

ARGUMENTAIRE

Office fédéral des assurances sociales

Votation populaire fédérale du 3 mars 2013

OUI à l'article constitutionnel sur la politique familiale

Le 3 mars 2013, l'art. 115a de la Constitution fédérale (nouvel article constitutionnel sur la politique familiale) sera soumis à l'approbation du peuple et des cantons. Cet article oblige la Confédération et les cantons à encourager les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ainsi que la vie familiale et la formation. Les cantons doivent en particulier pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires. S'ils ne devaient pas suffisamment satisfaire à ces exigences, la Confédération a la compétence d'édicter des dispositions à l'échelon national.

Les familles et leur environnement ont fortement évolué ces dernières décennies. Les femmes sont aujourd'hui bien formées. Un grand nombre d'entre elles exercent une activité lucrative, par choix ou par nécessité économique.

Or, concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou la poursuite d'une formation pose souvent de grosses difficultés aux parents. Cela a pour effet que de nombreuses mères, souvent bien formées, sont obligées de se retirer de la vie active ou de réduire leur taux d'occupation. Une autre conséquence est que beaucoup de femmes renoncent à avoir des enfants pour exercer une activité lucrative ou se lancer dans une formation.

Il devrait être possible de concilier vie familiale et vie professionnelle sans devoir fournir des efforts démesurés ni se résoudre à de lourds sacrifices. L'économie, qui a besoin de personnel qualifié en suffisance et d'une forte participation au marché de l'emploi, y attache elle aussi une grande importance. C'est pourquoi le Parlement et le Conseil fédéral entendent améliorer les conditions cadre de telle manière qu'il soit plus aisé de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation.

Cependant, la Constitution actuelle ne prévoit rien en matière d'encouragement par la Confédération et les cantons de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Pour combler cette lacune, le Parlement a élaboré l'article

constitutionnel sur la politique familiale. Le Conseil fédéral soutient depuis le début cette modification de la Constitution, qui suit parfaitement la ligne de ses objectifs en matière de politique familiale.

Grâce à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et en particulier à une offre suffisante de places d'accueil extrafamilial et parascolaire, les parents peuvent décider plus librement comment ils souhaitent se répartir les rôles. Les femmes en sont les premières bénéficiaires, de sorte que cet article contribue sensiblement à l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail comme au sein de la famille.

Grâce à l'accueil extrafamilial des enfants, les familles monoparentales et les familles nombreuses peuvent améliorer leur situation financière par leurs propres moyens, en exerçant une activité lucrative. Permettre aux parents de travailler est une manière efficace de lutter contre la pauvreté des familles.

L'article constitutionnel respecte les compétences des cantons. En matière de politique familiale, la compétence leur incombe en premier lieu et c'est à eux de déterminer comment ils entendent favoriser la conciliation entre famille et travail. Ce n'est que si les efforts des cantons, associés à ceux des communes et des organisations privées, sont insuffisants que la Confédération interviendra. Elle pourra par exemple prescrire aux cantons un certain nombre de places d'accueil qu'ils devront fournir. Cet article donne par ailleurs à la Confédération la compétence de prendre elle-même des mesures de promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Pour atteindre cet objectif, elle peut aussi soutenir financièrement les mesures prises par les cantons, les communes ou des organisations privées.

Les mesures concrètes de la Confédération pour la mise en œuvre de l'article constitutionnel devraient être réglées par le Parlement dans une loi fédérale. Un référendum pourrait être lancé contre cette loi, donnant ainsi le dernier mot au peuple.

Contenu de l'argumentaire

	<u>Page</u>
Quel est l'objet de la votation ?	4
Le projet mis en votation	5
La politique familiale doit relever de nouveaux défis	7
Les arguments du Parlement et du Conseil fédéral	10
Mieux concilier famille et travail	10
Le projet respecte les compétences actuelles des cantons	11
Le Parlement détermine les modalités de mise en œuvre	12

Quel est l'objet de la votation ?

Le 3 mars 2013, l'art. 115a de la Constitution fédérale sur la politique familiale sera soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

Art. 115a Cst. Politique de la famille

(Art. 116, al. 1, Cst., inchangé) ¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins des familles. Elle peut soutenir les mesures destinées à les protéger.

(nouveau) ² La Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou une formation. Les cantons pourvoient en particulier à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires.

