avant tout aux ménages sans enfant, en particulier à la hausse sensible des personnes vivant seules. Le nombre de ménages sans enfant a presque doublé, tandis que le nombre de ménages familiaux s'est globalement accru de quelque 3,8% seulement et a même stagné dans les années 1990 (-0,5%). Depuis 1970, la part de ménages sans enfant est passée de la moitié à deux tiers des ménages. Le nombre de parents non mariés est certes monté en flèche en chiffres absolus, mais il ne constitue qu'une toute petite minorité par rapport à l'ensemble des ménages (1% en 2000). Bien que les familles monoparentales enregistrent une progression en chiffres absolus, leur proportion de 5% sur l'ensemble des ménages est restée

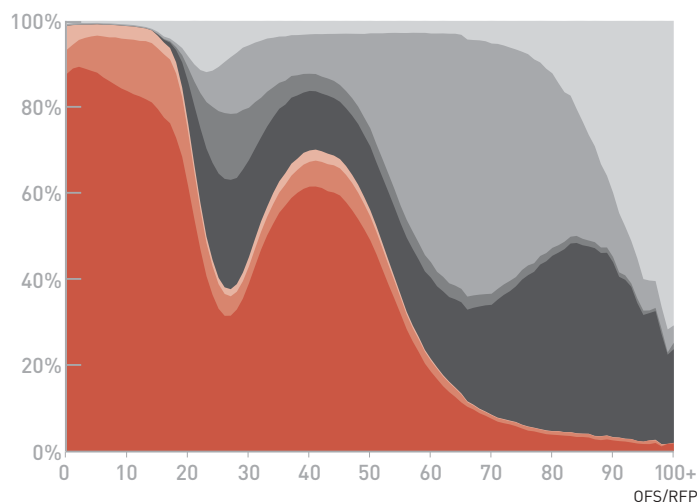
quasiment inchangée depuis 1970. (Graphique 1.1)

Les familles représentent toujours la majorité de la population.

Si, au lieu de compter le nombre de ménages, on comptabilise les personnes, la situation se présente sous un autre jour. Près de la moitié de la population (46,7%), vit dans un ménage constitué d'un couple marié avec au moins un enfant, 5,8% dans une famille monoparentale et 1,8% dans un ménage formé d'un couple vivant en union libre avec enfant(s). Les personnes sans enfant sont moins nombreuses: 19,5% d'entre elles vivent en couple marié et seulement 15,4% seules.

1.2 Population résidente, selon le type de ménage et l'âge, en 2000

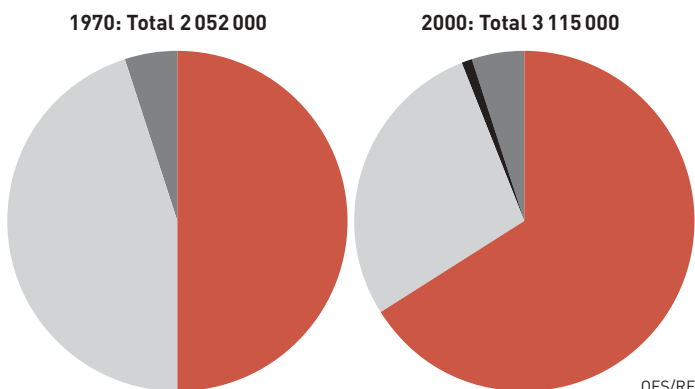
- Couple marié avec enfant(s)
- Ménage monoparental
- Couple en union libre avec enfant(s)
- Personne seule
- Couple en union libre sans enfant
- Couple marié sans enfant
- Autre ménage privé, ménage collectif (p.ex. Internat, maison de retraite)



Le terme «enfant» est utilisé sans limite d'âge. La position d'une personne dans le ménage familial est donc équivoque: elle peut aussi bien être enfant que parent.

1.1 Ménage privé, selon le type de ménage, de 1970 à 2000

- Ménage sans enfant
- Couple en union libre avec enfant(s)
- Couple marié avec enfant(s)
- Ménage monoparental



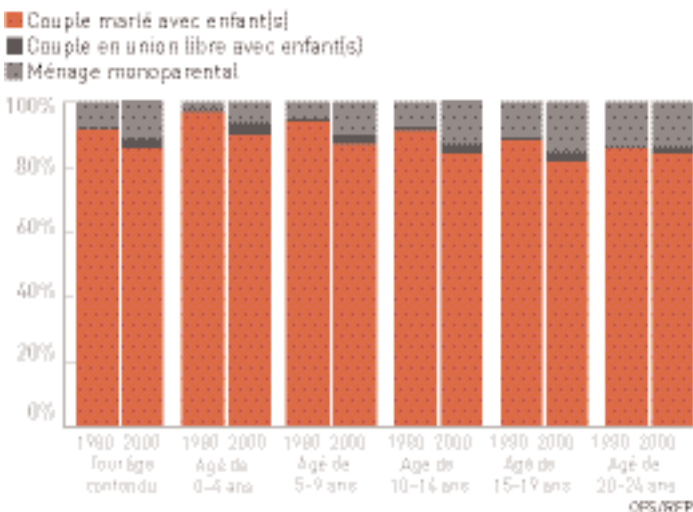
L'âge détermine largement la forme du ménage. La majorité des enfants et des jeunes restent jusqu'à leur 23^e année dans le giron familial. S'ensuit, jusqu'à la 32^e année, une phase où ces jeunes font l'expérience de la vie d'adulte. Durant cette période, seule une minorité reste dans le ménage familial, la plupart préférant vivre seuls ou expérimenter diverses formes de cohabitation. Les couples non mariés atteignent ici la part maximale. Entre 33 et 52 ans, les ménages familiaux reprennent le dessus. Avec le désir de fonder une famille, la proportion de couples non mariés diminue. Après 52 ans, le pourcentage de couples mariés vivant sans enfant augmente fortement, car c'est l'époque où les enfants décident de voler de leurs propres ailes. Après 70 ans, un nombre croissant de personnes (des femmes principalement) vivent seules. Cette tendance s'inverse à partir de 85 ans, un nombre croissant de personnes quittant leur domicile pour une maison de retraite ou un établissement médico-social. (Graphique 1.2)

Plus de quatre cinquièmes des enfants vivent auprès de parents mariés. Si l'on compare la situation des enfants en 1980 à celle de l'année 2000, on constate un changement léger, mais significatif. Tandis qu'en 1980, 91% des enfants vivaient auprès d'un couple marié, ceux-ci sont aujourd'hui moins nombreux, même s'ils re-

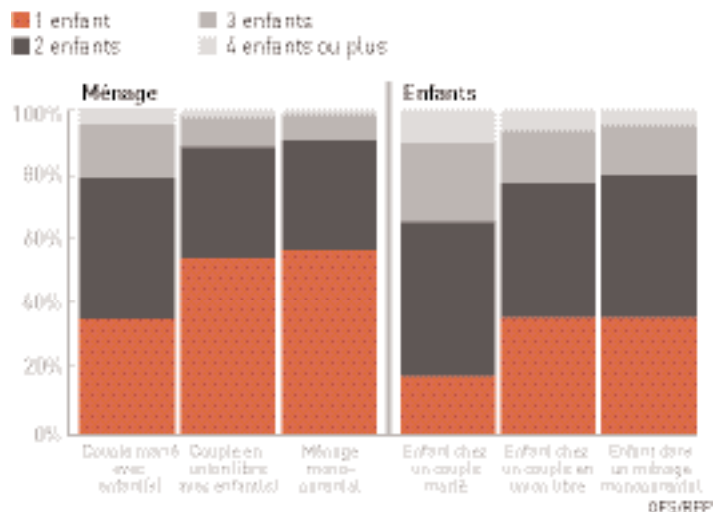
présentent encore 85%. Le deuxième groupe le plus important d'enfants, soit 12%, vit dans une famille monoparentale. En 1980, cette catégorie n'atteignait que 8%. Le plus petit groupe (3%) est constitué d'enfants dont les parents non mariés ne sont pas forcément les parents biologiques. Leur part a pourtant triplé depuis 1980. L'analyse par groupes d'âges révèle que la part d'enfants vivant au sein de familles monoparentales augmente au fil des ans, et que la plupart des personnes élevant seules leurs enfants ont vécu avec un partenaire. (Graphique 1.3)

Deux enfants, c'est la norme. Un ménage familial compte en moyenne 1,86 enfant à charge âgé de moins de 25 ans. Ce nombre s'établit à 1,92 enfant dans la forme familiale la plus répandue, à savoir des parents mariés, et recule légèrement à 1,57 chez les couples vivant en union libre et à 1,56 dans les familles monoparentales. Un peu moins de la moitié des parents mariés ont deux enfants, un tiers, un seul et un cinquième, trois ou plus. Chez les parents non mariés et dans les familles monoparentales, on compte une majorité d'enfants uniques (respectivement 56% et 57% des cas). Seulement 10% environ de ces familles ont trois enfants ou plus. Si l'on considère la situation du point de vue des enfants, quatre cinquièmes en tout ont des frères et sœurs. Les enfants uniques ne représentent qu'un cinquième. (Graphique 1.4)

1.3 Enfants, selon le type de ménage et la classe d'âges, en 1980 et 2000



1.4 Ménages familiaux et enfants jusqu'à 25 ans, en 2000



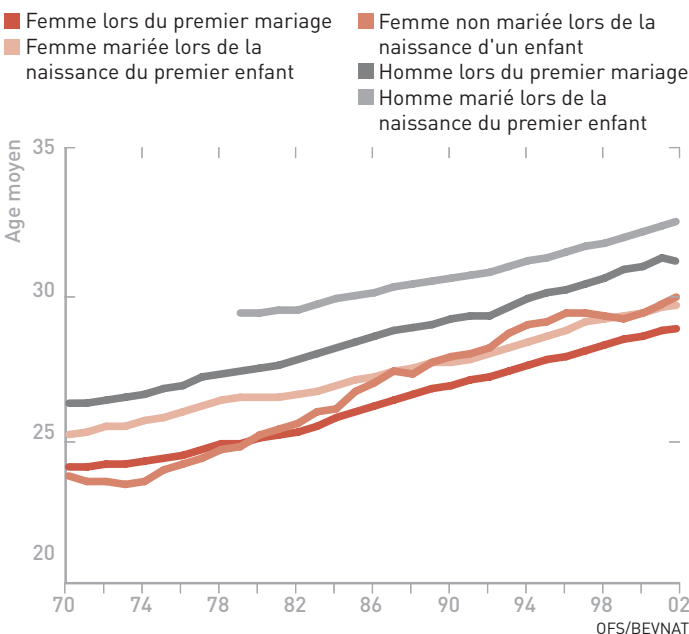
2 NAISSANCE ET MARIAGE

Les couples retardent de plus en plus le moment de se marier et de fonder une famille. Par ailleurs, le nombre de naissances diminue. Avec un taux de fécondité de 1,4 enfant par femme, le renouvellement des générations est loin d'être assuré. En Suisse, on compte près de neuf naissances légitimes sur dix.

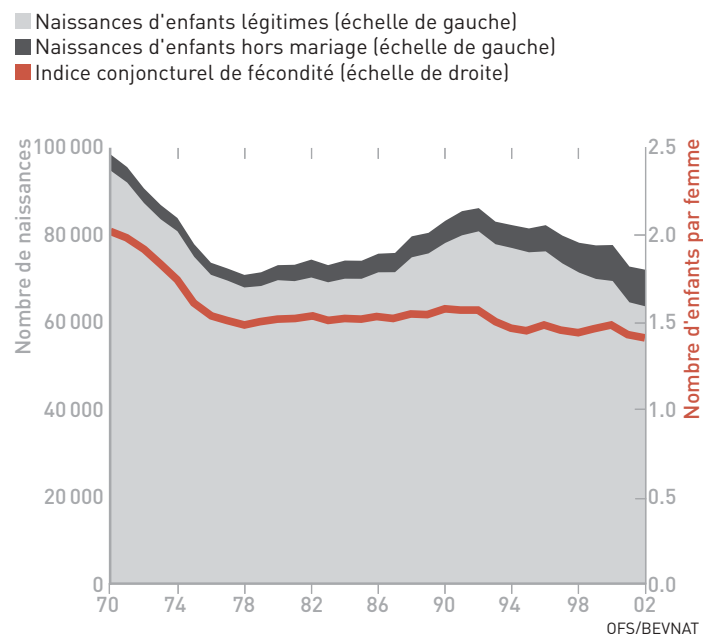
Les femmes et les hommes se décident toujours plus tard à fonder une famille. Depuis 1970, l'âge moyen des femmes et des hommes au moment du mariage et de la naissance du premier enfant ne cesse d'augmenter. De nos jours, les femmes ont en moyenne 29 ans lorsqu'elles officialisent leur union, les hommes 31. A la venue du premier enfant, l'âge moyen des femmes mariées est de 30 ans et celui des hommes de 33 ans. Ces chiffres dépassent d'environ cinq ans ceux de 1970. Chez les femmes non mariées, la naissance du premier enfant, faute de données, ne peut être distinguée des naissances suivantes. Contrairement au passé, on constate qu'actuellement, les femmes non mariées sont plus âgées que les femmes mariées lorsqu'elles deviennent

mères. Ce phénomène trouve son explication dans la part croissante de femmes divorcées qui mettent un enfant au monde. La tendance à repousser à plus tard le moment d'avoir des enfants se justifie en partie par une durée de formation plus longue, notamment chez les femmes, par une plus grande propension à vouloir exercer une activité professionnelle et à faire carrière et, enfin, par la difficulté toujours présente de concilier formation ou travail et vie familiale. Durant toutes ces années, la différence d'âge entre les femmes et les hommes au moment du mariage et de la naissance du premier enfant est restée étonnamment stable, avec un peu moins de deux ans et demi. (Graphique 2.1)

2.1 Age moyen des femmes lors du premier mariage et à la maternité, de 1970 à 2002



2.2 Naissances selon l'état civil de la mère et indice conjoncturel de fécondité, de 1970 à 2002



INDICE CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ

Nombre moyen d'enfants qu'une femme met au monde au cours de sa vie calculé à partir des taux de fécondité observés pour une année.

NAISSANCE DU PREMIER ENFANT

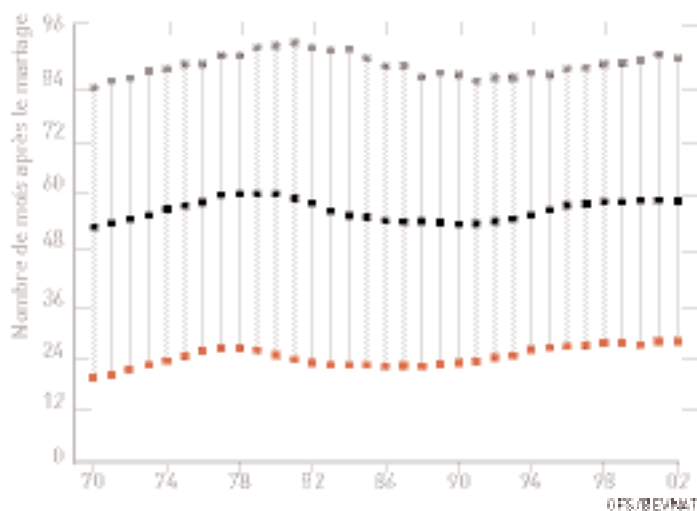
Seules des informations sur la naissance du premier enfant de femmes mariées sont disponibles.

De moins en moins d'enfants voient le jour. Après un pic de 113 000 en 1964, le nombre de naissances a constamment diminué jusqu'en 1978 (71 000). La légère hausse qui s'en est suivie pour atteindre 87 000 naissances en 1992 n'a pas pu compenser ce recul. Depuis, le nombre de naissances a décru. En 2002, 35 000 bébés de sexe féminin et 37 000 de sexe masculin venaient au monde, dont 88% étaient des naissances légitimes. En comparaison internationale, ce pourcentage apparaît très élevé, bien qu'il ait reculé depuis 1970 (96%). Durant ces trois dernières décennies, le nombre de naissances hors mariage a plus que doublé, passant de 3 700 à 8 500 nouveaux-nés. Le nombre moyen d'enfants par femme calculé par rapport à l'indice conjoncturel de fécondité, qui se situait à 2,1 enfants en 1970, a dégringolé à 1,55 enfant en 1976. Par la suite, il s'est stabilisé jusque dans les années 1990 avant de redescendre légèrement à 1,4 enfant en 2002. (Graphique 2.2)

Les couples mariés attendent plus longtemps avant d'avoir leur premier enfant. La durée moyenne entre le mariage et la naissance du premier enfant est en légère hausse depuis 1970:

2.3 Durée moyenne entre le mariage et la naissance du premier, du deuxième et du troisième enfant, de 1970 à 2002

■ Naissance du 1^{er} enfant
■ Naissance du 2^e enfant
■ Naissance du 3^e enfant

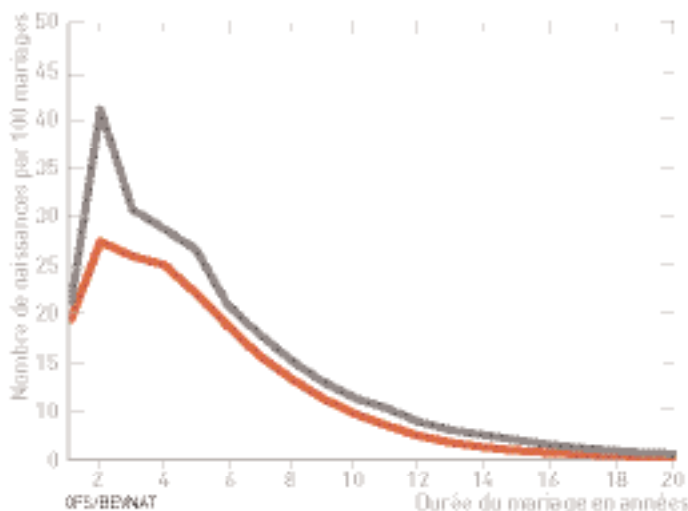


elle est passée de 20 à 28 mois. Par contre, l'intervalle entre la naissance du premier et du second enfant, comme celui séparant la venue des enfants suivants, s'est plus ou moins maintenu au fil des ans. Pour l'année 2002, il atteint 30 mois entre le premier et le deuxième enfant et 29 mois entre le deuxième et le troisième. (Graphique 2.3)

Au cours du mariage, la naissance des enfants suit le même schéma de base, bien que le nombre de nouveaux-nés ait diminué. En 2002, les enfants légitimes sont nés à peu près selon la même périodicité qu'en 1970. La majorité des parents ont un enfant au cours de la deuxième année de mariage. Durant la troisième et la quatrième année, cette tendance se dégage moins nettement et, dès la cinquième, le nombre de nouveaux-nés enregistre une forte baisse. Sur un point, une grande différence demeure: pour 100 couples dans la deuxième année de mariage, on dénombre 25 naissances en 2002 contre 40 en 1970. Au cas où le schéma valable pour 2002 devrait également s'appliquer à l'avenir, le nombre de naissances par couple marié serait alors de 1,7 enfant. (Graphique 2.4)

2.4 Fécondité selon la durée du mariage, en 1970 et en 2002

■ 1970
■ 2002



3 NOMBRE EFFECTIF D'ENFANTS, ABSENCE D'ENFANTS ET NOMBRE D'ENFANTS DÉSIRÉS

Le nombre d'enfants diminue en Suisse non seulement en raison du recul des naissances constaté au sein des familles, mais aussi de l'augmentation du nombre de femmes qui ne donneront jamais la vie. Pour bien des femmes et des hommes, un gouffre existe entre le nombre d'enfants désirés et la réalité. Cet écart est plus important chez les femmes bénéficiant d'une bonne formation.

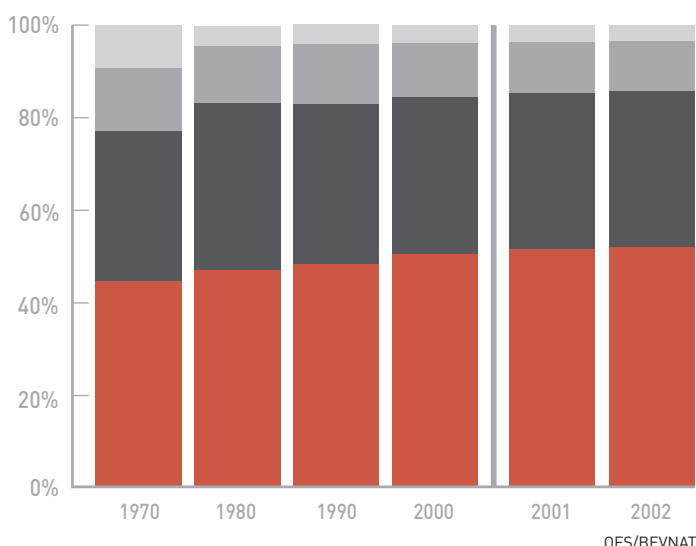
Les familles élèvent toujours moins d'enfants. Si le nombre de naissances du premier enfant a baissé de 15% depuis 1970, le recul des naissances du deuxième enfant est encore plus prononcé (24%). Pour ce qui est du troisième enfant, il a chuté de 42%, et de 73% pour le quatrième et les suivants. En d'autres termes, les familles nombreuses se raréfient. Raison pour laquelle la proportion de naissances du premier enfant a augmenté par rapport au total des naissances. La plupart de ces changements se sont déjà produits au cours des années 1970. Depuis 1980, la part

de naissances selon le rang dans le mariage est restée plutôt stable: le pourcentage de naissances du premier enfant a encore progressé de 5%, tandis que le recul enregistré pour les enfants suivants s'est réparti de façon relativement régulière sur les différentes catégories. (Graphique 3.1)

Toujours plus de femmes renoncent à avoir des enfants. Le recensement indique combien de femmes nées entre 1930 et 1960 n'étaient pas mères en 2000. Celles nées entre 1951 et 1960

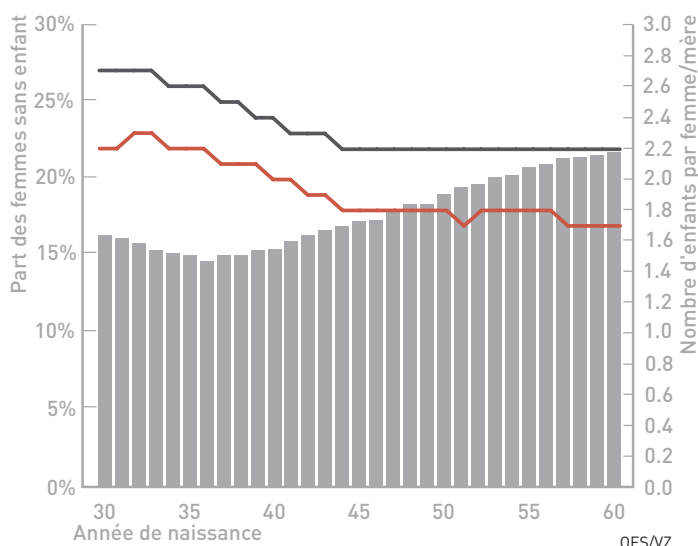
3.1 Naissances vivantes, selon le rang dans le mariage, de 1970 à 2002

- Naissance du 1^{er} enfant
- Naissance du 2^e enfant
- Naissance du 3^e enfant
- Naissance du 4^e enfant ou plus



3.2 Absence d'enfant et nombre moyen d'enfants par femme des générations 1930 à 1960, situation en 2000

- Femme sans enfant (échelle de gauche)
- Nombre d'enfants par femme (échelle de droite)
- Nombre d'enfants par mère (échelle de droite)



NOMBRE D'ENFANTS DÉSIRÉS

Les personnes ont été interrogées sur le nombre d'enfants désirés (en plus). Le nombre d'enfants déjà nés était connu.

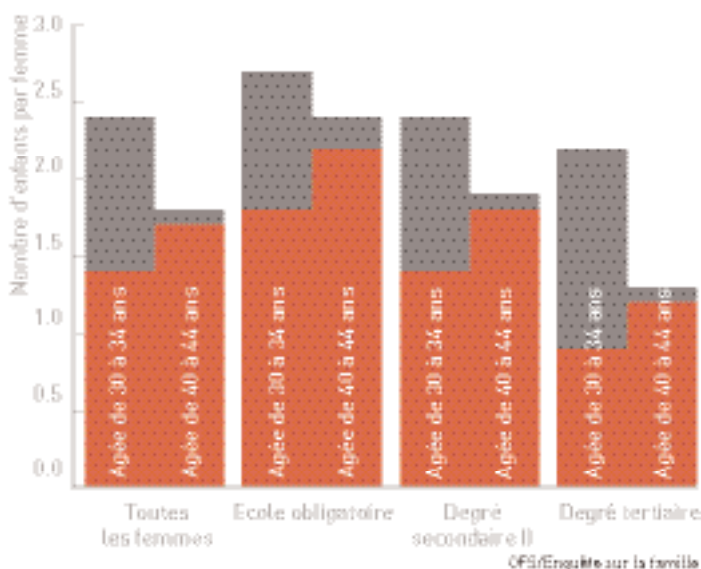
pourraient théoriquement encore le devenir, mais donner naissance à un premier enfant à un âge plus avancé est si rare que cela n'influencerait guère le taux de femmes sans enfant. Chez les femmes nées en 1930, un peu plus de 16% n'ont pas d'enfant. Ce pourcentage atteint son plus bas niveau, à peine 15%, chez les femmes nées en 1936. Par la suite, il n'a presque jamais cessé de progresser pour s'établir à 22% chez les femmes nées en 1960, c'est-à-dire que plus d'un cinquième de ces femmes resteront sans enfant. Les données recueillies ne permettent toutefois pas de préciser si l'absence d'enfant était voulue ou non. Parallèlement, le nombre d'enfants par mère a, lui aussi, baissé. Ce recul de 2,7 à 2,2 enfants par mère concerne toutefois les femmes nées entre 1930 et 1944. Pour les générations suivantes, le nombre d'enfants par mère reste plus ou moins stable. Seule la conjugaison de ces deux facteurs peut expliquer le recul des naissances parmi la population. Le nombre de mères nées une même année étant plus élevé que celui de femmes sans enfant, le changement de comportement des mères a des effets

plus marquants. Cette observation est confortée par le fait que le recul du nombre d'enfants par femme évolue presque proportionnellement au recul du nombre d'enfants par mère. (Graphique 3.2)

Le nombre d'enfants désirés dépasse le nombre effectif d'enfants. L'âge influe sur le nombre d'enfants que souhaite avoir une femme. Selon l'Enquête suisse sur la famille réalisée en 1994/95, les femmes âgées de 30 à 34 ans aimeraient avoir 2,4 enfants en moyenne, dont 1,4 ont déjà vu le jour. Entre 40 et 44 ans, le nombre d'enfants désirés passe à 1,8 enfant. Dans les faits, les femmes de cette catégorie d'âges ont effectivement 1,7 enfant. Cette différence entre le nombre d'enfants désirés et la réalité repose aussi sur le niveau de formation. Les femmes qui ont uniquement suivi l'école obligatoire souhaitent avoir le plus d'enfants (2,7) entre 30 et 34 ans et réalisent pour la plupart ce désir (2,2 enfants). Les femmes au bénéfice d'un diplôme d'une haute école aimeraient déjà avoir moins d'enfants (2,2) et renvoient ce chiffre largement à la baisse au fil du temps en ne donnant naissance qu'à un peu plus de la moitié des enfants désirés au départ (1,2). Quant aux femmes ayant suivi une formation professionnelle du degré secondaire, elles se situent entre ces deux pôles. Entre 30 et 34 ans, elles désireraient avoir 2,4 enfants pour se limiter dans les faits à 1,8 enfant. Dénominateur commun entre ces catégories de femmes, toutes formations confondues: elles désirent plus d'enfants qu'elles n'en mettent au monde. (Graphique 3.3)

3.3 Nombre moyen d'enfants déjà nés et d'enfants souhaités, selon l'âge et la formation de la femme, en 1994/95

■ Déjà nés
■ Souhaités en plus



4 DIVORCE DES PARENTS

Un peu moins de la moitié des divorces touche des enfants mineurs. Avec l'augmentation du nombre de divorces, le nombre d'enfants concernés a également progressé, mais de façon moins marquée. L'âge de la plupart des enfants oscille entre 5 et 14 ans au moment du divorce de leurs parents.

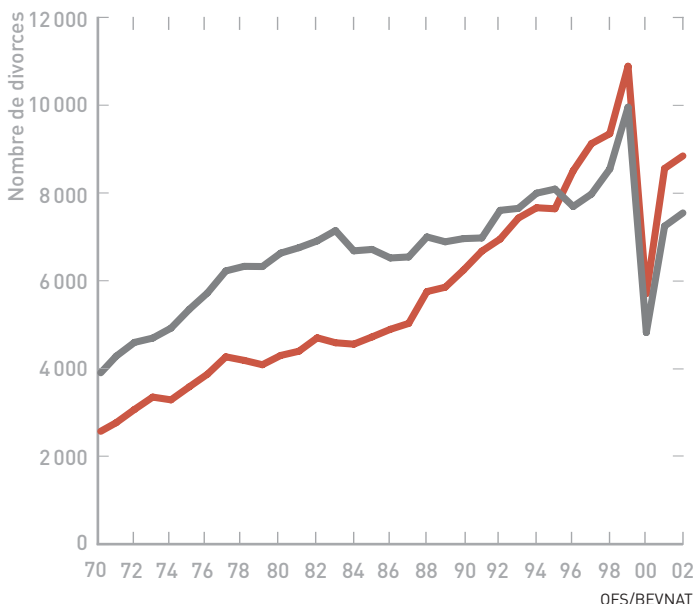
Le nombre de divorces qui n'impliquent pas d'enfant a enregistré une hausse supérieure à celui de parents d'enfants mineurs. Depuis 1970, le nombre global de divorces est passé de 6500 à 16500. Le divorce est devenu un schéma courant dans la «résolution» de conflits entre les deux conjoints. Sa progression chez les couples avec enfants a été moins nette: tandis que le nombre de divorces de parents d'enfants mineurs a presque doublé (de 3900 à 7500), celui de couples sans enfant a plus que triplé (de 2500 à 8800). Les valeurs extrêmes constatées en 1999 et en 2000 s'expliquent par l'entrée en vigueur du nouveau droit du

divorce au 1^{er} janvier 2000. Les changements induits par la nouvelle législation ont conduit de nombreux couples à dissoudre les liens du mariage en 1999, d'où un recul de 50% des divorces en 2000. Depuis lors, les chiffres sont à nouveau comparables à ceux de la fin des années 1990. (Graphique 4.1)

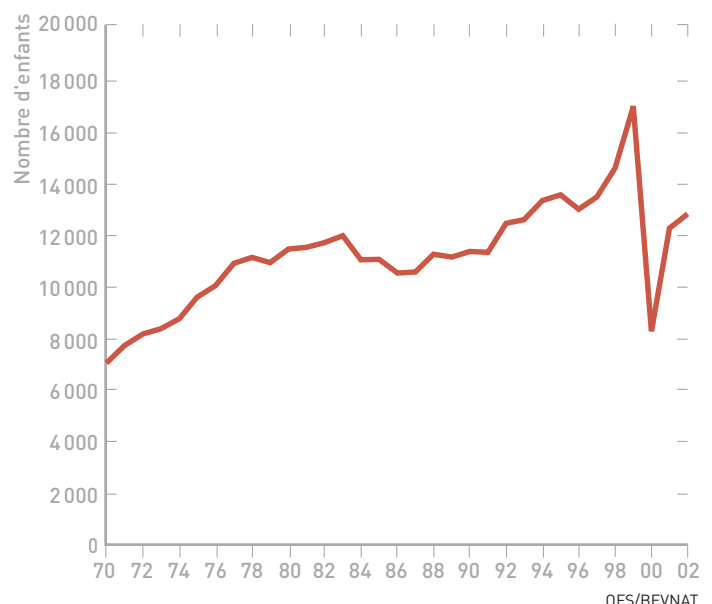
Les divorces touchent un nombre croissant d'enfants. Le nombre d'enfants mineurs concernés par un divorce a plus ou moins suivi l'évolution des divorces. En 1970, il se situait à 7000 enfants, contre 12700 en 2002, soit un peu moins du double. Le nombre

4.1 Divorces de couples avec ou sans enfants mineurs, de 1970 à 2002

- Divorces de couples avec enfants mineurs
- Divorces de couples sans enfant mineur



4.2 Enfants mineurs touchés par un divorce, de 1970 à 2002

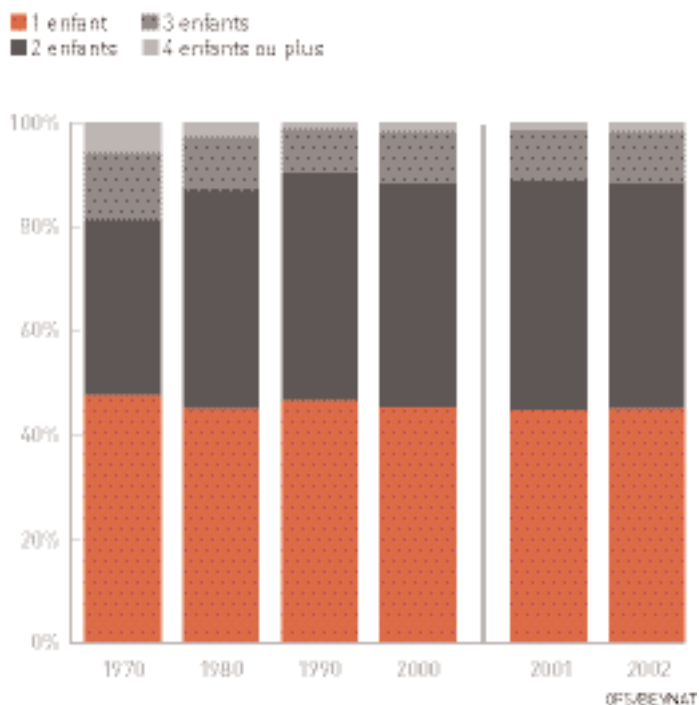


d'enfants mineurs par divorce a donc enregistré un léger recul. Ceci s'explique par la forte augmentation des divorces de couples sans enfant et par l'abaissement de l'âge de la majorité de 20 à 18 ans en 1996. (Graphique 4.2)

Les enfants du divorce sont rarement issus d'une famille nombreuse. Près de 90% des enfants dont les parents divorcent viennent de familles avec un ou deux enfants. Seuls 12% des divorces concernent des couples ayant un nombre supérieur d'enfants mineurs, bien qu'ils représentent plus de 18% de l'ensemble des ménages familiaux composés de couples mariés. Les parents d'une famille nombreuse restent donc davantage ensemble. (Graphique 4.3)

Pour deux tiers des enfants, le droit de garde est accordé à la mère. Pour un autre quart, la mère et le père continuent à exercer conjointement l'autorité parentale. Avant l'introduction du partage de l'autorité parentale en 1998, la garde de plus de 90% des enfants était attribuée à la mère. La proportion de pères qui obtiennent le

4.3 Divorces selon le nombre d'enfants touchés, de 1970 à 2002



L'ÂGE DE LA MAJORITÉ

En 1996, l'âge de la majorité est passé de 20 à 18 ans. La comparabilité des données antérieures et postérieures à cette date est donc limitée. Tout de même, il est possible de dégager certaines généralités.

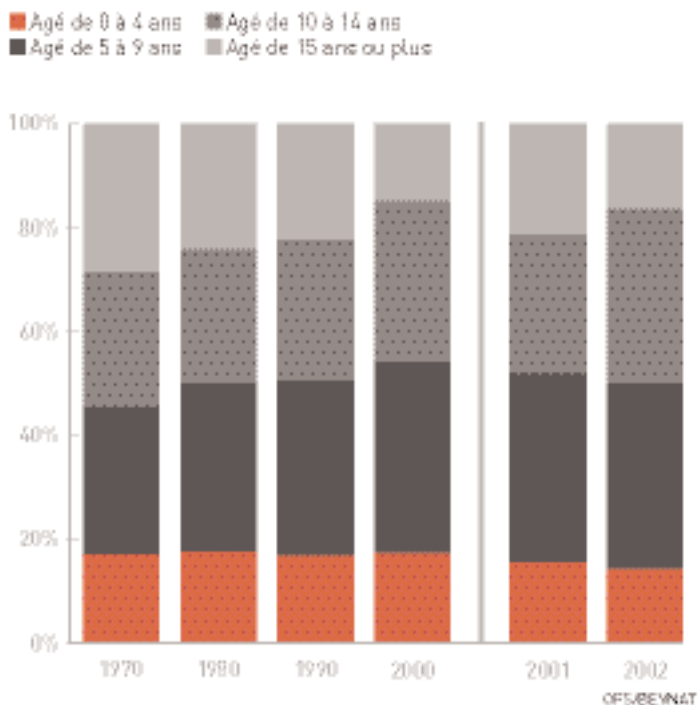
LE NOUVEAU DROIT DU DIVORCE

L'entrée en vigueur du nouveau droit de divorce en janvier 2000 constitue un obstacle supplémentaire à l'établissement de comparaisons, sachant qu'elle a eu d'importantes répercussions sur les années 1999 et 2000.

droit de garde représente actuellement 7%. Moins de 1% des enfants ne vivent ni chez leur mère ni chez leur père après le divorce.

L'âge de la plupart des enfants oscille entre 5 et 14 ans lors du divorce de leurs parents. La répartition par groupe d'âges des enfants mineurs concernés par un divorce n'a pas connu d'importantes fluctuations au cours des deux dernières décennies. La part des enfants les plus jeunes (jusqu'à 4 ans révolus) et des plus âgés (plus de 15 ans) a toutefois diminué. L'abaissement de l'âge de la majorité en 1996 a encore réduit le nombre d'enfants figurant dans le groupe d'âges le plus élevé, sans pour autant modifier durablement la tendance constatée. En 2001, on note toutefois une très forte progression de cette catégorie d'enfants, laquelle s'est à nouveau rapprochée de la tendance en 2002. (Graphique 4.4)

4.4 Enfants mineurs touchés par un divorce, selon l'âge, de 1970 à 2002



5 FAMILLES ET MIGRATION

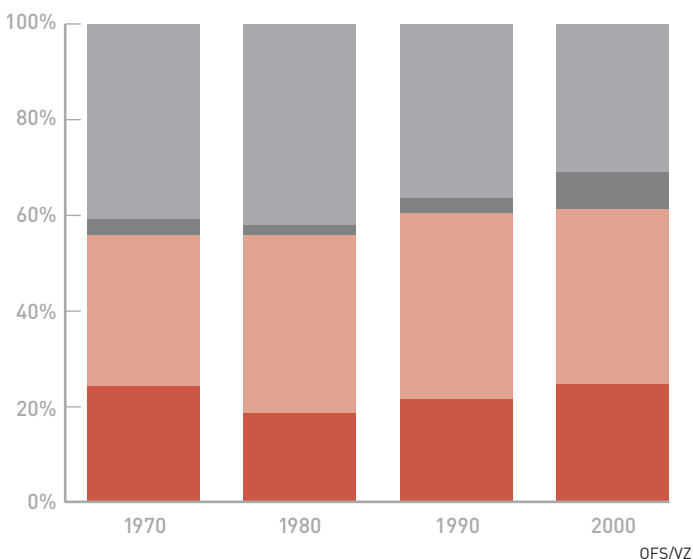
A fin 2000, une famille sur trois en Suisse était issue de la migration. Le nombre de familles dans lesquelles l'un des parents ou les deux parents sont nés à l'étranger ou ne disposent pas d'un passeport suisse a augmenté d'un tiers depuis 1970.

Les familles immigrées ne représentent qu'un quart des familles issues de la migration. Une typologie simplifiée illustre la diversité des liens possibles entre l'expérience de migration vécue et la configuration familiale. En 2000, les quelque 90 000 familles immigrées dénombrées représentaient tout juste un quart de l'ensemble des familles issues de la migration. Identique en 1970, cette proportion a baissé ensuite en raison de la crise économique pour augmenter seulement à nouveau dans la première moitié des années 1990 avec la progression de l'immigration. Ce sont les familles fondées après leur arrivée en Suisse qui forment le principal groupe de familles issues de la migration (36%). On en recen-

sait 134 000 en 2000. En 2000, le deuxième groupe le plus important de familles issues de la migration était constitué par 114 000 familles «binationales» comprenant un parent de nationalité suisse né sur le territoire helvétique et un parent né à l'étranger. Pour environ 72 000 d'entre elles, le conjoint né à l'étranger a dans l'intervalle obtenu le passeport à croix blanche. Avec 29 000 familles recensées en 2000, soit une proportion de 8%, le nombre de familles dont les parents sont nés en Suisse mais disposent d'un passeport étranger – les immigrés de la deuxième ou troisième génération – s'avère assez modeste. Toutefois, il a plus que triplé depuis 1970. (Graphique 5.1)

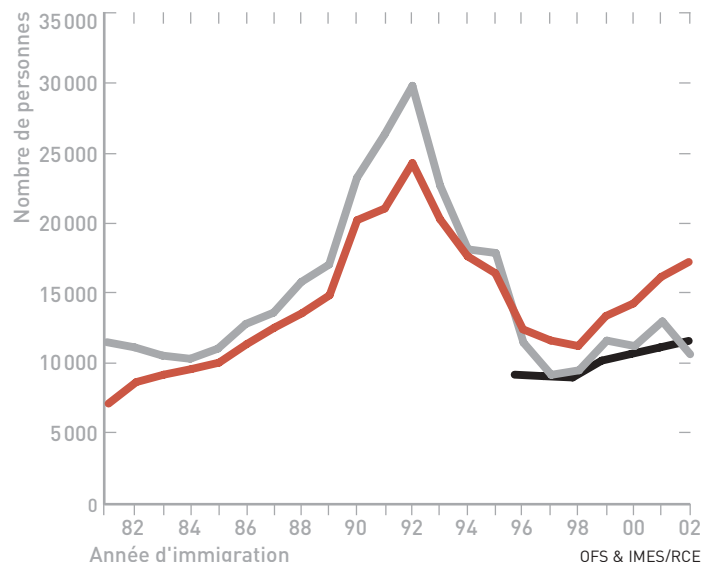
5.1 Familles migrantes, selon le mode de migration, de 1970 à 2000

- Famille fondée avant l'immigration
- Famille fondée après l'immigration
- Famille de deuxième génération (y.c. celle dont un des parents est suisse)
- Famille binationale



5.2 Immigration pour des raisons familiales, de 1981 à 2002

- Epoux d'une étrangère, épouse d'un étranger
- Epoux d'une Suisse, épouse d'un Suisse
- Enfant d'étranger/d'étrangère



FAMILLES ISSUES DE LA MIGRATION

Par familles issues de la migration, on entend les familles dans lesquelles au moins un des deux parents est né à l'étranger ou a un lien de filiation avec une personne née à l'étranger. Une typologie simplifiée permet d'établir une distinction entre quatre types de familles issues de la migration: les familles fondées avant la migration, celles fondées après la migration, les familles de la deuxième génération et les familles binationales.

REGROUPEMENT FAMILIAL

Le terme de regroupement familial désigne l'immigration des conjoints et des enfants conformément au motif d'immigration officiel du registre central des étrangers (RCE).

Dans beaucoup de cas de migrations, la famille joue un rôle central. Le mariage avec une personne étrangère établie en Suisse, de même que l'arrivée du conjoint et d'enfants mineurs venus rejoindre un membre de la famille déjà résidant dans notre pays et n'étant pas titulaire d'un passeport suisse, constituent aujourd'hui des formes d'immigration importantes. Si l'on tient également compte de la venue sur le territoire de ressortissantes ou de ressortissants étrangers mariés à des citoyennes ou des citoyens suisses, le regroupement familial représente 45% de l'immigration totale des neuf dernières années. Depuis 1981, entre 8000 (1981) et 24000 (1992) conjoints de ressortissantes ou de ressortissants étrangers ont ainsi immigré en Suisse. A noter que les Suisses et les Suissesses sont aussi de plus en plus nombreux à trouver l'âme sœur à l'étranger. Depuis 1996, près de 76 000 personnes sont venues dans notre pays pour se marier avec une citoyenne ou un citoyen suisse. Entre 1981 et 2002, quelque 341 000 enfants mineurs ont en outre passé la frontière suisse dans le cadre du regroupement familial. Jusqu'à 1995, le nombre d'enfants ainsi immigrés chaque année excédait celui des couples mariés. Depuis, les épouses et les époux étrangers sont plus nombreux que les enfants à immigrer en Suisse. (Graphique 5.2)

SITUATION FINANCIÈRE DES FAMILLES

La situation financière des familles fait actuellement l'objet d'un vaste débat. Non seulement celles-ci sont défavorisées par rapport aux ménages sans enfant, mais la pauvreté en Suisse est devenue un phénomène qui frappe avant tout les familles et les enfants.

Les familles sont menacées de pauvreté dans des proportions supérieures à la moyenne.

Si les prestations complémentaires à l'AVS permettent de garantir largement le minimum vital à l'âge de la retraite, le taux de pauvreté des familles s'avère supérieur à la moyenne. Ce sont les familles nombreuses et les familles monoparentales qui sont le plus souvent touchées par la précarité. Et ce, malgré le fait qu'une part considérable des personnes élevant seules leurs enfants reçoivent des avances sur pensions alimentaires de l'Etat et sollicitent par ailleurs souvent des prestations d'aide sociale. Mais, d'une manière générale, les revenus moyens d'une famille restent inférieurs à ceux d'un ménage sans enfant.

Ressources financières et pauvreté des familles

Afin de comparer le niveau de bien-être, les revenus de ménages de taille différente sont ramenés au revenu d'équivalence d'un ménage d'une personne. Le taux de working poor et le taux de pauvreté font aussi l'objet d'une analyse. Enfin, ce chapitre décrit le rôle essentiel des avances sur pensions alimentaires. **page 38**

Elever un enfant coûte cher.

Dans le canton de Zurich, les frais mensuels minimaux occasionnés chaque mois pour l'entretien d'un enfant varient selon l'âge entre 1405 et 1570 francs. Un enfant unique engendre des coûts sensiblement plus élevés. Et, les frais indirects s'avèrent considérables, car s'occuper d'un enfant prend beaucoup de temps. Par conséquent, le temps consacré aux tâches domestiques et familiales ne peut être investi dans l'exercice d'une activité lucrative, avec à la clé une perte de revenus qui concerne le plus souvent la mère. Selon certaines estimations, les parents consacrent à leur enfant, directement ou en renonçant aux revenus provenant d'un emploi, une somme comprise entre un demi-million et un million de francs jusqu'à son vingtième anniversaire.

Dépenses des ménages et coût de l'enfant

Les dépenses témoignent des possibilités particulières des ménages pour subvenir à leurs besoins et faire des économies. Les rares estimations portant sur le coût d'un enfant sont présentées.

page 40

Les cantons apportent leur soutien aux familles dans des mesures très diverses.

Les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants constituent les principaux instruments financiers de la politique familiale. L'un comme l'autre sont essentiellement du ressort des cantons, qui offrent à cet égard des prestations très diverses. Rien que le montant minimum des allocations légales pour enfants et des allocations de formation varie entre 150 et 344 francs. Selon les cantons, de nombreux enfants ne les perçoivent pas ou bien elles ne sont pas entièrement versées. Les différences sont encore plus marquées avec les déductions fiscales pour enfants, qui fluctuent entre 3000 et 12000 francs.

Allocations familiales et déductions fiscales

Les deux principaux instruments financiers de la politique familiale sont examinés sous l'angle de leur diversité liée au fédéralisme.

page 42

De plus en plus de cantons luttent contre la pauvreté des familles en proposant des prestations spécifiques, mais l'aide sociale joue toujours un rôle de premier plan pour les familles à faibles revenus.

Les prestations d'aide actuellement proposées dans douze cantons ne peuvent être perçues que par les familles ayant des enfants en bas âge pendant les six premiers mois suivant leur naissance ou au maximum pendant les trois premières années. L'aide ciblée ne permet pas partout de couvrir les besoins vitaux des enfants. L'aide sociale reste donc essentielle pour nombre de familles. Selon les chiffres de l'Initiative des villes, jusqu'à 30% des familles monoparentales dépendent de ce réseau d'entraide social.

Prestations sous condition de ressources allouées aux familles à bas revenus

Ce point est consacré aux principaux programmes d'aide cantonale, lancés récemment pour la plupart, qui sont destinés aux familles à faibles revenus. Des chiffres-clés de l'Initiative des villes montrent à quel point les familles, notamment de type monoparental, sont tributaires de l'aide sociale.

page 44

6 RESSOURCES FINANCIÈRES ET PAUVRETÉ DES FAMILLES

Les familles disposent de revenus inférieurs à ceux des ménages sans enfant. Le taux de pauvreté des familles nombreuses et monoparentales est particulièrement élevé.

Le niveau de bien-être des familles se situe en dessous de celui des ménages sans enfant. Un ménage se composant d'un nombre variable de personnes, les revenus ne sont guère révélateurs du niveau de bien-être. Pour comparer des ménages de taille différente, le revenu disponible du ménage doit être ramené à un revenu d'équivalence. Comme les revenus extrêmement élevés pèsent lourdement sur les valeurs moyennes, le revenu médian est plus représentatif. Il partage la population en deux parts d'égale grandeur: 50% a un revenu supérieur au revenu médian et 50% un revenu inférieur. Les couples sans enfant, suivis des personnes vivant seules, bénéficient des revenus équivalents les plus élevés. Tout au bas de l'échelle figurent les couples avec trois enfants, dont 46% peuvent être qualifiés de ménages à bas revenus, et les familles monoparentales, dont 44% sont à classer dans la même catégorie. Ces deux groupes défavorisés disposent de moins de 70% du revenu d'équivalence médian de tous les ménages.

L'origine des revenus varie elle aussi grandement. La part de revenus issus de transferts est relativement élevée chez les

personnes vivant seules et les couples sans enfant, beaucoup d'entre eux ayant atteint l'âge de la retraite. Dans les ménages familiaux, cette part, constituée principalement d'allocations familiales, s'avère moins importante. Dans les familles monoparentales, les transferts représentent plus d'un quart du total des revenus. A noter que les pensions alimentaires jouent un rôle décisif dans ce dernier cas. (Tableau 6.1)

Actuellement, la pauvreté touche surtout les enfants et les familles. Le taux de pauvreté des personnes âgées de 20 à 59 ans atteint, tous ménages confondus, 9,3% pour l'année 2002. Les couples sans enfant (5,2%) et les personnes vivant seules (8,4%) sont en moyenne moins concernés par la pauvreté. Chez les couples, le risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants. Dès le deuxième enfant, il se situe au-dessus de la valeur moyenne (12%). Sont particulièrement exposés à la pauvreté les couples avec trois enfants ou plus (20,6%). Mais ce sont les familles monoparentales qui enregistrent le taux de pauvreté le plus élevé. En dépit des pen-

6.1 Revenu d'équivalence médian et moyen par mois, selon le type de ménage, en 2001

	Tous les ménages	Type de ménage						
		Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants ou plus	Autre ménage
Répartition des différents types de ménage ¹	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Nombre moyen de personnes par ménage	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
Revenu mensuel médian en Fr. (50% gagnent moins).	4 895	5 201	4 163	5 529	5 186	4 307	3 817	4 715
Revenu mensuel moyen en Fr.	5 534	5 668	4 398	6 271	5 620	4 760	4 150	5 111
Structure des revenus								
Revenus du travail	3 809	3 515	2 645	3 745	4 831	4 147	3 516	3 761
Revenus de la location et de la fortune	340	383	(92)	593	143	91	(96)	(153)
Revenus issus de transferts	1 386	1 770	1 661	1 932	647	522	538	1 197

¹ Les chiffres étant arrondis, le résultat de l'addition des différentes valeurs peut dépasser le total.

() Position au contenu hétérogène, sujette à de fortes variations.

REVENU D'ÉQUIVALENCE

Afin d'établir une comparaison entre le niveau de bien-être de différents types de ménage, le revenu disponible est ramené par pondération à celui d'un ménage d'une personne. Ce calcul s'appuie sur l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE. Pour ce faire, on attribue la valeur 1 au premier adulte dans le ménage, la valeur 0,5 à chaque autre membre du ménage âgé de 14 ans ou plus (soit la moitié d'un revenu en plus) et la valeur 0,3 à tout autre membre de moins de 14 ans.

REVENUS ISSUS DE TRANSFERTS

Ils comprennent non seulement les prestations des assurances sociales, mais aussi les pensions alimentaires, les revenus en nature (cadeaux) et les rentes supplémentaires privées.

LE SEUIL DE PAUVRETÉ

Le seuil de pauvreté découle des directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Pour un ménage d'une personne, le seuil de pauvreté s'établit à Fr. 2200.– et pour un couple avec deux enfants, à Fr. 4300.–. Un ménage est pauvre si, après déduction des cotisations sociales et des impôts, son revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté correspond à la proportion de pauvres parmi la population de 20 à 59 ans.

WORKING POOR

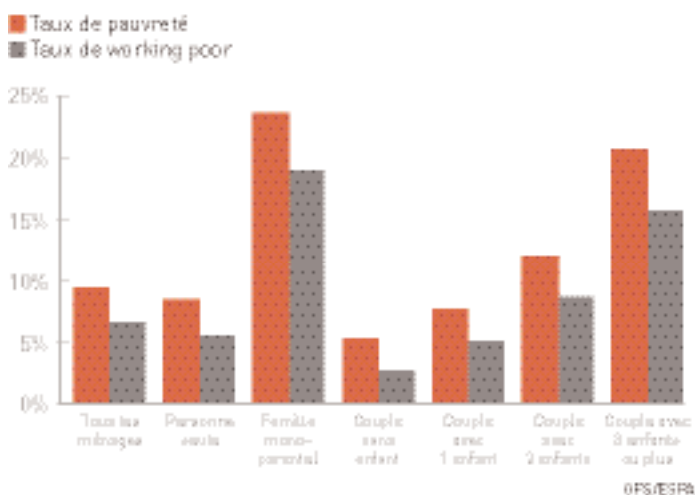
Ce terme désigne les personnes actives occupées vivant dans un ménage pauvre. Selon les définitions internationales, entrent dans la catégorie des personnes actives occupées celles qui travaillent contre rémunération au moins une heure par semaine. Le taux de working poor équivaut à la part d'actifs occupés pauvres dans l'ensemble de la population des actifs occupés de 20 à 59 ans.

sions alimentaires et de l'aide sociale, près d'un quart d'entre elles (23,6%) vivent en dessous du seuil de pauvreté. Si l'on considère uniquement les personnes actives occupées et le taux de working poor, les différences structurelles entre les familles et les ménages sans enfant demeurent. On observe par ailleurs de fortes disparités régionales: la Suisse latine dans son ensemble est en moyenne plus durement touchée par la pauvreté. (Graphique 6.2)

Une large part des bénéficiaires de pensions alimentaires est tributaire des avances de l'Etat. Lorsque les pensions alimentaires fixées en vertu d'une décision juridique ne sont pas versées, les cantons ou les communes sont chargés d'organiser des avances sur pensions alimentaires, sans lesquelles les familles seraient confrontées à de grosses difficultés financières. Grâce à la statistique de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique, les avances sur

pensions alimentaires octroyées à l'échelle nationale devraient être connues à l'avenir. Actuellement, seules les données du canton de Zurich sont disponibles. En 2001, les avances sur pensions alimentaires s'élevaient à 34,4 millions de francs dans ce canton, dont 20,2 millions ont pu être recouverts auprès des débiteurs. Par ce biais, 7200 enfants ont bénéficié d'une avance de 4800 francs par an en moyenne. Etant donné qu'un peu plus de 40000 enfants vivent dans des familles monoparentales ou dans des ménages de couples non mariés, cette part s'avère considérable. (Tableau 6.3)

6.2 Taux de pauvreté et de working poor selon le type de ménage, en 2002



6.3 Avances sur pensions alimentaires dans le canton de Zurich, en 2002

	Ville de Zurich	Ville de Winterthour	Reste du canton
Population au 31.12.2002	343 000	90 000	810 000
Pop. de moins de 18 ans; 19-25 ans en formation ¹	62 000	21 000	193 000
dont ceux vivant dans une famille monoparentale ou en union libre ¹	11 000	3 000	26 000
Nombre moyen d'habitants par commune	343 000	90 000	5 000
Nombre de cas (enfants)	1 530	748	4 889
Nombre de cas pour 1000 habitants	4.5	8.3	6.0
Nombre de cas pour 1000 enfants	25.0	35.6	25.3
Prestation brute en millions de francs	9.7	4.0	20.7
Prestation nette en millions de francs ²	6.8	2.2	11.2
Prestation brute par cas en francs	6 329	5 405	4 234
Prestation nette par cas en francs	4 435	2 965	2 291
Prestation nette par habitant	18.7	24.5	13.8

OFS/SHS, OFS/RFP, OFS/ESPOP, OFS/BEVNAT

¹ Estimation à partir du recensement fédéral 2000 et de BEVNAT 2001, 2002.
² Après déduction des remboursements recouverts par les communes auprès des débiteurs.

7 DÉPENSES DES MÉNAGES ET COÛT DE L'ENFANT

Les familles doivent faire davantage attention à la répartition de leurs dépenses que les ménages sans enfant. Les coûts générés par un enfant sont difficiles à estimer, car ils varient en fonction de son âge, de la taille de la famille et du niveau des revenus.

Les ménages sans enfant peuvent dépenser plus que les familles. Si l'on ramène également les dépenses de ménages de taille différente aux dépenses d'équivalence d'un ménage d'une personne (cf. indicateur 6 sur les revenus), on constate que les familles nombreuses dépensent le moins (Fr. 3872), suivies des familles monoparentales (Fr. 4083). Ces deux types de ménage, qui connaissent les conditions de vie les plus précaires, se différencient néanmoins par la part de dépenses imputables aux impôts et aux transferts, les familles monoparentales étant davantage «privilegiées». Mais dans les deux cas, la différence avec le niveau de dépenses moyen (Fr. 4996), soit un peu moins ou un peu plus de 1000 francs par mois, est énorme. Toutes les catégories de familles, à l'exception des couples avec un seul enfant, ont un niveau de dépenses inférieur à la moyenne. Les couples sans enfant s'en sortent beaucoup mieux. Bien que ces derniers aient la possibilité de s'accorder plus de choses, ils doivent supporter une charge fiscale et des dépenses de trans-

fert plus élevées. Si l'on compare maintenant les dépenses et les revenus (cf. indicateur 6) de tous les types de ménage, il ressort que les familles monoparentales et les familles nombreuses dépensent directement la plus large part de leurs revenus. A l'inverse, les couples sans enfant peuvent réaliser le plus d'économies. (Tableau 7.1)

Jusqu'à ce qu'il soit grand, un enfant coûtera en moyenne entre un demi-million et un million de francs à ses parents. Les coûts par enfant sont difficiles à estimer, car ils varient en fonction de la taille du ménage et de l'âge des enfants. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les familles aux revenus élevés peuvent se permettre de dépenser davantage pour leurs enfants. Consacrée à ce sujet, l'étude Bauer (1998), qui prenait 1995 pour année de référence, n'a malheureusement pas été réactualisée depuis. S'appuyant sur des biographies familiales types, elle présente les coûts occasionnés par les enfants durant leurs vingt

7.1 Dépenses mensuelles des ménages selon le type de ménage, en 2001

	Tous les ménages	Type de ménage						
		Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants ou plus	Autre ménage
Répartition des ménages en % ¹	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Personnes par ménage	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
Dépenses moyennes par ménage en francs (moyenne)	4 998	5 275	4 083	5 544	5 197	4 193	3 872	4 118
Structure des dépenses								
Dépenses de consommation	3 165	3 378	2 947	3 419	3 305	2 664	2 517	2 626
Dépenses de transfert	1 831	1 896	1 136	2 124	1 893	1 529	1 356	1 492

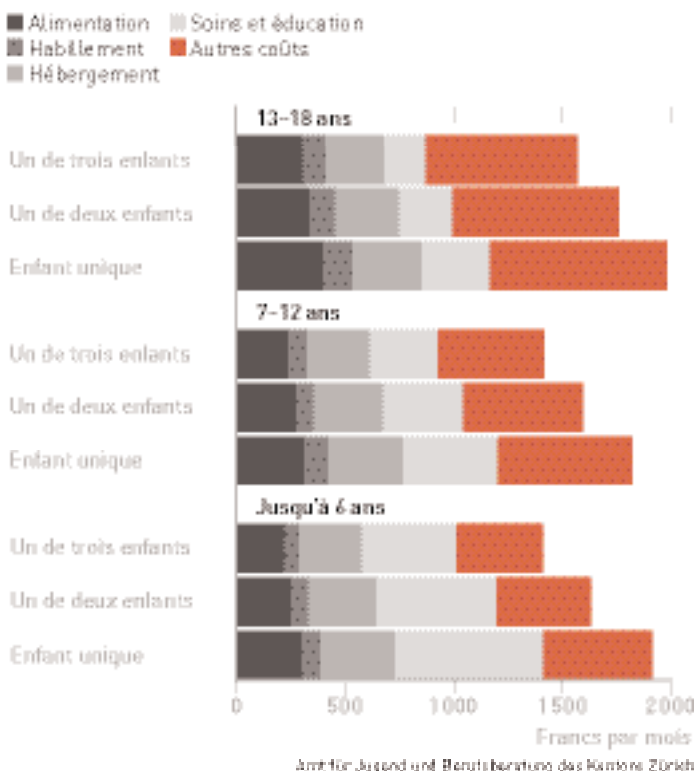
¹ Les chiffres étant arrondis, le résultat de l'addition des différentes valeurs peut dépasser le total.

premières années pour différentes configurations familiales et différents niveaux de revenus. Selon cette enquête, qui se base sur un revenu moyen par type de ménage, les frais d'entretien directs par enfant dans une famille monoparentale sont estimés à 1825 francs, soit presque le double de ceux d'un couple avec deux enfants (Fr. 1038.-). De plus, un couple marié avec un enfant qui dispose d'un bon revenu consacre à celui-ci 2,5 fois plus qu'un couple marié de revenu inférieur (Fr. 1913.- contre 771.-). Toutefois, les coûts générés par les enfants sont généralement beaucoup plus élevés si l'on tient compte du manque à gagner résultant du temps consacré aux tâches familiales. Ces coûts sont presque exclusivement supportés par les femmes. Pour un revenu moyen, ils sont estimés entre 928 et 1825 francs par enfant et par mois. Si l'on additionne les coûts directs et indirects, un ménage à revenus moyens aura dépensé, jusqu'à ce qu'un enfant soit

grand, entre un demi-million de francs (couple avec trois enfants) et un million de francs (famille monoparentale).

Un enfant coûte au minimum 1400 francs par mois, et un enfant unique pas moins de 1800 francs. L'Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (Amt für Jugend und Berufsberatung) du canton de Zurich a calculé le coût d'un enfant dans divers types de ménages durant les 18 premières années de sa vie. L'objectif était de déterminer les frais d'entretien minimaux nécessaires pour couvrir les besoins de base d'un enfant. Les frais indirects n'ont donc pas été pris en compte. Si l'on se réfère à la structure des coûts, les chiffres pour l'année 2004 correspondent largement aux résultats de l'étude de Bauer (1998). Un enfant unique coûte, en fonction de son âge, entre 1820 et 1925 francs par mois, tandis qu'un enfant qui a deux frères et sœurs, entre 1405 et 1570 francs. (Graphique 7.2)

7.2 Recommandation pour le calcul du coût de l'entretien d'un enfant, canton de Zurich, en 2004



8 ALLOCATIONS FAMILIALES ET DÉDUCTIONS FISCALES

Les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants constituent des instruments importants de la politique familiale. Variables d'un canton à l'autre, elles apportent un soutien très différencié.

Il est difficile d'estimer les coûts de la politique familiale. Les rares données disponibles sur les compensations financières accordées aux familles n'autorisent que des évaluations. Les Comptes globaux de la protection sociale estiment sous la rubrique «Famille et enfants» les prestations publiques en espèces et en nature allouées en cas de grossesse, de naissance, d'adoption et pour l'éducation des enfants. Le montant total s'élevait à 4746 millions en 1995 et à 5281 millions de francs en 2000. Selon les estimations, il devrait atteindre 5522 millions en 2001. Les Comptes globaux indiquent uniquement les dépenses. Des études ont toutefois été menées en vue d'évaluer l'ampleur de l'aide accordée aux familles par le biais des déductions fiscales pour enfants. La dernière de ces estimations, pour l'année 2000 (Bauer et al., 2004), démontre que les familles ont bénéficié d'environ 2276 millions de francs de déductions fiscales cette année-là. (Tableau 8.1)

Les disparités cantonales constatées dans le domaine des allocations familiales sont énormes. A l'exception du secteur de l'agriculture, les allocations familiales en Suisse sont régies par le droit cantonal. Les différences entre les cantons s'avèrent importantes, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les montants des allocations pour enfants et des allocations de formation pour les jeunes. Celles-ci oscillent entre 150 et 344 francs par mois. Par ailleurs, tous les enfants ne bénéficient pas de ce type d'aide. La plupart des cantons n'accordent en effet pas d'allocations pour enfants lorsque

les parents n'exercent pas d'activité professionnelle ou qu'ils sont à leur compte. En cas de travail à temps partiel, les allocations pour enfants sont réduites. Le financement, calculé en pourcentage du salaire, est entièrement pris en charge par l'employeur. Ici aussi, les taux varient en fonction du canton (entre 1,5 et 3%). Environ la moitié des cantons versent des allocations de formation pour les jeunes supérieures aux allocations pour enfants. Certains cantons octroient des allocations de naissance et de ménage. On constate que les familles nombreuses bénéficient d'allocations plus élevées. Outre les caisses cantonales de compensation familiale, on dénombre quelque 800 caisses privées (avec des taux de cotisation allant de 0,1 à 5%) qui versent souvent des prestations subobligatoires. Dans ce cas, les cotisations peuvent être réparties entre employeurs et salariés. (Graphique 8.2)

De grandes disparités cantonales existent également dans le montant des déductions fiscales par enfant. Dans ce domaine, c'est le canton du Tessin qui se montre de loin le plus généreux. Les cantons de Zoug, d'Argovie et de Bâle-Ville accordent des déductions deux fois supérieures à celles du canton de Neuchâtel. La situation se présente sous un autre jour si l'on tient compte des montants exonérés d'impôt et des allègements fiscaux pour les jeunes en formation. Il serait dangereux de tirer des conclusions trop hâtives, car les déductions ne permettent pas de déterminer précisément la charge fiscale totale supportée par les familles, elle

8.1 Prestations sociales pour la fonction «famille et enfants», en 1995, en 2000 et estimation pour 2001

Type de prestation	1995		2000		2001	
	Mio. francs	%	Mio. francs	%	Mio. francs	%
Allocations familiales régies par les cantons	3 695.8	77.9	4 126.1	78.7	4 230.4	76.6
Protection de la jeunesse (hébergement, crèches)	508.0	10.7	583.8	11.1	693.8	12.6
Maintien du salaire en cas de grossesse	360.4	7.6	367.7	7.0	405.9	7.4
Autre régime	181.3	3.8	203.4	3.9	191.4	3.5
Total des prestations sociales	4 745.5	100.0	5 281.0	100.0	5 521.5	100.0

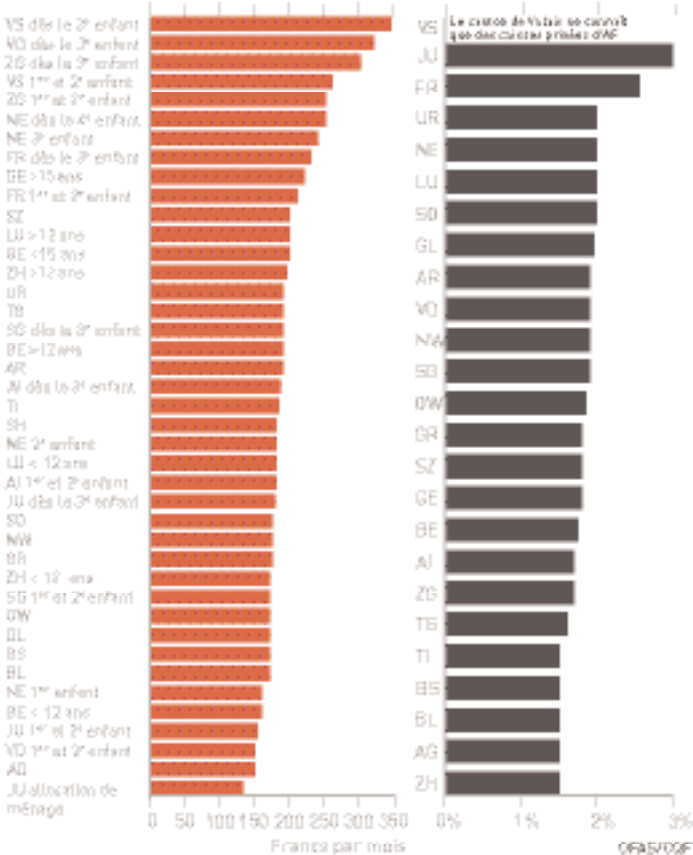
OFS/CGPS

aussi très variable. Le classement des cantons change une fois de plus si l'on considère les déductions maximales admises pour les primes des assurances-maladie ou celles autorisées pour la garde d'enfants dans des lieux d'accueil extra-familiaux.

En général, l'on remarque que les déductions pour enfants ont augmenté depuis 1970, bien que de façon inégale. Des cantons qui étaient en tête par le passé, par exemple Bâle-Ville, se retrouvent relégués en milieu de classement. Quant au canton du Tessin, autrefois à la traîne, il s'est hissé tout en haut de l'échelle en doublant pratiquement le montant des déductions. (Graphique 8.3)

8.2 Allocations familiales dans les cantons, état au 1.1.2004

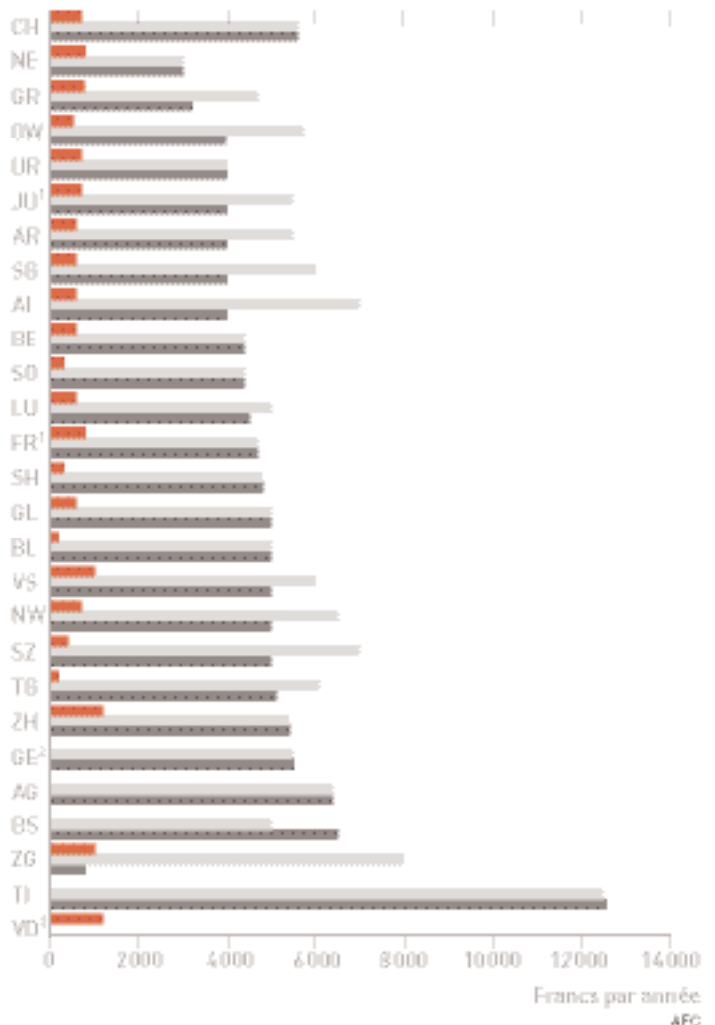
■ Montant légal minimal en francs par mois pour enfants en âge scolaire
 ■ Cotisations des employeurs aux caisses cantonales de compensation pour allocations familiales, en % de la masse salariale (Cotisations uniquement à la charge des employeurs)



8.3 Déductions fiscales dans les cantons et à la Confédération, en 2003

■ Déduction fiscale par enfant
 ■ Déduction fiscale par enfant en formation
 ■ Déduction fiscale maximale pour la part obligatoire des primes d'assurance-maladie et des intérêts sur le capital épargné par enfant

¹ Pour les jeunes adultes en formation, les déductions sont majorées de 2350 francs à FR et de 1200 francs à JU.
² Les primes d'assurance-maladie et de l'assurance-accidents sont entièrement déductibles. De plus, les primes d'assurances sur la vie et les intérêts de capitaux d'épargne sont déductibles jusqu'à concurrence de 750 francs (ou 1500 francs pour les parents sans caisse de pension) par enfant à charge.
³ Dans le système du quotient familial appliqué par le canton de VD depuis 1987, le revenu global de la famille est divisé par un facteur variable, dépendant de la composition et de la grandeur de la famille.



Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2004.
 Bauer, Tobias; Streuli, Elisa 2000.
 Bauer, Tobias 1998.
 Office fédéral de la statistique 2003b.
 Office fédéral des assurances sociales 2004a.

9 PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES ALLOUÉES AUX FAMILLES À BAS REVENUS

Bien que de nombreux cantons versent des prestations sous condition de ressources aux familles ayant des enfants en bas âge, de nombreuses familles restent tributaires de l'aide sociale, notamment les mères et les pères élevant seuls leurs enfants.

Un nombre croissant de cantons octroient des prestations sous condition de ressources à des familles pauvres avec des enfants en bas âge. En 2004, douze cantons (Argovie, Fribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Vaud, Zoug et Zurich) ont alloué des prestations spéciales aux familles avec des enfants en bas âge, dont la situation financière était précaire. En cas de nécessité, ces montants sont versés selon les régimes cantonaux pendant six mois jusqu'à trois ans après la naissance d'un enfant. Plusieurs cantons ont déterminé un montant maximal fixe qui, dans certains cas, ne permet même pas de couvrir les besoins minimaux d'un enfant. Le risque de pauvreté constitue donc une menace réelle pour ces familles. D'autres can-

tons, comme Lucerne, couvrent les besoins minimaux d'un enfant dans les premiers temps, conformément à ce que préconise la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Le canton du Tessin, qui applique le système le plus généreux, verse des prestations pouvant dépasser 4000 francs aux ménages avec des enfants de moins de trois ans. Les familles résidant dans des cantons dépourvus de ce type de prestations spécifiques doivent s'en remettre entièrement à l'aide sociale. (Tableau 9.1)

Les familles monoparentales sont davantage tributaires de l'aide sociale que d'autres types de ménages, les couples avec enfants le sont moins. Comme il n'existe actuellement pas de données

9.1 Prestations sociales aux familles avec enfants en bas âge - diversité des systèmes cantonaux, état au 1.1.2004

Canton	Droit aux prestations pendant X mois après la naissance	Versement maximal en francs par mois	Seuil déterminant l'existence d'un besoin			
			Famille monoparentale	Couple	1 ^{er} et 2 ^e enfant	3 ^e et 4 ^e enfant
ZH	24	2 000	1 225	1 808	325	325
LU ¹	12	-	1 030	1 576	546/340	289
GL ²	12	-	2 163	3 244	0/270	270
ZG	12	-	1 442	2 163	307	307
FR ²	12	2 000	2 250	3 000	300	300
SH	24	2 000	1 442	2 163	755	503
SG	6	-	1 442	2 163	378/303	252
GR	10	-	1 399	2 098	280	280
AG	6	-	1 442	2 163	755	503
TI	36	4 220	1 308	1 963	671	447
VD	6	-	1 442	2 163	755	503
NE ²	12	2 500	2 500	3 500	670	670

¹ LU: selon les seuils minimaux de la CSIAS.

² Dans les cantons de GL, FR et de NE, le coût effectif du loyer et les primes d'assurance-maladie sont pris en compte dans le calcul du seuil déterminant, alors qu'ils sont rajoutés à ce seuil dans les autres cantons.

sur l'aide sociale valables pour toute la Suisse, les chiffres-clés de l'Initiative des villes servent ici de référence. Les enquêtes menées dans le cadre de ce projet entre 2000 et 2002 concernaient dix villes de taille grande et moyenne, à savoir Zurich, Bâle, Berne, Lausanne, Winterthour, Saint-Gall, Lucerne, Schaffhouse, Frauenfeld et Uster. Certaines d'entre elles n'ont malheureusement pas participé aux trois sondages. Uster ayant uniquement pris part à l'enquête réalisée en 2002, seules les neuf premières villes citées sont examinées ci-après.

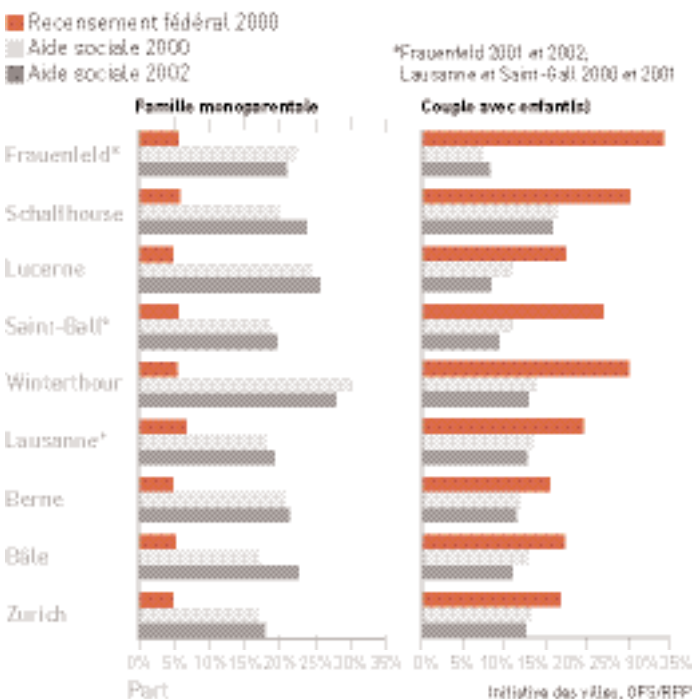
Un schéma s'applique à toutes les villes considérées: les familles monoparentales recourent plus souvent à l'aide sociale que la moyenne, les couples avec enfants, moins fréquemment. L'ampleur de ce phénomène varie cependant d'une ville à l'autre. A Winterthour, les familles monoparentales représentaient la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale bien que leur proportion par rapport à l'ensemble des ménages n'était pas supérieure à la moyenne. C'est à Frauenfeld que la part des couples avec enfants qui perçoivent des prestations sociales est la plus

faible, même si leur pourcentage par rapport à la population de la commune se situe au-dessus de la moyenne de toutes les villes considérées. Le type de ménage ne suffit donc pas à expliquer les différences observées.

La part de familles tributaires de l'aide sociale varie d'une ville à l'autre. A Zurich, la proportion de familles monoparentales percevant des prestations d'aide sociale oscillait entre 17% et 18%, à Winterthour, entre 28% et 30%. A Frauenfeld, le pourcentage de couples avec enfants bénéficiant de prestations sociales atteignait entre 7% et 8%, contre 16% à 19% à Schaffhouse.

Après une tendance marquée à la hausse au cours des années 1990, le nombre de familles monoparentales dépendantes de l'aide sociale s'est stabilisé entre 2000 et 2002. Mais tandis qu'à Berne, à Frauenfeld, à Lucerne et à Schaffhouse, leur nombre a diminué dans l'ensemble, il a continué de progresser à Bâle, à Winterthour et à Zurich. La part de familles monoparentales a reculé dans ces trois villes parce que le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale, notamment celui des personnes vivant seules, a augmenté. Dans le même temps, on a constaté une baisse générale du nombre de couples avec enfants qui ont sollicité l'aide sociale; à une exception près, la ville de Zurich. (Graphique 9.2)

9.2 Famille et aide sociale, 2000 et 2002



Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2003.
 Initiative des villes 2003.
 Initiative des villes 2002.
 Initiative des villes 2001.
 Office fédéral des assurances sociales 2004b.

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE, TÂCHES DOMESTIQUES ET FAMILIALES

Le changement des formes de vie familiale a-t-il aussi influencé le partage des rôles entre hommes et femmes? La répartition de l'activité professionnelle et des tâches domestiques et familiales au sein du couple constitue ici un indice révélateur.

Un nombre croissant de mères exercent une activité lucrative.

Au cours des deux dernières décennies, le taux d'activité des femmes a progressé dans l'ensemble. Cela s'explique principalement par la hausse massive du travail à temps partiel des femmes qui ont des obligations familiales. Bien que nombre d'entre elles exercent une activité lucrative réduite, leur plus grande participation à la vie active a contribué à l'augmentation du volume global du travail des ménages familiaux.

Un phénomène demeure cependant inchangé: les femmes interrompent leur activité professionnelle dès qu'elles deviennent mères. Par contre, les hommes qui deviennent pères ont plutôt tendance à travailler plus. Dans l'ensemble, les hommes, indépendamment de leurs conditions de vie, conservent presque sans interruption un emploi à plein temps. Les femmes adaptent leur activité lucrative à leur situation personnelle. Celles qui ne participent pas du tout à la vie professionnelle sont toutefois devenues une minorité, même dans les familles où les enfants sont en âge préscolaire. Divers facteurs influencent le fait même que les femmes exercent ou non une activité professionnelle ainsi que leur taux d'occupation, à savoir le nombre d'enfants, leur niveau d'éducation, leur profession et leur origine. Les femmes qui élèvent seules des enfants passent en général plus de temps à exercer une activité lucrative que les mères vivant en couple.

Le modèle bourgeois traditionnel où l'homme est le seul à subvenir aux besoins de la famille et celui en trois phases qui prévoit la réinsertion professionnelle d'une femme après une période consacrée à l'éducation des enfants correspondent de moins en moins à la réalité. En Suisse, le schéma le plus répandu en matière d'activité professionnelle au sein d'un couple est celui d'un père travaillant à plein temps et d'une mère travaillant à temps partiel.

Participation à la vie active des femmes en âge de fonder une famille

Si la situation familiale a de lourdes répercussions sur la participation des femmes à la vie professionnelle, elle n'a que peu d'impact sur celle des hommes. **page 48**

Une augmentation parallèle de la participation des hommes aux tâches domestiques et familiales n'a pas pu être observée.

