

Une politique familiale pour le canton de Fribourg

Synthèse du rapport pour une politique familiale globale

Actes du colloque d'octobre 2004:

Politique en faveur de la famille et de l'égalité

Perspectives de mise en œuvre concrète

SEPTEMBRE 2005



Table des matières

1. Préface: 10 ans d'engagement pour l'égalité et la famille dans le canton de Fribourg	3
Pascal Corminbœuf	
2. Introduction: La politique familiale – un signal d'avenir	5
Regula Kuhn Hammer	
3. Les priorités pour le canton de Fribourg. Synthèse du rapport de la Commission pour une politique familiale globale	9
Geneviève Beaud Spang	
4. La prise de position du gouvernement du canton de Fribourg envers les propositions pour une politique familiale globale	15
Ruth Lüthi	
5. Inscription du projet fribourgeois dans la situation nationale	19
Béatrice Despland	
6. Politique d'égalité et politique familiale: convergences et divergences	29
Patricia Schulz	
7. Entreprises, administrations et familles: vers une nouvelle réalité?	35
Daniel Huber	
8. Perspectives de mise en œuvre d'une politique familiale globale	39
Geneviève Beaud Spang	
9. Recommandations du Bureau de l'égalité et la famille	45
Geneviève Beaud Spang et Regula Kuhn Hammer	

1. Préface: 10 ans d'engagement pour l'égalité et la famille dans le canton de Fribourg

*Pascal Corminbœuf, Conseiller d'Etat,
Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts*

Que de chemin parcouru depuis le premier débat du mois de mai 1993, où certain-e-s député-e-s s'étaient opposés à l'entrée en matière concernant la création d'un Bureau de l'égalité et de la famille, hissant même à la fin le drapeau blanc de l'indifférence. Que de volonté et de détermination chez celles et ceux, il y en eut, qui sans relâche se battirent pour garder la flamme et la protéger. Je veux citer ici les deux premières coresponsables, Mesdames Kathrin Karlen Moussa et Marianne Meyer, ainsi que les responsables actuelles Mesdames Regula Kuhn Hammer et Geneviève Beaud Spang, ainsi que toutes celles et tous ceux qui firent partie de la Commission de l'égalité et de la famille.

Quand on parcourt le premier rapport d'activité 1994-1995, deux impressions se dégagent simultanément. La première c'est que les sujets sont récurrents et donc toujours d'actualité, comme la représentation féminine dans les parlements, les exécutifs, les commissions, l'égalité linguistique. La deuxième constatation est que parfois il vaut mieux ignorer combien de temps il faudra encore à la réalisation de certaines priorités et nécessités.

Si l'on se rappelle le demi-siècle nécessaire pour concrétiser l'assurance-maternité au niveau fédéral et cantonal, on est forcé à la modestie.

Un des moments importants de ces dix années fut le colloque sur le sujet douloureux de la violence conjugale, en collaboration avec la police cantonale dont il faut souligner ici la

participation exemplaire. Si, aujourd'hui, la violence dans les familles n'est plus un tabou, c'est grâce aux nombreuses actions entreprises depuis lors.

Ce qu'on oublie parfois (ou souvent) dans les grands discours d'aujourd'hui sur le changement: (l'économie, le travail, l'homme, les familles et leurs conditions de vie qui se modifient), c'est justement que l'être humain ne change pas fondamentalement. Ses besoins pour être heureux, ses insatisfactions, ses frustrations, son comportement primaire sont identiques. Il en va de même de sa nécessité de vivre dans un contexte familial et de donner des projections à sa vie en mettant des enfants au monde. La révolution dans ce domaine caché n'est pas pour demain non plus.

L'être humain - et le monde dit moderne ne doit pas occulter cela - doit continuer à nous apparaître dans toute sa complexité: c'est un être à la fois totalement biologique et culturel. Cette dualité doit rester constamment présente dans notre réflexion.

A l'heure où notre société n'a jamais eu autant de moyens de communication, il est important que nous nous employions à diminuer les solitudes, que nous prenions plus de temps pour compter les enfants malheureux et les aider que pour répertorier les abeilles et les chèvres. Dans ce pays, certains problèmes humains veulent être définitivement laissés à la vie privée pour mieux les cacher et ne pas devoir intervenir par le biais de l'organisation de la société, autre formule pour parler de la politique. Or, dans l'approche du Bureau de l'égalité et de la famille et de la Commission, nous sommes au cœur de cette organisation de la cité, donc au cœur de la politique.