(nouveau) ³ Si les efforts des cantons ou de tiers ne suffisent pas, la Confédération fixe les principes applicables à la promotion des mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ou une formation.

Comme il s'agit d'une modification constitutionnelle, le projet doit obligatoirement faire l'objet d'une votation. Il doit être approuvé par la majorité des votants et des cantons.

Le projet mis en votation

Quel est l'objectif de l'article constitutionnel sur la politique familiale ?

La Confédération a déjà pris diverses mesures en faveur des familles en se fondant sur les bases constitutionnelles actuelles. Elle a introduit en particulier l'allocation pour perte de gain en cas de maternité. Afin de compenser les frais supplémentaires engendrés par les enfants, elle a fixé des montants minimaux pour les allocations familiales valables dans toute la Suisse et a instauré une politique fiscale favorable aux familles. Enfin, elle apporte un soutien financier à la création de places d'accueil pour enfants dans le cadre du programme d'impulsion limité à janvier 2015.

Des mesures ont déjà été prises pour alléger les charges des parents. Lors du traitement de l'initiative parlementaire de l'ancien conseiller national Norbert Hochreutener « Politique en faveur de la famille : article constitutionnel », le Conseil national et le Conseil des Etats sont arrivés à la conclusion qu'il était temps désormais d'œuvrer en faveur des familles, pour qu'elles puissent mieux concilier les obligations familiales et professionnelles. Ils chargent la Confédération et les cantons de renforcer leur engagement pour atteindre cet objectif. Cependant, la Constitution en vigueur ne contient aucune base pour un tel engagement. C'est pourquoi le Parlement a élaboré le nouvel article constitutionnel 115a pour combler cette lacune. Le Conseil fédéral soutient depuis le début cette modification de la Constitution, qui suit parfaitement la ligne de ses objectifs en matière de politique familiale.

L'article constitutionnel assigne à la Confédération et aux cantons la tâche d'encourager les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ainsi que la vie familiale et la formation. Les cantons doivent pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires (par ex. crèches, écoles à horaire continu, garderies ou cantines). Ils sont libres de mettre ce mandat en œuvre comme ils l'entendent. C'est à eux de déterminer s'ils souhaitent s'engager financièrement et, le cas échéant, dans quelle mesure. Sur la base de l'article constitutionnel, les parents, de leur côté, ne peuvent pas faire valoir un droit individuel à une place d'accueil. Ils sont entièrement libres de décider s'ils souhaitent faire garder leurs enfants à l'extérieur ou non.

La Confédération n'interviendra que si les efforts des cantons, associés à ceux des communes et des organisations privées (par ex. association de crèches), de particuliers (par ex. cantine privée) ainsi que de l'économie ne suffisent pas à améliorer la conciliation de la vie de famille et de la vie professionnelle. Elle pourra par exemple édicter, au niveau national, des directives contraignantes pour les cantons quant au nombre minimal de places d'accueil qu'ils devront fournir.

Ce nouvel article donne par ailleurs à la Confédération la compétence de prendre elle-même des mesures de promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. A cet effet, elle peut aussi soutenir financièrement les mesures prises par les cantons, les communes ou des organisations privées.

Avant que la Confédération puisse s'engager elle-même et édicter des prescriptions à l'intention des cantons, une loi fédérale doit régler les modalités. La loi d'application est soumise au processus démocratique, et doit être traitée et approuvée par le Parlement. Un référendum pourrait être lancé contre cette loi, donnant ainsi le dernier mot au peuple.

Les coûts éventuels à la charge de la Confédération et des cantons dépendent de la mise en œuvre concrète du nouvel article constitutionnel par les cantons et la Confédération. C'est pourquoi ils ne peuvent pas être chiffrés.

Large adhésion au Parlement

Le 15 juin 2012, le Parlement a adopté l'arrêté fédéral qui sera soumis en votation le 3 mars 2013, par 129 voix contre 57 et 2 abstentions pour le Conseil national, et par 28 voix contre 12 et 1 abstention pour le Conseil des Etats.