Dans près de 90% des foyers, les femmes continuent à assumer les tâches ménagères. Seuls 10% des parents vivant en couple se partagent cette responsabilité. En particulier les parents avec des enfants en bas âge se voient confrontés à d'importantes tâches domestiques et familiales. Les maris épaulent certes leur épouse, mais préfèrent lui laisser le soin de faire le ménage, la lessive et le repassage. A noter toutefois qu'on ne constate pas de différence entre les sexes pour ce qui est du nombre total d'heures travaillées, que ce soit dans l'exercice d'une activité professionnelle ou dans l'accomplissement des tâches domestiques et familiales.

Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales

Bien que la multiplication des modèles de répartition de l'activité professionnelle au sein des couples dépende de l'âge des enfants, de nombreux changements se sont produits dans ce domaine au cours des dix dernières années. Les tâches domestiques demeurent cependant le plus souvent l'affaire des femmes. **page 50**

Les obligations familiales nuisent à l'activité professionnelle des femmes, mais pas à celle des hommes.

Aujourd'hui comme hier, la famille compromet les chances professionnelles des femmes. Deux indicateurs du marché du travail, le chômage et le sous-emploi, indiquent clairement que la prise en charge d'obligations familiales pénalise l'activité professionnelle des femmes. Alors que les enfants influencent plutôt positivement le taux de sans-emploi ou de sous-emploi chez les hommes, ils représentent un obstacle chez les femmes.

Chômage et sous-emploi

Les femmes qui élèvent des enfants sont particulièrement touchées par le chômage et le sous-emploi. Une sur quatre aimerait travailler davantage. **page 52**

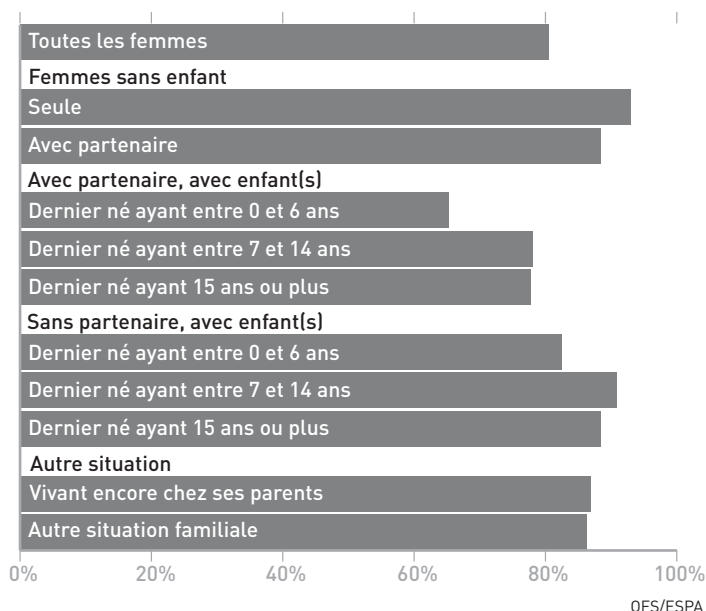
10 PARTICIPATION À LA VIE ACTIVE DES FEMMES EN ÂGE DE FONDER UNE FAMILLE

La part de femmes actives occupées a augmenté au cours des dix dernières années. Leur situation familiale influe pourtant fortement sur leur taux d'activité. Le mariage et la naissance d'un enfant en particulier réduisent, du moins provisoirement, leur participation à la vie active. Chez les hommes, on n'observe pas un tel rapport de cause à effet.

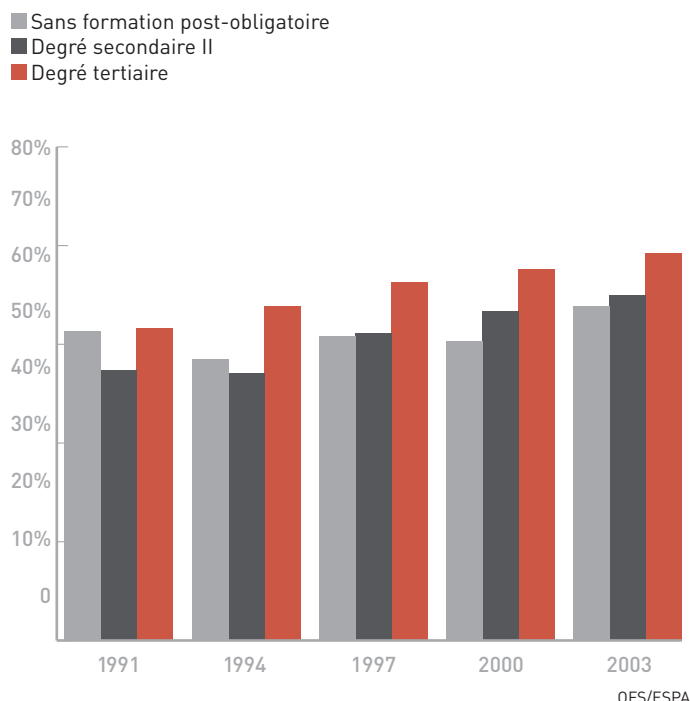
Le taux d'activité des femmes dépend de l'âge des enfants et de la présence d'un partenaire. De l'analyse du taux d'activité de femmes connaissant diverses situations familiales, il ressort que la famille joue un rôle prépondérant dans la participation des femmes à la vie active. Chez les hommes, par contre, une telle corrélation n'est pas manifeste. Dans l'ensemble, le taux d'activité des hommes atteint 95%, exception faite de ceux qui vivent encore chez leurs parents. La situation des femmes est plus nuancée: la

grande majorité des femmes sans enfant exercent une activité professionnelle (sans partenaire: 93%, avec partenaire: 88%). Cette part passe à deux tiers chez les femmes qui vivent en couple avec des enfants âgés de 0 à 6 ans. Lorsque le plus jeune des enfants est en âge d'aller à l'école, le taux d'activité des mères augmente à nouveau: un peu plus de trois quarts des femmes reprennent alors un emploi. Le taux d'activité des mères qui élèvent seules leurs enfants est sensiblement plus élevé que celui des femmes qui

10.1 Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans selon la situation familiale, en 2003



10.2 Taux d'activité parmi les femmes vivant en couple et ayant au moins un enfant de 0 à 14 ans, selon le niveau de formation, de 1991 à 2003



PERSONNES ACTIVES

La catégorie des personnes actives comprend les personnes actives occupées et les personnes sans emploi qui constituent ensemble ce que l'on appelle l'«offre de travail».

TAUX D'ACTIVITÉ

Le taux d'activité exprime la proportion de personnes actives dans la population. Le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans correspond donc à la part de femmes dans cette fourchette d'âge qui sont sur le marché du travail.

peuvent compter sur un partenaire. Cette différence est surtout notable lorsque les enfants sont en âge préscolaire. Dans ce cas, le taux d'activité des mères de famille monoparentale dépasse de près de 17% celui des femmes vivant en couple. Lorsque les enfants ont atteint l'âge scolaire, cet écart s'amenuise et ne représente plus que 13%. (Graphique 10.1)

Le taux d'activité des mères vivant en couple a aussi progressé.

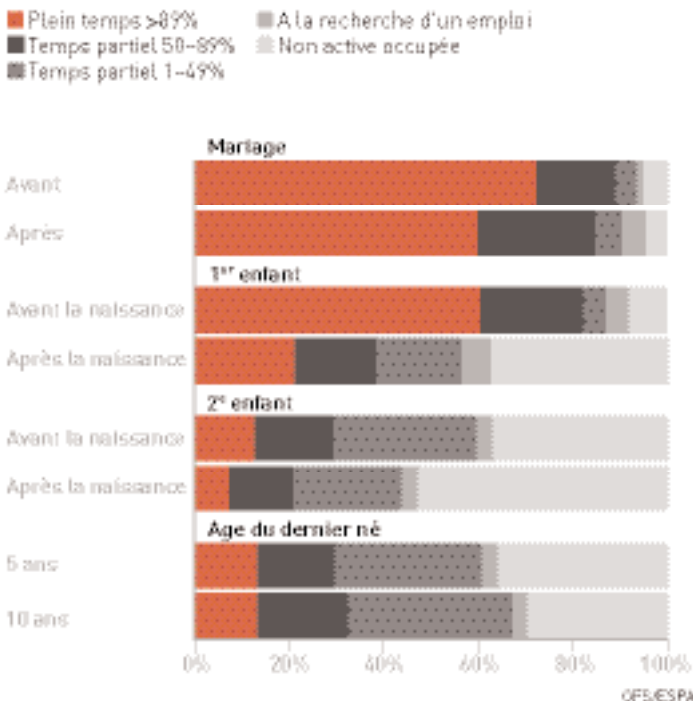
Entre 1991 et 2003, la participation des mères à la vie professionnelle a beaucoup augmenté. La part de femmes actives occupées vivant en couple avec des enfants de 0 à 14 ans est passée de 57,4% à 70,9% en l'espace de douze ans. Dans le même temps, le taux d'activité des pères a légèrement reculé (de 98,9% à 97,3%). On observe une évolution différente selon le niveau d'éducation: le taux d'activité des mères n'ayant pas suivi de formation postobligatoire n'a enregistré qu'une faible hausse (de 62,6% à 67,7%). Par contre, il a beaucoup progressé chez les

mères titulaires d'un diplôme du degré secondaire II (de 54,7% à 70,0%) ou tertiaire (de 63,2% à 78,4%). (Graphique 10.2)

Les événements familiaux déterminent la participation des femmes à la vie professionnelle.

La mise en regard de la chronologie familiale classique «mariage – premier enfant – deuxième enfant» avec le statut professionnel des femmes avant et après l'événement considéré est très éloquent quant à la vie professionnelle et familiale des femmes. Notons tout d'abord que le mariage n'influence quasiment pas le taux d'activité des femmes, mais leur taux d'occupation: avant le mariage, 72% des femmes travaillent à plein temps, après le mariage, ce pourcentage passe à 59,6%. Parallèlement, la part de femmes qui occupent un emploi à temps partiel augmente de 21,2% à 30,6%. Après la naissance du premier enfant, la majorité des femmes continuent d'être des personnes actives (56,2% pour les femmes actives occupées et 62,4% si l'on tient compte des femmes à la recherche d'un emploi). Le travail à temps partiel prime cependant: un tiers de toutes les femmes occupent un emploi à temps partiel et un cinquième seulement continuent à travailler à plein temps. Avec la naissance du deuxième enfant, la proportion de mères actives occupées diminue à 43,6%. Une minorité d'entre elles exercent une activité lucrative à plein temps (7,1%). Les enfants grandissant, bien des femmes retournent dans le monde du travail: le taux d'activité des mères dont l'enfant le plus jeune est âgé de cinq ans grimpe alors à 60,6%, contre 67,1% pour les mères dont le benjamin a dix ans. Seule une femme sur huit dont le dernier enfant a cinq ou dix ans travaille à plein temps. (Graphique 10.3)

10.3 Taux d'occupation des femmes selon la phase de leur vie, analyse transversale, de 1993 à 2003



1 ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE, TÂCHES DOMESTIQUES ET FAMILIALES

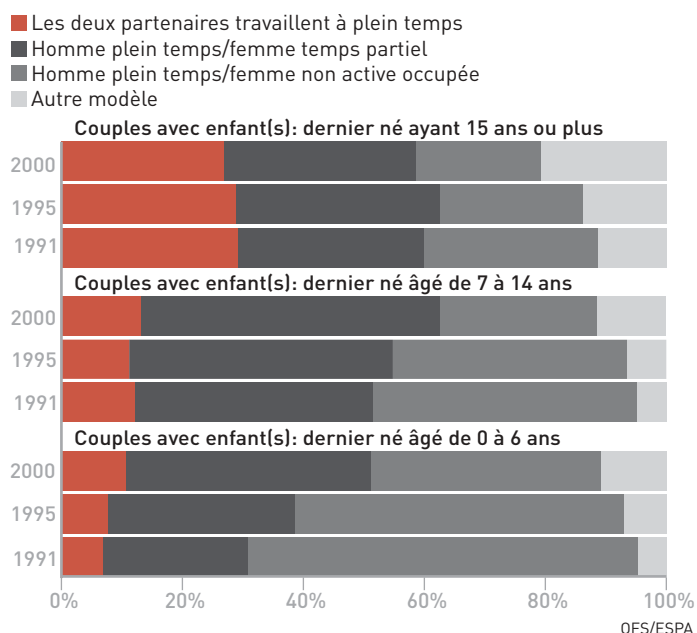
Le «modèle bourgeois traditionnel» où l'homme est le seul à subvenir aux besoins de la famille est en perte de vitesse. Toutefois, les tâches familiales et domestiques restent du ressort des femmes.

Il travaille à plein temps, elle à temps partiel. En fonction de la situation familiale, les couples se répartissent différemment l'activité professionnelle et les tâches domestiques et familiales. En 2003, le modèle traditionnel de la femme au foyer et de l'homme occupé à plein temps pour couvrir les besoins financiers de la famille n'existe plus que dans une minorité des cas. Sur trois couples vivant ensemble avec au moins un enfant en âge préscolaire, un seul se répartit le travail selon ce schéma. L'âge des enfants avançant, le partage des rôles selon ce modèle traditionnel est encore moins répandu, avec un couple sur quatre. Conséquemment à la hausse sensible du taux d'activité des mères, le modèle de répartition des tâches a changé au cours des dix dernières années. La combinaison d'un père travaillant à plein temps et d'une mère travaillant à temps partiel est devenue la plus courante, avec une part

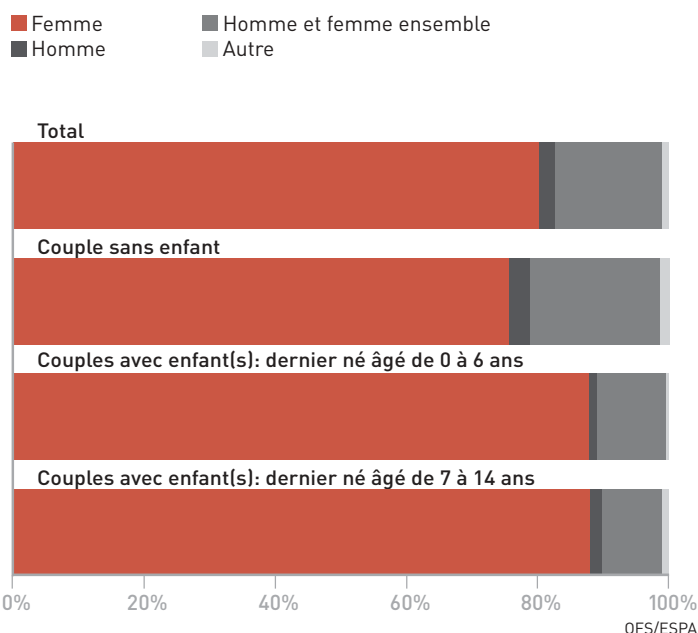
de 45% pour les couples avec enfants en âge préscolaire et de 54% pour les couples avec enfants scolarisés. Il est par contre beaucoup plus rare que les parents occupent tous deux un emploi à plein temps. Cette catégorie ne représente que 8% des couples avec un ou plusieurs enfants en âge préscolaire et 11% des couples avec un ou plusieurs enfants en âge scolaire. Les autres modèles, tels que «temps partiel/temps partiel», «temps partiel pour le père/plein temps pour la mère» ou encore «temps partiel/sans activité professionnelle», ne représentent que 10% des ménages constitués de couples avec enfants. (Graphique 11.1)

Les femmes s'occupent des tâches ménagères. En dépit des changements observés, la responsabilité d'exercer une activité lucrative incombe toujours largement aux hommes, tandis que les fem-

11.1 Modèles de répartition de l'activité professionnelle. Sans les retraités, de 1991 à 2003



11.2 Répartition des tâches ménagères et familiales chez les couples. Sans les retraités, en 2000



11.3 Temps moyen dédié aux tâches ménagères et à la prise en charge des enfants, en heures par semaine, selon la situation familiale et le sexe, 2000

Situation familiale (sans personnes à la retraite)	Femmes		Hommes	
	Tâches ménagères	Prise en charge des enfants	Tâches ménagères	Prise en charge des enfants
Couples sans enfant	18.6	—	7.5	—
Couples avec enfant(s): dernier né âgé de 0 à 6 ans	29.8	24.2	7.1	14.0
Couples avec enfant(s): dernier né âgé de 7 à 14 ans	30.0	(19.8)	6.1	(9.4)
Parent seul: dernier né âgé de 0 à 14 ans	24.3	21.6	(14.9)	*

() Les chiffres entre parenthèses concernent entre 10 et 30 cas et sont donc à interpréter avec prudence.

OFS/ESPA

*Pas d'analyse possible lorsque le nombre de cas est inférieur à 10.

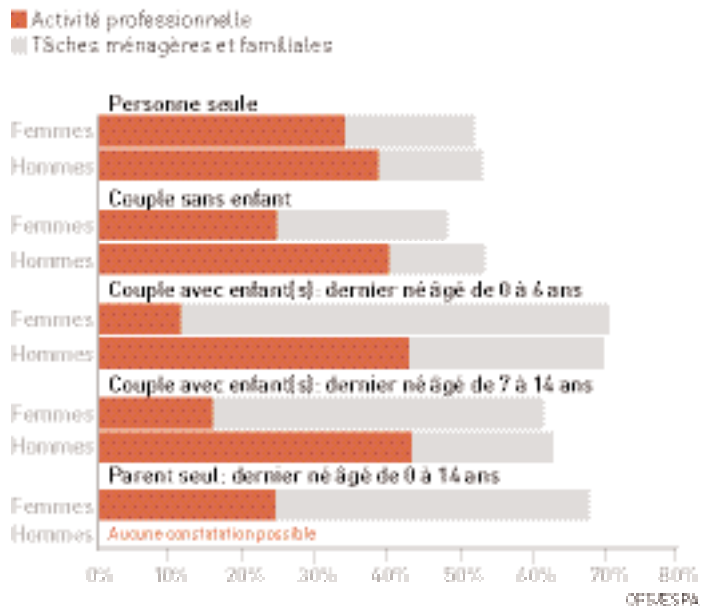
mes continuent à assumer la plupart des tâches ménagères. Dès qu'un couple a des enfants, la répartition des tâches domestiques entre les deux sexes devient encore plus inégale. (Graphique 11.2)

Lorsqu'un couple fonde une famille, les femmes s'occupent bien davantage des enfants que les hommes. Aussi longtemps qu'un couple n'a pas d'enfant, les hommes consacrent onze heures de moins aux tâches ménagères que leurs compagnes. Quand ils deviennent pères, leur participation aux activités domestiques diminue encore et n'est plus que de sept heures par semaine. Pour les femmes, le temps passé à faire la cuisine, la lessive, etc., augmente de 19 à 30 heures. Outre le travail engendré par les tâches ménagères, les parents doivent aussi consacrer du temps à leurs enfants, tâche pour laquelle les pères se montrent plus disposés. Ainsi, ces derniers s'occupent de leurs enfants en moyenne 14 heures par semaine, soit environ dix heures de moins que les mères. Lorsque le dernier enfant a atteint l'âge scolaire, les parents passent tous les deux moins de temps avec leurs enfants. Cette baisse est plus marquée chez les pères. (Tableau 11.3)

La charge de travail totale résultant de l'activité professionnelle et des tâches domestiques et familiales dépend de la situation familiale et non du sexe. Si l'on additionne le temps consacré à l'exercice d'une activité lucrative et celui investi dans les tâches domestiques et familiales, on obtient la charge de travail totale. Elle atteint son sommet lorsque les enfants sont en bas âge. Les mères comme les pères vivant en couple comptabilisent en moyenne 70 heures de travail hebdomadaire. En comparaison, les personnes vivant seules et les couples sans enfant totalisent 50 heures par

semaine. Une fois que tous les enfants sont en âge d'aller à l'école, la durée de travail hebdomadaire diminue sensiblement: elle passe à une bonne soixantaine d'heures. Pour ce qui est des familles monoparentales, le temps total consacré à l'activité professionnelle ainsi qu'aux tâches domestiques et familiales dépasse encore celui des parents vivant en couple. Si la situation familiale influence la charge de travail totale, le sexe ne joue qu'un rôle mineur dans ce cas. (Graphique 11.4)

11.4 Charge totale engendrée par l'activité professionnelle, les tâches ménagères et familiales, en heures par semaine, selon la situation familiale. Sans les retraités, en 2000



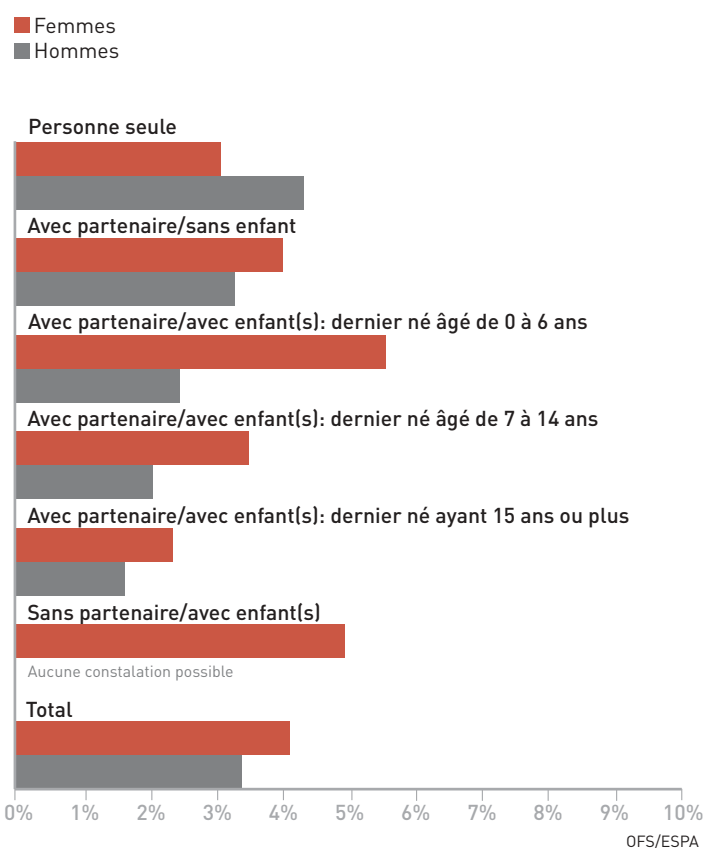
12 CHÔMAGE ET SOUS-EMPLOI

La situation familiale n'influence pas de la même façon les chances professionnelles des hommes et des femmes. Si les obligations familiales augmentent le risque de chômage et de sous-emploi chez les femmes, on constate un effet inverse chez les hommes.

Le chômage touche davantage les femmes avec enfants. Selon qu'on est une femme ou un homme, la situation familiale se répercute différemment sur le taux de sans-emploi. A noter que la situation de départ n'est pas la même pour les deux sexes compte tenu du fait qu'il y a plus de femmes au chômage. Au 2^e trimestre 2003, 103 000 personnes âgées de 25 à 54 étaient sans

emploi. Le taux de sans-emploi pour cette catégorie d'âges se situait à 3,3% chez les hommes, contre 4,0% chez les femmes. Si l'on analyse les chiffres de plus près, on constate que l'absence ou la présence d'enfants produit aussi des effets variables. Ainsi, les pères de famille étaient généralement moins touchés par le chômage que les hommes sans enfant. Le taux de sans-emploi a par contre atteint des valeurs extrêmes chez les mères dont les enfants étaient en âge préscolaire (5,4%) et chez celles de famille monoparentale (4,8%). En d'autres termes, plus de la moitié des femmes sans emploi (56,7%) vivent dans un ménage avec enfants, contre un peu moins d'un tiers chez les hommes (35,0%). Cette part est étonnamment élevée chez les mères de famille monoparentale: une femme au chômage sur dix élève seule ses enfants. Les parents vivant ensemble avec des enfants âgés de 7 à 14 ans (2,7%) ou de plus de 14 ans (1,9%) ont enregistré, également en raison de l'âge, les taux de sans-emploi les plus bas. Dans cette catégorie, le taux de sans-emploi des mères est considérablement plus élevé que celui des pères. (Graphique 12.1)

12.1 Taux de sans-emploi selon le sexe et la situation familiale, 25 à 54 ans, en 2003



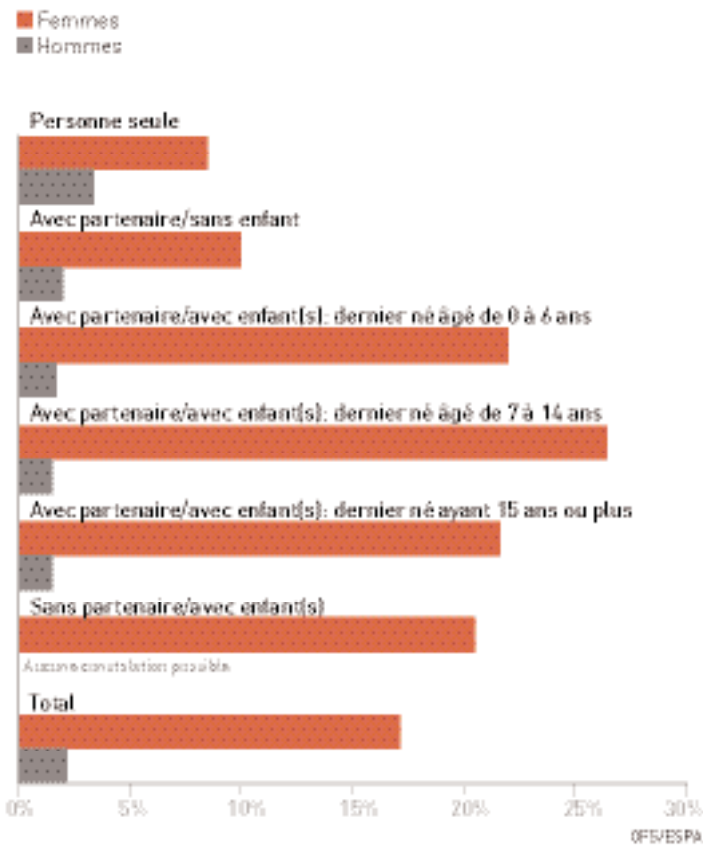
Une mère d'enfants de moins de 15 ans sur quatre aimerait consacrer davantage de temps à une activité professionnelle.

Le sous-emploi est un phénomène qui concerne en premier lieu les femmes: au deuxième trimestre 2003, la Suisse comptait près de 223 000 femmes sous-employées parmi la population âgée de 25 à 54 ans, contre seulement 34 000 hommes. Cela correspond à un taux de sous-emploi de 17,1% chez les femmes et de 2,2% chez les hommes.

L'ampleur du problème varie en fonction des obligations familiales. Tandis que le taux de sous-emploi des femmes vivant seules atteint 8,5%, celui des mères se situe à 23,1%. Chez les hommes, le fait d'être père produit un effet inverse: le taux de sous-emploi des hommes vivant seuls s'établit à 3,4% et diminue

sensiblement chez les pères pour passer à 1,5%. Il existe également un rapport entre l'âge du plus jeune enfant et la part de femmes qui ont certes un emploi mais aimeraient travailler davantage. Ainsi les mères d'enfants en âge scolaire (25,9%) sont plus souvent sous-employées que les mères d'enfants en âge préscolaire (22,2%) ou âgés de plus de 14 ans (20,5%). L'ampleur du potentiel de main-d'œuvre non exploité devient vraiment manifeste lorsque l'on considère à la fois le chômage et le sous-emploi. Si l'on additionne les mères de famille monoparentale sans-emploi et celles qui sont sous-employées, un quart (25,3%) n'ont pas ou pas assez de travail rémunéré. Cette proportion est considérable lorsqu'on sait que l'exercice d'une activité professionnelle ou qu'une augmentation du temps de travail constitue

12.2 Taux de sous-emploi selon le sexe et la situation familiale, 25 à 54 ans, en 2003



PERSONNES SANS EMPLOI

Entrent dans la catégorie des personnes sans emploi celles qui ont au moins 15 ans, sont sans travail et en quête d'un emploi. Par ailleurs, elles doivent avoir recherché activement un emploi pendant les quatre semaines précédant l'enquête et être disponibles pour commencer à travailler dans les quatre semaines suivant celle-ci.

SOUS-EMPLOYÉE

Une personne est sous-employée lorsque son taux d'occupation représente moins de 90% de la durée de travail ordinaire dans l'établissement considéré et qu'elle aimerait travailler davantage.

une nécessité financière pour la plupart des mères de famille monoparentale. (Graphique 12.2)

OFFRES D'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL

Aux allocations familiales, visant à soulager la charge des familles, s'ajoutent différentes prestations destinées à améliorer leurs conditions d'existence, notamment en leur permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle.

La statistique éprouve bien des difficultés à cerner toute la palette des offres d'accueil extra-familial.

La Suisse ne connaît pas de définitions ni de structures uniformes pour les crèches et les garderies, les familles de jour, les groupes de jeux, les écoles de jour, les repas pris à l'extérieur, les horaires continus, pas plus que pour les institutions de protection de l'enfance et les centres de consultation familiale. En outre, il n'existe pratiquement pas de dispositions valables sur l'ensemble du territoire, et il n'est pas rare que les structures d'accueil soient placées sous l'égide d'institutions privées. Ainsi, les groupes de jeux, qui sont très répandus, ne sont pas soumis à autorisation et ne doivent pas être déclarés. Même au niveau des cantons et des communes, il est difficile d'obtenir des chiffres, dont la comparaison reste problématique. Si de nombreuses communes proposent un accueil parascolaire, celui-ci revêt des formes si diverses qu'il n'est pas possible d'en dresser un inventaire cohérent. De même, les dépenses des pouvoirs publics pour l'accueil extra-familial ne se laissent pas traduire en chiffres: la plupart du temps, elles figurent dans les comptes des communes et des cantons sous des rubriques mixtes sans qu'elles puissent être différenciées.

Près d'un tiers des familles recourt régulièrement à l'offre d'accueil extra-familial.

La statistique met en évidence la part relativement importante des familles avec enfants de moins de 15 ans qui confient régulièrement ces derniers à des personnes hors du ménage. Sont comprises parmi ces personnes les proches, auxquels fait appel un peu plus de la moitié des familles qui recourent à l'accueil extra-familial. Les grands-mères sont les plus sollicitées. Au-delà d'un jour par semaine, il est généralement fait appel à d'autres formes d'accueil.

Recours aux possibilités d'accueil extra-familial des enfants

Cette analyse rend compte de l'importance des différentes formes d'accueil proposées en dehors du noyau familial et montre combien la répartition de l'activité professionnelle entre les parents influe sur les besoins en la matière. **page 56**

La manière dont le système d'éducation préscolaire permet de concilier famille et travail varie fortement.

Peu avant la scolarisation de l'enfant, soit au moment où le besoin de prise en charge est le plus grand, le jardin d'enfants peut apporter aux familles un soutien précieux. Mais il peut aussi être source de problèmes de coordination pour ces dernières. Seuls quelques cantons s'efforcent d'offrir des structures pour la petite enfance permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Il n'existe pas de données comparables dans ce domaine au niveau de la scolarité obligatoire.

Jardin d'enfants

Seul un très petit nombre de cantons propose un enseignement s'étendant sur plusieurs années, un nombre d'heures suffisant et des horaires continus, autant de conditions importantes pour pouvoir mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Le nombre d'années d'enseignement ainsi que le nombre d'heures proposées varient fortement. **page 60**

Le nombre de crèches et de garderies a plus que doublé depuis 1985.

Cette tendance semble indiquer qu'il existait un retard en matière d'infrastructures d'accueil, qui est en voie d'être rattrapé. On observe cependant de grandes différences entre les régions. Ainsi, le canton de Genève compte un peu moins de 6 crèches pour mille enfants, alors qu'à l'autre bout de l'échelle, Appenzell Rhodes-Intérieures ne comptait aucune crèche ni garderie en 2001.

Accueil collectif de jour

Si l'on fait abstraction du soutien prêté par les proches, les crèches et les garderies représentent les structures d'accueil les plus importantes. Leur nombre a fortement augmenté ces dernières années. Les crèches et les garderies se répartissent cependant très inégalement selon les cantons. **page 58**

13 RECURS AUX POSSIBILITÉS D'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL DES ENFANTS

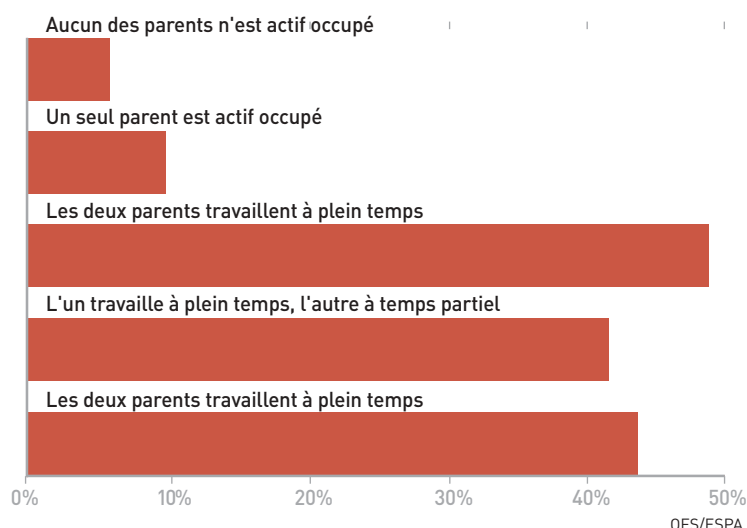
Près d'un tiers des ménages comptant des enfants de moins de 15 ans recourt à des structures d'accueil extra-familial pour faire garder leurs enfants. Cette part a plus que doublé depuis 1991. Dans près de la moitié des cas, l'accueil des enfants est assuré par des proches qui ne font pas partie du noyau familial.

L'accueil extra-familial des enfants est de plus en plus courant.

Alors qu'en 1991, 14% seulement des ménages avec des enfants de moins de 15 ans recouraient régulièrement à la possibilité de confier leurs enfants à des structures externes, cette part se situait autour de 30% dix années plus tard. Quelque 200 000 familles comptant environ 300 000 enfants de moins de 15 confient aujourd'hui régulièrement leurs enfants à des personnes externes au ménage. Ces personnes peuvent être des proches ou des employés de maison. La fréquence avec laquelle les parents recourent à la prise en charge extra-familiale dépend de leurs ho-

raires de travail respectifs. Les couples qui appliquent une répartition traditionnelle des rôles et dont un seul membre exerce une activité professionnelle sont moins de 10% à recourir à des structures d'accueil extra-familial. Les ménages dont les deux parents exercent une activité professionnelle, ce qui est le cas de la plupart des familles comptant des enfants de moins de 15 ans, sont en moyenne 42% à recourir à une aide externe. Cette part descend à 41% chez les couples dont un membre travaille à plein temps et l'autre à temps partiel, ce qui représente la majorité des situations, et passe à 43% chez ceux où la femme et l'homme travaillent à plein temps. Le recours à la prise en charge extra-familiale est le plus fréquent chez les parents travaillant tous deux à temps partiel (48%). Ce constat plutôt surprenant s'explique difficilement. L'âge des enfants en est probablement la raison. Ainsi, les enfants des couples dont les deux parents travaillent à plein temps ont généralement déjà atteint un certain âge (voir les indicateurs 10 et 11). Il se peut aussi que certaines formes de prise en charge qui n'apparaissent pas ici (personne au pair vivant dans le ménage p. ex.) se répartissent différemment selon les catégories de ménages. (Graphique 13.1)

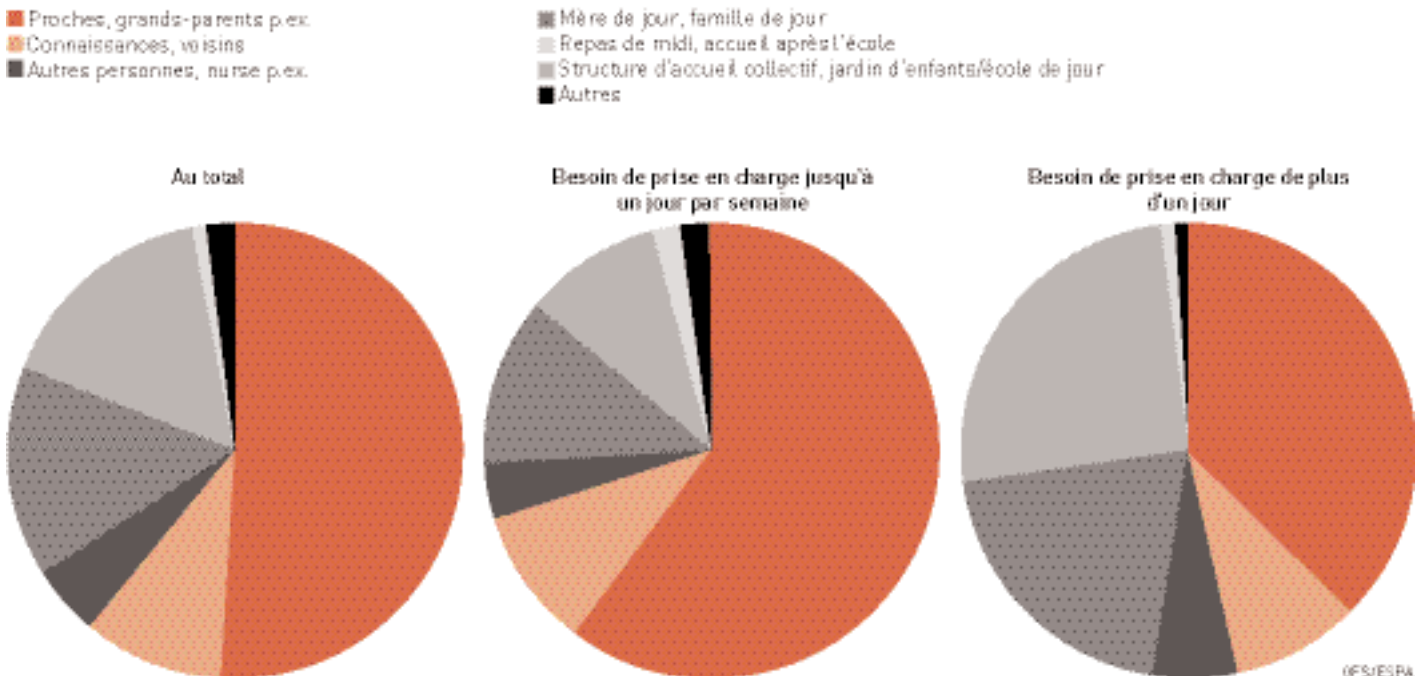
13.1 Couples qui recourent à l'accueil extra-familial ayant au moins un enfant dont le dernier né est âgé de 0 à 14 ans, selon l'activité professionnelle des parents, en 2001



Environ la moitié des familles qui recourent à l'accueil extra-familial font appel à des proches.

Il s'agit généralement des grands-parents – en l'occurrence des grand-mères – qui ne vivent pas dans le même ménage. 16% des familles profitent de l'offre de crèches, de garderies, de jardins d'enfants de jour ou d'écoles de jour. 15% confient leurs enfants à une mère de jour ou à une famille d'accueil. 10% font appel à des connaissances ou à des voisins. 8% recourent à d'autres formes d'accueil, comme les repas de midi, la prise en charge après l'école, ou engagent une personne pour s'occuper des enfants. Environ 60% des familles qui confient leurs enfants à des tiers le font en moyenne un jour par semaine au plus. Elles font appel à des proches la plupart du temps (61%). A l'inverse, les familles qui doivent confier leurs enfants plus qu'un jour par semaine recourent plus souvent à des structures d'accueil de jour (25%), ainsi qu'à des mères de jour et des familles d'accueil (20%). Elles font plus fréquemment appel à ces offres institutionnalisées qu'à la prise en charge des enfants par des proches (37%). (Graphique 13.2)

13.2 Accueil extra-familial des enfants, selon la durée et la forme de l'accueil, en 2001



14 ACCUEIL COLLECTIF DE JOUR

Le nombre de crèches et de garderies a plus que doublé depuis 1985. Cependant, on ne dispose toujours que de deux foyers de jour pour 1000 enfants en âge préscolaire. L'offre est nettement meilleure dans les cantons les plus urbanisés.

14.1 Nombre de crèches par canton, pour 1000 enfants de moins de 7 ans, en 1985, 1991, 1995, 1998, 2001

Région, canton	Nombre de crèches					Nombre d'établissements pour 1000 enfants de moins de 7 ans				
	1985	1991	1995	1998	2001	1985	1991	1995	1998	2001
Suisse	478	545	706	941	1084	0.9	1.0	1.2	1.6	2.0
Région lémanique	82	97	169	292	302	1.0	1.0	1.5	2.7	2.8
GE	31	41	79	186	191	1.3	1.4	2.4	5.8	5.8
VD	50	51	74	89	94	1.3	1.0	1.4	1.7	1.8
VS	1	5	16	17	17	0.1	0.2	0.6	0.7	0.8
Espace Mittelland	81	101	141	149	184	0.7	0.8	1.0	1.1	1.5
BE	41	56	65	81	94	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4
FR	3	7	18	17	19	0.2	0.4	0.8	0.8	0.9
JU	4	4	5	8	9	0.7	0.7	0.8	1.3	1.5
NE	26	25	40	31	43	2.4	1.9	2.9	2.3	3.3
SO	7	9	13	12	19	0.4	0.5	0.7	0.6	1.1
Suisse du Nord-Ouest	65	71	62	85	103	0.9	1.0	0.8	1.1	1.4
AG	22	25	25	26	39	0.5	0.6	0.5	0.6	0.9
BL	9	9	16	15	19	0.5	0.5	0.8	0.8	1.0
BS	34	37	21	44	45	3.2	3.2	1.7	3.8	4.1
Zurich	192	218	235	301	372	2.3	2.5	2.6	3.4	4.1
Suisse orientale	32	33	49	60	62	0.4	0.4	0.5	0.7	0.8
AR	1	1	1	2	3	0.2	0.2	0.2	0.4	0.7
AI	0	0	1	0	0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0
GL	3	3	3	3	3	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
GR	3	4	6	6	7	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5
SG	11	12	22	31	31	0.3	0.3	0.5	0.8	0.8
SH	5	6	7	8	8	0.9	1.0	1.2	1.4	1.6
TG	9	7	9	10	10	0.5	0.3	0.4	0.5	0.5
Suisse centrale	21	20	30	37	40	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7
LU	10	11	15	23	24	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8
NW	0	0	0	1	2	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7
OW	0	0	2	1	1	0.0	0.0	0.7	0.4	0.4
SZ	4	3	4	5	7	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6
UR	2	2	1	1	1	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4
ZG	5	4	8	6	5	0.7	0.5	1.0	0.7	0.6
Tessin	5	5	20	17	21	0.3	0.3	0.9	0.8	1.0

OFS/RE; OFS/ESPOP

L'évolution du nombre de crèches et de garderies est très variable selon les régions.

Depuis 1985, le nombre de crèches et de garderies a constamment augmenté: il est passé de 478 à l'époque à 1084 aujourd'hui. Le nombre de foyers de jour est passé de un pour 1000 enfants de moins de 7 ans en 1985 à un pour 500 enfants en 2001. On observe toutefois de grandes différences régionales. C'est le canton de Genève qui compte le plus de foyers de jour pour 1000 enfants en âge préscolaire (5,8). A l'autre bout de l'échelle, on trouve Appenzell Rhodes-Intérieures, qui ne compte ni crèche ni garderie. Outre Genève, les cantons plutôt urbains de Zurich, Bâle-Ville et Neuchâtel se situent nettement au-dessus de la moyenne. A l'inverse, les cantons de Suisse centrale et orientale comptent un foyer de jour pour 1400 enfants (ou davantage) de moins de 7 ans. Les cantons de Schaffhouse et de Glaris font figure d'exception dans cette région.

Ces différences doivent être interprétées avec prudence. Elles peuvent s'expliquer par le fait que certains cantons ont intégré dans le système scolaire les jardins d'enfants de jour et les écoles de jour, les repas de midi et l'accueil après l'école, de sorte qu'on ne peut les distinguer de l'ensemble. Citons à titre

d'exemple le Tessin, qui a introduit les jardins d'enfants de jour pendant trois ans. Par ailleurs, les structures d'accueil mises en place par les entreprises ne sont pas prises en compte. Enfin, la densité de l'offre ne permet pas de déterminer le nombre réel de places d'accueil à disposition. (Tableau 14.1)

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial est entrée en vigueur en février 2003. Cette loi sert de base à un programme d'impulsion limité à huit ans, pour lequel 200 millions de francs ont été mis à disposition pour les quatre premières années. Ce montant n'a pas échappé aux débats récents visant l'adoption de mesures d'économie. Les aides financières doivent favoriser la création de nouvelles places pour l'accueil de jour des enfants. A fin janvier 2004, la centrale pour les questions familiales avait reçu 462 demandes, provenant de la quasi-totalité des cantons, mais surtout de Zurich, Berne, Vaud, Argovie et Genève. La Centrale pour les questions familiales a jusqu'ici accepté 88 demandes d'aides pour l'accueil d'enfants dans des crèches, 48 demandes concernant la prise en charge d'enfants par des structures d'accueil parascolaires et 15 demandes pour l'accueil familial de jour. Les demandes acceptées permettent de soutenir 2474 nouvelles places d'accueil. On ne peut dire à l'heure actuelle si ces mesures rempliront les objectifs fixés. (Tableau 14.2)

14.2 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants selon la forme d'accueil et l'état de traitement, 1.2.2003 à 31.1.2004

Forme d'accueil	Nombre de demandes	Dont nouvelles institutions
Total	462	-
Structure d'accueil collectif de jour	245	147
Structure d'accueil parascolaire	167	111
Accueil familial de jour	50	-

Etat de traitement	Nombre de demandes	Nombre de places
Total	462	-
Approuvé	151	2 474
En traitement	173	3 342
Rejeté	107	-
Retiré	31	-

- pas de données

OFAS/CQF

15 JARDIN D'ENFANTS

La quasi-totalité des enfants fréquentent le jardin d'enfants l'année précédant leur scolarisation. La durée pendant laquelle ils y vont et le temps qu'ils y passent chaque semaine varient toutefois grandement selon les cantons, en fonction de l'offre d'enseignement.

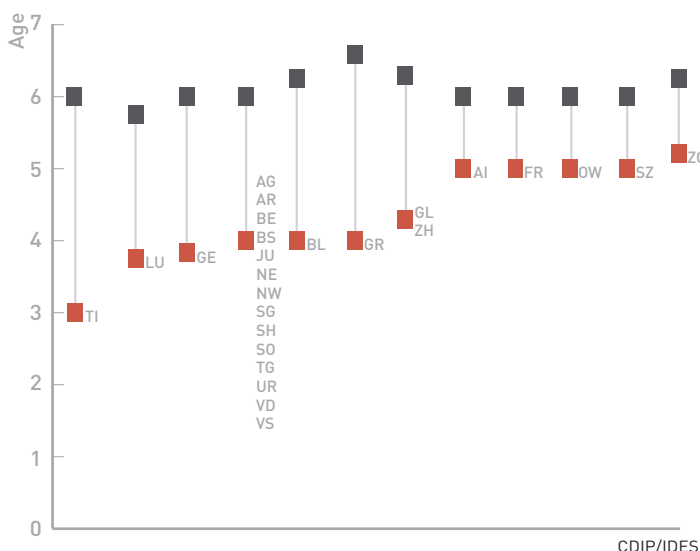
La proportion des enfants qui fréquentent le jardin d'enfants a fortement progressé au cours des deux dernières décennies, atteignant en 2001 près de 96% des enfants l'année précédant leur scolarisation. Des facteurs démographiques et l'évolution des besoins des familles ont poussé les autorités à élargir l'offre préscolaire à des enfants de plus en plus jeunes.

La plupart des enfants vont au jardin d'enfants à l'âge de 4 à 6 ans. L'âge au moment d'entrer au jardin d'enfants ou à l'école n'est pas le même dans tous les cantons et dans toutes les communes. Les données considérées datent de 2002. Celles-ci font

ressortir la tendance à fixer à 6 ans l'âge de la scolarisation. L'harmonisation des réglementations a encore progressé depuis lors. A l'inverse, les dispositions relatives à l'âge d'entrée au jardin d'enfants sont encore très variables. La majorité des cantons autorisent les parents à y mettre leurs enfants à partir de quatre ans, pour une durée de deux ans. Six cantons fixent l'âge minimum d'entrée à cinq ans et la durée de fréquentation à un an. Le canton du Tessin autorise les parents à envoyer leurs enfants au jardin d'enfants dès l'âge de trois ans; ils y restent alors pendant trois ans. (Graphique 15.1)

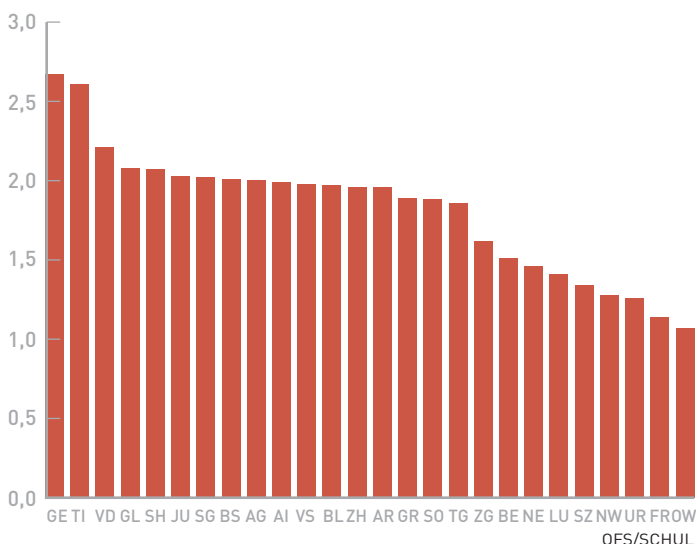
15.1 Age d'entrée au jardin d'enfants et à l'école obligatoire, selon les dispositions légales et les pratiques en vigueur dans les cantons, 31.12.2002

■ Age d'entrée au jardin d'enfants
■ Age d'entrée à l'école obligatoire



15.2 Durée moyenne de fréquentation du jardin d'enfants par canton, en années, en 2002/2003

L'espérance de scolarisation peut être inférieure, voire supérieure à la durée de scolarisation prescrite par les cantons (cf. âge d'entrée dans le degré préscolaire). La fréquentation non obligatoire de l'école enfantine et les dérogations relatives aux âges d'entrée minimum dans les communes peuvent expliquer ces différences.



C'est à Genève et au Tessin que les enfants vont le plus longtemps au jardin d'enfants.

La durée moyenne de fréquentation du jardin d'enfants ne correspond pas forcément à l'offre disponible dans le canton. Elle peut être plus courte lorsque la fréquentation du jardin d'enfants n'est pas obligatoire ou que sa durée n'est pas la même dans toutes les communes. Mais elle peut aussi se situer au-dessus de la norme cantonale, lorsque des communes proposent une offre élargie. Les différences entre les cantons étaient importantes en 2002/2003: en moyenne, un enfant genevois fréquente le jardin d'enfants 19 mois de plus qu'un enfant obwaldien. La durée moyenne au niveau suisse est légèrement inférieure à deux ans. Elle a progressé de près de quatre mois depuis 1980/81. Si l'augmentation concerne tous les cantons, elle est la moins marquée en Suisse centrale. C'est en Suisse romande et au Tessin que la durée de fréquentation était la plus élevée en 2002/2003, avec un peu plus de 25 mois. Suivent la Suisse du Nord-Ouest, avec un peu plus de 23 mois et la Suisse orientale, avec 21 mois. La Suisse centrale arrive en dernier avec 17 mois. (Graphique 15.2)

La durée d'enseignement dans les jardins d'enfants varie beaucoup selon les cantons.

Dans la plupart des cantons, les jardins d'enfants offrent entre 15 et 20 leçons d'enseignement par semaine, réparties sur 4,5 à 5 jours. Genève constitue une exception, puisque l'enseignement y est concentré sur 4 jours. Selon les cantons, une leçon peut varier entre 45 et 60 minutes. Seuls quelques cantons comme le Tessin proposent des jardins d'enfants de jour, où les enfants sont pris en charge à midi. Certains ont introduit des horaires continus. L'enseignement est réparti sur 38 à 39 semaines dans la plupart des cantons, contre 36,5 semaines au Tessin, et 40 semaines dans huit autres cantons. Le contenu du programme varie lui aussi et met en évidence différentes philosophies d'enseignement. Ainsi, certains cantons ne faisant pas de distinction entre les heures d'enseignement et les heures de prise en charge, le temps réellement passé au jardin d'enfants peut s'avérer plus long ou plus court que le nombre d'heures officiellement indiqué. (Graphique 15.3)

15.3 Nombre de leçons de jardins d'enfants par canton, 31.12.2002

- Nombre minimal et maximal d'heures hebdomadaires
- Nombre moyen d'heures hebdomadaires

En règle générale, les cantons indiquent à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) soit les durées minimales et maximales, soit des moyennes hebdomadaires.



LES CONDITIONS DE VIE DES FAMILLES

La statistique permet de décrire d'autres éléments déterminant les conditions de vie des familles. Nous avons limité notre choix au logement, à la qualité de la cohabitation, au lien entre l'environnement familial et les résultats scolaires, et à la violence familiale.

La qualité de vie des familles est influencée par de nombreux facteurs.

La satisfaction et le bien-être subjectifs ne dépendent pas seulement de la structure familiale, de son niveau de vie, de la répartition des activités professionnelles, ménagères et familiales et de la possibilité de recourir à des structures d'accueil extra-familial. Les facteurs suivants pour lesquels des données statistiques sont disponibles, jouent aussi un rôle.

L'environnement familial influence les résultats scolaires.

La formation des parents, l'intérêt qui est porté à la culture à la maison, mais aussi la fréquence des discussions en famille et de la communication en général sont déterminants pour les compétences en lecture des enfants, dont dépendent les résultats scolaires. Ces facteurs ne suffisent cependant pas à expliquer pourquoi les filles ont en moyenne de meilleurs résultats en lecture que les garçons.

L'environnement familial et les performances scolaires

Les résultats de l'étude PISA mettent en évidence les liens entre les résultats des enfants à l'école et leur environnement familial.

page 64

Les adultes qui vivent en couple sont plus heureux que les autres.

Les hommes sont le plus satisfaits lorsqu'ils vivent dans un couple sans enfant, les femmes lorsqu'elles vivent dans un couple avec enfants. Le pourcentage d'insatisfaits est le plus important chez les hommes vivant seuls. Pour la plupart des gens, le ou la partenaire constitue le principal soutien pratique et émotionnel. La présence d'enfants accroît le risque de conflits au sein du couple. La fréquence des problèmes d'éducation augmente avec le nombre d'enfants. Les personnes élevant seules leurs enfants connaissent le plus de tels problèmes.

Qualité de la cohabitation

En évaluant le degré de satisfaction des personnes par rapport à leur mode de vie, à la possibilité de recourir à un soutien émotionnel ou pratique, à la gestion des conflits au sein du couple ou à l'éducation des enfants, on illustre l'ambiance qui règne dans les familles.

page 66

Les familles disposent de moins d'espace habitable.

Un sixième de tous les ménages avec enfants disposent de moins d'une pièce par personne; cette part dépasse un tiers dans les ménages comptant trois enfants ou plus. Malgré cela, les frais de loyer absorbent chez les couples avec enfants une part de revenu plus élevée que chez les couples sans enfant. Les problèmes de logement tels que le bruit, les nuisances du trafic ou de l'industrie et le vandalisme touchent essentiellement les familles à bas revenus.

Logement

L'espace habitable, qu'il soit important ou réduit, représente le principal poste de coût de la famille. Le revenu détermine le choix du logement, et donc la qualité de l'habitat.

page 68

Pour nombre de femmes et d'enfants, la famille est aussi un lieu où s'exerce la violence.

Si la famille constitue pour beaucoup un endroit dans lequel les émotions positives prédominent, elle est aussi le lieu où s'exerce une part importante des actes de violence. Les principales victimes de ces actes sont les enfants et les femmes, au premier rang desquelles figurent les étrangères.

Violence au sein de la famille

La violence existe aussi dans la famille. Il n'existe pas d'enquête consacrée à la violence vécue en son sein. On utilise donc les données de la statistique de l'aide aux victimes, qui permet de mieux saisir la réalité des situations de violence que l'analyse des condamnations.

page 70

16 L'ENVIRONNEMENT FAMILIAL ET LES RÉSULTATS SCOLAIRES

L'environnement familial influence les compétences en lecture de l'enfant, elles-mêmes essentielles à sa réussite dans d'autres branches. Les inégalités se reportent de génération en génération.

Les compétences en lecture sont essentielles pour de bons résultats à l'école. L'analyse des performances scolaires se concentre ici sur la lecture, l'une des trois compétences définies pour l'étude PISA. La capacité de comprendre des informations écrites est essentielle pour les résultats scolaires dans de nombreuses branches. L'étude PISA distingue six niveaux de compétences.

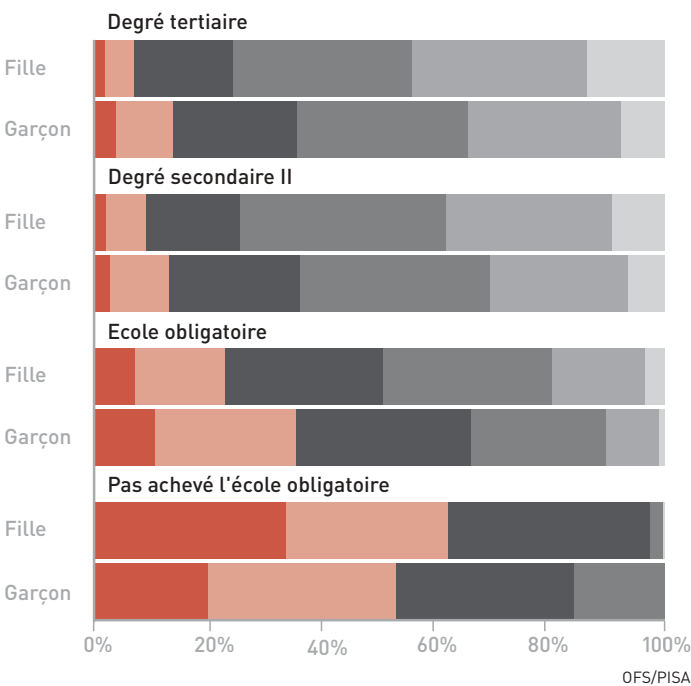
La formation des parents détermine dans une large mesure les compétences en lecture des enfants. Le niveau d'éducation des

parents influence la capacité des enfants à comprendre un texte écrit. Les élèves qui ont le plus de problèmes de lecture sont ceux dont les parents n'ont pas achevé leur scolarité ou qui n'ont suivi qu'une formation rudimentaire.

Le seul fait que les parents aient achevé la scolarité obligatoire suffit à faire baisser de manière spectaculaire la part des enfants qui présentent des compétences en lecture faibles ou très faibles (niveaux <1 à 1). Chez les élèves dont les parents ont achevé une formation professionnelle du secondaire II, la

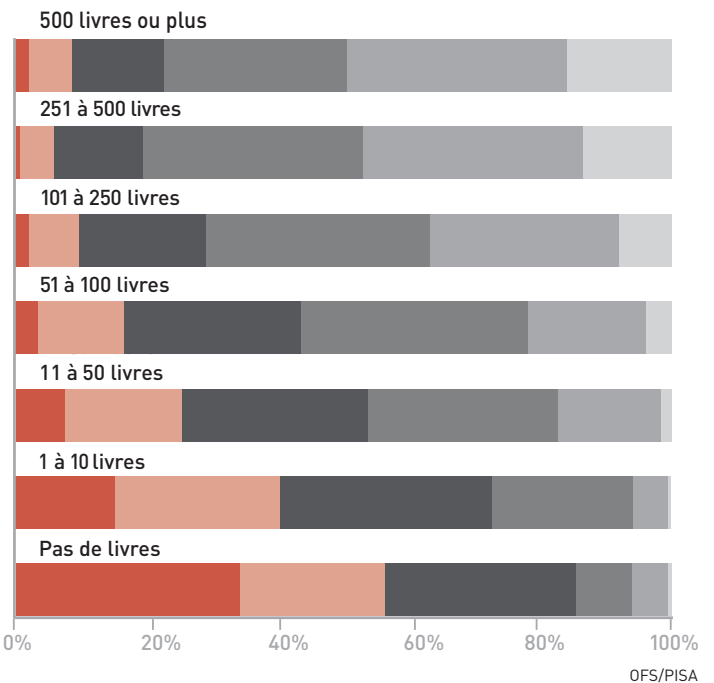
16.1 Elèves de 9^e année, selon la formation des parents, le sexe et le niveau de compétences en lecture, en 2000

■ Niveau <1 ■ Niveau 3
 ■ Niveau 1 ■ Niveau 4
 ■ Niveau 2 ■ Niveau 5



16.2 Elèves de 9^e année selon le nombre de livres à la maison et le niveau de compétences en lecture, en 2000

■ Niveau <1 ■ Niveau 3
 ■ Niveau 1 ■ Niveau 4
 ■ Niveau 2 ■ Niveau 5



part des enfants dont les compétences en lecture sont bonnes à très bonnes (niveaux 4 à 5) est nettement plus élevée, doublant chez les garçons et triplant chez les filles. Cette proportion n'augmente ensuite plus que faiblement chez les enfants dont les parents ont suivi une formation tertiaire dans une haute école.

En moyenne, les filles ont des résultats supérieurs à ceux des garçons en lecture, mais le niveau d'éducation des parents n'est pas en cause. Cette différence s'explique plutôt par le plus grand intérêt des filles pour cette activité. (Graphique 16.1)

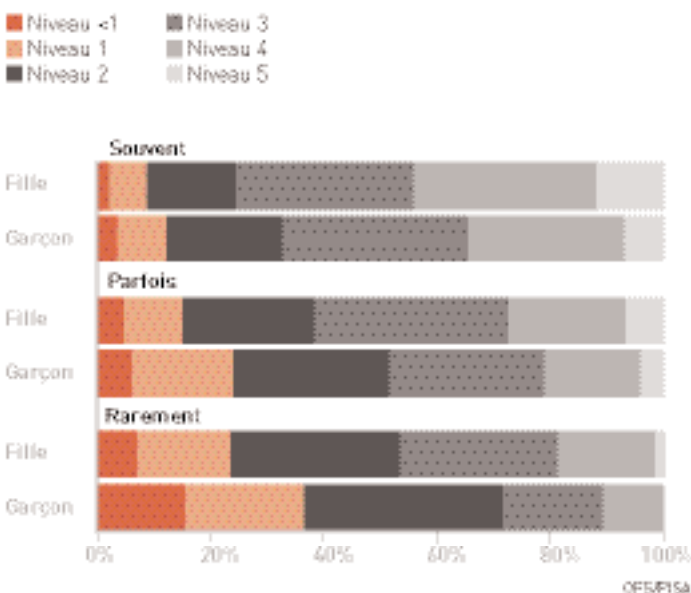
L'intérêt des parents pour la culture influe sur les compétences en lecture des enfants.

La présence à la maison de certaines ressources culturelles (goût des parents pour la culture, accès aux informations, endroit tranquille pour travailler, etc.) peut créer un environnement favorable et accroître la réceptivité de l'enfant aux valeurs culturelles transmises par l'école. Les compétences de l'enfant s'en trouvent renforcées. L'un des indicateurs considérés par PISA était la possession de livres. Il se confirme que les compétences en lecture d'un enfant sont d'au-

tant meilleures que le nombre de livres qu'il trouve chez lui est grand. La part des enfants qui affichent une grande à très grande facilité à comprendre un texte écrit (niveaux 4 et 5) augmente progressivement avec la présence à la maison de 10 à 500 livres. Au-delà de ce nombre, l'augmentation est négligeable. Près de 56% des enfants qui ne disposent d'aucun livre à la maison n'atteignent au mieux que le niveau de compétence 1. (Graphique 16.2)

Les discussions en famille favorisent le succès à l'école. La communication, et plus particulièrement les discussions quotidiennes, sont déterminantes pour les performances scolaires. Elles témoignent aussi de l'intérêt que les parents portent au développement de leurs enfants. Discussions et dialogues avec les parents revêtent la même importance pour les garçons et les filles. Plus ceux-ci sont fréquents, et plus grande est la capacité des enfants à comprendre des informations écrites. L'amélioration des résultats est ici plus marquée chez les garçons, qui parviennent à réduire le retard qu'ils ont sur les filles en lecture. (Graphique 16.3)

16.3 Elèves de 9^e année selon la fréquence des discussions avec les parents, le sexe et les compétences en lecture, en 2000



Compétence en lecture

Niveau <1: Les jeunes qui n'atteignent pas le niveau 1 ont de sérieuses difficultés à trouver des informations dans un texte très simple. Ils sont incapables de déterminer le sujet traité et de relier le contenu du texte à des aspects de la vie quotidienne qui leur sont familiers.

Niveau 1: Les jeunes du niveau 1 ont des compétences rudimentaires en lecture. Ils sont certes à même de localiser une information unique dans un texte simple et d'établir des liens avec des connaissances dont ils disposent, mais ils ne sont pas capables d'utiliser un texte à des fins d'apprentissage.

Niveau 2: A l'intérieur du niveau 2, les jeunes sont capables de trouver des informations dans un texte pour résoudre des exercices élémentaires: tirer des conclusions simples, dégager la signification d'une partie en exploitant les connaissances qu'ils ont acquises.

Niveau 3: Le niveau 3 suppose de pouvoir lire et comprendre des textes de complexité moyenne, en identifiant différents éléments d'information. Les personnes testées doivent également pouvoir mettre en relation différentes parties du texte et raccrocher celles-ci à des aspects de la vie quotidienne.

Niveau 4: Les jeunes qui atteignent le niveau 4 maîtrisent des tâches de lecture difficiles: repérer certaines informations, dégager un sens à partir de finesses linguistiques et examiner un texte sous un angle critique.

Niveau 5: Les jeunes qui se classent dans le niveau supérieur sont capables de comprendre en détail des textes peu usuels, d'en trouver les informations centrales, de porter des jugements critiques et d'échafauder des hypothèses même s'il s'agit de textes spécialisés.

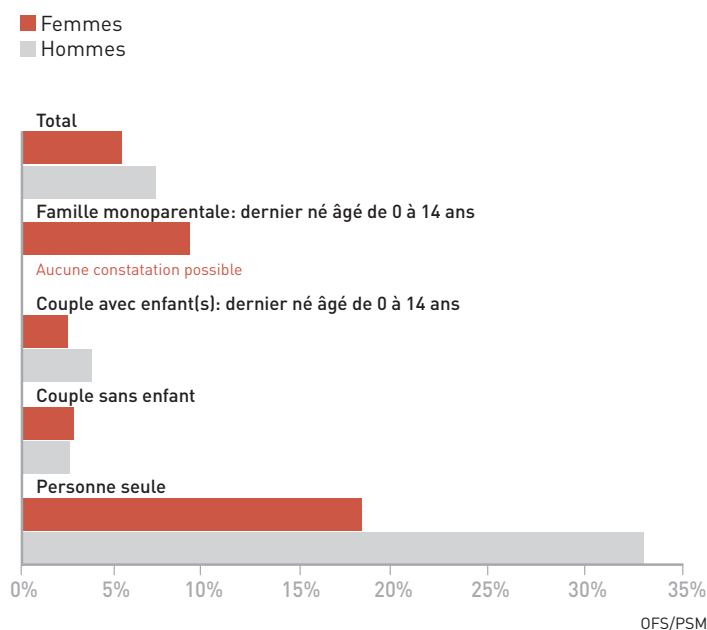
17 QUALITÉ DE LA COHABITATION

La vie en commun renforce les liens affectifs et le sentiment de sécurité, et donc la satisfaction personnelle. Les personnes vivant en couple bénéficient d'un plus grand soutien émotionnel et pratique de la part de leur partenaire. Mais la famille peut aussi s'avérer source de problèmes et de conflits.

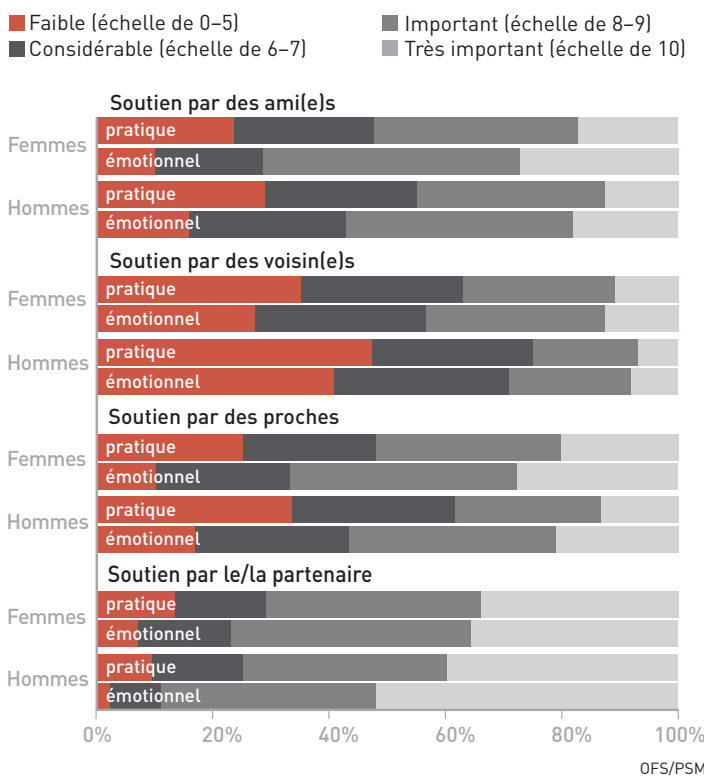
Les personnes ayant quelqu'un à leurs côtés sont plus heureuses que celles vivant seules. La part des personnes qui ne sont pas satisfaites de leur situation est plutôt faible. Elle est un peu plus élevée chez les hommes que chez les femmes. Cela s'explique surtout par le fait que la part des insatisfaits parmi les personnes seules est nettement plus élevée chez les hommes (31%) que chez les femmes (17%). La part des personnes insatisfaites chez les femmes élevant seules leurs enfants se monte à 8,4%. Les personnes qui vivent en couple sont nettement plus satisfaites. Les hommes sont le plus satisfaits lorsqu'ils vivent dans un couple sans enfant, les femmes lorsqu'elles vivent dans un couple ayant des enfants. Mais les différences sont assez minimes. (Graphique 17.1)

Le partenaire représente le principal soutien pratique et psychologique. Auprès de qui cherchons-nous un soutien pratique et émotionnel? Les hommes se sentent le plus soutenus par leur compagne, plus que par les proches ou les amis. Les femmes considèrent également leur compagnon comme leur principal soutien, mais les proches et les amies occupent une place plus importante que chez les hommes. Les hommes comme les femmes accordent plus d'importance au soutien émotionnel qu'au sou-

17.1 Personnes qui ne sont pas satisfaites de leur vie en couple ou de leur solitude, selon la situation familiale et le sexe, en 2000



17.2 Soutien pratique et émotionnel, selon la personne qui apporte son soutien et le sexe, en 2000



PERSONNES INSATISFAITES

Degrés 0-5 d'une échelle allant jusqu'à 10. Le degré plus élevé d'insatisfaction affiché par les personnes vivant seules ou éduquant seules leurs enfants est lié au fait que cette situation est souvent transitoire. Le sentiment d'insatisfaction rend compte du désir d'accéder à une autre forme de vie familiale (vie en couple, (re)mariage, etc.). Question: Comment estimez-vous votre satisfaction par rapport au fait de vivre seul(e) ou avec quelqu'un?

Pratique et estiment que les voisins sont moins en mesure de leur fournir de tels soutiens. (Graphique 17.2)

Les enfants augmentent le potentiel de conflit. Les couples qui ont des enfants se disputent plus souvent que ceux qui n'en ont pas. Pourtant, moins de 10% des personnes interrogées indiquent avoir vécu des tiraillements ou des conflits au cours des douze derniers mois au sein de la famille ou du couple. Les femmes indiquent un peu plus souvent avoir connu des disputes. Les divergences de vue concernant les tâches domestiques sont particulièrement fréquentes dans les familles et sont plus souvent vécues comme conflictuelles par les femmes. (Graphique 17.3)

Les personnes élevant seules leurs enfants connaissent davantage de problèmes. Les femmes indiquent plus souvent avoir connu des problèmes liés à l'éducation de leurs enfants au cours des douze derniers mois. Le pourcentage des parents qui indiquent rencontrer des difficultés augmente avec le nombre d'enfants.

17.3 Personnes qui ont eu au cours des 12 derniers mois des divergences de vues avec leur partenaire, selon le sexe et la situation familiale, en 1999



SOUTIEN ÉMOTIONNEL ET PRATIQUE

Echelle de 0-10: «soutien faible» (0-5), «plutôt important» (6-7), «important» (8-9), «très important» (10). Question: Au cas où vous en auriez besoin, pensez-vous que votre partenaire pourrait vous aider pratiquement (par une aide concrète ou des conseils p. ex.)? Par ailleurs, dans quelle mesure votre partenaire est-il/elle là pour faire preuve de compréhension à votre égard, pour discuter avec vous, etc.? Même question pour les proches, les voisins et les amis.

DIVERGENCES DE VUES

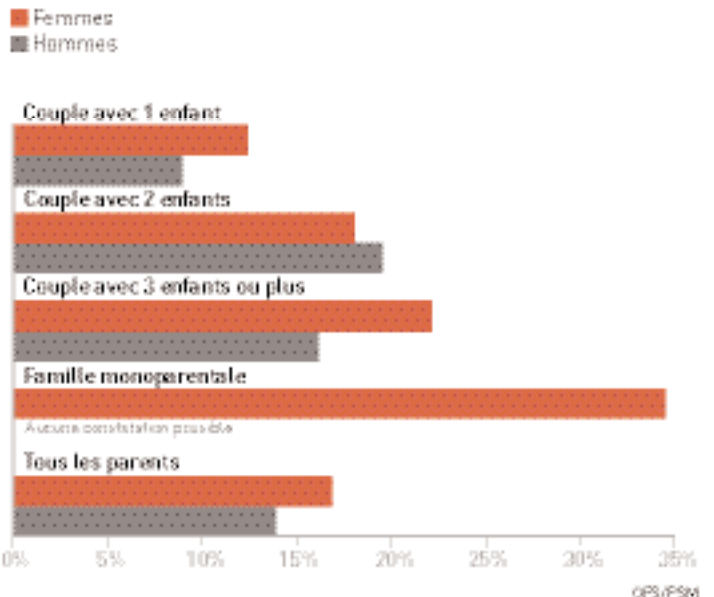
Question: Avez-vous eu ces 12 derniers mois de sérieuses divergences de vues sur les sujets suivants: projets de vie ou avenir commun, loisirs, travail ménager, manière de voir les choses, dépenses. Réponses possibles: oui, non, je ne sais pas.

PROBLÈMES AVEC L'ÉDUCATION D' ENFANTS

Question: Avez-vous eu ces 12 derniers mois des problèmes avec l'éducation de vos enfants? Réponses possibles: oui, non, je ne sais pas.

Parmi les mères qui ont trois enfants ou plus, une sur cinq est confrontée à des problèmes d'éducation. C'est le cas d'une femme sur trois parmi celles qui élèvent seules leurs enfants. Chez ces dernières, la situation est sans doute aggravée par les problèmes propres aux familles monoparentales. (Graphique 17.4)

17.4 Personnes qui ont eu des problèmes dans l'éducation de leurs enfants au cours des 12 derniers mois, selon la situation familiale et le sexe, en 2000



18 CONDITIONS DE LOGEMENT

Les familles vivent en moyenne plus à l'étroit que les autres ménages. Elles n'en consacrent pas moins une part plus importante de leur revenu au logement. Les familles aux revenus les plus bas sont les plus touchées par des problèmes comme le bruit, les nuisances du trafic ou de l'industrie, et le vandalisme.

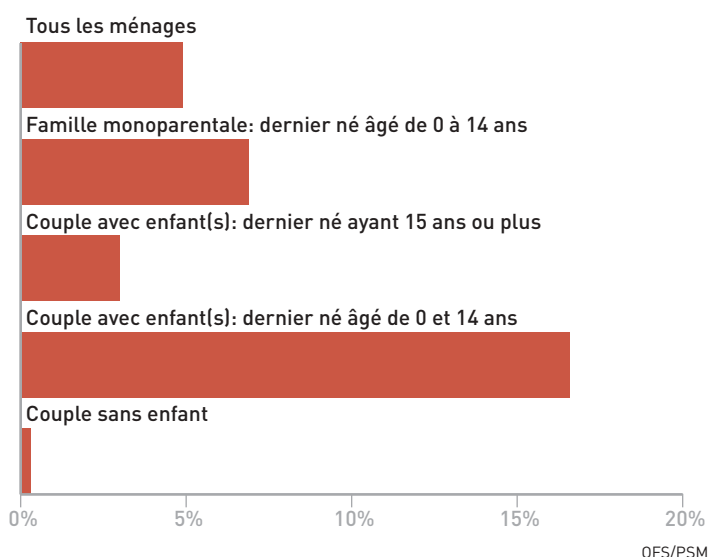
Les familles vivent plus souvent à l'étroit. Ce sont les ressources financières qui déterminent l'espace à disposition pour se loger. En Suisse, 4,9% des ménages disposent de moins d'une pièce d'habitation par personne. Le «sous-équipement en espace habitable» touche trois fois plus les familles ayant des enfants de moins de 15 ans: 17% des couples avec enfants vivent avec moins d'une pièce par personne. Cette part atteint même 36% parmi les familles qui comptent trois enfants ou plus. La raison en est simple: les familles nombreuses font partie des groupes de population ayant les revenus les plus faibles, et les grands logements à loyer modéré sont rares sur le marché immobilier. Les familles monoparentales sont par définition

moins touchées (seulement 7% sont sous-équipées): un deux-pièces suffit à une mère élevant seule son unique enfant. Les couples sans enfant disposent presque tous d'un espace habitable suffisant. (Graphique 18.1)

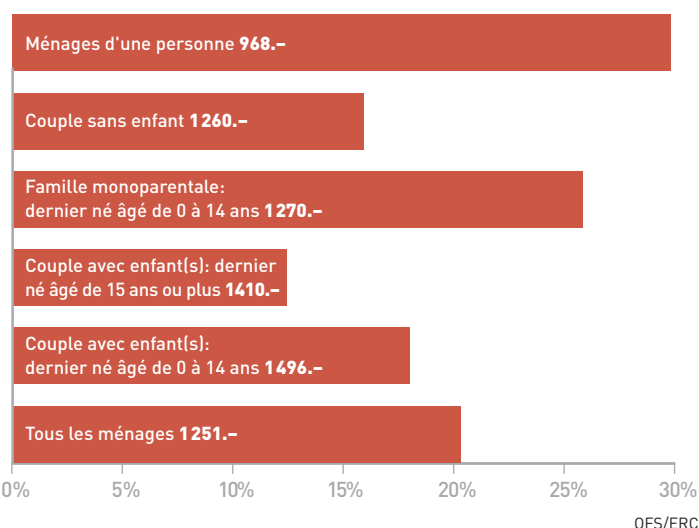
Les familles n'en dépensent pas moins une plus grande part de leur revenu pour le logement. En 1998, les couples avec enfants dépensaient en moyenne près de 1500 francs pour se loger. Le loyer pèse cependant nettement plus lourd sur le revenu brut des couples avec de jeunes enfants que sur celui des couples dont les enfants ont déjà un certain âge (18% contre 12%). Les personnes seules qui ont des enfants scolarisés dépensent même 26% de

18.1 Ménages sous-équipés en surface habitable, en 2001

(Sous-équipement en surface habitable: moins d'une pièce par personne)



18.2 Coût du logement en pour-cent du revenu brut du ménage et coût moyen du logement en francs par mois, selon la situation familiale, en 1998



leur revenu brut pour le logement. Cette part n'est plus élevée (30%) que chez les ménages d'une personne (à noter que ces derniers comptent une part importante de personnes retraitées). (Graphique 18.2)

Les problèmes de logement se concentrent chez les familles à bas revenus. Si l'on compare les indications de l'ensemble des ménages à la fréquence avec laquelle les familles du quintile inférieur (le cinquième correspondant aux revenus les plus bas) déclarent connaître des difficultés, on constate que les problèmes se concentrent chez ces dernières. La situation semble être la plus difficile chez les personnes élevant seules leurs enfants: près d'un tiers indiquent que leur logement est trop petit, que l'environnement est bruyant et que les actes de vandalisme sont fréquents. Un

SOUS-ÉQUIPEMENT

Le sous-équipement en espace habitable caractérise une situation dans laquelle un ménage dispose de moins d'une pièce habitable par personne.

COÛT DU LOGEMENT

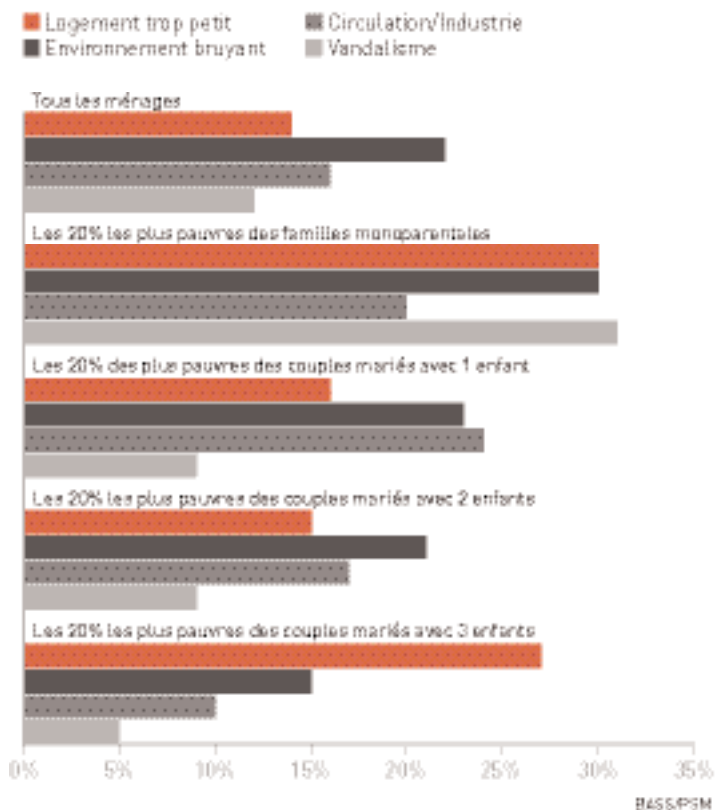
Le coût du logement comprend le loyer ou les intérêts hypothécaires, ainsi que les charges (eau, électricité, chauffage, réparations, entretien, taxes sur les déchets et l'évacuation des eaux usées).