C'est dans ce contexte qu'un mouvement important pour promouvoir, dans le canton de Fribourg, une réelle politique de la famille est en train de se développer. Le Bureau de

l'égalité et de la famille y a participé de façon déterminante en présidant, dès décembre 2001, la Commission pour une politique familiale globale. A la suite des propositions que cette Commission a formulées dans un imposant rapport, nous entrons, aujourd'hui, dans l'étape décisive de la mise en œuvre progressive des mesures proposées.

Dès lors on se rend compte que beaucoup de chemin a été parcouru depuis les débats concernant la création du Bureau de l'égalité et de la famille en 1993. Il en reste beaucoup à parcourir avec l'aide de la base légale qui a institutionnalisé le Bureau de l'égalité et de la famille, mais surtout avec la volonté de toutes celles et tous ceux qui veulent que notre société soit plus humaine.

2. Introduction: La politique familiale – un signal d’avenir

Regula Kuhn Hammer, coresponsable du Bureau de l'égalité et de la famille

Depuis de nombreuses années, la politique familiale est devenue un sujet socio-politique et économique, voire même éthique, de grande importance dans l’agenda politique. Les familles d’aujourd’hui, les parents aussi bien que les enfants, sont marquées de réalités différentes et changeantes qui remettent en question les modèles traditionnels de la famille. Le taux de natalité baisse, celui des divorces augmente. On constate, dans une société fortement individualisée et de plus en plus vieillissante, qu’émerge une certaine prise de conscience à l’égard des charges spécifiques des familles, charges psychiques ou matérielles avec notamment d’importants risques de précarité. Ces différents écueils ont focalisé l’attention sur les conditions de vie des familles.

2.1. Les nouvelles réalités familiales

Le fait que le changement social ait des effets si négatif sur le plus petit groupe social, la famille (ainsi que sur sa reproduction), alerte de larges milieux. Il y a quelques décennies encore, avoir des enfants était une normalité non remise en question. Aujourd’hui, c’est devenu une option parmi d’autres au sein de projets de vie individualisés. La plupart des femmes et des hommes souhaitent certes toujours avoir des enfants, mais le désir d’enfants est – dans chaque catégorie de population – plus grand que le nombre réel de ceux qui sont mis au monde. Ainsi, toujours plus de femmes et d’hommes restent sans enfant. «La raison

première de ce recul des naissances est – en particulier pour les femmes, mais aussi pour les hommes – que concilier famille et profession relève de la quadrature du cercle. Les coûts directs engendrés par les enfants ne sont donc pas la raison première du phénomène. En revanche, les adultes d’aujourd’hui sont sensibles au fait que vivre avec des enfants expose à des coûts indirects, notamment en termes de carrière»¹.

L’égalité entre les sexes offre de plus en plus aux femmes une identité professionnelle complémentaire à leur rôle de mère. Elles sont toujours moins nombreuses à interrompre leur activité salariée pour une pause familiale: elles restent professionnellement actives et qualifiées. Ce phénomène semble rationnel face à l’instabilité croissante qui caractérise les relations de couple et face au marché du travail exigeant et fluctuant. Alors qu’actuellement une majorité des mères travaillent en plus de leurs responsabilités familiales, les pères ne s’engagent pas proportionnellement davantage dans les travaux domestiques et éducatifs. Ce phénomène peut être lié à une perception traditionnelle des rôles tant de la part des hommes que de celle de leurs employeurs, mais il est aussi le fait des contraintes économiques qui pèsent sur les familles. Celles-ci sont d’ailleurs exposées au risque de précarité, risque particulièrement accru pour les familles monoparentales.

Les coûts directs et indirects liés aux enfants, le stress quotidien, mais aussi les exigences liées aux prestations et capacités des parents augmentent. Ceux-ci se sentent de plus en plus tenu de compenser d’une certaine façon l’absence d’espaces naturels de liberté et de jeux, de bienveillance et d’accueil de la société à l’égard des enfants. Les enfants peuvent alors apparaître comme des facteurs «perturbants» notamment en termes de conciliation entre les exigences du travail et les offres innombrables

¹ Herzog Jost: «Les nouveaux visages de la famille» dans: Sécurité sociale, OFAS, 6/2004, p. 329.

de l'industrie des loisirs. L'absence de mesures permettant une bonne conciliation entre travail et famille se profile aussi comme facteur central expliquant la chute du taux de natalité. Ce taux est compris comme l'indicateur principal du malaise existant, en Suisse, dans le domaine de la famille. D'une manière générale, la sensibilisation de quelques employeurs à l'égard de la double charge (famille et profession) des mères et des pères a modestement augmenté. Dans les faits cependant, ni les conditions de travail, ni les horaires scolaires ne sont effectivement adaptés à la réalité des familles dont les parents sont professionnellement actifs.