La politique familiale doit relever de nouveaux défis

La politique familiale actuelle de la Confédération

Les familles constituent un pilier de notre société. Elles fournissent gratuitement des prestations irremplaçables en matière de stimulation et d'éducation des enfants ainsi que de soins et d'assistance aux proches. Elles apportent ainsi une contribution essentielle aux relations intergénérationnelles et renforcent la cohésion sociale. La **politique familiale** comprend toutes les mesures et les dispositifs visant à soutenir et à promouvoir la famille. Les mesures de politique familiale peuvent être des prestations financières (par ex. des allocations familiales) ou encore des prestations non financières (par ex. encouragement de mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle).

La politique familiale en Suisse s'appuie – comme de nombreux autres domaines politiques – sur les principes du **fédéralisme** et de la **subsidiarité**. Autrement dit, la responsabilité incombe principalement aux cantons et aux communes. La Confédération n'intervient qu'à titre complémentaire et incitatif. Elle n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons et des communes ou qui nécessitent une réglementation uniforme (cf. art. 5a et art. 43a, al. 1, Cst).

Compensation de la charge financière des familles

Sur la base de la Constitution actuelle, la Confédération a édicté, ces dernières années, diverses dispositions légales en faveur du soutien aux familles. La plupart ont pour objectifs la **compensation de la charge financière des familles** et le renforcement de la vie familiale. Il s'agit notamment de l'allocation pour perte de gain en cas de maternité, des montants minimaux pour les allocations familiales valables dans toute la Suisse, d'un traitement fiscal plus favorable aux familles et des réductions de primes dans l'assurance-maladie.

Mieux concilier famille et travail

Les mesures prises par la Confédération pour **améliorer la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle** se sont limitées jusqu'ici au programme d'impulsion limité dans le temps (février 2003 à janvier 2015), par lequel la Confédération contribue financièrement à la création de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants, et à certaines dispositions du droit du travail (par ex. protection contre les licenciements de salariées pendant la grossesse, disposition sur l'absence au travail en raison d'un enfant malade). De plus, la Confédération soutient l'échange d'informations sur des mesures cantonales et communales, en particulier dans le domaine de l'accueil extrafamilial, via la plateforme Internet « Conciliation travail-famille : Mesures cantonales et communales » (www.travailetfamille.admin.ch).

Renforcement de la vie familiale et droit de la famille

En outre, la Confédération a obligé tous les cantons à mettre en place des centres de consultation en matière de grossesse et elle verse des aides financières à des associations faïtières nationales d'organisations familiales ainsi qu'à des organismes qui s'engagent dans les activités de jeunesse extrascolaires. Il existe également diverses dispositions relatives au droit de la famille, par ex. dans le droit du mariage et du divorce, le droit de l'enfant et le droit successoral ainsi que la réglementation de l'avance sur contributions d'entretien.

Les défis actuels de la politique familiale

Les familles et leur environnement ont fortement évolué au cours des dernières décennies. Elles sont devenues plus petites, la répartition des rôles entre homme et femme au sein de la famille s'est assouplie et les femmes sont souvent mieux formées et plus actives professionnellement que par le passé. Dans le même temps, le nombre de divorces et donc de familles monoparentales ou recomposées a nettement augmenté. En outre, les familles sont relativement souvent touchées par la pauvreté.

Dans de nombreuses familles actuellement, les deux parents exercent une activité professionnelle, soit par choix, soit par nécessité financière. Les mères et les pères se trouvent souvent confrontés à de grandes difficultés, lorsqu'ils ont des enfants et qu'ils exercent une activité lucrative ou qu'ils suivent une formation. Ce sont avant tout le manque d'offres d'accueil extrafamilial et parascolaire ainsi que les frais de garde qui contraignent les mères à faire un choix entre vie familiale et vie professionnelle.

De plus, l'exercice d'une activité lucrative n'en vaut souvent pas la peine, car le revenu (supplémentaire) est absorbé en grande partie ou même totalement par les frais de garde et l'augmentation de la charge fiscale (effet de frein). De ce fait, de nombreuses mères réduisent leur taux d'occupation ou renoncent à exercer une activité lucrative. Une femme qui réduit son taux d'occupation doit souvent se contenter d'un travail qui ne correspond plus à sa formation. Pour les femmes concernées et leurs familles, c'est une situation insatisfaisante. De plus, l'investissement dans leur formation n'est payant ni pour l'économie ni pour la société.