UN QUINTILE

Un quintile correspond à un cinquième ou à 20% des ménages d'une catégorie.

cinquième souffre de la pollution causée par le trafic et l'industrie. Les couples à bas revenus qui ont des enfants mentionnent plutôt rarement les actes de vandalisme, mais sont eux aussi davantage touchés par les autres problèmes que la moyenne. Il est inquiétant de constater que les enfants des familles les plus pauvres vivent souvent dans un environnement bruyant et pollué. (Graphique 18.3)

18.3 Problèmes d'habitation des ménages à bas revenus, selon la situation familiale, en 1999

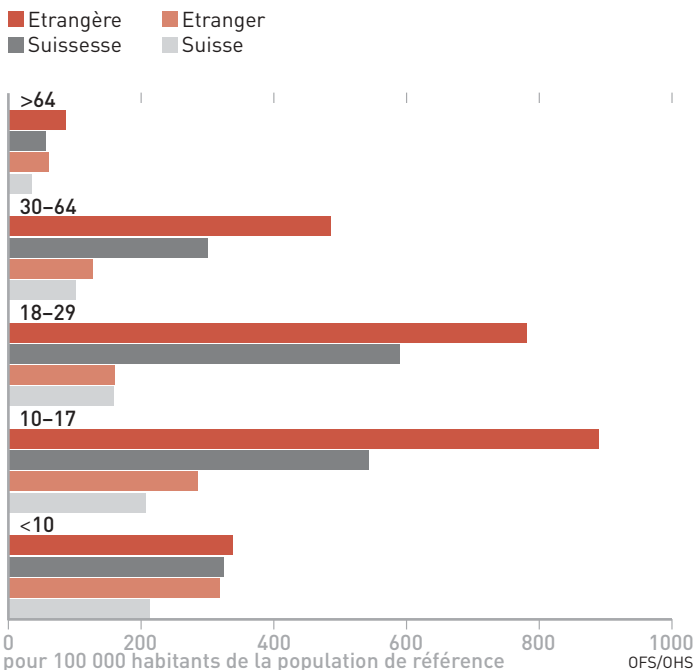


19 VIOLENCE FAMILIALE

La famille est fréquemment un lieu de violence. Les enfants et les femmes en sont les principales victimes. Les actes de violence commis à l'encontre des enfants se veulent la plupart du temps «éducatifs», tandis que les femmes subissent en plus des atteintes à leur intégrité sexuelle.

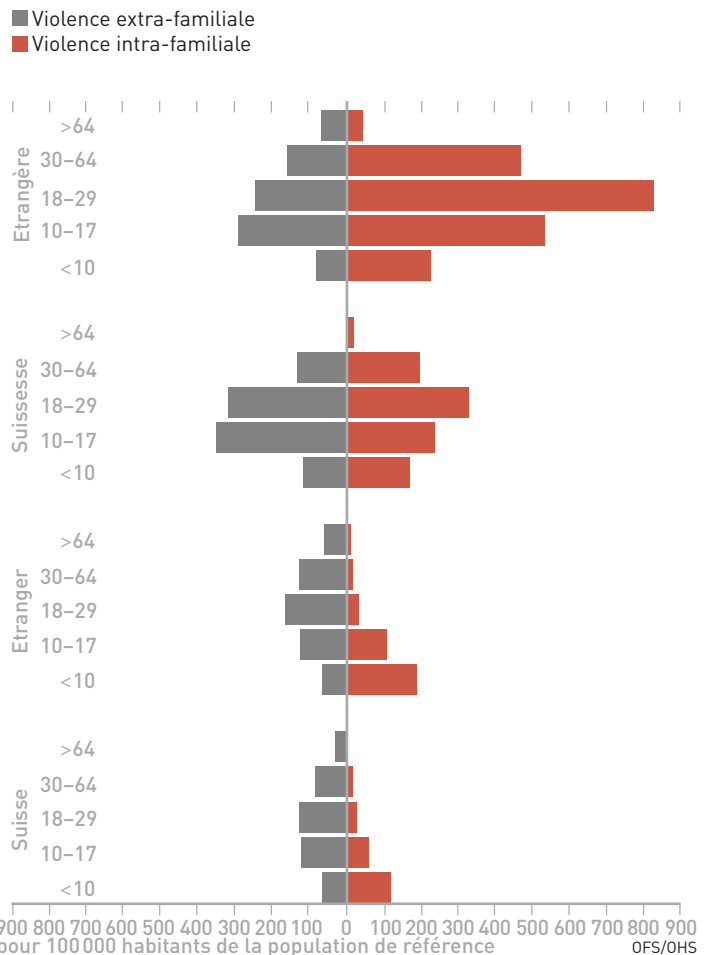
Les filles et les jeunes femmes recourent plus souvent à l'aide aux victimes. Des quelque 22000 cas d'aide enregistrés en 2002, environ 75% concernaient des femmes. Que la victime ait un lien familial avec l'auteur des violences ou que ces dernières soient commises hors du cercle familial, les étrangères sont plus souvent visées dans les deux cas. Cette différence existe également entre hommes suisses et hommes étrangers, mais à un moindre niveau. Chez les femmes, les 10 à 30 ans sont beaucoup plus souvent victimes de violences que les femmes plus jeunes ou plus âgées. Il n'est pas possible de dire si les cas déclarés sont représentatifs de l'ensemble des actes de violence commis. (Graphique 19.1)

19.1 Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon l'âge, la nationalité et le sexe, en 2002



La violence familiale frappe principalement les étrangères. D'après la statistique de l'aide aux victimes, les auteurs de violences opèrent surtout dans le cadre familial. C'est ainsi que les

19.2 Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon la nationalité, le sexe, l'âge et la nature des liens avec l'auteur, en 2002



LA VIOLENCE D'APRÈS LA STATISTIQUE

Les informations relatives à la violence se fondent sur la statistique de l'aide aux victimes. Celle-ci ne prend pas en compte l'ensemble des victimes, mais seulement celles qui recourent aux services d'aide.

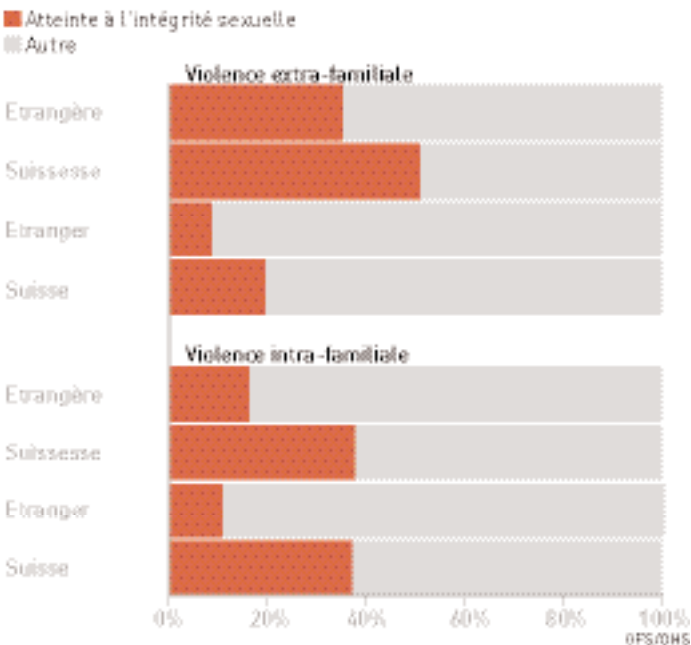
fillettes et les garçons de moins de 10 ans, qu'ils soient suisses ou étrangers, sont principalement victimes de violences familiales. Cette forme de violence touche surtout les étrangères, qui ne sont pas forcément victimes d'un conjoint étranger, mais qui peuvent tout autant l'être d'un partenaire suisse. Alors que les hommes âgés de nationalité suisse ne subissent pratiquement aucune violence familiale, les Suissesses commencent à en souffrir dès l'entrée dans la vie adulte. (Graphique 19.2)

Pour les femmes et les filles, la violence extra-familiale s'accompagne souvent d'atteintes à l'intégrité sexuelle. Les différences entre les sexes sont frappantes: plus du tiers des étrangères et la moitié des Suissesses qui sollicitent les services d'aide aux victimes ont subi des violences sexuelles. Chez les hommes, les cas sont beaucoup plus rares. Par rapport aux autres formes de violence, les atteintes à l'intégrité sexuelle sont généralement moins souvent invoquées par les victimes de nationalité étrangère que par celles de nationalité suisse. Diffé-

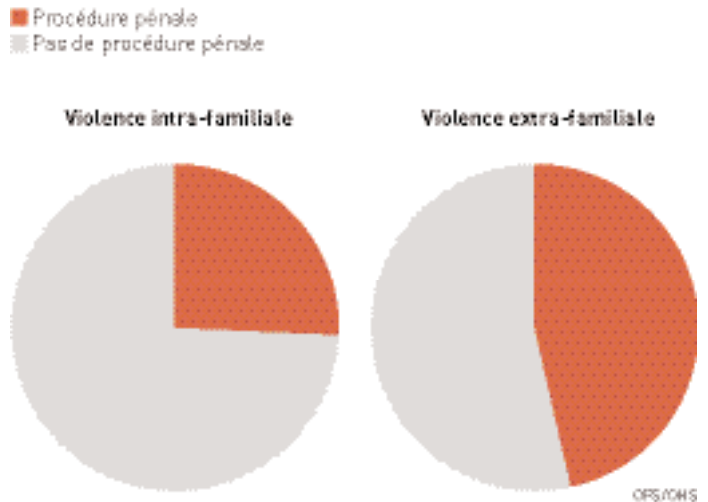
rentes raisons peuvent l'expliquer: l'une est que les victimes de nationalité suisse et leur entourage réagissent plus facilement à cette forme de violence, largement thématiques ces dernières années, alors qu'elle était plutôt taboue auparavant. (Graphique 19.3)

Il est rare que les victimes de violences familiales engagent des poursuites judiciaires. La résistance à une action en justice contre des membres de la famille auteurs de violences est particulièrement forte. Seulement un quart des cas d'aide sollicités débouche sur une procédure judiciaire. C'est deux fois moins que dans les cas où les auteurs sont extérieurs à la famille. Un peu plus de la moitié n'est de toute manière pas poursuivie en raison des craintes des victimes de se retrouver face à un tribunal. (Graphique 19.4)

19.3 Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon la nature des liens avec l'auteur, la nationalité, le sexe et la nature de la violence subie, en 2002



19.4 Cas débouchant sur une procédure pénale, selon la nature des liens avec l'auteur, en 2002



COMPARAISON ENTRE PAYS

L'évolution marquée des structures familiales n'est pas une spécificité suisse. Elle s'observe dans toute l'Europe depuis la fin des années 1960. Partout, le nombre des mariages recule, tandis que celui des divorces augmente. Les taux de natalité baissent et la proportion de familles monoparentales s'accroît. Dans toute l'Europe, on compte davantage de mères actives occupées. Cette évolution se traduit également dans la perception du rôle de la femme.

Les comparaisons entre pays sont à considérer avec prudence.

Même si elles peuvent s'avérer riches d'enseignements, il importe de toujours se demander si ce qui est comparé est bel et bien comparable. Les pays ne relèvent pas tous des données statistiques selon les mêmes critères et les mêmes méthodes. Pour éviter autant que possible de comparer des données qui ne sont pas équivalentes, nous ne publions que celles qui ont été calculées selon des standards reconnus, qui émanent du Conseil de l'Europe, de l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Mais là encore, les législations sur lesquelles se fondent les relevés peuvent varier selon les pays. Ainsi, l'âge de l'entrée à la retraite ou la possibilité d'opter pour une retraite anticipée sont déterminants pour le taux d'activité. En dépit de ces réserves, il vaut la peine de comparer les chiffres de la Suisse à ceux de nos voisins, à savoir la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche, auxquels nous ajouterons la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède.

Même si la nuptialité, la fécondité et la divortialité évoluent partout selon des tendances similaires, chaque pays a ses caractéristiques propres.

Bien que les taux de natalité aient partout baissé depuis 1970, ils restent aujourd'hui nettement plus élevés en France, aux Pays-Bas, en Suède et en Grande-Bretagne qu'en Suisse. L'Allemagne, l'Autriche et l'Italie connaissent des taux de natalité encore plus bas. La nuptialité a moins reculé en Suisse que dans les autres pays, tandis que le nombre des divorces augmente plus lentement. Le nombre d'enfants nés hors mariage est comparativement très faible en Suisse.

Démographie et évolution des structures familiales

Sont analysées les différences régionales concernant les taux de natalité, l'âge moyen de la mère à la naissance d'un enfant, la nuptialité et la divortialité, ainsi que la proportion de naissances hors mariage. **page 74**

La Suisse vient en tête pour le taux d'activité, mais les femmes y sont plus nombreuses à travailler à temps partiel.

En Suisse, les femmes participent plus à la vie active que dans presque tous les autres pays considérés, à l'exception des pays nordiques, qui présentent des valeurs proches du nôtre. Toutefois, les Suissesses sont les femmes qui travaillent le plus souvent à temps partiel, après les Néerlandaises.

Femmes et mères exerçant une activité professionnelle

La possibilité de concilier tâches familiales et activité professionnelle, qui détermine bien des parcours de vie individuels, est au centre de la politique familiale. La participation des mères à la vie active constitue un indicateur clé de ce domaine. **page 76**

L'évolution de la taille des ménages est partout la même, mais les revenus se répartissent de manière très variable.

Une natalité en baisse, une espérance de vie qui s'allonge, l'augmentation du nombre de personnes vivant seules et l'apparition de nouvelles formes de cohabitation ont conduit dans tous les pays considérés à une diminution de la taille moyenne des ménages. Mais les revenus des ménages varient considérablement selon leur composition. Un constat général est que plus le nombre d'enfants augmente, plus le niveau de vie diminue. Et la situation financière des femmes élevant seules leurs enfants (c'est rarement le cas des hommes) est critique dans nombre de pays. Cependant, tous les pays consacrent une partie de leurs dépenses sociales au soutien aux familles.

Revenus des ménages et aides de l'Etat aux familles

Selon le pays, la présence d'enfants détermine diversement les capacités économiques des familles. Sont comparés les revenus relatifs des ménages familiaux dans les différents pays, de même que les dépenses de l'Etat pour la famille rapportées aux autres dépenses sociales. **page 78**

20 DÉMOGRAPHIE ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES

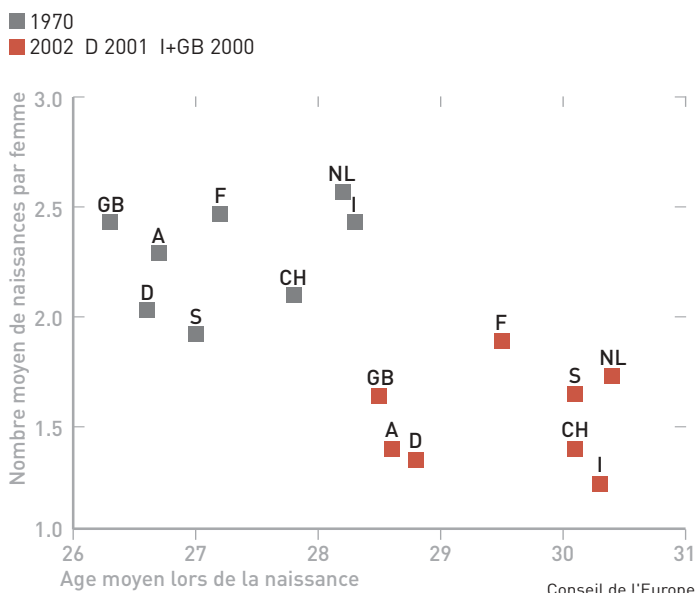
Le nombre de naissances par femmes varie. Mais partout, l'âge moyen de la mère au moment de mettre au monde un enfant est en progression. La proportion d'enfants nés hors mariage augmente elle aussi, dans des proportions très variables. Tandis que le taux de mariages baisse, celui des divorces s'accroît.

La fécondité varie considérablement. Dans les huit pays considérés, l'indicateur conjoncturel de fécondité a fortement reculé depuis 1970. Cette évolution est étroitement liée à la progression, observée partout, de l'âge moyen des femmes au moment de mettre au monde un enfant. Mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme le montrent des évolutions différentes selon les pays. Ainsi, l'âge moyen des femmes au moment de la naissance d'un enfant était à peu près le même en 1970 en Italie et aux Pays-Bas qu'aujourd'hui en Grande-Bretagne et en Autriche; mais le nombre de naissances par femme était nettement plus élevé dans les deux premiers. Le nombre de femmes qui n'auront jamais d'enfants joue un rôle important. Mais un faible taux de fécondité est aussi la conséquence de l'utilisation de méthodes modernes

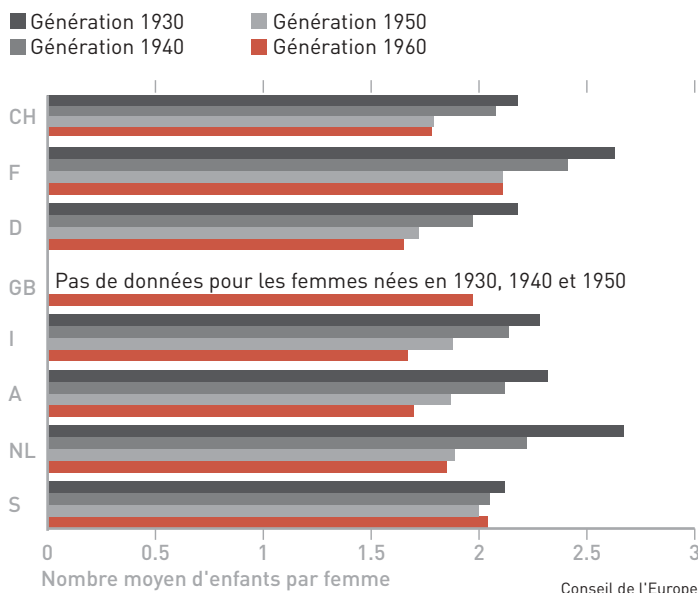
de contraception et de l'augmentation des dépenses dans l'éducation des enfants. Si les mères les plus jeunes vivent en Grande-Bretagne, c'est en raison du taux élevé de fécondité chez les femmes âgées de 15 à 19 ans. (Graphique 20.1)

Les femmes nées en 1960 ont nettement moins d'enfants que celles nées en 1930. Dans la plupart des pays, la descendance finale recule d'une génération à l'autre. La baisse est particulièrement marquée entre la génération née en 1930 et celle née en 1950. Les femmes appartenant à la première ont eu la plupart de leurs enfants dans les années 1950/1960, soit avant l'arrivée de la pilule, les secondes les ont eus après, dans les années 1970/1980. Le recul des naissances chez les femmes nées en 1950 et en 1960

20.1 Comparaison entre pays: Indice conjoncturel de fécondité et âge moyen à la maternité, en 1970 et en 2002



20.2 Comparaison entre pays: Descendance finale des femmes nées en 1930, 1940, 1950 et 1960



DESCENDANCE FINALE

Nombre moyen d'enfants mis au monde par les femmes d'une génération donnée durant leur vie féconde.

se ralentit nettement, sauf en Italie et en Autriche. On observe même une légère progression en Suède. (Graphique 20.2)

Le nombre des naissances hors mariage est particulièrement bas en Suisse. Partout, le nombre des enfants nés hors mariage a fortement progressé ces trois dernières décennies. Tandis que ceux-ci représentent la plupart des naissances en Suède et plus d'un tiers des naissances en France, en Grande-Bretagne et en Autriche, seulement 11,4% des enfants naissent hors mariage en Suisse. Le chiffre est encore plus bas en Italie (10%). (Graphique 20.3)

La fréquence des mariages diminue, celle des divorces augmente. La probabilité qu'une femme célibataire se marie un jour (indicateur conjoncturel de primo-nuptialité) a fortement reculé dans tous les pays considérés. Et une part croissante des mariages se termine par un divorce. D'importantes différences existent entre les pays, même si les données sont à manier avec précaution: dans certains d'entre eux, la reconnaissance juridique de nouvelles formes de cohabitation influe sur les taux

INDICATEUR CONJONCTUREL DE PRIMO-NUPTIALITÉ DES FEMMES

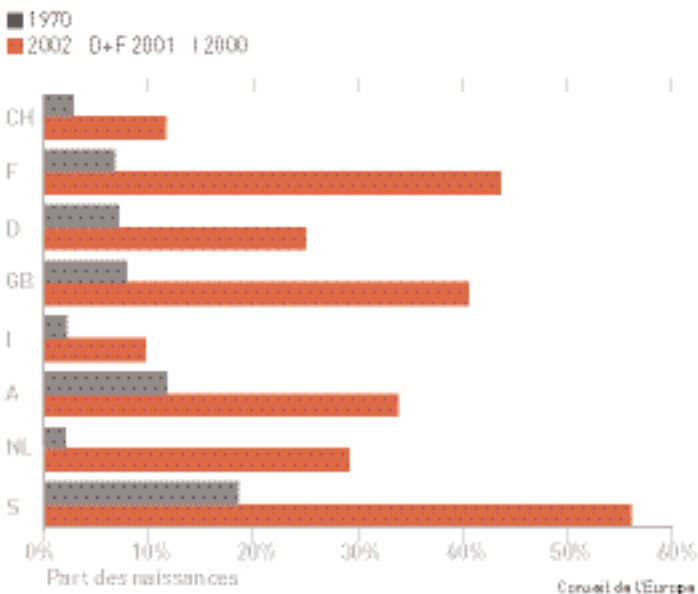
Probabilité qu'une femme se marie au moins une fois. L'indicateur est calculé sur la base des femmes célibataires de 18 à 49 ans soumises pour chaque âge aux conditions de primo-nuptialité de l'année considérée. Cette probabilité peut dépasser 100%, si l'âge moyen au mariage diminue par rapport à l'année précédente; dans ce cas, il est surestimé. Lorsque l'âge moyen au mariage augmente, la probabilité de se marier est sous-estimée.

INDICATEUR CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ

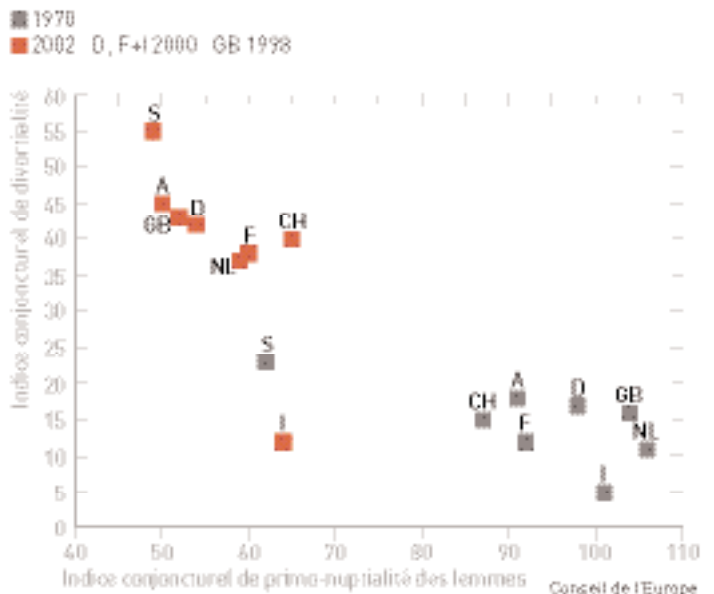
voir la définition du thème 2.

de nuptialité et de divortialité. L'évolution a été moins marquée en Suisse qu'ailleurs: alors qu'en 1970, la Suisse occupait l'avant-dernière place pour le taux de nuptialité, elle connaît aujourd'hui un taux supérieur à tous les autres pays, même si celui-ci est un peu plus bas qu'en 1970. Notre pays fait partie du milieu de classement pour ce qui est du taux de divortialité. Les deux extrêmes sont représentées par l'Italie et la Suède: 64% des Italiennes se marient au moins une fois, tandis que le taux de divortialité est en Italie toujours inférieur à ceux qu'enregistraient 30 ans auparavant la plupart des autres pays considérés. A l'inverse, moins de la moitié des Suédoises se marient, et plus de la moitié de ces mariages dé-bouchent sur un divorce. Seule l'Autriche présente des taux de nuptialité et de divortialité proches des valeurs de la Suède. (Graphique 20.4)

20.3 Comparaison entre pays: Naissances hors mariage, en 1970 et en 2002



20.4 Comparaison entre pays: Indice conjoncturel de primo-nuptialité et indice conjoncturel de divortialité, en 1970 et en 2002



21 FEMMES ET MÈRES EXERÇANT UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Partout, le taux d'activité des femmes est plus bas que celui des hommes. Nombre de femmes exercent une activité professionnelle à temps partiel. L'horaire de travail est fonction de la situation familiale: les taux d'activité des mères avec enfants en bas âge diffèrent grandement de ceux des femmes sans enfant.

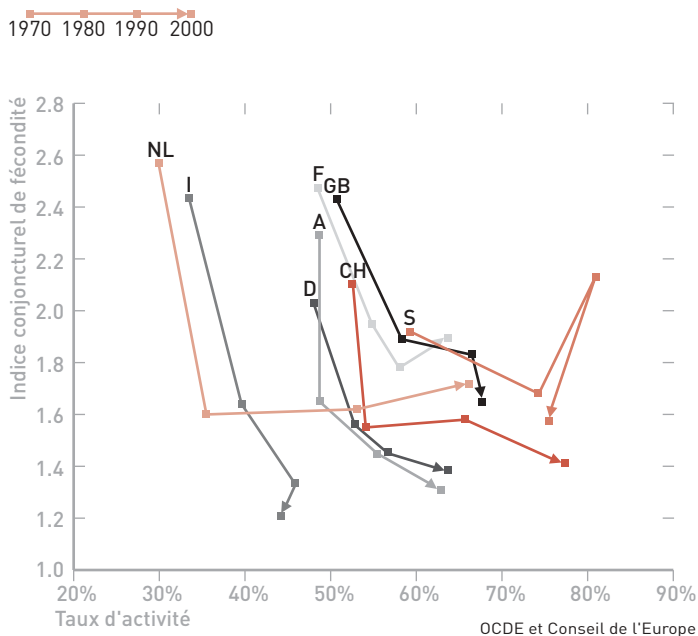
Le taux d'activité est plus faible chez les femmes que chez les hommes. En 2002, le taux d'activité des 15 à 64 ans était chez les hommes de 13 à 27 points plus élevé que chez les femmes. Avec seulement 8 points, la Suède affiche l'écart le plus faible. Bien que la Suisse arrive en deuxième position, après la Suède, pour le taux d'activité des femmes (S: 77,1%; CH: 73,9%), elle ne se situe qu'en milieu de classement pour la différence entre les sexes (15 points), étant donné que le taux d'activité des hommes est très élevé. A l'autre bout de l'échelle, on trouve l'Italie, qui arrive en avant-dernière position pour le taux d'activité des hommes (74,5%) et qui est clairement la lanterne rouge pour celui des femmes (47,9%). C'est également dans ce pays que la différence entre les sexes est la plus

forte. Partout, les femmes travaillent plus souvent à temps partiel que les hommes. La proportion de femmes travaillant à temps partiel est la plus élevée aux Pays-Bas (58,8%); la Suisse fait également partie du groupe de tête (45,3%). C'est en Suède, en France et en Italie que les femmes sont les moins nombreuses à travailler à temps partiel (moins de 25%). Bien que le temps partiel ne soit que peu répandu chez les hommes, la part de ceux qui y recourent est cinq fois plus élevée aux Pays-Bas qu'en Autriche. De manière générale, on peut dire que le temps partiel chez les femmes est d'autant plus élevé que le taux d'activité des femmes est important. Seule la Suède sort du lot: le comportement des deux sexes sur le marché du travail y est le plus égalitaire. (Graphique 21.1)

21.1 Comparaison entre pays: Taux d'activité des personnes de 15 à 64 ans, et part travaillant à temps partiel, en 2002



21.2 Comparaison entre pays: Taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans et indice conjoncturel de fécondité, en 1970 et en 2002



TAUX D'ACTIVITÉ

Cf. la définition du thème 10.

TAUX D'ACTIFS OCCUPÉS

A la différence du taux d'activité, le taux d'actifs occupés ne prend en compte que les personnes qui ont un emploi, excluant les personnes au chômage. (Définition à la base des graphiques 21.3 et 21.4)

OCCUPATION À TEMPS PARTIEL

Selon les définitions de l'OCDE, les personnes qui travaillent moins de 30 heures par semaine.

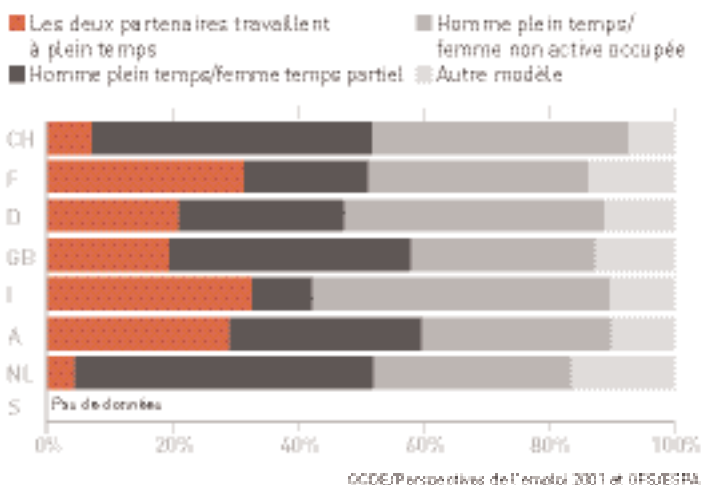
Activité professionnelle et taux de natalité. Il arrive fréquemment que l'on associe l'augmentation de la participation des femmes à la vie active avec la baisse de la natalité. Si un tel lien existait réellement, les flèches du graphique 21.2 devraient toutes évoluer de la même manière, ce qui n'est pas le cas. En effet, la situation est nettement plus différenciée. Les taux de natalité ont fortement baissé dans les années 1970 sans que les taux d'activité des femmes n'affichent de progression particulière. C'est pourquoi la plupart des flèches baissent d'abord rapidement. Pendant les deux décennies suivantes, le taux de natalité a encore reculé légèrement, tandis que le taux d'activité progressait fortement. La plupart des flèches vont vers la droite et sont presque horizontales, certaines tendant un peu vers le haut, d'autres vers le bas. L'Italie et la Suède, cependant, affichent des évolutions tout à fait distinctes. Ainsi, en Italie, le taux de natalité recule encore fortement, et le taux d'activité n'augmente que faiblement. Tandis qu'en Suède, la fécondité baisse dans les années 1990 en même temps que la participation des femmes à la vie active. Actuellement, les taux de natalité sont les plus bas là où les taux d'activité des femmes sont les plus faibles.

L'homme travaille à plein temps, la femme s'adapte. Dans tous les pays considérés, à l'exception de la Suède, pour laquelle on ne dispose pas de données, le père assure la totalité ou l'essentiel du re-

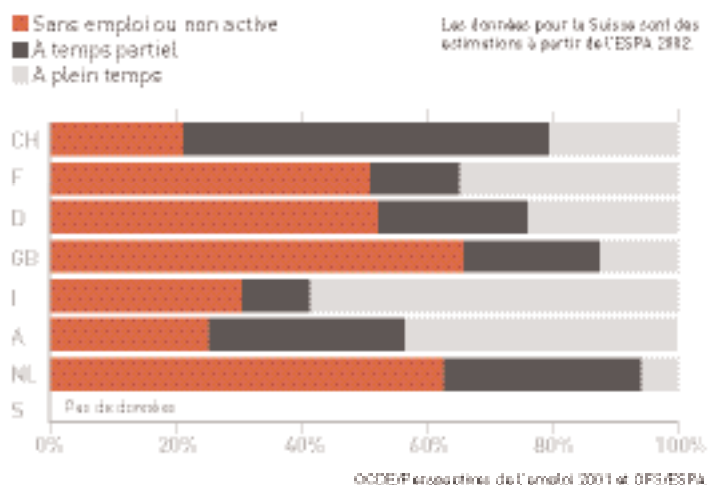
venu familial dans les couples avec enfant(s) en âge préscolaire. Soit la mère travaille à temps partiel, soit elle se consacre entièrement aux tâches domestiques et familiales, qui ne sont pas rémunérées. Dans les pays comptant une forte proportion de femmes travaillant à temps partiel, le modèle « pères à plein temps / mères à temps partiel » prédomine (NL: 48%, CH: 45%), tandis que les mères travaillent rarement à plein temps. Dans les autres pays considérés, les deux parents travaillent à plein temps dans au moins un cinquième des ménages familiaux comptant des enfants d'âge préscolaire. Les pourcentages sont les plus élevés en Italie (33%), en France (31%) et en Autriche (29%). (Graphique 21.3)

La place des mères élevant seules leur(s) enfant(s) dans la vie active varie considérablement. Dans les pays suivants, plus de la moitié des femmes élevant seules leur(s) enfant(s) n'exercent pas d'activité professionnelle: Grande-Bretagne (66%), Pays-Bas (63%), Allemagne (52%) et France (51%). Ces femmes se trouvent au chômage, sont encore en formation ou se consacrent exclusivement à leur famille et leur ménage. A l'autre extrémité, on trouve l'Italie, où plus de la moitié (59%) des femmes élevant seules leur(s) enfant(s) travaillent à plein temps. La Suisse sort également du lot, avec une part importante (59%) de travailleuses à temps partiel parmi les femmes élevant seules leur(s) enfant(s). (Graphique 21.4)

21.3 Comparaison entre pays: Modèles de répartition de l'activité professionnelle des couples avec enfants en âge préscolaire, en 1999



21.4 Comparaison entre pays: Taux d'occupation des mères élevant seules leurs enfants en âge préscolaire, en 1999



22 REVENUS DES MÉNAGES ET AIDES DE L'ÉTAT AUX FAMILLES

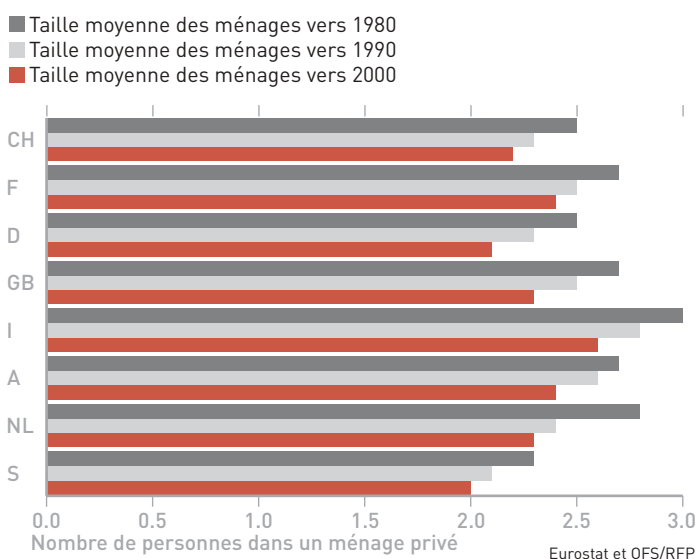
Bien que la taille moyenne des ménages se soit réduite, entre un tiers et la moitié de la population vit dans des ménages familiaux. Les familles nombreuses et les familles monoparentales sont défavorisées. Les différences dépendent de l'intégration sur le marché du travail et des soutiens apportés aux familles.

La taille des ménages s'est réduite. Le recul survenu ces vingt dernières années a été le plus marqué là où, en 1980, les familles nombreuses étaient les plus répandues. En 2000, la taille moyenne des ménages se situait entre 2,0 et 2,6 personnes. Sans surprise, la moyenne la plus élevée était le fait d'un pays du sud de l'Europe (l'Italie), tandis que la plus basse s'observait dans un pays du nord du continent (la Suède). (Graphique 22.1)

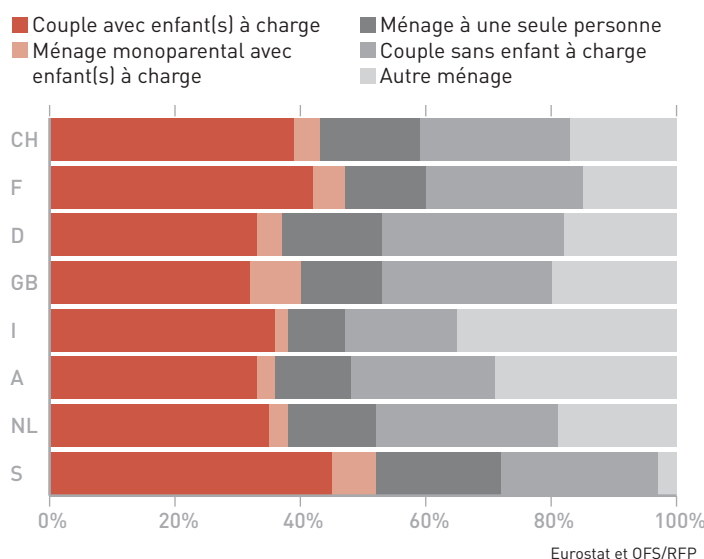
Entre un bon tiers et la moitié de la population vit dans une famille ayant des enfants à charge. C'est l'Autriche qui enregistre la proportion la plus faible de familles avec enfants (36%) et la Suède qui en compte le plus (52%). Avec 43%, la Suisse se situe assez précisément au milieu du classement. La répartition de la population entre les différents types de ménages reflète les taux de natalité de

ces dernières années. Ainsi, la part des personnes vivant dans des ménages avec enfant(s) est nettement plus élevée en France et en Suède qu'en Autriche, en Allemagne et en Italie. Mais les différences sont aussi d'ordre socioculturel. Ainsi, le pourcentage important d'Italiens et d'Italiennes (35%) qui vivent dans un «autre type de ménage» s'explique par le nombre encore assez élevé de ménages où cohabitent trois générations et par le fait que les jeunes adultes quittent très tard le foyer parental. A contrario, les 3% seulement de ménages dans ce cas en Suède témoignent de la tendance des jeunes adultes à quitter très tôt le ménage familial, ainsi que de la quasi-absence de ménages où coexistent trois générations. (Graphique 22.2)

22.1 Comparaison entre pays: Taille moyenne des ménages privés, de 1980 à 2000



22.2 Comparaison entre pays: Personnes dans les ménages privés, en 2000



REVENU D'ÉQUIVALENCE MÉDIAN

Voir le thème 6 pour le revenu d'équivalence. Est considérée ici la médiane du revenu d'équivalence pour chaque pays et chaque type de ménage. La médiane correspond au revenu d'équivalence séparant en deux groupes de taille égale la population de référence considérée: 50% ont un revenu d'équivalence inférieur, 50% ont un revenu d'équivalence supérieur.

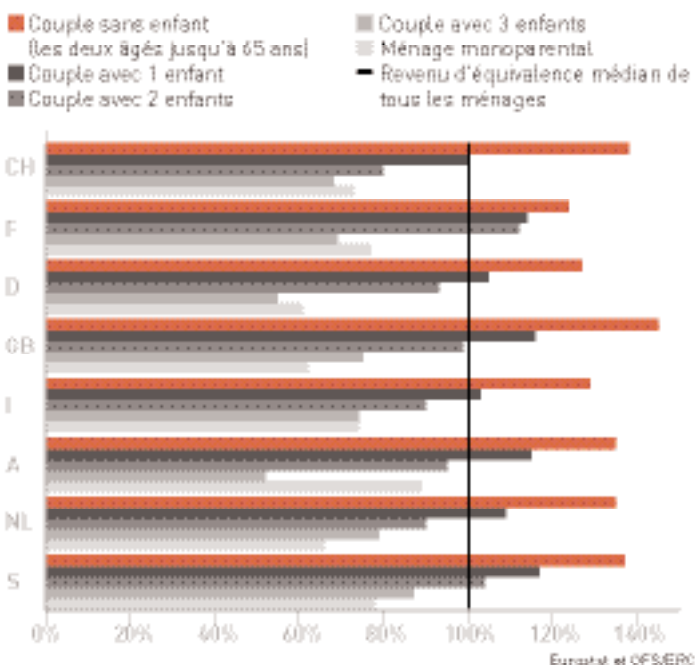
ENFANTS À CHARGE

Sont considérés ici comme enfants à charge, selon la définition d'Eurostat, les enfants de moins de 15 ans ainsi que les enfants 15 à 24 qui n'ont pas de revenu et qui vivent dans un ménage comptant des adultes.

Partout, les familles nombreuses et monoparentales connaissent une situation financière précaire.

Dans les pays considérés, les ménages avec enfant(s) sont dans une situation plus défavorable que les couples sans enfant. C'est en Italie et en Grande-Bretagne que les différences sont les plus marquées. En Italie, les couples sans enfant ont un niveau de revenu 2,6 fois plus élevé que les couples avec trois enfants ou plus. En Grande-Bretagne, les couples sans enfant disposent d'un niveau de revenu près de 2,3 fois plus élevé que les familles monoparentales. Les couples avec un enfant vivent généralement assez bien. A l'exception de la Suisse, où ils disposent exactement du revenu d'équivalence médian, leur niveau de vie dépasse celui de la plupart des autres types de ménages. La situation est différente pour les couples qui ont deux enfants: il n'y a qu'en France (112%) et en Suède (104%) que leur revenu dépasse la médiane. Les familles nombreuses et monoparentales sont celles qui disposent des ressources les plus réduites. Le groupe de ménages le plus défavorisé varie en fonction de son intégration sur le marché du travail et des aides qu'il reçoit de l'Etat. (Graphique 22.3)

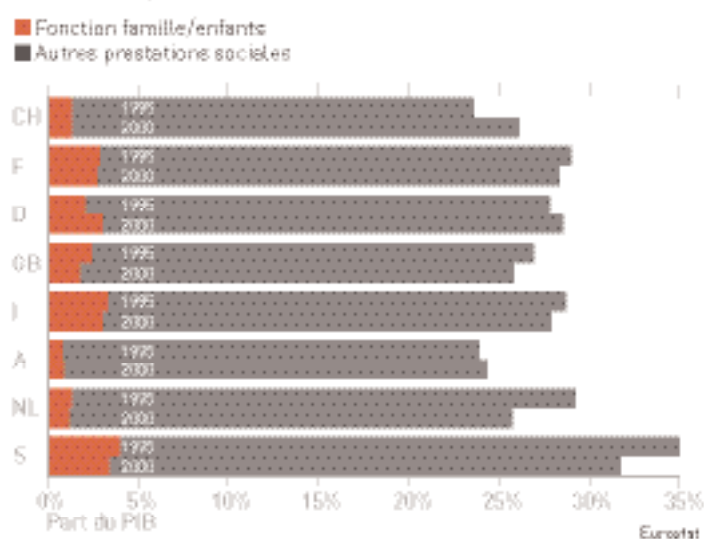
22.3 Comparaison entre pays : Revenu d'équivalence médian en pourcentage de celui de tous les ménages, selon le type de ménage, en 1998



Les dépenses des pays pour les familles et les enfants varient considérablement.

Tous les pays considérés ont augmenté en termes absolus leurs prestations aux familles entre 1995 et 2000. Mais les différences sont énormes. C'est en Italie que la progression a été la plus forte (augmentation annuelle moyenne de +8,2%); celle-ci est suivie de l'Allemagne (+7,2%) et de la Grande-Bretagne (+5,4%); à l'opposé, on trouve l'Autriche (+1,2%), la Suisse (+1,8%) et les Pays-Bas (+2%). En termes relatifs, les dépenses pour les familles sont partout modestes comparées aux autres prestations sociales. La part du PIB consacrée à la famille en 2000 oscille entre 0,9% (Italie) et 3,4% (Suède). Elle a même reculé dans certains pays. En Suisse, les dépenses de l'Etat pour la famille et les enfants se maintiennent autour de 1,3% du PIB, alors que la part des autres prestations sociales s'accroît. (Graphique 22.4)

22.4 Comparaison entre pays: Prestations sociales de la fonction «famille et enfants» et autres prestations sociales. Part du produit intérieur brut, en 1995 et 2000



Graphiques et tableaux

- 1.1 Ménage privé, selon le type de ménage, de 1970 à 2000
- 1.2 Population résidante, selon le type de ménage et l'âge, en 2000
- 1.3 Enfants, selon le type de ménage et la classe d'âges, en 1980 et en 2000
- 1.4 Ménages familiaux et enfants jusqu'à 25 ans, en 2000
- 2.1 Age moyen des femmes lors du premier mariage et à la maternité, de 1970 à 2002
- 2.2 Naissances selon l'état civil de la mère et indice conjoncturel de fécondité, de 1970 à 2002
- 2.3 Durée moyenne entre le mariage et la naissance du premier, du deuxième et du troisième enfant, de 1970 à 2002
- 2.4 Fécondité selon la durée du mariage, en 1970 et en 2002
- 3.1 Naissances vivantes selon le rang dans le mariage, de 1970 à 2002
- 3.2 Absence d'enfant et nombre moyen d'enfants par femme des générations 1930 à 1960, situation en 2000
- 3.3 Nombre moyen d'enfants déjà nés et d'enfants souhaités, selon l'âge et la formation de la femme, en 1994/95
- 4.1 Divorces de couples avec ou sans enfants mineurs, de 1970 à 2002
- 4.2 Enfants mineurs touchés par un divorce, de 1970 à 2002
- 4.3 Divorces selon le nombre d'enfants touchés, de 1970 à 2002
- 4.4 Enfants mineurs touchés par un divorce, selon l'âge, de 1970 à 2002
- 5.1 Familles migrantes, selon le mode de migration, de 1970 à 2000
- 5.2 Immigration pour des raisons familiales, de 1981 à 2002
- 6.1 Revenus d'équivalence médian et moyen par mois, selon le type de ménage, en 2001
- 6.2 Taux de pauvreté et de working poor selon le type de ménage, en 2002
- 6.3 Avances sur pensions alimentaires dans le canton de Zurich, en 2002
- 7.1 Dépenses mensuelles des ménages selon le type de ménage, en 2001
- 7.2 Recommandation pour le calcul du coût de l'entretien d'un enfant, canton de Zurich, en 2004
- 8.1 Prestations sociales pour la fonction «famille et enfants», en 1995, en 2000 et estimation pour 2001
- 8.2 Allocations familiales dans les cantons, état au 1.1.2004
- 8.3 Déductions fiscales dans les cantons et à la Confédération, en 2003
- 9.1 Prestations sociales aux familles avec enfants en bas âge - diversité des systèmes cantonaux, état au 1.1.2004
- 9.2 Famille et aide sociale, 2000 et 2002
- 10.1 Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans selon la situation familiale, en 2003
- 10.2 Taux d'activité parmi les femmes vivant en couple et ayant au moins un enfant de 0 à 14 ans, selon le niveau de formation, de 1991 à 2003
- 10.3 Taux d'occupation des femmes selon la phase de leur vie, analyse transversale, de 1993 à 2003
- 11.1 Modèles de répartition de l'activité professionnelle. Sans les retraités, de 1991 à 2003
- 11.2 Répartition des tâches ménagères et familiales chez les couples. Sans les retraités, en 2000
- 11.3 Temps moyen dédié aux tâches ménagères et à la prise en charge des enfants, en heures par semaine, selon la situation familiale et le sexe. Sans les retraités, 2000
- 11.4 Charge totale engendrée par l'activité professionnelle, les tâches ménagères et familiales, en heures par semaine, selon la situation familiale. Sans les retraités, en 2000
- 12.1 Taux de sans-emploi selon le sexe et la situation familiale, 25 à 54 ans, en 2003
- 12.2 Taux de sous-emploi selon le sexe et la situation familiale, 25 à 54 ans, en 2003
- 13.1 Couples qui recourent à l'accueil extra-familial ayant au moins un enfant dont le dernier né est âgé de 0 à 14 ans, selon l'activité professionnelle des parents, en 2001
- 13.2 Accueil extra-familial des enfants, selon la durée et la forme de l'accueil, en 2001
- 14.1 Nombre de crèches par canton, pour 1000 enfants de moins de 7 ans, en 1985, 1991, 1995, 1998, 2001
- 14.2 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants selon la forme d'accueil et l'état de traitement, 1.2.2003 à 31.1.2004
- 15.1 Age d'entrée au jardin d'enfants et à l'école obligatoire, selon

les dispositions légales et les pratiques en vigueur dans les cantons, 31.12.2002

- 15.2** Durée moyenne de fréquentation du jardin d'enfants par canton, en années, en 2002/2003
- 15.3** Durée hebdomadaire d'enseignement dans les jardins d'enfants par canton, en heures, 31.12.2002
- 16.1** Elèves de 9^e année, selon la formation des parents, le sexe et le niveau de compétences en lecture, en 2000
- 16.2** Elèves de 9^e année selon le nombre de livres à la maison et le niveau de compétences en lecture, en 2000
- 16.3** Elèves de 9^e année selon la fréquence des discussions avec les parents, le sexe et les compétences en lecture, en 2000
- 17.1** Personnes qui ne sont pas satisfaites de leur vie en couple ou de leur solitude, selon la situation familiale et le sexe, en 2000
- 17.2** Soutien pratique et émotionnel, selon la personne qui apporte son soutien et le sexe, en 2000
- 17.3** Personnes qui ont eu au cours des 12 derniers mois des divergences de vues avec leur partenaires, selon le sexe et la situation familiale, en 1999
- 17.4** Personnes qui ont eu des problèmes dans l'éducation de leurs enfants au cours des 12 derniers mois, selon la situation familiale et le sexe, en 2000
- 18.1** Ménages sous-équipés en surface habitable, en 2001
- 18.2** Coût du logement en pour-cent du revenu brut du ménage et coût moyen du logement en francs par mois, selon la situation familiale, en 1998
- 18.3** Problèmes d'habitation des ménages à bas revenus, selon la situation familiale, en 1999
- 19.1** Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon l'âge, la nationalité et le sexe, en 2002
- 19.2** Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon la nationalité, le sexe, l'âge et la nature des liens avec l'auteur, en 2002
- 19.3** Personnes qui recourent à l'aide aux victimes, selon la nature des liens avec l'auteur, la nationalité, le sexe et la nature de la violence subie, en 2002
- 19.4** Cas débouchant sur une procédure pénale, selon la nature des liens avec l'auteur, en 2002
- 20.1** Comparaison entre pays: Indice conjoncturel de fécondité

et âge moyen à la maternité, en 1970 et en 2002

- 20.2** Comparaison entre pays: Descendance finale des femmes nées en 1930, 1940, 1950 et 1960
- 20.3** Comparaison entre pays: Naissances hors mariage, en 1970 et en 2002
- 20.4** Comparaison entre pays: Indice conjoncturel de primo-nuptialité et indice conjoncturel de divortialité, en 1970 et en 2002
- 21.1** Comparaison entre pays: Taux d'activité des personnes de 15 à 64 ans, et part travaillant à temps partiel, en 2002
- 21.2** Comparaison entre pays: Taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans et indice conjoncturel de fécondité, en 1970 et en 2002
- 21.3** Comparaison entre pays: Modèles de répartition de l'activité professionnelle des couples avec enfants en âge préscolaire, en 1999
- 21.4** Comparaison entre pays: Taux d'occupation des mères élevant seules leurs enfants en âge préscolaire, en 1999
- 22.1** Comparaison entre pays: Taille moyenne des ménages privés, de 1980 à 2000
- 22.2** Comparaison entre pays: Personnes dans les ménages privés, en 2000
- 22.3** Comparaison entre pays: Revenu d'équivalence médian en pour-cent de celui de tous les ménages, selon le type de ménage, en 1998
- 22.4** Comparaison entre pays: Prestations sociales de la fonction «famille et enfants» et autres prestations sociales. Part du produit intérieur brut, en 1995 et 2000

Sources

Sont citées ci-dessous les principales sources utilisées pour la réalisation du présent rapport.

Recensement fédéral de la population (RFP) Le RFP est une enquête exhaustive réalisée tous les 10 ans depuis 1850 auprès de la population résidante de Suisse. Elle s'est transformée au fil des ans en une véritable enquête structurelle qui réunit des informations sociodémographiques, socioculturelles et géographiques sur les personnes vivant en Suisse. Les données per-

mettent de reconstituer les ménages auxquels appartiennent les personnes interrogées. Elles peuvent par ailleurs être couplées avec les données sur les bâtiments et les logements également relevées à cette occasion.

Statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT)

BEVNAT est une enquête exhaustive exclusivement démographique. Elle rassemble toutes les informations de l'état civil: mariages, naissances, décès, reconnaissances d'enfants, adoptions et dissolutions judiciaires de mariage. Les données sont généralement collectées par les offices de l'état civil ainsi que par les tribunaux, puis transmises à l'OFS, qui produit des indicateurs. Ces données se rapportent à des personnes et ne peuvent pas être mises en relation avec d'autres membres du ménage.

Enquête suisse sur les revenus et la consommation (ERC) L'ERC consiste en des relevés par échantillonnage représentatif réalisés auprès des ménages de Suisse. Grâce à une série d'informations clés, ces relevés permettent de suivre l'évolution des revenus et des habitudes de consommation des ménages. L'ERC sert entre autres à déterminer le panier de la ménagère, utilisé pour calculer l'indice des prix à la consommation. Enfin, elle livre des informations importantes sur la situation financière des ménages.

Enquête suisse sur la population active (ESPA) L'ESPA est également une enquête par échantillonnage. Elle fournit des données sur le marché du travail et sur la vie active et rend compte des conditions de travail et de vie des personnes interviewées. Cette enquête étant effectuée de manière individuelle, les analyses réalisées au niveau des ménages doivent être interprétées avec prudence.

Enquête sur la famille Ce relevé par échantillonnage fournit une vue d'ensemble de l'évolution et de la situation de la famille ainsi que de la natalité au niveau individuel et du ménage. Il se concentre sur les interactions entre la formation, l'activité professionnelle, la forme de vie familiale et la fertilité. L'enquête sur la famille rend compte de l'évolution du rôle et de la place de la famille et de l'enfant. La dernière enquête date des années 1994/95.

Panel suisse des ménages (PSM) Le PSM est une enquête annuelle longitudinale (panel) par échantillon, lancée en 1998 dans le cadre du programme prioritaire « Demain la Suisse ». Il est financé par le Fonds national suisse, l'OFS et l'Université de Neuchâtel. Le PSM se concentre sur l'évolution des conditions de vie des personnes et des ménages au fil du temps. Il aborde des

situations concrètes mais aussi la perception subjective que les personnes ont de leur situation.

Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) Dans le cadre de ce programme de l'OCDE, l'OFS et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont réalisé auprès d'élèves de neuvième année une enquête destinée à évaluer leurs compétences scolaires. Lors de l'édition 2000 de l'enquête, l'accent a été mis sur les compétences en lecture. Le lien entre la situation familiale et le niveau de ces compétences est abordé dans la présente publication.

Statistique de l'aide aux victimes Les données relatives à la violence vécue sont tirées de la statistique de l'aide aux victimes. Depuis 2000, l'OFS relève des données sur les personnes qui sollicitent une telle aide. Les données recueillies se réfèrent à des cas concrets.

Autres sources D'autres statistiques, études et registres ont été pris en compte: le **Registre central des étrangers (RCE)** permet d'établir le profil migratoire d'une famille. Les informations relatives aux coûts de la politique familiale sont tirées des **comptes globaux de la protection sociale (CGPS)**, de la **statistique de l'aide sociale**, de données de l'**Office fédéral des assurances sociales (OFAS)** et de l'**Administration fédérale des contributions (AFC)**. Le coût des enfants est calculé sur la base d'études réalisées par la **Centrale pour les questions familiales** et par le **Amt für Jugend- und Berufsberatung du canton de Zurich**. Les chiffres fournis par la **Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)** et par l'**Initiative des villes** permettent d'analyser les prestations sous condition de ressources octroyées aux familles. Le **Registre des entreprises et des établissements (REE)** contient des informations sur les lieux d'accueil de jour des enfants en Suisse. La banque de données de la **DCDIP Information, Documentation, Education, Suisse (IDES)** fournit des informations sur les exigences minimales cantonales relatives à l'école et aux jardins d'enfants, tandis que la statistique scolaire rend compte de la durée de fréquentation du jardin d'enfants. Le **statistique de l'état annuel de la population (ESPOP)** sert à contrôler et à calculer divers indicateurs.

Bibliographie

Amt für Jugend und Berufsberatung des Kanton Zürich (2003):

Empfehlung zur Bemessung der Unterhaltskosten für Kinder. Zürich.

Bauer, Tobias; Strub, Silvia & Stutz, Heidi (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich.

Bauer, Tobias & Streuli, Elisa (2000): Modèles de compensation des charges familiales. Rapport à l'attention de la Commission fédérale de coordination pour questions familiales COFF. Berne.

Bauer, Tobias (1998): Kinder, Zeit und Geld, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Forschungsbericht 10/98. Bern.

Billari, Francesco C. (2004): Choices, opportunities and constraints of partnership, childbearing and parenting: the patterns in the 1990. Geneva. Document sur Internet: <http://www.unece.org/ead/pau/epf/billari.pdf>

Bühler, Elisabeth (2002): Atlas suisse des femmes et de l'égalité. Zurich.

Commission fédérale pour les questions féminines (2001): Questions au féminin, n° 2/2001. Berne.

Conseil de l'Europe (2002): Evolution démographique récente en Europe. Strasbourg.

Eurostat (2003a): La situation sociale dans l'Union européenne 2003. Luxembourg.

Eurostat (2003b): Statistiques sociales européenne – Protection sociale – Dépenses et recettes. Luxembourg.

Eurostat (2002a): La situation sociale dans l'Union européenne 2002. Luxembourg.

Eurostat (2002b): Statistiques sociales européenne – Démographie. Luxembourg.

Gauthier, Anne (2004): Choices, opportunities and constraints of partnership, childbearing and parenting: the policy responses. Geneva. Document sur Internet: <http://www.unece.org/ead/pau/epf/gauthier.pdf>

Hüttner, Eveline & Bauer, Tobias (2003): Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bern.

Initiative des villes (2003): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2002.

Initiative des villes (2002): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2001.

Initiative des villes (2001): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2000.

OCDE (2001): Perspectives de l'emploi 2001. Paris.

OCDE (2003): Perspectives de l'emploi 2003. Paris.

Office fédéral de la statistique (2003a): Indicateurs du marché du travail 2003. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2003b): Les Comptes globaux de la protection sociale. Résultats de 2000 – estimations pour 2001 – évolution depuis 1950. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2003c): Portrait démographique de la Suisse, édition 2003. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2003d): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2003): Travailler et être pauvre. Les working poor en Suisse. Ampleur du phénomène et groupes à risque d'après l'Enquête suisse sur la population active 2002. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2002): Revenu et bien-être. Niveau de vie et désavantages sociaux en Suisse. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2001): Faits et chiffres sur la prise en charge externe des enfants. SAKE-NEWS n° 16/2001. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (1999): Du travail, mais pas de salaire. Le temps consacré aux tâches domestiques et familiales, aux activités honorifiques et bénévoles et aux activités d'entraide. Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (1998): Enquête suisse sur la famille 1994/95. Berne.

Office fédéral des assurances sociales (2004a): Genres et montants des allocations familiales – Etat au 1^{er} janvier 2004. Berne.

Office fédéral des assurances sociales (2004b): Prestations en cas de besoin versées aux parents dans les cantons – Etat 1^{er} au janvier 2004. Berne.

Office fédéral des assurances sociales (2003): Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Etat au 1^{er} janvier

2003. Berne.

Strub, Silvia, Bauer, Tobias (2002): Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Eine Untersuchung zur Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit in Familien in der Schweiz und im internationalen Vergleich. Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern.

Wanner, Philippe & Fibbi, Rosita (2002): Familles et migration, familles en migration, dans: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Familles et migration, études sur la situation des familles migrantes et recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Berne.

Zahner, Claudia; Meyer, Andrea H. et al. (2002): Préparés pour la vie? Les compétences de base des jeunes – Rapport national de l'enquête PISA 2000. Neuchâtel.
<http://www.bsv.admin.ch/impulse/index.htm> (Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants).

PARTIE THÉMATIQUE

**STRUCTURES
NÉCESSAIRES POUR
UNE POLITIQUE FAMILIALE
QUI RÉPONDE
AUX BESOINS**



LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE: QUE RECOUVRE-T-ELLE?

Qu'entend-on par «politique familiale qui répond aux besoins»? Quels domaines touche-t-elle précisément? Selon les motivations qui la guident, une politique familiale peut viser des objectifs opposés. La systématisation du champ thématique de la politique familiale doit prendre en compte ces contradictions, sans perdre de vue les multiples aspects et le caractère transversal d'une telle politique.



Mugena (TI), avril 2004

Les objectifs et les thèmes caractéristiques de la politique familiale suisse actuelle reflètent-ils les nouveaux besoins des familles? Les structures traditionnelles de cette politique permettent-elles de satisfaire ces besoins? S'interroger sur les questions fondamentales de ce rapport suppose que l'on précise d'abord certains concepts. De quels types de familles parle-t-on? Que recouvre la politique familiale?

Définir clairement le concept de politique familiale n'est pas évident pour plusieurs raisons. Premièrement, la politique familiale est une tâche transversale touchant beaucoup de secteurs politiques. Deuxièmement, la structure fédéraliste de la Suisse implique que les cantons et les communes contribuent de manière très diverse mais néanmoins décisive au devenir de la politique familiale, ce qui renforce la complexité de la question. Troisièmement, la position forte occupée par des organisations non gou-

vernementales sur la scène de la politique familiale rend encore plus difficile une bonne vue d'ensemble. Quatrièmement, l'objet même de la politique familiale subit de profonds changements: le nombre de ménages sans enfant a considérablement augmenté; la fréquence des mariages a baissé; le nombre de divorces, et par conséquent celui des familles monoparentales ou recomposées, a augmenté. Les familles dans lesquelles les deux parents exercent une activité professionnelle sont toujours plus nombreuses, mais le monde du travail, le milieu scolaire et les structures de prise en charge extra-familiale des enfants n'ont pas suivi ces changements. Le nombre de familles étrangères en butte à des problèmes d'intégration a augmenté. Enfin, l'évolution des rapports entre les sexes et le principe constitutionnel d'égalité entre femmes et hommes ont aussi une incidence sur la politique familiale.

Ainsi, nous commencerons par définir les concepts utilisés (section 1). Ensuite, nous montrerons comment la diversité des motivations à réaliser une politique familiale peut conduire à des objectifs différents, voire antagonistes (section 2). Puis, nous nous efforcerons de définir ce qu'est une politique familiale qui répond aux besoins (section 3). Dans l'optique de présenter une systématique aussi complète que possible des thèmes de la politique familiale, nous présenterons finalement les principales tendances que l'on peut observer, les défis majeurs et les domaines faisant actuellement l'objet de réformes (section 4).

1. Concepts de famille et de politique familiale

Toute définition de la politique familiale dépend de ce que les femmes et les hommes politiques ainsi que les professionnels concernés entendent par «famille». Ce concept peut être chargé de valeurs et contenir un aspect normatif strict que la politique familiale est supposée promouvoir. Il peut aussi être l'occasion de se pencher sur la diversité des formes de famille qui existent actuellement et de les décrire sans jugement de valeur. Une politique familiale de ce type peut avoir pour objectif, par exemple, d'éviter de discriminer directement ou indirectement quelque forme de famille que ce soit. Cette démarche suppose donc que l'on définisse d'abord le concept de famille, et ensuite seulement celui de politique familiale.

1.1 Qu'entend-on par «famille»?

Toute réflexion sur la politique familiale arrive tôt ou tard à la conclusion que la famille ne se prête pas à une définition uniforme. Il n'existe pas non plus en Suisse de définition légale permettant de dire précisément quels sont les critères constitutifs d'une famille. La définition la plus précise dont nous disposons figure à l'article 41, al. 1, let. c, de la Constitution fédérale. Il y est question de «familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants». Pour l'élaboration de ses lignes directrices stratégiques, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) reprend la définition donnée en 1982 par le groupe de travail chargé d'élaborer le rapport intitulé «La politique familiale en Suisse»: **«La famille à notre époque est définie comme un groupe social d'un genre particulier, fondé avant tout sur les relations entre parents et enfants et reconnu comme tel par la société.»**¹ Cette définition reste délibérément ouverte. Elle ne fait référence ni au mariage ni à la parentalité biologique, ne suppose pas de ménage commun, évite tout jugement de valeur et prend en considération la diversité des types de familles. Elle ne limite pas la famille à un groupe social avec des enfants mineurs ou financièrement à charge, mais reconnaît que les formes de vie effectives en famille sont liées à l'ensemble du cycle de vie.

Dans son ouvrage de référence intitulé «Familienpolitik» (1997), Max Wingen, éminent chercheur allemand et précurseur en matière de politique familiale, considère les familles comme des «entités sociales très dynamiques»², soumises à des changements permanents à travers l'histoire et dans les différentes phases de vie qui les caractérisent. Au sens strict, la famille englobe la «communauté formée par les parents et les enfants»³, Wingen estimant lui aussi que ni la parentalité biologique ni le ménage commun n'en sont des conditions impératives. Dans son avis relatif au cinquième rapport sur la famille de 1995, le gouvernement allemand s'inspire de Wingen et définit la famille comme étant «une forme dynamique de cohabitation humaine susceptible de changements et empreinte tout autant de représentations et de valeurs culturelles que des réalités sociales et économiques de la société dans laquelle elle évolue»⁴. Dans ce

¹ COFF 2000, p. 21.

² Wingen, Max 1997, p. 3.

³ Wingen, Max 1997, p. 8.

⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [éd.] 1995, p. IV.

cinquième rapport, il est écrit: «l'élément constitutif de la famille est la structure de la famille nucléaire définie sous l'angle biologique, social et juridique, c'est-à-dire la relation père-mère-enfant. Ainsi, le concept de ménage se définit par le fait de cohabiter et de fonctionner au sein d'un petit groupe.»⁵ Si l'on combine les deux définitions, on observe que la famille nucléaire reste le modèle prédominant. Malgré l'évolution de la société qui a rendu le concept de famille moins précis, force est de reconnaître que ni le gouvernement fédéral ni le rapport sur la famille n'ont nuancé leur définition. Cela est dû au fait que le concept de famille est fortement politisé en Allemagne, en raison notamment de l'existence d'une disposition constitutionnelle visant à protéger la famille. En restant délibérément ouverte, la définition de la famille retenue par la COFF est dans l'ensemble semblable à celle prévalant en Allemagne.

Pour Kurt Lüscher, sociologue spécialisé dans les questions familiales, les débats nourris autour du concept de famille démontrent bien la difficulté de s'accorder sur une définition. Il met ceci en relation avec le fait que le discours officiel a tendance à idéaliser la famille et à la considérer comme génératrice de valeurs. Lüscher estime que le point de cristallisation de ces valeurs réside dans l'opportunité qu'offre la famille d'expérimenter et de concrétiser des relations de confiance. Juridiquement, la relation parents-enfant est inamovible; son fonctionnement est fortement empreint de pragmatisme et elle implique notamment la confrontation à des différences et des ambivalences fondamentales. L'identité personnelle et sociale de l'individu se construit par interaction et par identification au sein de la famille. C'est pour cette raison, entre autres, que le concept de famille est investi d'une composante affective.⁶

La difficulté de définir ce qu'est véritablement une famille ne résulte pas uniquement de considérations théoriques; des obstacles d'ordre pratique jouent aussi un rôle. Par exemple, la partie statistique de ce rapport sur les familles pose souvent l'équation famille égale «ménage avec enfants à charge de moins de 25 ans».

Cela ne signifie pas pour autant que des phénomènes comme les «familles plurigénérationnelles multilocales»⁷ ou le rôle important joué par les grands-parents ne sont pas pris en considération. Les critères «ménage» et «enfants à charge de moins de 25 ans» ont essentiellement été retenus pour des raisons pratiques. A quelques rares exceptions, les données empiriques n'existent que sous cette forme-là en Suisse.

Le concept de famille auquel il est fait référence dans le présent rapport s'inspire principalement de la définition donnée par la COFF citée plus haut. Cependant, la famille doit également être comprise au sens d'institution sociale dans laquelle se cristallisent les représentations et les pratiques – qui sont en constante évolution – des relations entre les partenaires (p. ex. mariage), entre les parents et les enfants (p. ex. socialisation) et entre les générations (p. ex. solidarité). Il y a lieu de tenir compte en particulier de deux éléments importants à l'heure actuelle: l'instabilité croissante des relations de couple d'une part, et le caractère inamovible et généralement stable des relations parents-enfants d'autre part.⁸

Le concept de famille au sens large ne renvoie pas à la notion de ménage et fait abstraction de l'âge. Il recouvre donc aussi les relations entre des adultes et leurs parents âgés, lesquelles n'intéressent souvent guère la politique familiale. *Le concept de famille au sens strict se restreint quant à lui aux relations entre les parents et leurs enfants à charge âgés de moins de 25 ans.* Dans ce rapport, nous considérerons la famille au sens strict comme le véritable groupe cible de la politique familiale.

1.2 Qu'entend-on par «politique familiale»?

Le rapport final «La politique familiale en Suisse» élaboré en 1982 par le groupe de travail «Rapport sur la famille» énonce: «Dans les Etats 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.»⁹ La politique familiale ne relève pas d'un domaine particulier des

LE CONCEPT DE FAMILLE AU SENS STRICT SE RESTREINT AUX RELATIONS ENTRE LES PARENTS ET LEURS ENFANTS À CHARGE ÂGÉS DE MOINS DE 25 ANS. DANS CE RAPPORT, NOUS CONSIDÉRERONS LA FAMILLE AU SENS STRICT COMME LE VÉRITABLE GROUPE CIBLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE.

affaires publiques, mais concerne les secteurs politiques les plus variés dont bon nombre vont l'influencer. Elle est comprise comme un élément essentiel de la politique sociale et touche aux valeurs fondamentales. Elle se situe dans le champ de tension entre diverses conceptions de politique sociale et d'éthique, entre la défense des intérêts des membres de la famille (femme, enfants) et le soutien de la famille en tant que groupe social, entre la reconnaissance et le soutien de formes de vie traditionnelles et les intentions de réforme, entre la volonté de compenser des déficits en matière de prestations et le respect de la sphère privée, de l'autonomie familiale. Cette définition essentiellement technique demeure tout à fait correcte, rendant inutile la nécessité d'envisager une nouvelle définition. Pourtant, elle n'énonce aucun objectif de manière explicite.

Le concept allemand de politique familiale en tant que «politique transversale» et «concept global de promotion de la famille»¹⁰ vient directement du sociologue de la famille Max Wingen. Wingen définit la politique familiale comme l'«intervention délibérée, régulatrice, ciblée et autoritaire d'organismes représentant les pouvoirs publics sur la structure et les fonctions des communautés familiales (...). Cette intervention s'effectue (...) par l'élaboration des conditions avant tout externes qui déterminent la cohabitation familiale. Elle agit donc indirectement sur ces structures, et sur les prestations fournies dans le cadre de ces structures qui marquent les personnes et façonnent la société. Elle agit aussi directement, notamment par la régulation des rapports juridiques entre les membres d'une même famille et des relations existant entre les communautés familiales et l'environnement social extra-familial.»¹¹ Wingen estime important de préciser que la politique familiale ne saurait être ramenée à une question purement économique. Le concept de politique familiale qu'il défend couvre tous les niveaux – juridique, économique, socio-écologique et pédagogique – auxquels la politique sociale intervient. Le chercheur allemand met en évidence la pluralité des acteurs. Son concept est ouvert et apte, le cas échéant, à intégrer de nouvelles composantes. Il revendique une politique familiale rationnelle, c'est-à-dire qui optimise la capacité fonctionnelle des familles.¹²

La génération suivante de chercheurs allemands s'est pourtant écartée de ce schéma fonctionnaliste axé sur les buts et les moyens. Le cinquième rapport sur la famille dit en effet que la politique familiale consiste à mettre en place «le cadre et les conditions permettant aux familles d'aménager leur existence comme elles l'entendent».¹³ Kurt Lüscher considère pour sa part que la politique familiale au sens large recouvre toutes les activités sociales qui interviennent dans «les écologies du grandir».¹⁴ Quant à Franz-Xaver Kaufmann, il rejette l'idée d'une définition aussi large, estimant que celle-ci inclut aussi des domaines politiques qui touchent négativement les familles. Il propose de faire une distinction entre family policies (lien explicite) et family related policies (lien implicite).¹⁵

La réflexion menée par Beat Fux distingue différentes approches et formes de politique familiale¹⁶:

■ *Régime étatiste*: un Etat fort est habilité à intervenir dans les domaines les plus divers. Une caractéristique de ce régime est l'accent mis sur la composante socio-écologique, donc sur une infrastructure favorable aux familles. Exemples de pays pratiquant ce type de politique: les pays scandinaves de tradition protestante avec un gouvernement social-démocrate.

■ *Régime familialiste*: l'élément dominant dans l'édifice normatif de la société est la communauté familiale et non l'individu; elle est encouragée au moyen de subsides. Ce système n'accorde pas de place à une politique familiale axée sur l'activité lucrative: les femmes sont davantage confinées dans leur rôle de mère et de femme au foyer. Exemples de pays pratiquant ce type de politique enracinée dans la doctrine sociale catholique: la France et les pays du sud de l'Europe.

■ *Régime individualiste*: la famille est foncièrement considérée comme une affaire privée et doit s'organiser elle-même. La liberté d'action y revêt une grande importance. L'effet incitatif doit résulter d'une faible imposition. Fux donne comme exemples de pays pratiquant cette politique les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, et les pays européens dont l'histoire est fortement teintée de libéralisme, comme la Suisse et les Pays-Bas.

⁵ Bundesministerium für Familie 1995, p. 24.

⁶ Lüscher, Kurt 2001, p. 37.

⁷ Voir Bertram, Hans dans: Köhli, Martin; Szydlak, Marc (éd.) 2000, p. 97-121.

⁸ Voir Schulze, Hans-Joachim (éd.) 2000.

⁹ Groupe de travail «Rapport sur la famille» 1982, p. 7.

¹⁰ Kaufmann, Franz-Xaver dans: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 41.

¹¹ Wingen, Max 1997, p. 9 s.

¹² Kaufmann, Franz-Xaver dans: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 41 s.

¹³ Bundesministerium für Familie 1995, p. IV.

¹⁴ Lüscher, Kurt 2001, p. 27.

¹⁵ Kaufmann, Franz-Xaver dans: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (éd.) 2002 p. 431.

¹⁶ Voir Fux, Beat 1999 dans: Questions familiales 2/99, p. 6-10.

2. Motivations, objectifs et effets

Une définition purement technique du concept permet de dégager des particularités qui caractérisent la politique familiale et déterminent sa dynamique.

Franz-Xaver Kaufmann, sociologue de la famille, affirme qu'en politique familiale les déclarations politiques dépassent de loin les efforts effectivement déployés. Il parle de l'usage symbolique par la politique dans le cadre de la rhétorique familiale. Le concept de rhétorique familiale renvoie à la manière de diagnostiquer un problème et d'énoncer des propositions en vue de sa résolution. Il implique toujours des postulats normatifs et des motifs qui peuvent parfaitement être antagonistes. Kaufmann considère que la contradiction principale réside actuellement dans une image de la famille fondée sur l'égalité entre les sexes et une vision traditionnelle de la famille.¹⁷

Cette divergence fondamentale débouche non seulement sur un manque de clarté dans les objectifs, mais aussi sur des incohérences dans la politique familiale. Il est dès lors très instructif d'analyser attentivement ce qui motive une politique familiale, quels sont les objectifs déclarés et quels sont les effets obtenus.

2.1 Motivations

Selon le projet de recherche «Familien, Geld und Politik» de Bauer/Strub/Stutz (2004) effectué dans le cadre du programme de recherche du Fonds national «Problèmes de l'Etat social», les motivations peuvent schématiquement être regroupées en sept catégories.

Compensation des charges et protection contre la pauvreté (redistribution verticale)

Avoir des enfants ne saurait être lié à une question d'argent. Relevant d'un sentiment de justice, cette idée est profondément ancrée en Suisse et apparaît explicitement dans les objectifs de politique familiale, notamment dans le canton du Tessin. Toutefois, cette conception n'est réalisable que dans la mesure où la société est prête à participer à la charge financière occasionnée

par les enfants, lorsque celle-ci devient trop lourde à supporter pour certaines familles. Le principe de redistribution joue un rôle important dans cette approche. Certains économistes, comme Gary Becker (1981)¹⁸, considèrent qu'il n'y a aucune raison de compenser les charges familiales. Il part du principe que les décisions des familles résultent aussi d'une pesée d'intérêts entre les coûts et les avantages:

■ *Avantages*: les couples ont des enfants d'abord parce qu'ils éprouvent de la joie à partager leur vie avec des enfants et qu'ils y trouvent une utilité (motif de «consommation»); ensuite, éventuellement parce qu'ils y voient la perspective d'une source de revenu supplémentaire, soit durant la croissance de l'enfant, soit au moment où eux-mêmes seront âgés (motif d'«investissement»).

■ *Coûts*: les enfants coûtent du temps et de l'argent. La charge financière directe résulte des frais d'entretien (coûts directs de l'enfant). Toutefois, la charge indirecte qu'occasionne le temps consacré aux enfants (coûts indirects de l'enfant) est généralement bien plus importante et incombe actuellement dans une large mesure aux mères.

Lorsque les coûts sont supérieurs aux avantages, le couple décidera de ne pas avoir d'(autre) enfant.

Cependant, si l'on considère la question non plus sur un plan individuel mais dans une optique plus globale, on observe que même d'un point de vue économique, un certain nombre de raisons parlent en faveur d'une protection des familles contre les risques de perte de revenu, et d'une plus grande équité dans la distribution des coûts. Notburga Ott traite ces deux aspects en parlant d'«efficacité distributive»¹⁹: dans un monde peu sûr, les gens ne sont guère enclins à prendre des risques; ils associent les mesures de protection à une amélioration de leur situation. Les garanties offertes incitent à prendre des risques économiques, ce qui contribue à un accroissement de la productivité économique dans son ensemble. Toutefois, l'intervention de l'Etat se justifie uniquement si la sécurité offerte par le marché n'est pas optimale, ce qui est effectivement le cas. En effet, le marché

AVOIR DES ENFANTS NE SAURAIT ÊTRE LIÉ À UNE question d'argent. Cette conception, profondément ancrée en Suisse, est réalisable dans la mesure où la société est prête à participer à la charge financière occasionnée par les enfants, lorsque celle-ci devient trop lourde à supporter pour certaines familles.



Beinwil am See (AG), juillet 2004

privé des assurances ne peut offrir de solutions pour la répartition intertemporelle des revenus au cours des différentes phases de la vie et pour les investissements en capital humain. La sécurité est importante, précisément dans les décisions en rapport avec la famille car le «risque enfant» comporte un facteur d'incertitude non négligeable.

Une économie du bien-être montre en outre que seule une dotation de départ équitablement répartie peut garantir par la suite une affectation efficace des ressources au niveau de l'ensemble de la société. Dans l'esprit d'une égalité des chances dès le départ, une «répartition équitable de la dotation matérielle initiale indispensable à la création de capital humain»²⁰ devrait intervenir aussi tôt que possible. Ceci justifie une redistribution privilégiant les enfants plutôt que les adultes.

Indemnisation des prestations fournies par les familles (redistribution horizontale)

La deuxième motivation à pratiquer une politique familiale est rattachée aux prestations fournies par les familles, dont la société a impérativement besoin. Les familles doivent ainsi être soutenues dans leurs efforts. Cette argumentation ressort du rapport «La politique familiale en Suisse» de 1982, qui cite, parmi les prestations fournies par la famille, le fait d'assumer la responsabilité des enfants, de leur entretien et de leur éducation, la gestion du ménage familial, la conciliation du travail et des loisirs, les soins fournis aux membres de la parenté qui sont dépendants, handicapés ou âgés, ainsi que l'aménagement durable des relations entre les sexes et entre les générations.²¹ Ces prestations apparaissent également dans un rapport présenté par la Suisse en 1999, dans lequel les fonctions traditionnellement assumées par les familles sont regroupées en cinq catégories:

¹⁷ Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 426 ss.

¹⁸ Becker, Gary S. 1981.

¹⁹ Ott, Notburga dans: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 189 ss.

²⁰ Ott, Notburga 2000, p. 191.

²¹ Groupe de travail «Rapport sur la famille» 1982, p. 16.

1. fonction générative (procréation); 2. fonction ménagère; 3. fonction de régénération (détente et santé); 4. fonction de positionnement social (dans le cadre de la famille, de l'école, du milieu professionnel, des loisirs, de la politique); et 5. fonction éducative (transmission de normes sociales et de valeurs à la génération suivante).²²

Le concept de capital humain permet de mieux mettre en évidence l'importance des prestations fournies par les familles. Il est défini comme étant «les compétences de l'ensemble des membres d'une société et le potentiel individuel de chacun d'entre eux»²³. La famille constitue «le lieu privilégié de la création et de la préservation du capital humain». Alors que les compétences techniques s'acquièrent principalement à l'école et dans le monde du travail, les «qualifications sociales» ou les «compétences d'être» – à savoir les dispositions à apprendre et à donner, la motivation au travail, la fiabilité, la capacité de travailler en équipe et la responsabilité personnelle – relèvent de la famille. Le renouvellement de la population active, l'harmonie sociale et morale entre les générations, l'équilibre psychique et la régénération physique constituent encore d'autres facettes de la création et de la préservation du capital humain.

Certains économistes remettent en question de manière radicale le principe de compensation des prestations familiales. Selon eux, l'intervention de l'Etat ne se justifie que lorsque les mesures du marché échouent. On parle d'échec du marché en présence d'externalités positives, c'est-à-dire lorsque le mécanisme des prix ne fonctionne plus du fait que certains utilisent les prestations fournies par d'autres sans verser de contrepartie. C'est le cas lorsque les familles fournissent des prestations pour l'ensemble de la société, mais que celle-ci ne les dédommage pas en retour. On ne saurait nier que les familles produisent des effets externes positifs. Mais même dans ce cas, une intervention de l'Etat ne se justifie économiquement parlant que si les avantages qui en résultent sont supérieurs aux coûts engendrés. Cela ne sera pas le cas tant que les couples décideront d'élever leurs enfants même sans aide extérieure et dans des conditions peu favorables. Par contre, le jour où les couples choisiront de ne plus avoir d'enfants dans ces conditions, la solution pourrait con-

sister à internaliser les effets externes au moyen de paiements compensatoires.