2.2. La politique familiale – un thème actuel dans la politique et dans la recherche

L'émergence de la thématique se manifeste tant à travers la quantité de publications et d'études actuelles concernant la famille que sous la forme d'initiatives parlementaires. Un large soutien aux familles en général et à l'égalité entre toutes les familles en Suisse constitue la base des revendications pour une justice plus équitable entre les groupes sociaux ayant des charges différentes. Il s'agit de la demande d'une harmonisation intercantonale des prestations de services et des prestations monétaires². C'est dans ce contexte qu'on peut situer l'initiative parlementaire concernant la participation de la Confédération à la promotion des accueils extrafamiliaux (programme d'impulsion fédérale Fehr), l'initiative sur les prestations complémentaires pour famille (initiative parlementaire Fehr et Meier-Schatz), ainsi que la réactualisation de la discussion autour des allocations familiales et visant une harmonisation sur le plan suisse (initiative parlementaire Fankhauser et l'initiative populaire du syndicat Travail.Suisse «Pour de plus justes allocations»). Ces interventions visent l'établissement - sur le plan suisse -

d'une politique familiale matérielle. C'est une réelle nouveauté dans une Suisse fortement ancrée dans une organisation fédéraliste.

Presque tous les grands partis politiques, les partenaires sociaux et les milieux actifs dans le domaine de la famille ont élaboré, au cours des dernières années, des concepts de base concernant tant la politique familiale que la conciliation entre vie professionnelle et familiale. Selon le point de vue adopté et la position politique, les priorités sont certes différentes. Toutefois, deux grands éléments apparaissent comme prioritaires dans ces concepts: la sécurité matérielle pour les familles et la nécessité de mieux faire fructifier le potentiel de travail des femmes. Quelques documents sont significatifs en la matière:

- L'étude du Fonds national sur les familles, l'argent et la politique³ esquisse, comme base d'une politique familiale globale, les 3 piliers suivants: une sécurité matérielle pour chaque enfant, des prestations complémentaires pour les familles de condition modeste et l'élargissement de l'offre des infrastructures de prise en charge des enfants afin d'améliorer la conciliation entre travail et famille.
- Le nouveau rapport sur les familles⁴ est publié en octobre 2004, 22 ans après la publication du dernier document semblable sur le plan fédéral⁵. Partant d'un état des lieux statistique et analytique de la réalité des familles d'aujourd'hui en Suisse ainsi que des efforts politiques les concernant sur les différents niveaux, ce rapport propose une liste de mesures structurelles nécessaires pour renforcer les familles. Parmi différentes mesures, celles-ci concernent aussi bien les horaires continus à l'école enfantine et primaire, la mise en valeur des mesures favorables à la famille au sein des entreprises et des

² Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) / Kurt Lüscher: *Une politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses*, Berne, 2003.

³ Bauer T., Strub S. et Stutz H.: *Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz*. Ed. Rüegger, Zürich / Coire, 2004.

⁴ Département fédéral de l'Intérieur: *Rapport sur les familles 2004. Structures nécessaire pour une politique familiale qui réponde aux besoins*. Berne, 2004.

⁵ Groupe de travail pour le rapport sur la famille: *Politique familiale en Suisse*, Berne, 1982.

administrations communales et cantonales que la création de directions cantonales de la famille, réunies en Conférence suisse.

- Dans l'analyse comparative de l'OCDE (2004)⁶, la Suisse est invitée à:
 - a) augmenter les budgets publics pour l'accueil extrafamilial (petite enfance et extrascolaire) afin de promouvoir la participation des femmes à l'activité économique;
 - b) examiner la taxation individualisée ainsi qu'un système national de prestations complémentaires bien ciblées;
 - c) augmenter les mesures favorables à la famille sur la place de travail;
 - d) créer une assurance-maternité; ainsi que
 - f) offrir la possibilité pour les parents de petits enfants de travailler à temps partiel.
- La Commission de coordination pour les questions familiales (COFF) met l'accent dans sa récente publication sur «Du temps pour les familles» et lance ainsi un plaidoyer contre le stress au quotidien et en faveur de plages de temps à disposition des familles qui soient assurées financièrement, afin qu'elles puissent assumer leurs responsabilités familiales⁷.