Parallèlement à ce phénomène de retrait partiel ou complet de la vie active en cas de maternité, de nombreuses femmes renoncent également à avoir des enfants pour exercer une activité lucrative ou se lancer dans une formation. Les femmes très qualifiées, en particulier, renoncent à avoir des enfants. Cela affaiblit les bases de notre société et pourrait être évité grâce à des mesures permettant de mieux concilier vie de famille et vie professionnelle.

Le Parlement et le Conseil fédéral entendent améliorer les conditions permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation

Au vu des besoins actuels des familles, il s'avère que les efforts réalisés jusqu'ici en matière de politique familiale sont insuffisants pour permettre aux hommes et aux femmes d'avoir des enfants tout en exerçant une activité professionnelle ou en suivant une formation sans devoir fournir des efforts démesurés ou se résoudre à de lourds sacrifices. La Suisse a besoin d'une politique familiale moderne, qui soit bonne pour notre société et qui couvre les besoins de l'économie. Des mesures ont déjà été prises pour compenser les frais supplémentaires engendrés par les enfants. Il s'agit maintenant de définir une nouvelle priorité en matière de politique de la famille, grâce à l'article constitutionnel sur l'amélioration de la **compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle**, car c'est à ce niveau que le **besoin d'intervention est le plus urgent**. C'est pourquoi le Conseil national et le Conseil des Etats ont élaboré et adopté à des fortes majorités le nouvel art. 115a de la Constitution fédérale.

La compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle dépend de nombreux facteurs comme la flexibilité du temps de travail, des horaires de travail réguliers, etc. La mesure de politique familiale la plus urgente est cependant d'offrir des places d'accueil supplémentaires, par ex. dans des crèches, des écoles à horaire continu, des garderies ou des cantines. C'est pourquoi il était primordial aux yeux du Parlement que les cantons en premier lieu pourvoient à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires.

Les arguments du Parlement et du Conseil fédéral

Mieux concilier famille et travail

L'article constitutionnel prévoit que la Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative ainsi que la vie de famille et la formation. Les cantons doivent pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires (par ex. crèches, écoles à horaire continu, garderies ou cantines). Les familles fournissent gratuitement des prestations irremplaçables pour la société. Le nouvel article reconnaît l'importance primordiale de la famille pour la société et tient compte de ses besoins. Il sert aussi les intérêts de l'économie. Le Parlement et le Conseil fédéral recommandent d'accepter le nouvel art. 115a de la Constitution fédérale pour les raisons suivantes :

Il favorise l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail comme au sein de la famille

Si les conditions permettant de concilier vie de famille et activité lucrative ou formation sont améliorées, ce sont avant tout les femmes qui en bénéficieront. Mais c'est également à l'avantage des hommes qui souhaitent s'impliquer tant dans leur activité professionnelle que dans leur vie de famille. Une offre suffisante en matière de places d'accueil extrafamilial permet aux mères de rester actives au taux d'occupation qu'elles souhaitent ou d'entreprendre une formation ou un perfectionnement. Cet article contribue ainsi sensiblement à l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail comme au sein de la famille.

Il renforce l'économie et contribue à la prospérité

Le fait que des femmes souvent bien formées se retirent totalement ou partiellement de la vie active à la naissance des enfants est problématique pour notre économie. D'autres renoncent à avoir des enfants pour rester dans la vie active ou suivre une formation.

Les investissements dans la formation des femmes doivent être payants. C'est dans l'intérêt de l'économie que le plus grand nombre possible de femmes et d'hommes exercent une activité lucrative. De plus, les entreprises suisses manquent de personnel qualifié. C'est pourquoi il faut améliorer les conditions permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle, de façon à ce que les femmes puissent continuer à travailler lorsqu'elles ont des enfants. Et dans la mesure du possible, elles devraient pouvoir exercer une activité qui corresponde à leur formation.

En outre, une participation importante à la vie professionnelle entraîne également des revenus fiscaux et des cotisations aux assurances sociales plus élevés.

Il contribue à la lutte contre la pauvreté des familles

De nombreuses familles ont besoin de deux salaires. Quant aux personnes élevant seules leurs enfants, elles n'ont souvent pas d'autre choix que d'exercer une activité lucrative. Les pensions alimentaires – qui ne sont pas toujours versées – ne suffisent pas, le plus souvent, à subvenir à leur entretien. Les familles monoparentales et les familles nombreuses sont particulièrement exposées au risque de tomber dans la pauvreté. Si ces parents pouvaient concilier plus facilement leur vie de famille et leur activité professionnelle ou une formation, ils pourraient ainsi améliorer leurs revenus par leurs propres moyens. Cela contribuerait à la lutte contre la pauvreté des familles.