Absence d'égards structurelle

Le concept d'absence d'égards structurelle a été popularisé en Allemagne par le cinquième rapport sur la famille. Ce concept développe deux thèses: la première énonce que les familles fournissent des prestations dont la société a besoin; la deuxième affirme que ces prestations peuvent être entravées par des circonstances qu'une action politique est à même de modifier. L'«absence d'égards structurelle» fait référence à l'indifférence de la société devant le fait que des individus endossent ou non la responsabilité d'élever des enfants. La privatisation de la responsabilité parentale induit un avantage pour les personnes qui n'ont pas d'enfants. «La mission de la politique familiale ne résulte donc pas d'une volonté particulière d'encourager les familles, mais du fait que les familles avec enfants ont tendance à être désavantagées par rapport aux personnes sans enfant. N'ayant pas de tâches familiales à assumer, celles-ci ont en effet nettement plus de chances de s'investir dans la vie active ou dans d'autres domaines et de faire carrière.»²⁴ Le principe du salaire au mérite associé aux seules prestations reconnues sur le marché constitue l'exemple le plus flagrant d'absence d'égards structurelle.²⁵

Bien de l'enfant

Les enfants se situent au centre de cette motivation à pratiquer une politique familiale. Le but est de promouvoir l'égalité des chances entre enfants. Ceux-ci bénéficient directement des mesures de politiques familiales, comme par exemple les allocations pour enfants. L'intérêt de l'enfant doit être pris en compte dans les normes juridiques. L'enfant est devenu un sujet de droit autonome, statut qui s'accompagne des notions de participation et d'émancipation dans les domaines concernés. La Convention internationale des droits de l'enfant va également dans ce sens.

Egalité entre femmes et hommes

L'égalité entre les sexes passe impérativement par une redistribution des tâches et des rôles au sein de la famille. Si la politique en matière d'égalité a également investi la politique familiale,

LES PRESTATIONS D'UNE POLITIQUE FAMILIALE SOUCIEUSE D'ÉGALITÉ SONT, PAR EXEMPLE, UNE BONNE INFRASTRUCTURE DE PRISE EN CHARGE EXTRA-FAMILIALE DES ENFANTS, UN MONDE DU TRAVAIL COMPATIBLE AVEC LA VIE DE FAMILLE ET UN BRIEF CONGÉ PARENTAL.

c'est parce que cette dernière a parfois bloqué des processus visant une plus grande égalité. Entre-temps, la manière de penser a évolué. D'après Jan Künzler²⁶, la modernisation elle-même travaille en faveur de l'égalité entre les sexes, alors même qu'elle vient de créer cette forme de famille que nous considérons comme traditionnelle. La famille dite traditionnelle a mis du temps à évoluer vers le modèle dominant du revenu unique. Dans ce modèle, la répartition des rôles suppose un emploi à plein temps et une union conjugale stable, deux conditions qui ne sont plus remplies aujourd'hui, si tant est qu'elles l'aient jamais été. Le modèle des trois phases qui est apparu dans les années 50 s'est certes efforcé d'intégrer l'évolution du niveau de formation des femmes. Mais l'interruption de l'activité professionnelle des femmes pour raisons de famille engendre inévitablement des manques à gagner importants. Il n'est dès lors guère surprenant que ce modèle ait tôt fait de céder toujours davantage de terrain à celui voyant les mères continuer d'exercer une activité lucrative.

En 1994, une enquête auprès de la population a été réalisée dans de nombreux pays de l'OCDE pour déterminer quel était le modèle familial préféré.²⁷ Dans neuf pays sur onze, les personnes interrogées ont massivement plébiscité la permanence des mères sur le marché de l'emploi. Une majorité de personnes s'est prononcée en faveur du modèle des trois phases uniquement en Grande-Bretagne et dans la partie occidentale de l'Allemagne. Au niveau de chacun des pays, les réponses variaient en fonction du sexe et de l'âge des personnes interrogées, les femmes et les jeunes étant plus nombreux à préférer une activité professionnelle ininterrompue.

Cela dit, précise Künzler, bien des mesures de politique familiale continuent à avoir pour objectif de diminuer les coûts liés à une répartition stable du travail entre les hommes et les femmes. C'est le cas de nombreuses prestations financières en faveur des familles, de l'imposition des familles, des rentes de veuves et de l'intégration des épouses dans les assurances sociales sans paiement de cotisations. Pour ce qui est du modèle des trois phases, Künzler cite parmi les mesures destinées à réduire les coûts directs liés à une interruption de l'activité pro-

fessionnelle des femmes, l'allocation de maternité, le congé parental étendu et les aides à la réinsertion professionnelle. Du point de vue économique comme sous l'angle de l'égalité entre les sexes, il serait plus judicieux d'éviter toute incitation à suspendre une activité professionnelle ou à y renoncer tout à fait. Les prestations d'une politique familiale soucieuse d'égalité sont, par exemple, une bonne infrastructure de prise en charge extra-familiale des enfants, un monde du travail compatible avec la vie de famille et un bref congé parental.

Dans les pays de l'Union européenne, deux tiers des femmes âgées de 25 à 49 ans exercent une activité professionnelle; une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie de famille constitue partout une préoccupation politique majeure. Cependant, si ces pays encouragent les femmes à rester actives professionnellement, ce n'est pas par souci d'égalité, mais pour répondre au vieillissement de la population. Un volume accru de cotisations versées par les femmes doit contribuer à résoudre les problèmes de financement rencontrés par l'assurance-vieillesse.

Politique démographique

En Suisse, comme dans les pays de l'Union européenne, le taux de natalité est en chute libre depuis une trentaine d'années. Malgré cela, la politique familiale énonce rarement des objectifs démographiques. Les expériences faites en Allemagne par le national-socialisme ne sont certainement pas étrangères à ce phénomène. Cela dit, d'autres raisons poussent à s'intéresser davantage à l'interaction entre politique familiale et politique démographique.

L'«European Observatory on Family Matters»²⁸ a inscrit la «durabilité démographique» au nombre de ses nouveaux objectifs. Dans les pays confrontés à un recul des naissances, les stratégies à court terme en vue de résoudre le problème du vieillissement démographique doivent viser une augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes et l'immigration d'une main-d'œuvre étrangère jeune, généralement encore célibataire ou en phase de construction familiale. Ces deux facteurs concernent précisément la politique familiale: le premier suppose que l'on favorise sérieusement une meilleure compatibilité

²² Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs 1999, p. 9.

²³ Bundesministerium für Familie 1995, p. IV s.

²⁴ Kaufmann, Franz-Xaver dans: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 47.

²⁵ Bundesministerium für Familie 1995, p. 274 s.

²⁶ Künzler, Jan dans: Schulze, Hans-Joachim (ed.) 2000, p. 119-142.

²⁷ Enquête dans le cadre de l'«International Social Survey Programme» (ISSP). Voir également Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (éd.) 1997.

²⁸ Voir European Observatory on Family Matters 2001.

entre vie de famille et vie professionnelle, le deuxième pose des problèmes d'intégration. La question qui se pose ici est de savoir s'il ne serait pas plus judicieux d'agir sur le taux de natalité à l'intérieur du pays par le biais de la politique familiale, de sorte qu'il retrouve «durablement» un niveau satisfaisant.

Mais comment y parvenir? La politique s'enferme volontiers dans les contradictions. Elle mise souvent sur des incitations financières qui ont directement pour objectif d'augmenter le taux de natalité. Or, les transferts financiers ont pour conséquence d'accentuer la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes et de restreindre les opportunités professionnelles des femmes. Le retrait des femmes du marché du travail est à son tour préjudiciable au financement de l'assurance-vieillesse. Une politique de ce type ne rejoint d'ailleurs en aucun cas le souhait exprimé par les femmes de participer plus activement au marché du travail. Les familles à bas revenus ont certes besoin d'une aide financière, mais sans mesures d'accompagnement, elles perdent l'accès au marché du travail.

Si, comme l'attestent différentes enquêtes, les femmes européennes souhaitent rester professionnellement actives et partager les tâches domestiques avec leur partenaire, mais que la politique les en empêche par différents moyens, le taux de natalité baisse inévitablement. Au contraire, lorsque les pouvoirs politiques mettent en place des conditions qui répondent aux orientations normatives des jeunes (femmes et hommes), les taux de natalité augmentent.

L'Observatory estime également qu'une politique économique de tendance néolibérale, les déréglementations et les exigences accrues en matière de responsabilité personnelle peuvent inciter à ne pas prendre de risques: lorsqu'une femme, en particulier, ne peut pas compter sur l'aide de l'Etat, elle aura tendance à préférer la sécurité personnelle. La politique économique néolibérale a eu pour effet de séparer le marché du travail en deux camps: d'un côté les «insiders» (hommes d'âge moyen), de l'autre les «outsiders» (jeunes et femmes). La stratégie la plus sûre pour une jeune femme consiste à rejoindre le camp des «insiders», c'est-à-dire à accumuler de l'expérience profession-

nelle, de la considération et du capital tout en restant souple sur les horaires et sur les affectations géographiques. Ce choix s'oppose à la prise de responsabilités familiales. Considérant le taux élevé de séparations, la femme prudente évite aussi de se rendre dépendante d'un homme. Et si elle a choisi de vivre en couple, l'activité professionnelle des deux partenaires constitue une garantie en cas de perte d'emploi. Le marché n'est pas en mesure de résoudre ce problème. Bien que concerné, il ne s'intéresse guère au taux de natalité. Il fonctionne à trop court terme et fait même en sorte que la situation matérielle des personnes sans enfant soit plus confortable que celle des personnes avec enfants.

La nature exacte du rapport entre les prestations de politique familiale et le taux de natalité est moins évidente. Jusqu'ici, les mesures relevant de la politique démographique n'ont généralement eu qu'un faible impact, qui plus est de durée limitée. Le problème réside dans le rapport négatif, souvent oublié par la politique, entre la notion d'Etat providence et le taux de natalité. L'Etat providence a modifié le contexte dans lequel les parents potentiels prennent leurs décisions. Le paradoxe est que son avenir même est compromis par l'évolution démographique. Existe-t-il vraiment un lien de cause à effet entre les prestations de transfert aux familles et le taux de natalité? En tout état de cause, le manque d'argent n'est pas la principale raison qui amène les couples à ne pas avoir d'enfants, puisque ce sont surtout des personnes jeunes de milieux sociaux favorisés qui décident de ne pas en avoir. Dans un recueil d'articles proposant une analyse comparative des politiques familiales pratiquées dans différents pays d'Europe, Klaus Peter Strohmeier parvient à la conclusion que les éléments qui déterminent le choix d'avoir ou non des enfants sont les entraves sociales et économiques auxquelles se heurtent les mères, et les schémas traditionnels de répartition du travail au sein de la famille.²⁹

Contrat sur trois générations et répartition intertemporelle

D'un point de vue économique, la compensation des charges et des prestations familiales peut être considérée comme un crédit de la société en faveur des enfants au titre de constitution de ca-

LES ÉLÉMENTS QUI DÉTERMINENT LE CHOIX D'AVOIR
ou non des enfants sont les entraves sociales et économiques auxquelles se heurtent les mères, et les schémas traditionnels de répartition du travail au sein de la famille.



Berne (BE), mars 2004

pital humain. Vus sous cet angle, des crédits de la part des pouvoirs publics ont un sens, car le marché des assurances et les marchés financiers échouent en matière de crédits de formation et, généralement, de redistribution intertemporelle lors des différentes phases de l'existence.³⁰ En l'occurrence, le problème réside dans le risque lié à la carrière: la perspective de retour sur l'investissement reste en effet très incertaine. Si l'on passe du niveau individuel à celui de la société dans son ensemble, cela revient à dire que le marché n'est pas capable d'assurer la compensation financière entre les générations.

Dans les Etats providence modernes, l'assurance-vieillesse est pour la même raison en grande partie séparée des processus économiques et de la responsabilité familiale. Elle est résolue par des arrangements collectifs. Il n'en va pas de même de la protection de la première phase de dépendance: l'enfance.

L'idée d'un contrat liant trois générations s'efforce de mettre en relation le besoin de protection dans les deux phases de dépendance d'une vie. L'assurance-vieillesse de la génération aujourd'hui active professionnellement dépend fondamentalement de son propre investissement dans le capital humain d'une génération d'enfants. D'un point de vue conceptuel, la compensation des charges familiales est ainsi considérée comme la contrepartie obligée de la résolution sociale de la question de l'assurance-vieillesse.

2.2 Objectifs

En résumé, ces diverses motivations permettent de dégager quatre grandes orientations de la politique familiale. Celle-ci consiste en une **politique de protection contre la pauvreté** (redistribution verticale), en ce qu'elle cherche à empêcher qu'une

²⁹ Strohmeier, Klaus Peter dans: Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 355 s.

³⁰ Ott, Notburga 2000, p. 194 s.

personne se retrouve en difficulté financière du fait de ses obligations familiales, et par là que des enfants grandissent dans la pauvreté en Suisse. Elle est une **politique de redistribution horizontale**, puisqu'elle indemnise les prestations des familles, atténuant ainsi l'absence d'égards structurelle envers les personnes qui ont des enfants à charge. Elle est une **politique d'égalité**, car la répartition des tâches et des rôles au sein de la famille touche au plus près les rapports de genre. Lorsqu'elle respecte le désir des jeunes femmes de concilier famille et travail, la politique familiale a aussi potentiellement une incidence positive sur le taux de natalité. Enfin, elle est une **politique pour le bien de l'enfant**, dans le sens qu'elle situe les intérêts de l'enfant au centre de ses préoccupations.

On peut également classer selon cette optique les divers objectifs de la politique familiale énumérés ailleurs. Dans ses lignes directrices stratégiques, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) a défini les buts suivants: reconnaître les prestations fournies par les familles selon les phases qu'elles traversent, introduire une juste compensation des charges et des prestations familiales, garantir la sécurité matérielle des familles, respecter la variété des formes de vie familiale, amortir les charges exceptionnelles des familles, soutenir l'égalité entre les sexes, améliorer les conditions de vie des familles, et soutenir les compétences de ses différents membres.³¹

Le cinquième rapport allemand sur la famille met clairement en évidence son objectif prioritaire: «Faire en sorte que la famille soit à nouveau plus facilement viable dans les sociétés modernes».³² La politique familiale y est présentée comme une politique de réforme: «L'avenir de la famille sera fonction de la capacité à instituer les bases culturelles et les conditions économiques permettant une large stabilisation des relations de couple sur la base de l'égalité entre les sexes, et à aménager plus favorablement les effets de la responsabilité parentale par le biais de mesures appropriées dans le cadre du marché du travail et de la politique sociale».³³ Il affirmait plus haut: «Un équilibre durable dans les relations familiales ne pourra être retrouvé que si une plus grande compatibilité est instituée entre la vie fami-

liale et la vie professionnelle, pour les hommes comme pour les femmes, et dans la mesure où les hommes s'investiront nettement plus dans les tâches inhérentes à la vie familiale.»³⁴

La liste des objectifs figurant dans le rapport allemand rejoint celle de la COFF, mais elle énonce en plus un certain nombre de carences à supprimer, à savoir:

1. la dégradation des conditions de vie due au cumul des tâches d'éducation et de soins aux enfants, ainsi qu'à la pénurie de logements destinés aux familles;
2. la discrimination des mères par l'effet des stéréotypes familiaux;
3. le manque de structures adaptées de prise en charge extra-familiale;
4. le manque de mesures permettant de concilier vie de famille et vie professionnelle;
5. l'exclusion des familles par l'environnement dans lequel elles vivent;
6. la discrimination exercée par les personnes qui sont contre les enfants;
7. les difficultés d'accès à des prestations d'aide et de conseil;
8. l'insuffisance de la couverture sociale pour les personnes qui assument des tâches d'éducation et de soins;
9. les désavantages fiscaux.

Le rapport postule également que les changements économiques et sociaux en cours doivent systématiquement être examinés quant à leurs effets sur les familles.

Max Wingen (1997) affirme que la politique familiale doit aussi se pencher sur le fonctionnement interne de la famille (rapports entre les sexes, violence au sein de la famille, etc.), que les familles ont besoin d'un minimum de temps à passer ensemble, et que les offres de formation et de conseil en rapport avec la famille restent nécessaires. Il ajoute qu'il ne faut pas tirer prétexte de l'aide matérielle pour refuser l'aide non matérielle et inversement, les deux formes étant importantes.³⁵ Wingen considère par ailleurs que toute politique doit avoir pour principe d'être équitable à l'égard des familles, d'autant plus que l'on observe actuellement une polarisation accrue entre le secteur familial et le secteur non-familial. Phénomène qu'il considère, à l'instar de Rolf Dahrendorf, comme un nouveau conflit social.

UNE POLITIQUE FAMILIALE QUI RÉPOND AUX BESOINS

est une politique de protection contre la pauvreté, une politique de redistribution horizontale, une politique d'égalité et une politique pour le bien de l'enfant.

2.3 Effets

Franz-Xaver Kaufmann prétend que nous savons peu de choses sur l'efficacité des mesures de politique familiale. On sait cependant qu'il existe une corrélation positive marquée entre le taux de natalité et la part du budget social consacré aux femmes et aux enfants, et une corrélation négative tout aussi nette entre ce taux et la part du budget social consacré aux personnes âgées. Il n'y a cependant pas de corrélation significative entre le taux de natalité et le montant global du budget d'une part, le montant absolu des allocations familiales d'autre part.³⁶

Les effets de la politique familiale dépendent toujours des choix de vie opérés par les femmes et les hommes concernés, et se répercutent indirectement sur les formes de vie familiale, souligne Klaus Peter Strohmeier. Dans leur manière de penser et d'agir, les individus ne sont toutefois pas exclusivement influencés par la politique familiale. Des valeurs culturelles – en partie transmises par la fréquentation de personnes du même âge – et l'organisation de la vie quotidienne (par exemple les impératifs du milieu professionnel et scolaire, les structures de prise en charge extra-familiale, le prix du loyer) ont également leur importance.

En tant que cadre de référence pour des décisions irréversibles, les jeunes couples perçoivent de la politique familiale son profil politique ressenti comme immuable, mais pas les mesures individuelles. C'est pourquoi une plus grande cohérence dans la politique familiale, dans le sens d'un profil politique fiable accompagné d'objectifs précis, serait la bienvenue. La politique familiale ne peut cependant pas être cohérente à elle seule. Si l'attitude de base de la société est hostile aux enfants, et si l'organisation de la vie quotidienne engendre pour les familles des problèmes de coordination insurmontables et des coûts élevés, les prestations financières de la politique familiale ne pourront rien y changer.³⁷

3. Proposition de définition pour une «politique familiale qui répond aux besoins»

Les éléments intervenant dans la définition du concept de politique familiale ont été abordés dans les chapitres précédents. Il s'agit à présent de préciser ce que l'on entend par «qui répond aux besoins». La première question qui se pose est de savoir à quels besoins la politique familiale doit répondre. Max Wingen différencie quatre modèles de base de politique familiale pouvant être utiles dans le cadre du présent rapport. Il s'agit des modèles:

- **individualiste:** modèle basé sur les droits de chaque membre d'une famille;
- **collectiviste:** modèle mettant l'accent sur le rôle rempli par la famille au service de la société;
- **centré sur la famille:** modèle privilégiant la protection de la famille en tant qu'institution;
- **axé sur la dimension humaine de la personne:** modèle tenant compte des interdépendances entre les individus, la famille et la société, avec une vision de l'individu dans une optique de collectivité.

Wingen considère que le dernier modèle représente la perspective la plus adéquate³⁸; nous suivons son opinion. Ainsi, la politique familiale doit tenir compte des besoins des individus dans leur interaction avec la famille et la société. En réunissant tous les éléments dont il a été question jusqu'ici, nous pouvons définir le concept de politique familiale qui répond aux besoins de la manière suivante:

Une politique familiale qui répond aux besoins est une politique de protection contre la pauvreté, une politique de redistribution horizontale, une politique d'égalité et une politique pour le bien de l'enfant. Elle doit être axée sur les besoins des femmes, des hommes et des enfants dans leur interaction avec la famille et la société. Etant donné que ces besoins ne sont pas les mêmes pour tous, la liberté de choix joue un rôle important. La politique familiale doit, dans un contexte donné, permettre aux femmes et aux hommes d'opter le plus librement possible pour la forme de

³¹ COFF 2000, p. 22 s.

³² Bundesministerium für Familie 1995, p. 69.

³³ Bundesministerium für Familie 1995, p. 32 s.

³⁴ Bundesministerium für Familie 1995, p. 22 s.

³⁵ Wingen, Max 1997, p. 66.

³⁶ Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 444 ss.

³⁷ Strohmeier, Klaus Peter 2002, p. 351 s.

³⁸ Wingen, Max 1997, p. 67 s.

vie familiale de leur choix. Ce choix existe lorsque des obstacles matériels n'excluent pas d'emblée certaines décisions en relation avec la famille. Ainsi, la politique familiale doit prévoir une protection sociale minimale en faveur des familles. Il importe qu'aucune des options envisageables n'entraîne des désavantages systématiques. Les désavantages en question peuvent avoir pour origine une répartition stéréotypée des rôles entre les sexes, une discrimination des familles par rapport aux non-familles ou une discrimination de certaines formes de famille par rapport à d'autres. Une politique familiale qui répond aux besoins suppose donc aussi une certaine distribution équitable.

Exprimée de manière positive, la politique familiale a pour objectif de rendre aux familles leur viabilité et de placer l'équité à l'égard des familles au cœur de l'action politique et de celle des pouvoirs publics («family mainstreaming»). Elle doit se mettre clairement au service du mandat constitutionnel qui consiste à réaliser l'égalité entre les sexes. Le rôle actif que l'Etat est appelé à jouer en matière de politique familiale s'explique d'une part par les prestations fournies par les familles sous forme de création et de préservation d'un capital humain indispensable à la société dans son ensemble, et d'autre part par l'absence d'égards structurelle, c'est-à-dire l'indifférence de la société devant le fait que des personnes prennent la responsabilité ou non d'élever des enfants. Le mandat de politique familiale ne résulte donc pas exclusivement de prestations et de charges des familles, mais aussi de la discrimination que ces dernières subissent dans une certaine mesure par rapport aux personnes qui n'ont pas de charges familiales à assumer.

La politique familiale englobe les activités d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux en vue de soutenir les prestations fournies ou à fournir dans le cadre de la famille et par la famille, d'amortir les charges des familles lorsque celles-ci deviennent trop lourdes à supporter, et de remédier au manque structurel d'égards pour les familles. Elle touche de nombreux domaines et implique des mesures juridiques, socio-économiques, écologiques et pédagogiques.

Les principaux objectifs d'une politique qui répond aux besoins résultent de la définition donnée plus haut:

■ **Viabilité** Il s'agit de rendre à la famille sa viabilité. Cela signifie qu'une vie de famille doit rester financièrement supportable. Les enfants ne doivent pas constituer un risque de pauvreté. L'option d'avoir des enfants ne doit pas entraîner de multiples désavantages par rapport à celle de ne pas en avoir. Il faut que l'environnement dans lequel vivent les familles soit mieux adapté aux besoins actuels des familles avec enfants. En particulier, il convient de tenir compte du fait que dans nombre de familles, les deux parents exercent une activité professionnelle, du moins à temps partiel.

■ **Liberté de choix** La politique familiale n'a pas à imposer un idéal de vie déterminé, mais se doit d'offrir une réelle liberté de choix en ce qui concerne les différents modèles de famille et formes de vie. Le désir d'avoir des enfants ne saurait être entravé par des obstacles matériels, ni conduire à la pauvreté. Vie familiale et vie professionnelle doivent être conciliables. La répartition des rôles au sein de la famille ne doit pas être dictée par un environnement professionnel hostile à la famille. Il ne faut pas que la décision de fonder une famille débouche sur une discrimination systématique à l'égard des femmes, en raison d'une répartition traditionnelle des rôles entre les sexes.

■ **Equité** Ne pas désavantager une forme de vie ou de modèle de famille par rapport à d'autres est une question d'équité. L'indifférence de la société devant le fait que des personnes acceptent la responsabilité d'élever des enfants revient à discriminer d'une certaine manière les familles. Dans un souci d'équité, il importe donc de supprimer cette absence d'égards structurelle. Les prestations que les familles fournissent en faveur de la société doivent être compensées. Les charges liées au fait d'avoir une famille doivent être supportables pour tous. Une protection matérielle en faveur des familles relève donc aussi d'un souci d'équité.

PRINCIPALES TENDANCES ET DÉFIS MAJEURS: PLUS de quatre mariages sur dix se soldent par un divorce; sur quatre enfants nés en Suisse, l'un d'entre eux est étranger; les prestations de la politique familiale stagnent.

4. Domaines de la politique familiale

Dans quels domaines une politique familiale qui répond aux besoins doit-elle intervenir pour atteindre ses objectifs? Comment se structure son champ d'action politique? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'identifier préalablement les principales tendances et les défis majeurs résultant pour la politique familiale de l'évolution de la situation des familles en Suisse. Nous aborderons ensuite les sujets actuellement en discussion dans l'optique d'une révision. La systématique des domaines de la politique familiale présentée en conclusion tient compte des tendances actuelles et des réformes en vue, sans tomber dans une réflexion privilégiant une optique à court terme.

4.1 Principales tendances et défis majeurs

Le projet de recherche de Tobias Bauer et al. intitulé «Familien, Geld und Politik» dégage six tendances principales³⁹ dans le dé-

Lucerne (LU), décembre 2003

veloppement de la situation des familles, tendances que l'on retrouve également dans la partie statistique du présent rapport:

Augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes

Le taux d'activité professionnelle des femmes a fortement augmenté par rapport au début des années 1970, alors que celui des hommes a légèrement reculé pendant cette même période. En 2000, 60% des femmes avec un enfant de 0 à 3 ans et 75% des femmes avec des enfants en âge scolaire exerçaient une activité professionnelle en Suisse. La question de la compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle se pose donc pour la grande majorité des familles, puisque ce sont les mères qui continuent à assumer la plus grande partie des tâches domestiques et familiales. L'intégration professionnelle des femmes est généralement perçue de manière positive. Les associations patronales souhaitent que cette tendance se maintienne pour pouvoir entre autres assurer le versement des rentes en dépit du vieillisse-



³⁹ Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2003, p. 74 ss.



Morat (FR), juin 2004

ment de la population. D'un point de vue économique, il convient aussi d'amortir l'investissement que représente l'amélioration constante de la formation professionnelle des femmes. Les mesures visant à concilier vie de famille et vie professionnelle se justifient aussi, économiquement parlant, parce qu'elles améliorent les chances des familles à bas revenus d'être pleinement autonomes. Le domaine «Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

Augmentation du coût de l'enfant

Le coût de l'enfant a continuellement augmenté ces dernières décennies. Les coûts directs ont subi une hausse, parce que les coûts par enfant sont proportionnellement plus élevés dans un petit ménage, et parce que la durée de formation s'est prolongée. Les coûts indirects ont également progressé, car le manque à

gagner des mères qui élèvent leurs enfants est d'autant plus élevé que leur formation est plus poussée, à moins qu'il ne soit compensé par une activité professionnelle plus importante. Le thème 7 «Dépenses des ménages et coût de l'enfant» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

Pauvreté croissante des familles

Actuellement, la pauvreté touche principalement les enfants et les familles. Les ménages avec enfants représentent 42% des ménages dans la tranche d'âges de la population active, et 72% des personnes pauvres vivent dans ce type de ménages. En revanche, grâce aux assurances sociales (AVS et prestations complémentaires), l'âge ne constitue plus un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. On dénombre en Suisse quelque 120 000 enfants qui vivent dans la pauvreté; en milieu urbain, pratiquement un enfant sur dix est tributaire de l'aide sociale. Bien que les mères parti-

LES DOMAINES DE LA POLITIQUE FAMILIALE EN COURS de révision concernent les allocations pour enfants, l'imposition des familles, les prestations complémentaires pour parents, l'allocation de maternité, la prise en charge extra-familiale des enfants et les primes d'assurance-maladie.

cipent davantage à la vie active, le taux de pauvreté des familles a considérablement augmenté dans les années 1990. Ce phénomène qui touche principalement les familles monoparentales et les familles nombreuses s'explique par l'évolution du marché du travail, la hausse des dépenses obligatoires (impôts, primes de caisses-maladie, loyers), et par des inégalités plus marquées. Le thème 6 «Ressources financières et pauvreté des familles» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

Instabilité croissante des familles

Si, comme par le passé, les couples se marient généralement lorsqu'un enfant arrive, on observe toutefois que plus de quatre mariages sur dix se soldent par un divorce. Le nombre d'enfants de parents divorcés, de familles monoparentales et de familles recomposées a considérablement augmenté. Outre des problèmes personnels, les séparations entraînent souvent aussi des difficultés matérielles. La politique familiale doit réfléchir sur ce qu'il advient de la parentalité lorsqu'elle existe hors ou au-delà d'une relation de couple. Elle doit aussi tenir compte des relations multilocales. Le thème 4 «Divorce des parents» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

Besoins d'intégration accrus

Le nombre d'enfants issus de familles migrantes a considérablement augmenté. Sur quatre enfants nés en Suisse, l'un d'entre eux est étranger, la proportion passant à deux sur quatre en milieu urbain. La situation des familles migrantes a fait l'objet d'un rapport élaboré en 2002 par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF).⁴⁰ Il en ressort que la politique de migration et d'intégration doit être davantage axée sur les familles. De manière générale, les conditions de vie des enfants des familles migrantes doivent être améliorées. Il convient en particulier de faciliter leur naturalisation et de renforcer leurs chances en matière de formation. Le thème 5 «Familles et migration» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

Stagnation des prestations de politique familiale

Les cinq tendances énoncées ci-dessus montrent que la politique familiale doit faire face à des exigences accrues. Or, la sixième tendance est tout à fait négative: les prestations de la politique

familiale stagnent. En outre, s'agissant du volume des prestations d'aide aux familles, il existe des inégalités choquantes entre cantons et entre communes. En pourcentage du revenu national par habitant, les allocations pour enfants ont encore augmenté entre 1960 et 1980. Depuis, elles sont restées pratiquement inchangées. En proportion des dépenses sociales globales, elles ont baissé dans les années 1990. Toujours par rapport au revenu national par habitant, les déductions fiscales ont diminué entre 1960 et 1980, pour augmenter à nouveau par la suite, sans toutefois atteindre le niveau de 1960. En comparaison internationale, les prestations de politique familiale versées en Suisse se situent en dessous de la moyenne. Les prestations en faveur d'infrastructures permettant de mieux concilier vie de famille et vie professionnelle sont particulièrement faibles. De plus, les prestations de politique familiale ne parviennent pas à atteindre leur objectif, c'est-à-dire améliorer la situation des familles à bas revenus. Le thème 8 «Allocations familiales et déductions fiscales» de la partie statistique fournit d'autres informations à ce sujet.

4.2 Domaines de la politique familiale en cours de révision

Plusieurs projets de réforme de la politique familiale sont actuellement à l'étude tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons. Les principaux projets sont les suivants:

Allocations pour enfants

En 1991 déjà, une initiative parlementaire déposée par l'ancienne conseillère nationale Angeline Fankhauser proposait au Conseil fédéral de retirer aux cantons la compétence en matière d'allocations pour enfants et d'instituer un système fédéral. Le texte demandait le versement d'une allocation d'au moins 200 francs pour chaque enfant. Comme rien ne se décidait, un certain nombre de partenaires sociaux ont perdu patience: sous la houlette de l'association syndicale Travail.Suisse, des signatures ont été récoltées pour une initiative populaire intitulée «Pour de plus justes allocations pour enfant!». Cette initiative déposée en avril 2003 demande le versement d'une allocation mensuelle de 450 francs par enfant. En février 2004, le Conseil fédéral en a recommandé le rejet. Dans plusieurs cantons, des réformes du système des allocations pour enfants sont aussi à l'étude.

⁴⁰ COFF 2002.

Imposition des familles

Le Parlement fédéral a adopté un train de mesures visant une réforme du système d'imposition des familles (impôt fédéral), lequel prévoit de consacrer 1,3 milliard de francs à l'amélioration de la situation des familles. Les déductions fiscales plus importantes en faveur des enfants prévues dans le cadre de ce projet n'ont pas été acceptées. En effet, elles ne contribuaient pas à soulager les familles à bas revenus, mais favorisaient au contraire les ménages plus fortunés. Un modèle de splitting partiel a été introduit pour les personnes mariées. L'inconvénient d'un splitting lié à l'état civil réside dans le fait que ce système favorise aussi les couples mariés sans enfant, mais ne soulage en rien les couples avec enfant(s) vivant en union libre. Le référendum contre l'ensemble du paquet fiscal a été lancé par plusieurs groupes d'intérêts. Cet objet a été rejeté par le peuple en mai 2004.

Prestations complémentaires pour les parents

Au printemps 2001, le Conseil national a donné suite aux deux initiatives parlementaires demandant l'introduction à l'échelle nationale de prestations complémentaires en faveur des familles à bas revenus, comme il en existe déjà au Tessin («modèle tessinois»). Les possibilités d'introduire un tel système sont à l'étude. Ces dernières années, douze cantons ont introduit des systèmes de prestations sous condition de ressources en faveur des familles pauvres. Dans plusieurs cantons, des projets visant à introduire ou modifier des prestations de ce type sont à l'étude.

Allocation de maternité

Après le rejet par le peuple du projet d'assurance-maternité en 1999, le Parlement a approuvé en automne 2003 une allocation de maternité selon le modèle de l'initiative parlementaire Triponez. Cette initiative prévoit d'accorder à toutes les mères qui exercent une activité professionnelle une indemnité journalière correspondant à 80% de leur revenu durant 14 semaines. Estimées à un montant annuel de 483 millions de francs, les indemnités de maternité doivent être financées par les allocations pour perte de gain. L'Union démocratique du centre (UDC) a lancé le référendum contre ce projet.

Prise en charge extra-familiale des enfants

En décembre 2002, le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé un programme d'impulsion en faveur de la création de structures de prise en charge extra-familiale. Des crédits pour un montant total de 200 millions de francs doivent être mis à disposition en l'espace de quatre ans. Depuis le 1^{er} février 2003, des demandes de fonds peuvent être adressées à l'Office fédéral des assurances sociales (voir le thème 14 «Accueil collectif de jour» de la partie statistique). Au niveau des cantons et des communes, de nombreux projets ont déjà été réalisés ou sont à l'étude en vue d'augmenter le nombre de places de crèche et d'assurer une meilleure compatibilité entre les horaires des enfants et ceux des parents (horaires continus, cantines scolaires, unités d'accueil pour écoliers).

Primes d'assurance-maladie

Au niveau fédéral comme au niveau cantonal, plusieurs propositions sont à l'étude en vue d'alléger plus efficacement la charge que les primes d'assurance-maladie représentent pour les familles avec enfants. Ces projets sont eux aussi remis en question dans le cadre des débats relatifs aux mesures d'économie.

Cette présentation reste sommaire. Ajoutons que la politique familiale est également touchée, de par son caractère transversal, par des projets de réforme actuellement à l'étude dans de nombreux autres domaines tels que le marché du travail, la formation, la santé, l'égalité des droits, la migration ou encore le logement.

4.3 Systématique des domaines de la politique familiale

La systématique des domaines de la politique familiale doit tenir compte des tendances et des défis actuels, tout en intégrant les domaines faisant l'objet de réformes. Elle ne saurait être axée sur une vision à trop court terme. Aussi s'inspire-t-elle des interventions socio-politiques telles que les sciences sociales les définissent. Suivant le modèle préconisé par Max Wingen, nous y avons inclus le niveau «structure interne de la famille», même s'il ne s'intègre pas d'emblée dans la logique des niveaux d'intervention.

En premier lieu, il convient de rappeler un certain nombre d'éléments généraux: le «*family mainstreaming*» évoqué plus haut constitue une ligne directrice importante pour une politique familiale qui réponde aux besoins. Cette expression vise une cohérence dans la politique familiale, la suppression des discriminations directes et indirectes à l'égard des familles, et l'appréciation de l'impact de mesures politiques, juridiques et économiques sur les familles. Une autre ligne directrice est le principe d'égalité entre les sexes consacré par la Constitution fédérale. Comme dans tout autre domaine politique, le niveau juridique est présent pratiquement partout, puisque toute mesure repose en fin de compte sur une base légale. La recherche est comme toujours indispensable lorsqu'il s'agit d'élaborer des bases de décision, d'analyser les effets de mesures et d'évaluer les résultats obtenus. Enfin, la mise en œuvre politique suppose nécessairement un travail d'information et de sensibilisation.

Pour la systématique des domaines de politique familiale, nous retiendrons les quatre niveaux d'intervention suivants:

■ Interventions économiques

Il s'agit de prestations matérielles en faveur des familles, de charges matérielles supportées par les familles en vertu du système fiscal, et de réglementations légales ayant des effets matériels directs. Pour bien distinguer les prestations en faveur des familles, nous proposons ici la logique de l'aide au sujet – donc à la personne concernée – par opposition à la logique de l'aide à l'objet, qui se rapporte aux institutions. Les différents domaines sont:

- 1) **Allocations familiales** (allocations pour enfants, de formation, de naissance et autres allocations, rentes pour enfants et rémunérations au titre du travail éducatif)
- 2) **Imposition des familles** (système fiscal, déductions pour enfants, déductions de formation, déductions pour frais de garde des enfants, crédits d'impôts, bonifications fiscales)
- 3) **Prestations sous condition de ressources en faveur des familles** (allocations pour enfants en bas âge, allocations de maternité, aide sociale, réductions des primes de l'assurance-maladie, prestations complémentaires en faveur des enfants et des parents)

4) **Autres prestations matérielles** (assurance-maternité, aide au recouvrement des pensions alimentaires, bourses, réglementations en faveur des familles dans le cadre des assurances sociales, rabais pour enfants dans les transports publics)

5) **Réglementations légales** (définition des droits de disposer et des prétentions matérielles dans le domaine de la famille, p. ex. avantages en faveur de la famille dans le cadre du droit successoral)

■ Interventions socio-écologiques

Les interventions socio-écologiques renvoient aux conditions cadres sociales et culturelles de la vie de famille. Il s'agit des activités, mesures et structures existant dans l'environnement familial.⁴¹ Les réseaux de soutien (surtout en matière de garde des enfants) revêtent une importance particulière, puisqu'ils permettent notamment de mieux organiser le temps à disposition et contribuent à concilier la vie de famille et d'autres activités (formation, mesures de perfectionnement, activité professionnelle).⁴² Les différents domaines sont:

6) **Structures d'accueil extra-familial pour enfants** (crèches, structures d'accueil collectif, mamans de jour, etc.)

7) **Environnement professionnel compatible avec les besoins des familles** (p. ex. aménagement d'horaires, congé parental)

8) **Système scolaire et de formation compatible avec les besoins des familles** (horaires continus, cantines scolaires, unités d'accueil pour écoliers, loisirs organisés, etc.)

9) **Logement et habitat** (construction de logements, aménagements favorables aux familles)

■ Interventions pédagogiques

Ce niveau inclut, outre la formation en rapport avec la famille au sens strict, des services d'information et de conseils, ainsi que des médiations en cas de conflit.

10) **Travail préventif auprès des familles** (conseils aux familles, consultations familiales spécialisées dans les questions juridiques et financières, réseaux/services d'entraide, offres intergénérationnelles)

⁴¹ Lüscher, Kurt 2000, p. 49-56, p. 53.

⁴² Bundesministerium für Familie 1995, p. 66.

⁴³ Titre d'une campagne lancée en 2001 par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes sur le thème de la répartition des tâches domestiques et familiales selon le sexe.

■ Interventions au sein de la famille

La politique familiale ne doit pas considérer la famille comme un tout harmonieux, mais prendre en compte les besoins différents de chaque membre de la famille. La vie de famille doit par principe être respectée en tant que domaine de la sphère privée. Pourtant, il ne s'agit pas de viser uniquement une sorte de «fair-play at home», mais bien de protéger les plus faibles dans des situations de crises familiales, et d'instituer des structures permettant à des enfants en situation de danger de grandir le plus harmonieusement possible en dehors de la sphère familiale. Les différents domaines sont:

11) Protection de l'enfant / Violence au sein de la famille (lignes téléphoniques d'urgence, aide aux enfants et aux adolescents, conseils en cas d'abus sexuels et de violence)

12) Adoption / Familles d'accueil / Foyers pour jeunes

Les chapitres qui suivent reprennent le concept de «politique familiale qui répond aux besoins» et la systématique des domaines de la politique familiale proposée dans cette introduction.

5. Bibliographie

- Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004):** Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich.
- Bauer, Tobias; Baumann, Beat (2003):** Familien, Armut und Politik, dans: FamPra 2/2003.
- Bauer, Tobias (2000):** Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – Eine ökonomische Analyse. Zürich.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung BSV). EDMZ. Bern.
- Becker, Gary S. (1981):** A Treatise on the Family. Cambridge/MA.
- Bertram, Hans (2000):** Die verborgenen familiären Beziehungen in Deutschland: Die multilokale Mehrgenerationenfamilie, dans: Köhli, Martin; Szydlik, Marc (éd.): Generationen in Familie und Gesellschaft. Opladen.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1995):** Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht, 12/7560.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2002):** Familles et migration. Situation des familles migrantes et recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Berne.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2000):** Promouvoir une politique familiale porteuse d'avenir. Lignes directrices stratégiques de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Berne.
- Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs (1999):** National Report Switzerland. Stockholm. (www.social.coe.int/en/cohesion/fampol/stockholm/switzer.htm)
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Fribourg.
- Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (Hg.) (1997):** Einstellungen zur Familienpolitik in Europa. Ergebnisse eines vergleichenden Surveys in den Ländern des «European Comparative Survey on Population Policy Acceptance»(PPA). Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Bd. 24. München.
- European Observatory on Family Matters (2001):** Low Fertility, Families and Public Policies. Synthesis Report of the Annual Seminar Seville, Spain, 15-16 September 2000. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung. Heft 10. Wien.
- Fehr, Jacqueline (2003):** Luxus Kind? Vorschläge für eine neue Familienpolitik. Zürich.
- Fux, Beat (1999):** Politique familiale: formes d'intervention, régimes et doctrines politiques, dans: Questions familiales 2/99, p. 6–10.
- Fux, Beat (1998):** Family Change and Family Policy in Switzerland, Final Draft Version zur Publikation, dans: Flora, Peter (Hg.): Family Change and Family Policies in Europe.
- Fux, Beat et al. (1997):** Bevölkerung und eine Prise Politik. Die schweizerische Migrations-, Familien- und Alterspolitik im Fadenkreuz von Einstellungen und Bewertungen. Seismo Verlag. Zürich.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie. Sozialpolitische Schriften, Heft 64. Berlin.
- Gauthier, Anne Hélène (1996):** The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford.
- Gerber Jenni, Regula (2003):** Kinderrechte, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Grossenbacher, Silvia; Höpflinger, François; Ley, Katharina (1995):** Die Zukunft der Familie. Die Vielfalt familialer Lebensformen und die Notwendigkeit einer umfassenden Familienpolitik. Caritas. Luzern.
- Groupe de travail «Rapport sur la famille» (1982):** La politique familiale en Suisse.

- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système, sur mandat de la COFF. Berne.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2003):** Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus. Rapport à l'attention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Berne.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002):** Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences, dans: Kaufmann et al. (ed.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Zum Konzept der Familienpolitik, dans: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Vektor-Verlag. Graftschaff.
- Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.) (1997):** Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 1, Structures and Trends in the 1980s. Clarendon Press. Oxford. [Beat Fux: Switzerland: The Family Neglected by the State, p. 348–393.]
- Künzler, Jan (2000):** Compatibility between Modernisation and Family, dans: Schulze, Hans-Joachim (ed.): Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. VU University Press, Amsterdam, Oxford, Boston.
- Lüscher, Kurt (2001):** Widersprüchliche Vielfalt – Neue Perspektiven zum juristischen und soziologischen Verständnis von Ehe und Familie, dans: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2001. München.
- Lüscher, Kurt (2000):** Familienpolitik rational begründen, dans: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Vektor-Verlag. Graftschaff.
- Ott, Notburga (2000):** Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung, dans: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Max Wingen. Vektor-Verlag. Graftschaff.
- Schulze, Hans-Joachim (ed.) (2000):** Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. Amsterdam, Oxford, Boston (VU University Press).
- Spycher, Stefan; Bauer, Tobias; Baumann, Beat (1995):** Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen (Schlussbericht NFP 29). Verlag Rüegger. Chur/Zürich.
- Strohmeier, Klaus Peter (2002):** Family policy – How Does it Work? Dans: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Wingen, Max (1997):** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Lucius und Lucius. Stuttgart.
- Zeitschrift für Sozialhilfe, Sondernummer «Neue Familienpolitik – Strategie zur Armutsbekämpfung?».** Janvier 2002. Berne.

LA POLITIQUE FAMILIALE EN SUISSE

Qu'est-ce qui caractérise la politique familiale de la Confédération? Comment est-elle née et comment est-elle organisée? La politique familiale englobe toutes les mesures et les instruments visant à soutenir les familles. Les structures fédéralistes marquent de leur empreinte la dynamique de la politique familiale suisse.



Zurich (ZH), juillet 2004

Cette analyse de la situation de la politique familiale en Suisse vise à répondre aux **questions suivantes**:

- Comment les compétences sont-elles réparties et comment la politique familiale est-elle organisée à l'échelon fédéral? Quels sont les objectifs poursuivis, quelles en sont les bases constitutionnelles, et comment ces objectifs sont-ils mis en œuvre au niveau législatif?
- Quelles sont les lignes de développement historique de la politique familiale suisse? Quels sont les acquis et les lacunes de ces vingt dernières années?¹
- Quels sont les principaux acteurs dans le domaine de la politique familiale, comment s'organisent-ils pour former des coalitions, et quels sont les thèmes qui les rassemblent?

Nous présentons ici une vue d'ensemble de l'aménagement de la politique familiale à l'échelon fédéral. Notre contribution, qui tient compte des principales évolutions, répond à deux objectifs: examiner tout d'abord les possibilités et les conditions requises pour améliorer l'organisation de la politique familiale à l'échelon fédéral; planifier ensuite les mesures structurelles d'une politique familiale future.

Cette analyse se fonde sur de nombreuses sources, ainsi que sur un rapport de recherche² qui dresse une liste détaillée des mesures de politique familiale à l'échelon fédéral. Ces mesures sont groupées en quatre niveaux d'intervention: interventions économiques, socio-écologiques, pédagogiques et interventions au sein de la famille.³ S'agissant des notions de «famille» et de «politique familiale», elles ont déjà été définies au chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

1. Conditions cadres de la politique familiale

1.1 Compétences en matière de politique familiale en Suisse

La Suisse se caractérise par sa structure fédéraliste et par deux principes majeurs qui gouvernent son action: la subsidiarité et la solidarité. En matière de politique familiale notamment, les compétences à l'échelon fédéral sont très fragmentées.

1.1.1 Fédéralisme et subsidiarité

Selon le principe fédéraliste, les pouvoirs de l'Etat et la compétence en matière d'aménagement sont répartis entre la Confédération et les cantons.⁴ La Constitution fédérale règle la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération» (art. 3 Cst.). Les cantons ne délèguent généralement qu'avec réticence des compétences à la Confédération. Le transfert à la Confédération d'une tâche initialement effectuée par les cantons nécessite une modification de la Constitution. Quant aux quelques compé-

tences de la Confédération en matière de politique familiale, elles sont fixées à l'article 116 Cst. (voir sous 1.2.2).

La Confédération a des compétences législatives notamment dans le domaine des assurances sociales. Elle les exerce effectivement, même si aucune loi fédérale n'a encore pu être édictée pour les allocations familiales – excepté dans le domaine de l'agriculture – et pour l'assurance-maternité. S'agissant des autres mesures de politique familiale, la compétence de la Confédération se limite à fournir des aides financières et à en fixer les conditions d'octroi. De leur côté, les cantons disposent d'une grande liberté d'action en ce qui concerne la conception et la réalisation concrète dans les domaines pour lesquels la Confédération n'a pas de compétence ou n'en a pas fait usage.⁵ Il en résulte des différences parfois très importantes au niveau des législations cantonales.

Parallèlement à la Confédération et aux cantons, de nombreuses organisations privées, semi-privées et publiques ont également une influence sur la réglementation et la mise en œuvre des mesures de politique familiale. Les recommandations d'associations actives à l'échelon national se reflètent souvent dans les législations cantonales. Citons, par exemple, les directives de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS). On rencontre fréquemment des organismes mixtes: pour l'exécution des tâches spécifiques qui leur sont conférées, la Confédération et les cantons subventionnent des organismes (privés) qui assument déjà ces tâches, et qui ont les connaissances spécifiques nécessaires ainsi que des contacts directs avec les personnes concernées (par exemple les maisons pour femmes battues dans le cadre de l'aide aux victimes). Les pouvoirs publics confèrent actuellement de plus en plus de mandats de prestations avec un budget global à des organismes privés. Pour bénéficier du soutien des pouvoirs publics, ceux-ci doivent toutefois offrir des services satisfaisant aux principes de l'économie de marché.

Dans le contexte fédéraliste de la Suisse, le principe de subsidiarité⁶ implique que seules les tâches qui dépassent les possibilités des cantons et des communes et qui nécessitent une réglementation uniforme sont remplies à l'échelon fédéral. Les

¹ Cette question est examinée en comparant les revendications exprimées dans le rapport «La politique familiale en Suisse» élaboré en 1982 avec les thèmes faisant l'objet du débat actuel.

² Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas 2004.

³ Voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

⁴ Wullschleger, Stephan 2003, p. 113-4.

⁵ Kühne, Klaus 1997, p. 181 ss.

⁶ La Confédération et les cantons «s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée» à ce que les buts sociaux soient réalisés (voir article 41 Cst.).

règles politiques doivent dans la mesure du possible être définies aux niveaux inférieurs de l'organisation étatique (cantons, communes), avec le soutien des entités supérieures.⁷ Dans cette optique, les principes de non-centralisation et de subsidiarité sont étroitement liés. L'importance du principe de subsidiarité diffère cependant selon les domaines: la protection des travailleurs, la législation en matière civile et pénale, le logement et les assurances sociales – des domaines importants du point de vue de la politique familiale – sont réglés de manière uniforme au niveau de l'Etat fédéral. L'exécution est déléguée dans une large mesure aux cantons ou aux organes d'application correspondants (par exemple aux offices AI, aux caisses de compensation ou aux caisses de chômage). En revanche, la formation (instruction publique), les affaires sociales et la santé publique, la culture, la police et la justice sont des tâches pour lesquelles les cantons conservent toute leur autonomie. Les allocations familiales sont aussi, dans une large mesure, réglées au niveau cantonal.

L'enchevêtrement des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes touche de très nombreux domaines. Il semble qu'actuellement, le champ des compétences législatives de la Confédération ait tendance à s'élargir (par exemple en ce qui concerne les primes d'assurance-maladie et les prestations complémentaires).

Fédéralisme et solidarité: l'exemple du régime financier

Dans le fédéralisme suisse, l'idée de solidarité entre les cantons et les régions joue un rôle important. Mais les cantons se font aussi concurrence (par exemple en ce qui concerne la politique fiscale et l'instruction publique). Le régime financier suisse, qui est organisé de manière très fédéraliste, revêt une importance particulière. Les cantons financent dans une large mesure les tâches qui leur incombent et disposent d'une grande autonomie en matière de perception de l'impôt. Les communes disposent également d'une liberté considérable pour fixer les taux d'imposition. La compensation entre régions ou cantons financièrement faibles et financièrement forts s'effectue par le biais de différents transferts qui font partie de la solidarité entre les cantons. Les interactions entre la Confédération et les cantons font actuellement l'objet d'une nouvelle réglementation (nouvelle péréquation financière).

Fédéralisme coopératif

Le principe du fédéralisme fait qu'en Suisse, on est très réticent à conférer des tâches à la Confédération. Certaines époques font pourtant exception à la règle. Ainsi, la Confédération s'est vu conférer de nouveaux pouvoirs, notamment dans le domaine des assurances sociales pendant les années de crise ou de guerre au XX^e siècle, et dans le domaine de la construction des routes nationales, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie atomique au cours des années de prospérité de l'après-guerre. La collaboration entre la Confédération et les cantons, mais aussi de canton à canton, s'est enrichie, avec pour corollaire un enchevêtrement croissant des compétences dans divers domaines politiques. C'est ce qu'on appelle le «fédéralisme coopératif».

Ces dernières années, les cantons ont intensifié leurs relations horizontales, notamment afin de préserver leurs compétences cantonales par rapport à la Confédération; la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est un organe important de cette collaboration. L'instrument de travail de la CdC est constitué par les conférences des directeurs cantonaux, composées des directeurs des départements concernés des cantons (Conseillers d'Etat). Ces derniers ont développé une structure de travail performante dans des domaines essentiels de la politique cantonale, comme l'instruction publique, les affaires sociales et la santé publique. Les trois conférences suisses des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sociales et des affaires sanitaires jouent un rôle important en matière de politique familiale.

S'agissant des travaux proprement dits, il existe des conférences des chefs de service et des conférences administratives dont l'importance est capitale pour les échanges d'expériences (application des lois fédérales). Cette collaboration à deux niveaux n'existe pas uniquement à l'échelon fédéral mais aussi au niveau régional.

Les concordats entre les cantons sont également à compter parmi les relations horizontales. Des groupes de cantons tentent en outre de nouvelles formes de collaboration plus intenses, telles que l'«Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) et

LA POLITIQUE FAMILIALE ÉTANT UNE TÂCHE transversale, elle est extrêmement diverse. De ce fait, on ne dispose pas d'une vue d'ensemble claire des compétences et des bases légales.

le groupement des cantons de Suisse centrale («Kantone der Innerschweiz»). Des fusions de cantons font également l'objet de discussions (GE et VD).

1.1.2 Compétences en matière de politique familiale

La politique familiale étant une tâche transversale, elle est extrêmement diverse. De ce fait, on ne dispose pas d'une vue d'ensemble claire des compétences et des bases légales. La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons, les communes et les organismes privés entraîne une multiplicité et un éparpillement de mesures isolées. L'introduction de nouvelles mesures présuppose un consensus élevé des principales forces sociales.⁷ Il n'existe pas de lobby des familles établi. Les intérêts politiques importants pour les familles sont représentés au sein de différentes organisations et institutions.

Dans le domaine de la politique familiale, les compétences à l'échelon fédéral se caractérisent par une fragmentation extrême: un grand nombre d'offices fédéraux et de services des sept départements fédéraux sont actifs dans ce domaine. Il faut en particulier mentionner la Centrale pour les questions familiales (CQF), qui fait partie de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Elle fonctionne en tant que service de coordination et d'exécution de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) et du programme d'incitation financière. La centrale a été revalorisée sur la base des recommandations émises dans le rapport sur la famille publié en 1982 (voir sous 2.3). La fragmentation importante des compétences découle du fait qu'étant une tâche transversale, la politique familiale touche de nombreux domaines politiques. A cela s'ajoute le cloisonnement entre les départements que compte l'administration fédérale. Il existe en outre différentes commissions d'experts qui ne font pas formellement partie de l'administration fédérale mais

Arth-Goldau (SZ), décembre 2003



⁷ Blaser, Markus 2003, p. 323.

⁸ Rickenbacher, Iwan 2003, p. 7 ss.

qui jouent un rôle consultatif important. Dans le domaine de la politique familiale, il s'agit de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) instituée en 1995 en tant qu'organe consultatif du Département fédéral de l'intérieur, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ, 1978), la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF, 1976) et la Commission fédérale des étrangers (CFE, 1970).

1.1.3 Schémas de politique familiale

La politique familiale d'un pays peut être décrite au travers des schémas d'intervention qui se sont développés sur la base de caractéristiques historiques et culturelles qui lui sont propres. Si l'on compare les pays, les différences d'évolution sont surtout dues à des différences au sein des relations entre Etat et Eglise. D'un point de vue historique, on distingue en Europe quatre types de politique familiale⁹: étatiste, familialiste, traditionnel et individualiste.

Le «régime individualiste» prévaut en Suisse. La structure politique décentralisée et le rapport de forces à peu près équilibré entre les cantons catholiques et protestants ont empêché dès le début une ingérence de l'Etat dans tout ce qui touche à la famille. Bien que pendant la Grande Crise et la Seconde Guerre mondiale l'idéologie familialiste ait dominé dans le discours de politique familiale, une réglementation familialiste n'a été adoptée nulle part, sauf au Tessin. Dans les années 1970, les considérations en matière de politique familiale se sont davantage centrées sur les membres de la famille pris individuellement, et principalement sur la femme et l'enfant.¹⁰ Les efforts «d'émancipation» en matière de politique familiale ont été axés sur l'amélioration de la situation de certains membres de la famille, en particulier celle de la femme.¹¹ Si l'on excepte quelques cantons catholiques comme le Tessin et le Valais, qui présentent une certaine tendance familialiste, la politique familiale suisse actuelle se caractérise toujours par la retenue structurelle de l'Etat et par une politique essentiellement réglée à l'échelon cantonal.

S'agissant de l'orientation politique des interventions, on observe en Suisse quatre intentions (motivations) fondamentales¹² de politique familiale: la lutte contre la pauvreté (compensation

verticale), la redistribution (compensation horizontale), l'égalité des droits et le bien de l'enfant.

Ces quatre motivations ne s'excluent pas mutuellement. Des mesures axées sur l'égalité vont aussi dans le sens d'une politique de lutte contre la pauvreté ou de redistribution. La réalité suisse révèle une combinaison d'intentions modulées au gré des interactions entre les coalitions déterminantes en matière de politique sociale (voir sous 3.).

1.2 Objectifs de politique familiale et bases constitutionnelles

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble relativement claire de la politique familiale suisse: c'est là un effet de son caractère transversal et du fédéralisme. Les objectifs de la Confédération en la matière sont définis à trois niveaux dans la législation: dans des conventions internationales que la Suisse a ratifiées, dans des articles constitutionnels et sous la forme de lois fédérales (voir sous 1.3).¹³

1.2.1 Objectifs fixés au niveau international

La Suisse a adhéré à une série de conventions internationales qui étayent la force constitutionnelle des normes sociales inscrites dans la Constitution (voir sous 1.2.2). Les instruments de l'ONU ratifiés par la Suisse comprennent notamment:

- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1986);
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1992);
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1992);
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1994);
- La Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (1997).

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe entrés en vigueur en Suisse, on peut citer:

L'ARTICLE 41 DÉCRIT LES BUTS SOCIAUX NOUVELLEMENT INSCRITS DANS LA CONSTITUTION. L'ARTICLE 116 CONCERNE LES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES DE LA CONFÉDÉRATION DANS LE DOMAINE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DE L'ASSURANCE-MATERNITÉ.

- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1974);
- La Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (1989);
- La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1999).

Dans le domaine du bien de l'enfant, les instruments internationaux suivants sont en vigueur:

- La Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international des enfants (1980);
- La Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (1980);
- La Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (CLaH, 1993);
- La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (1997).

1.2.2 Objectifs fixés dans la nouvelle Constitution

La nouvelle Constitution comprend un grand nombre d'articles concernant des domaines importants en matière de politique familiale, comme par exemple l'article constitutionnel relatif aux assurances sociales et au logement. Les paragraphes qui suivent se limitent à des considérations concernant les articles 41 et 116.

L'article 41 décrit les buts sociaux «supérieurs» nouvellement inscrits dans la Constitution. L'article 116 concerne les compétences législatives de la Confédération dans le domaine des allocations familiales et de l'assurance-maternité. Ces deux articles contiennent aussi des aspects relatifs à l'organisation de la politique familiale à l'échelon fédéral.

Article 41

Les buts sociaux inscrits à l'article 41¹⁴ fixent que personne ne doit tomber dans la pauvreté lorsque des risques se présentent. Cet article constitue aussi la base pour la réalisation de l'égalité des chances dans le sens du meilleur épanouissement possible de tous les habitants du pays. Le constituant suisse concrétise

Article 41 Buts sociaux

- ¹ La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:
- a. toute personne bénéficie de la sécurité sociale;
 - b. toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;
 - c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;
 - d. toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;
 - e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;
 - f. les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;
 - g. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.
- ² La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage.
- ³ Ils s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.
- ⁴ Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.

ainsi le but de l'Etat fixé à l'article 2 qui est de favoriser la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays. Les buts sociaux sont aussi étroitement liés au droit à la dignité humaine, à l'égalité des droits et à la liberté personnelle. Les buts sociaux ont un caractère programmatique. Ils délèguent à la collectivité la tâche d'aider à les mettre en œuvre grâce à des mesures législatives appropriées. Ils correspondent ainsi à des objectifs visant la régulation des différents domaines par le biais de la législation fédérale et des législations cantonales.¹⁵

⁹ Voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?». Bahle, Thomas 1995. Fux, Beat 1999, p. 2 ss.

¹⁰ Fux, Beat, 1994, p. 328.

¹¹ Fux, Beat, 1994, p. 328.

¹² Voir le chapitre « La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

¹³ Une vue d'ensemble est donnée dans Dafflon, Bernard 2003, p. 38-9.

¹⁴ Bigler-Eggenberger, Margrith 2002, p. 522 ss.

¹⁵ Avec le temps, ces positions pourraient se renforcer pour devenir des droits sociaux susceptibles d'être acquis par décision judiciaire.

Outre les buts sociaux, l'article 41 mentionne les compétences que se partagent Confédération et cantons en matière de politique familiale et qui ont déjà été examinées en détail sous 1.1.1.

Article 116

La teneur de l'article 116 correspond à celle de l'article 34 quinquies de l'ancienne Constitution. Parmi les mandats d'action dont elle est chargée et les compétences qui lui sont confiées, la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, prendre en considération les besoins de la famille (art. 116, al. 1). C'est là une ligne directrice importante pour mettre en œuvre une politique familiale qui répond aux besoins, lesquels deviennent le fil rouge guidant l'action de l'Etat; c'est aussi ce que recouvre la notion de «family mainstreaming»¹⁶. La Centrale pour les questions familiales prend position sous l'angle de la politique familiale sur toutes les demandes faites au Conseil fédéral qui ont des répercussions importantes sur la famille. Ce mandat d'action est étroitement lié à la disposition relative aux buts sociaux de l'article 41. Vu le caractère transversal de la politique familiale, des propositions pertinentes de réforme touchant ce domaine émanent de nombreux autres domaines politiques, notamment le marché du travail, la formation, la santé, l'égalité, la migration ou le logement.

Article 116 Allocations familiales et assurance-maternité

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

² Elle peut légiférer sur les allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation en matière d'allocations familiales.

³ Elle institue une assurance-maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de cotiser les personnes qui ne peuvent bénéficier des prestations d'assurance.

⁴ Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance-maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons.

La Confédération peut en outre prendre des mesures destinées à soutenir la protection de la famille (art. 116, al. 1). Ce pouvoir explicite a été introduit dans le cadre de la réforme de la Constitution. D'une part, il tient compte de la pratique déjà adoptée auparavant selon laquelle des associations faïtières actives à l'échelon national, entre autres, peuvent être soutenues par le biais de mandats de prestations; d'autre part, il permet – et c'est là un aspect nouveau – un engagement plus important de la Confédération dans des domaines qui sont de la compétence des cantons. Cette nouvelle disposition représente la base constitutionnelle pour l'édiction de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. La Confédération n'est toutefois autorisée à légiférer que dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour réglementer l'octroi des aides financières.

La Confédération dispose d'une compétence législative en matière d'allocations familiales (art. 116, al. 2), mais n'en a fait jusqu'ici qu'un usage limité: seule l'agriculture est au bénéfice d'un régime fédéral d'allocations familiales, réglementées au niveau cantonal pour tous les autres domaines. Il existe d'ailleurs une multitude de caisses de compensation cantonales et privées pour allocations familiales. L'article 116, al. 3 stipule en outre que la Confédération doit instituer une assurance-maternité, ce qui n'a pas pu être réalisé jusqu'ici (voir sous 1.3.1).

1.3 Prestations et mesures de politique familiale

Nous donnons ci-après un aperçu des quelques lois fédérales concernant explicitement la famille. Il est structuré selon les quatre niveaux d'intervention présentés au chapitre intitulé «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?»¹⁷

1.3.1 Interventions économiques

Imposition des familles (impôt fédéral direct)

L'imposition des familles est basée sur le principe de la taxation commune des revenus des époux (imposition commune). On leur applique un barème spécifique, plus bas que celui appliqué aux personnes seules ou aux concubins. En dépit de ce dispositif, le système peut encore désavantager sensiblement les couples

PARMI LES MANDATS D'ACTION DONT ELLE EST CHARGÉE et les compétences qui lui sont confiées, la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, prendre en considération les besoins de la famille (art. 116). C'est là une ligne directrice importante pour mettre en œuvre une politique familiale qui répond aux besoins.



Genève (GE), août 2004

mariés par rapport aux couples concubins en raison de la progressivité relativement abrupte de l'impôt fédéral direct. Le droit actuel prévoit en outre des déductions spécifiques pour les familles (déductions pour enfants et pour personnes à charge et déduction des primes d'assurance). La réforme de la loi fiscale visait la suppression de l'inégalité de traitement entre les couples mariés et les couples concubins, et un allègement plus conséquent de la charge des familles avec enfants. La réforme a été adoptée par le Parlement en été 2003; le référendum ayant été demandé, elle a toutefois été rejetée en votation populaire en mai 2004.

La réforme prévoyait essentiellement de conserver le principe de l'imposition commune des époux mais de l'assortir d'une possibilité de splitting. Les revenus additionnés des époux auraient été splittés à l'aide d'un diviseur, le revenu ainsi obtenu

étant alors déterminant pour la fixation du barème: le revenu total des époux aurait été imposé au barème s'appliquant aux revenus splittés. Ce système aurait entraîné des allègements importants pour les couples mariés. Parallèlement au splitting pour les époux, certaines déductions concernant spécifiquement les familles auraient été substantiellement augmentées, notamment la déduction pour enfants; de nouvelles déductions, telles que la déduction pour frais de garde des enfants ou pour familles monoparentales, auraient en outre été introduites.

Allocations familiales / Allocations pour enfants

Parallèlement aux allègements fiscaux, les allocations familiales représentent un moyen primordial pour compenser les charges familiales. Malgré les compétences constitutionnelles de la Confédération, les allocations familiales n'ont jusqu'ici pas pu être uniformisées sur l'ensemble du territoire. On ne dispose d'une loi

¹⁶ Voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

¹⁷ Un panorama complet et actuel des mesures de politique familiale est présenté dans l'analyse de Bernard Dafflon (2003).

fédérale que pour le domaine de l'agriculture (LFA; RS 836.1). La diversité des règlements cantonaux, avec des types d'allocations, des montants et des conditions d'octroi différents, crée d'importantes inégalités. Les allocations familiales ne sont en général plus versées en cas de chômage. Une majorité des cantons ne versent pas d'allocations familiales aux indépendants. Il existe en outre dans de nombreux cantons des problèmes en cas de concours de droits lié au travail à temps partiel: lorsque les deux parents ont une activité à temps partiel, ils ne peuvent parfois bénéficier que d'une allocation pour enfants partielle, un seul parent ayant droit à l'allocation. Plusieurs projets visant à uniformiser l'allocation pour enfants au niveau fédéral ont avorté. En avril 2003, l'association d'employés «Travail.Suisse» a déposé une initiative populaire intitulée «Pour de plus justes allocations pour enfant!». Bien que le Conseil fédéral soutienne une réglementation nationale des allocations familiales, il recommande le rejet de l'initiative populaire pour des motifs de politique financière. D'ailleurs, il existe déjà un projet de loi fédérale élaboré sur la base de l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411), encore en suspens.

Prestations versées aux familles en cas de besoin

Les prestations versées aux familles en cas de besoin¹⁸ sont un moyen de lutter contre la pauvreté des familles. Au printemps 2001, le Conseil national a décidé de donner suite à deux initiatives parlementaires (Fehr 00.436 et Meier-Schatz 00.437), demandant l'introduction, à l'échelle nationale, de prestations versées aux familles en cas de besoin selon le «modèle tessinois»¹⁹. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) a mis en route une procédure de consultation fin mars 2004 pour examiner l'intérêt suscité par différents modèles applicables.

Douze cantons (AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH) ont introduit ces dernières années des prestations liées au besoin octroyées aux familles pauvres. Le «modèle tessinois» reste un pionnier dans ce domaine, car la période pendant laquelle les prestations sont versées aux familles est beaucoup plus longue que dans les autres réglementations cantonales. Des interventions visant à introduire de telles prestations ou à adapter les systèmes cantonaux sont en suspens dans d'autres cantons.

Assurance-maternité

La Confédération dispose des compétences législatives pour créer une assurance-maternité. La Suisse n'a toutefois pas encore de véritable assurance-maternité. La protection de la maternité est réglée dans différentes lois qui ne sont pratiquement pas coordonnées entre elles: l'assurance-maladie obligatoire prévoit des prestations de soins; des dispositions de la loi sur le travail s'appliquent à la protection des femmes enceintes, des accouchées et des mères qui allaitent; le code des obligations (CO) règle l'obligation de verser un salaire. La lacune réside dans le fait qu'aux termes de la loi, la durée pendant laquelle le salaire est versé ne couvre pas toujours la période d'interdiction de travailler de huit semaines.

Toutes les tentatives visant à instituer une assurance-maternité étendue ont été rejetées en votation populaire depuis 1945. Ont notamment été refusées l'initiative populaire pour une protection efficace de la maternité (1984), la révision de la loi sur l'assurance-maladie, qui voulait introduire des indemnités journalières pour les mères (1987), et la loi fédérale sur l'assurance-maternité (1999). A la suite de l'initiative parlementaire Triponez (01.426), le Parlement a approuvé en 2003 une allocation de maternité dans le cadre du régime des allocations pour perte de gain, qui est limitée aux mères exerçant une activité professionnelle. Elle est versée pendant quatorze semaines et s'élève à 80% du revenu moyen réalisé avant la perte de gain.²⁰

Le canton de Genève a introduit une assurance-maternité en 2001 et le canton de Vaud se prépare à faire de même. Dans le canton de Neuchâtel, une initiative populaire à ce sujet a été rejetée en mars 2004.

Assurance-maladie

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Depuis, l'assurance de base est obligatoire pour l'ensemble de la population. Les primes diffèrent selon l'assureur et les régions, mais pas selon le sexe, l'âge et la capacité financière des assurés. Les pouvoirs publics subventionnent les assurés financièrement faibles sous la forme de réductions de primes individuelles, qui sont appliquées de manière très différente selon les cantons.

DOUZE CANTONS ONT INTRODUIT CES DERNIÈRES années des prestations liées au besoin octroyées aux familles pauvres. Le «modèle tessinois» reste un pionnier dans ce domaine, car la période pendant laquelle les prestations sont versées aux familles est beaucoup plus longue que dans les autres réglementations cantonales.

Reste un sujet qui fait l'objet d'un débat politique important, celui du montant des primes d'assurance-maladie. Des interventions visant un allègement plus important des charges des familles avec enfants sont en discussion tant à l'échelon fédéral que cantonal. En mai 2002, le Conseil fédéral a accepté la proposition du Conseil des Etats selon laquelle l'objectif social visé par la réduction individuelle de primes devait être inscrit dans la LAMal. Il a voté en faveur d'un modèle s'appliquant à l'ensemble du territoire avec un plafonnement de la charge financière que représentent les primes en fonction de classes de revenus. Un modèle similaire est déjà appliqué dans le canton des Grisons. Le projet de révision de la LAMal a toutefois été rejeté par le Parlement.

Autres assurances sociales

La prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, le régime des allocations pour perte de gain, ainsi que l'assurance-chômage présentent différentes composantes ayant trait à la politique familiale (par exemple la rente pour enfant). La 10^e révision de l'AVS est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Les principales nouveautés concernent le relèvement échelonné de l'âge de la retraite pour les femmes, le splitting pour les couples mariés, la prise en compte de bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance, et l'introduction d'une rente pour les veufs ayant des enfants de moins de 18 ans. Le 16 mai 2004, le peuple a refusé la 11^e révision de l'AVS lors d'une votation référendaire. Cette révision proposait notamment de fixer à 65 ans l'âge de la retraite pour les femmes. Les conditions donnant droit à des rentes de veuves devaient par ailleurs être alignées sur celles s'appliquant aux veufs. La révision prévoyait en outre une réduction des rentes de veuves ou de veufs, et une augmentation des rentes d'orphelin.

Autres prestations matérielles liées au besoin

Aide sociale

Conformément au principe de subsidiarité, l'aide sociale est réglée dans le droit cantonal; elle est mise en œuvre par les communes. La plupart des cantons se réfèrent généralement aux directives sur le calcul de l'aide sociale édictées par la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS). Les

disparités entre les cantons sont toutefois importantes en raison des différences existant au niveau des conditions d'octroi, du montant des prestations et de la durée du versement de celles-ci. Différentes interventions parlementaires visent à harmoniser l'aide sociale au niveau fédéral. C'est la Confédération qui règle l'aide sociale pour les requérants d'asile.

Bourses

Les bourses sont en premier lieu versées par les cantons sur la base de leurs propres lois. La Confédération accorde des aides financières en vertu de l'article 66 Cst. Dans la pratique, les bourses octroyées par les organismes privés, les communes et la Confédération ont une importance mineure (voir aussi sous 2.3).²¹

Aspects légaux

Egalité entre femmes et hommes (activité professionnelle)

La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg, 1996) a pour but de promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle (voir sous 2.2). Elle repose sur l'interdiction de discrimination sexuelle et englobe toutes les relations de travail privées et publiques aux différents échelons (Confédération, cantons, communes). L'Etat est chargé d'améliorer les conditions cadres pour qu'il soit plus aisé de concilier activités professionnelles et obligations familiales (art. 14), notamment par des prestations destinées aux infrastructures dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants et de l'école. La loi prévoit que des aides financières peuvent être allouées à des organisations qui assument des tâches ou qui mettent sur pied des programmes dans ce domaine. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFE) est chargé de promouvoir la mise en œuvre de cette loi.

Le nouveau droit matrimonial de 1988

Le nouveau droit matrimonial applique l'égalité des droits entre femmes et hommes dans le mariage. Il contient plusieurs nouveautés, telles que la possibilité de garder son nom de famille et sa nationalité, et de convenir d'une répartition des tâches au sein de la famille. Les deux partenaires sont responsables de l'entre-

¹⁸ Le principe de fonctionnement des prestations dites «de besoin» versées aux familles est comparable à celui des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

¹⁹ Le modèle tessinois prévoit, outre des allocations pour enfants et des subsides de formation indépendants du revenu, deux formes de prestations liées au besoin: des allocations en cas de besoin (assegno integrativo) pour les enfants de familles à faibles revenus jusqu'à l'âge de 15 ans, et une allocation pour enfants en bas âge (assegno di prima infanzia) pour les ménages avec des enfants jusqu'à 3 ans dont le revenu est inférieur au minimum vital.

²⁰ Un référendum ayant été demandé, ce projet d'allocation sera soumis au verdict populaire en automne 2004.

²¹ Baumann, Felix 2003, p. 321-2.



Willisau (LU), juin 2004

ten de la famille et la représentent. S'agissant du droit des biens matrimoniaux, la participation aux acquêts s'applique automatiquement de par la loi.

Le nouveau droit du divorce de 2000

Le droit du divorce révisé tient compte des modifications intervenues au sein de la société. Les conditions du divorce, tout comme les effets du divorce ne font en principe pas référence à la notion de faute (par exemple le droit à une contribution d'entretien après le divorce). Le divorce conventionnel (à l'amiable) s'applique généralement. Les parents divorcés ont désormais la possibilité de demander l'exercice conjoint de l'autorité parentale. La position des enfants est améliorée notamment grâce au droit d'audition qui leur est accordé. Des règles ont également été fixées pour la répartition des droits auprès des institutions de prévoyance des 2^e et 3^e piliers (splitting entre époux auprès de la caisse de pension).

La situation des couples homosexuels

Le 29 novembre 2002, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe.²² Les couples homosexuels sont ainsi mis sur pied d'égalité avec les couples mariés; le recours à la procréation médicalement assistée et l'adoption d'enfants sont toutefois interdits. L'objet est en discussion au Parlement.²³ Les cantons de Genève et de Zurich disposent déjà d'une réglementation cantonale sur l'enregistrement de couples de même sexe. Des interventions similaires sont en suspens dans plusieurs cantons.

1.3.2 Interventions socio-écologiques

Environnement professionnel compatible avec les besoins des familles

S'agissant de l'aménagement d'un environnement professionnel

LES STRUCTURES D'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL POUR enfants sont de la compétence des cantons et des communes, mais l'ordonnance fédérale réglant le placement des enfants pose toutefois des exigences minimales dans ce domaine. Les institutions sont souvent gérées par des organisations privées et subventionnées par les pouvoirs publics.

compatible avec les besoins des familles, l'influence de la Confédération se limite principalement au droit du travail. Ce dernier ne comporte que des exigences isolées dans ce domaine. Il existe certaines prescriptions concernant la protection des femmes contre le licenciement pendant la grossesse, ainsi que des dispositions relatives aux absences pour s'occuper d'un enfant malade et au congé temporaire lié à des obligations familiales (voir sous 2.3). Ne sont pas réglés, en revanche, les modèles d'horaires flexibles qui permettraient aux mères comme aux pères de mieux concilier vie de famille et activité professionnelle. Pour ce qui est de la réduction du temps de travail, le Conseil fédéral renvoie aux partenaires sociaux (voir le message concernant l'initiative populaire fédérale «pour une durée du travail réduite»²⁴). Le Conseil national a rejeté la demande relative à un congé parental de quatre mois au total accordé aux parents exerçant une activité rémunérée (initiative parlementaire Teuscher, 01.438).

Structures d'accueil extra-familial pour enfants

Les structures d'accueil extra-familial pour enfants²⁵ sont de la compétence des cantons et des communes, mais l'ordonnance fédérale réglant le placement des enfants pose toutefois des exigences minimales dans ce domaine. Les institutions assurant la prise en charge des enfants en dehors de la famille pendant la journée (crèches, foyers de jour, garderies) sont souvent gérées par des organisations privées et subventionnées par les pouvoirs publics. L'offre est cependant plus faible que la demande. A la suite de l'initiative parlementaire Fehr (00.403), le Parlement a adopté, en décembre 2002, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (incitation financière). Le crédit cadre porte sur une période de quatre ans; la durée de validité de la loi, qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003, est de huit ans. De nombreuses actions sont menées aux niveaux cantonal et communal afin d'augmenter le nombre de places dans les crèches.²⁶

Système scolaire et de formation compatible avec les besoins des familles

D'une part, les femmes sont plus nombreuses que jadis à exercer une activité professionnelle²⁷; d'autre part, les horaires de travail des femmes et des hommes sont de plus en plus diversifiés (augmentation du travail le week-end, le soir et la nuit, activité à temps

partiel). Il est donc plus difficile d'organiser la garde des enfants en âge scolaire à domicile. Une étude menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) révèle que 45% des enfants en âge scolaire sont régulièrement laissés sans surveillance.²⁸ De nombreuses interventions à l'échelon cantonal et surtout communal (notamment grâce à des initiatives privées) ont permis de mettre en place diverses offres facilitant l'activité professionnelle des parents d'enfants en âge scolaire (périodes blocs, cantines scolaires ou écoles à horaire continu). L'instruction publique étant en grande partie de la compétence des cantons et des communes, la Confédération ne joue pas un rôle actif dans ce domaine, exception faite de l'incitation financière (Fehr). La motion Langenberger (03.3342) demandait l'introduction de périodes blocs dans toutes les écoles de Suisse; elle a toutefois été rejetée par le Conseil des Etats en décembre 2003.

Logement

Avec la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), la Confédération s'engage à faciliter l'acquisition d'appartements et de maisons. La construction de logements sociaux est, en revanche, en grande partie réglée par les cantons; on dispose néanmoins d'une norme fédérale avec la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (Loi sur le logement, LOG, qui se fonde sur l'art. 108 Cst). Selon cette dernière, la Confédération doit encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété. Elle doit en particulier tenir compte des intérêts des groupes de personnes défavorisées, notamment des familles et des personnes élevant seules leurs enfants.

1.3.3 Interventions pédagogiques

Travail préventif auprès des familles

En vertu de la loi fédérale du 9 octobre 1981 sur les centres de consultation en matière de grossesse, tous les cantons ont créé ou reconnu des centres de consultation dispensant gratuitement des conseils et de l'aide aux femmes enceintes et à leur entourage. Selon le principe de subsidiarité, les cantons et les communes (notamment les services de consultation pédagogique, les ser-

²² Un référendum a été annoncé contre la loi fédérale.

²³ Pour ce qui est de l'importance au niveau de la politique familiale, voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

²⁴ FF 2000 3776.

²⁵ Les structures d'accueil extra-familial pour enfants sont plus particulièrement destinées aux enfants en bas âge et en âge scolaire.

²⁶ Voir la partie «Les familles dans la statistique», thème 14 [Accueil collectif de jour].

²⁷ Voir la partie «Les familles dans la statistique», thèmes 10 à 12 [Participation à la vie active des femmes en âge de fonder une famille; répartition de l'activité professionnelle et des tâches domestiques et familiales; chômage et sous-emploi].

²⁸ OFS 1996.

vices de la jeunesse et les services sociaux) ou des organismes privés mettent à disposition des services de conseils et de formation destinés aux parents, ainsi que d'autres services s'adressant aux familles. Dans ce contexte, les organisations faïtières actives dans ce domaine reçoivent un soutien financier de la Confédération.

1.3.4 Interventions au sein de la famille

Protection des enfants

Le rapport intitulé «Enfance maltraitée en Suisse» a été publié en 1992.²⁹ Il contient des recommandations concrètes adressées aux autorités cantonales et fédérales ainsi qu'aux groupes de professions concernés. Dans son avis datant de 1995, le Conseil fédéral mentionne les projets de révision en cours allant dans ce sens. Ainsi, depuis 1996, la Centrale pour les questions familiales (CQF) assume, en collaboration avec des organisations actives dans ce domaine, la coordination des tâches dans le domaine de la protection de l'enfant. Elle met particulièrement l'accent sur la prévention.

En Suisse, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant est entrée en vigueur le 26 mars 1997.³⁰ Les réserves formulées lors de la ratification de la convention au sujet de l'article 7 (enfants apatrides), de l'article 10 (droit à la réunification familiale), de l'article 37 (séparation des enfants et des adultes privés de liberté) et, dans une certaine mesure, de l'article 40 (condition pénale des enfants) sont toujours valables. La Convention relative aux droits de l'enfant a eu une incidence sur les révisions de loi. L'article 11 de la nouvelle Constitution stipule que les enfants et les jeunes ont droit à une protection et à l'encouragement de leur développement. Il existe également de nouvelles dispositions prescrivant que l'enfant doit être entendu dans toutes les procédures qui le concernent (par exemple en cas de divorce, d'adoption ou de mesures de protection de l'enfance). La Suisse a également ratifié d'autres conventions relatives à la protection de l'enfant (voir sous 1.2.1).

Au niveau fédéral, la protection de l'enfant comprend principalement des dispositions de protection tutélaire et pénales. L'aide aux victimes et la procédure pénale des mineurs sont éga-

lement des domaines importants. S'agissant du droit de la famille et du droit de la tutelle, le code civil fixe des lignes directrices concernant la situation juridique de l'enfant.

Il existe une aide téléphonique pour les enfants (numéro 147) sur l'ensemble du territoire; elle est subventionnée par la Confédération.

Violences domestiques

Un projet de révision de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions³¹ (LAVI) a été mis en consultation en 2003. La réparation morale est maintenue, mais le montant est diminué et lié à des conditions plus restrictives. En revanche, le délai pour faire valoir des prétentions d'indemnisation et de réparation morale est prolongé. En septembre 2003, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer le message y relatif.

Grâce aux initiatives parlementaires von Felten (96.464 et 96.465), les actes de violence commis envers les femmes ainsi que les actes de violence à caractère sexuel commis sur le conjoint sont désormais considérés comme des infractions poursuivies d'office (modification de l'art. 123 CP et art. 189/190 CP). Un nouvel article (28b, CC), introduit dans le code civil sur la base de l'initiative parlementaire Vermot-Mangold (00.419), règle le droit d'expulsion d'auteurs de violences du domicile et l'interdiction d'y pénétrer pendant une durée déterminée. Les cantons, les communes et des organismes privés ont pris en outre des mesures contre les violences domestiques (voir notamment les mesures policières d'intervention contre la violence domestique prises dans le canton de Saint-Gall).

2. Evolution de la politique familiale depuis 1982

Comme dans d'autres pays européens, on a observé en Suisse depuis les années 1960 d'importants changements dans les structures familiales et domestiques.³² Outre la famille «traditionnelle» avec père, mère et enfants communs, on observe un nombre toujours plus important de ménages de concubins avec

COMME DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS, ON A OBSERVÉ EN SUISSE DEPUIS LES ANNÉES 1960 D'IMPORTANTES CHANGEMENTS DANS LES STRUCTURES FAMILIALES ET DOMESTIQUES. LES NOUVELLES STRUCTURES DES FAMILLES CONSTITUENT UN VÉRITABLE DÉFI POUR LA POLITIQUE FAMILIALE.

enfants, de familles monoparentales, de familles recomposées, de familles sans enfant et de ménages homosexuels. Les nouvelles structures des familles constituent un véritable défi pour la politique familiale. La présentation qui suit décrit la dynamique de la politique familiale de ces vingt dernières années.

2.1 La politique familiale des années 1980

Le souhait d'adapter le droit de la famille à une nouvelle conception de la famille s'est manifesté à partir des années 1990. Depuis lors, une approche émancipatrice s'est substituée à l'approche familialiste. Cette vision suppose une politique familiale qui se soucie de l'individu et améliore la situation de chacun des membres d'une famille, en particulier celle de la femme.³³

L'accent mis sur la politique familiale a donné lieu à la création d'une commission d'experts qui a publié, en 1982, le rapport intitulé «La politique familiale en Suisse». Le rapport en question fait état de considérations générales et de recommandations sur la conception et la motivation de la politique familiale en Suisse³⁴. Il n'a, à ce jour, rien perdu de son actualité.

Le rapport a été élaboré dans un climat traditionaliste, sceptique à toute innovation en matière de politique familiale. Selon la conception qui y est défendue, la politique familiale ne saurait être ni une «œuvre caritative en faveur des familles», ni une volonté de «rétablir l'image perdue de la famille». Le rapport s'est surtout attaché aux prestations fournies par les familles et dans les familles, et a défini la politique familiale comme étant une forme de reconnaissance des prestations fournies. Il visait, en l'occurrence, à prendre en compte ouvertement la diversité des formes de familles.³⁵ Le rapport préconisait de considérer les prestations familiales aussi sous l'angle pécuniaire. Mais il soulignait parallèlement l'importance d'autres aspects comme la politique du logement, la formation et les conseils sur des questions spécifiques à la famille, et les structures d'accueil extra-familial pour enfants pendant la journée.

A l'époque de sa publication, le rapport n'a pas suscité de véritable débat public. Suivant les recommandations formulées,

la Confédération a revalorisé la Centrale pour les questions familiales (CQF); pour leur part, des associations dédiées à la famille ont entrepris de sensibiliser la population à la nécessité d'aider les familles à faire face à leurs besoins. En 1985, pro juventute a lancé son projet-pilote d'accompagnement des familles, et Pro Familia a réalisé la première étude consacrée aux coûts des enfants.

Autres faits marquants de la politique familiale de l'époque:

■ 1979: révision du droit des enfants. Nouveautés concernant l'égalité entre les enfants nés hors mariage et ceux issus d'un mariage, recevabilité sans réserve de l'action en paternité et codification des principales règles régissant le droit de visite et l'obligation d'entretien. D'autres dispositions ont trait à la situation de l'enfant ayant un lien d'alliance avec le conjoint de son parent et de l'enfant placé, à la reconnaissance de la personnalité de l'enfant et à l'extension de la protection due à l'enfant. Dans le cas d'un enfant né hors mariage, l'autorité parentale revient à la mère.

■ 1981: acceptation de l'article 4.2 de l'ancienne Constitution fédérale sur le principe général de l'égalité des droits et des chances, et de l'égalité de traitement entre la femme et l'homme au sein de la famille, en matière de formation et dans le travail (article ayant précédé l'actuel article 8 Cst.). La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

■ 1988: innovations importantes dans les domaines des régimes matrimoniaux, du droit des successions et des assurances sociales à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau droit matrimonial. Le nouveau droit s'inspire d'un modèle de mariage basé sur un partenariat, et consacre l'égalité en droit de la femme et de l'homme dans le mariage (voir sous 1.3.1).

2.2 La politique familiale des années 1990

Les années 1990 sont caractérisées par une pluralisation croissante des formes de vie et des types de familles. Les projets et les parcours de vie ont commencé à s'écarter des modèles traditionnels déjà à partir des années 1970 tant au niveau profession-

²⁹ Rapport sur l'Enfance maltraitée en Suisse, Berne, 1992 / Avis du Conseil fédéral, Berne, 1995. Peut être commandé à l'adresse <http://www.bbl.admin.ch>

³⁰ Voir aussi le rapport complémentaire de 46 organisations non gouvernementales, soumis le 29 mai 2002 lors de la présentation du rapport officiel de la Suisse au Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

³¹ Est considérée comme victime toute personne physique, quels que soient son âge et son sexe.

³² Voir les données statistiques dans la partie «Les familles dans la statistique».

³³ Fux, Beat 1994, p. 328.

³⁴ Lüscher, Kurt 2003, p. 29 ss.

³⁵ Lüscher, Kurt 2003, p. 29 ss.

nel que sur le plan familial. La politique, l'économie et la société ont ainsi été placées face à de nouvelles attentes et revendications. Des études consacrées à des problématiques familiales particulières, comme la nouvelle pauvreté ou les coûts de l'enfant, ont mis en évidence l'insuffisance des revenus des familles.

Grâce à une situation économique favorable, les prestations de sécurité sociale ont connu un développement constant jusque vers le milieu des années 1990. Ensuite, la récession et les budgets publics déficitaires, principalement à partir de la moitié des années 1990, ont pesé négativement sur les conditions cadres de la politique sociale. La Confédération a introduit un frein à l'endettement, ce qui a eu pour conséquence de rendre plus difficile encore la concrétisation d'attentes de politique sociale, et cela en dépit de problèmes s'accroissant. Depuis lors, la sécurité sociale est à la recherche d'un nouveau consensus.³⁶

Deux nouvelles tendances de politique sociale sont apparues dans les années 1990: au niveau des mesures économiques, des revendications comme la compensation des charges des familles, une fiscalité favorable aux familles et la création d'une assurance-maternité ont été formulées. Par ailleurs, vers la fin des années 1990 – principalement à la suite du rejet de la loi sur l'assurance-maternité en 1999 – le débat s'est fait toujours plus insistant sur la manière de concilier vie de famille et activité professionnelle. Et, partant, sur la nécessité d'aménager le monde du travail et la formation, et de renforcer les structures d'accueil extra-familial pour enfants. Ce déplacement des priorités a été interprété comme une réaction des milieux politiques à l'évolution économique et à la pluralisation des formes de familles.³⁷

L'agenda politique des années 1990 a traité à plusieurs reprises de sujets relevant de la politique familiale:

■ 1994: l'Organisation des Nations Unies proclame 1994 Année internationale de la famille (AIF). La Confédération confie l'organisation et la coordination de l'AIF à l'association faitière Pro Familia Suisse. Elle institue en outre une commission nationale chargée de présenter un catalogue détaillé de mesures en faveur des familles. La commission souligne l'importance d'une meil-

leure harmonisation entre la vie de famille, l'exercice d'une profession et les impératifs scolaires. Elle recommande une réglementation uniforme de la protection de la maternité et du système des allocations familiales. Des manifestations publiques sont organisées pour sensibiliser la population aux problèmes particuliers de la famille et à la diversité croissante des formes de familles depuis les années 1970 (p. ex. expositions itinérantes consacrées à la famille).

■ 1995: en prolongement à l'Année internationale de la famille, la Confédération crée la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) en tant qu'organe consultatif du Département fédéral de l'intérieur (DFI). La Confédération marque ainsi sa volonté de dynamiser la politique familiale.

■ 1995: avis du Conseil fédéral sur le rapport intitulé «L'enfance maltraitée en Suisse» (voir sous 1.3.4).

■ 1996: entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg) le 1^{er} juillet. La loi a pour objectif d'instituer une égalité de fait entre les femmes et les hommes (voir sous 1.3.1).

■ 1997: la Suisse ratifie la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. La signature de cette convention est à l'origine de plusieurs révisions de lois dans le domaine de la protection de l'enfance (voir sous 1.3.4) et de l'élaboration des bases d'une politique suisse en la matière. La ratification a eu des incidences directes: une meilleure considération sociale de l'enfant, la reconnaissance de sa propre personnalité, et l'institution de droits de participation de l'enfant pour des sujets le concernant, comme l'école, la politique ou les affaires familiales (en cas de divorce par exemple).

■ 1997: la Suisse ratifie la Convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

■ 1997: entrée en vigueur le 1^{er} janvier de la 10^e révision de l'AVS. L'introduction de bonifications pour tâches éducatives et pour

EN 1995, LA CONFÉDÉRATION CRÉE LA COMMISSION fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) en tant qu'organe consultatif du Département fédéral de l'intérieur (DFI). La Confédération marque ainsi sa volonté de dynamiser la politique familiale.

tâches d'assistance constitue une innovation marquante (voir sous 1.3.1).

■ 1999: entrée en vigueur de la nouvelle constitution fédérale (Cst.); consécration de l'engagement des pouvoirs publics dans les domaines des buts sociaux (art. 41), des allocations familiales et de l'assurance-maternité (art. 116) (voir sous 1.2.2).

■ 1999: après approbation par le Parlement en 1998, rejet par le peuple du projet de loi sur l'assurance-maternité. Par la suite, la politique familiale fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires visant à combler les lacunes de l'assurance-maternité. La question de la compatibilité entre l'exercice d'une profession et la vie de famille revient sur le devant de la scène. Au-delà de considérations partisans ou de genre, les milieux concernés s'efforcent de trouver des solutions politiquement réalisables (voir sous 1.3.1).

■ 2000: entrée en vigueur du nouveau droit du divorce (voir sous 1.3.1).

■ 2002: adoption par le Parlement de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (programme d'impulsion). En dépit du programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03), les moyens financiers mis à la disposition de ces mesures sont restés inchangés (voir sous 1.3.2).

■ 2003: approbation, au mois de juin, par les Chambres fédérales de l'avant-projet de loi sur la réforme de la fiscalité des familles, mis en chantier par le Conseil fédéral à partir de la deuxième moitié des années 1990. Cette réforme a été rejetée en votation populaire le 16 mai 2004. Elle visait deux objectifs: d'une part, abolir l'inégalité fiscale qui frappe les couples mariés face aux couples de concubins et, d'autre part, alléger substantiellement les charges des familles.

Fontnas (SG), juillet 2004



³⁶ Brechbühl, Jürg, discours du 29.05.1999.

³⁷ COFF 2000, p. 13.

■ 2003: dépôt par Travail.Suisse d'une initiative populaire intitulée «Pour de plus justes allocations pour enfant!». Dans son message de février 2004, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative.

2.3 Situation actuelle et Rapport sur la famille de 1982

Une comparaison entre les mesures actuelles de politique familiale et les mesures formulées dans le cadre du rapport de 1982³⁸ montre dans quelle mesure les recommandations de l'époque ont été concrétisées et dans quels domaines des lacunes subsistent encore. La situation sociale ayant évolué depuis 1982, l'urgence de certaines mesures proposées à l'époque est devenue toute relative. La présentation qui suit reprend la structure du Rapport sur la famille de 1982.

Interventions économiques

Fiscalité des familles

La révision du système d'imposition des familles (paquet fiscal), telle qu'elle a été approuvée par le Parlement, s'inspire des recommandations du rapport de 1982 en vue d'alléger de manière plus significative la charge fiscale des familles. La pratique consistant à soustraire les déductions pour enfants et les déductions de formation du revenu imposable s'écarte toutefois de la recommandation de 1982, laquelle préconisait une déduction directe sur le montant de l'impôt.³⁹

Allocations familiales

Le rapport de 1982 recommandait une réglementation fédérale du régime des allocations familiales qui aurait eu pour effet de compenser dans une plus large mesure les charges des familles. Cette demande est restée lettre morte jusqu'ici. L'uniformisation des allocations pour enfants n'a pas progressé, mais elle reste à l'ordre du jour. La question a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires; de son côté, Travail.Suisse a lancé une initiative populaire intitulée «Pour de plus justes allocations pour enfant!».

Protection de la maternité

Le rapport de 1982 était favorable à la création d'une assurance-

maternité. Aujourd'hui encore, après avoir essuyé trois échecs, cette revendication n'a toujours pas abouti. Certains progrès ont néanmoins été réalisés. L'actuelle loi fédérale sur l'assurance-maladie prévoit en effet des dispositions sur la prise en charge des coûts des prestations de maternité par l'assurance obligatoire des soins. Par ailleurs, la protection contre le licenciement a été étendue à toute la durée de la grossesse et aux seize semaines suivant l'accouchement, comme le demandait le rapport. Le versement du salaire reste toutefois fonction de la durée des rapports de travail.

Dans le cadre du régime des allocations pour perte de gain, le Parlement s'est prononcé en faveur d'une allocation de maternité pour les femmes professionnellement actives. Ce projet a fait l'objet d'un référendum qui sera soumis au verdict des urnes en automne 2004. Plusieurs cantons ont institué des prestations de maternité en cas de besoin. Pour sa part, le canton de Genève s'est doté d'une loi cantonale sur l'assurance-maternité.

Famille et monde du travail

Parmi les mesures adoptées dans la foulée du Rapport sur la famille de 1982, mentionnons la protection des travailleuses contre le licenciement pendant toute la durée de la grossesse et au cours des seize semaines suivant l'accouchement, ainsi que le programme d'impulsion de la Confédération en vue de développer les structures d'accueil extra-familial pour enfants.

Le rapport de 1982 défendait également le principe d'une organisation du travail qui, grâce à des horaires flexibles et à un calendrier de vacances dûment étudié, prendrait en compte les besoins des familles. Rares sont encore les dispositions légales allant dans ce sens. Un certain nombre de réglementations de la nouvelle loi sur le travail (entrée en vigueur le 1^{er} août 2000) constituent des exceptions: par exemple, la personne empêchée de travailler pour cause de maladie de l'un de ses proches est non seulement autorisée à s'absenter trois jours pour soigner personnellement cette personne, mais elle a aussi le droit au versement de son salaire (voir art. 36 et art. 324a CO). L'aide à la réinsertion professionnelle des mères (et des pères) dépend encore largement de la branche économique concernée et d'initiatives individuelles.

LE RAPPORT DE 1982 ÉTAIT FAVORABLE À LA CRÉATION d'une assurance-maternité. Aujourd'hui encore, après avoir essuyé trois échecs, cette revendication n'a toujours pas abouti. Certains progrès ont néanmoins été réalisés.

Famille et assurances sociales

Le souhait d'une véritable sécurité sociale en faveur des personnes qui choisissent de s'occuper de parents proches et qui, de ce fait, cessent provisoirement ou définitivement leur activité professionnelle a été partiellement satisfait. Les révisions des différentes assurances sociales montrent des changements allant dans cette direction: la 10^e révision de l'AVS a introduit des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance; avec la 4^e révision de l'AI, les personnes qui restent à domicile plutôt que d'entrer dans un foyer bénéficient d'un soutien financier. Par ailleurs, le nouveau droit du mariage, les dispositions régissant les régimes matrimoniaux et le droit des successions ont amélioré la situation financière de la femme au foyer. En cas de divorce notamment, de nouvelles dispositions s'appliquent au partage des avoirs des 2^e et 3^e piliers. Malgré tout, le système de la sécurité sociale s'inspire encore dans une large mesure du modèle de la famille traditionnelle, et un certain nombre de lacunes subsistent pour les familles qui s'en écartent.

Famille et bourses d'études

Conformément à l'article 66 Cst., l'octroi de bourses d'études relève de la compétence des cantons. Le Rapport sur la famille de 1982 recommandait d'harmoniser les bourses d'études au niveau fédéral et, notamment, de définir uniformément le concept de domicile dans ce domaine. Il demandait par ailleurs à la Confédération de préciser le droit aux prestations – mais non leur montant – et, considérant la compétence des cantons en la matière, de se retirer du co-financement des bourses d'études et des aides à la formation. En 1990, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a chargé sa commission «Politique des bourses d'études» d'élaborer des propositions en vue d'une meilleure harmonisation du système en Suisse. Un modèle de loi cantonale sur les allocations de formation a été soumis aux cantons, en leur recommandant de régler de manière uniforme la question du domicile dans leur législation sur les bourses d'études. Dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, la Confédération est invitée à se retirer du financement des bourses d'études pour tout ce qui n'est pas du domaine des hautes écoles (jusqu'au degré secondaire II et y compris ce dernier) et de réduire en parallèle les dépenses actuelles. Ces coupes

budgétaires s'effectuent également dans le cadre des mesures d'économie de la Confédération dans le domaine de la formation. La réforme actuellement en cours du système des hautes écoles (modèle de Bologne) permet de penser que les demandes de bourses d'études iront en augmentant.

Interventions socio-écologiques

Famille et logement

Avec la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), la Confédération s'est engagée dès 1974 à faciliter l'acquisition d'un logement. Entrée en vigueur en 2003, la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) s'inscrit dans le sillage des revendications de 1982 pour une politique du logement favorable aux familles. La construction de logements sociaux incombant en grande partie aux communes, l'interprétation de la loi varie sensiblement d'un endroit à l'autre.

Interventions pédagogiques

Conseils et formation des parents

Le Rapport sur la famille de 1982 préconisait des prestations de conseil soutenues par les pouvoirs publics, mais mises en œuvre par des organismes indépendants. Ainsi, la Confédération s'est bornée à apporter son soutien à un certain nombre d'associations faitières. Le système de formation et de formation continue très localisé que nous connaissons en Suisse permet difficilement de dire si les normes professionnelles prévues par le rapport en ce qui concerne les organismes de formation concernés sont remplies. En outre, il n'existe pas de dispositions contraignantes garantissant une meilleure prise en considération d'aspects spécifiques à la famille, comme le demandait également le rapport de 1982. L'aide apportée aux initiatives émanant de groupements de parents et la répartition équilibrée des offres de conseils correspondent aux demandes formulées dans le rapport de 1982.

Organisation

Le Rapport sur la famille de 1982 prescrivait de renforcer les services de l'administration chargés des questions de politique

³⁸ Groupe de travail «Rapport sur la famille», 1982.

³⁹ Le paquet fiscal a été rejeté en votation populaire le 16 mai 2004.

familiale et, à cet effet, d'engager du personnel supplémentaire et de revaloriser les services concernés au sein de l'administration fédérale. C'est ainsi que la Centrale pour les questions familiales (CQF) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a été revalorisée et qu'une nouvelle fonction lui a été attribuée, celle d'organe de coordination. Pour sa part, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), en tant qu'organe consultatif du Département fédéral de l'intérieur (DFI), s'est mise à l'œuvre dès 1995. Malgré cela, les compétences en matière de politique familiale continuent à manquer d'unité, de coordination et de transparence au niveau fédéral.

Conclusion

Si l'on compare les recommandations formulées dans le Rapport sur la famille de 1982 et leur réalisation vingt ans plus tard, force est de reconnaître que le bilan est mitigé. Nombre de propositions de l'époque sont aujourd'hui encore d'actualité, ce qui signifie qu'elles n'ont pas été concrétisées ou seulement en partie. La Confédération s'efforce cependant de trouver des solutions, notamment sur le front des interventions économiques. En résumé, nous pouvons dire que la politique familiale est peu développée en Suisse, et que cette situation est imputable à la fois à la structure fédéraliste du pays et à une conception plutôt libérale de l'Etat⁴⁰. La politique familiale va néanmoins de l'avant. Preuves en sont tous les débats politiques sur la question et les interventions parlementaires au niveau fédéral, ainsi que les nombreuses voix qui, dans un souci d'équité, s'élèvent pour demander une uniformisation au niveau suisse des mesures de politique familiale.

3. Acteurs et coalitions

3.1 Acteurs de la politique familiale et positions

En 2002, la conseillère fédérale Ruth Dreifuss disait de la politique familiale au niveau fédéral: «La complexité et la diversité de la politique de la famille exigent une action concertée de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que des organisations privées et des associations» (voir sous 1.1.1).⁴¹ La politique familiale constituant une tâche transversale, ses acteurs ont des statuts divers et ils exercent chacun une influence variable.

Vu le nombre d'acteurs sur la scène de la politique familiale, il s'avère impossible d'en faire une présentation exhaustive. Nous nous limiterons donc à en présenter ici les principaux, dont le Conseil fédéral, le Parlement, les partis gouvernementaux et les Verts, l'administration fédérale et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). Parmi les autres acteurs au niveau suisse, mentionnons les partenaires sociaux, Pro Familia Suisse, pro juventute et alliance F (Alliance de sociétés féminines, ex-Alliance nationale de sociétés féminines suisses). Un certain nombre d'organismes cantonaux et communaux jouent aussi un rôle prépondérant en la matière, comme la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Initiative des villes et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CIAS).

Au nombre des groupements qui se consacrent également à des questions de politique familiale, indiquons encore les églises nationales, mais plus principalement des associations féminines proches des milieux ecclésiastiques, comme la Ligue suisse des femmes catholiques (LSFC) et la Fédération suisse des femmes protestantes (FSFP). De nombreux autres groupements, organisations, associations et partis moins influents défendent aussi activement la cause des familles. Ils s'expriment sur des mesures concrètes et demandent de définir des objectifs structurels, par exemple sous la forme de prises de position dans le cadre de procédures de consultation ou d'une information générale de la population.

Au niveau de la Confédération, la Centrale pour les questions familiales (CQF) joue un rôle déterminant. Rattachée à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la CQF n'est pas seulement un organe de coordination; elle constitue aussi une sorte de lobby interne pour les questions familiales. Elle travaille en collaboration avec de nombreux autres services, dont l'Office fédéral de la justice, l'Office fédéral de la culture, l'Administration fédérale des contributions et le secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

Vers le milieu des années 1990, lorsque la situation des familles est véritablement devenue un enjeu politique, un certain nombre de ces acteurs ont pris position par écrit sur la politique

TOUS LES PARTIS GOUVERNEMENTAUX ONT PRÉSENTÉ dans les années 1990 une déclaration de principe au sujet de la politique familiale. Leurs observations générales se rejoignent dans une large mesure. Par contre, les propositions concrètes de réformes révèlent de grandes disparités entre les partis.



Blatten bei Naters (VS), février 2004

familiale. L'aperçu qui suit présente la conception actuelle de la politique familiale des partis gouvernementaux (PDC, PRD, PS, UDC).⁴² Il ne tient pas compte des différences existant entre les régions urbaines et les régions rurales ni entre la Suisse germanophone, francophone et italophone.

Tous les partis gouvernementaux ont présenté une déclaration de principe sur le sujet. Leurs observations générales (surtout pour ce qui a trait à des conditions cadres plus justes à l'égard des familles) se rejoignent dans une large mesure. Par définition, aucun d'eux n'est hostile à l'idée que l'Etat pratique une politique familiale. Tous abordent la question d'une répartition horizontale et verticale (voir sous 1.1.3). Même l'UDC, pourtant opposée à une extension des prestations de politique familiale, est favorable à «une amélioration de la situation fiscale de la famille traditionnelle, une augmentation massive des déductions pour enfants dans

l'impôt fédéral direct et une aide individualisée pour les familles dans le besoin».⁴³ L'UDC et le PRD prônent la responsabilité individuelle; ils demandent que l'Etat intervienne le moins possible. Quant aux propositions concrètes de réformes, elles révèlent de grandes disparités entre les partis. Les schémas familiaux dont s'inspirent les partis reposent sur des conceptions politiques différentes: l'approche chrétienne conservatrice (PDC), l'approche libérale (PRD), l'approche libérale conservatrice (UDC) et l'approche socialiste (PS).

Au nombre des réformes proposées par les partis gouvernementaux, celles du PS vont le plus loin. Le parti milite principalement pour des mesures de caractère économique dont l'objectif est de renforcer financièrement la situation des familles. Le parti s'engageant le moins est l'UDC, qui s'oppose à tout renforcement des activités de l'Etat dans ce domaine et rejette presque systé-

⁴⁰ Kutzner, Stefan 2003, p. 106.

⁴¹ Madame la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, discours du 6 mai 2002.

⁴² BASS 2002, p. 4 ss.

⁴³ UDC 2001.

matiquement les projets de réformes présentés. Pour ce qui est du PDC et du PRD, leurs revendications concernent différents domaines.

Les principes et revendications des différents acteurs de la scène de la politique familiale sont décrits ci-dessous.

Parti socialiste (PS)

Principes fondamentaux: Le PS défend la cause des personnes socialement défavorisées et l'égalité des chances. En matière de politique familiale, ses revendications s'inscrivent dans un contexte d'égalité des droits et de politique sociale. Le PS Suisse défend une conception ouverte de la famille et met l'accent sur la sécurité sociale des enfants en tant que personnes indépendantes. A ses yeux, la politique familiale doit davantage prendre en considération le changement et la diversité des conceptions et des styles de vie.

Revendications actuelles: Le PS considère les systèmes d'allocations familiales, de fiscalité des familles et de prestations en cas de besoin sous l'angle de leurs interactions. Ses revendications sont liées et visent principalement la couverture des besoins vitaux des enfants et des familles. Il défend également le principe de l'égalité des chances pour tous les enfants. Ses priorités en matière de politique familiale sont:

■ Interventions économiques:

- a. Remplacement de l'actuelle réglementation des allocations pour enfants et du système de déductions fiscales par une rente pour enfant (au moins 500 francs par mois pour le premier enfant et 250 francs par enfant supplémentaire).
- b. Allègements fiscaux pour les bas et moyens revenus au moyen de bonifications fiscales et d'un système d'imposition individuelle.
- c. Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus (selon les initiatives parlementaires Fehr, 00.436 et Meier-Schatz, 00.437).
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des allocations pour perte de gain (APG) d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).

- e. Réduction ciblée des primes d'assurance-maladie pour les enfants, congé éducatif et congé payé pour les parents s'occupant d'enfants malades.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants (notamment programme d'impulsion de la Confédération selon la loi fédérale sur les aides financières).
- b. Elaboration d'un système scolaire et de formation tenant compte des besoins des enfants et des parents (introduction de périodes blocs, de cantines scolaires et d'écoles de jour).

Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)

Principes fondamentaux: Le PDC défend une politique empreinte de valeurs sociales chrétiennes; son activité est essentiellement centrée sur la famille. A ses yeux, la famille idéale est celle qui repose sur le mariage. Dans l'intérêt de l'enfant, le PDC soutient aussi d'autres formes de familles. Il considère la famille comme le ciment de notre société et prône des mesures visant à renforcer sa position.

Revendications actuelles: Le PDC considère que le revenu est l'élément déterminant de la condition de vie des familles. Ses priorités en matière de politique familiale sont:

■ Interventions économiques:

- a. Uniformisation du système des allocations familiales au niveau fédéral (au moins 200 francs par enfant jusqu'à 16 ans et au moins 250 francs pour les jeunes en formation).
- b. Allègements fiscaux pour les bas et moyens revenus en introduisant des déductions (ou en les augmentant) pour les familles monoparentales, les frais de formation et de garde des enfants et le splitting pour les couples mariés.
- c. Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus (selon les initiatives parlementaires Fehr, 00.436 et Meier-Schatz, 00.437).
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).
- e. Réduction ciblée des primes d'assurance-maladie pour les enfants.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants (notamment programme d'impulsion de la Confédération selon l'initiative parlementaire Fehr, 00.403).

Parti radical-démocratique suisse (PRD)

Principes fondamentaux: Défenseur des valeurs de base du libéralisme politique, le PRD accorde une grande importance à la diversité des types de familles. Il place l'individu au centre de la politique familiale libérale. Le PRD ne cherche pas forcément à promouvoir la famille en tant que telle, mais il entend défendre l'égalité des chances pour chacun de ses membres, en particulier en qualité de sujet économique. C'est pour cette raison que le parti soutient les mesures visant à améliorer les conditions cadres des parents qui exercent une activité professionnelle (compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale).

Revendications actuelles: Le PRD soutient les mesures des pouvoirs publics visant à améliorer la compatibilité entre vie professionnelle et vie de famille. Ses priorités en matière de politique familiale sont:

■ Interventions économiques:

- a. Allègements fiscaux pour les couples et les familles avec enfants en introduisant le splitting pour les couples mariés et des déductions fiscales plus substantielles en rapport avec la famille.
- b. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants (notamment programme d'impulsion de la Confédération selon l'initiative parlementaire Fehr, 00.403).
- b. Elaboration d'un système scolaire et de formation tenant compte des besoins des enfants et des parents (introduction de périodes blocs selon la motion du groupe radical-démocratique, 03.3268, de cantines scolaires et d'écoles de jour selon la motion Langenberger 03.3342).

LE PDC CONSIDÈRE LA FAMILLE COMME LE CIMENT DE notre société et prône des mesures visant à renforcer sa position. Défenseur des valeurs de base du libéralisme politique, le PRD accorde une grande importance à la diversité des types de familles.

Union démocratique du centre (UDC)

Principes fondamentaux: L'UDC défend des valeurs traditionnelles et le néolibéralisme. Le parti estime que les interventions de l'État constituent une violation de la liberté de l'individu, considéré comme pleinement responsable. A ses yeux, la famille représente le fondement de la société. En matière de politique familiale, il défend l'idéal familial traditionnel du couple marié avec enfants issus de cette union. Par conséquent, l'UDC approuve exclusivement des mesures visant à promouvoir la famille en tant que communauté. L'aide aux familles doit passer par une amélioration des conditions cadres et non par des interventions directes des pouvoirs publics.

Revendications actuelles: En matière de politique familiale, l'UDC formule les revendications suivantes:

■ Interventions économiques:

- a. Introduction d'un système d'allocations familiales indépendantes de l'activité lucrative (pas d'uniformisation au niveau fédéral).
- b. Allègements fiscaux en faveur des familles traditionnelles au moyen d'un splitting partiel sans droit d'option, d'une augmentation des déductions pour enfants, et de l'exonération du minimum vital.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Protection de la maternité: élaboration d'une solution économiquement supportable avec versement du salaire pendant une durée de huit semaines.

La présentation qui suit donne un aperçu de la conception d'autres acteurs importants sur la scène de la politique familiale en Suisse.

Parti écologiste /Alliance des Verts

Principes fondamentaux: Les Verts défendent l'environnement et le développement durable. Le groupe des Verts cultive une approche ouverte de la famille et soutient les mesures de politique familiale visant l'égalité des chances et l'indépendance économique de chacun des membres de la famille. Il accorde une attention particulière aux intérêts de l'enfant.

Revendications actuelles: Les revendications du parti s'inspirent du «modèle tessinois», modèle que le parti écologiste souhaite voir appliqué à toute la Suisse.

■ Interventions économiques:

- a. Uniformisation du système des allocations pour enfant au niveau fédéral ou introduction d'une rente pour enfant (au moins 600 francs par mois).
- b. Introduction d'un système de taxation individuelle, exonération du minimum vital, déduction des frais de garde des enfants du montant des impôts.
- c. Aide aux familles ciblée selon les besoins, sous la forme de prestations complémentaires.
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par l'assurance perte de gain d'une durée minimale de 14 semaines (compensation à hauteur de 100% du revenu moyen réalisé avant la perte de gain).

- e. Introduction d'un congé parental payé pour les mères et les pères (dans l'esprit de l'initiative parlementaire Teuscher, 01.438).
- f. Réduction ciblée des primes d'assurance-maladie pour les enfants.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants.
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

Union patronale suisse (UPS)

Principes fondamentaux: L'Union patronale suisse a véritablement commencé à se soucier de politique familiale vers la fin des années 1990, dans la foulée des changements conjoncturels et

Wengen (BE), juin 2004



LE PATRONAT ESTIME QUE L'INITIATIVE PRIVÉE ET LES réglementations internes des entreprises doivent être renforcées. L'USS estime que des mesures comme des salaires suffisants et l'égalité des salaires entre les femmes et les hommes sont nécessaires pour assurer aux familles le minimum vital.

en raison de l'importance croissante accordée à la famille. En 2001, l'UPS publiait en collaboration avec Pro Familia et pro juventute «Plate-forme pour la famille et l'emploi», base de discussion pour une politique familiale moderne vue par les milieux économiques. L'accent est principalement mis sur l'amélioration de la réinsertion professionnelle en cas de maternité et sur les obligations familiales (mesures visant à assurer une meilleure compatibilité entre la famille et l'exercice d'une profession). Selon la conception libérale de l'UPS, l'Etat ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire dans les mesures en faveur des familles.

Revendications actuelles: Le patronat estime que l'initiative privée et les réglementations internes des entreprises doivent être renforcées. Il rejette l'idée de dispositions légales contraignant les employeurs à assumer les coûts de prise en charge extra-familiale des enfants. L'UPS s'engage à intensifier la coopération entre les organisations actives en matière de politique familiale.

■ Interventions économiques:

- a. Coordination au niveau fédéral, mais non uniformisation, du système des allocations pour enfants.
- b. Egalité de traitement entre les couples mariés et les couples de concubins en matière d'impôt fédéral direct par l'introduction du splitting familial.
- c. Soutien financier aux familles dans le besoin au moyen de prestations complémentaires à la charge de la commune de domicile ou du canton.
- d. Congé maternité légal de huit semaines.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants (notamment programme d'impulsion de la Confédération selon l'initiative parlementaire Fehr, 00.403).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (création par les communes/cantons de périodes blocs, de cantines scolaires et d'écoles de jour).

Union syndicale suisse (USS)

Position fondamentale: L'USS n'a pas élaboré de concept proprement dit de politique familiale. En matière de sécurité sociale, elle souhaite une mise en adéquation avec les nouvelles formes de vie et de travail. Elle estime que des mesures comme des salaires suffisants et l'égalité des salaires entre les femmes et les hommes sont nécessaires pour assurer aux familles le minimum vital.

Revendications actuelles: Dans le domaine de la sécurité sociale, l'USS appelle de ses vœux les réformes suivantes touchant la politique familiale:

■ Interventions économiques:

- a. Remplacement de l'actuelle réglementation sur les allocations pour enfants et les déductions pour enfants par une rente pour enfant au niveau fédéral (dont le montant doit s'aligner au plus juste sur les coûts effectifs).
- b. Allègements fiscaux pour les familles à bas revenus et les «working poor» par la hausse des déductions pour enfants (du montant des impôts) et par l'introduction d'une déduction (limitée) au titre des frais de garde des enfants et des primes de l'assurance-maladie.
- c. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).
- d. Introduction d'un congé parental payé en faveur des mères et des pères.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Création de structures supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants (par un engagement accru des pouvoirs publics).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

Travail.Suisse

Position fondamentale: Créé fin 2002, Travail.Suisse est issu de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC) et de la Fédération des Sociétés suisses d'Employés (FSE). L'organi-

sation défend des valeurs sociales chrétiennes. Elle estime que la politique ne reconnaît pas suffisamment l'importance sociale de la famille. Constatant que le fait d'avoir des enfants se traduit actuellement par une augmentation du risque de pauvreté, l'organisation a lancé l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» (2003). Travail.Suisse demande principalement d'aider financièrement les familles à bas et à moyens revenus. L'organisation milite également en faveur de mesures assurant une meilleure compatibilité entre la vie de famille et l'exercice d'une profession.

Revendications actuelles: Concrètement, Travail.Suisse se prononce comme suit sur les différentes mesures de politique familiale:

■ **Interventions économiques:**

- a. Uniformisation des allocations pour enfants et des allocations de formation au niveau fédéral (selon son l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!»).
- b. Allègements fiscaux pour les familles avec enfants par la hausse des déductions pour enfants et par l'introduction d'une déduction des frais de garde des enfants; splitting familial.
- c. Versement ciblé de prestations complémentaires pour les familles dans le besoin (selon le modèle «tessinois»).
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).
- e. Introduction d'un congé parental payé en faveur des mères et des pères.

■ **Interventions socio-écologiques:**

- a. Création de structures supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants (par un engagement accru des pouvoirs publics).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

pro juventute

Position fondamentale: Fondation active au plan national, pro juventute s'emploie à défendre la cause des enfants, des jeunes et des familles. L'organisation milite en faveur de la bonne application de

la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Elle prône une approche ouverte du concept de famille, et considère que la garantie du minimum vital constitue une condition essentielle pour permettre aux enfants de grandir dans la dignité.

Revendications actuelles: S'agissant de politique familiale, pro juventute soutient les propositions suivantes au niveau fédéral:

■ **Interventions économiques:**

- a. Uniformisation des allocations pour enfants et des allocations de formation au niveau national.
- b. Allègements fiscaux en faveur des familles à bas et moyens revenus au moyen de bonifications fiscales et du splitting familial.
- c. Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus.
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).
- e. Introduction d'un congé de paternité payé.

■ **Interventions socio-écologiques:**

- a. Développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants, en particulier augmentation du nombre de places de crèches, de familles de jour, de jardins d'enfants et de garderies (soutien au programme d'impulsion de la Confédération).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

Pro Familia Suisse

Position fondamentale: Association faitière des organisations suisses dédiées à la famille, Pro Familia Suisse a défini sa position en matière de politique familiale dans sa Charte des familles de 1992. L'organisation a pour objectif de promouvoir la famille dans son ensemble, sur la base d'une conception ouverte de la famille.

Revendications actuelles: Les revendications de Pro Familia sont les suivantes:

■ Interventions économiques:

- a. Uniformisation des allocations pour enfants au niveau fédéral.
- b. Allègements fiscaux en faveur des familles par l'augmentation des déductions pour enfants, par l'introduction du splitting familial et d'une déduction au titre des frais de garde des enfants ainsi que des frais de réinsertion et de formation.
- c. Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus (selon les initiatives parlementaires Fehr 00.436 et Meier-Schatz 00.437).
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Création de structures supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants (en particulier programme d'impulsion de la Confédération selon l'initiative parlementaire Fehr 00.403).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)

Position fondamentale: La COFF a été instituée en 1995 en qualité de commission consultative du Département fédéral de l'intérieur (DFI) (voir sous 2.2). Elle est formée de membres d'organisations et d'instituts de recherche actifs dans le domaine de la politique familiale et de représentants de l'administration fédérale. La COFF défend une conception ouverte de la famille (selon la définition du rapport de 1982 «La politique familiale en Suisse»). Elle œuvre pour faire reconnaître les prestations fournies par la famille en faveur de la société et garantir le minimum vital aux familles.

Revendications actuelles: A moyen terme, la COFF (2000: 24-32) vise la mise en œuvre de huit lignes directrices de caractère stratégique. A savoir:

■ Interventions économiques:

- a. Uniformisation des allocations pour enfants au niveau fédéral.

TRAVAIL.SUISSE A LANCÉ L'INITIATIVE POPULAIRE

«Pour de plus justes allocations pour enfant!», et milite en faveur de mesures assurant une meilleure compatibilité entre la vie de famille et l'exercice d'une profession; pro jeunesse considère que la garantie du minimum vital constitue une condition essentielle pour permettre aux enfants de grandir dans la dignité.

- b. Remplacement du système actuel d'imposition des familles par le modèle de splitting familial.
- c. Introduction de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus (dans l'esprit du «modèle tessinois»).
- d. Introduction d'une allocation de maternité financée par le régime des APG d'une durée minimale de 14 semaines (selon l'initiative parlementaire Triponez, 01.426).
- e. Réduction ciblée des primes d'assurance-maladie pour les enfants.

■ Interventions socio-écologiques:

- a. Création de structures supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants (en particulier programme d'impulsion de la Confédération selon l'initiative parlementaire Fehr 00.403).
- b. Introduction d'un système scolaire et de formation conforme aux besoins des enfants et des parents (périodes blocs, cantines scolaires, écoles de jour).

Cantons et villes

Le rôle des cantons sur la scène de la politique familiale dépend essentiellement des coopérations que ceux-ci ont développées entre eux. Parmi les organismes qui exercent une influence dans ce domaine, mentionnons la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), ainsi que les conférences suisses des directeurs cantonaux des affaires sociales, de l'instruction publique et de la santé.

L'Initiative des villes forme un réseau d'une cinquantaine de villes membres et constitue une organisation spécialisée au sein de l'Union des villes suisses. Elle est le porte-parole des exigences des villes auprès de la Confédération et des cantons, et agit pour harmoniser le dispositif de sécurité sociale reposant sur la Confédération, les cantons et les communes.

Coalitions

Les coalitions seront abordées plus loin. Mentionnons toutefois deux d'entre elles qui ont joué un rôle particulièrement actif sur le front de la politique familiale.

Il s'agit d'une part de «Perspective – Politique familiale», qui défend le principe de la reconnaissance des prestations fournies par toutes les familles. Cinq organisations nationales – COFF, CSIAS, Pro Familia Suisse, pro juventute et l'Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale» – ont élaboré ensemble un catalogue cohérent de revendications faisant office de programme d'action.

Il s'agit d'autre part de la «Plate-forme pour la famille et l'emploi» (déjà mentionnée) dans le cadre de laquelle l'Union patronale suisse (UPS), en collaboration avec Pro Familia Suisse et pro juventute, défend le principe d'une meilleure compatibilité entre la vie de famille et l'exercice d'une profession.

3.2 Politique familiale et affaires parlementaires

La banque de données des affaires traitées par le Parlement permet de recenser les interventions de politique familiale soumises au Parlement entre 1990 et 2002. Les résultats obtenus sont purement quantitatifs et ne disent rien de l'importance des différentes interventions. La fréquence des interventions parlementaires nous donne cependant une bonne image de la place qu'occupe cette thématique dans les affaires du Parlement.

Après les élections de 1995, le nombre d'interventions par année traitant de ce sujet est passé de 4 à 10 et ce chiffre a encore doublé à la fin de la législature (10 en 1998 pour 21 en 1999). On dénombre une moyenne annuelle de 3 interventions parlementaires pour la législature 1992-1995, de 12 pour la législature 1996-1999 et de 18 pour celle de 2000-2003.⁴⁴ La grande majorité des propositions formulées pendant toute cette période concernent des mesures de caractère économique, avec un accent sur les allocations familiales au début des années 1990, puis sur d'autres prestations matérielles comme l'assurance-maternité, la fiscalité des familles, les avances sur pensions alimentaires et les assurances sociales.

Le niveau économique excepté, aucun autre niveau d'intervention ne se démarque véritablement. Toutefois, dès 1999, on observe une montée en nombre des revendications de caractère

socio-écologique (essentiellement demandes de structures supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants), amenant ce niveau d'intervention au deuxième rang des préoccupations.

En résumé, nous pouvons dire que depuis le début des années 1990, les positions et revendications exprimées en Suisse en matière de politique familiale s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de l'égalité des droits.⁴⁵

3.3 Coalitions de politique familiale

Au niveau fédéral, le débat politique sur les questions de politique familiale a principalement pour tribune le Parlement. Tout au long des années 1990, les différents acteurs n'ont guère modifié leur manière de considérer la politique familiale. Dans l'ensemble, leur approche rejoint les quatre conceptions définies sous 3.1. Ce qui est nouveau, par contre, ce sont les alliances que les partis ont été amenés à conclure entre eux. Il existe actuellement deux grandes coalitions qui défendent différents projets de réformes.

La première coalition (tendance socialiste/conservatrice) est formée de députés PS et PDC, ainsi que de représentants d'organisations et d'administrations extra-parlementaires: pro juventute, Pro Familia Suisse, COFF, Union syndicale suisse (en partie) et Travail.Suisse (en partie). Leur collaboration au niveau d'activités et de revendications débouche sur la constitution de sous-coalitions. L'objectif visé est toujours une compensation sociale des charges familiales. Le principe de compensation sociale prend en compte aussi bien l'aspect de redistribution que celui de la compensation entre les ménages avec enfants et ceux sans enfant. Ces groupements défendent le principe d'une solution fédérale en matière d'allocations familiales et l'introduction au niveau fédéral de prestations complémentaires liées au revenu. En effet, tous s'accordent sur le fait que le choix de fonder une famille ne saurait être à l'origine de discriminations économiques. Cette coalition met l'accent sur deux priorités: d'une part une redistribution verticale entre les différentes situations de vie, d'autre part une compensation horizontale entre les ménages avec enfants et ceux sans enfant.

DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 1990, LES POSITIONS ET revendications exprimées en Suisse en matière de politique familiale s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de l'égalité des droits.

La deuxième coalition (tendance socialiste/libérale et en partie chrétienne conservatrice) est essentiellement emmenée par des députés PS et PRD et par une partie du PDC. Elle œuvre aussi en collaboration avec d'autres groupements: Unions patronale suisse, pro jeunesse, Pro Familia Suisse, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Union syndicale suisse (en partie) et Travail.Suisse (en partie). Toutes ces organisations ont pour priorité commune l'amélioration des conditions de vie et de la compatibilité entre vie professionnelle et vie de famille. Il s'agit,

pour répondre à cette dernière revendication, de l'introduction d'une assurance-maternité pour les femmes professionnellement actives et du programme d'impulsion visant à développer les structures d'accueil extra-familial pour enfants. Les représentants de tendance libérale (PRD, Union patronale suisse) défendent en priorité des objectifs de caractère économique.

Concernant la fiscalité des familles, les positions des uns et des autres varient, ce qui explique que les deux constellations soient moins nettes sur le sujet. La réforme fiscale contient dif-

Tableau: Position des partis et des associations sur les différentes propositions de réformes en matière de politique familiale (Situation: 2001/2002)

	Partis gouvernementaux				Associations / Organisations / Commissions					
	PS	PRD	PDC	UDC	UPS	USS	TS	PJ	PF	COFF
Allocations pour enfants										
Solution fédérale uniforme	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Augmentation des allocations pour enfants	+	◇	◇	◇	◇	+	+	+	◇	+
Rente pour enfant (intégration d'une bonification fiscale)	+	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Prestations en cas de besoin en faveur des familles										
Solution fédérale «modèle tessinois»	+/-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Fiscalité										
Imposition individuelle / splitting	+	-	+/-	-	+	+/-	+	+	+	+
Augmentation des déductions pour enfants	-	+	+	+	◇	+	+	-/+	+	◇
Introduction de bonifications fiscales pour enfants	+	-	-	-	◇	+	◇	+	+	◇
Assurance-maternité										
14 semaines pour les femmes qui exercent une activité professionnelle	+	-/+	+	-	-	-/+	-/+	+	+	+
Assurance-maladie										
Augmentation des réductions de primes pour les familles/enfants	+	◇	+	◇	◇	◇	◇	◇	+	+
Infrastructure d'accueil extra-familial pour enfants										
Programme d'impulsion de crèches	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Introduction de périodes blocs dans les écoles	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Introduction d'écoles de jour	+	+	+	◇	+	+	+	+	+	+

BASS 2001, p. 11.

PDC: Parti démocrate-chrétien suisse
 PRD: Parti radical-démocratique suisse
 PS: Parti socialiste suisse
 UDC: Union démocratique du centre
 UPS: Union patronale suisse
 USS: Union syndicale suisse

TS: Travail.Suisse
 PJ: pro jeunesse
 PF: Pro Familia Suisse
 COFF: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales.

Signes:
 +: soutient la proposition
 -: rejette la proposition
 +/- ou -/+: le premier signe indique la position de fond; le second, la position défendue dans le cadre du projet politique actuel.
 ◇: sans avis.

⁴⁴ BASS 2002, p. 5 ss.

⁴⁵ Voir chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

férents volets (redistribution horizontale et verticale) et est fortement empreinte de considérations de valeurs. D'un côté, il y a la coalition favorable au splitting familial⁴⁶ (PS, Union patronale suisse, pro juventute, Pro Familia Suisse, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales), de l'autre celle qui défend le principe du splitting pour les couples mariés. Ce groupe est principalement formé de députés de tendance libérale et conservatrice (PRD, UDC) favorables à la proposition du Conseil fédéral de splitting partiel sans droit d'option⁴⁷.

4. Considérations finales

4.1 Compétences en matière de politique familiale

Le fédéralisme et la subsidiarité marquent de leur empreinte la politique familiale suisse. Si ces deux principes permettent une meilleure prise en considération des particularités régionales, ils présentent aussi l'inconvénient de freiner la mise en place d'une politique familiale efficace au niveau fédéral.

S'agissant des mesures de politique sociale, la Confédération est surtout compétente dans le domaine des assurances sociales. Pour les mesures de politique familiale qui relèvent de la compétence des cantons (p. ex. structures d'accueil pour enfants), elle est uniquement habilitée à fournir une aide financière et à définir des conditions correspondantes. Les cantons disposent ainsi d'une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre et l'exécution des mesures de politique familiale dans les domaines où la Confédération n'est pas compétente ou lorsque celle-ci n'a pas fait usage de sa prérogative. Il en résulte des systèmes parfois très hétérogènes d'un canton à l'autre, qui s'expliquent principalement par des particularités régionales. Pour ces raisons, nous dirons que le fédéralisme représente un obstacle à l'institution d'une politique familiale cohérente au niveau suisse.

La subsidiarité⁴⁸ entrave, elle aussi, une politique familiale à l'échelle nationale, puisqu'en application de ce principe, les dispositions en la matière s'élaborent dans la mesure du possible au niveau des cantons ou des communes. Souvent, les cantons et les communes dépendent toutefois de l'aide financière de

la Confédération, ce qui suppose l'aménagement de réglementations fédérales pouvant à leur tour être sources de conflits. Il en va de même à propos des familles. En leur qualité de «plus petite cellule de l'Etat», elles assument des tâches multiples et ont besoin, à ce titre, des ressources financières correspondantes. La compensation des charges des familles doit donc permettre d'indemniser des prestations fournies par la famille à la société, étant entendu que toutes les formes de vie doivent être prises en compte. S'ajoutent à cela les revendications des innombrables organisations privées, semi-privées et publiques, qui exercent une influence sur la mise en œuvre des mesures de politique familiale. Le fait que des actions soient conduites par de nombreux organismes entraîne certainement des synergies, mais cela engendre aussi des problèmes.

Le Rapport sur la famille de 1982 préconisait de revaloriser la Centrale pour les questions familiales (CQF), ce qui a été fait. Par ailleurs, la Confédération a institué la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). Par le travail de fond que cette commission a effectué, et par les réseaux qu'elle a établis, elle a contribué dans une large mesure à une meilleure connaissance des affaires familiales. Cela dit, une véritable collaboration entre les services de la Confédération, souvent très segmentés, et les nombreuses autres institutions de politique familiale tarde encore à se mettre en place; un certain flou règne à propos de compétences majeures. Des blocages résultent aussi de «cartels verticaux» entre des services de l'administration et des groupes concernés aux niveaux fédéral et cantonal. Enfin, de nouvelles modalités de financement entraînent une confusion supplémentaire.

4.2 Evolution de la politique familiale

La politique familiale est marquée par des tendances antagonistes. Si d'importantes améliorations se dessinent progressivement, le risque que celles-ci disparaissent à nouveau reste toutefois permanent.

Comme dans d'autres pays européens, on observe en Suisse depuis les années 1960 des changements sensibles dans la

**POUR LES MESURES DE POLITIQUE FAMILIALE QUI RE-
lèvent de la compétence des cantons (p. ex. struc-
tures d'accueil pour enfants), la Confédération est
uniquement habilitée à fournir une aide finan-
cière et à définir des conditions correspondantes.**



Lucerne (LU), décembre 2003

manière de considérer la famille et l'existence.⁴⁹ Le souhait d'adapter le droit de la famille à une nouvelle conception de la famille est exprimé depuis le milieu des années 1970. Dès lors, une approche émancipatrice commence à s'imposer et revendique une politique familiale qui se soucie de l'individu et améliore la situation de chacun des membres d'une famille, en particulier celle de la femme⁵⁰.

A partir du début des années 1990, le problème de l'insuffisance des revenus des familles se pose ouvertement. Les revendications de politique familiale portent principalement sur des mesures d'allègements en faveur des familles (compensation des charges familiales, fiscalité des familles, assurance-maternité) et sur une meilleure compatibilité entre les impératifs familiaux et l'exercice d'une profession. Pourtant, les finances publiques déficitaires ne permettent pas d'y donner suite. Le «frein à l'endette-

ment» contribue lui aussi à stopper l'extension de la sécurité sociale. Les différentes mesures de politique familiale sont souvent discutées séparément et des concepts cohérents font défaut.

Aujourd'hui comme hier, la politique familiale de la Suisse reste peu développée, comme le montre clairement une comparaison avec d'autres pays européens.⁵¹ En Suisse, l'Etat reste très en retrait dans ce domaine; les mesures visant à soutenir et à protéger les familles sont relativement peu nombreuses. Par conséquent, nombre de propositions majeures formulées dans le cadre du Rapport sur la famille de 1982 gardent toute leur actualité. Elles supposent une redistribution des compétences entre la Confédération et les cantons. Il y a lieu, par ailleurs, de s'interroger sur la conception visant à considérer la famille comme une affaire strictement privée, ce qui la soustrairait à toute ouverture.

⁴⁶ Le splitting familial prévoit que chaque contribuable est imposé séparément. Les couples qui ont encore des enfants mineurs ou en formation peuvent demander un splitting total (les revenus des conjoints sont additionnés et imposés au taux applicable à la moitié du revenu).

⁴⁷ Dans la variante «splitting partiel sans droit d'option», les revenus des époux (avec ou sans enfants) s'additionnent, comme dans le système actuellement en vigueur. La nouveauté réside dans le fait que la progression fiscale se détermine en divisant les revenus totaux des époux par un coefficient de 1,9 (proposition du Conseil fédéral). Avec la formule «splitting partiel sans droit d'option», les couples de concubins ne bénéficient pas des avantages du splitting.

⁴⁸ Blaser, Markus 2003, p. 323.

⁴⁹ Outre la famille «traditionnelle» avec père, mère et enfants communs vivant sous le même toit, toujours plus nombreux sont les ménages de concubins avec enfants, les familles monoparentales, les familles recomposées, les familles sans enfant et les ménages homosexuels.

⁵⁰ Fux, Beat 1994, p. 328.

⁵¹ Voir le chapitre «La politique familiale de la Suisse en comparaison européenne».

Depuis la deuxième moitié des années 1990, de nouvelles tendances deviennent perceptibles: la nouvelle Constitution fédérale de 1999 contient plusieurs articles (art. 11, 14 et 116) ayant trait à la politique familiale. Elle consacre aussi expressément un article aux buts sociaux (art. 41). Le concept de famille qui y est défini prend en compte la diversité des formes de familles.

L'élaboration de nouvelles lois ou la révision de lois existantes, par exemple en matière d'égalité des droits, de protection des enfants et de sécurité sociale, a également permis de faire avancer la politique familiale. Ce domaine gagne donc de l'importance, comme en témoignent les débats politiques qui lui sont consacrés et les interventions traitées au Parlement. De nouvelles possibilités s'ouvrent. Il convient de renforcer le travail de lobbying autour des questions de politique familiale et d'accorder davantage de poids aux revendications formulées.

Les relations qu'entretiennent les cantons entre eux sont autant d'occasions de faire progresser la politique familiale. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) constitue un élément déterminant de cette collaboration. Elle agit notamment par l'intermédiaire des conférences des directeurs des départements cantonaux concernés. Ces conférences ont élaboré une structure de travail efficace en rapport avec les compétences dévolues aux cantons. Les conférences plus particulièrement concernées ici sont les conférences suisses des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sociales et de la santé. Il existe également des conférences réunissant des spécialistes de l'administration. Ces collaborations au niveau fédéral et régional sont importantes dans une optique d'échange de connaissances et d'expériences (application de lois fédérales). Les concordats entre les cantons constituent encore d'autres types de réseaux transversaux. Enfin, des groupements de cantons forment de nouvelles alliances, par exemple «Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) ou «Verbund Kantone der Innerschweiz» en Suisse centrale. Des fusions cantonales sont actuellement aussi en discussion (GE et VD).

L'intensification de la collaboration se heurte cependant à deux obstacles non négligeables, auxquels les affaires de politique familiale et de politique sociale n'échappent pas. Il s'agit

d'une part des différences existant entre les groupes linguistiques, d'autre part du clivage entre les cantons plutôt progressistes et ceux plutôt conservateurs. Des différences apparaissent quand il est question, par exemple, d'assurance-maternité ou de déductions fiscales pour enfants. Les cantons francophones et italophone sont plus ouverts sur les questions de politique familiale et orientent davantage leur politique sur les personnes socialement défavorisées. Un clivage existe aussi entre les cantons ruraux, plutôt conservateurs, et les cantons urbains, plutôt progressistes. Cette opposition est quelque peu atténuée par le fait que la plupart des cantons possèdent des gouvernements de coalitions. Dans la majorité des cas, au moins trois partis siègent dans les exécutifs cantonaux.

4.3 Acteurs de la politique familiale

S'agissant des acteurs de la politique familiale, trois constats s'imposent: d'abord, la place toujours plus importante qu'occupent les partis politiques; ensuite, la collaboration complexe entre les différents acteurs; enfin, les interactions fructueuses entre politique et science.

■ Importance des partis politiques: au niveau fédéral, les partis au gouvernement (PS, PDC, PRD, UDC) se montrent les plus concernés par les questions de politique familiale. Leur rôle est déterminant quand il s'agit de fixer les agendas et d'assurer l'information du public. Dans les années 1990, un rapprochement entre les partis sur des objectifs importants de politique familiale a pu être observé. Reste l'exception de l'UDC qui s'oppose à tout développement des activités de l'Etat en la matière.

■ Collaboration entre les différents acteurs: au niveau fédéral, la politique familiale est affaire d'alliances. Il est surtout question ici des relations plus ou moins complexes qui existent entre des députés et certains groupes d'intérêts. Des contacts sont aussi noués avec des organisations certes actives en matière de politique familiale, mais dont les motivations divergent parfois fortement. Parmi les raisons amenant une organisation à s'engager en faveur de la politique familiale, citons la promotion idéologique de l'institution familiale, l'amélioration de la situation de la femme, la défense des

S'AGISSANT DES ACTEURS, ON PEUT NOTER LA PLACE toujours plus importante qu'occupent les partis politiques, la collaboration complexe entre les différents acteurs, et les interactions fructueuses entre politique et science.

intérêts des enfants ou la lutte contre la pauvreté. Les actions portent sur deux types de mesures: économiques et socio-écologiques. Les mesures économiques visent à améliorer la situation financière de la famille, par exemple par le biais d'une augmentation des allocations familiales, tandis que les mesures socio-écologiques s'efforcent d'agir sur l'environnement et les conditions cadres des familles. Les associations et les fondations, entre autres, constituent ainsi des acteurs non négligeables de la politique familiale.

■ **Lien entre la politique et la science:** les résultats d'études scientifiques contribuent à sensibiliser les différents acteurs de la politique familiale à l'importance que celle-ci revêt. Parmi les études particulièrement sensibles sur la question, mentionnons celles consacrées au coût des enfants et aux charges des familles. Ces études ont pour mérite d'inspirer des interventions parlementaires et servent de bases décisionnelles.

4.4 Bilan

Des mesures de politique familiale au plan fédéral supposent l'existence d'un concept cohérent en faveur d'une politique familiale suisse reconnue politiquement et socialement, et permettant un traitement pluridisciplinaire des dossiers. Il incombe à la Confédération de développer la coopération entre les différents acteurs de la scène de la politique familiale, d'accorder davantage de poids à la politique familiale en la défendant avec conviction, et d'assurer une bonne information du public quant à la situation des familles et aux mesures correspondantes.

Un véritable débat sur la politique familiale peut contribuer à mieux définir les mesures et à les faire reposer sur une base plus large. Les principaux thèmes de la politique familiale sont: la compatibilité entre le travail domestique, les tâches d'éducation, la garde des enfants et l'exercice d'une profession; l'introduction d'une allocation au niveau fédéral pour tous les enfants; l'imposition individuelle au titre des impôts directs à tous les niveaux (Confédération, cantons, communes); la déduction directe du montant des impôts des coûts sociaux liés aux enfants (assurance-maladie, formation, accueil extra-familial pour

enfants); l'introduction du modèle tessinois au niveau fédéral; et la création d'une assurance-maternité pour toutes les femmes, sans distinction. Il incombe également à la Confédération de s'assurer de manière permanente de l'efficacité des mesures en vigueur.

5. Bibliographie

- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz. Beiträge zur sozialen Sicherheit, hg. vom Bundesamt für Sozialversicherung. EDMZ. Bern.
- Baumann, Felix (2003):** Stipendien, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Bigler-Eggenberger, Margrith (2002):** Art. 41, dans: Ehrenzeller, Bernhard; Mastronardi; Schweizer, Rainer J.; Vallender, Klaus A. (Hg.): Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich.
- Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004):** Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Blaser, Markus (2003):** Subsidiarität, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Brechbühl, Jürg (2003):** Reform der sozialen Sicherheit im politischen Entscheidungsprozess. Referat gehalten am 29.05. 1999 am Lenzburger Kolloquium. Document sur Internet: <http://www.bsv.admin.ch/blind/aktuell/referate/d/99052901.htm>
- Bundesamt für Sozialversicherung/ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (1995):** Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Bern.
- Bundesamt für Statistik (1996):** Auf dem Weg zur Gleichstellung? Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2002):** Wer fordert was in der Schweizerischen Familienpolitik. Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2001):** Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik. Bern.
- Dafflon, Bernard (2003):** *La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis*, Editions Réalités sociales, Lausanne.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (2000):** Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der EKFF. Bern.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, dans: Familienfragen, (2)1999.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs. Berlin.
- Gerber Jenni, Regula (2003):** Kinderrechte, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stirnsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia (2004):** Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Groupe de travail «Rapport sur la famille» (1982):** «La politique familiale en Suisse». Rapport final présenté au Chef du DFL. Berne.
- Kühne, Klaus (1997):** Soziale Arbeit in der Schweiz, dans: Puhl, Ria; Maas, Udo (Hg.): Soziale Arbeit in Europa: Organisationsstrukturen, Arbeitsfelder und Methoden im Vergleich. Weinheim.
- Kutzner, Stefan (2003):** Familienpolitik, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Lüscher, Kurt (2003):** Zur Geschichte der Familienpolitik in der Schweiz, dans: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Bern.
- Rapport (1995):** Enfance maltraitée en Suisse, Avis du Conseil fédéral, Berne. (Commande: <http://www.bbl.admin.ch>, numéro de commande: 035.572.)
- Rapport (1992):** Enfance maltraitée en Suisse, Berne. Publication dans la Feuille fédérale (FF 1995 IV14). Commande: idem rapport 1995.

Rickenbacher, Iwan (2003): Die Familie als politisches Thema, dans: Familienfragen, (1) 2003.

Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas (2004): Familienpolitik auf Bundesebene. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.

Wullschleger, Stephan (2003): Föderalismus, dans: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.

LA POLITIQUE FAMILIALE DANS LES CANTONS ET LES COMMUNES

En Suisse, de nombreux aspects de la politique familiale dépendent des cantons et des communes. Ceux-ci bénéficient d'une grande liberté dans le choix de leurs priorités et dans la réalisation de leurs tâches, d'où d'importantes différences entre régions. Les prestations financières relèvent essentiellement des cantons, alors que l'accueil extra-familial des enfants représente le fer de lance des communes.

Dans ce chapitre, l'analyse porte sur quatre cantons – Vaud, Zurich, Lucerne et Tessin ainsi que sur quatre centres régionaux et quatre centres de moyenne importance appartenant à ces cantons.

Cette étude se penche sur les deux **problématiques** suivantes:

■ D'une part, elle doit présenter la *situation de la politique familiale* dans différents cantons et communes choisis, et répondre à plusieurs questions: Quelles sont les activités entreprises par les cantons et les communes en matière de politique familiale? Quels sont les principaux aspects sur lesquels portent l'engagement des cantons et celui des communes? Qui participe à la mise en œuvre des mesures de politique familiale?

■ D'autre part, elle vise à observer et à analyser l'*évolution et le mode de fonctionnement* de la politique familiale cantonale et communale depuis le début des années 1990. Les questions portent notamment sur les groupes dont l'activité en matière de politique familiale a été déterminante, leurs convictions, les coopérations et coalitions avec leurs partenaires, et les événements ayant eu une influence sur l'évolution de la politique familiale.

Le **choix des cantons** n'a pas été fait sur la base de critères de représentativité. Il importait principalement de tenir compte de trois des quatre régions linguistiques (Suisse alémanique, romande et italienne). Ont également été prises en considération des caractéristiques économiques et politico-culturelles qui, selon la littérature spécifique à ce domaine, jouent un rôle déterminant dans l'orientation de la politique familiale.

■ **Orientation socio-économique (urbanisation):** Les souhaits exprimés en matière de politique familiale ainsi que le besoin de mesures de soutien aux familles sont plus manifestes dans les grandes villes ou les centres urbains. Aussi, les prestations destinées aux familles et la pression politique en faveur d'un engagement dans le domaine de la politique familiale devraient-elles être plus importantes dans les villes que dans les régions rurales ou périphériques.

■ **Orientation politique:** La coloration politique des cantons et des villes devrait également avoir une influence sur la dynamique de la politique familiale et sur l'élaboration des programmes politiques dans ce domaine.

■ **Orientation confessionnelle:** En sociologie familiale, on trouve le postulat suivant: l'importance que la société accorde à la politique familiale est notamment enracinée dans la doctrine sociale catholique. On peut donc partir du principe que dans les cantons catholiques, ces valeurs sociales ont aussi une influence sur l'aménagement de la politique familiale.

Le tableau 1 présente les cantons et les villes choisis pour cette étude. Dans le choix des communes ont été retenus pour chaque canton la capitale ou le centre urbain le plus important, ainsi qu'une ville de taille moyenne correspondant à un centre régional.

Les données et les informations nécessaires concernant les cantons et les villes¹ choisis ont été recueillies par une analyse des différents documents disponibles (textes de lois, ordonnances, procès-verbaux de séances, plans directeurs, rapports,

etc.) et de la littérature concernant la politique familiale dans les cantons et les villes. Des interviews de quelque 50 experts des administrations publiques et de personnalités actives dans le domaine de la politique familiale dans les cantons et les communes étudiés sont venus compléter ce matériel.²

A l'échelon cantonal comme à l'échelon communal, la politique familiale peut être examinée sous **trois angles différents**:

■ **La situation actuelle des prestations et des mesures de politique familiale**

Cet aspect comprend les différentes prestations et mesures des pouvoirs publics. On distingue les prestations matérielles ou financières allouées par les pouvoirs publics en fonction des objectifs définis en matière de politique familiale, et les prestations non monétaires offertes en tant que mesures de soutien aux

familles ou à leurs membres par les cantons et les communes. Ces dernières englobent différentes interventions socio-écologiques, pédagogiques et au sein de la famille, telles qu'elles ont été définies au chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?» du présent rapport.

■ **Les acteurs**

Il s'agit de mettre en évidence les acteurs – Parlement, gouvernement, administration, organisations et institutions – participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique familiale aux échelons cantonal et communal, ainsi que les coopérations et les coalitions entre les acteurs.

■ **L'évolution de la politique familiale depuis le début des années 1990**

A première vue, la politique familiale s'est considérablement

Tableau 1: Les cantons et les villes choisis

Canton Ville	Population	Langue	Urbanisation / Type de commune	Orientation politique	Orientation confessionnelle
Zurich	1 200 000	allemand	élevée	libérale / conservatrice	protestante
Zurich	362 000	allemand	grand centre	sociale-démocrate / libérale	protestante
Uster	30 000	allemand	centre régional dans une grande agglomération urbaine	libérale / conservatrice	protestante
Lucerne	345 000	allemand	faible	démocrate-chrétienne / libérale	catholique
Lucerne	57 000	allemand	centre de moyenne importance	coalition de 5 partis	catholique
Sursee	8 000	allemand	centre régional rural	démocrate-chrétienne / conservatrice	catholique
Vaud	628 000	français	moyenne	libérale / conservatrice	plutôt protestante
Lausanne	116 000	français	grand centre	sociale-démocrate	aujourd'hui plutôt catholique
Yverdon	23 400	français	centre régional rural	majorités changeantes	protestante
Tessin	310 000	italien	moyenne	libérale / démocrate-chrétienne	catholique
Lugano	29 000	italien	centre de moyenne importance	libérale	catholique
Locarno	15 000	italien	centre régional	libérale / démocrate-chrétienne	catholique

¹ Voir Grossenbacher, Silvia 1987; Commission fédérale pour les questions féminines 1992; Cuénod, François 1995; Richard-De Paolis, Paola 1995; Hauser-Schönbächler, Gerhard 2002; Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2002.

² Le présent rapport constitue la synthèse d'une analyse détaillée: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004): Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Office fédéral des assurances sociales, Berne.

modifiée et étendue ces dix dernières années dans certains cantons et communes. Seront analysés l'évolution et les événements économiques ayant contribué à cette dynamique de la politique familiale.

1. La politique familiale à l'échelon cantonal

1.1 Prestations et mesures de politique familiale

Le tableau 2 présente pour les quatre cantons étudiés un compte-rendu des principales prestations destinées aux familles. Il comprend à la fois les mesures économiques et les mesures non monétaires. Les bases constitutionnelles et légales, ainsi que les prestations en faveur des familles (mesures de soutien financier ou non monétaire), seront examinées plus en détail par la suite.

1.1.1 Bases

Principes et objectifs de politique familiale au niveau constitutionnel

Parmi les quatre cantons sur lesquels porte l'analyse, les *cantons de Vaud et du Tessin* ont fixé des objectifs importants et des dispositions en matière de politique familiale dans leur constitution. La nouvelle constitution vaudoise, entrée en vigueur en avril 2003, garantit le droit au mariage et le droit de fonder une famille, mais reconnaît la liberté de choisir une autre forme de vie commune (art. 14). Elle établit la responsabilité du canton en ce qui concerne la protection des enfants, des jeunes et des personnes dépendantes (art. 63). La nouvelle constitution cantonale prévoit que chaque famille doit pouvoir bénéficier d'allocations familiales (art. 63). Elle stipule que le canton doit, en l'absence d'une réglementation fédérale, mettre sur pied un dispositif d'assurance-maternité cantonale d'ici à 2006 au plus tard (art. 64). En outre, le canton doit veiller à ce que chacun puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables. Le canton doit encourager à cet effet la mise à disposition de logements à loyer modéré et la création d'un système d'aide personnalisée au logement (art. 67). La mise en œuvre de ces principes constitutionnels et leur application sont en partie encore en cours d'élaboration.

Dans la constitution du canton du Tessin sont réglementés le soutien aux familles dans les tâches qui leur incombent et le droit des enfants à disposer de conditions appropriées pour leur développement. La sécurité financière nécessaire aux femmes avant et après la naissance d'un enfant doit être assurée. La constitution tessinoise fixe également que chacun doit disposer d'un logement adapté à ses besoins, et ce à des conditions financières acceptables (art. 14).

Le projet du Conseil constitutionnel chargé d'élaborer la nouvelle constitution du *canton de Zurich* – en procédure de consultation publique lors de l'élaboration de ce rapport – comporte les dispositions suivantes à l'article 124 concernant la jeunesse et la famille: «Le canton et les communes soutiennent la famille, en tant que communauté d'adultes et d'enfants, dans la réalisation des tâches qui lui incombent. Le canton encourage les mesures visant à protéger et intégrer les enfants et les jeunes. Il veille à ce que la jeunesse et la famille bénéficient, au niveau régional, d'un service d'aide approprié aux besoins. Il pourvoit à une assurance-maternité.»

Le *canton de Lucerne* ne dispose encore d'aucune base constitutionnelle en ce qui concerne les principes de politique familiale. Une nouvelle constitution est toutefois en cours d'élaboration.

Les exemples des cantons de Vaud et de Zurich montrent que, depuis peu, les objectifs de politique familiale et les responsabilités de l'Etat en la matière sont ancrés au niveau constitutionnel. Il apparaît ainsi clairement qu'à l'échelon cantonal, la politique familiale est considérée explicitement comme une tâche incombant à la collectivité.

Objectifs au niveau législatif

L'importance accordée à la politique familiale ressort d'abord des objectifs fixés dans les différentes législations cantonales, principalement en ce qui concerne les aides financières. Dans ce contexte, c'est le *canton du Tessin* qui a formulé les objectifs les plus détaillés dans la Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF). Ils sont axés sur la justice sociale, tout en garantissant le droit à une descendance, et ce indépendamment de la capacité économique de la famille. Ils prévoient également la liberté d'or-

A PREMIÈRE VUE, LA POLITIQUE FAMILIALE S'EST considérablement modifiée et étendue ces dix dernières années dans certains cantons et communes.

ganiser sa vie pour exercer une activité professionnelle parallèlement à l'accomplissement des tâches familiales. Il ressort clairement de la formulation de ces objectifs que le Tessin pratique une politique familiale cantonale explicite. Sur le plan législatif, il dispose de compétences étendues pour soutenir les familles et encourager les différentes formes de vie familiale.

Plusieurs lois du *canton de Zurich* (Jugendhilfegesetz, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe ou Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz) contiennent également des objectifs importants en matière de politique familiale. Dans le *canton*

de Lucerne, seule la base légale sur laquelle repose l'allocation de maternité formule des objectifs dans ce domaine. L'allocation de maternité vise à éviter qu'une mère soit obligée de recourir à l'aide sociale pour des raisons économiques à cause d'une naissance. Le minimum vital nécessaire est ainsi garanti à la famille. La législation du *canton de Vaud* ne contient aucun objectif explicite concernant la politique familiale.

Plans directeurs et études scientifiques

Dans les quatre cantons, des rapports fondamentaux sur la politique familiale et des plans directeurs ont été élaborés, mais à

Tableau 2: Compte-rendu des principales prestations en faveur des familles dans les cantons

	Prestations financières	Mesures de soutien non monétaire
Zurich	Allègements fiscaux (déductions pour enfants à charge) Allocations familiales ou pour enfants Réduction des primes d'assurance-maladie Aide sociale Bourses Avances sur pensions alimentaires Prestations versées aux parents en fonction des besoins	Structures d'accueil extra-familial déléguées aux communes et à des organismes privés Encouragement à la construction de logements Services de conseil dans les Secrétariats de district à la jeunesse (Bezirksjugendsekretariate) et à travers des organismes privés Soutien modeste apporté au sein de la famille (exception: Commission cantonale pour la protection de l'enfance)
Lucerne	Allègements fiscaux (déductions pour enfants à charge) Allocations familiales ou pour enfants Réduction des primes d'assurance-maladie Aide sociale Bourses Avances sur pensions alimentaires Allocation de maternité	Structures d'accueil extra-familial déléguées aux communes et à des organismes privés Encouragement à la construction de logements Service social cantonal: service de contact et de coordination pour les questions familiales Services de conseil dans les centres régionaux Soutien modeste au sein de la famille (exception: Service de protection de l'enfance / Fachstelle Kinderschutz)
Vaud	Allègements fiscaux (déductions pour enfants à charge) Allocations familiales ou pour enfants Réduction des primes d'assurance-maladie Aide sociale Bourses Avances sur pensions alimentaires Allocation de maternité	Structures d'accueil extra-familial; engagement du canton par le financement Pas de mesures dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements (le principe constitutionnel existe mais n'a pas encore été appliqué) Services de conseil dans les centres régionaux Soutien modeste apporté au sein de la famille (exception: Déléguee cantonale à l'enfance)
Tessin	Allègements fiscaux (déductions pour enfants à charge) Allocations familiales ou pour enfants Prestations liées au besoin pour familles et enfants («modèle tessinois») Réduction des primes d'assurance-maladie Aide sociale Bourses Avances sur pensions alimentaires	Structures d'accueil extra-familial; engagement du canton par le financement Encouragement à la construction de logements Services de conseil; engagement du canton par le financement Soutien modeste apporté au sein de la famille; engagement du canton par le financement

des degrés divers. En 1993 déjà, une étude comparative de l'infrastructure et des coûts des institutions de garde des enfants en bas âge dans les cantons de Genève, Vaud, Berne et Zurich, ainsi que dans les chefs-lieux de ces cantons, avait été publiée.³

Il est frappant de constater que le *canton de Zurich*, dont la politique familiale est moins marquée à l'échelon cantonal que celle des autres cantons, dispose de trois études importantes relativement récentes sur la politique familiale: un rapport sur la situation de la famille dans le canton⁴, une étude sur la pauvreté et le risque d'indigence dans le canton portant sur la période 1991-2001⁵ (2002), ainsi que le rapport social du canton de Zurich pour l'année 2001⁶. Ces études approfondies n'ont toutefois pas suscité un engagement plus explicite du canton sur le terrain de la politique familiale.

Le «rapport Métrailler» a été réalisé en 2002 dans le *canton de Vaud*. Ce rapport examine les besoins en ce qui concerne les

structures d'accueil extra-familial, ainsi que les formes de financement possibles.

Dans le *canton de Lucerne*, une conception générale de politique familiale a été élaborée en 2002; il existe également un projet de plan directeur pour la famille.

Enfin, le *canton du Tessin* dispose d'un rapport sur la politique familiale au Tessin⁷ publié en 1998. Ce canton est le seul parmi les quatre à avoir mandaté deux études scientifiques externes visant à évaluer les effets de sa loi centrale de politique familiale, la Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF). Ces études ont permis d'obtenir bon nombre d'informations importantes et nécessaires pour la révision de cette loi, prévue prochainement. Elles ont notamment souligné que l'efficacité des diverses mesures de politique familiale dépend de la manière dont elles s'intègrent dans l'ensemble de la politique cantonale. Ces études ont permis de formuler une politique familiale cantonale globale.

Fribourg (FR), juin 2004



DANS PLUSIEURS CANTONS, LES FRAIS LIÉS À L'ACCUEIL extra-familial sont en partie déductibles du revenu imposable.

1.1.2 Prestations financières

Tous les cantons sur lesquels porte l'étude octroient des allocations familiales, des allègements fiscaux aux familles, des prestations liées au besoin destinées aux familles par le biais de l'aide sociale et des allocations de maternité, ainsi que d'autres prestations matérielles, telles que la réduction des primes d'assurance-maladie, des bourses, etc. On observe toutefois certaines différences d'un canton à l'autre en ce qui concerne le montant des différents subsides et le droit aux prestations.

Comme le montre l'analyse de la politique familiale à l'échelon cantonal ci-après, c'est dans le domaine des prestations financières – qu'elles soient ou non liées au besoin – que l'engagement des cantons en faveur de la famille est le plus marqué; cet engagement repose sur des bases légales.

Imposition des familles

Dans tous les cantons, l'imposition des familles est réglée par la loi fiscale cantonale. Tous appliquent l'imposition des époux, c'est-à-dire l'imposition commune des revenus des époux. Les désavantages qui en découlent pour les couples mariés par rapport aux couples concubins (en raison de la progression) sont atténués par différentes méthodes de rectification (double tarification, déductions du salaire, système de splitting, etc.). Ces rectifications ne constituent qu'une partie de l'allègement fiscal des familles, l'autre découlant des déductions pour enfants. Il s'agit de déductions pour les enfants mineurs, ainsi que pour les enfants majeurs qui suivent une formation professionnelle et qui sont principalement à la charge de la personne soumise aux impôts. Le montant des déductions varie selon les cantons. Une comparaison au niveau national montre que le *canton du Tessin* vient en tête en ce qui concerne les déductions pour les enfants mineurs (env. 10 000 francs par enfant). Les *cantons de Zurich et de Lucerne* se situent dans la moyenne des cantons suisses.

Le *canton de Vaud* utilise un système d'évaluation totalement différent et ne peut donc pas être inclus dans cette comparaison. Le système fiscal vaudois est basé sur ce que l'on appelle le quotient familial. Celui-ci se base sur le revenu imposable et aug-

mente de 0,5 pour chaque enfant, induisant ainsi une diminution du montant de l'impôt dû.⁸ Dans ce système d'imposition, la réduction d'impôts est d'autant plus grande que le revenu imposable est élevé. Avec la révision de la loi fiscale en 2000, un plafonnement de la réduction a été introduit pour contrer cet effet. On note aussi de très grandes différences entre les cantons en ce qui concerne les déductions pour enfants en formation. Dans le canton de Lucerne, par exemple, on peut déduire jusqu'à 9 000 francs.

Dans plusieurs cantons, les frais liés à l'accueil extra-familial sont en partie déductibles du revenu imposable. Le *canton de Zurich* autorise une déduction de 3 000 francs pour les enfants de moins de 15 ans dans la mesure où la garde est effectuée par des tiers. Ceci s'applique aux familles monoparentales, ainsi qu'aux couples imposables vivant sous le même toit si les deux conjoints ont une activité lucrative ou si l'un des deux est invalide. Dans le *canton de Lucerne*, le montant maximal déductible est de 2 300 francs et dans le *canton de Vaud* de 1 200 francs. Le *canton du Tessin* n'accorde aucune déduction pour les frais de garde des enfants.