Les parents ont une plus grande marge de manœuvre

Si la Confédération et surtout les cantons, les communes, l'économie ainsi que les organisations privées renforcent leur engagement pour que les parents puissent concilier vie familiale et vie professionnelle, les parents auront ainsi une plus grande marge de manœuvre. Une offre suffisante de places d'accueil leur permettra de décider plus librement lequel d'entre eux veut être actif professionnellement et dans quelle mesure. Bien entendu, les parents continuent de décider eux-mêmes s'ils veulent placer leurs enfants par exemple dans une crèche ou une école à horaire continu, et dans quelle mesure. Mais sur la base de l'art. 115a de la Constitution fédérale, ils ne peuvent faire valoir un droit individuel à une place d'accueil.

Le projet respecte les compétences actuelles des cantons

L'article constitutionnel contient le mandat fondamental adressé à la Confédération et aux cantons de renforcer leur engagement pour encourager les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ainsi que la vie familiale et la formation. Par contre, il n'en ressort aucune obligation concrète d'action.

C'est aux cantons de déterminer comment ils entendent remplir leur mandat

En vertu de l'article constitutionnel 115a, les cantons sont tenus de promouvoir les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle, et se voient confier le mandat concret de pourvoir à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires, par ex. dans des crèches, des écoles à horaire continu, des garderies ou des cantines. La manière d'accomplir cette tâche est du libre ressort des cantons. C'est à eux de déterminer s'ils entendent s'engager financièrement et dans quelle mesure, par ex. s'ils soutiennent leurs communes en subventionnant leurs places d'accueil.

La Confédération n'édicte des directives que lorsque c'est nécessaire

La Confédération a désormais la compétence et l'obligation de prendre elle-même des mesures de promotion de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. A cet effet, elle peut aussi soutenir financièrement les mesures prises par les cantons, les communes ou des organisations privées.

En outre, la Confédération n'édicterà des directives à l'échelon national que si et seulement si les efforts des cantons, associés à ceux des communes et des organisations privées (par ex. association de crèches, cantine privée) ainsi que de l'économie ne suffisent pas pour améliorer la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle. Dans ce cas, la Confédération énoncera des principes valables à l'échelon national. Elle pourra par exemple prescrire aux cantons le nombre de places d'accueil à fournir. Le cas échéant, la Confédération peut soutenir financièrement la mise en œuvre des directives par les cantons.

Grâce au nouvel article constitutionnel, la Confédération peut intervenir de façon ciblée là où les efforts des cantons associés à ceux des communes et des tiers pour améliorer la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle sont insuffisants.

Le Parlement détermine les modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre est réglée au niveau de la loi

Comme auparavant, la compétence en matière de politique familiale incombe en premier lieu aux cantons. Chaque canton définit ses mesures concrètes de façon autonome dans sa législation. Mais avant que la Confédération ne prenne elle-même des mesures ou, le cas échéant, n'édicte des directives à l'intention des cantons, le Conseil national et le Conseil des Etats doivent régler les détails dans une loi fédérale.

Un referendum peut être lancé contre la loi d'application

Si le Parlement fédéral met en pratique le nouvel article constitutionnel dans une loi fédérale, celle-ci peut être contestée par referendum sur lequel le peuple se prononcera.

Les conséquences financières pour la Confédération et les cantons dépendent de la mise en œuvre

Les cantons et le Parlement fédéral devront encore déterminer s'ils entendent prendre des mesures pour encourager la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle et si oui, lesquelles. De cela dépendra également l'importance de leur engagement financier.

Si le Conseil national et le Conseil des Etats décident un jour d'imposer des conditions aux cantons, ils devront également décider si la Confédération soutient financièrement les mesures qu'elle impose explicitement aux cantons et si oui, dans quelle mesure. Les conséquences financières pour les cantons dépendront de la mise en œuvre des directives et pour chaque canton, de son engagement propre.

Les coûts supplémentaires, tant pour la Confédération que pour les cantons, dépendent donc de l'application du nouvel article constitutionnel et ne peuvent actuellement pas encore être chiffrés.