Tableau 3: Allocations pour enfants (2004)

	Montant minimal des allocations pour enfants en fonction de l'âge, par enfant
Zurich	Fr. 170.– pour les enfants jusqu'à 12 ans Fr. 195.– pour les enfants de 12 à 16 ans ainsi que pour les jeunes en formation de 16 à 25 ans et les jeunes handicapés de 16 à 20 ans
Lucerne	Fr. 180.– pour les enfants jusqu'à 12 ans Fr. 200.– pour les enfants de 12 à 16 ans Fr. 230.– pour les jeunes de 16 à 25 ans en formation et les jeunes handicapés de 16 à 18 ans
Vaud	Fr. 150.– pour les enfants jusqu'à 16 ans (allocation supplémentaire de Fr. 170.– dès le 3 ^e enfant) Fr. 195.– pour les jeunes de 16 à 25 ans en formation et les jeunes handicapés de 16 à 20 ans (allocation supplémentaire de Fr. 170.– dès le 3 ^e enfant)
Tessin	Fr. 183.– pour les enfants jusqu'à 15 ans, ainsi que pour les jeunes en formation et les jeunes handicapés de 15 à 20 ans

³ Skrivan, Monique 1993.

⁴ Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich (Familienbericht), 2002.

⁵ Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zurich 1991-2001, 2002.

⁶ Sozialbericht Kanton Zurich 2001, 2002.

⁷ Politica familiare in Ticino, 1998.

⁸ Le point de départ est la personne célibataire, avec un quotient de 1. On applique à un couple un quotient de 1,8. Le quotient augmente de 0,5 pour chaque enfant. Pour un couple avec trois enfants, le quotient appliqué est ainsi de 3,3.

Allocations pour enfants et allocations familiales

Tous les cantons disposent de bases légales pour le versement des allocations pour enfants. Ces allocations sont échelonnées en fonction de l'âge dans les cantons de Zurich et de Lucerne. Dans le canton de Vaud, les montants sont plus élevés pour les familles ayant plusieurs enfants. Le montant des allocations diffère selon les cantons. Le tableau 3 (p. 149) présente une comparaison entre les quatre cantons.

Par rapport à l'ensemble des cantons suisses, les allocations pour enfants versées dans les quatre cantons étudiés se situent largement dans la moyenne. Viennent en tête, sur le plan national, les cantons de Zoug et du Valais. Le canton de Zoug verse une allocation de 250 francs (300 francs dès le 3^e enfant). Dans le canton du Valais, les allocations pour enfants vont de 260 francs (1^{er} et 2^e enfant) à 344 francs (à partir du 3^e enfant). Le canton du Valais connaît en outre une allocation de formation se montant à 360 francs. (444 francs dès le 3^e enfant). L'application des allocations pour enfants s'effectue par le biais des caisses cantonales ou privées de compensation pour allocations familiales.

Le *canton du Tessin* dispose d'une base légale étendue pour régler les aides octroyées aux familles. La Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF) prévoit quatre formes d'allocations familiales:

- pour les salariés, une allocation pour enfants jusqu'à 15 ans en tant qu'allocation de base;
- pour les salariés, une allocation pour jeunes en formation de 15 à 20 ans;
- pour les salariés, une allocation pour jeunes handicapés de 15 à 20 ans;
- pour les familles de condition économique modeste, des allocations complémentaires ou des allocations pour enfants en bas âge qui couvrent les besoins vitaux des enfants ou de la famille.

L'objectif déclaré de cette loi est d'assurer la possibilité de fonder une famille. Elle doit aussi garantir les soins, la prise en charge et l'éducation des enfants, indépendamment de la capa-

cité économique des parents ou des personnes exerçant l'autorité parentale. Dans le contexte des prestations matérielles octroyées par le canton du Tessin, il y a lieu de mentionner encore la législation visant à harmoniser toutes les prestations sociales (critères d'accès et d'évaluation, ordre de priorité des différentes interventions économiques): la Legge sull'armonizzazione e la coordinazione delle prestazioni social (LAPS).

Dans la loi vaudoise sur les allocations familiales (LVAF), le *canton de Vaud* a créé, parallèlement à l'allocation de maternité⁹, un Fonds cantonal pour la famille sous la forme d'une fondation. Ce fonds est financé par les contributions des caisses de compensation pour allocations familiales. L'aide consiste en une prestation en espèces unique ou périodique octroyée à des familles domiciliées dans le canton de Vaud dont les ressources sont modestes. Cette aide intervient de manière subsidiaire par rapport aux prestations sociales prévues par la loi. Le conseil de fondation nommé par le Conseil d'Etat se charge de l'octroi des aides.

Dans cette même loi est aussi inscrite, depuis 1999, une allocation liée au besoin pour les familles s'occupant à domicile d'enfants légèrement handicapés. Cette allocation est destinée à soutenir la famille, lorsqu'un des parents doit renoncer entièrement ou en partie à une activité lucrative pour prendre en charge un enfant handicapé. Le montant mensuel se situe entre 180 et 550 francs. Il vise à couvrir certains frais particuliers qui ne sont pas pris en charge par d'autres prestations publiques (aide sociale, assurances sociales). Cette allocation est versée à partir de la deuxième année et jusqu'à 18 ans révolus. Le revenu imposable de la famille ne doit toutefois pas dépasser 70 000 francs. C'est l'Office AI cantonal qui traite les demandes, prend la décision et s'occupe du versement. Cette allocation est financée par le budget ordinaire du canton.

Réduction des primes d'assurance-maladie

Selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), les cantons ont l'obligation d'accorder des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste; le montant de la contribution des cantons y est également fixé (art. 66 LAMal). La Confédération délègue l'exécution aux cantons. Ces derniers

L'ÉTUDE RÉVÈLE DES DIFFÉRENCES PARFOIS IMPORTANTES dans les cantons, tant en ce qui concerne le montant des prestations que les conditions d'octroi de bourses.

disposent d'une grande liberté pour aménager les modalités du système et pour déterminer les prestations financières. Des études scientifiques ont montré que ce fédéralisme d'exécution implique des politiques très différentes d'un canton à l'autre, avec une incidence directe sur l'efficacité de cette mesure de soutien aux familles.¹⁰

Aide sociale

Les cantons règlent dans des lois particulières relatives à l'aide sociale le versement de l'aide sociale aux familles de condition économique précaire, afin de leur garantir le minimum vital. La détermination du montant des contributions s'effectue dans les cantons, dans le cadre des directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

Bourses

Les quatre cantons analysés disposent de bases légales pour verser des subsides d'études et de formation professionnelle (y compris les cours de formation de base et complémentaire). Ces formations doivent déboucher sur un diplôme professionnel ou d'études reconnu par la Confédération ou par le canton. Les cantons bénéficient d'une totale liberté pour déterminer le montant des subsides. L'étude révèle des différences parfois importantes dans les cantons, tant en ce qui concerne le montant des prestations que les conditions d'octroi.¹¹ Le règlement appliqué dans le *canton de Lucerne* est décrit ci-contre à titre d'exemple.

Avances sur pensions alimentaires

Le droit à l'aide au recouvrement de la pension alimentaire des enfants ou des conjoints de la part de la commune de résidence est fixé dans le code civil suisse.¹² Tous les cantons ont introduit dans leur législation des avances sur pensions alimentaires. Ils ont fixé un montant maximal pour ces avances et, dans la plupart des cantons, une limite de revenu. L'enfant ayant droit à une pension alimentaire peut prétendre à une avance versée par la commune du domicile légal si les parents ne s'acquittent pas, pas à temps ou en partie seulement de leur obligation d'entretien. Le montant maximal des avances et la limite de revenu donnant droit aux avances sont semblables dans les quatre cantons. Les différences résident dans le fait que certains cantons fixent les

Les subsides de formation dans le canton de Lucerne

La loi actuelle sur les subsides de formation (Stipendiengesetz) est en vigueur depuis le 1^{er} août 2003 dans le canton de Lucerne. Elle vise à promouvoir la relève professionnelle, l'acquisition de connaissances tout au long de la vie, ainsi qu'une égalité des chances d'accès aux institutions de formation. Sont considérés comme bourses les subsides qui ne doivent pas être remboursés. En revanche, les prêts sont soumis à intérêt une année après la fin de la formation et doivent être entièrement remboursés au plus tard dix ans après la fin ou l'arrêt de la formation. Les subsides de formation sont octroyés selon le principe du besoin, c'est-à-dire lorsque les prestations pouvant raisonnablement être exigées de la personne faisant la demande, de ses parents ou de son conjoint sont insuffisantes pour couvrir les frais de formation et d'entretien. Lors de l'évaluation du besoin, on tient compte des conditions personnelles, familiales et financières, en particulier dans le cas de familles ayant plusieurs enfants ou de familles monoparentales. L'évaluation du droit à une bourse se fonde sur les données fiscales exécutoires les plus récentes. Les prestations sont généralement allouées pendant la durée normale de la formation, soit une année de plus que la durée minimale de la formation. Le type de formation détermine si les subsides sont accordés sous la forme d'une bourse, d'un prêt ou des deux. Les montants annuels maximaux des bourses s'élèvent pour les personnes mineures à 10000 francs, pour les personnes majeures à 13000 francs et pour les personnes mariées à 18000 francs. Lorsque les deux conjoints reçoivent des subsides de formation, le montant maximal du subside est de 13000 francs. Ces montants maximaux peuvent être augmentés si les frais d'écologie sont particulièrement élevés, en cas d'études à l'étranger et de formations complémentaires, ou lors d'une reconversion. Les montants annuels maximaux sont également augmentés pour les personnes qui doivent subvenir à l'entretien d'enfants, soit 3000 francs par enfant. Le montant maximal des prêts ne doit en général pas dépasser 20000 francs par an. Le montant maximum des prêts accordés pour l'ensemble de la formation est de 100000 francs.

⁹ Voir à ce sujet les explications données dans la section Prestations financières en cas de maternité et contributions pour la garde des enfants en bas âge, p.152.

¹⁰ Balthasar, Andreas et al. 2003; Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia 2001.

¹¹ Une comparaison cantonale concernant les bourses octroyées est présentée dans l'étude suivante: Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP 2001.

¹² Article 290 CC.

aides en fonction du revenu et de la fortune (comme le canton de Zurich: au maximum 650 francs par enfant) et d'autres sans tenir compte du revenu (comme le canton du Tessin: 700 francs indépendamment de la situation financière de la mère).

Prestations financières en cas de maternité et contributions pour la garde des enfants en bas âge

Les quatre cantons connaissent des prestations versées aux parents en fonction des besoins.

Dans le *canton de Zurich*, des prestations liées au besoin sont versées aux mères et aux pères pendant les deux années qui suivent la naissance d'un enfant. L'ayant droit doit avoir été domicilié pendant au moins un an dans le canton.¹³

Le *canton de Lucerne* octroie, dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (Sozialhilfegesetz), des allocations de maternité visant à

éviter qu'une mère doive avoir recours à l'aide sociale en raison d'une naissance. Ceci assure le minimum vital social de la famille. Cette allocation est versée pendant douze mois et, contrairement à l'aide sociale, elle ne doit pas être remboursée.

Le *canton de Vaud* a inscrit, depuis 1991, une allocation de maternité dans sa loi sur les allocations familiales¹⁴. Il s'agit d'une prestation complémentaire liée au besoin. On peut considérer qu'elle se substitue à l'assurance-maternité qui fait encore défaut. Des allocations de deux types sont prévues: une allocation de base, qui consiste en une somme mensuelle de 200 francs versée après la naissance lorsque le revenu de la famille est inférieur à une limite définie; une allocation complémentaire, lorsque la mère perd complètement ou partiellement son revenu et que celui-ci n'est pas couvert par une assurance. Cette seconde allocation permet d'augmenter le budget familial jusqu'au minimum vital. Elle se base sur les dispositions relatives aux presta-

Lenzburg (AG), juillet 2004



LES QUATRE CANTONS CONNAISSENT DES PRESTATIONS versées aux parents en fonction des besoins.

tions complémentaires de l'AVS/AI. Elle est octroyée pendant six mois et, dans certains cas particuliers – par exemple si la mère s'occupe d'un enfant handicapé – pour une durée de deux ans au maximum. L'application incombe à la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

Dans le *canton du Tessin*, les prestations versées aux familles sont plus étendues que dans les autres cantons. Les allocations «normales» pour enfants sont complétées par un système à trois niveaux pour lutter contre la pauvreté des familles. Les mères et

les pères ont droit en cas de besoin, sur la base de la Legge sugli assegni di famiglia du 11 juin 1996, à une allocation pour enfant en bas âge jusqu'à la 3^e année de l'enfant et à une allocation complémentaire jusqu'à ce que l'enfant ait accompli sa 15^e année. Le minimum vital de la famille est ainsi garanti pendant les trois premières années de vie de l'enfant et celui de l'enfant jusqu'à sa 15^e année. On qualifie ces prestations de «**modèle tessinois**».

La réglementation appliquée dans le *canton de Zurich* est présentée ci-dessous de manière détaillée.

Garde des enfants en bas âge dans le canton de Zurich

En vertu de la loi sur l'aide à la jeunesse (Jugendhilfegesetz) du canton de Zurich, les communes octroient des aides pour la garde des enfants en bas âge aux parents qui veulent se consacrer personnellement à la prise en charge et à l'éducation de leurs enfants, mais qui ne sont pas en mesure de le faire pour des raisons économiques. Il existe un droit à une aide:

- si l'activité lucrative du parent élevant seul son enfant ne dépasse pas un mi-temps ou si, dans le cas de parents faisant ménage commun, elle correspond au moins à un plein temps et ne dépasse pas un plein temps et demi
- si la garde par des tiers ne dépasse pas globalement 2,5 jours par semaine
- si le parent effectuant la demande est domicilié depuis au moins un an dans une commune zurichoise
- si les limites de revenu et de fortune fixées dans l'ordonnance ne sont pas dépassées

Les aides correspondent à la différence entre le besoin vital et le revenu devant être pris en compte. Elles s'élèvent au maximum à 2000 francs par mois. L'ordonnance fixe les limites de revenu et de fortune au-delà desquelles aucune aide n'est octroyée. Pour les familles monoparentales, elle fixe des franchises de revenu sur le revenu lucratif. Les aides sont accordées pendant deux ans au maximum à partir de la naissance de l'enfant.

Le besoin vital annuel d'une famille avec un enfant est déterminé comme suit: montant de base de 18600 francs pour les familles monoparentales et de 25600 francs pour les parents faisant ménage commun. S'ajoutent ensuite un complément de 3900 francs pour chaque enfant supplémentaire vivant dans le ménage, et un loyer, y compris les frais annexes, mais au maximum 13100 francs. La franchise de revenu est de 5000 francs. Pour la fortune, la limite est fixée à 25000 francs pour les familles monoparentales et à 35000 francs pour les parents faisant ménage commun.

C'est l'autorité tutélaire communale ou l'un des ses membres qui décide de l'attribution des aides, dans la mesure où la commune n'a pas délégué cette compétence à une autre autorité. Les Secrétariats de district à la jeunesse (Bezirksjugendsekretariate) sont généralement compétents pour les investigations et l'application. Si les communes effectuent elles-mêmes cette tâche, elles désignent le service compétent. Les communes ayant leur propre Secrétariat à la jeunesse ont l'obligation de se charger de cette tâche. Le canton rembourse aux communes, en fonction de leur capacité financière, une part des frais pouvant se monter jusqu'à la moitié des dépenses liées à ces aides. Selon le rapport social zurichois de 2003 (Zürcher Sozialbericht 2003), 11,3 millions de francs d'aides pour la prise en charge d'enfants en bas âge ont été versés à 1254 cas, ce qui correspond à 9000 francs par cas.¹⁵

¹³ Article 26a de la loi sur l'aide à la jeunesse (Jugendhilfegesetz) du 14.6.1981, avec la modification du 3.3.1991 concernant les prestations liées au besoin octroyées aux parents.

¹⁴ Loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 (LVAF).

¹⁵ Office des affaires sociales du canton de Zurich 2003.

1.1.3 Mesures de soutien non monétaire

Les mesures de soutien non monétaire englobent deux domaines d'intervention:

- les mesures concernant des *interventions socio-écologiques* en faveur des familles: places d'accueil extra-familial pour enfants, mesures visant à concilier vie familiale et activité professionnelle, et aspects liés au logement
- les mesures touchant les familles dans le domaine de la formation et du conseil, ainsi que dans le domaine de la prévention au sein de la famille, de la protection des enfants et des jeunes, et de l'intervention en cas de crise (*interventions pédagogiques*).

Dans le domaine des mesures non monétaires, la politique familiale à l'échelon cantonal se répartit en quatre secteurs: places d'accueil extra-familial pour enfants, construction de logements, services de conseil, et soutien en cas de situations conflictuelles au sein de la famille.

Places d'accueil extra-familial pour enfants

Dans tous les cantons, ce sont les communes qui sont principalement responsables des structures d'accueil extra-familial pour enfants, c'est-à-dire des institutions telles que les crèches, les garderies, les écoles à horaire continu, les mamans de jour, l'accueil familial de jour, etc. L'ordonnance fédérale réglant le placement

Les places d'accueil extra-familial dans le canton de Vaud

La mise à disposition de places d'accueil extra-familial est explicitement mentionnée dans la nouvelle constitution vaudoise en vigueur depuis avril 2003. L'article 63 prévoit que l'Etat et les communes organisent, en collaboration avec les partenaires privés, un accueil préscolaire et parascolaire des enfants. Le canton dispose d'une base légale, la loi sur la protection de la jeunesse de 1978, pour soutenir financièrement les institutions d'accueil des enfants en bas âge. Dans le canton de Vaud aussi, l'autorisation des crèches et garderies incombe aux communes.

Deux critères principaux sont déterminants pour l'octroi de subventions à des crèches ou garderies, et à des institutions d'accueil parascolaire. Tout d'abord, les horaires doivent être conçus de manière à ce que les parents puissent placer leur enfant durant leur activité professionnelle. Ensuite, il faut disposer d'informations concernant la qualification du personnel, et le rapport entre le nombre d'enfants accueillis et le personnel qualifié. Sont subventionnés, entre autres, une partie des frais de personnel ainsi que la formation de base et la formation continue. L'application incombe au Département de la formation et de la jeunesse, plus précisément au Service de protection de la jeunesse (SPJ).¹⁶ En 2001, les subventions du canton de Vaud aux structures d'accueil se sont élevées à quelque quatre millions de francs, ce qui correspond à 7,4 % des coûts globaux de ces structures. Le Grand Conseil détermine chaque année le mon-

tant des subventions allouées aux structures¹⁷ d'accueil extra-familial dans le cadre des débats sur le budget.

Il existe en outre, depuis 1999, un fonds de démarrage apportant une aide pour la mise sur pied de crèches ou de garderies. Un comité examine les projets et décide de l'attribution d'une aide. Un critère important pour l'attribution est la garantie que la commune apportera également son soutien financier à la structure d'accueil (garantie de déficit). Le fonds est géré par le Service de protection de la jeunesse. Ces trois dernières années, quelque 650 nouvelles places d'accueil ont été créées dans le canton de Vaud. En 2002, on comptait 137 institutions pour des enfants en âge préscolaire, comprenant au total 4450 places à plein temps.

Dans le budget alloué chaque année par le Grand Conseil aux lieux d'accueil extra-familial est également comprise la subvention à la structure des mamans de jour. Son organisation est rattachée aux services sociaux régionaux. Concrètement, le canton prend en charge les frais de formation de base et de formation continue, les frais de salaire des coordinateurs, ainsi que l'entretien des relais contacts. Ces derniers sont des points de rencontre dans lesquels les mamans de jour se rendent régulièrement avec les enfants qu'elles gardent. Les mamans de jour y suivent une formation continue obligatoire pendant que les enfants sont gardés par un personnel qualifié. Les mamans de jour font ainsi partie d'un réseau.

L'ÉTUDE DES QUATRE CANTONS PERMET DE CONCLURE QUE LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE FAMILIALE CANTONALE DANS LE DOMAINE DES PLACES D'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL ET DES AIDES APPORTÉES REFLÈTE LA TRADITION POLITICO-CULTURELLE DES CANTONS.

des enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) exige une autorisation et une surveillance obligatoires pour les institutions accueillant des enfants de moins de douze ans, mais délègue l'exécution aux autorités tutélaires. Les cantons peuvent toutefois déléguer cette tâche à d'autres autorités ou services appropriés. Les ordonnances cantonales délèguent généralement aux communes l'octroi des autorisations et la surveillance des institutions accueillant des enfants pendant la journée. L'exemple du *canton de Vaud* présenté ci-contre, montre qu'un engagement propre au canton s'est développé dans ce domaine.

Le *canton du Tessin* a défini un champ d'action politique plus large dans le domaine des structures d'accueil extra-familial pour enfants en 1963 déjà avec sa Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI), puis en 2003 avec la nouvelle loi pour les familles (Legge per le famiglie, Lfam). Cette dernière définit un cadre très large pour les objectifs en matière de politique familiale: encouragement des mesures permettant de concilier vie de famille et activité professionnelle ou formation, aides à la mise en place de structures et d'institutions d'accueil extra-familial animées par des professionnels, aides à la création d'institutions de rencontre pour les familles et les enfants et à la mise sur pied de réseaux locaux, mise en place de services de conseil et garantie de la protection des enfants. Selon la LMI de 1963, le canton a l'obligation d'encourager les institutions d'accueil extra-familial, c'est-à-dire d'apporter son aide lors de la mise sur pied d'organisations et de structures, et de les soutenir financièrement. Le canton a fixé un crédit sur quatre ans pour la mise en œuvre des mesures possibles. Dans ce cadre, une aide est également apportée aux communes et aux institutions privées grâce à un système d'incitations financières.

Les aspects de la politique familiale cantonale décrits ici et les différences constatées en ce qui concerne l'engagement des cantons en matière de politique familiale reflètent très nettement les divergences des modèles politiques: d'une part, une orientation étatique (cantons du Tessin et de Vaud); d'autre part, une orientation basée sur le principe de l'autonomie communale et de la subsidiarité (cantons de Zurich et de Lucerne).

Les bases légales du canton du Tessin dans le domaine des mesures socio-écologiques montrent clairement que le législateur a attribué au canton des responsabilités et des compétences d'action étendues en matière de politique familiale. Les efforts entrepris par le canton pour établir, dans le cadre de sa législation, une politique familiale globale et coordonnée avec les structures de planification et de gestion correspondantes, constituent un cas unique en Suisse.

L'étude des quatre cantons permet de conclure que la conception de la politique familiale cantonale dans le domaine des places d'accueil extra-familial et des aides apportées – domaine où la marge de manœuvre est relativement large – reflète la tradition politico-culturelle des cantons. Dans ce domaine d'intervention, le modèle politique du *canton du Tessin* peut clairement être défini comme un modèle à orientation familialiste, typique avant tout des régions francophones fortement empreintes de catholicisme. L'Etat y encourage la communauté familiale, notamment en développant et en subventionnant des institutions d'accueil pour les enfants.¹⁸ L'engagement du *canton de Lucerne* – également de culture politique démocrate-chrétienne ou chrétienne-sociale – en matière de politique familiale est très différent. Cette approche est certainement imputable au libéralisme, plus ancré en Suisse alémanique, qui se fonde sur le principe de subsidiarité avec une limitation de l'intervention de l'Etat au strict minimum.

Construction de logements

Dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements, une synthèse des actions entreprises dans les quatre cantons examinés donne une image floue de la situation. Le logement et l'encouragement à la construction de logements semblent être un thème explicite et important en matière de politique familiale uniquement dans le *canton de Zurich*. En 2001, une étude approfondie portant sur les effets de cet encouragement au plan cantonal a été réalisée.¹⁹ Ce canton investit chaque année des ressources fiscales dans la promotion de la construction et le subventionnement de logements pour les familles.

Dans le *canton de Lucerne* aussi, la mise en œuvre de la loi fédérale encourageant l'accession à la propriété de logements et

¹⁶ Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine 2002.

¹⁷ Rapport Métrailler 2003.

¹⁸ Fux, Beat 1999.

¹⁹ Statistisches Amt des Kantons Zürich 2001.

le subventionnement de grands appartements destinés aux familles nombreuses constituent un domaine d'action politique. Cependant, les prestations concernant la construction de logements à louer ont été fortement réduites à cause de considérations de politique financière.

Le *canton de Vaud* n'a actuellement pas de politique dans le domaine de la construction de logements pour les familles, bien que la nouvelle constitution formule à cet égard un objectif explicite: le canton veille, en complément à l'initiative privée, à ce que chacun puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables. Il faut désormais attendre de voir comment et dans quelle mesure cet objectif sera mis en œuvre à l'avenir.

Enfin, dans le *canton du Tessin*, le thème de la construction de logements et la politique des loyers ne sont pas abordés dans le cadre de la politique familiale.

Services de conseil

Dans les cantons suisses alémaniques, les services de conseil aux mères, aux parents et à la jeunesse, ainsi qu'en matière d'éducation sont du ressort de la commune ou de la région, à l'exception de l'aide à la jeunesse dans le canton de Zurich.

Dans le *canton de Zurich*, la loi sur l'aide à la jeunesse (*Jugendhilfegesetz*) prescrit que le canton et les communes doivent soutenir les familles dans leurs tâches d'éducation. Les enfants et les jeunes, ainsi que leur famille, peuvent bénéficier d'une aide générale ou individuelle, sous forme notamment de structures d'accueil, de services de conseils aux mères et d'assistance aux nourrissons, de services de conseils éducatifs, ainsi que de services d'orientation professionnelle et de formation des parents. Cette tâche est du ressort des Secrétariats de district à la jeunesse. En moyenne, deux tiers des coûts reviennent au canton et un tiers aux communes. Un rapport publié en 2002 portant sur la charge des services de conseil à la jeunesse et aux familles du canton de Zurich conclut que le recours à ce type de services a fortement augmenté ces cinq dernières années. Cela est dû avant tout à la révision du droit du divorce et aux adaptations correspondantes du droit de la tutelle.²⁰

Le *canton de Lucerne* dispose de six centres de conseil (*Sozialberatungszentren*) sur l'ensemble de son territoire. Ces centres, qui fonctionnent aussi comme agences de l'office des tutelles, offrent des conseils gratuits aux mères et aux pères, aux familles et aux jeunes, ainsi que des services de conseil sur la toxicomanie et l'alcoolisme. Ces institutions sont financées par des subventions des communes concernées et du canton, ainsi que par la dîme sur l'alcool.

Dans le *canton de Vaud*, neuf centres répartis sur l'ensemble du territoire offrent différents services de conseil destinés aux femmes enceintes, aux mères, aux pères et aux couples. Le canton a mandaté la Fondation Profa²¹ pour diriger ces centres. En outre, un site Internet spécialement destiné aux jeunes répond de manière anonyme à des questions concernant les problèmes relationnels, les drogues, la sexualité, la violence, la santé, la formation et le travail. Ces services reçoivent un soutien financier du Service de protection de la jeunesse (SPJ) du canton.

Le canton du *Tessin* a également créé des bases légales²² pour les services offerts dans le domaine des interventions pédagogiques (services de conseil, institutions pour la promotion de réseaux sociaux et formes de soutien visant à renforcer l'autonomie des familles). Les prestations du canton sont de deux types: elles consistent, en premier lieu, en un (co)financement de ces institutions ainsi que des organismes communaux ou privés qui les gèrent; elles reposent, en second lieu, sur une étroite coopération des services administratifs cantonaux responsables avec, d'une part, les organismes d'exécution et, d'autre part, les organisations privées actifs dans le domaine du conseil et de l'aide à la socialisation et à l'autonomie.

Soutien en cas de situations conflictuelles au sein de la famille

Il s'agit de prestations de soutien cantonales. Celles-ci visent à protéger les plus faibles dans des situations familiales conflictuelles et à créer des structures permettant aux enfants en situation de détresse d'être élevés de manière appropriée en dehors de leur milieu familial. Font partie de ces prestations les centres d'appel en cas d'urgence, l'aide aux victimes destinée

**DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE,
il faut relever l'engagement du canton de Lucerne,
dont l'Office social finance depuis 2002 un Service
de protection de l'enfance.**

aux enfants et aux jeunes, les services de conseil en cas de sévices sexuels et de violence, en cas d'adoption ou pour les enfants placés, ainsi que les foyers pour jeunes.

En vertu de l'ordonnance fédérale réglant le placement des enfants, l'octroi de l'autorisation et la surveillance des foyers pour jeunes est du ressort du canton. Le *canton de Zurich* supporte par exemple une partie des frais des foyers agréés pour jeunes, gérés par des communes ou des organismes privés. Dans le cas d'organismes privés, il prend en charge jusqu'à la totalité des dépenses reconnues. Les subsides du canton de Zurich pour l'exploitation de foyers privés pour enfants ou pour jeunes se sont élevés en 2001 à 34 millions de francs. Il existe également une Commission cantonale pour la protection de l'enfance ainsi que des services d'aide aux victimes (p. ex. le service de protection de l'enfance et de conseil aux victimes de l'hôpital pour enfants de Zurich).

Dans le domaine de la protection de l'enfance, il faut relever l'engagement du *canton de Lucerne*, dont l'Office social finance depuis 2002 un Service de protection de l'enfance. Ce service fonctionne en premier lieu comme service de coordination et de conseil destiné aux autorités et aux institutions.

La Permanence Famille a été créée dans le *canton de Vaud* en 1999. Il s'agit d'une permanence téléphonique pour les familles confrontées à des situations critiques. Le canton en a confié la gestion à Pro Familia Vaud. Par ailleurs, le canton dispose depuis longtemps d'un Délégué à l'enfance.

Se fondant là aussi sur des bases légales²³, le *canton du Tessin* exerce différentes activités dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse par le biais de l'Office du service social (Ufficio del servizio sociale), rattaché à la Division de l'action sociale (Divisione dell'azione sociale). Des équipes régionales de

Bulle (FR), mai 2004



²⁰ Bohny, Regula; Meroni, Ruth 2002.

²¹ Pour des informations détaillées sur cette organisation, se référer au chapitre 1.2 «Les acteurs et leurs coalitions».

²² Legge per le famiglie, Lfam, et Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza, LMI.

²³ Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza, LMI, et Legge Aiuto alla Vittime di Reato (Loi sur l'aide aux victimes d'infractions), LAV.

conseils et d'intervention en cas de crise (Unità di Intervento Regionale, UIR) sont responsables de la mise en œuvre de la LAV.

1.2 Les acteurs et leurs coalitions

Les recherches ont montré que les acteurs dont l'action est déterminante pour la planification et la mise en œuvre de la politique familiale dans les cantons sont intégrés à des degrés divers dans le processus politique.

Dans le *canton de Zurich*, le débat sur la politique familiale se déroule en premier lieu au niveau du Parlement cantonal. Jusqu'au début des années 1990, les thèmes de politique familiale étaient plus particulièrement mis en avant par le Parti socialiste; cependant, au sein d'un Parlement dominé par les partis bourgeois, ses revendications restaient quasiment sans résultat. Le problème de la garde des enfants a induit un changement dans la deuxième moitié des années 1990. Au Parlement cantonal, les revendications des socialistes et des Verts en matière de politique familiale ont été en partie soutenues par les radicaux. Ces derniers ont voulu encourager les structures d'accueil extra-familial – extension des institutions d'accueil et déductions fiscales – pour des motifs liés au marché du travail. Une sorte de coalition en faveur des structures d'accueil pour enfants s'est formée pour certains projets parlementaires, comme la révision de la loi fiscale ou la nouvelle loi sur l'école publique. Dans le canton de Zurich, parallèlement au Parlement, ce sont avant tout les services administratifs concernés – l'Office cantonal de la jeunesse, les Commissions de district pour la jeunesse, les Secrétariats de district à la jeunesse ainsi que le Service cantonal pour l'égalité – qui jouent un rôle important. A noter que dans ce canton, aucune des organisations jouant un rôle actif dans d'autres cantons – Pro Familia, organisations féminines ou institutions chrétiennes – ne participe en tant qu'acteur dans ce domaine.

Le *canton de Lucerne* se distingue surtout par les liens de coopération entre des femmes parlementaires socialistes, démocrates-chrétiennes et écologistes, et des organisations extra-parlementaires comme la Fédération des femmes catholiques. Ce rapprochement s'exprime aussi dans la composition

des structures créées dans le canton de Lucerne: en 1995, le Conseil d'Etat a institué une Commission cantonale pour les questions familiales. Elle se compose, d'une part, de représentants de différents services administratifs et, d'autre part, de représentants de diverses organisations comme pro jeunesse, l'Association de Suisse centrale pour les enfants placés, la Fédération suisse des femmes catholiques et la pastorale des étrangers. La même année, la Conférence pour les questions familiales a été fondée en tant qu'organisation faitière de plus d'une vingtaine d'institutions œuvrant dans le domaine de la politique familiale; cet organisme a toutefois été dissous en 2000. C'est surtout grâce à l'activité parlementaire déployée par les député(e)s démocrates-chrétien(ne)s et socialistes au Grand Conseil que les souhaits en matière de politique familiale ont été mis à l'agenda politique et qu'ont été créées les structures jugées nécessaires. Au niveau du gouvernement et de l'administration, la politique familiale est considérée comme une tâche transversale de l'Etat. En 2003, le Conseil d'Etat a autorisé la création d'un poste à plein temps pour les questions familiales au sein de l'Office social du canton. Le titulaire de ce poste a pour tâche de coordonner, de conseiller et d'informer, ainsi que d'élaborer un plan directeur en matière de politique familiale cantonale.

Dans le *canton de Vaud*, ce sont surtout les partis de gauche (PS, Verts, POP, Ecologie&Solidarité) qui s'engagent en matière de politique familiale. Dans la majorité bourgeoise, on observe des positions différenciées: alors qu'une partie du PRD est sensible aux souhaits exprimés en matière de politique familiale, l'attitude de l'UDC et des libéraux peut être qualifiée de passive. Le PDC ne joue qu'un rôle marginal dans le canton de Vaud. Parmi les associations ayant une grande influence dans le canton, il faut citer le patronat, très lié au parti libéral, qui s'oppose à un renforcement de l'aide aux familles. En ce qui concerne la situation des acteurs dans le canton de Vaud, elle se caractérise par un réseau dense d'organisations privées actives dans le domaine du bénévolat. Certaines d'entre elles offrent concrètement des services d'aide, en partie sur mandat du canton ou des communes; d'autres ont commencé depuis peu à s'engager de manière plus active au niveau politique ou à faire du lobbying. Les principales organisations sont brièvement présentées ci-contre:

DANS LE CANTON DE VAUD, CE SONT SURTOUT LES partis de gauche qui s'engagent en matière de politique familiale.

Les organisations vaudoises en matière de politique familiale

Pro Familia Vaud (PFV)

Dans le canton de Vaud, Pro Familia est l'organisation la plus importante en matière de politique familiale. Ses activités couvrent trois secteurs. Elle offre, tout d'abord, des services – comme la Permanence Famille – pour lesquels elle a reçu un mandat du canton. Ensuite, elle essaie depuis les années 1990 d'étendre son influence sur le plan politique en siégeant à la Commission consultative extraparlamentaire du Grand Conseil, puis au Conseil constitutionnel. Grâce à sa participation à ce dernier, en tant que représentante du Forum des associations, Pro Familia a pu développer des contacts avec les milieux politiques, ce qui lui a permis, d'un point de vue stratégique, de faire entrer au comité de l'association des députés au Grand Conseil issus de différents partis. Pro Familia espère avoir ainsi plus d'influence sur les débats en matière de politique familiale qu'en siégeant dans des groupes tels que les commissions extraparlamentaires – dont l'importance n'est somme toute pas très grande. Enfin, Pro Familia assume une fonction de coordination pour les autres organisations de politique familiale (voir aussi le paragraphe consacré au Forum des associations).

Pro Familia Vaud est financée par les contributions de la Loterie Romande, par des dons de privés et des communes, ainsi que par des subventions du Service cantonal de prévoyance et d'aide sociale.

Forum des associations

Le Forum des associations a été créé, après l'année internationale de la famille en 1994, par une trentaine d'organisations dont le dénominateur commun est leur engagement dans le domaine de la politique familiale. Il est organisé de manière informelle; il n'a pas de statuts et se constitue uniquement d'un comité de travail. Il reprend comme objectif principal la notion large de la famille qui est celle de Pro Familia Suisse. Pro Familia Vaud assume depuis le début le rôle d'organisation faitière et assure le secrétariat. Le Forum formule des exigences en matière de politique familiale, soutient les organisations membres et assure la coordination lors de procédures de consultation. Il délègue des membres dans différents groupes, tels

que la commission extraparlamentaire et le Conseil constitutionnel.

Vie associative

Pro Familia Vaud a créé avec le Centre de liaison des associations féminines vaudoises (CLAFV) et le Forum des associations le groupement Vie associative. Ce dernier a participé aux élections au Conseil constitutionnel et a obtenu neuf sièges.

Coopération-Service (COO)

Coopération Service a été créé en 1995 par Pro Familia Vaud et l'Entraide familiale vaudoise. Elle intègre l'infrastructure des services de ces deux organisations.

Fondation Profa

La fondation Profa est une fondation privée indépendante, œuvrant dans une dizaine de centres de conseil dans le canton de Vaud. Elle est mandatée par les pouvoirs publics pour offrir une aide au niveau pédagogique, médico-social ou préventif. L'éventail des services est relativement large; il comprend l'éducation sexuelle dans les écoles ainsi que des consultations conjugales, de grossesse et de planning familial, mais aussi la médiation familiale et l'aide aux victimes. Profa possède sa propre unité de formation et de recherche.

Mouvement Populaire des Familles

Le Mouvement Populaire des Familles (MPF) a été créé au cours de la Seconde Guerre mondiale à Yverdon-les-Bains par d'anciens membres d'un mouvement de jeunes catholiques. Il n'a plus aujourd'hui d'attaches politiques ou confessionnelles. Son objectif est d'encourager les familles à l'autonomie. Il se fonde sur les droits internationaux de l'homme et de l'enfant. Concrètement, il offre à ses membres une formation et des informations leur permettant de comprendre le contexte économique, social et culturel de la famille. Le MPF aborde différentes questions: budget, logement, santé, école et éducation. Ce mouvement est aussi très actif au niveau politique. Il soutient les revendications politiques d'autres groupes, participe aux procédures de consultation de l'Office fédéral des assurances sociales ou rédige des tracts. En mai

2003, il a lancé avec d'autres partenaires l'initiative populaire fédérale «Pour une caisse maladie unique et sociale».

Le MPF est représenté à des degrés divers en Suisse romande. Il a toutefois perdu en importance ces dernières décennies, les thèmes qu'il défend étant repris par d'autres organisations. Le MPF est aujourd'hui une organisation vieillissante. Par le passé, il était très structuré; aujourd'hui, il fonctionne surtout à travers des groupes de travail qui traitent différents thèmes d'actualité. Le mouvement est financé par les cotisations de ses membres; il ne reçoit aucune subvention. Le MPF est membre du Forum des associations et fondateur du Conseil régional de la famille, organisation faîtière des associations d'Yverdon-les-Bains.

Entraide Familiale Vaudoise (EFV)

Au milieu du siècle dernier ont commencé à se développer dans le canton de Vaud des institutions locales qui se sont engagées au sein de l'Entraide familiale vaudoise. Une trentaine d'entre elles font aujourd'hui partie de l'EFV, qui est l'organisation faîtière cantonale et qui coordonne les initiatives sur le plan local. Les différentes institutions offrent des services divers: garderies, haltes-jeux, réfectoires d'accueil pour écoliers, vestiaires, ludothèques, etc. Bien qu'une grande partie des activités concerne l'exploitation de crèches, certaines organisations locales s'engagent également dans des domaines qui ne sont pas directement liés aux enfants. L'Entraide familiale de Renens gère ainsi un

point de contact et un service d'information pour les chômeurs. Dans de nombreuses communes vaudoises, l'Entraide familiale vaudoise est le plus important des organismes offrant des services dans le domaine des interventions socio-écologiques. Ces services sont subventionnés de différentes manières: les crèches sont principalement soutenues financièrement par les communes et le canton, mais une grande partie des prestations est assurée par le travail de bénévoles.

Action Bénévole

Action Bénévole est une association privée, financée par le Service de protection de la jeunesse du canton de Vaud. Elle existe depuis 1988. Son objectif est de promouvoir l'innovation sociale de qualité. Action Bénévole est au service des organisations vaudoises œuvrant dans le domaine du bénévolat social en tant qu'organe consultatif et pour intensifier les échanges entre les milieux professionnels de l'action sociale. Bien que l'action de cette association ne soit pas axée sur la politique familiale, elle joue néanmoins un rôle dans la politique familiale du canton de Vaud, un grand nombre d'organisations bénévoles et de petits groupements étant actifs dans ce domaine. Action Bénévole exerce aussi une fonction importante en matière de politique familiale par le fait qu'elle a une vue d'ensemble du réseau des organisations existantes et qu'elle exploite un centre de documentation.

Dans le *canton du Tessin*, on observe une interpénétration étroite institutionnelle et personnelle entre les services administratifs ou leurs représentants responsables et les organisations exerçant une activité importante dans le domaine de la politique familiale. Cette coopération basée sur des réseaux solides est une tradition dans ce canton. Elle a influencé les structures mises en place tout au long de l'évolution de la politique familiale tessinoise. Les bases légales importantes ont été essentiellement élaborées dans différentes commissions consultatives largement ouvertes. En 1988 déjà, une commission avait préparé la révision de la législation sur les allocations familiales. En 1994, le Département des affaires sociales a institué une Commission consultative pour la protection de la maternité, de l'enfance et de la jeu-

nesse²⁴. En 2000, un groupe de travail mixte s'est attelé à la révision de la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI). Dans le cadre de la nouvelle loi sur la famille (Lfam), il est prévu de dissoudre cette commission consultative et de la remplacer par un observatoire cantonal (Osservatorio cantonale di politica familiare). Le rôle de cet observatoire sera de débattre des questions de politique familiale, de prendre de nouvelles initiatives dans ce domaine, d'acquiescer des connaissances, de recueillir des informations, et de réaliser des évaluations en matière de politique familiale. Son objectif est de développer une politique familiale coordonnée et intégrée.²⁵ Parmi les organisations impliquées les plus importantes, on peut citer Comunità Familiare, qui existe depuis 1965 en tant qu'orga-

LA COOPÉRATION BASÉE SUR DES RÉSEAUX SOLIDES
est une tradition dans le canton du Tessin. Elle a
influencé les structures mises en place tout au long
de l'évolution de la politique familiale tessinoise.

nisation informelle. Elle s'est dotée en 1971 de statuts et d'une structure professionnelle. Elle est active dans le domaine du bénévolat et du travail social professionnel axé sur la politique familiale. Cette organisation est financée par des subventions cantonales, des contributions du fonds de loterie intercantonal, et des dons de privés. Elle entretient des relations étroites avec les services administratifs s'occupant de politique familiale. Caritas Ticino joue également un rôle très important dans le domaine de la politique familiale. Cela est notamment dû au fait que des personnes ayant des responsabilités dans l'association ont aussi des activités parlementaires. Deux organisations, Associazione famiglia diurna et Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA), sont surtout actives dans le domaine des structures d'accueil extra-familial. Elles travaillent en étroite coopération avec l'Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia du Département cantonal des affaires sociales. Depuis peu, la Conferenza cantonale dei genitori (CCG) – la Conférence cantona-

le des parents – commence à jouer un rôle de plus en plus important dans la politique familiale tessinoise en tant qu'organisation faîtière regroupant notamment Comunità familiare, pro juventute et différentes associations régionales de parents. S'agissant des partis politiques, les plus actifs sont le Parti socialiste (PS) et le Parti démocrate-chrétien (PDC). Pour ce dernier, la politique familiale constitue, comme au plan national, un axe fort, alors que le PS met plutôt l'accent sur une politique égalitaire.

Dans tous les cantons étudiés, seule l'Union démocratique du centre (UDC) – avec, dans le canton de Vaud, le soutien du Parti libéral – continue à s'opposer de manière déterminée à tous les projets et initiatives en faveur d'une politique familiale active.

Les éléments essentiels concernant les principaux acteurs dans les quatre cantons examinés peuvent être résumés de la manière suivante:

Froideville (VD), août 2004



²⁴ Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza.

²⁵ «Familiapolitik im Tessin und Harmonisierung der Sozialleistungen» [Politique familiale au Tessin et harmonisation des prestations sociales], exposé de la Conseillère d'Etat Patrizia Pesenti à l'occasion de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales; Lugano, octobre 2003. <http://www.ti.ch/DSS/Discorsi/2003/20031023-Conferenzdir05-T.pdf>

■ Les *partis politiques* jouent un rôle capital au niveau parlementaire dans la détermination de l'agenda politique et la dynamisation des débats politiques. Ce constat s'applique plus particulièrement au canton du Tessin. En effet, dans les années 1990, un grand nombre d'interventions parlementaires des milieux PDC et socialistes ont permis de faire continuellement avancer la politique familiale tessinoise. Dans les cantons où les organisations non gouvernementales ne jouent pratiquement aucun rôle dans les débats sur la politique familiale – comme c'est le cas dans le canton de Zurich – l'importance des partis politiques et donc des débats parlementaires est primordiale. Dans les cantons protestants, les socialistes et les Verts jouent depuis peu un rôle de pionnier en matière de politique familiale. Dans les cantons catholiques de Lucerne et du Tessin, le Parti démocrate-chrétien a un rôle essentiel. Concernant les initiatives en matière de structures d'accueil extra-familial, le Parti radical a rejoint récemment la coalition du PS, du PDC et des Verts qui vise à encourager les familles. Le PRD veut garantir la possibilité de concilier vie de famille et activité professionnelle. En revanche, pour ce qui concerne les mesures monétaires (allègements fiscaux, allocations familiales, etc.), le PRD reste fidèle à sa position qui n'est pas particulièrement favorable à la famille.²⁶

■ Dans les quatre cantons, les *services administratifs* responsables sont la clé de voûte de l'exécution des programmes et des mesures de politique familiale. Ils garantissent notamment la réalisation pratique des programmes de politique familiale. Cette réalisation est faite grâce à une coalition réelle – mais pas toujours directement visible – d'acteurs ne faisant pas partie de l'administration et de services administratifs des échelons politiques inférieurs. La démarche est la même lorsque l'engagement du Parlement et du gouvernement en faveur de la politique familiale n'est pas très fort.

■ Les *institutions*, les *organisations* et les *associations privées* jouent un rôle dans le développement de la politique familiale à l'échelon cantonal. Elles fournissent aussi des prestations familiales, surtout dans le domaine des mesures d'accueil extra-familial des enfants. Dans le canton de Vaud, par exemple, un réseau dense et fortement interdépendant d'associations et d'organisations actives dans le domaine de la politique familiale influe de manière décisive sur les thèmes de politique familiale mis à l'ordre du jour au niveau cantonal. Les résultats de l'étude indiquent qu'en Suisse latine, le rôle politique des associations et des institutions privées est plus important qu'en Suisse alémanique. Il y a lieu de souligner l'importance de Pro Familia dans le développement de la politique familiale de certains cantons. Dans la plupart d'entre eux, des

Tableau 4: Acteurs, niveaux d'action et profils des coopérations

	Principaux acteurs	Niveau d'action	Profil de la coopération
Zurich	Partis politiques (PS et Verts)	Parlement	PRD et partis de gauche pour les questions des structures d'accueil pour enfants
Lucerne	Partis politiques (PDC, PS et Verts) Organisations	Parlement Commission cantonale pour les questions familiales	Représentantes des organisations et députées
Vaud	Organisations Partis politiques (partis de gauche et une partie du PRD)	Groupes extraparlimentaires	Réseau institutionnel des organisations concernées
Tessin	Partis politiques (PDC et PS) Organisations Gouvernement Administration	Parlement Commissions mixtes Groupes extraparlimentaires	Réseau institutionnel des organisations concernées Services administratifs et organisations

LES PARTIS POLITIQUES JOUENT UN RÔLE CAPITAL au niveau parlementaire dans la détermination de l'agenda politique et la dynamisation des débats politiques.

impulsions essentielles visant à encourager la politique familiale ont été données par les sections cantonales de Pro Familia. Le canton de Zurich constitue à cet égard une exception.

■ *Le mouvement des femmes* a également joué un rôle important dans la politique familiale des différents cantons. Il a participé avant tout à la mise en réseau des principaux acteurs dans le domaine et à la formation de coalitions. Ainsi, les groupes de femmes parlementaires se sont engagés au-delà des frontières de partis en faveur de la politique familiale au sein des instances politiques (ce phénomène est particulièrement marqué dans le canton de Lucerne). Certaines représentantes du mouvement des femmes se sont par ailleurs trouvées à des interfaces stratégiques dans le réseau des organisations actives dans le domaine de la politique familiale. Elles ont ainsi contribué à une meilleure coordination, par exemple entre les services administratifs et les députées du canton de Zurich, ou entre les services administratifs et les organisations non gouvernementales dans le canton du Tessin.

Le tableau 4 donne un aperçu, dans les quatre cantons, du profil des acteurs en matière de politique familiale.

1.3 Evolution de la politique familiale

Ce chapitre examine certains événements et développements politiques marquants intervenus au plan national et qui ont eu, ces dernières années, une influence sur la politique familiale à l'échelon cantonal.

1994, l'année de la famille

Dans les cantons de Lucerne, de Vaud et du Tessin, l'année 1994, déclarée Année de la famille par l'ONU, a avant tout donné une impulsion essentielle pour l'élaboration de nouvelles structures.

Dans le *canton de Lucerne*, la Conférence pour les questions familiales – une organisation faîtière – a été créée en 1995, grâce à des initiatives émanant d'organisations religieuses ou œuvrant dans le domaine de la politique familiale (principalement Pro Familia et la Ligue suisse de femmes catholiques). La même année, le gouvernement lucernois a institué la Commission cantonale pour les questions familiales.

Dans le *canton de Vaud*, l'initiative de Pro Familia au cours de l'Année de la famille a permis de mettre sur pied une structure solide de collaboration, principalement entre les institutions et les organisations (Commission extraparlamentaire de politique familiale, Forum des associations).

Dans le *canton du Tessin*, l'impulsion donnée par l'Année de la famille a permis de développer davantage la politique familiale au niveau cantonal.

L'Année de la famille n'a, en revanche, pratiquement pas eu d'effet sur la politique familiale du *canton de Zurich*. De l'avis des experts interrogés dans le cadre de cette étude, l'année 1994 n'a pas été le point de départ de nouvelles initiatives dans ce domaine. Il est possible que dans le cas spécifique du canton de Zurich, cela soit dû au fait que Pro Familia n'y joue pas un rôle marquant.

Rejet de l'assurance-maternité au niveau fédéral

L'analyse de l'influence des développements et des événements politiques au niveau fédéral sur la politique familiale des différents cantons ne peut ignorer les réactions suscitées par les rejets de l'assurance-maternité par le peuple. L'étude des quatre cantons montre que ces votes négatifs au plan fédéral ont donné une réelle impulsion à la politique familiale uniquement dans les cantons de Lucerne et de Vaud.

Après le second rejet de l'assurance-maternité au niveau fédéral (1987), le *canton de Lucerne* a introduit en 1989 une allocation de maternité dans le cadre de la loi sur l'aide sociale (Sozialhilfegesetz). Le dernier rejet de l'assurance-maternité par le peuple en 1999 n'a cependant conduit à aucune discussion sur une telle assurance au niveau cantonal.

Dans le *canton de Vaud*, le rejet du référendum par le peuple en 1999 a eu pour effet d'introduire dans la nouvelle constitution l'exigence selon laquelle le canton doit mettre en place une assurance-maternité d'ici à 2006, si aucune législation fédérale n'est en vigueur dans ce domaine.

²⁶ Concernant l'importance et le positionnement des partis politiques dans le domaine de la politique familiale, voir aussi le chapitre «La politique familiale en Suisse» du rapport.

Dans le *canton de Zurich*, le projet de constitution mentionne que le canton doit pourvoir à une assurance-maternité.

Dans le *canton du Tessin*, rien n'indique que le rejet de l'assurance-maternité au plan fédéral ait eu pour effet un engagement au niveau cantonal, afin d'étendre la réglementation en vigueur concernant les prestations liées au besoin dans le sens d'une véritable assurance-maternité.

Evolution économique

Les quatre cantons étudiés ont connu une évolution économique difficile au cours des années 1990. Ses effets sur la situation financière des familles ont eu une influence perceptible sur le plan de la politique familiale.

Dans le *canton de Zurich*, la situation économique toujours plus précaire des familles a donné lieu à des initiatives parlementaires de la gauche et des Verts dans le cadre du débat sur l'imposition. Dans ce contexte, une impulsion a été donnée par le postulat émanant du PS et du PDC. Déposé en 2000, celui-ci demandait l'élaboration d'un rapport sur la situation économique et sociale de la famille dans le canton de Zurich. Le rapport, publié en 2003, révèle que les revenus faibles sont plus souvent le fait de familles monoparentales et que, s'agissant des familles, le risque de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants.²⁷ Le succès partiel obtenu par le PS et les Verts en matière d'imposition favorable aux familles est essentiellement dû au fait que le PRD s'est déclaré prêt à faire des concessions et à autoriser des allègements fiscaux dans le cadre de la révision de la loi fiscale cantonale. Il s'est ainsi conformé à une intervention zurichoise au Conseil des Etats en faveur de déductions fiscales en cas de garde extra-familiale des enfants.

Dans le *canton de Lucerne*, près de la moitié des interventions parlementaires directement ou indirectement liées à la politique familiale durant la législature de 1999 à 2003 concernent des aspects monétaires (révisions de la loi fiscale, réductions de primes). Ceci indique que, dans ce canton aussi, l'évolution économique et la précarité croissante des familles en découlant ont contribué à ramener la politique familiale au premier plan comme champ d'action de la politique sociale et de lutte contre la pauvreté.

Dans le *canton de Vaud*, l'évolution économique défavorable a aussi donné lieu, au milieu des années 1990, à des interventions parlementaires importantes en matière de politique familiale. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé dans le canton du Tessin, où les initiatives parlementaires ont débouché sur une extension significative des prestations en faveur des familles, les partis bourgeois et les organisations patronales se sont ici violemment opposés à ces initiatives, et ce avec succès.

Comme le démontre de manière empirique l'étude de Marazzi sur la pauvreté au Tessin publiée en 1987²⁸, le développement de la politique familiale de ce canton découle de l'inquiétude concernant la pauvreté des familles; cette situation a été renforcée par la crise économique du début des années 1990. D'autres facteurs, tels que la modification et l'instabilité des structures familiales, l'urbanisation et la disparition des réseaux sociaux, le retour des femmes sur le marché du travail, ainsi que le mouvement en faveur de l'égalité, ont clairement fait apparaître la nécessité de soutenir des mesures portant sur les structures d'accueil extra-familial pour permettre de concilier vie familiale et activité professionnelle. Avec leurs initiatives parlementaires, les deux partis déterminants en matière de politique familiale, le Parti démocrate-chrétien (PDC) et le Parti socialiste (PS) – qui défendent une politique familiale concordante à bien des égards malgré des valeurs différentes – ont poussé le canton du Tessin à agir.

2. La politique familiale à l'échelon communal

2.1 Prestations et mesures de politique familiale

Ce chapitre donne un aperçu des prestations en faveur des familles et de l'évolution en matière de politique familiale à l'échelon communal dans les quatre cantons examinés. L'étude empirique porte sur les huit villes suivantes: Zurich, Uster, Lucerne, Sursee, Lausanne, Yverdon-les-Bains, Lugano et Locarno (voir tableau 1, p.113). Ces villes présentent une grande diversité du point de vue structurel. Tout d'abord, au niveau de la superficie des trois chefs-lieux cantonaux – Zurich, Lucerne et Lausanne – et de la ville de Lugano, qui est le plus grand centre urbain du

LES QUATRE CANTONS ÉTUDIÉS ONT CONNU UNE évolution économique difficile au cours des années 1990. Ses effets sur la situation financière des familles ont eu une influence perceptible sur le plan de la politique familiale.



Bâle (BS), décembre 2003

canton du Tessin. La différence de taille et d'importance quant au rôle de centre (par rapport à l'étendue de la périphérie) entre Zurich, qui est un grand centre urbain, et les trois autres villes d'importance moyenne laissent à elles seules apparaître des différences en ce qui concerne la pluralité et l'ampleur des prestations en matière de politique familiale.

Les centres régionaux présentent une diversité encore plus grande du point de vue structurel. Ici aussi, il s'agit de différences de taille. Mais le contexte économique des quatre villes ainsi que leurs caractéristiques socio-économiques sont également très différents. *Uster* est un centre régional d'une certaine importance de la grande agglomération zurichoise. Ville industrielle, *Uster* s'est transformée au cours de ces dernières décennies en ville satellite et de services. *Yverdon-les-Bains*, ville de grandeur comparable, est plutôt un centre régional périphérique. Au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle,

Yverdon-les-Bains a connu une mutation économique. Elle est passée de la ville industrielle marquée par une poignée d'entreprises d'une certaine importance à une ville abritant de nombreuses PME, dans laquelle le secteur des services s'est considérablement développé. A *Yverdon*, la proportion d'étrangers dépasse les 50%. Par rapport à la moyenne cantonale, la ville se situe dans les communes financièrement faibles. *Sursee* est un petit centre régional périphérique dont la population a doublé entre 1950 et 1990. A l'origine principalement axée sur le secteur primaire (transformation et commercialisation de produits agricoles), *Sursee* est devenue, ces dernières années, un véritable centre des technologies de l'information et de la communication abritant un grand nombre de petites entreprises spécialisées dans ce domaine. Enfin, *Locarno* est un centre régional urbain essentiellement voué au tourisme, mais situé dans une zone industrielle dont l'essor reprend depuis peu.

²⁷ Werner, Karin 2002.

²⁸ Marazzi, Christian 1987.



Küssnacht (SZ), juin 2004

L'analyse des prestations en matière de politique familiale à l'échelon communal montrera que, dans de nombreux cas, l'ampleur de l'engagement en faveur de la politique familiale et des programmes de mesures concrètes est aussi liée à l'évolution historique des traditions idéologiques et des structures économiques. Les mesures socio-écologiques étant le principal champ d'intervention des communes en la matière, les caractéristiques des différentes politiques familiales menées par les communes seront mieux perceptibles que les différences observées à l'échelon cantonal. En effet, les cantons agissent essentiellement dans le domaine des prestations monétaires. Celles-ci sont semblables dans les quatre cantons. La plus grande marge de manœuvre des communes devrait donc se refléter par une plus grande diversité dans les programmes d'aide aux familles.

2.1.1 Bases

En Suisse, dans le cadre de l'organisation fédéraliste de l'Etat, les communes n'ont aucune compétence propre pour légiférer. Elles ne peuvent édicter de bases légales que sous la forme de règlements. On ne trouve, au niveau communal, pratiquement pas d'orientations politiques telles qu'elles peuvent être définies au niveau cantonal ou fédéral par le biais des constitutions et des lois. Toutefois, dans les villes d'une certaine importance, il existe un instrument permettant de fixer les principes et les objectifs politiques, et de les communiquer au Parlement et au public: le programme de la législature de l'exécutif municipal. La *ville de Zurich* dispose de directives de ce type définissant les objectifs de la politique communale sous une forme explicite. Les objectifs de la législature 2002-2006 formulent des buts clairs et contrôlables relevant de la politique familiale et de la politique sociale, en ce qui concerne les structures d'accueil pour enfants et le logement.³⁴

**DANS LES OBJECTIFS DE LA LÉGISLATURE 2002-2006
de la ville de Zurich sont inscrits des buts clairs et
contrôlables relevant de la politique familiale et de la
politique sociale, en ce qui concerne les structures
d'accueil pour enfants et le logement.**

Etudes de la ville de Zurich

Les objectifs fixés dans le domaine des structures d'accueil extra-familial pour enfants se basent en grande partie sur les résultats de différentes études mandatées par le Département de l'action sociale de la Ville de Zurich. Une étude portant sur l'avantage économique des structures d'accueil de jour pour les enfants a montré que les coûts annuels actuels d'environ 39 millions de francs engendrés par ces structures sont à mettre en parallèle avec un avantage de l'ordre de 137 à 158 millions de francs.²⁹ L'étude a analysé ce qui se passerait s'il n'y avait plus de crèches dans la ville de Zurich. Les effets induits témoignent de l'utilité actuelle de ce type d'institutions. Le rapport constate que les structures d'accueil de jour pour les enfants génèrent, de manière directe ou indirecte, des ressources fiscales supplémentaires, permettent une baisse des dépenses publiques, sont utiles pour la croissance économique, et améliorent la qualité de vie en général.

Suite au rapport sur les structures d'accueil de jour, le Département de l'action sociale de la Ville de Zurich a mandaté une étude sur les crèches et leurs prestations quantitatives.³⁰ Le rapport final décrit l'évolution dans le domaine de la petite enfance au cours de ces dernières années et donne également un aperçu de l'utilisation des ressources financières. Cette étude indique que la demande de places dans les crèches s'est légèrement stabilisée depuis 2002. Cela n'exclut pas que dans certains cas, des parents de nourrissons notamment doivent attendre très longtemps avant d'obtenir une place.

S'agissant des formes de ménages, le rapport constate que le nombre de familles monoparentales faisant garder leurs enfants dans des structures d'accueil de jour privées a légèrement diminué en 2001, et a à nouveau quelque peu progressé en 2002.³¹ La demande accrue de places d'accueil est surtout imputable aux familles biparentales. Si l'on examine les classes de revenus, il ressort clairement qu'en 2000 et 2001, les ménages ayant un revenu total imposable inférieur à 20 000 francs ont moins confié leurs enfants à des structures d'accueil de jour. On note, en revanche, une augmentation pour le groupe de revenus entre 40 000 et 60 000 francs. Le rapport souligne en

outre, à l'instar du rapport sur les structures d'accueil de jour, l'amélioration des conditions permettant de concilier activité professionnelle et vie de famille, et l'avantage économique accru découlant de l'extension des structures d'accueil extra-familial. Le rapport sur la petite enfance («Report Frühbereich») prend également position sur le nouveau programme d'impulsion de la Confédération, entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Celui-ci garantit une incitation financière pour la création de places d'accueil pour les enfants. Dans un proche avenir, une dizaine de crèches de la ville de Zurich nouvellement ouvertes ou agrandies profiteront de ce programme d'impulsion.

L'Institut pédagogique de l'Université de Zurich a été mandaté par le Département de l'instruction publique et des sports de la Ville de Zurich pour réaliser une enquête sur les périodes blocs.³² L'évaluation a porté sur les réponses données par 932 parents choisis, les présidents des commissions scolaires, les 660 enseignants du premier cycle, ainsi que le personnel spécialisé des garderies. L'étude conclut que la mise en place des périodes blocs est un succès et que, grâce aux nouvelles formes d'enseignement, l'école peut mieux tenir compte des réalités de la société. Les périodes blocs conviennent aux parents, dont la plupart considèrent l'expérience comme positive. La nouvelle forme d'enseignement permet surtout aux femmes de mieux concilier vie de famille et activité professionnelle.

Il y a également lieu de mentionner l'enquête portant sur les mères et les pères, mandatée début 2003 par le Bureau pour l'égalité entre femmes et hommes de la Ville de Zurich³³, et menée conjointement avec le Service de la statistique de la Ville de Zurich. 2300 des quelque 48 000 pères et mères ayant des enfants de moins de 16 ans et habitant la ville de Zurich – dont un peu moins de la moitié sont de nationalité étrangère – ont été interrogés. L'enquête a révélé que la plupart d'entre eux vivent en couple avec leurs enfants sans héberger d'autres personnes. Environ 15% sont des familles monoparentales ou des couples concubins. Bien que les familles de la ville de Zurich aient une forme de vie homogène et que leurs conditions de vie soient relativement bonnes, on constate des disparités dans les

²⁹ Müller, Kucera, Kari; Bauer, Tobias 2001.

³⁰ Troxler, Bea et al. 2002.

³¹ Troxler, Bea et al. 2002, p.13 ss.

³² Stöckli, Georg et al. 2003.

³³ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich 2003.

³⁴ Stadtrat von Zürich 2002.

conditions de vie entre les étrangers et les Suisses, ainsi qu'entre les couples et les familles monoparentales. Dans ces dernières, on recense surtout des femmes et une forte proportion de faibles classes de revenus. En ce qui concerne le logement, les parents de nationalité étrangère vivent dans de moins bonnes conditions et disposent de moins de surface habitable que les parents suisses. S'agissant de la répartition des tâches au sein du couple, le modèle traditionnel est toujours prédominant. Les femmes sont généralement responsables des tâches ménagères. Il est rare que le père ait pour principale activité de s'occuper des enfants. En ce qui concerne les structures d'accueil extra-familial, l'étude arrive à la conclusion que les structures destinées aux enfants en âge préscolaire se sont largement développées ces dernières années, mais que celles

destinées aux enfants en âge scolaire sont insuffisantes. Les parents souhaitent avant tout une structure d'accueil pour la pause de midi ou une école avec des structures d'accueil de jour. L'acceptation des structures d'accueil est dans l'ensemble bonne, même si certains parents relativement âgés ou ayant une famille nombreuse les rejettent. Les parents ayant des revenus très bas ou très élevés utilisent plus souvent les structures d'accueil extra-familial que ceux ayant des revenus moyens. Les pères et les mères de nationalité étrangère mettent beaucoup moins leurs enfants dans des structures d'accueil que les Suisses. Ce qui, selon le rapport final, s'explique en partie par le fait que les horaires des parents de nationalité étrangère s'accordent mal avec ceux de ces structures.

Winterthur (ZH), mai 2004



LES MESURES DE SOUTIEN NON MONÉTAIRE, TELLES que l'accueil extra-familial et parascolaire des enfants, constituent le principal champ d'action des communes en matière de politique familiale.

L'exemple de la *ville d'Uster* montre que des objectifs importants en matière de politique familiale peuvent non seulement résulter d'une approche sociale, mais aussi de l'aspect essentiellement économique de la promotion du site: Uster souhaiterait accroître l'avantage que lui confère sa situation géographique en obtenant le prix Pestalozzi pour les initiatives prises dans l'intérêt des enfants. Elle place de ce fait les enfants et les jeunes au centre de sa politique et de sa planification urbaine.³⁵

Les études scientifiques et les évaluations constituent des bases importantes pour l'élaboration de la politique communale. Elles servent à légitimer la politique. Elles constituent également le fondement de la planification stratégique et de l'élaboration de programmes de mesures concrètes. L'exemple de la *ville de Zurich* est caractéristique à cet égard (voir page 167).

A *Lausanne*, la Déléguée à l'enfance a élaboré, sur mandat de l'exécutif de la ville, un rapport détaillé sur la politique familiale menée par la ville³⁶. Celui-ci présente une liste complète de toutes les structures publiques ou privées destinées aux familles et aux enfants auxquelles la ville apporte son soutien.

2.1.2 Prestations financières

Dans le domaine des prestations financières, les compétences pour l'application des dispositions cantonales concernant les structures d'accueil pour les enfants (petits ou grands) sont déléguées aux communes dans les cantons de Zurich et de Lucerne. Dans les cantons de Vaud et Tessin, cette compétence est du ressort du canton.

La *ville de Lucerne* offre une prestation financière particulière: elle accorde aux familles monoparentales et biparentales de condition modeste des prestations complémentaires qui viennent s'ajouter aux allocations pour enfants ou aux allocations de formation versées par le canton. Cet instrument de soutien monétaire se présente de la manière suivante:

Prestations complémentaires aux familles à Lucerne

La ville de Lucerne octroie, aux familles biparentales et monoparentales de condition financière modeste qui en font la demande, une prestation complémentaire aux allocations pour enfants et aux allocations de formation. Ces aides visent à mieux indemniser les frais liés aux soins, à la garde, à l'éducation, à la scolarité et à la formation professionnelle des enfants et des jeunes.³⁷ La détermination du droit aux subsides s'effectue sur la base des limites de revenu fixées dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI. La limite de fortune est de 25000 francs pour les personnes célibataires et de 40000 francs pour les couples. Ont droit à une prestation complémentaire de la ville les familles ayant leur domicile légal dans la ville de Lucerne depuis au moins trois ans. Depuis 2001, les prestations complémentaires s'élèvent au maximum à 100 francs et au minimum à 10 francs par enfant et par mois. Le versement s'effectue au mois d'octobre et correspond aux prestations pour les douze mois qui précèdent. Selon l'article 10 du règlement relatif aux prestations complémentaires, les demandes écrites ou orales doivent être déposées jusqu'au 31 août au Service des assurances sociales de la Direction des affaires sociales de la ville. Lorsqu'un droit a été octroyé, il est maintenu aussi longtemps que les conditions instituant ce droit ne sont pas modifiées. Le règlement relatif aux prestations complémentaires pour les familles et les personnes élevant seules leurs enfants est entré en vigueur en 1996. Quatorze demandes (chacune englobant plusieurs personnes) ont été approuvées en 1996, 34 en 1997, 43 en 1998 et 44 en 1999. En 2000, 49 demandes ont fait l'objet de versements de prestations complémentaires; elles concernaient 74 adultes et 103 enfants, qui ont ainsi pu être aidés dans le cadre des prestations complémentaires.³⁸

Dans certaines villes, telles que *Lausanne* et *Lugano*, des aides financières sont octroyées par la commune sous la forme d'allocations de logement ou de naissance, en plus des aides cantonales. Par ailleurs, les contributions aux frais de colonies de vacances versées aux familles de condition économique modeste par différentes communes constituent également des prestations importantes en matière de politique familiale.

³⁵ Stadtrat Uster 2002.

³⁶ Skrivan, Monique 2003.

³⁷ Règlement du 1^{er} mars 2002 relatif aux prestations complémentaires de la ville de Lucerne aux familles et aux personnes élevant seules leurs enfants (Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende).

³⁸ Réponse du Conseil municipal à l'interpellation n° 32 (2000/2004) du 21 novembre 2000 concernant la situation des familles dans la ville de Lucerne.

2.1.3 Mesures de soutien non monétaire

Les mesures de soutien non monétaire, comme l'accueil extra-familial et parascolaire des enfants, constituent le principal champ d'action des communes en matière de politique familiale. Dans certaines communes urbaines, s'y ajoutent des mesures dans le domaine de la construction de logements. La délégation de la responsabilité politique de ces aspects à l'échelon communal est judicieuse; elle permet d'élaborer des programmes de mesures concrètes répondant spécifiquement aux conditions locales. Dans ce domaine aussi, l'engagement des communes n'est pas identique: les prestations offertes varient tant dans leur étendue que dans leur diversité. Deux éléments expliquent cette situation: d'une part, au niveau communal, les positions politiques concernant la compétence fondamentale des pouvoirs publics en matière d'intervention de l'Etat dans le domaine de la politique familiale divergent souvent; d'autre part, les mesures de soutien nécessaires sont parfois rejetées en raison de la faiblesse des finances communales. Dans ce contexte, il faut souligner l'existence depuis 2003 de l'aide fédérale à l'accueil extra-familial qui a permis de donner de nouvelles impulsions.

Accueil extra-familial pour enfants

Bien que la couverture des besoins réels varie d'une commune à l'autre, toutes disposent de structures d'accueil extra-familial pour les enfants. Une large majorité de ces structures est gérée par des organismes privés.

Une partie du financement des structures d'accueil est assurée par les contributions des parents, l'autre par des subsides de la commune. A titre d'exemple de la réglementation du financement de ces structures, la situation de la *ville de Zurich* est présentée ci-contre.

L'engagement des communes en ce qui concerne les structures d'accueil pour enfants en âge préscolaire (crèches) n'est pas nouveau. En revanche, s'agissant des structures d'accueil pour enfants en âge scolaire (structures parascolaires telles que garderies, places d'accueil pour le repas de midi, écoles à horaire continu), on peut constater que l'engagement des com-

Coûts de l'accueil extra-familial à Zurich

Le tarif appliqué pour les crèches municipales et les crèches privées subventionnées de la ville de Zurich est uniformisé. Le montant de la contribution des parents est déterminé en fonction du revenu et de la fortune, ainsi que du nombre d'enfants. Le principe de base repose sur le fait que les parents dont la situation économique est confortable paient plus pour une même prestation que ceux dont le revenu est faible.³⁹ Pour toutes les structures d'accueil, un montant maximal et un montant minimal ont été fixés pour la contribution des parents. Début 2004, ces contributions ont été augmentées de 6,3% en moyenne en raison de l'augmentation des salaires du personnel des crèches de la ville.⁴⁰ Les parents doivent payer, selon leur revenu, entre 11 et 117 francs pour une journée complète.

munes ne s'est développé de manière sensible que ces dernières années. La pression accrue pour la mise en place de structures d'accueil parascolaire va de pair avec la discussion portant sur des modèles d'horaires scolaires plus favorables aux familles (périodes blocs, écoles à horaire continu). Ces deux éléments s'avèrent nécessaires pour concilier activité professionnelle et vie de famille. Une harmonisation des horaires scolaires n'ayant souvent pas pu être réalisée au niveau cantonal, des initiatives ont été mises à l'agenda politique à l'échelon communal sous la pression des partis et des associations de parents.

L'extension des structures d'accueil extra-familial est essentiellement liée à l'évolution économique. Par le passé, les places dans les crèches étaient en premier lieu réservées aux familles en situation économique difficile. Depuis les années 1990, le problème de la conciliation entre travail et famille n'est plus uniquement lié à la situation financière de la famille. De plus en plus de femmes souhaitent désormais retourner sur le marché du travail. Cette tendance récente a entraîné une demande toujours plus pressante de structures d'accueil extra-familial pour tous. Dans le canton du Tessin, cette évolution a été particulièrement favorisée par le nombre croissant d'associations de parents qui se sont créées.

LUCERNE ET SURSEE SOUTIENNENT UN CERTAIN nombre de coopératives d'habitation qui encouragent la construction de logements destinés aux familles, et mettent à disposition des appartements à loyer modéré.

L'exemple d'*Yverdon-les-Bains* montre que la question des places d'accueil extra-familial se pose avant tout en fonction du contexte économique découlant de l'évolution historique des structures industrielles. Au cours du siècle dernier, la production des entreprises industrielles d'une certaine importance était en grande partie assurée par le travail des femmes. Aussi, la garde des enfants pendant les heures de travail a de tout temps été un problème auquel les femmes yverdonnoises ont été confrontées.

Les crèches à Yverdon-les-Bains

A Yverdon-les-Bains, la première crèche a été fondée au XIX^e siècle déjà par une entreprise du tabac. La garde des enfants organisée par l'employeur revêt depuis très longtemps un aspect important dans cette ville, de nombreuses femmes ayant été contraintes de conjuguer travail et vie de famille, comme le montre l'exemple des femmes syndiquées. En 1907, ces cigarières furent licenciées, perdant du même coup les places de leurs enfants à la crèche. Ces femmes décidèrent alors de se grouper en coopérative et commencèrent à produire elles-mêmes des cigarettes et à organiser la garde de leurs enfants. D'autres crèches ont ensuite été créées dans les années 1990. La commune n'a jamais participé activement à leur création; elle a néanmoins subventionné des projets d'entreprises privées ou de particuliers concernés, qui se sont regroupés pour former une organisation.

Outre les diverses structures institutionnelles d'accueil extra-familial pour enfants, on trouve dans toutes les villes étudiées ici l'institution des mamans de jour ou des familles de jour. Ce type de garde des enfants a une longue tradition en Suisse. Ces dernières années, les organismes responsables de ces structures ont mis en place des formations de base et continues. L'élaboration d'instruments de ce genre garantissant la qualité des services est également soutenue par la Confédération dans le cadre du programme de financement des structures d'accueil extra-familial.

Construction de logements

L'étude des huit villes révèle que c'est principalement dans la ville de Zurich que des mesures importantes pour les familles ont été prises dans le domaine de la construction de logements et du marché du logement. Cette tradition de plusieurs décennies est enracinée dans le programme politique social-démocrate. Depuis 1910, l'encouragement de la construction fait partie des tâches publiques de la ville de Zurich. Les principaux instruments sont la cession de terrain à des coopératives et un soutien financier complémentaire pour la construction ou la rénovation d'appartements en coopérative, ainsi que des conseils donnés par des professionnels du Service d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique (Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau). Il existe à Zurich quelque 110 organisations d'utilité publique pour la construction de logements (coopératives, associations et fondations) auxquelles la ville apporte son soutien. Comparée à l'ensemble du canton, la ville de Zurich présente la proportion la plus élevée de logements d'utilité publique⁴¹; on en compte environ 47 500, soit 25% de l'ensemble des appartements sis sur le territoire de la ville. 12 000 de ces logements appartiennent à la ville de Zurich et 35 000 sont la propriété de coopératives. Les appartements de ces organisations d'utilité publique sont gérés selon le principe du loyer couvrant les frais et ne peuvent donc pas faire l'objet de spéculations.

Autre instrument dans le cadre de la politique de logement de la ville: le «Wohnanteilplan» («plan de la quote-part de logements», plan d'aménagement local), qui a donné lieu, dans les années 1980, à un âpre combat politique. Il définit, au niveau des parcelles, l'utilisation possible du sol et la proportion de logements à respecter par immeuble. Cet instrument de planification s'est révélé être une mesure efficace contre la réduction de l'espace de vie. Il peut de ce point de vue être considéré comme un élément important de politique familiale.

Lucerne et Sursee soutiennent un certain nombre de coopératives d'habitation qui encouragent la construction de logements destinés aux familles, et mettent à disposition des appartements à loyer modéré. La ville de Lucerne dispose, depuis 1994, d'un «Wohnanteilplan» ayant force exécutoire.

³⁹ Pour le calcul des contributions en fonction de la classe de revenus et de fortune, du nombre d'enfants et des coûts de garde voir: Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) 2000.

⁴⁰ Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal (Augmentation de la contribution des parents aux structures d'accueil. Conséquence de l'augmentation des salaires du personnel des crèches et des garderies), article paru dans la Neue Zürcher Zeitung du 14 août 2003, p. 46.

⁴¹ Fachstelle für Stadtentwicklung 2002, p. 2 s.

Services de conseil et d'intervention en cas de crise

Toutes les communes sur lesquelles porte l'étude disposent de services de conseil destinés aux parents, aux mères, aux enfants et aux jeunes; dans certaines d'entre elles, les offres sont très diversifiées. Ces institutions sont le plus souvent gérées par des organismes privés ou par des organisations spécialisées. Les communes participent aux coûts ou mettent les infrastructures à disposition. *Sursee* dispose, dans ce domaine d'intervention, de structures typiques d'un centre régional périphérique.

Les services de conseil à Sursee

Un service de conseil en matière d'éducation (Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee) existe depuis 2002. Il est financé par une association qui porte le même nom, par pro juventute, par des contributions de fondations et par plusieurs communes. Le projet est actuellement dans sa phase pilote qui dure trois ans. A partir de 2005, le service sera rattaché au Centre de conseils de l'action sociale (Sozialberatungszentrum, SoBZ). Ce service de conseil en matière d'éducation est destiné aux parents dont les enfants sont âgés de deux à six ans. Il fournit des informations générales, offre des conseils téléphoniques et anime un groupe de parents. L'association propose également différents cours de formation de base et de formation continue sur le thème de l'éducation.

La Ville de Sursee participe en outre au financement du Centre de conseils de l'action sociale de Sursee et environs (Sozial-Beratungszentrums Sursee und Umgebung) sis à Sursee. Ce centre offre un soutien prodigué par des professionnels dans différents domaines (toxicomanie et alcoolisme, conseils aux mères et aux pères, aux familles et aux jeunes), ainsi qu'un service de tutelle. Ces conseils sont en principe gratuits pour toutes les personnes habitant dans la zone concernée. Le canton et d'autres communes associées participent aux coûts.

Il y a lieu de mentionner, dans ce domaine, le rôle particulier et la compétence de la *ville de Zurich* en ce qui concerne la protection des victimes et de l'enfance.

Protection des victimes et de l'enfance à Zurich

Les interventions au sein de la famille sont une des principales activités de la ville en matière de politique familiale. La ville de Zurich joue en Suisse un rôle de pionnier dans le domaine de la violence domestique. Le règlement municipal sur l'aide aux victimes de violences précise que la Ville de Zurich vient en aide aux personnes – en particulier aux femmes et aux enfants – victimes de délits sexuels, d'autres formes de violences ou de menaces, et dont l'intégrité physique ou sexuelle est de ce fait gravement menacée ou lésée. La Ville de Zurich octroie notamment des subsides pour l'aide juridique, médicale et psychothérapeutique, pour les frais de déménagement, les frais permettant de subvenir aux besoins de l'existence, pour garantir le logement ainsi que pour des dommages matériels en relation directe avec un acte de violence. Elle supporte les frais à titre subsidiaire, c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par des tiers (par exemple les assurances ou le service cantonal d'aide aux victimes). Selon le Département de l'action sociale de la ville de Zurich, le coût global de ces prestations s'élève à environ 40 000 francs par an.

2.2 Les acteurs et leurs coalitions

A Zurich et à Lausanne, les deux plus grandes villes étudiées, il ressort que les priorités ainsi que l'aménagement concret de la politique familiale à l'échelon communal dépendent très fortement des chefs de département et de leurs orientations politiques et idéologiques. Par ailleurs, les problèmes sociaux des familles de condition économique précaire, qui se manifestent de manière plus visible dans l'environnement des (grandes) villes, conduisent à une politique familiale plus active.

Dans la *ville de Zurich*, l'engagement en faveur d'une politique familiale est depuis toujours lié à l'orientation socialiste/verte de la politique du Département de l'action sociale. La ville utilise notamment le champ d'action dont elle dispose dans le domaine des mesures socio-écologiques. Elle donne ainsi une direction claire, se démarquant de l'engagement plutôt timide du canton en ma-

**LES PROBLÈMES SOCIAUX DES FAMILLES DE CON-
dition économique précaire, qui se manifestent de
manière plus visible dans l'environnement des
(grandes) villes, conduisent à une politique familia-
le plus active.**

tière de politique familiale. Dans la ville de Zurich, la politique en faveur de la famille menée par l'exécutif de la ville – de composition majoritairement gauche-verte – est soutenue par une majorité gauche-verte au Conseil communal. De plus, une sensibilité au problème de la famille et au risque de pauvreté découlant des conditions de vie dans une grande ville s'est développée. Cette perception plus aiguë du problème dans la ville de Zurich – par rapport au canton, à prédominance rurale et conservatrice – implique une plus grande propension à mener une politique familiale active. Les principaux acteurs et l'administration du Département de l'action sociale de la Ville forment une coalition forte.

A *Lausanne*, l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale réglant le placement des enfants a eu pour effet le développement d'une politique familiale active à la fin des années 1970. A cette époque, l'initiative provenait exclusivement des milieux pri-

vés, mais la ville était prête à leur accorder son soutien. Pro Familia Vaud a joué un rôle capital dans ce développement. En 1994, une motion demandant la création d'un poste dédié aux enfants a été déposée par un conseiller communal du Parti ouvrier et populaire (POP). Ce n'est qu'en 1997 que cette demande a rencontré un écho positif. En 1998, après de longues discussions au sein du Conseil municipal, a été créé le poste de Délégué à l'enfance, rattaché à la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. Ce service joue depuis un rôle important dans la politique familiale de la ville. Lausanne dispose, depuis 1990, de majorités de gauche tant à l'exécutif qu'au législatif. Cette situation entraîne, comme pour Zurich, une dichotomie avec la politique cantonale. Depuis 1998, après un changement d'affiliation politique à la tête du département, la politique familiale au niveau cantonal a en effet été reléguée au second plan.

Rebstein (SG), juin 2004



L'engagement important de la *ville de Locarno* en matière de politique familiale est en partie imputable à la position influente du responsable des Services socio-éducatifs (Servizi socio-educativi). Ce poste a été créé au milieu des années 1970, ce qui explique l'implantation précoce de mesures et d'offres en matière de politique familiale. De plus, l'étroite coopération entre les administrations municipales compétentes et différentes organisations ou organismes privés – structure du reste caractéristique du canton du Tessin – s'avère avoir des conséquences très positives.

Les activités de la *ville de Lucerne* sont surtout axées sur les structures d'accueil extra-familial pour les enfants en âge préscolaire et les enfants suivant la scolarité obligatoire. Un certain nombre de rapports et de requêtes ont permis d'étendre peu à peu ces structures. Cette extension s'est accompagnée d'un engagement financier croissant, ainsi que de l'élaboration et de l'extension des bases légales. Cette évolution s'est faite grâce à une coalition formée entre des femmes politiques de différents partis et certains hommes aux idées progressistes, qui ont pu former une majorité au législatif. L'importance accordée aux structures d'accueil extra-familial montre bien qu'il s'agit là d'un objectif essentiel pour l'exécutif. Tous les partis, excepté l'Union démocratique du centre, cautionnent cette politique.

En résumé, on peut affirmer qu'à l'échelon communal, la politique familiale peut être aménagée de manière plus engagée qu'à l'échelon cantonal pour plusieurs raisons:

- la taille plus restreinte des entités administratives;
- des majorités parlementaires formées sur la base d'une compréhension des problèmes sociaux urbains;
- l'engagement personnel des membres de l'exécutif responsables de ce domaine.

Contrairement à ce qui se passe à l'échelon cantonal, la politique familiale des communes d'une certaine importance est marquée en particulier par l'engagement personnel des chefs de département dans ce domaine. En effet, au niveau communal, le champ d'action politique est plus libre, surtout dans le domaine des interventions socio-écologiques. Cette marge de manœuvre

est moindre au niveau cantonal, où l'intervention consiste à réaliser des programmes de mesures fixés par la loi, avant tout dans le domaine économique.

3. Evolution de la politique familiale depuis 1990

L'étude a mis en évidence d'importantes différences dans le degré d'engagement des cantons et des communes en matière de politique familiale. Cette diversité est due en partie à une évolution économique différente, mais aussi aux traditions politico-culturelles concernant le rôle de l'Etat en matière de politique sociale. Certaines différences dans l'aménagement de la politique familiale des cantons examinés, liées à la région linguistique ou à la confession, correspondent en effet aux hypothèses de Fux (1999) touchant les divers régimes de politique sociale.

En considérant ces différentes traditions et évolutions, un certain nombre de questions se posent. Il importe notamment de savoir quels acteurs ont contribué à la dynamique de la politique familiale, quel modèle de pensée a été décisif pour leur engagement, et dans quelles structures de coopération ou de coalition ils ont exercé leur influence.

3.1 Les acteurs de la politique familiale et leurs motivations

Les débats sur la politique familiale en Suisse et à l'étranger laissent apparaître sept motivations pour cette politique: la politique familiale en tant que politique de lutte contre la pauvreté (compensation verticale), en tant que politique de redistribution (compensation horizontale), en tant que moyen d'éliminer les désavantages structurels des parents, en tant que politique pour le bien de l'enfant, en tant que politique d'égalité, en tant que politique démographique, et enfin en tant que redistribution intertemporelle (compensation entre générations)⁴². La présente analyse de la pratique et du discours en matière de politique familiale au niveau cantonal et communal ne révèle toutefois que deux motivations sociales ayant marqué le changement intervenu dans ce domaine depuis le début des années 1990. L'étude montre que les programmes de politique familiale des cantons et

LES CHANCES D'ÉVOLUTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE des mères ne doivent pas être diminuées par le fait qu'elles ont des enfants.

Tableau 5: Deux motivations pour l'action des cantons et des communes en matière de politique familiale

Composantes	La politique familiale en tant que politique de lutte contre la pauvreté	La politique familiale en tant que politique d'égalité
Objectif de la politique familiale	Les chances d'évolution sociale et professionnelle des enfants ne doivent pas être compromises par d'éventuels problèmes familiaux ni par la pauvreté des parents.	Les chances d'évolution sociale et professionnelle des femmes ne doivent pas être diminuées par le fait qu'elles ont des enfants.
Groupes dont la situation doit être améliorée	Groupe cible: ménages avec enfants en situation financière précaire.	Groupe cible: potentiellement tous les ménages avec enfant(s).
Détermination du degré de gravité des problèmes de politique familiale	Les critères d'évaluation de la situation posant problème se rapportent avant tout à la situation économique des familles.	On utilise généralement des indicateurs d'égalité en tant que critères d'évaluation de la situation posant problème.
Causes de ces problèmes	Insuffisance des ressources financières des personnes auxquelles s'adresse la politique. ► <i>orientée vers l'individu</i>	Insuffisance des possibilités permettant de concilier activité professionnelle et garde des enfants. ► <i>orientée vers les structures</i>
Ampleur de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la famille	L'Etat devrait éviter autant que possible d'intervenir dans la société et ne le faire que dans des cas difficiles. ► <i>subsidaire</i>	La situation des femmes constitue un problème de société face auquel l'Etat doit intervenir. ► <i>interventionniste</i>
Répartition adéquate des compétences entre différents niveaux étatiques	Les mesures de politique familiale devraient être adaptées aux conditions locales. Les niveaux étatiques inférieurs devraient donc avoir plutôt plus de compétences.	Les mesures de politique familiale devraient être les mêmes sur tout le territoire afin d'éviter les inégalités régionales. Les niveaux étatiques supérieurs devraient donc avoir plutôt plus de compétences.
Préférence pour divers instruments politiques	Pour améliorer la situation des ménages avec enfants ayant des revenus faibles, il faut des instruments de redistribution (allocations, etc.) ainsi que des structures d'accueil extra-familial.	Pour que les personnes ayant des enfants puissent exercer une activité professionnelle, il faut une infrastructure d'accueil extra-familial.

des villes sont orientés vers une politique familiale en tant que politique de lutte contre la pauvreté et en tant que politique d'égalité. La première orientation vise à ce que les chances d'évolution sociale et professionnelle des enfants ne soient pas compromises par d'éventuels problèmes familiaux, ni par la pauvreté des parents. La seconde envisage la politique familiale sous un aspect égalitaire: les chances d'évolution sociale et professionnelle des mères ne doivent pas être diminuées par le fait qu'elles ont des enfants. Ces deux visions et positions diverses quant aux objectifs et aux stratégies permettent une bonne interprétation des différences. Bien que la politique familiale en tant que politique de redistribution horizontale soit pratiquée dans les

quatre cantons sous la forme d'allocations familiales, elle ne ressort pas de manière significative de l'analyse des coalitions. Il est aussi important de signaler une motivation centrale qui va à l'encontre de la politique familiale, et qui n'a pas été relevée lors des analyses: en raison du nombre de familles issues de la migration, la politique familiale peut aussi être considérée comme profitant aux étrangers, et être de ce fait rejetée.⁴³

On retrouve, dans tous les cantons et les communes sur lesquelles porte l'étude, une politique familiale en tant que politique de *lutte contre la pauvreté* avec un aménagement assez semblable. Son introduction ou les débats politiques sur le sujet

⁴² Voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

⁴³ Voir le thème 5 «Familles et migration» de la partie statistique.

datent d'avant les années 1990. On peut dès lors constater que cette motivation de la politique familiale repose sur un large consensus.

Le programme de politique familiale *orientée vers l'égalité* est en revanche controversé. Au cours des années 1990, le principal point de discordance résidait dans le fait de savoir si la politique familiale devait se limiter à des activités de politique sociale ou être étendue vers un objectif d'égalité. Le positionnement des différents groupes politiques ou de leurs membres le long de cette ligne de démarcation – qui semble être restée relativement stable au cours du temps – est facilement perceptible (voir tableau 5, p. 175).

Le positionnement des acteurs pour ou contre une extension de la politique familiale vers l'égalité découle de trois visions différentes de la politique sociale (voir tableau 6 ci-dessous).

■ Selon l'*idéologie conservatrice*, la famille biparentale constitue le fondement de la société. La femme est mère avant tout et doit s'occuper de l'éducation des enfants. Le recours à l'accueil extra-familial ne doit constituer qu'une exception, par exemple en cas de nécessité économique.

■ Selon l'*idéologie libérale*, c'est l'individu qui constitue le fondement de la société. Elle attache une très grande importance à la liberté pour tous, c'est-à-dire notamment au libre choix du

Tableau 6: Trois visions différentes de la politique familiale

Catégories	Conservatrice	Libérale	Sociale-démocrate
Image de la famille	<p>La famille constitue le fondement de la société.</p> <p>Le modèle de la famille biparentale est vraisemblablement le mieux à même de réussir la socialisation des enfants (image «traditionnelle» de la famille).</p> <p>La femme est mère avant tout et doit s'occuper de l'éducation des enfants. Le recours à l'accueil extra-familial ne doit donc constituer qu'une exception.</p>	<p>L'individu constitue le fondement de la société, en particulier en tant que sujet économique.</p> <p>La femme et l'homme doivent pouvoir assumer leur fonction économique dans les mêmes proportions.</p> <p>Pas d'opinion spécifique en ce qui concerne la socialisation des enfants, les familles monoparentales ou recomposées.</p>	<p>L'individu constitue le fondement de la société.</p> <p>On ne devrait pas attribuer des rôles sociaux différents à la femme et à l'homme. Les familles monoparentales ou recomposées sont très répandues dans toutes les couches de la société.</p> <p>La socialisation des enfants peut aussi se faire dans une collectivité autre que la famille biparentale traditionnelle.</p>
Priorités des valeurs fondamentales telles que la liberté, la sécurité, le pouvoir, le savoir, la santé, etc.	<p>Liberté pour tous.</p> <p>Sécurité vis-à-vis de la pauvreté et soutien de la socialisation dans des cas difficiles</p>	<p>Liberté pour tous, et plus particulièrement libre choix du modèle familial.</p> <p>Sécurité vis-à-vis de la pauvreté et soutien de la socialisation dans des cas difficiles.</p>	<p>Liberté, égalité des chances et sécurité sociale pour tous.</p>
Critères de répartition équitable: pour le bien-être de qui?	<p>Les familles biparentales intactes constituent une valeur fondamentale de la société. Leur bien-être est important. La cohésion familiale et la répartition traditionnelle des rôles ne devraient pas être mises en péril par des interventions de l'Etat.</p>	<p>C'est le bien-être de l'individu qui est important, de même que l'évolution de l'ensemble de l'économie. Les interventions de l'Etat devraient être subsidiaires.</p>	<p>C'est l'égalité des chances entre femmes et hommes qui est importante, de même que les possibilités économiques de toutes les couches sociales (redistribution des richesses). Il incombe à l'Etat, en tant qu'instance ordonnatrice, de régler ces deux questions.</p>

modèle familial. La femme et l'homme doivent pouvoir assumer leur fonction économique dans les mêmes proportions. Cette vision part toutefois de l'idée que les problèmes sociaux doivent en premier lieu être résolus par des initiatives privées. L'État ne doit s'engager que subsidiairement pour ne pas freiner le développement de l'ensemble de l'économie par des dépenses étatiques élevées (impôts, etc.).

■ Selon l'*idéologie sociale-démocrate*, l'homme et la femme devraient avoir un rôle identique dans l'économie, la politique et la société. Elle considère, en outre, que les familles monoparentales et les familles recomposées sont une conséquence logique des mutations de notre société. Pour garantir l'égalité des chances entre femmes et hommes, ainsi qu'entre les personnes de niveau économique et social différent, il faut mettre à disposition des structures d'accueil extra-familial. Ceci est, selon elle, du ressort de l'État, première instance légitime en matière de politique sociale.

Ces trois visions sont compatibles avec la motivation d'une politique familiale en tant que politique de lutte contre la pauvreté. S'agissant d'une politique familiale comme politique d'égalité, la vision sociale-démocrate concorde parfaitement avec celle-ci; la vision libérale aussi, avec toutefois certaines réserves en ce qui concerne l'intervention de l'État dans l'économie et la société; en revanche, la vision conservatrice ne la soutient pas.

3.2 Coalitions, force des coalitions et changement de la politique

Tous les acteurs de la politique familiale des cantons et des communes sur lesquels porte l'étude peuvent être parfaitement classés selon ces trois orientations. Bien que l'orientation des différents acteurs ne se soit pas modifiée tout au long des années 1990, des changements sont toutefois apparus au fil du temps à travers les coalitions qui se sont formées entre eux.

Au début des années 1990, en ce qui concerne la politique familiale, les rapports de force politiques et sociaux étaient marqués par la prédominance de la coalition entre conservateurs et

LA DEMANDE EN MAIN-D'ŒUVRE HAUTEMENT QUALIFIÉE devait être couverte, afin de ne pas mettre en péril le développement de l'ensemble de l'économie. Les représentants des employeurs et des milieux économiques ont alors demandé avec de plus en plus d'insistance de pouvoir réinsérer dans la vie professionnelle des mères qui ne travaillaient pas et qui avaient une bonne formation.

libéraux. Les conservateurs refusaient une extension de la politique familiale incluant des objectifs égalitaires, parce qu'elle aurait pour effet de «saper les bases de la société», et les libéraux en raison du danger que représenterait une augmentation de la quote-part de l'État. Cette position n'était pas seulement défendue par les partis bourgeois, mais aussi par les associations d'intérêts partageant la même vision, ainsi que par certaines organisations non gouvernementales. Les sociaux-démocrates étaient minoritaires à cette époque; ils commençaient toutefois à se faire entendre de plus en plus, rassemblant un nombre toujours croissant d'acteurs. Là aussi, il ne s'agissait pas uniquement de partis (de gauche), mais également d'organisations non gouvernementales (notamment des organisations militant pour les droits de la femme) et de services administratifs intéressés par une politique familiale égalitaire. Bien que minoritaires, ces acteurs ont essayé de rallier les instances politiques à leur cause en inscrivant des sujets de politique familiale à l'agenda public, notamment grâce à des interventions parlementaires ou à la publication d'études sur ce sujet. Dans ce contexte, le fait que des études et des rapports sur la politique familiale – qui ont tous mis en lumière des lacunes en matière d'égalité dans la politique familiale – aient été effectués dans les quatre cantons vers la fin des années 1990 (voir plus haut) peut être considéré comme un succès. Toutefois, ces interventions n'ont induit que dans de très rares cas la mise en œuvre de mesures d'égalité dans les programmes cantonaux et communaux de politique familiale. Les rapports de force se sont néanmoins modifiés vers la fin des années 1990, lorsque les acteurs libéraux ont changé leur ligne de conduite en matière de politique familiale et se sont ralliés aux coalitions défendant une politique égalitaire. En effet, au milieu des années 1990, l'évolution du marché du travail a mis à jour un déficit en main-d'œuvre hautement qualifiée, impliquant de couvrir cette demande pour ne pas mettre en péril le développement de l'ensemble de l'économie. Parallèlement aux propositions (difficilement acceptables) de faire venir des personnes ayant les qualifications requises de pays nouvellement industrialisés, les représentants

des employeurs et des milieux économiques ont alors demandé avec de plus en plus d'insistance de pouvoir réinsérer dans la vie professionnelle des mères qui ne travaillaient pas et qui avaient une bonne formation. Il fallait faire en sorte que cette réinsertion soit possible en étendant les structures d'accueil extra-familial pour les enfants. Comme le développement économique du pays était en jeu, des mesures étatiques se justifiaient. Vers la fin des années 1990, cette requête ne venait pas uniquement des organisations économiques nationales et cantonales intéressées, mais aussi des partis qui leur étaient proches, notamment le PRD.

Ce «changement de camp» a entraîné, à la fin des années 1990, un déplacement des rapports de force en matière de politique familiale. Des motivations égalitaires dans le cadre de la politique familiale sont devenues acceptables même pour certaines parties du bloc bourgeois. De plus, on retrouvait au sein

des instances politiques de nouvelles majorités en faveur de mesures de ce type. Cette situation se reflète dans les cantons et les villes sur lesquels porte l'étude: on constate au tournant du millénaire un changement significatif dans les programmes de politique familiale, imputable à cette modification des rapports de force. Ce n'est pas un hasard si ce changement vise essentiellement à permettre de mieux concilier activité professionnelle et vie familiale. Cette évolution ne s'est pas bornée à des déclarations d'intention ou à la formulation d'objectifs politiques, mais elle a débouché sur des mesures concrètes:

Le *canton de Zurich* a introduit, à l'occasion de la révision de la loi fiscale cantonale de 1997, une déduction pour frais de garde lorsque les deux parents exercent une activité professionnelle. La révision de la loi cantonale sur l'école publique prévoyait notamment l'encouragement de structures d'accueil parascolaire et l'introduction de périodes blocs, mais ces deux éléments ont

Zurich (ZH), juillet 2004



LA VILLE DE ZURICH A INTRODUIT DES PÉRIODES blocs dans les écoles et a décidé, en 2001, de s'engager de manière plus importante en faveur des structures d'accueil extra-familial.

été rejetés en votation populaire. La ville de Zurich a introduit des périodes blocs dans les écoles et a décidé, en 2001, de s'engager de manière plus importante en faveur des structures d'accueil extra-familial. La ville d'Uster a décidé, en 2003, d'augmenter ses subventions afin de mettre sur pied des structures d'accueil extra-familial.

Le *canton de Lucerne* a introduit, à l'occasion de la révision de la loi fiscale cantonale de 1999, une déduction pour frais de garde s'appliquant à toutes les personnes soumises à l'impôt. Depuis 1998, la ville de Lucerne s'engage de manière plus marquée en faveur des structures d'accueil extra-familial et du remaniement des horaires scolaires. Ceux-ci devraient être compatibles avec ceux des familles où les deux parents travaillent et avec ceux des personnes élevant seules leurs enfants.

Le *canton de Vaud* a créé, en 1999, un fonds destiné à étendre les structures d'accueil extra-familial. Parallèlement à son engagement déjà important dans ce domaine, la Ville de Lausanne a créé un poste de Délégué à l'enfance. La nouvelle constitution vaudoise contient des objectifs clairs en matière de politique familiale cantonale – qui trouvent leur expression dans le programme de législature 2003-2007 – notamment en ce qui concerne l'assurance-maternité, les places d'accueil extra-familial et les allocations familiales. Ce programme contient des mesures pour la mise en place d'une assurance-maternité, le soutien aux familles et l'augmentation du nombre de places d'accueil extra-familial.

Dans le *canton du Tessin*, la nouvelle impulsion en faveur de la politique familiale a eu pour effet une extension de l'ensemble déjà très étendu d'instruments destinés aux familles en situation économique difficile. Parallèlement, le Grand Conseil a approuvé, en septembre 2003, une nouvelle loi qui prévoit un engagement plus important du canton dans le domaine de l'accueil extra-familial. Cette loi doit entrer en partie en vigueur dès le 1^{er} janvier 2005.

4. Bibliographie

- Année politique suisse/Schweizerische Politik** (différentes années), Berne
- Balthasar, Andreas et al. (2003):** Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons: Monitoring 2002. Aspects de la sécurité sociale. Office fédéral des assurances sociales. Rapport de recherche n° 20/03. Berne.
- Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001):** Evaluation de l'application de la réduction de primes. Une enquête dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures. Aspects de la sécurité sociale. Office fédéral des assurances sociales. Rapport de recherche n° 5/01. Berne.
- Bezirksjugendkommissionen:** Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich, 16.11.2001. Document sur Internet: www.kanton.zh.ch, imprimé le 28.02.2003.
- Binder, Hans-Martin; Bächtiger, Christine; Müller, Barbara (2000):** Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Diskussions-grundlage. Interface Institut für Politikstudien. Luzern.
- Bohny, Regula; Meroni, Ruth (2002):** Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen. Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich. Zürich.
- Brennpunkt Nr. 3/2003,** Informationszeitung der Stadt Luzern. Luzern.
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich (2003):** Die Mütter- und Väterbefragung der Stadt Zurich 2003, dans: Info 5/2003. Document sur Internet: www.stzh.ch/bfg
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. (1976):** Agenda Building as a Comparative Political Process, dans: *American Political Science Review* 70 (1), p. 126-138.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP (2001):** Politique cantonale d'encouragement d'études. Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissages. Genève.
- Commission fédérale pour les questions féminines (1992):** Structures d'accueil pour les enfants: rapport de la Commission fédérale pour les questions féminines. Berne.
- Cuénod, François (1995):** Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlisement: Mise en perspective pour 1995. Lausanne.
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Lausanne.
- Duc, Jérôme: Bourses et études:** Le canton veut changer la donne, dans: 24 Heures, 25 juin 2003.
- Dupuis, Monique; Rey, Urs (2002):** Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001. Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Fachstelle für Stadtentwicklung:** Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge. Zürich, août 2002. Document sur Internet: www.stzh.ch/fste, imprimé le 06.06.2003.
- Fleury, Stéphane et al. (2003):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel.
- Fux, Beat (1999):** Politique familiale: formes d'intervention, régimes et doctrines politiques, dans: *Questions familiales* (2/99), p. 2-10. Berne
- Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003):** Familienpolitisches Rahmenkonzept. Rapport de la commission pour les affaires familiales à l'intention du Département de la santé et des affaires sociales du canton de Lucerne (non publié).
- Grossenbacher, Silvia (1987):** Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz. Grösch. Zürich.
- Groupe de travail Rapport sur la famille (1982):** La politique familiale en Suisse. Département fédéral de l'intérieur. Berne.
- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Allocations familiales en Suisse: étude menée dans la perspective d'une refonte du système. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Office fédéral des assurances sociales. Berne.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2002):** A propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse. Office fédéral des assurances sociales. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Berne.
- Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992):** FEB. Familienergänzende Betreuung im Bezirk Uster. Uster.

- Kämpf, Richard; Kübler Thomas (2001):** Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005. Zürich.
- Kingdon, John W. (1984):** Agendas, Alternatives and Public Policies. Little, Brown and Company. Boston. Toronto.
- Knöpfel, Peter; Varone, Frédéric; Bussmann, Werner; Mader, Luzius (1997):** Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, dans: Bussmann W. et al. (Hg.): Einführung in die Politik-evaluation. Helbing & Lichtenhahn. Basel, Frankfurt a. Main.
- Linder, Stephan H.; Peters, Guy B. (1990):** The design of instruments for public policy, dans: Nagel, St. S. (ed.): Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms. Greenwood Press. New York.
- Marazzi, Christian (1987):** La povertà in Ticino. Canton Ticino, Dipartimento delle opere sociali. Bellinzona.
- Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine (2002):** Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse. Cahier de l'EESP 33. Lausanne.
- Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias (2001):** Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Rapport final à l'intention du Département de l'action sociale de la Ville de Zurich. Edition Sozialpolitik Nr. 5. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- Office fédéral des assurances sociales (2003):** Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Publication OFCL n° 318.801.03f. Berne.
- Office fédéral de la statistique (2002):** Armature statistique de la Suisse 2002. Zurich.
- Office fédéral de la statistique (2002):** Evolution de la population des communes 1850–2000. Recensement fédéral 2000. Neuchâtel.
- Rapport annuel du Conseil d'Etat (2002).** Lausanne.
- Rapport annuel du Fonds cantonal pour la famille (2001).** Clarens.
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).** Lausanne.
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance.** Séance du mardi 13 mai 1997. Lausanne.
- Rapport Métraiiler (2003).** Lausanne.
- Regierungsrat des Kantons Zürich:** Regierungsrat verabschiedet Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Communiqué de presse, 23.01.2003. Document sur Internet: www.kanton.zh.ch, imprimé le 28.02.2003.
- Richard-De Paolis, Paola; Troutot, Pierre-Yves; Gaberel, Pascal-Eric; Kaiser, Claude; Meyer, Gil; Pavillard, Simone; Pecorini, Muriel; Spack, Annelise (1995):** Petite enfance en Suisse romande. Editions Réalités sociales. Lausanne.
- Sabatier, Paul A. (1993a):** Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, dans: Politische Vierteljahrschrift 34 (Sonderheft 24), p. 116–148.
- Sabatier, Paul A. (1993b):** Policy changes over a decade or more, dans: Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (eds.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach. Westview Press. Boulder (Colorado), p. 13–40.
- Sabatier, Paul A. (1986):** Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis, dans: Journal of Public Policy 6(1), p. 21–48.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, H. C. (1999):** The advocacy coalition framework: An assessment, dans: Sabatier P. A. (ed.): Theories of the policy process. Westview Press. Boulder (Colorado), p. 117–166.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, H. C. (1993):** Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Westview Press. Boulder (Colorado).
- Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2000):** Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement Zürich.
- Sciboz-Revaz, Renée:** Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, dans: Le monde du travail. Edité par le Mouvement Populaire des Familles. Octobre 2000.
- Skrivan, Monique (2003):** Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal. Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. Lausanne (pas encore publié).
- Skrivan, Monique (1993):** Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zurich. Lausanne.

- Sozialamt des Kantons Zürich (2003):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zurich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hg.) (2001):** Armutsrisiko Familie! Exposés, résumés et rapports de fond du colloque du 7 mai 2001. Zurich.
- Sozialdepartement der Stadt Zurich (2001):** Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Sozialpolitik Nr. 5a. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- Stadt Luzern (2003):** Familienergänzende Kinderbetreuung/ Vorschule. Bericht und Antrag Nr. 9/2003. Luzern.
- Stadt Luzern (2002):** Zwischenbericht Familienergänzende Kinderbetreuung. Ausbau Chinderhus Maihof. Gewährung einer Bürgerschaft. Bericht und Antrag Nr. 38/2002. Luzern.
- Stadt Sursee (2003):** Erwachsenenbildung. Programm März bis Juli 2003. Sursee.
- Stadt Sursee (2001):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 2000–2004. Sursee.
- Stadt Sursee (1995):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 1996–2000. Sursee.
- Stadtrat Uster (2002):** Uster 2002. Rapport du Conseil municipal Uster.
- Stadtrat von Zürich (2002):** Legislatorschwerpunkte 2002–2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur. Zürich.
- Statistik Stadt Zürich (2002):** Zürcher Bevölkerung im Jahr 2001, Analysen 2. Zurich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich:** Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich. Communiqué de presse, 11.07.2002.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2002):** Volkszählung 2000 – erste Resultate für den Kanton Zürich, dans: statistik.info, 03/2002. Document sur Internet: www.statistik.zh.ch
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001):** Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zurich. Zürich.
- Stöckli, Georg et al. (2003):** Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe. Institut pédagogique de l'Université de Zurich. Zürich.
- Troxler, Beat. et al. (2002):** Report Frühbereich 2001/02. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Zürich.
- «Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme»,** dans: Neue Zürcher Zeitung, 18 juin 2003.
- Varone, Frédéric (1998):** Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse. Paul Haupt. Berne (Thèse en sc. pol. Berne, 1998).
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2004):** Die Familienpolitik auf Bundesebene, Office fédéral des assurances sociales. Berne.
- Verein Kinderbetreuung Sursee (2003):** Generalversammlung und Jahresberichte 2003, Sursee.
- Walter, Therese (1999):** Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Enquête qualitative réalisée dans la ville d'Uster sur mandat de Caritas Zurich, Zürich.
- Werner, Karin (2002):** Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Hochschule für Soziale Arbeit. Zürich.

LA POLITIQUE FAMILIALE DE LA SUISSE EN COMPARAISON EUROPÉENNE

En Allemagne et en France, la politique familiale fait partie intégrante d'une politique sociale dans laquelle l'Etat joue un rôle plus ou moins marqué. En Grande-Bretagne, la politique familiale aide les personnes dans le besoin (politique de protection contre la pauvreté). La politique familiale suisse est, pour sa part, centrée sur la lutte contre la pauvreté et sur l'égalité.



Saignelégier (JU), juin 2004

Le présent chapitre propose une comparaison entre la politique familiale suisse et celles pratiquées dans d'autres pays européens. Il met en évidence les points communs et les différences entre les systèmes existants, afin de positionner la politique familiale de la Suisse par rapport à celles d'autres Etats.

Les comparaisons entre pays constituent toujours une tâche délicate. Il n'est pas rare, en effet, que des indicateurs détermi-

nants dans un pays n'aient pas d'équivalent dans un autre pays. Par ailleurs, le fait que les Etats membres de l'UE disposent de données établies à partir d'indicateurs et de sources uniformes qui diffèrent de celles utilisées en Suisse pose problème.

Malgré ses imperfections, la comparaison reste une méthode régulièrement pratiquée car elle permet de:

- déterminer les causes de certains phénomènes;
- diversifier les points de vue quant à la manière de répondre à des interrogations et problèmes spécifiques;
- donner des impulsions positives et nourrir le débat.

L'exercice consiste ici à **comparer les systèmes de politique familiale**. En l'occurrence, il s'agit moins de présenter de manière détaillée les prestations fournies que de s'interroger sur le fondement conceptuel et l'organisation des différentes politiques familiales. Il s'agit de déterminer les types de politique familiale pratiqués dans les pays considérés, les principales mesures déployées et les objectifs qui les sous-tendent. A cet égard, la politique familiale doit être considérée comme une démarche transversale touchant des domaines multiples, comme la politique financière et de l'emploi, la politique de l'égalité, de la jeunesse, de la formation et de la santé. Ces domaines sont liés entre eux de différentes manières selon les pays. La politique familiale d'un Etat est également l'expression d'une combinaison de volontés et de motivations différentes, et résulte d'une multiplicité d'indicateurs. Elle reflète les valeurs d'une société, la tradition juridique d'un Etat, le rapport existant entre l'Etat et l'Eglise, l'importance accordée au concept d'Etat social, les rôles traditionnellement dévolus aux femmes et aux hommes, les stéréotypes familiaux (p. ex: répartition des tâches entre les sexes, image du père et de la mère), la manière dont sont exécutées les tâches de l'Etat et les conditions cadres financières.

Ces modèles ont pris forme dans le cadre de l'évolution de l'Etat-nation et de l'Etat social et ont conduit à la création de types d'Etats sociaux relativement durables. Etant donné que la tradition sociale est indissociable de l'évolution de la politique familiale, elle apparaît aujourd'hui encore dans la politique familiale des Etats.

Pour cette raison, nous nous proposons, tout d'abord, d'examiner le lien qui existe entre la politique familiale et le concept d'Etat providence en Europe¹; puis nous examinerons comment se définit le rapport entre le marché, l'Etat et la famille dans les différents pays, et quelles en sont les conséquences pour la poli-

tique familiale. Ensuite, nous comparerons la politique familiale de la Suisse avec celles de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne.

Cette étude se fonde sur un rapport de recherche² qui fournit des analyses détaillées pour chacun de ces pays.

1. Politique familiale et Etat providence en Europe

Les formes de vie familiale ont évolué au cours des dernières décennies: les célibataires se marient moins fréquemment et à un âge plus avancé, le nombre de communautés de vie non conjugales augmente, celui des divorces et des familles monoparentales également, les naissances sont moins nombreuses et les familles deviennent plus petites. Ces tendances sont plus ou moins marquées dans chaque pays³. Si l'on ne peut pas véritablement établir de liens de cause à effet entre la politique familiale et l'évolution des formes familiales, l'analyse comparative laisse néanmoins apparaître le fait que des conditions de base favorables en matière de politique familiale se répercutent sur les structures familiales. Les conceptions particulières de politique familiale dans les Etats d'Europe s'expliquent par des orientations diverses fondées sur des types d'Etat social et des schémas familiaux différents.

1.1 L'Etat providence à travers l'histoire

Les premières mesures de protection sociale ont été introduites avec pour arrière-fond la question de la classe ouvrière (Allemagne), de la pauvreté (Grande-Bretagne) et de la famille (France). Il s'agissait d'une intervention de l'Etat – par le biais notamment des assurances sociales – dont le but était d'offrir une sécurité aux individus face à des risques comme le chômage ou la maladie. Ces caractéristiques transparaissent aujourd'hui encore et font qu'en France, par exemple, la politique familiale est solidement ancrée au cœur de l'Etat social. Elle n'est pas devenue, comme dans d'autres pays, un élément secondaire de la politique sociale et de son organisation au sein des assurances sociales.

¹ Le terme Europe renvoie toujours aux Etats membres de l'UE et de l'Espace économique européen.

² Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Oliver; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia (2004): Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich, Office fédéral des assurances sociales. Berne.

³ Voir à ce sujet les thèmes 20 à 22 de la partie statistique.

L'opposition entre les pays protestants et les pays catholiques de la contre-réforme explique aussi pourquoi le droit de la famille et la politique familiale ont évolué de manière différente dans les pays concernés. D'autres caractéristiques de la politique familiale sont dues au fait que certains pays, la France et l'Autriche par exemple, ont été des monarchies absolues. Grâce à leur puissance, celles-ci ont pu s'opposer à l'Eglise et imposer leurs conceptions plus rapidement que cela n'a été le cas dans les Etats catholiques, où le concept d'Etat central s'est développé soit plus tardivement, soit avec moins de force (p. ex: Italie, Belgique, Irlande). Enfin, l'évolution de la politique sociale a également été déterminée par la lutte des classes ouvrières et par les coalitions qui se sont formées entre les classes sociales.

Plusieurs systèmes de sécurité sociale ont été élaborés, dont les modèles Beveridge et Bismarck, qui se situent à l'opposé l'un de l'autre. Le *modèle Beveridge* défend l'idée que tout individu a droit à des prestations sociales, indépendamment du versement de cotisations. Le niveau de sécurité sociale varie cependant selon les pays: certains assurent des prestations minimales (par exemple la Grande-Bretagne), alors que d'autres (les pays scandinaves) reconnaissent à tous les individus le droit à des prestations de base relativement étendues.

Un certain nombre d'Etats pratiquent un système d'assurance obligatoire inspiré du *modèle Bismarck*. Selon ce modèle, chaque travailleur s'acquitte de cotisations sur la base du revenu de son travail, ce qui lui donne droit à des prestations sociales. Le modèle Bismarck suppose en outre que les personnes sans activité professionnelle n'ont pas directement droit à des prestations d'assurance sociale, mais uniquement en tant que membres de la famille d'un assuré. La notion de «chef de famille» à laquelle il est fait référence ici est particulièrement défavorable aux personnes qui renoncent à une activité professionnelle ou travaillent seulement à temps partiel pour s'occuper de leur famille.

1.2 Types d'Etats providence en Europe

Les études comparées dans le domaine de la protection sociale se réfèrent généralement à une typologie élaborée par Gösta

Esping-Andersen. Selon ce chercheur suédois, il existe trois types d'Etat providence se distinguant nettement l'un de l'autre: l'Etat providence «social-démocrate», l'Etat providence «conservateur» et l'Etat providence «libéral». Ces approches particulières débouchent dans chaque pays sur des rapports différents entre Etat, marché et famille. Cette systématique complète celle appliquée au chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle ?» de ce rapport, où l'on différencie les régimes étatisé, familialiste et individualiste de politique familiale. Elle permet également d'établir un lien avec les résultats obtenus par la recherche comparée des divers Etats providence.

L'*Etat providence social-démocrate* est apparu dans des pays de tradition protestante, où le principe d'égalité est rapidement devenu l'objectif de l'action politique. C'est le cas de la Suède, de la Norvège et du Danemark. Cette forme d'Etat vise une importante redistribution sociale sur la base du plein emploi. L'Etat favorise l'égalité et l'émancipation, en ce sens qu'il vise directement l'individu (les obligations fiscales et les droits sociaux sont liés à la personne). La famille est ici considérée comme une somme d'individus. Cette approche a pour corollaire, dans les *Etats du nord de l'Europe*, une baisse d'importance de l'institution du mariage mais non de la cohabitation en couple: des modes de vie non traditionnels, dans lesquels les couples ont et élèvent des enfants, sont largement répandus. En comparaison européenne, les taux de natalité et d'activité professionnelle des mères y sont élevés. Ce phénomène s'explique par un coût de renoncement relativement faible de la part des parents (principe d'individualisation des rentes et de l'imposition fiscale). Il s'explique aussi par un engagement politique en faveur d'une véritable compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle, notamment par le biais d'une offre suffisante de structures destinées à la prise en charge des enfants.

L'*Etat providence conservateur* – comme il existe en Autriche, en Italie et en Allemagne – est fortement centré sur le travail rémunéré et les assurances sociales. Il est empreint d'un certain paternalisme. L'Etat considère essentiellement la famille sous l'angle des droits liés au statut professionnel du chef de famille, en général l'homme. L'Etat s'en remet volontiers à la famille pour

L'ETAT PROVIDENCE LIBÉRAL – COMME LA GRANDE-Bretagne – met l'accent sur les lois du libre marché et le rôle de la famille. Peu développées, les prestations sociales sont accordées uniquement après examen individuel des besoins d'une personne.

l'accomplissement de certaines tâches, comme l'éducation et les soins aux enfants. Ces raisons expliquent la baisse marquée du nombre des naissances, et par conséquent la réduction de la taille des familles dans les *pays d'Europe occidentale et centrale*, où cette forme d'Etat est fréquente. Dans le cas où les femmes, en particulier, décident de rester professionnellement actives, si possible sans interruption pour motif de famille, l'arrivée d'un enfant peut entraîner toute une série de problèmes. Le mariage n'a en tant que tel guère perdu de son importance. En raison de valeurs et de modèles nettement plus conservateurs, les communautés de vie non conjugales, tout comme l'activité professionnelle des femmes, y sont bien moins fréquentes qu'en Scandinavie.

La *France* et la *Belgique* constituent des cas particuliers caractérisés par une centralisation marquée et une tradition séculière. L'Etat, l'Eglise et les «associations» s'y sont âprement disputé la prérogative des questions familiales, d'où la mise en place d'une politique familiale précoce à dominante conservatrice. En comparaison européenne, la *France* et la *Belgique* affichent un taux de natalité relativement élevé. Le nombre de divorces et les formes de communautés de vie non conjugales se situent, eux, dans la moyenne. Des communautés de vie de forme traditionnelle et de forme moderne coexistent ainsi dans ces deux pays.

Dans les pays catholiques, l'alliance entre l'Eglise et l'Etat a retardé la mise en place de politiques familiales qui sont à leur début restées relativement faibles (Espagne, Portugal, Irlande). Elles peuvent même être qualifiées de subsidiaires: l'Etat intervient lorsque des petites entités, comme la famille ou autres, ne sont plus en mesure d'assumer des tâches essentielles. Si le mariage reste une institution inébranlable dans les pays de l'*Europe du Sud*, on relève néanmoins dans ces pays un net recul du nombre des naissances depuis les années 1970. A l'heure actuelle, avec 1,3 enfant par femme, le taux de natalité y est le plus bas de toute l'Europe. Avec son taux de natalité relativement élevé en comparaison européenne, l'Irlande constitue l'exception.

L'Etat providence libéral – comme la *Grande-Bretagne* – met l'accent sur les lois du libre marché et le rôle de la famille. Peu

développées, les prestations sociales sont accordées uniquement après examen individuel des besoins d'une personne. Le principe de «common law», une réformation non aboutie, ainsi que la montée d'un protestantisme et d'un libéralisme de tendance radicale ont constitué autant d'obstacles à la mise en place précoce d'une politique visant à compenser les charges des familles. Comparé aux pays d'Europe centrale, le taux de natalité y est malgré tout relativement élevé, ce qui peut être considéré comme un indice de l'origine pluricausale du comportement reproductif. Si les divorces sont une pratique courante en Grande-Bretagne depuis les années 1980, les communautés de vie non conjugales ou autres formes de vie restent cependant peu nombreuses.

Aucune de ces formes de politique familiale ne recouvre la situation particulière de la *Suisse*. Avec sa démocratie de concorde, ses structures fédéralistes et son administration semi-étatique déléguée à des associations, elle cristallise une forme de «principe sécularisé de subsidiarité» qui accorde une importance primordiale à l'initiative privée. La Suisse se démarque également des autres pays par ses traditions en matière de droit de la famille (influence du patronage, du catholicisme social et du code de la famille), traditions présentes de manière plus ou moins marquée dans les politiques familiales des cantons.

1.3 Concepts de politique familiale en Europe

Schématiquement, les politiques familiales européennes peuvent être classées selon leur tradition d'assistance en cinq grands groupes:

- pays de l'Europe du Nord,
- pays de l'Europe occidentale,
- France et Belgique,
- pays de l'Europe du Sud,
- Grande-Bretagne.

A chaque groupe correspondent des modes parfois différents de financement de l'aide aux familles: le financement peut être assuré par des recettes fiscales, par des fonds provenant de

caisses d'employeurs et d'employés (ou de caisses familiales auxquelles l'Etat participe également, comme en France et en Autriche), ou encore par des cotisations aux assurances sociales. La suite de ce rapport compare la politique familiale de la Suisse avec celles de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne. Trois pays qui présentent des approches différentes de la question.

L'Allemagne, exemple d'Etat social conservateur, est un Etat fédéral comme la Suisse. Concernant la politique familiale, l'essentiel de la responsabilité partagée incombe indiscutablement à l'Etat fédéral. Le principe de subsidiarité et les traditions propres à l'Allemagne occidentale et à l'Allemagne orientale en matière d'aide aux familles conduisent toutefois à des disparités régionales, surtout dans le domaine des services sociaux destinés aux familles. L'importance des droits fondamentaux dans la politique familiale allemande mérite d'être relevée.

La France, du fait de sa tradition en la matière, peut se prévaloir d'une politique familiale centralisée bien développée et de tendance conservatrice. La question démographique y joue un rôle majeur, ce qui a permis l'institution d'une culture plutôt favorable aux familles. Combinant cotisations des employeurs, cotisations des employés et fonds publics d'une part, gestion des ressources par une caisse nationale d'allocations familiales d'autre part, le mode de financement des prestations aux familles représente une solution intéressante.

Enfin, la Grande-Bretagne fait partie, comme la Suisse, des Etats providence de tendance libérale, avec toutefois des compétences centralisées. Depuis les années 1990, la politique familiale et la politique de l'emploi y sont étroitement liées.

2. Conditions cadres de la politique familiale en comparaison européenne

La politique familiale de la Suisse se distingue des politiques allemande, française et britannique par le contexte dans lequel elle s'inscrit, ses objectifs, ses développements et ses mesures. Elle présente toutefois un certain nombre de points communs avec les politiques de ces Etats.

2.1 Les différents systèmes politiques

L'Allemagne constitue depuis 1949 une démocratie représentative dont l'organe législatif central est le Bundestag (Assemblée nationale) au niveau fédéral, et les Landtage au niveau des Länder (16 actuellement). Le chef de l'Etat est le président de la République fédérale d'Allemagne (actuellement Horst Köhler, élu par la Bundesversammlung, ou collège des «grands électeurs»). Le chef du gouvernement (chancelier fédéral, actuellement Gerhard Schröder) est élu par le Bundestag. Le fédéralisme allemand reconnaît aux Länder la qualité d'Etat. Ceux-ci participent pour une large part au processus législatif à travers le Bundesrat qui représente les Etats fédérés. Leur compétence exécutive est toutefois limitée par la primauté de la Constitution (Grundgesetz) et de l'Etat fédéral, par la mission de l'Etat social et des formes de fédéralisme coopératif. Le système politique allemand a pour caractéristique une souveraineté constitutionnelle concrétisée par le rôle central de la Cour constitutionnelle fédérale, également instance de dernier recours. Le mode d'élection des députés au Bundestag (représentation proportionnelle avec clause des 5%) implique que les gouvernements de coalition sont la règle. Une coalition «rouge-verte» est au pouvoir depuis 1998 (2^e législature).

La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale, pouvant se prévaloir d'une solide tradition égalitaire. Son système politique actuel se fonde sur la Constitution du 4 octobre 1958. La République française a à sa tête un président (actuellement Jacques Chirac), élu au suffrage universel direct pour une période de cinq ans. Le président nomme le premier ministre (chef du gouvernement, actuellement Jean-Pierre Raffarin) et, sur proposition de celui-ci, les autres ministres. Le Parlement français est constitué de l'Assemblée nationale (576 députés élus au suffrage universel direct) et du Sénat (321 députés élus au suffrage indirect). Le Sénat représente les différentes régions du pays.

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est une monarchie constitutionnelle héréditaire. Le chef de l'Etat est la reine d'Angleterre Elisabeth II; ses activités sont essen-

LE SYSTÈME POLITIQUE ALLEMAND A POUR CARACTÉRISTIQUE une souveraineté constitutionnelle concrétisée par le rôle central de la Cour constitutionnelle fédérale, également instance de dernier recours.



Berne (BE), janvier 2004

tiellement représentatives. Contrairement aux autres Etats d'Europe, le Royaume-Uni ne possède pas de Constitution écrite. Autrement dit, le cadre constitutionnel est donné par toute une série de lois, par la jurisprudence, les conventions et les droits que le peuple a réussi à ravir à la couronne au fil de l'histoire. Ce cadre très flexible évolue ainsi en permanence. L'exécutif et le législatif sont dominés par le gouvernement, issu du Parlement. Le système des partis politiques est souvent appelé système bipartite car, depuis la fin de la guerre, ce sont invariablement les partis conservateur et travailliste qui se succèdent au gouvernement. Les majorités stables de la Chambre basse s'expliquent entre autres par le mode d'élection des députés (majorité relative). La fonction politique la plus importante du gouvernement britannique est celle de premier ministre. Ce poste est actuellement occupé par le travailliste Tony Blair.

Le système démocratique *suisse* se caractérise par de nombreuses particularités: la démocratie directe, un gouvernement collégial dans lequel les grands partis sont représentés, un fédéralisme fort accompagné d'une grande liberté d'organisation pour les 26 cantons (ils sont notamment habilités à prélever des impôts directs), et une culture politique marquée du sceau de la démocratie de concordance qui se manifeste entre autres par un souci constant de proportionnalité. Elu par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral forme le gouvernement. Le Parlement élit parmi les sept conseillers fédéraux le président de la Confédération, lequel assume la charge de chef de l'Etat pour une durée d'un an. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les membres du Conseil fédéral sont issus de quatre partis politiques: Parti radical-démocratique, Parti démocrate-chrétien, Parti socialiste et Union démocratique du centre.

2.2 Les principales traditions

La politique familiale pratiquée dans les pays comparés reflète leurs traditions en matière de droit de la famille et d'Etat social. Les principaux éléments sont:

- le libéralisme et la tradition sociale catholique,⁴
- le fédéralisme et le centralisme,
- la subsidiarité et la laïcité (séparation de l'Eglise et de l'Etat).

La politique familiale de la *Suisse* s'inspire des principes du fédéralisme et de la subsidiarité. Les compétences sont essentiellement du ressort des cantons.

En *Allemagne*, pays également doté d'une structure fédéraliste, l'Etat fédéral jouit de compétences nettement plus étendues. En raison des principes qui la sous-tendent – principes inscrits dans la Constitution (Grundgesetz) – la politique fami-

liale allemande est dans une large mesure du ressort de l'Etat fédéral, même si les Länder disposent d'une certaine compétence quant à leur organisation. L'Etat fédéral est tenu de garantir des conditions de vie uniformes (art. 72, al. 2 et art. 106, al. 3, GG), et de réaliser les objectifs de l'Etat social. Les Länder ont, eux, pour mission d'exécuter les lois fédérales, d'administrer et de coordonner les mesures, et d'instituer des mesures complémentaires lorsque les dispositions de l'Etat fédéral s'avèrent insuffisantes. La compétence en matière d'exécution incombe en partie aux Länder et aux communes. Ainsi, pour ce qui est de l'application rigoureuse des objectifs de sa politique familiale, l'Etat fédéral dépend dans de nombreux domaines – notamment l'éducation, la prise en charge des enfants et l'aide à la jeunesse – de la bonne collaboration des Länder et des communes.

En raison du principe de subsidiarité, nombre de prestations de politique familiale sont fournies en Suisse, en Allemagne et en

Tschieriv (GR), juillet 2004



LA POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE, DONT L'UN DES BUTS est d'accroître le taux de natalité, joue un rôle dominant dans la politique familiale française.

Grande-Bretagne par des acteurs autres que l'Etat. Dans ces trois pays, l'Etat est moins actif sur la scène de la politique familiale qu'il ne l'est en France.

En Suisse, les politiques familiales pratiquées par les cantons présentent des différences importantes. Là encore, l'influence exercée par les traditions propres aux régions est perceptible. Certaines villes et communes, Lausanne notamment, se sont depuis longtemps engagées dans ce domaine.

La politique familiale de la Grande-Bretagne a principalement pour objectif de fournir une aide aux personnes indigentes. Pour cette raison, l'activité déployée par l'Etat est peu conséquente si on la compare à ce qui se pratique en Allemagne, en France et, dans une certaine mesure également, en Suisse. En conformité avec l'idée dominante en matière de sécurité sociale, l'Etat mise sur la réalisation d'un revenu suffisant sur le marché du travail. En Grande-Bretagne, le système de sécurité sociale ne prend le relais qu'à partir du moment où cette condition n'est plus réalisée et que les mécanismes du marché échouent. C'est ce qui explique pourquoi les prestations sociales sont relativement peu développées et souvent subordonnées à une vérification de l'état de nécessité. Les montants versés sont généralement bas et uniquement destinés à offrir une sécurité de base. La sécurité assurée vise à garantir le minimum vital et à éviter les situations de pauvreté.

En Allemagne, en France et dans certains cantons suisses par contre, la politique familiale, du fait de son ancrage dans la tradition sociale catholique, est naturellement considérée comme faisant partie de la mission de redistribution incombant à l'Etat.

La culture républicaine française a induit une responsabilité particulière de l'Etat à l'égard des enfants, ce qui se traduit concrètement par son grand dynamisme sur la scène de la politique familiale. Cette nette évolution vers la laïcité est expressément consacrée dans la Constitution de la V^e République. La France se distingue des autres Etats considérés, mais principalement de l'Allemagne, dans sa conception de la politique démographique. L'accroissement de la natalité occupe une place prépondérante dans les programmes français de politique familiale.

En Allemagne, par contre, la légitimité de l'option nataliste n'a encore jamais été débattue publiquement, en raison des expériences de la période du national-socialisme.

Depuis ses débuts, dans les années 1950, et jusque dans les années 1980, la politique familiale (ouest-)allemande s'est efforcée de protéger l'institution «famille nourricière». Celle-ci était formée d'un chef de sexe masculin qui exerçait une activité professionnelle pour subvenir aux besoins des siens, et d'une mère au foyer qui s'occupait des enfants. La politique des pouvoirs publics s'opposait alors à l'évolution de la société. Il a fallu toute une série de réformes législatives pour que le concept de la famille se modifie quelque peu et que les principes de la politique familiale se rapprochent de la réalité sociale. C'est ainsi que des objectifs relevant de la politique d'égalité sont venus se joindre à ceux de la redistribution. En Allemagne orientale, ex-RDA, la période d'après-guerre a été marquée par la volonté de l'Etat totalitaire de détruire la famille – institution bourgeoise –, de se substituer à elle en matière d'éducation, et de l'intégrer dans la hiérarchie de la domination politique. Dès le milieu des années 1960 et de manière encore plus accentuée depuis 1975, deux nouveaux axes de la politique familiale ont gagné en importance pour finalement s'imposer: l'option pro-nataliste et une politique sociale d'égalité qui encourage les femmes à travailler à plein temps. Plus d'une décennie après la réunification de l'Allemagne, le nombre important de structures de prise en charge des enfants en bas âge et en âge scolaire constitue une caractéristique particulière du paysage de la politique familiale de l'Allemagne orientale.

2.3 Fondements de la politique familiale

En Suisse, la Constitution fédérale mentionne la famille aux articles 14 (droit au mariage et à la famille), 41 (buts sociaux) et 116 (allocations familiales et assurance-maternité). D'autres articles de la Constitution sont également en relation avec la politique familiale. Il s'agit des articles 8 (égalité entre la femme et l'homme), 11 (protection des enfants et des jeunes), 13 (protection de la sphère privée) et 108 (encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété). Au niveau

⁴ La tradition sociale catholique s'est développée à partir du milieu du XIX^e siècle. Elle préconise une équité en interaction avec les forces économiques et sociales, ainsi que la protection des pauvres et des faibles. Elle a pour principes la personnalité (dignité de la personne), la solidarité (secours mutuel) et la subsidiarité (responsabilité et entraide des entités sociales plus petites, à commencer par la famille).

fédéral, le concept de famille présente deux grandes particularités. D'une part, le législateur retient un concept de famille ouvert: la famille n'est pas réduite à un couple avec enfants, mais elle inclut d'autres formes de vie familiale. D'autre part, le législateur considère la politique familiale comme une tâche transversale: dans l'accomplissement de sa mission, il entend prendre en compte les besoins de la famille globalement (art. 116, al. 1 cst). En matière de politique familiale, la compétence de la Confédération se résume toutefois à un rôle de soutien. Ce rôle lui permet certes de participer aux mesures de mise en œuvre par les cantons et des tiers en vue de protéger et de promouvoir la famille, mais ne l'habilite pas à agir seule. Le système des allocations familiales et l'assurance-maternité constituent des exceptions.

Comme en Suisse, il n'existe pas en France de concept global déterminant les objectifs visés et indiquant comment mesurer et apprécier leur degré de réalisation. La France, contrairement à la Suisse, jouit par contre d'une longue tradition de valorisation positive et de reconnaissance sociale de la famille. L'Etat a en effet institué des mesures en faveur des familles nombreuses et une législation sociale centrée sur la famille dès la fin du XIX^e siècle. Aujourd'hui comme hier, la politique familiale française constitue un élément prépondérant d'une politique sociale dynamique, par laquelle l'Etat réagit à des processus sociaux et économiques de modernisation. Depuis peu, la perspective sociale de la politique familiale a pris une nouvelle direction: elle est passée d'une politique résolument nataliste – politique du troisième enfant – à une politique visant à instituer une meilleure compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle.

L'Allemagne est le seul pays dans lequel la Constitution et la Cour constitutionnelle, chargée de veiller à la bonne application et au respect de la Constitution, confient expressément à l'Etat fédéral un mandat de politique familiale, susceptible au demeurant de faire l'objet d'un recours constitutionnel. Ainsi, l'article 6, al. 1, GG énonce que l'Etat doit s'engager à ne pas défavoriser le mariage et la famille, et à promouvoir ces institutions par des mesures appropriées. La Cour constitutionnelle fédérale, à laquelle incombe la compétence d'interpréter la Constitution, est

habilitée à déclarer la nullité de dispositions légales et à donner des directives au législateur en vue de leur modification.

Les rapports sur la situation de la famille (six à ce jour), élaborés périodiquement par une équipe de scientifiques et éclairant à chaque fois des aspects différents de la question, ont joué un rôle important dans l'évolution conceptuelle de la politique familiale en Allemagne.

En Grande-Bretagne, cette particularité unique en Europe qu'est l'absence de Constitution écrite implique le fait qu'il n'existe aucune base constitutionnelle à une action de l'Etat en matière de politique familiale. L'évolution permanente de la législation – caractéristique propre au système anglais – ne facilite pas non plus les choses lorsqu'il s'agit de déterminer les objectifs de la politique familiale et les conditions cadres correspondantes. Ces raisons expliquent le développement timide des mesures de politique familiale dans cet Etat.

En Allemagne, les objectifs de la politique familiale sont repris dans les Constitutions des Länder. En Suisse, seuls quelques cantons ont inscrit des objectifs de politique familiale dans leur Constitution. Mais, au niveau législatif, on note que les cantons sont malgré tout sensibles aux enjeux de la politique familiale, essentiellement pour les mesures économiques. Ils ont ainsi élaboré à des degrés divers des rapports sur la situation de la famille et énoncé des principes directeurs en la matière. Le rôle des communes, tout comme en Allemagne, consiste essentiellement à exécuter les dispositions légales cantonales. Les communes ne disposent guère de marge de manœuvre pour fixer leurs propres priorités, notamment en ce qui concerne d'éventuelles mesures économiques.

Au cours des dernières décennies, les objectifs de la politique familiale se sont modifiés dans les quatre pays considérés. Certains changements au sein de la société ne sont pas étrangers à ce phénomène. Mai 68, les nouvelles structures des familles, l'augmentation du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle, la visibilité croissante du problème de la violence domestique, sont autant d'éléments qui ont amené la politique

EN SUISSE ET EN ALLEMAGNE, LA POLITIQUE FAMILIALE est marquée du sceau du fédéralisme.

familiale à évoluer et à se développer. On constate également que la mise en œuvre concrète des divers concepts de politique familiale propres à chaque pays tend à se rapprocher davantage. C'est en particulier la baisse du nombre des naissances et ses conséquences qui conduisent à ces rapprochements des différents types d'Etat providence et de leur forme de légitimité. La question qui se pose en général est celle de la compensation des prestations des familles vis-à-vis des personnes sans enfant. Les Etats de type libéral sont alors confrontés au besoin d'une nouvelle orientation.

3. Organisation de la politique familiale

La manière dont la politique familiale est organisée a une incidence sur le type de mesures prises et la façon de les réaliser. Elle influence les acteurs qui interviennent dans cette politique ainsi que la défense des intérêts de la famille.

Si, en Suisse et en Allemagne, la politique familiale est marquée du sceau du fédéralisme, les deux systèmes se différencient nettement sous certains aspects. Le fédéralisme en Suisse se caractérise par une double souveraineté fédérale et cantonale, et une forme de démocratie qui vise un consensus entre les parties grâce à des règles procédurales (démocratie de concordance). A cela s'ajoute une autonomie communale relativement importante qui contribue à accentuer davantage l'hétérogénéité de la politique familiale suisse.

En Allemagne, le droit fédéral, c'est-à-dire la Constitution, prime le droit des Länder. Cette primauté ne se réfère pas seulement au caractère supérieur du droit fédéral, mais aussi à la répartition des compétences dans le cadre de la législation. Le principe d'«uniformité des conditions de vie» inscrit dans la Constitution allemande (art. 72, al. 3 GG) est au cœur du déploiement des compétences législatives existantes et de l'acquisition de nouvelles compétences au niveau de l'Etat fédéral. Les Länder sont donc moins souverains que les cantons suisses. Le fait que les Länder participent néanmoins dans une large mesure au processus des décisions fédérales (les Länder sont représentés au Bundesrat proportionnellement à leur nombre d'habi-

tants) débouche sur des responsabilités croisées et des interdépendances politiques.

Les mesures de politique familiale sont du ressort du Ministère fédéral de la famille, des aînés, des femmes et des jeunes (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Mais elles relèvent aussi de la compétence d'autres ministères (finances, justice et affaires sociales). Au niveau des Länder, il existe également des ministères chargés de coordonner les mesures de politique familiale. Un problème particulier se pose en Allemagne: la formation et la prise en charge des enfants sont des domaines distincts, tant du point de vue conceptuel qu'organisationnel. Cette séparation fait que plusieurs services de l'administration et niveaux de l'Etat sont compétents en la matière. Ces deux domaines évoluent de manière autonome, et un rapprochement ou une coopération ne sont guère envisageables.

En Suisse, les tâches sont réparties entre plusieurs départements de l'administration fédérale, ce qui rend la structure des compétences extrêmement complexe. Pas moins de 23 offices rattachés aux sept départements que compte l'appareil d'Etat assument des tâches de politique familiale au niveau national, ce qui est un obstacle à une transparence organisationnelle et à une bonne concordance. Cette structure s'explique par le fait que la prise en compte des besoins des familles est expressément définie dans la Constitution comme étant une tâche de caractère transversal. Suite au rapport sur la famille de 1982, la coordination des questions de politique familiale dans l'administration fédérale a été confiée à la Centrale pour les questions familiales.

Malgré sa structure centralisée, la Grande-Bretagne est confrontée aux mêmes problèmes que la Suisse: elle n'est dotée d'aucun ministère chargé exclusivement des affaires familiales. De ce fait, aucun service du gouvernement n'a une responsabilité d'ensemble. Plusieurs départements sont par contre compétents pour des domaines particuliers de la vie familiale, dont le Department for Work and Pensions, le Department for Education and Skills et l'Inland Revenue.



Oberiberg (SZ), décembre 2003

De par son centralisme, la *France*, à la différence de la Grande-Bretagne, possède, par le biais des caisses d'allocations familiales, une autorité centrale en matière de politique familiale. C'est à elle qu'incombe la gestion financière des mesures déployées, la gestion des ressources et leur distribution. Par ailleurs, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité exerce un contrôle de la gestion financière des institutions de la sécurité sociale, et des caisses d'allocations familiales par conséquent. Font exception la sécurité sociale des indépendants et des employés dans l'agriculture et le secteur de la pêche, ces derniers relevant de la compétence du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Comme en Allemagne et en Angleterre, où les autorités locales ont pour tâche de mettre à disposition des prestations d'aide aux personnes dans le besoin, la Suisse applique aussi

le principe de subsidiarité mais d'une manière plus marquée. L'exécution des mesures de politique familiale n'est structurée qu'avec une transparence limitée; les prestations fournies sont très variées. La complexité de la situation est accentuée par la grande autonomie dont disposent les cantons dans la conception et la mise en œuvre des différentes mesures.

4. Financement de la politique familiale

Il existe en *Suisse*, à côté des caisses cantonales d'allocations familiales, quelque 800 caisses de compensation familiales privées. La plupart des mesures de politique familiale étant élaborées au niveau des cantons et des communes, il n'existe pas de statistiques nationales sur leurs structures de financement. D'où la nécessité de se tourner vers les cantons pour obtenir des renseignements à ce propos. En règle générale, les allocations

DE PAR SON CENTRALISME, LA FRANCE POSSÈDE, par le biais des caisses d'allocations familiales, une autorité centrale en matière de politique familiale. C'est à celle-ci qu'incombe la gestion financière des mesures déployées.

familiales sont financées par les cotisations des employeurs, sauf par exemple dans le canton du Valais, où les employés participent également à leur financement. Le montant des cotisations varie considérablement (entre 0,1% et 5% de la masse salariale), les différences étant plus accentuées dans les caisses privées d'allocations familiales que dans les caisses cantonales. Les dépenses d'allocations familiales se chiffrent à environ quatre milliards de francs par an.

En *Allemagne*, il est aussi difficile de se prononcer sur le financement des mesures de politique familiale, car l'on ne dispose pas d'une bonne vue d'ensemble de la part couverte respectivement par les recettes fiscales et les assurances sociales. Les prestations apparaissant dans le budget social au titre du mariage et de la famille se montaient à 193,1 milliards de marks en 2001, ce qui équivaut à 15% du budget social total. La part correspondante du PIB pour la période du dernier rapport social n'était cependant que de 5% en moyenne. Les prestations aux familles ne sont pas distinguées de celles visant à encourager le mariage. Les chiffres fournis incluent les allègements fiscaux, les paiements directs pour les enfants et les jeunes, les majorations pour famille et autres avantages en faveur des conjoints, ainsi que les prestations de maternité. Ne sont toutefois pris en considération ni la reconnaissance du temps consacré à l'éducation des enfants dans le calcul des rentes, ni les transferts intervenant au niveau communal.

La centralisation prévalant en Grande-Bretagne et en France a conduit à une structure de financement des mesures de politique familiale nettement moins complexe.

En *Grande-Bretagne*, le domaine des assurances sociales est financée par un système obligatoire de cotisations qui couvre en grande partie les prestations aux familles. Le régime de la sécurité sociale (National Insurance) prévoit une assurance obligatoire pour les principaux risques (maladie, chômage, veuvage, prévoyance vieillesse). Ce système est complété par toute une série de mesures indépendantes des cotisations versées. En 2000, les prestations sociales représentaient 26% du PIB. Si l'on considère les prestations selon la fonction, on s'aperçoit que le Royaume-Uni

ne consacre que 7,1% des dépenses de prestations sociales aux familles et aux enfants, ce qui correspond à 2,2% du PIB. Les prestations de vieillesse et de survivants représentent, elles, 47,7% des dépenses. Ces chiffres mettent clairement en évidence les priorités de la politique sociale britannique et le peu d'engagement des pouvoirs publics sur le front de la politique familiale.

En *France*, le domaine des assurances sociales se caractérise par une multitude de systèmes de financement, dont la gestion est assurée par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF). Cette caisse assure également la surveillance des caisses régionales. Les recettes totales atteignent actuellement 45,6 milliards d'euros. La sécurité sociale est financée pour un tiers par les impôts, dont une partie est fournie par la contribution sociale généralisée, et par une subvention publique. En France, les employeurs participent au financement des prestations aux familles – à certaines prestations du moins – pour une part nettement plus importante qu'en Suisse. Le système français de protection de la famille est ainsi financé à hauteur de deux tiers par les cotisations des employeurs aux caisses d'allocations familiales. Les dépenses de l'Etat, abattements fiscaux non compris, ont atteint 77,4 milliards d'euros en 2000, ce qui correspond à 5,5% du PIB.

Dès lors, la complexité des structures en Allemagne et en Suisse, ainsi que l'utilisation d'appareils statistiques différents, font qu'il est très difficile de comparer les structures de financement de la politique familiale des différents Etats. Cela est dû au fait que les prestations en espèces et en nature figurant dans la fonction «Famille» varient fortement d'un pays à l'autre.

5. Les principaux acteurs

En *Allemagne* et en *Suisse*, où prévaut le principe fédéraliste, les villes et les communes comptent, à côté des Länder/cantons, au nombre des acteurs de la politique familiale. Elles agissent parallèlement à l'Etat fédéral/la Confédération et aux Länder/cantons, initient des mesures, les coordonnent et mettent en place leurs propres mesures lorsque le dispositif prévu par les Länder/cantons ou l'Etat fédéral/la Confédération s'avère insuffisant.

fisant. Alors qu'en Suisse, les cantons constituent des acteurs relativement actifs de la politique familiale, la marge de manœuvre des Länder en Allemagne est plus limitée, ce qui s'explique par le type de fédéralisme propre à chacun de ces Etats.

En *France*, la politique familiale et le système étendu des prestations familiales sont l'apanage de l'Etat central, qui assume les principales tâches dans ce domaine; il est l'acteur principal sur la scène de la politique familiale dont il défend aussi les intérêts. En *Grande-Bretagne*, l'Etat ne consacre que peu d'énergie à la politique familiale. Il persiste à penser que la famille relève de la sphère privée et ne la perçoit donc pas comme l'un de ses domaines d'action prioritaires.

La politique familiale est aussi le fait d'acteurs ne relevant pas de l'Etat, notamment les partis politiques représentés au Parlement. Dans les quatre pays considérés, on observe que les divers partis se sont rapprochés en ce qui concerne les objectifs fondamentaux de la politique familiale. Une réserve s'impose toutefois pour la Suisse, où l'UDC refuse énergiquement tout élargissement des activités de l'Etat, notamment dans le domaine de la politique familiale. En France, les forces politiques s'inscrivent dans la tradition française de politique familiale, les partis conservateurs défendant plus particulièrement une hausse du taux de natalité. En Grande-Bretagne, la position des deux grands partis ne diffère guère: aucun ne remet en question le principe d'une intervention de l'Etat sous la forme de mesures économiques. Alors que les conservateurs souhaiteraient avant tout soulager financièrement la famille dans sa forme traditionnelle, les travaillistes ont choisi de mettre l'accent sur le soutien des familles à bas revenus.

Ces dernières années, les partis politiques *allemands* ont considérablement évolué dans leur approche de la politique familiale. En 2001 et 2002, les partis représentés au Bundestag ont tous élaboré des programmes fondamentaux pour la politique familiale et la politique de la jeunesse (Bündnis 90/Die Grünen). Ces programmes ne se distinguent guère les uns des autres, sauf sur des aspects ponctuels. Les divergences observées portent essentiellement sur le concept de famille, le degré

de libre choix en ce qui concerne la prise en charge des enfants, et les formes de soutien financier.

En *Suisse*, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, la politique familiale est influencée par des coalitions qui naissent de liens plus ou moins étroits entres parlementaires, groupes d'intérêts et organisations actives dans le domaine de la politique familiale. Les motivations conduisant à ces coalitions et le contexte dans lequel leur action s'inscrit sont analysés au chapitre «La politique familiale des cantons et des communes» de ce rapport. Les organisations et les associations privées jouent donc un rôle actif en matière de politique familiale: dans certains cantons pour se faire entendre sur la scène politique, dans tous les cantons et toutes les communes en qualité de fournisseurs de prestations.

En *Grande-Bretagne* et en *Allemagne*, des associations – en particulier caritatives – déploient une activité soutenue. Il s'agit généralement d'organisations spécialisées, soutenant directement les intérêts des familles dans la mesure où leurs prestations s'adressent pour l'essentiel aux familles. En Grande-Bretagne, les grandes associations caritatives œuvrent toutes concrètement à la mise en place de structures de prise en charge des enfants défavorisés. Elles jouent aussi le rôle d'avocat et défendent les intérêts des familles. Le spectre des associations représentant les familles est, en Angleterre particulièrement, large et complexe; il n'existe pas d'associations spécifiquement chargées des questions familiales, mais plus d'un millier d'organisations, d'initiatives et de groupements locaux, actifs parfois dans des domaines très particuliers, notamment en défendant les intérêts de certaines minorités. En Allemagne, nous mentionnerons, outre les associations caritatives, les associations familiales qui, parallèlement à une activité de conseil, défendent les intérêts des familles dans les médias et les milieux politiques. Leur poids est toutefois relativement faible, car elles tendent à rester dispersées du fait de leur appartenance religieuse.

La *France* ne connaît pas de telles associations caritatives. L'activité soutenue de l'Etat a eu pour effet que les organismes agissant comme intermédiaires entre l'individu et l'Etat n'ont pas

EN GRANDE-BRETAGNE ET EN ALLEMAGNE, DES associations – en particulier caritatives – déploient une activité soutenue en matière de politique familiale.

pu ou pas dû se développer dans les mêmes proportions. Les groupements d'intérêts existants sont négligeables en termes de légitimité et de nombre d'adhérents.

En *Grande-Bretagne* et en *Allemagne*, un autre type d'acteurs a fait son entrée sur la scène de la politique familiale et y exerce une influence grandissante: il s'agit d'entreprises qui, poussées par la baisse du taux de natalité et la pénurie de main-d'œuvre en résultant, proposent des solutions individuelles. En *Allemagne*, par exemple, certains employeurs ont développé toute une série de mesures de gestion d'entreprise et du personnel tenant davantage compte des besoins des familles. Dans les conventions collectives également, des aspects relevant de la politique familiale ont gagné en importance ces dernières années. De manière générale, en ce début de millénaire, on constate que les parties à des conventions collectives ont développé une plus grande sensibilité à l'égard de la politique familiale, en *Allemagne*

d'avantage encore qu'en *Grande-Bretagne*. C'est en *France* que l'influence exercée par le patronat est la plus marquée: les employeurs ont toujours été étroitement liés à la politique familiale, dont ils supportent aujourd'hui encore une grande partie des prestations financières.

Enfin, l'activité scientifique revêt en *Suisse* une importance déterminante dans la politique familiale en élaborant des bases de décision, des modèles et des propositions. En *Allemagne*, la Cour constitutionnelle fédérale joue incontestablement un rôle de premier plan dans la politique familiale depuis un certain nombre d'années: elle n'a pas seulement élaboré des directives sur la conception de mesures de politique familiale à l'attention des milieux politiques, mais elle a également contribué à la définition du concept de famille et des rôles de ses membres. Elle a aussi fait en sorte que les intérêts des familles soient durablement pris en compte.

Adtigenswil (LU), juillet 2004





Davesco-Soragno (TI), avril 2004

6. Evolution de la politique familiale depuis 1990

A l'instar des autres domaines politiques, la politique familiale d'un Etat doit s'adapter aux développements sociaux.

En Suisse et en Allemagne, on constate que ces dix dernières années, la réflexion politique a intégré de plus en plus des considérations économiques et des revendications égalitaires. La politique familiale a ainsi accordé une importance croissante à la question de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, et par conséquent à la nécessité d'une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail. Dans les années 1990, les cantons suisses ont amorcé un virage, passant d'une politique familiale purement économique à une politique familiale socio-écologique. Ce changement de cap a donné lieu à de nou-

velles coalitions parmi les acteurs de la politique familiale. Abstraction faite de quelques améliorations de la situation des personnes avec des charges de famille dans le monde du travail – améliorations dictées au demeurant par des considérations d'égalité – la politique familiale a peu changé au niveau fédéral. La Confédération s'est toutefois engagée depuis 2003 à développer les structures d'accueil extra-familial pour enfants. L'Année internationale de la famille en 1994, le rejet du projet d'assurance-maternité (ceci pour les cantons de Vaud et du Tessin), la crise économique des années 1990, et les inquiétudes quant à la situation démographique, ont été les événements ayant conduit à de nouveaux développements en matière de politique familiale.

En Allemagne, les principales raisons des développements de la politique familiale sont la situation démographique, mais aussi la réunification de l'Allemagne et la jurisprudence de la Cour

A L'INSTAR DES AUTRES DOMAINES POLITIQUES, LA politique familiale d'un Etat doit s'adapter aux développements sociaux.

constitutionnelle fédérale. Les années 1990 ont ainsi été marquées par la nécessité d'adapter la politique familiale du fait de la réunification de l'Allemagne. L'importance croissante de la politique réalisée en faveur de la population âgée dans le cadre de la politique familiale est déjà apparue dès la fin des années 1980. Elle a continué à se développer sensiblement au cours de la première moitié des années 1990. En matière de compensation des charges des familles, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale a contraint le législateur à entreprendre plusieurs réformes. L'aide apportée aux familles monoparentales et aux familles à bas revenus prend de l'importance. Grâce à toute une série de révisions législatives, le concept légal de la famille a évolué vers une définition correspondant aux formes actuelles. Enfin, comme en Suisse, la situation démographique a fait passer au premier plan la question de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle.

En France, par contre, la question de la politique familiale a, dans les années 1990, été influencée par le problème du financement des prestations. La lourde charge pesant sur les caisses d'allocations familiales du fait de la multiplicité des prestations a débouché sur un déficit des caisses et une trop lourde charge pour les employeurs. La France a tenté de remédier à cette situation en 1991, en finançant davantage les prestations par le biais des recettes fiscales et des cotisations des employés, tout en allégeant la charge des employeurs. Des réformes coûteuses et d'envergure, ainsi que l'amélioration des prestations, ont cependant creusé davantage le déficit des caisses d'allocations familiales vers le milieu des années 1990. De nouvelles mesures d'économie ont été introduites et d'autres suivront vraisemblablement. L'institutionnalisation du Pacte civil de solidarité (PACS)⁵ a contribué à élargir le concept de famille.

En Grande-Bretagne, le retour au pouvoir en 1997 du gouvernement travailliste conduit par Tony Blair a marqué un changement de cap politique. Défenseur d'une «troisième voie», Blair a eu pour objectif de réorienter la politique sociale et d'instaurer une politique à mi-chemin entre le capitalisme et l'Etat providence. Pourtant, la politique sociale conduite par le Parti travailliste ne se démarque pas de celle des années 1980 et 1990,

puisque les prestations sociales restent destinées aux personnes véritablement nécessiteuses. L'idée sous-tendant la nouvelle approche de la politique sociale se fonde sur le principe d'une «aide pour s'aider soi-même», avec pour objectif la suppression de la pauvreté et une moindre dépendance vis-à-vis des prestations de l'aide sociale. Depuis 1997, le gouvernement travailliste s'est efforcé de développer son engagement en faveur des familles et de soutenir ces dernières. L'éducation et la formation figurent aussi au rang des priorités absolues. Force est toutefois de constater que, gouvernement travailliste ou pas, la famille continue à ne pas être perçue comme un véritable thème politique. Sur ce point, le Parti travailliste emboîte le pas aux gouvernements précédents: l'Etat vient avant tout en aide aux familles se trouvant dans des situations difficiles, c'est-à-dire en particulier aux familles monoparentales et aux familles nécessiteuses.

7. Principales mesures de politique familiale

Les pages suivantes brossent un tableau des principales mesures⁶ de politique familiale actuellement en vigueur dans les quatre pays considérés. Les mesures sont classées par niveau d'intervention (interventions économiques, socio-écologiques, pédagogiques et au sein de la famille⁷). Choisir un certain nombre de mesures à des fins de comparaison implique inévitablement de négliger des caractéristiques particulières. La description séparée des différentes mesures permet toutefois une simplification des interactions complexes entre les mesures proprement dites, le contexte social et les conceptions politiques générales. Cette méthode permet de dégager les similitudes et les différences entre les Etats, qui sont résumées dans le tableau ci-après.

⁵ Depuis le 13 octobre 1999, les couples âgés de 18 ans révolus, de sexe différent ou de même sexe, peuvent se faire enregistrer comme communauté de vie.

⁶ Les mesures en vigueur sont présentées ici de manière simplifiée.

⁷ Voir le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?».

Mesures	Allemagne	France
Concept de la famille à la base de la vision politique	► Famille définie strictement comme étant une communauté de personnes liées entre elles par le mariage, la filiation ou la garde des enfants, et formant un ménage privé	► La sécurité sociale retient le concept de «foyer». La famille est donc formée des personnes vivant sous le même toit
Mesures économiques		
1. Allocations familiales	<ul style="list-style-type: none"> ► Allocation familiale de 154 € par mois du 1^{er} au 3^e enfant et de 179 € par enfant supplémentaire ► Dans certains Länder: allocation d'éducation liée au revenu ► Allocation d'éducation pour interruption de l'activité professionnelle ou passage à un temps partiel: max. 307 € par mois pendant deux ans au plus; allocation liée au revenu lorsque l'enfant atteint 7 mois ► Allocations familiales dans les dispositions régissant le traitement des fonctionnaires et dans le droit social 	<ul style="list-style-type: none"> ► Allocation familiale (dès le 2^e enfant), selon l'âge et le nombre d'enfants. Par mois: <ul style="list-style-type: none"> - 2 enfants 109,40 € - 3 enfants 249,57 € - 4 enfants 389,73 € - 5 enfants 529,90 € - 6 enfants 670,07 € - 140,17 € par enfant supplémentaire - Majoration pour âge: enfants de plus de 11 ans 30,77 €; jeunes de plus de 16 ans 54,70 € ► Allocation parentale d'éducation pour interruption de l'activité professionnelle (max. 487,30 € par mois) ► Allocation de parent isolé, selon le nombre d'enfants: 512,81 € pour un enfant + 170,94 € par enfant supplémentaire
2. Imposition des familles	<ul style="list-style-type: none"> ► Splitting pour couple ► Déduction pour enfant: 5808 € par année et par enfant ► Déduction pour famille monoparentale ► Frais de garde et de formation des enfants partiellement déductibles 	► Splitting familial (baisse sensible de l'impôt sur le revenu avec un revenu et un nombre d'enfants croissant)
3. Prestations sous condition de ressources en faveur des familles	<ul style="list-style-type: none"> ► Allocation pour enfant de l'aide sociale (pas considérée comme une mesure de politique familiale) ► Assurance-maladie (GKV) gratuite pour le conjoint qui ne travaille pas et les enfants 	<ul style="list-style-type: none"> ► Complément familial pour famille nombreuse (dès 3 enfants): 142,39 € ► Aide pour jeune enfant: 153,82 € ► Allocation de rentrée scolaire: 250,32 € ► Allocation d'adoption: 153,82 € ► Assurance-maladie gratuite pour les membres de la famille
4. Autres prestations matérielles	<ul style="list-style-type: none"> ► Prise en compte par l'assurance vieillesse-invalidité du temps consacré à l'éducation des enfants (3 ans par enfant); prise en compte du facteur enfants dans le cadre des mesures publiques d'encouragement de la prévoyance vieillesse privée ► Mesures d'encouragement aux études: max. 585 € par mois sous forme de prêts, en fonction du revenu des parents ► Indemnité de maternité de l'assurance-maladie: max. 13 € par jour ► Avances sur pensions alimentaires aux enfants de familles monoparentales: 111 à 134 € par mois et par enfant 	<ul style="list-style-type: none"> ► Allocation de soutien aux enfants de parents séparés (liée à certaines conditions): 76,92 € par mois et par enfant ► Allocation d'éducation spéciale pour jeunes handicapés: 109,40 € par mois. Majoration pour enfants handicapés (invalidité de 50 à 80% ou plus de 80%) résidant dans des établissements spécialisés: <ul style="list-style-type: none"> - Catégorie 1: 80,05 € - Catégorie 2: 246,15 € - Catégorie 3: 916,32 € ► Prise en compte par l'assurance vieillesse-invalidité du temps consacré à l'éducation des enfants
Mesures socio-écologiques		
5. Structures d'accueil extra-familial pour enfants	<ul style="list-style-type: none"> ► Structures d'accueil généralement insuffisantes pour les moins de 3 ans, avec des différences régionales (10% de structures publiques en moyenne: 36% en Allemagne orientale, 3% en Allemagne occidentale) ► Droit à une place en jardin d'enfants pour tous les enfants de 3 ans (demi-journée + école) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Structures d'accueil bien développées ► Aide à la garde d'enfants liée au revenu: max. 199,78 € pour les enfants de moins de trois ans, max. 99,91 € pour les enfants de 3 à 6 ans ► Allocation de garde d'enfant à domicile: selon l'âge de l'enfant et le revenu du ménage: min. 507,81 € et max. 1524,03 € par trimestre

Grande-Bretagne	Suisse
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Couples avec ou sans enfants et personnes vivant dans le même ménage répondant à des critères particuliers et dont le/la partenaire assume la responsabilité; parents élevant seuls un enfant 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deux conceptions de la famille: la famille sous forme de communauté domestique avec enfants ou de communauté conjugale
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Allocation pour enfant: 67,16 GBP par mois (99 €) pour le premier enfant; majoration de 44,85 GBP par mois (67 €) dès le deuxième enfant 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Compétence des cantons (différences importantes dans le type et le montant des allocations) ▶ Au niveau fédéral: allocations pour les personnes travaillant dans l'agriculture et le personnel de la Confédération
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bonifications fiscales pour les familles à revenu modeste/familles monoparentales (liées à l'âge et au nombre d'enfants, ainsi qu'au taux d'occupation professionnelle des parents) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Système fiscal à deux niveaux: <ul style="list-style-type: none"> - Confédération: imposition des couples, barème inférieur pour les couples et les familles monoparentales, déduction forfaitaire de 5600 francs par enfant. - Cantons: diversité des systèmes avec, pour principe, l'imposition des couples et des déductions spécifiques pour les enfants
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Autres prestations de soutien pour les familles à revenu modeste (indépendamment du statut familial): max. 102,10 GBP (150 €) par semaine pour les personnes seules, et max. 155,80 GBP (229 €) par semaine pour les couples ▶ Aide sociale ▶ Indemnité de décès ▶ Primes aux enfants pour les personnes à l'assurance chômage tenues de verser une pension alimentaire: 10 GBP (14,7 €) par semaine 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prestations d'aide sociale réglementées par les cantons ▶ Allocation de maternité et allocation pour enfants en bas âge dans certains cantons ▶ Réduction des primes de l'assurance-maladie pour les familles à revenu modeste
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Allocation de maternité aux personnes à bas revenus, indemnité de maternité sous condition de cotisations: 90% du revenu moyen pendant six semaines et jusqu'à 100 GBP (147 €) d'indemnité de maternité ▶ Congé paternel de deux semaines: max. 100 GBP (147 €) par semaine ▶ Allocation de soutien aux personnes handicapées ▶ Nombreuses prestations de l'assurance-maladie gratuites pour les enfants (médicaments délivrés sur ordonnance, traitements dentaires et des troubles de la vue) ▶ Programmes de lutte contre la pauvreté des enfants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Assurance-maternité dans un canton (GE) ▶ Rentes d'enfants, d'orphelins, de veuves et de veufs ▶ Dans tous les cantons, avances sur pensions alimentaires liées au revenu, ▶ Mesures d'encouragement aux études, en fonction du revenu ▶ Tarifs réduits dans les transports publics ▶ Prestations de maternité (droit au salaire selon CO/CCT)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Structures d'accueil insuffisantes pour les enfants de moins de 3 ans ▶ Enfants de 4 ans révolus: place garantie en jardin d'enfants ou en école maternelle, avec prise en charge à la pause de midi 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Programme d'impulsion de la Confédération ▶ Subventionnement des structures d'accueil par de nombreux cantons et communes

⁸ Un euro (€) correspond à 1,54 franc suisse (cours des devises du 17.08.04).

Mesures	Allemagne	France
6. Environnement professionnel compatible avec les besoins des familles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Congé parental d'éducation (max. 36 mois) avec garantie de réengagement ▶ Droit à un travail à temps partiel pour les parents ▶ Droit, dans l'assurance-maladie, à 10 jours d'absence max. pour raison de maladie d'un enfant ▶ Réseaux locaux d'aide aux familles dans certaines régions 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Congé parental d'éducation (36 mois) ▶ Allocation de présence parentale permettant de s'occuper d'un enfant malade (liée au taux d'occupation professionnelle): 242,51 €, 320.67 euros ou 484,97 €
7. Système scolaire et de formation compatible avec les besoins des familles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Enseignement à la demi-journée (8-13h) dans de nombreux Länder ▶ Enseignement à la journée complète dans quelques cas ▶ Programmes d'occupation du temps libre dans certains Länder ▶ Structures d'accueil insuffisantes pour les moins de 3 ans, avec des différences régionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Structure d'écoles maternelles publiques bien développée pour les enfants de 2 à 6 ans. ▶ Horaires scolaires compatibles avec les horaires de travail ▶ Cantines scolaires ▶ Programmes d'occupation du temps libre
8. Logement et habitat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Allocation de logement liée au revenu (montant de l'allocation selon le nombre d'enfants) ▶ Allocation de propriété du logement intégrant le facteur enfants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Allocation de logement liée au revenu
Mesures pédagogiques et au sein de la famille		
9. Travail préventif auprès des familles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales
10. Protection de l'enfant / violence au sein de la famille	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Loi sur la protection contre la violence ▶ Loi contre la violence dans le couple ▶ Droit de l'enfant à une éducation sans violence 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales
11. Adoption / familles d'accueil / foyers pour jeunes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Domaine relevant de l'aide à l'enfance et à la jeunesse; subsidiairement, action des communes et d'organismes privés 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales ▶ Mesures pas obligatoirement considérées comme des prestations de politique familiale

S'agissant des *mesures économiques*, on observe que les politiques familiales britannique et suisse, malgré le libéralisme propre aux deux pays, ont des traits socio-politiques nets: on y trouve des prestations qui, en France et en Allemagne, seraient considérées comme relevant d'autres domaines politiques (p. ex. l'aide sociale). Pour ce qui est du droit fiscal, c'est en Suisse et en Allemagne que les différences sont les plus importantes, selon que les couples sont mariés ou non. Le principe d'imposition des couples, régime actuellement en vigueur en Suisse, désavantage les couples mariés par rapport aux communautés de vie non conjugales, en particulier au niveau fédéral. La réforme fiscale prévue pour 2005 introduisant un *splitting* pour couple aurait dû permettre de corriger la situation. La Suisse aurait alors appliqué le même système que l'Allemagne, par lequel les couples sans enfant sont avantagés, mais pas les communautés de vie non conjugales avec enfants. Cette réforme a cependant

été rejetée par le peuple en mai 2004. Pour la France, il y a lieu de relever le soutien important dont bénéficient les familles monoparentales et le principe du *splitting* familial. Quant à la Grande-Bretagne, on notera une fois encore l'amalgame fait entre la politique de lutte contre la pauvreté, la politique de l'emploi et la politique familiale, ce qui apparaît clairement dans les bonifications fiscales accordées aux personnes à bas revenus et dans les programmes de lutte contre la pauvreté des enfants.

En Suisse, la compétence fédérale étant réduite en la matière, les mesures de politique familiale sont du ressort des cantons. Il en va de même des *mesures socio-écologiques*. La Suisse, comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne, manque de structures d'accueil pour enfants de tous âges. Dans ce domaine, la France est le seul pays dont le système peut être qualifié – en tous cas sur un plan quantitatif – de satisfaisant, même pour les enfants de moins

LA SUISSE, LA GRANDE-BRETAGNE ET L'ALLEMAGNE manquent de structures d'accueil pour enfants de tous âges. Dans ce domaine, la France est le seul pays dont le système peut être qualifié – en tous cas sur un plan quantitatif – de satisfaisant, même pour les enfants de moins de 3 ans.

Grande-Bretagne	Suisse
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Congé parental d'éducation non payé (13 semaines) ▶ Programmes de soutien aux familles monoparentales et aux jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mesures régulatrices de la Confédération (pas de congé parental; essentiellement protection des travailleurs) ▶ Protection contre le licenciement pour les femmes enceintes et dans les 16 semaines qui suivent l'accouchement ▶ Travail d'information et de sensibilisation par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Enseignement scolaire à la journée ▶ Programmes d'occupation du temps libre 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aides financières dans le domaine extrascolaire, sous la forme de programmes d'impulsion aux institutions d'activités parascolaires et de subventionnement d'activités de jeunesse extrascolaires
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prêts (liés au revenu)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombreuses prestations d'aide et de conseil, et réglementations légales
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aide à travers des associations ▶ Pas de droit exprès de l'enfant à une éducation sans violence, droit de correction reconnu aux éducateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Protection civile et pénale des enfants et des jeunes (CC et CP) ▶ Projets de campagnes de prévention de la violence ▶ Protection légale contre la violence (violence conjugale poursuivie d'office, droit à l'expulsion du domicile)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Depuis 2002, les couples homosexuels et non mariés sont autorisés à adopter un enfant ▶ Banque de sperme pour les couples de lesbiennes ▶ Organisation privée ou associations 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption, avec mesures d'accompagnement

de trois ans. L'Allemagne se distingue des autres pays considérés par le fait qu'il est le seul à pratiquer la demi-journée scolaire, système assurant en partie la prise en charge des enfants de 8 à 13 heures. En Allemagne toujours, la séparation rigoureuse entre la formation et la prise en charge des enfants est une formule contre-productive et lourde de conséquences.

Enfin, pour ce qui concerne les *mesures pédagogiques et internes à la famille*, on observe qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne, l'Etat laisse aux associations caritatives et aux Eglises le soin de fournir l'essentiel des prestations de conseil. D'importantes réformes législatives ayant abouti à faire évoluer les stéréotypes sont à classer dans cette catégorie de mesures. Ces avancées ont été et sont encore accompagnées de différentes campagnes de sensibilisation. En France, les mesures pédagogiques et internes à la famille sont du ressort de l'Etat.

8. Perspectives

8.1. Enjeux de la politique familiale dans les années à venir

Dans le chapitre «La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle ?» de ce rapport sont identifiés comme les prochains défis de la politique familiale suisse la participation accrue des femmes au marché du travail, l'augmentation du coût des enfants, la pauvreté croissante des familles, leur plus grande instabilité, le besoin d'une meilleure intégration des personnes migrantes et la stagnation des prestations familiales. Un regard sur la situation des familles dans les pays considérés montre que la plupart de ces problèmes se posent aussi en Allemagne, en France et en Grande-Bretagne. A l'avenir, la politique familiale devra réagir aux problèmes suivants:

■ L'augmentation du nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales exige à la fois des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, et un renforcement systématique des structures d'accueil pour enfants et d'occupation du temps libre.

■ De nouvelles structures familiales et leurs différentes manifestations (mères plus âgées, augmentation du nombre de divorces, familles recomposées, ménages de taille réduite) requièrent davantage de conseils et des réglementations juridiques différenciées supplémentaires.

■ La participation accrue des femmes (en particulier des mères) au marché du travail demande non seulement un développement des structures d'accueil, mais aussi un réaménagement des postes de travail tenant compte des besoins des familles.

L'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suisse sont, en outre, confrontées à un problème démographique: leur taux de natalité est insuffisant pour assurer le renouvellement de la population. Comme le révèlent plusieurs enquêtes, l'envie de fonder une famille existe chez la majorité des jeunes, mais elle reste souvent sans suite en raison de mesures de politique familiale insuffisantes. L'exemple de la France et des pays scandinaves amène à penser que des conditions cadres favorables permettant aux mères d'exercer une activité professionnelle peuvent contribuer à relancer la natalité. Lorsque l'on compare les structures existantes de prise en charge des enfants, les taux de natalité et l'activité professionnelle des mères pour un pays donné, on constate que les pays qui présentent un taux d'activité professionnelle des mères important (plein temps) et une infrastructure de prise en charge des enfants bien développée sont aussi ceux qui possèdent un taux de natalité élevé. Le développement des activités de conseil constitue un autre défi de la politique familiale, car un nombre toujours plus grand de personnes avouent éprouver des difficultés relationnelles et éducatives. Pourtant, quand l'Etat décide des mesures d'économie, les structures de planning familial, d'information aux parents et aux couples et de soutien éducatif sont souvent les premières sacrifiées, avec les conséquences que l'on connaît: il s'avère en effet beaucoup plus onéreux, non seulement en termes financiers, de rectifier des

erreurs après-coup que de faire en sorte qu'elles ne se produisent pas.

La situation financière des familles monoparentales est extrêmement préoccupante, surtout en *Grande-Bretagne*, en *Allemagne* et en *Suisse*. Les mesures économiques en leur faveur devraient être plus efficaces pour lutter contre la pauvreté: une politique familiale digne de ce nom ne saurait admettre l'idée que les enfants puissent constituer un risque de pauvreté. La politique familiale doit également avoir pour objectif de garantir l'égalité reconnaissance de prestations familiales, quelle que soit la forme familiale où elles sont octroyées.

Enfin, il y a lieu de promouvoir des mesures socio-écologiques permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. La nécessité de développer la formation et les structures de prise en charge des enfants devrait s'imposer comme une évidence pour tous. L'étude PISA a révélé que, parmi tous les pays européens ayant participé à cette étude, c'est en Suisse et surtout en Allemagne que les chances des enfants issus de milieux sociaux défavorisés sont les plus faibles.

8.2 Projets de réformes en matière de politique familiale

Les quatre pays considérés ont pour objectif de développer leurs structures d'accueil extra-familial pour enfants.

L'Allemagne prévoit de développer les structures destinées aux enfants de moins de trois ans et aux enfants en âge scolaire. Conséquence de son mauvais classement dans le cadre de l'étude PISA, elle s'interroge aussi sur la manière de renforcer la collaboration entre politique de formation et politique familiale, et de mieux lier les tâches de formation et de prise en charge des enfants.

En *Grande-Bretagne*, il est prévu d'augmenter à 70% d'ici 2010 la proportion des personnes occupées parmi les personnes élevant seules un enfant. En 2002, 57% d'entre elles étaient «economically active», autrement dit actives économiquement ou en recherche d'emploi. C'est dans cette optique que de nou-

LES QUATRE PAYS CONSIDÉRÉS ONT POUR OBJECTIF de développer leurs structures d'accueil extra- familial pour enfants.

veaux services d'aide à la recherche d'emploi sont créés, que l'offre de prise en charge des enfants se développe, et que des allègements fiscaux supplémentaires sont introduits. Dès 2004, tout enfant âgé de trois ans doit pouvoir fréquenter gratuitement un établissement scolaire lorsque les parents le souhaitent. Il est également prévu de créer 1,6 million de places de jardins d'enfants entre 2004 et 2006.

En France, le gouvernement Raffarin a organisé au printemps 2003 une conférence sur la famille préparée par des groupes de travail autour de trois thèmes: l'uniformisation de l'aide allouée aux parents d'enfants en bas âge, les services aux familles et aux parents, et la promotion de mesures de politique familiale par les entreprises. Suite à ces travaux, une réforme en profondeur de la politique familiale a été décidée. En avril 2003, le Premier Ministre a annoncé un plan d'action sous la forme d'un programme complémentaire à hauteur d'un milliard d'euros. Le programme en question vise à élever le nombre moyen d'enfants par famille de 1,9 à l'époque à 2,1. Il est prévu de créer 600 000 places d'assistants maternels et familiaux, et 20 000 places de crèches dans les dix ans à venir.

En Suisse, la Confédération, les cantons et les communes s'engagent à développer l'offre d'accueil extra-familial pour enfants. Se fondant sur une loi fédérale, des aides financières sont mises à disposition (programme d'impulsion). Aux niveaux cantonal et communal, des propositions ont aussi été formulées demandant une augmentation du nombre de places de crèches et un réaménagement des horaires scolaires compatibles avec des horaires de travail.

Des réformes sont en outre envisagées dans les domaines de l'aide aux familles à bas revenus et aux enfants vivant dans la pauvreté. Ainsi, en Allemagne, le nombre élevé d'enfants dépendant de l'aide sociale a provoqué une prise de conscience sur la nécessité d'agir et de soutenir économiquement les familles tombées dans la précarité à cause des charges financières représentées par les enfants. Dans le cadre de la réforme de l'Etat social, il est prévu d'allouer une majoration pour enfant aux familles à bas revenus.

En Suisse, après que plusieurs cantons ont introduit ces dernières années des systèmes de prestations liées aux besoins pour les familles à faible revenu, une solution applicable à l'échelle nationale est en discussion.

La Grande-Bretagne a pour objectifs prioritaires de réduire de moitié la pauvreté des enfants d'ici 2010, avant de l'éradiquer complètement d'ici une génération, et, d'ici 2010 toujours, de diminuer également de moitié le taux de grossesses chez les jeunes femmes de moins de 18 ans. Plusieurs projets dans ce sens sont actuellement à l'étude, dont le Child Trust Fund contre la pauvreté des enfants et le projet-pilote Aiming High ayant pour vocation d'aider les enfants issus de minorités ethniques et de leur offrir un soutien scolaire. Dans les deux cas, les problèmes de financement et de réalisation ne sont pas encore résolus. De plus, le gouvernement britannique prévoit d'introduire des mesures de lutte contre l'absentéisme scolaire. La majorité et l'opposition considèrent que la politique de formation constitue un champ d'action important. De ce fait, un changement de cap dans ce domaine est actuellement en discussion. Il est notamment envisagé d'introduire et/ou d'adapter les écolages.

En Suisse, le Parlement discute depuis longtemps de l'opportunité de réglementer au plan fédéral le système des allocations familiales, aujourd'hui encore du ressort des cantons. Une initiative populaire allant dans ce sens a été déposée. En outre, le législatif a adopté un train de mesures pour une réforme du système d'imposition des familles, mais qui a été refusé par le peuple en mai 2004. Il s'est également prononcé en faveur d'une assurance-maternité uniforme. Ce projet fait néanmoins l'objet d'un référendum et doit être soumis au peuple. D'autres propositions sont actuellement pendantes au niveau de la Confédération et des cantons.

En France, le débat politique et les réflexions portent pour le moment sur les nouvelles formes de vie familiale et sur la situation des jeunes adultes. Il est essentiellement question de renforcer les mesures visant à faciliter l'accès au logement et de favoriser ainsi la prise d'autonomie des jeunes adultes.

9. Bibliographie

- Apps, Patricia F.; Rees, Ray (2001):** Fertility, female labour and public policy. Bonn.
- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt/M.
- Becker, Andrea (2000):** Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich. Berlin.
- Becker, Bernd (2002):** Politik in Grossbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2002):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2001):** Internationaler Reform-Report 2001. Gütersloh.
- Brossé-Verbiest, Stéphanie; Wagner, Norbert (2003):** Familienpolitik in Frankreich. Paris / St. Augustin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2002):** Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Gemeinsamer Entwurf des BMFSFJ und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrts-pflege. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2001):** Gerechtigkeit für Familien. Gutachten zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Schriftenreihe Bd. 202). Stuttgart.
- Ditch, John; Barnes, Helen; Bradshaw (eds.) (1996):** Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995. Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies (Hg.). Luxemburg.
- Esping-Andersen, Gosta (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Europäische Kommission (2002):** Europäische Sozialstatistik Bevölkerung. Luxemburg.
- Gerlach, Irene (2003):** Familienpolitik – Eine Policy-Analyse. Opladen.
- Gerlach, Irene (2002):** Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. (Einführung mit CD). Opladen. 2. Auflage.
- Ginsburg, Norman (1992):** Divisions of Welfare. A critical Introduction to Comparative Social Policy. London.
- Hill, Michael (1997):** Understanding Social Policy. Blackwell. Oxford. 5. Auflage.
- Immerfall, Stefan (1994):** Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Passau.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Der Sozialstaat in international vergleichender Perspektive. Bielefeld.
- Lüscher, Kurt (1992):** Familienpolitik im liberalen Bundesstaat: Das Beispiel der Schweiz, dans: Höhn, Charlotte u.a. (Hg.) (1992): Demographie in der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift Karl Schwarz. Boppard, p. 207-217.
- MISSOC (2002):** Familienleistungen und Familienpolitik in Europa. Europäische Kommission (Hg.). Brüssel.
- Pfenning, Astrid; Bahle, Thomas (Hg) (2000):** Families and Family Policies in Europe – Comparative Perspectives. Frankfurt/M.
- Reuter, Silke (2002):** Frankreichs Wohlfahrtsregime im Wandel? Erwerbsintegration von Französisinnen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre. Bremen.
- Schmid, Josef (2002):** Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen. 2. Auflage.
- Schultheis, Franz (1999):** Familie und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich. Konstanz.
- Sering, Agathe (1996):** Grundlagen und Perspektiven der familienorientierten Interessenvertretung auf internationalem Niveau. Ein Ausblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen auf internationaler Ebene. Projektbericht der Koordinierungsstelle für nationale und internationale Familienfragen. Bonn.
- Unesco (Hg.) (ohne Jahr):** Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000. Paris.
- Väljäjärvi, Jouni et. al. (2002):** The Finnish Success in PISA – and Some Reasons behind It. Jyväskylä.

Wingen, Max (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.

Wössmann, Ludger (2003): Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich, dans: Das Parlament. Beilage vom 26. Mai 2003. Bonn, p. 33-38.

MESURES ENVISAGEABLES ET ÉLÉMENTS DE DISCUSSION

Les auteurs des contributions sur la politique familiale aux niveaux fédéral, cantonal et communal, et sur la comparaison entre la Suisse et d'autres pays ont été chargés, sur la base de leurs analyses, de proposer des mesures susceptibles de renforcer la structure et l'organisation de la politique familiale.

Les propositions des auteurs ont été discutées au printemps 2004, dans le cadre d'un atelier réunissant les experts suivants:

- le comité scientifique,
- les mandataires,
- des représentants des cantons analysés,
- des représentants des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de la politique familiale,
- des représentants d'autres offices fédéraux,
- des représentants de l'Office fédéral des assurances sociales,
- l'équipe de projet.

Les participants ont été sollicités pour évaluer les mesures proposées par les auteurs. Toutes ont été jugées importantes. Elles apparaissent ci-dessous selon l'ordre de priorité défini par les experts. L'énoncé de la mesure est accompagné d'une explication justificative et de remarques émises dans le cadre des discussions.

1. Renforcer les réseaux de politique familiale, fixer les thèmes à traiter, les rôles et la forme des réseaux.

Les analyses ont montré qu'une multitude d'acteurs, très différents les uns des autres, traitent de questions de politique familiale, souvent sans qu'il n'y ait de coordination entre eux.

Remarques faites lors de l'atelier:

- Des réseaux ad hoc permettraient de rendre beaucoup plus efficace le travail de lobbying en faveur de la politique familiale. Les milieux politiques, les administrations, les organisations non gouvernementales et les chercheurs doivent coordonner leurs efforts.
- En prenant pour exemple les cantons de Vaud et du Tessin, les analyses montrent dans quels cas les réseaux fonctionnent bien. Un projet de recherche pourrait analyser les éléments freinant ou favorisant le bon fonctionnement des réseaux.

2. Etablir un concept de politique familiale suisse cohérent qui définisse, sur la base d'une analyse du problème, la situation à atteindre, et qui hiérarchise les objectifs en vue de s'en rapprocher. Définir les priorités stratégiques en fonction d'objectifs concrets.

L'absence d'un concept cohérent de politique familiale orientant la pratique est l'un des grands points faibles de la politique familiale au niveau suisse.

Remarques faites lors de l'atelier:

- Un concept cohérent de politique familiale:
 - contribuerait grandement à axer la politique familiale sur des objectifs et à l'orienter à long terme. Il faut surtout fixer des priorités et des objectifs.
 - permettrait de distinguer beaucoup plus facilement la politique familiale, la politique sociale et la politique du marché du travail.
 - constitue une base essentielle en vue d'autres mesures de politique familiale (par ex. contrôle de l'efficacité, harmonisation des mesures de politique familiale, analyses fondamentales).
 - aurait, à titre de modèle, un impact positif sur la politique familiale des cantons et des communes.
- Du fait de son caractère fédéraliste et parce qu'elle implique d'autres domaines, la politique familiale est difficile à conceptualiser.
- Les analyses fondamentales devraient servir de point de départ (par ex. le Rapport sur la famille de 1982, les travaux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales et le présent rapport).
- Avant de mettre en œuvre un concept de politique familiale, il faudrait que l'administration étudie de plus près dans quelle mesure les concepts sont compatibles avec la réalité des familles.
- Les objectifs pourraient être inscrits dans des lois(-cadres) spéciales.

3. Contrôler l'efficacité des mesures de politique familiale (controlling, monitoring, évaluation), notamment dans le cadre de la conception et du développement de la politique générale.

A l'heure actuelle, on ne trouve guère d'études en Suisse portant sur le mode d'action des mesures de politique familiale; les connaissances empiriques sur les interactions possibles de ces

mesures entre elles et avec d'autres mesures sont donc très réduites.

Remarques faites lors de l'atelier:

■ Les mesures de politique familiale doivent être assorties d'objectifs. Ceux-ci devraient découler du concept de politique familiale. C'est seulement de cette manière que l'efficacité des mesures peut être contrôlée.

4. Harmoniser les mesures de politique familiale (lois-cadres, concordats, recommandations).

L'une des principales particularités de la politique familiale suisse réside dans son caractère fédéraliste très marqué. Les analyses menées pour rédiger le Rapport sur les familles ont ainsi montré qu'il existait de grandes différences entre les cantons et entre les communes concernant les mesures de politique familiale.

Remarques faites lors de l'atelier:

■ Pour harmoniser les mesures de politique familiale, il faut définir des objectifs, c'est-à-dire élaborer un concept en matière de politique familiale pour la Suisse.

■ Le fédéralisme doit être considéré non seulement comme un obstacle, mais aussi comme une chance pour la politique familiale. D'un côté, il existe de grandes différences cantonales et communales concernant les mesures de politique familiale. De l'autre, le fédéralisme offre aussi une marge pour développer de nouvelles approches, qui peuvent avoir un caractère de modèle pour d'autres cantons (p. ex. le «modèle tessinois»).

■ La Confédération pourrait développer des modèles pour les cantons, destinés par exemple à contrôler l'efficacité et la performance de mesures de politique familiale.

5. Poursuivre et approfondir les analyses fondamentales; informer.

Dans les années 1990, différents acteurs ont commandé des rapports de fond sur des thèmes prépondérants de politique familiale. Ces rapports fournissent des idées importantes pour la discussion politique.

Remarques faites lors de l'atelier:

■ Pour que des analyses fondamentales puissent être effectuées dans de bonnes conditions, il faudrait:

- un concept cohérent de politique familiale comme base com-

mune pour les différents acteurs;

- un encouragement au dialogue entre les chercheurs et entre ceux-ci et les responsables politiques en vue de cette cohérence;

- des critères qualitatifs pour évaluer les projets de recherche, mais aussi l'utilité des résultats de ces projets.

■ Il faudrait créer un réseau de chercheurs.

■ Davantage de fonds devraient être alloués à la recherche portant sur la politique familiale. La recherche devrait être mieux coordonnée.

■ Il faudrait continuer d'établir régulièrement des rapports sur les familles mettant l'accent sur un thème particulier. Ces rapports contribueraient à maintenir la politique familiale à l'agenda politique.

6. Renforcer et améliorer la collaboration verticale (entre Confédération et cantons). Examiner et préciser les compétences au sein des administrations, à tous les niveaux. Renforcer les structures au niveau fédéral.

Les analyses montrent qu'au sein de l'administration, des organes très différents s'occupent de questions touchant à la politique familiale.

Remarques faites lors de l'atelier:

■ La solution consistant à créer un office fédéral des questions familiales reste une question ouverte. Un tel office aurait certainement valeur de signal, mais on pourrait également développer les structures existantes.

■ Une conférence suisse des services cantonaux compétents en matière de questions familiales permettrait de promouvoir la collaboration intercantonale.

■ Dans le domaine de la politique familiale, les communes pourraient travailler davantage en s'associant, comme c'est déjà souvent le cas pour l'aide sociale.

■ Il serait judicieux d'institutionnaliser une collaboration entre les personnes compétentes en matière de politique familiale également au sein des cantons et des communes.

■ Un interlocuteur au niveau fédéral doit être au courant des modèles et des formes de collaboration existants, de sorte que le savoir-faire disponible puisse être utilisé (p. ex. pour la création d'un service cantonal pour les questions familiales).

COMMENTAIRE ET POINT DE VUE DE LA COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LES QUESTIONS FAMILIALES COFF

Genèse du Rapport sur les familles et rôle de la COFF

Le Rapport sur les familles fait suite à la recommandation Stadler (00.3662) invitant le Conseil fédéral à remettre tous les cinq ans au Parlement un rapport sur la situation des familles en Suisse. La répartition des tâches et des rôles entre l'administration et la COFF pour l'élaboration du rapport a été définie à un stade précoce: ce document serait rédigé par l'administration, la COFF étant chargée d'émettre des commentaires. Cette dernière a d'ailleurs estimé que la décision de confier à l'administration la responsabilité et la direction du rapport était appropriée. La commission a été informée à plusieurs reprises de l'avancement du projet. A un certain stade, il a été décidé qu'elle remettrait un commentaire indépendant relatif à l'ensemble du rapport.

Après avoir pris connaissance du Rapport sur les familles, la COFF examine, dans le commentaire ci-après, certains thèmes prioritaires que l'on retrouve dans les différents chapitres. Elle les met en relation avec les tâches qui lui incombent ainsi qu'avec ses activités.

1. Bases juridiques de la politique familiale

La législation et la pratique juridique influent sur la réalité de la vie des familles. Les mutations qui interviennent au sein des familles impliquent à leur tour une adaptation constante des lois et des constitutions aux conditions de vie des familles: «il n'existe pas de famille sans *droit*. Le cadre juridique de la famille, par le truchement de la législation et de la jurisprudence, est un important facteur de détermination de la réalité sociale des familles – un état de fait aujourd'hui encore sous-estimé dans le domaine des sciences sociales. Du point de vue de la pratique, le dialogue entre le droit et les sciences sociales est un postulat important.»¹

Législations cantonales

Le développement de la politique familiale dans les différents cantons dépend essentiellement du fait que les dispositions et les buts en la matière sont ou non inscrits dans la constitution ou

dans les lois. La législation cantonale s'avère également être un indicateur intéressant de l'importance accordée aux familles. Des constitutions ou des lois cantonales ne contenant aucune disposition relative aux familles sont une preuve indubitable que la famille continue à être considérée comme une affaire privée. L'introduction de dispositions légales concernant la famille atteste en revanche d'une reconnaissance publique et de l'encouragement des tâches et des prestations des familles. Dans les législations cantonales, les articles pertinents en matière de politique familiale ne sont généralement pas regroupés dans une seule loi. Ils peuvent se trouver, par exemple, dans la loi sur l'aide sociale, la loi sur l'aide à la jeunesse ou la loi sur l'assurance-maladie. Ces différentes lois poursuivent des objectifs différents – et parfois contradictoires – en ce qui concerne la politique familiale, raison pour laquelle aucune politique cohérente ne se dessine dans ce domaine dans les cantons. Le canton du Tessin a néanmoins été résolument plus loin dans cette démarche: il a adopté une loi sur les familles dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2005. Cette nouvelle loi vise à encourager les mesures permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle, et contient des dispositions destinées à protéger les mineurs. Elle prévoit en outre la mise en place d'un observatoire cantonal de la politique familiale. Cette instance gouvernementale consultative sera chargée de suivre l'évolution au plan cantonal des structures familiales et des besoins des familles, et d'évaluer les répercussions que d'autres politiques peuvent avoir sur les familles². Le Rapport sur les familles comporte, à titre d'exemple, une analyse des bases légales relatives aux familles dans quatre cantons (*voir chapitre 3, section 1.1.1*). Une étude approfondie de l'évolution des constitutions et des lois cantonales dans le domaine de la famille reste à mener.

Compétences de la Confédération

Le Rapport sur les familles présente de manière détaillée les objectifs et les bases constitutionnelles de la Confédération en matière de politique familiale (*voir chapitre 2, section 1.2*). Il relève également que les cantons disposent d'une large marge de manœuvre dans les domaines qui ne sont pas du ressort de la Confédération ou dans lesquels celle-ci ne fait pas usage de sa compétence. Bien que cette observation soit incontestable, la

Tâches, activités et organisation de la COFF

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), créée en 1995, est un organe consultatif du Département fédéral de l'intérieur. En tant que commission extra-parlementaire, son mandat est le suivant:

- **Information:** la COFF diffuse des informations et sensibilise le public et les institutions compétentes sur les conditions de vie des familles en Suisse.
- **Coordination:** en tant que plaque tournante, la COFF favorise les échanges de vues entre l'administration et les organisations privées ainsi qu'entre les différentes institutions actives dans le domaine de la politique familiale.
- **Recherche:** la COFF met en évidence les lacunes en matière de recherche. Elle encourage, répertorie et évalue les travaux de recherche. Se fondant sur les résultats de ces travaux, elle indique les pistes à suivre pour la politique familiale et propose des mesures de mise en œuvre.
- **Mise en œuvre:** la COFF encourage les idées novatrices, recommande l'adoption de mesures de politique familiale et prend position sur des projets relevant de ce domaine.

Une des difficultés auxquelles la COFF se heurte dans l'exercice de son mandat est la structure résolument fédéraliste de la politique familiale suisse. Comme l'expose de manière détaillée le présent Rapport sur les familles, la Confédération dispose de peu de compétences en matière de politique familiale. De plus, la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons, les communes et les organismes privés a pour effet une dispersion encore plus grande. En 1999, la commission a examiné attentivement

les chances et les risques que comporte son mandat, procédé à un état des lieux et élaboré des lignes directrices stratégiques. Ces dernières fixent les buts et les activités prioritaires contraignants de la COFF pour le moyen terme.³

Pour examiner en profondeur les thèmes prioritaires qu'elle a définis, la COFF confie des mandats à des spécialistes externes et diffuse ses résultats sous la forme de monographies. Elle consigne les conclusions et les exigences politiques concernant les différents thèmes prioritaires dans ses prises de position. Lors du «Forum Questions familiales», le colloque national qu'elle organise chaque année, des spécialistes issus d'institutions publiques, d'organisations spécialisées et d'autres milieux intéressés traitent de manière approfondie le thème proposé. Ces dernières années, le choix de la COFF a porté sur les thèmes suivants:

- Justification de la politique familiale,
- Tâches et prestations familiales au cours de la vie,
- Effets de la pauvreté et du chômage sur les familles,
- Compensation des charges et des prestations familiales,
- Offres non monétaires pour les familles,
- Qualité de l'accueil extra-familial pour enfants,
- Familles et migration,
- Concilier vie familiale et vie professionnelle.

La COFF se réunit cinq fois par an. Le secrétariat de la commission est rattaché à la Centrale pour les questions familiales de l'Office fédéral des assurances sociales. La COFF donne son avis sur des questions ayant spécifiquement trait à la famille et prend position sur les projets de loi élaborés à l'échelon fédéral.⁴

distinction entre la compétence de la Confédération et la possibilité d'exercer cette compétence est néanmoins essentielle. En effet, en vertu de l'article 116 de la Constitution, la Confédération a la compétence d'instituer une assurance-maternité et de régler les allocations pour enfants au plan fédéral. La mise en œuvre de ces objectifs a cependant échoué jusqu'ici non pas à cause du manque de compétences de la Confédération ou du

système fédéraliste, mais parce que les projets n'ont jusqu'à présent pas recueilli la majorité des voix auprès du peuple ou du Parlement. Si l'on ne fait pas une distinction entre les compétences en matière de politique familiale dans le système fédéraliste et l'absence d'une majorité en faveur des souhaits exprimés au nom de la politique familiale au Parlement ou au sein des citoyens, on court le risque que le «fédéralisme» soit utilisé

¹ Lüscher, Kurt (2004): La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). Office fédéral des assurances sociales. Berne., p. 11.

² On trouvera de plus amples informations à ce sujet ainsi que le texte de la loi aux adresses Internet suivantes:
http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/
http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/legge_famiglie.htm

³ Promouvoir une politique familiale porteuse d'avenir. Lignes directrices stratégiques de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) (2000). Berne.

⁴ Une liste des publications, de même que des informations complémentaires sur les activités de la COFF, peuvent être obtenues à l'adresse suivante: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, Office fédéral des assurances sociales, Effingerstrasse 20, 3003 Berne, tél. 031 324 06 56, fax 031 324 06 75, www.ekff.ch

abusivement en tant qu'argument contre une politique familiale cohérente en Suisse. C'est là le discours que tiennent les élus qui tentent d'empêcher toute initiative en faveur d'une politique familiale en lui opposant des arguments de politique réglementaire. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants illustre toutefois ce qui a pu être réalisé de positif malgré les objections de ce type.

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. La Confédération encourage pendant huit ans l'extension de l'offre de places d'accueil extra-familial. Le crédit octroyé pour les quatre premières années s'élève à 200 millions de francs. Les aides financières sont allouées aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures d'accueil para-scolaire ainsi qu'aux structures coordonnant l'accueil familial de jour. La deuxième phrase de l'article 116, al. 1, Cst. forme la base constitutionnelle de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: «Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.» Cette nouvelle disposition a été introduite en 1999, dans le cadre de la révision de la Constitution fédérale. Elle permet à la Confédération de s'engager davantage dans des domaines qui, comme l'accueil extra-familial pour enfants, sont du ressort des cantons. Lors des débats aux Chambres, certains parlementaires ont motivé leur position défavorable en arguant que, sur le fond, ils n'avaient rien à objecter au projet mais qu'ils le rejetteraient, estimant qu'on n'avait pas le droit de restreindre la compétence des cantons. Le Conseil fédéral a récemment émis des arguments similaires pour refuser une réglementation uniforme de l'avance sur pensions alimentaires au plan fédéral: bien que l'avance sur pensions alimentaires constitue une mesure visant à protéger la famille, la Confédération ne pouvait pas la mettre en œuvre elle-même, mais uniquement soutenir les mesures prises par d'autres. Le Conseil national n'a pas suivi cette argumentation et a adopté la motion de sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (02.2028).

La structure des lois relatives aux assurances sociales influe, elle aussi, de manière déterminante sur la situation des familles.

La COFF souhaite souligner ce qui est dit à ce sujet dans le Rapport sur les familles: «le système de la sécurité sociale s'inspire encore dans une large mesure du modèle de la famille traditionnelle et un certain nombre de lacunes subsistent toujours pour les familles qui s'en écartent» (voir chapitre 2, p. 127). La protection sociale et la couverture des besoins élémentaires des personnes effectuant des tâches domestiques ou d'assistance sont souvent insuffisantes. Le fait de fournir des prestations familiales est directement associé à une perte financière, voire à l'indigence, et souvent à un risque financier ou à une insécurité matérielle. Certaines améliorations ont toutefois pu être réalisées ces dernières années, comme les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance introduites par la 10^e révision de l'AVS, la meilleure protection du régime matrimonial et successoral de l'épouse dans le nouveau droit matrimonial ainsi que les nouvelles dispositions relatives à la répartition des droits auprès des institutions de prévoyance des 2^e et 3^e piliers dans le droit du divorce révisé. Le système de sécurité sociale ne prend toutefois pas encore dûment en compte tous les aspects des changements intervenus dans les parcours professionnels et familiaux des femmes et des hommes.⁵

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) règle le montant de l'impôt fédéral direct dont doivent s'acquitter les personnes avec ou sans enfants. Dans ce domaine, les couples mariés sont systématiquement désavantagés par rapport aux couples concubins. Ainsi, les déductions du revenu imposable concernant spécifiquement les familles ne tiennent pas suffisamment compte des coûts effectifs des enfants à charge. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral a entrepris la révision de la loi (réforme de l'imposition des familles). Le paquet fiscal qui comportait, entre autres objets, la réforme de l'imposition des familles a toutefois été rejeté lors de la votation populaire du 16 mai 2004. Sur la base du postulat du conseiller aux Etats Hans Lauri (02.3549), le Conseil fédéral présentera cependant, d'ici fin 2004, un rapport sur la possibilité d'introduire l'imposition individuelle aux niveaux fédéral et cantonal.

Conventions internationales

Les constitutions et les lois cantonales et fédérales sont à leur

tour influencées par une série de conventions internationales auxquelles la Suisse a adhéré (voir chapitre 2, section 1.2.1). La Suisse a notamment ratifié en 1997 la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Elle s'est engagée à soumettre régulièrement aux Nations Unies un rapport sur l'état de la mise en œuvre de cette convention. Dans ses observations finales concernant le premier rapport des Etats parties, le Comité des droits de l'enfant a notamment critiqué la coordination de la politique suisse en matière de droits de l'enfant. Il recommande à la Suisse de créer un mécanisme national permanent adéquat pour coordonner la mise en œuvre de la Convention au niveau fédéral, entre les niveaux fédéral et cantonal, et entre les cantons.⁶ La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant contient des dispositions de nature à orienter non seulement la politique suisse des droits de l'enfant, mais également celle de la famille.

Pratique juridique

La recherche dans le domaine de la famille ainsi que la politique familiale doivent davantage prendre en compte la pratique juridique et ses effets sur la famille. Le projet interdisciplinaire intitulé «Les enfants et le divorce – Influence de la pratique du droit sur les transitions familiales» constitue à cet égard un exemple positif. Ce projet, qui fait partie du programme national de recherche 52 «L'enfance, la jeunesse et les relations entre les générations dans une société en mutation», est financé par le Fonds national suisse.⁷ Il examine, au moyen d'une approche interdisciplinaire, la pratique en matière de divorce ainsi que le quotidien des familles divorcées depuis 2000 (révision du droit du divorce). Les enfants et les adolescents impliqués dans un divorce sont l'élément central de cette étude qui vise à obtenir différentes informations les concernant: la manière dont leurs intérêts sont identifiés et pris en compte, leur possibilité de participer à la décision pendant et après le divorce et d'avoir une influence sur leur vie quotidienne, et, dans l'affirmative, la forme de cette possibilité, les solutions ou modèles juridiques les plus à même de garantir leur bien-être.

L'acceptation du regroupement familial ou son refus aux titulaires d'une autorisation de séjour annuelle issus de pays ne faisant pas partie des anciens Etats membres de l'UE ou de l'AELE est

un autre exemple illustrant les effets radicaux de la pratique juridique – ici en ce qui concerne les familles migrantes. Les autorités cantonales compétentes en matière de migration (la police des étrangers) décident selon leur libre appréciation, dans le cadre des limites constitutionnelles de l'interdiction de l'arbitraire, de l'égalité des droits et du principe de proportionnalité, d'accorder ou non le regroupement familial aux titulaires d'une autorisation de séjour annuelle. L'article 39 OLE fixe les conditions minimales au sens du droit fédéral pour que ces ressortissants étrangers puissent faire venir leur famille.⁸ En vertu de cet article, les autorités compétentes en matière de migration doivent examiner si la famille vit sous le même toit, si le séjour et, le cas échéant, l'activité lucrative de la personne paraissent suffisamment stables, si elle dispose d'un logement convenable et si ses ressources financières sont suffisantes pour entretenir sa famille. L'application de ces critères aux cas individuels s'effectue de manière très différente d'un canton à l'autre. Les pratiques de certains cantons ne sont guère transparentes, ce qui ne contribue pas à la sécurité du droit.⁹ La COFF est d'avis que la situation juridique des ressortissants étrangers et de leur famille doit être considérablement améliorée. La pratique juridique actuelle, qui laisse des questions importantes à l'appréciation des autorités compétentes en matière de migration, n'est pas tenable du point de vue de la politique familiale.¹⁰

2. Notion de «famille» et justification de la politique familiale

La notion de famille utilisée dans le Rapport sur les familles se fonde en premier lieu sur la définition de la COFF: «La famille à notre époque est définie comme un groupe social d'un genre particulier, fondé avant tout sur les relations entre parents et enfants et reconnu comme tel par la société.» Cette définition est délibérément laissée ouverte. Elle ne contient aucun jugement de valeur et tient compte de la multiplicité des types de familles. Elle exprime aussi le double caractère des familles: il s'agit d'un groupe social organisé selon des critères personnels et d'une institution reconnue par la société.¹¹ Elle se justifie et se distingue des autres formes de vie par les tâches qui lui incombent, à savoir les tâches familiales et la structure relationnelle qu'elles

⁵ Voir Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.) (2004): Du temps pour les familles ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle: le problème vu sous l'angle de la politique familiale. Office fédéral des assurances sociales. Berne, p. 145.

⁶ Observations finales du Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant le rapport de la Suisse 13/06/2002. Voir: <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/f/schutz.htm#3>

⁷ Voir <http://www.nfp52.ch/f.cfm>

⁸ Ordonnance limitant le nombre d'étrangers; RS 823.21.

⁹ Voir Spescha, Marc: Les familles migrantes en situation précaire au regard du droit des étrangers, dans: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.) (2002):

Familles et migration. Etudes sur la situation des familles migrantes et recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Office fédéral des assurances sociales. Berne, p. 54 ss.

¹⁰ Voir *ibid.*, p. 123 s.

¹¹ Promouvoir une politique familiale porteuse d'avenir. Lignes directrices stratégiques de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) (2000). Berne, p. 21.

impliquent. Enfin, la définition évite de se concentrer sur les familles jeunes. Elle tient donc compte du fait que les familles se développent par phases et que les formes de vie effectives en famille sont liées aux cycles de vie. Sur ce point, le Rapport sur les familles limite toutefois de manière importante la définition de la COFF. Il la restreint aux relations entre parents et enfants à charge de moins de 25 ans, et considère ce groupe social comme étant le groupe cible de la politique familiale. La COFF estime que cette restriction, tout comme sa justification, posent problème. Tout d'abord, selon le rapport, l'identification de la famille au ménage et la limitation aux enfants de moins de 25 ans sont motivées par les possibilités d'opérationnalisation, les données empiriques pour la Suisse n'étant disponibles que sous cette forme, à quelques exceptions près. Pourtant, l'un des soucis majeurs de la politique familiale est justement de combler les lacunes de la recherche dans le domaine de la famille, de disposer de données statistiques et d'exiger des études scientifiques dans ce domaine. Dans les recommandations qu'elle a formulées dans son rapport sur les familles et la migration, la COFF relevait qu'il fallait accorder plus d'importance à la famille dans la recherche sur la migration. La recherche sur la migration et les statistiques à ce sujet doivent donner des informations sur le rôle des familles dans le processus migratoire.¹² Un rapport sur les familles constitue justement une occasion et un moyen de combler les lacunes existant dans la recherche. Les données statistiques disponibles concernant plusieurs générations doivent sans conteste être étendues. Ceci s'applique aussi, entre autres, à la statistique de l'aide sociale toujours en cours d'élaboration et à la statistique des allocations familiales encore inexistante. Le second motif invoqué dans le rapport pour restreindre la notion de famille est que les relations entre des adultes et leurs parents âgés présentent souvent peu d'intérêt en ce qui concerne la politique familiale. En 2002, la COFF avait organisé un colloque consacré aux tâches et prestations familiales durant le cycle de la vie. Il s'avère que les familles ne s'occupent pas seulement des enfants mais aussi d'autres proches. Les femmes fournissent toujours de loin la majeure partie des prestations de soins. Actuellement, on estime que 220 000 à 250 000 personnes dispensent des soins à des membres de leur famille malades.¹³ Le programme national de recherche 52 «L'enfance, la jeunesse

et les relations entre les générations dans une société en mutation» mentionné plus haut met également en lumière l'importance des rapports entre générations. Le projet de recherche consacre l'un de ses volets au thème de l'héritage en Suisse. En effet, l'héritage ne touche pas seulement les rapports entre la génération la plus jeune et la génération médiane mais aussi et surtout entre la ou les génération(s) médiane(s) et la génération la plus âgée. L'acceptation de la famille en tant que groupe plurigénérationnel est un élément fondamental pour la justification économique et l'aménagement de la compensation des charges et des prestations familiales. De plus, pour la plupart des personnes, la famille constitue de nos jours un groupe plurigénérationnel. En effet, du fait de l'évolution démographique, la durée de vie commune aux membres d'une même famille est relativement longue. C'est pourquoi la politique familiale doit être comprise comme une tâche englobant toutes les phases de la vie et de la famille.

Tâches et prestations familiales

L'idée selon laquelle la famille est une affaire privée est encore fortement ancrée en Suisse. Aussi la COFF attache-t-elle une grande importance à la justification de la politique familiale. Elle a consacré une publication à ce thème.¹⁴ Pour la COFF, la politique familiale est une tâche relevant de la politique sociale: «La tâche essentielle de la politique familiale est de reconnaître les prestations fournies dans les familles et par les familles pour l'individu et pour la société et de renforcer le potentiel des familles.»¹⁵ Au cours des différentes phases de leur développement, les familles s'imposent des tâches pour faire face aux nécessités de la vie. En accomplissant ces tâches, à savoir les tâches familiales et la structuration des liens qu'elles nécessitent, elles fournissent des prestations importantes pour le développement de l'individu et de la société tout entière. Il ne s'agit pas seulement des tâches quotidiennes telles que les travaux ménagers, l'éducation des enfants ou les soins prodigués à des parents malades. Les membres de la famille et les parents proches ou éloignés apportent aussi leur aide et leur soutien après des accidents, lors de décès ou en cas de séparation ou de divorce. L'exigence d'une reconnaissance des prestations familiales n'est pas une vaine rhétorique; elle implique concrète-

ment une appréciation et une indemnisation matérielle des prestations fournies.

Les potentiels des familles en matière de prestations sont favorisés par un aménagement optimal des conditions de leur vie. Par exemple, la manière dont les prestations familiales peuvent être fournies – lorsqu’elles peuvent l’être – dépend essentiellement de la coordination du quotidien familial et professionnel. Il ne s’agit toutefois pas de régler des problèmes isolés propres à certaines familles; il faut des mesures et des réglementations étatiques et économiques afin de créer des structures sociales appropriées qui permettent de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le temps est à cet égard une ressource limitée mais néanmoins essentielle pour exercer des tâches familiales: la disponibilité et la fiabilité sont les piliers fondamentaux pour établir des relations et s’occuper d’autrui. C’est pourquoi la COFF a choisi le thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour sa publication la plus récente intitulée «Du temps pour les familles».¹⁶

«Politique familiale qui répond aux besoins»

Le Rapport sur les familles examine différentes définitions de la politique familiale et propose finalement une «politique familiale qui répond aux besoins». Celle-ci ne découle pas d’une approche systématique mais se compose de différents éléments, d’où certaines contradictions. D’une part, la politique familiale est définie comme une tâche transversale comprenant des interventions juridiques, socio-économiques, écologiques et pédagogiques. D’autre part, il est dit qu’une «politique familiale qui répond aux besoins» est une politique de lutte contre la pauvreté, de redistribution et d’égalité. Qu’elle doit être axée sur les besoins des femmes, des hommes et des enfants dans leurs interactions avec la famille et la société. La mention explicite des enfants impliquerait que la politique en faveur des enfants fasse aussi partie intégrante d’une «politique familiale qui répond aux besoins». Les motifs pour justifier ladite politique sont d’ordre restauratif (il faut rendre aux familles leur viabilité), fonctionnaliste (l’Etat a besoin du potentiel humain des familles) et caritatif (des organismes étatiques ou non doivent soutenir les prestations fournies par les familles et alléger leurs charges). Avec une

définition basée sur les besoins des familles, on court toutefois le risque que ces besoins soient définis de l’extérieur. Il ressort du Rapport sur les familles qu’il n’y a aucun lien explicite entre la définition théorique d’une «politique familiale qui répond aux besoins» – approche tout à fait légitime – et la partie statistique du rapport. Cette dernière soulève des questions concrètes concernant les besoins effectifs des familles et de certains types de familles. On y relèvera, par exemple, l’affirmation selon laquelle le deuxième groupe le plus important de familles migrantes est représenté par les familles binationales (*partie statistique, thème 5*). Dans ce contexte, un état des lieux et un point de la situation concernant les thèmes importants en matière de recherche sur la famille et de politique familiale auraient été utiles. Cela aurait aussi permis de mieux comprendre pourquoi on a choisi les «structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins» comme thème principal du Rapport sur les familles.

3. Cohérence dans le domaine de la politique familiale

Le Rapport sur les familles mentionne à plusieurs reprises qu’il n’existe pas de concept de politique familiale cohérent qui pourrait servir de guide au niveau national. Nous examinerons tout d’abord cette affirmation en la mettant en opposition avec une citation concernant la politique de formation en Finlande. Aila-Leena Matthies, professeure en travail social, relève que plusieurs éléments contribuent au succès du système scolaire finlandais révélé par l’étude comparative PISA de l’OCDE: «L’élément primordial est, à mon avis, le fait que la Finlande ait trouvé depuis longtemps déjà un consensus politico-social sur son modèle de formation de masse et ait adopté un modèle d’école dont les fondements visent à offrir à tous les enfants un niveau uniforme et relativement élevé de formation, indépendamment de leur origine sociale. De plus, il existe un large accord de fond sur le fait que l’éducation constitue le facteur économique clé de la Finlande et que les investissements dans ce domaine sont donc nécessaires.»¹⁷ Cette citation est intéressante à double titre au regard de la situation de la politique familiale en Suisse. Tout d’abord, la Finlande a manifestement réussi à supprimer les frontières entre la prise en charge et la formation ainsi qu’entre

¹² Voir Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.) (2002): Familles et migration. Etudes sur la situation des familles migrantes et recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Office fédéral des assurances sociales. Berne, p. 124.

¹³ Spirig, Rebecca (2002): Die Pflegearbeit von Angehörigen am Beispiel von HIV-Familien (Les soins dispensés par les familles, à l’exemple de celles touchées par le virus du sida). Exposé présenté dans le cadre du Forum de la COFF en 2002. COFF. Berne (polycopié, en allemand).

¹⁴ Lüscher, Kurt (2004): La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). Office fédéral des assurances sociales. Berne.

¹⁵ Ibidem, p. 7.

¹⁶ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.) (2004): Du temps pour les familles ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle: le problème vu sous l’angle de la politique familiale. Office fédéral des assurances sociales. Berne.

¹⁷ Ibidem, p. 102.

les prestations de prise en charge et de formation fournies au sein et hors de la famille, et à les intégrer dans un concept unique. Une conception moderne du travail familial et du système éducatif public est, selon la COFF, un des défis majeurs que la politique suisse en matière de famille et de formation devra relever.¹⁸ Ensuite, à la différence de la Finlande, et ce sans entrer dans le détail des différences liées à la situation historique, politique et géographique, il n'existe pas en Suisse de consensus politico-social aussi large, que ce soit dans le domaine de la politique familiale ou dans celui de la politique de formation. Il vaut toutefois la peine d'examiner de manière plus nuancée la question de la cohérence de la politique familiale suisse.

Sur un plan conceptuel, on observe, d'un point de vue historique, une grande concordance entre le Rapport sur la famille publié en 1982, la résolution adoptée en 1994 dans le cadre de l'Année internationale de la famille¹⁹ et les lignes directrices stratégiques de la COFF. Tous se fondent sur une définition ouverte de la famille, qui tient compte de la diversité des formes familiales, et sont axés sur les tâches et les prestations familiales propres aux différentes phases de la vie. Dans le débat actuel sur la politique familiale, ce sont principalement les partis politiques qui ont une conception divergente de la famille et de la politique familiale. Tous les intervenants constatent néanmoins la pluralité croissante des formes familiales, qu'ils reconnaissent à des degrés divers selon la position qu'ils ont adoptée. Les avis divergent cependant en ce qui concerne l'évaluation des différentes formes de famille (d'un côté la famille traditionnelle en tant que forme familiale «idéale», de l'autre l'équivalence de toutes les formes de famille) et le rôle de l'Etat (dans quelle mesure et à quel niveau l'Etat doit-il prendre activement des mesures en matière de politique familiale?).²⁰

Objectifs et mesures de politique familiale

S'agissant des objectifs et des mesures de politique familiale proposés par les intervenants politiques, les résultats de l'étude du Fonds national «Familles, argent et politique» concernant les exigences posées à une politique familiale cohérente sont significatifs.²¹ Les auteurs constatent que les positions défendues par les partis, les associations professionnelles, les organisations non

gouvernementales, les groupements de cantons et de communes et la COFF concernant la politique familiale ont permis de dynamiser considérablement le débat dans ce domaine en Suisse. Les nombreuses interventions parlementaires renforcent encore cette impression. L'analyse des positions et des interventions en matière de politique familiale met en évidence quatre thèmes particulièrement importants: l'allègement de la charge des familles, la paupérisation des familles, la possibilité de concilier vie familiale et activité professionnelle ainsi que l'assurance-maternité. Différentes coalitions ont pu se former dans deux domaines, bien que les avis concernant les moyens à utiliser pour atteindre les objectifs divergent en partie:

- l'adoption de mesures visant à concilier l'activité professionnelle et la vie de famille;
- la réforme de la compensation des charges et des prestations familiales.

Un premier succès a déjà pu être enregistré s'agissant des moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle: la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, déjà mentionnée plus haut, est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Pour ce qui est de la compensation des charges et des prestations familiales, un projet de loi visant l'introduction, au plan fédéral, de prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus est actuellement en consultation. La COFF soutient cette mesure. Par ailleurs, un projet de loi réglant les allocations pour enfants et les allocations familiales au niveau fédéral a également été soumis au Parlement. La COFF souhaite, pour les allocations pour enfants, une solution de droit fédéral qui garantisse à chaque enfant une allocation d'au moins 200 francs ou une allocation de formation de 250 francs.

La Suisse est effectivement encore très loin d'avoir une politique familiale cohérente. Des progrès importants ont néanmoins été réalisés dans les deux domaines cités plus haut, et l'on peut espérer que d'autres suivront. Les regroupements stratégiques et les efforts de coordination entre les organisations professionnelles ainsi qu'entre les cantons et les communes contribuent aussi de manière déterminante à renforcer la cohérence de la

politique familiale. En 2001, l'Union patronale suisse, Pro Familia et pro juventute ont, ensemble, lancé une plate-forme de discussion sur la politique familiale. L'année suivante, la COFF, l'Initiative des villes, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), pro juventute et Pro Familia se sont regroupées sous le nom de «Perspective – Politique familiale». La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a en outre adopté, lors de sa conférence annuelle de 2003, des recommandations en matière de politique familiale. De plus en plus de cantons ont nommé des délégués à la famille et/ou des commissions sur la famille qui se penchent sur des thèmes ayant trait à la politique familiale. Par ailleurs, certains cantons ont élaboré des lignes directrices et des rapports sur les familles ou sont en train de le faire. La COFF a perçu le besoin qu'ont les services cantonaux chargés des questions familiales d'échanger des informations pratiques ainsi que leur intérêt pour un renforcement de la coordination intercantonale. En février 2004, elle a organisé une première rencontre des responsables cantonaux pour les questions familiales. Il est prévu de poursuivre cet échange d'informations et la création de réseaux dans le cadre de rencontres de ce type, qui se tiendront désormais à intervalles réguliers.

Rapports sur la situation des familles

Une autre mesure qui favorise la cohérence dans le domaine de la politique familiale est l'élaboration, à intervalles réguliers, d'un rapport social systématique sur la situation des familles et les mutations intervenues en leur sein. La recommandation Stadler prévoit que la Confédération présente tous les cinq ans un rapport sur la situation des familles. La COFF aurait souhaité que ce rapport contienne un concept qui puisse servir à l'élaboration des rapports ultérieurs. La structure et les éléments communs des rapports futurs ne ressortent pas de ce premier rapport. Il y a lieu d'utiliser davantage le rapport statistique en tant que base permettant de structurer et d'intégrer le contenu des futurs rapports sur les familles et d'établir des liens entre eux. Ces rapports contribuent de manière significative à la mise en réseau et à la coordination de la recherche; ils lui donnent en outre des impulsions importantes. Une collaboration étroite avec la recherche, par exemple avec le programme national de recherche 52 mentionné plus haut, est donc indispensable lors de

l'élaboration de rapports sur les familles. Si l'on compare le Rapport sur les familles avec les rapports de ce type réalisés dans les pays voisins, on observe des différences nationales en ce qui concerne les organismes responsables, le financement, la périodicité ainsi que les destinataires et le contenu de ces rapports.²² Cependant, malgré des démarches et des degrés d'institutionnalisation différents, les rapports sur les familles poursuivent un même objectif: une diffusion aussi large que possible, de manière à avoir une influence sur le débat public concernant la famille et la politique familiale. Aussi le thème principal d'un rapport sur les familles devrait-il être choisi avec soin afin de nourrir le débat public et politique. Toutefois, l'observation de la situation et de l'évolution des faits sociaux ne s'achève pas avec la publication d'un rapport sur les familles. Les expériences faites par l'Institut autrichien de recherche sur la famille montrent que des investissements dans des travaux destinés au public sont profitables, car ils augmentent les chances d'acceptation.²³ Le Rapport sur les familles souligne à plusieurs reprises l'importance des bases scientifiques en matière de politique familiale, constatation qui devrait également être appliquée à l'observation permanente de la situation et de l'évolution des familles.

4. Harmonisation et efficacité des mesures de politique familiale

En 2003, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a publié une étude portant sur «La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse».²⁴ Dans une étude comparée des cantons et des communes, les auteurs ont analysé de manière détaillée la situation dans laquelle vivent des ménages risquant typiquement de tomber dans la pauvreté. Trois types de ménages ont été considérés: une femme divorcée avec un enfant, un couple marié avec deux enfants et un homme divorcé ayant une obligation d'entretien. Les auteurs ont examiné comment se présentait, pour chacun d'eux, la couverture des besoins élémentaires dans les chefs-lieux des 26 cantons suisses, en tenant compte plus particulièrement du transfert social, du montant des impôts et du loyer ainsi que des coûts des structures d'accueil extra-familial pour enfants. Certains résultats obtenus sont importants à la fois pour la politique sociale et pour la poli-

¹⁸ Ibidem, p. 141 s.

¹⁹ Pour clore l'Année internationale de la famille (AIF) en 1994, la Commission nationale pour l'Année internationale de la famille a adopté une résolution comportant des exigences en matière de politique familiale. Celle-ci peut être obtenue auprès du secrétariat de Pro Familia Suisse: Pro Familia Suisse, Secrétariat général, tél. 031 381 90 30, fax 031 381 91 31, e-mail: profamilia@bluewin.ch

²⁰ Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Verlag Rüegger (Programme national de recherche 45, Problème de l'Etat social). Berne, p. 139. [Ouvrage en allemand; résumé du projet de recherche «Famille, argent et politique» en français à l'adresse: http://www.snf.ch/downloads/prr_arh_04feb23_f.pdf].

²¹ Ibidem.

²² Voir Lüscher, Kurt: Familienberichte: Aufgaben, Probleme und Lösungsversuche der Sozialberichterstattung über die Familie, dans: Bien, W. und Rathgeber, R. (éd.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich [Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, vol. 8]. Opladen, p. 38 ss.

²³ Voir Kerthaler, Isabel: Öffentlichkeitsarbeit – der letzte Schritt in der Sozialberichterstattung, dans: Bien, W. und Rathgeber, R. (éd.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich [Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, vol. 8]. Opladen, p. 215 ss.

²⁴ Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS (éd.) (2003): La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse. L'étude et ses annexes peuvent être obtenues auprès du secrétariat général de la CSIAS (admin@skos.ch, tél./fax 031 326 19 19/10).

tique familiale. Le choix du lieu de résidence, notamment, a une influence directe sur le revenu disponible du ménage. On observe ainsi de grandes inégalités entre les cantons en ce qui concerne la couverture des besoins élémentaires. Les différences de revenu disponible constatées dans les chefs-lieux des cantons varient selon le type de ménages et selon la variante de revenu examinée, mais peuvent être considérées comme importantes pour les trois types de ménages. Le revenu disponible d'une femme divorcée avec un enfant est influencé, en premier lieu, par l'aménagement des avances sur pensions alimentaires et, en second lieu, par le coût de la structure d'accueil extra-familial pour enfants. La situation économique du couple marié avec deux enfants est déterminée de manière prépondérante par le prix du loyer et les prestations allouées aux familles dans le besoin. Le prix du loyer est également l'élément ayant la plus grande incidence sur le revenu disponible du divorcé ayant une obligation d'entretien.

L'étude de la CSIAS fournit des informations importantes pour l'aménagement de la politique familiale en Suisse. Ses résultats ne doivent toutefois pas être transposés directement dans la politique familiale; en effet, la politique sociale et la politique familiale ne sont pas identiques. Il s'agit, comme on l'a dit, de reconnaître les prestations fournies par et dans les familles et de promouvoir les potentiels dans ce domaine. Subsidièrement, la politique familiale doit accorder aide et soutien lorsque la capacité à fournir ces prestations est compromise. Ce faisant, elle devrait encourager l'initiative individuelle, c'est-à-dire aider les gens à se tirer d'affaire par eux-mêmes. Dans ce sens, la politique familiale est aussi secondairement une politique sociale. Mais ses objectifs centraux seraient détournés si on lui confiait en priorité des tâches d'aide sociale.

■ S'agissant de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances des enfants, les différences cantonales mises en évidence et leurs conséquences sur la couverture des besoins élémentaires sont choquantes. Chaque enfant a droit à des moyens d'existence couvrant ses besoins, indépendamment de l'endroit où il vit et de l'état civil et des revenus de ses parents. En vertu de la convention de l'ONU sur les droits de l'enfant déjà citée, chaque enfant vivant en Suisse a droit à un niveau de vie convenable. Le

Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est d'ailleurs dit préoccupé par le fait que les allocations familiales et les avantages variaient très fortement d'un canton à l'autre et qu'ils dépendaient de l'activité lucrative d'un des parents. Il recommande à la Suisse de réexaminer le système d'allocations familiales et d'avantages, notamment pour les familles sans activité lucrative et les familles d'indépendants.²⁵

■ L'étude de la CSIAS montre que les mesures en matière de politique familiale doivent être harmonisées. Les effets concrets d'un instrument isolé sur les différents types de familles ne se manifestent qu'en interaction avec d'autres mesures. C'est pourquoi la COFF avait commandé, en 2000, une étude des différents modèles de compensation des charges et des prestations familiales. Cette étude lui avait permis de comparer les différentes propositions de réforme au plan fédéral et d'en avoir une vue d'ensemble.²⁶ Or, l'analyse de la CSIAS montre maintenant que le fédéralisme ne permet qu'une évaluation globale limitée. Aussi, l'exigence concernant une harmonisation plus grande s'applique-t-elle à la fois au niveau transversal, à savoir une coordination entre les mesures de la Confédération, des cantons et des communes, et au plan horizontal, à savoir l'harmonisation des mesures au niveau fédéral et au sein des cantons. Il faut en outre évaluer systématiquement et en permanence les mesures de politique familiale – qui comprennent des mesures monétaires et des mesures non monétaires – et examiner leur effet global.

■ En ce qui concerne les différentes mesures telles que l'aménagement des avances sur pensions alimentaires, les allocations pour enfants et les coûts de l'accueil extra-familial pour enfants, les différences importantes entre les cantons ne se justifient ni de manière objective ni du point de vue du principe de subsidiarité. Il n'existe aucune relation intrinsèque entre les particularités régionales des cantons et les mesures de politique familiale mentionnées. Elles devraient donc être réglées de manière uniforme à l'échelon fédéral.

■ L'étude de la CSIAS étaye cependant aussi le caractère transversal de la politique familiale. Le prix du loyer influe considérablement sur le budget des familles risquant de tomber

dans la pauvreté. La politique du logement des cantons et des communes affecte non seulement la situation financière des familles à faibles revenus, mais elle a également une influence sur la situation économique et la qualité de vie de toutes les familles.

Le Rapport sur les familles met non seulement en évidence des différences intercantionales et intercommunales très importantes en ce qui concerne les mesures monétaires, mais aussi des disparités significatives en matière de mesures non monétaires (*voir chapitre 3, sections 1.1.3 et 2.1.3*), que ce soit dans les structures d'accueil extra-familial pour enfants, la promotion de la construction de logements ou les services de conseils ou d'intervention en cas de crise. Les cantons et les communes sont invités à examiner de manière systématique les services qu'ils offrent, afin de déterminer s'ils correspondent à la demande et aux besoins des familles, et à prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires. Dans certains domaines, par exemple en ce qui concerne les exigences de qualité et la tarification des structures d'accueil extra-familial, il faut de surcroît viser une meilleure harmonisation aux échelons cantonal et communal.

5. Coopération et coordination dans le domaine de la politique familiale

Le Rapport sur les familles contient une étude comparative de la situation et de l'évolution de la politique familiale dans quatre cantons et huit villes (*voir chapitre 3*). Celle-ci met en évidence une très grande disparité dans le degré et l'expression de l'engagement des différents cantons et communes en matière de politique familiale. Certains cantons ou communes se distinguent par une politique familiale explicite et active, alors que d'autres ne fournissent des prestations familiales que dans quelques domaines. Il n'existe pratiquement pas de politique ciblée et cohérente en faveur de familles.

Réseaux

Dans le contexte de la question concernant le rôle de l'Etat en matière de politique familiale, la comparaison des intervenants et des coalitions actifs dans les différents cantons est instructive (*voir chapitre 3, section 1.2*). Contrairement à ce qui se passe dans

les cantons de Zurich et de Lucerne, les organisations non gouvernementales et les commissions extraparlimentaires jouent un rôle capital dans les cantons de Vaud et du Tessin. Dans ces cantons, les institutions privées, les organisations et les associations ne fournissent pas seulement des prestations importantes dans le domaine de la politique familiale; elles forment également un réseau dense englobant les responsables des services administratifs concernés. Ainsi, elles ont aussi une influence décisive sur le débat, l'agenda politique et l'évolution du contenu des programmes de politique familiale. Les acteurs privés forment des coalitions et travaillent en collaboration étroite avec l'administration, en partie en raison du fait que certains d'entre eux ont un rôle institutionnel tout en étant actifs au sein d'un organisme. Dans le canton de Vaud en particulier, les organisations bénévoles jouent un rôle prépondérant dans le domaine de la politique familiale. Les cantons de Vaud et du Tessin figurent parmi les cantons menant une politique familiale active, qui repose sur des bases légales. Ils disposent tous deux de ressources importantes en personnel et en compétences pour l'aménagement de leur politique familiale. Cette constatation est intéressante dans la mesure où elle ne corrobore pas la thèse selon laquelle un engagement plus important de l'Etat dans le domaine de la politique familiale entraîne une diminution de l'initiative privée. La politique familiale de ces deux cantons n'est pas basée sur le principe de la subsidiarité (délégation aux organismes privés et aux communes de la responsabilité en matière de politique familiale), ni sur celui de la substitution (prise en charge de cette responsabilité par l'Etat seul), mais sur une coopération entre des acteurs étatiques et privés. Les regroupements stratégiques et les efforts de coordination, déjà évoqués plus haut, entre les organisations professionnelles et entre les cantons et les communes à l'échelle nationale vont à peu près dans le même sens. Une politique familiale plus active aux niveaux cantonal et national implique donc une extension des ressources en personnel et en compétences, mais aussi une coopération plus grande avec et entre les organisations non gouvernementales.

Ancrage institutionnel

Un renforcement de la coopération entre les acteurs du domaine de la politique familiale présuppose une meilleure coordination

²⁵ Observations finales du Comité des droits de l'enfant de l'ONU concernant le rapport de la Suisse 13/06/2002. Voir: <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag//schutz.htm#3>

²⁶ Bauer, Tobias; Streuli, Elisa (2000): Modèles de compensation des charges familiales. Une étude chiffrée pour la Suisse. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). Office fédéral des assurances sociales. Berne.

et un ancrage plus fort de la politique familiale dans les administrations, et ce aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le Rapport sur les familles montre toutefois que les compétences à l'échelon fédéral sont très dispersées. Ces dernières années, plusieurs interventions visant à créer un Office fédéral de la famille ont été déposées au Parlement. La motion Fehr (03.3599), par exemple, demande la création d'un Office fédéral de l'enfance, de la jeunesse et de la famille. Le Conseil fédéral propose de rejeter cette motion en alléguant que les structures actuelles permettent déjà les échanges à l'intérieur de l'administration fédérale ainsi que les contacts et la collaboration entre la Confédération et les autres intervenants de la politique sociale. Le Département fédéral de l'intérieur examine toutefois comment il serait possible d'optimiser les échanges d'informations, et s'il serait éventuellement approprié de regrouper les ressources existantes.

Comme indiqué plus haut, la COFF organise régulièrement des rencontres regroupant les responsables cantonaux pour les questions familiales, afin d'échanger des informations dans ce domaine. Elle invite en outre, chaque année, les spécialistes cantonaux et communaux de ce domaine ainsi que les organisations spécialisées au «Forum Questions familiales» consacré à un aspect important de la politique familiale. Ces rencontres régulières et ces colloques nationaux favorisent les échanges d'informations entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons. Toutefois, dans de nombreux cantons, un flou existe toujours en ce qui concerne la personne ou le groupe responsable des questions familiales. Afin d'améliorer la coordination au sein des administrations cantonales, plusieurs cantons ont institué des délégués aux questions familiales. Il a déjà été proposé que ceux-ci se regroupent en une Conférence suisse des délégués aux questions familiales, à l'instar des délégués à l'égalité et des bureaux de l'égalité des cantons. La discussion concernant la création d'un réseau et une collaboration intercantonale institutionnalisée pour les questions familiales n'est pas encore très avancée. Une association des délégués cantonaux aux questions familiales permettrait d'améliorer de manière sensible – voire permettrait tout court – l'échange d'informations et d'expériences dans ce domaine, la coordination et la planification

des actions ainsi que la préparation et la réalisation de projets communs. La COFF soutient ce projet. Une amélioration de l'harmonisation horizontale et transversale de la politique familiale ne peut toutefois être assurée que s'il existe une coordination entre la COFF et la Conférence des délégués aux questions familiales. Un échange régulier d'informations avec les responsables cantonaux pour les questions familiales ne doit cependant pas masquer le fait que la politique familiale est encore faiblement ancrée du point de vue institutionnel et juridique en comparaison avec la politique d'égalité. La création du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, en 1989, a constitué une étape décisive pour la mise en œuvre de l'égalité. Le Bureau fédéral de l'égalité se situe au même niveau hiérarchique qu'un Office fédéral. Autre tournant dans ce domaine: l'entrée en vigueur, en 1995, de la Loi sur l'égalité, qui concrétise l'article constitutionnel sur l'égalité. Il est nécessaire qu'au plan fédéral, on accorde désormais autant d'importance à la politique familiale qu'à la politique d'égalité.

Rapport sur les familles – Table des matières

Pour une politique familiale durable	4	Les conditions de vie des familles	62
Discours prononcé par le Conseiller fédéral Pascal Couchepin lors de la présentation du «Rapport sur les familles 2004» le 31 août 2004 à l'île St-Pierre		16. L'environnement familial et les résultats scolaires	64
		17. Qualité de la cohabitation	66
Introduction	8	18. Conditions de logement	68
		19. Violence familiale	70
Résumé	10	Comparaison entre pays	72
		20. Démographie et évolution des structures familiales	74
Partie statistique: Les familles dans la statistique	21	21. Femmes et mères exerçant une activité professionnelle	76
		22. Revenus des ménages et aides de l'Etat aux familles	78
Structure des ménages et formes familiales	24	Graphiques et tableaux	80
1. Structures familiales	26	Sources	81
2. Naissance et mariage	28	Bibliographie	83
3. Nombre effectif d'enfants, absence d'enfants et nombre d'enfants désirés	30	Partie thématique: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins	87
4. Divorce des parents	32	Chapitre 1: La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle?	88
5. Familles et migration	34	1. Concepts de famille et de politique familiale	89
Situation financière des familles	36	1.1 Qu'entend-on par «famille»?	89
6. Ressources financières et pauvreté des familles	38	1.2 Qu'entend-on par «politique familiale»?	90
7. Dépenses des ménages et coût de l'enfant	40	2. Motivations, objectifs et effets	92
8. Allocations familiales et déductions fiscales	42	2.1 Motivations	92
9. Prestations sous condition de ressources allouées aux familles à bas revenus	44	2.2 Objectifs	97
		2.3 Effets	99
Activité professionnelle, tâches domestiques et familiales	46	3. Proposition de définition pour une «politique familiale qui réponde aux besoins»	99
10. Participation à la vie active des femmes en âge de fonder une famille	48	4. Domaines de la politique familiale	101
11. Répartition de l'activité professionnelle et des tâches domestiques et familiales	50	4.1 Principales tendances et défis majeurs	101
12. Chômage et sous-emploi	52	4.2 Domaines de la politique familiale en cours de révision	103
		4.3 Systématique des domaines de la politique familiale	104
Offres d'accueil extra-familial	54	5. Bibliographie	107
13. Recours aux possibilités d'accueil extra-familial des enfants	56	Chapitre 2: La politique familiale en Suisse	110
14. Accueil collectif de jour	58	1. Conditions cadres de la politique familiale	111
15. Jardin d'enfants	60	1.1 Compétences en matière de politique familiale en Suisse	111
		1.1.1 Fédéralisme et subsidiarité	111
		1.1.2 Compétences en matière de politique familiale	113
		1.1.3 Schémas de politique familiale	114

1.2 Objectifs de politique familiale et bases constitutionnelles	114	4. Bibliographie	180
1.2.1 Objectifs fixés au niveau international	114		
1.2.2 Objectifs fixés dans la nouvelle Constitution	115	Chapitre 4: La politique familiale de la Suisse en comparaison européenne	184
1.3 Prestations et mesures de politique familiale	116	1. Politique familiale et Etat providence en Europe	185
1.3.1 Interventions économiques	116	1.1 L'Etat providence à travers l'histoire	185
1.3.2 Interventions socio-écologiques	120	1.2 Types d'Etats providence en Europe	186
1.3.3 Interventions pédagogiques	121	1.3 Concepts de politique familiale en Europe	187
1.3.4 Interventions au sein de la famille	122	2. Conditions cadres de la politique familiale en comparaison européenne	188
2. Evolution de la politique familiale depuis 1982	122	2.1 Les différents systèmes politiques	188
2.1 La politique familiale des années 1980	123	2.2 Les principales traditions	190
2.2 La politique familiale des années 1990	123	2.3 Fondements de la politique familiale	191
2.3 Situation actuelle et rapport sur la famille de 1982	126	3. Organisation de la politique familiale	193
3. Acteurs et coalitions	128	4. Financement de la politique familiale	194
3.1 Acteurs de la politique familiale et positions	128	5. Les principaux acteurs	195
3.2 Politique familiale et affaires parlementaires	136	6. Evolution de la politique familiale depuis 1990	198
3.3 Coalitions de politique familiale	136	7. Principales mesures de politique familiale	199
4. Considérations finales	138	8. Perspectives	203
4.1 Compétences en matière de politique familiale	138	8.1. Enjeux de la politique familiale dans les années à venir	203
4.2 Evolution de la politique familiale	138	8.2 Projets de réformes en matière de politique familiale	204
4.3 Acteurs de la politique familiale	140	9. Bibliographie	206
4.4 Bilan	141		
5. Bibliographie	142		
Chapitre 3: La politique familiale dans les cantons et les communes	144	Chapitre 5: Mesures envisageables et éléments de discussion	208
1. La politique familiale à l'échelon cantonal	146		
1.1 Prestations et mesures de politique familiale	146	Commentaire et point de vue de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF	210
1.1.1 Bases	146	1. Bases juridiques de la politique familiale	210
1.1.2 Prestations financières	149	2. Notion de «famille» et justification de la politique familiale	213
1.1.3 Mesures de soutien non monétaire	154	3. Cohérence dans le domaine de la politique familiale	215
1.2 Les acteurs et leurs coalitions	159	4. Harmonisation et efficacité des mesures de politique familiale	217
1.3 Evolution de la politique familiale	163	5. Coopération et coordination dans le domaine de la politique familiale	219
2. La politique familiale à l'échelon communal	164		
2.1 Prestations et mesures de politique familiale	164	Table des matières	222
2.1.1 Bases	166		
2.1.2 Prestations financières	169	Liste des photographies	224
2.1.3 Mesures de soutien non monétaire	170		
2.2 Les acteurs et leurs coalitions	172		
3. Evolution de la politique familiale depuis 1990	174		
3.1 Acteurs de la politique familiale et leurs motivations	174		
3.2 Coalitions, force des coalitions et changement de la politique	177		

LISTE DES PHOTOGRAPHIES

- p. 22 Epalinges (VD), juillet 2004, 2 enfants, taux d'activité: mère 80%, père 100%.
- p. 88 Mugena (TI), avril 2004, 4 enfants (un absent), taux d'activité: les parents sont au chômage.
- p. 93 Beinwil am See (AG), juillet 2004, 2 enfants (le fils est parti en vacances, une amie de la fille loge dans la famille pour les vacances), taux d'activité: mère 60%, père 80%.
- p. 97 Berne (BE), mars 2004, 2 enfants, veuve, taux d'activité: 0%.
- p. 101 Lucerne (LU), décembre 2003, 4 enfants, taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 102 Morat (FR), juin 2004, 3 enfants, taux d'activité: mère 50%, père 100%.
- p. 110 Zurich (ZH), juillet 2004, 2 enfants (un autre enfant du père issu d'une relation antérieure vit chez sa mère), taux d'activité: mère 40%, père 80%.
- p. 113 Arth-Goldau (SZ), décembre 2003, 15 enfants (deux en internat), taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 117 Genève (GE), août 2004, 1 enfant, taux d'activité: mère 90%, père 100%.
- p. 120 Willisau (LU), juin 2004, 2 enfants, taux d'activité: mère 20%, père 80%.
- p. 125 Fontnas (SG), juillet 2004, 2 enfants, taux d'activité: mère 15%, père 100%.
- p. 129 Blatten bei Naters (VS), février 2004, la mère et la fille vivent sous le même toit, taux d'activité: les deux à 100%.
- p. 132 Wengen (BE), juin 2004, 3 enfants (un absent), visite de la grand-mère, taux d'activité: mère 40%, père 100%.
- p. 139 Lucerne (LU), décembre 2003, 1 enfant, les parents vivent séparés et partagent la garde de l'enfant, taux d'activité: père 100%.
- p. 148 Fribourg (FR), juin 2004, 4 enfants, taux d'activité: mère 65%, père 80%.
- p. 152 Lenzburg (AG), juillet 2004, 2 enfants, taux d'activité: mère 50%, père 60%.
- p. 157 Bulle (FR), mai 2004, 2 enfants, la grand-mère, 4 neveux et une nièce, taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 161 Froideville (VD), août 2004, 2 enfants, les parents vivent séparés et partagent la garde des enfants, taux d'activité: mère 60%.
- p. 165 Bâle (BS), décembre 2003, 3 enfants, une fille au pair, taux d'activité: mère 33%, père 100%.
- p. 166 Küssnacht (SZ), juin 2004, 4 enfants, taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 168 Winterthur (ZH), mai 2004, 7 enfants (un absent, trois adultes qui sont partis de la maison), taux d'activité: mère 80%, père 80%.
- p. 173 Rebstein (SG), juin 2004, 2 enfants, 1 tante, le neveu du père en pension, taux d'activité: mère 10%, père 100%.
- p. 178 Zurich (ZH), juillet 2004, 1 enfant, taux d'activité: mère 50%.
- p. 184 Saignélégier (JU), juin 2004, 1 fils, 3 filles stagiaires ou en séjour linguistique, le père est absent pour raisons professionnelles, taux d'activité: mère 100%, père 100%.
- p. 189 Berne (BE), janvier 2004, 1 enfant, taux d'activité: mère 70%, père 80%.
- p. 190 Tschierv (GR), juillet 2004, 1 enfant, taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 194 Oberiberg (SZ), décembre 2003, 6 enfants, taux d'activité: mère 0%, père 100%.
- p. 197 Adligenswil (LU), juillet 2004, 1 enfant, taux d'activité: mère 40%, père 80%.
- p. 198 Davesco-Soragno (TI), avril 2004, 4 enfants (un absent), taux d'activité: mère 40%, père 40%.