Différentes publications qui se consacrent à la réalité des familles contemporaines établissent des pronostiques démographiques et en développent à partir de ceux-ci, des visions de nouveaux modèles d'organisation familiale et de nouvelle gestion du temps de travail⁸. Elles montrent la nécessité d'une réorientation d'où découle l'importance d'agir concrètement. Elles proposent alors différentes modifications de la politique sociale et des assurances sociales. La politique familiale devient en soi un élément central porteur de l'organisation et de l'avenir de toute la vie en société.

2.3. La politique familiale, une stratégie à plusieurs niveaux

La politique familiale comme réponse aux multiples charges familiales se situe sur différents niveaux. Partant des principes de fédéralisme et de subsidiarité, la responsabilité principale et les possibilités de mise en œuvre effective restent du ressort des cantons. Le défi spécifique (le noyau) de la politique familiale est d'élaborer et de mettre en œuvre des propositions adaptées de la politique sociale, économique, financière et de la formation. Une politique familiale globale est une tâche transversale qui touche notamment les domaines suivant:

- la sécurité matérielle des familles
- la conciliation entre travail et famille pour les deux parents dans le respect de l'égalité entre les sexes
- l'information et l'accès à des prestations spécifiques destinées à certaines familles
- les prestations de transferts étatiques sous forme d'allocations familiales afin de compenser les prestations familiales
- les déductions fiscales pour famille
- l'égalité des chances pour tous les enfants dans l'accès aux accueils extrafamiliaux et aux formations supérieures
- la mise en œuvre de conditions de travail favorables aux familles
- le logement, les transports, l'aménagement du territoire, etc.

La politique familiale est une tâche interdisciplinaire complexe dont le but est d'assurer la durabilité, la pérennité de la vie de famille et, ce aussi, pour les générations à venir. Comment peut-on créer des conditions de vie qui prennent en compte les contraintes imposantes de la vie quotidienne tout en assurant aux familles la possibilité réelle d'accomplir ses missions d'entretien, affective et éducative et de solidarité intergénérationnelle⁹?

⁶ OCDE: *Bébés et employeurs - comment réconcilier travail et vie de famille – Version abrégée de l'étude de l'OCDE, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse*. Volume 3. Berne, 2004.

⁷ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): *Du temps pour les familles. Ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle: le problème vu sous l'angle de la politique familiale*. Berne, 2004.

⁸ Dafflon Bernard: *La politique familiale en Suisse: enjeux et défis*. Réalités sociales, Lausanne, 2003. Fehr Jacqueline: *Luxus Kind: Vorschläge für eine neue Familienpolitik*. orell füssli, Zürich, 2003. Kappeler Beat: *Die neue Schweizer Familie. Familienmanagement und Rentensicherheit*. Nagel und Kimche, München, Vienne, 2004.

⁹ Bureau et Commission de l'égalité et de la famille: *Familles en situation de précarité dans le canton de Fribourg. Une réflexion et des recommandations pour une politique familiale cantonale globale*. Fribourg, 2000.

2.4. La politique familiale dans le canton de Fribourg

Le Conseil d'Etat s'est arrêté sur ces questions quand il a institué en décembre 2001 une Commission pour une politique familiale globale. Cette Commission a eu pour tâches de dresser un inventaire des mesures existantes et des lacunes à combler et de formuler des propositions de mesures à créer pour répondre aux besoins des familles. La Commission composée de représentant-e-s de différents services de l'administration et d'organisations privées a siégé pendant deux ans, présidée par le Bureau de l'égalité et de la famille et a rendu un rapport exhaustif au Conseil d'Etat¹⁰. Celui-ci l'a rendu public au cours du jubilé marquant les 10 ans du Bureau de l'égalité. A cette occasion, un colloque intitulé «Politique en faveur de la famille et de l'égalité: signal d'avenir du canton de Fribourg» a permis à différent-e-s intervenant-e-s de renom de situer ce rapport cantonal dans de plus vastes perspectives.

La synthèse de ce rapport ainsi que les conférences tenues lors de ce Colloque constituent la présente publication. Après une rapide présentation du rapport fribourgeois pour une politique familiale globale, la Conseillère d'Etat Ruth Lüthi transmet, dans un deuxième temps, la réponse formulée à ce sujet par le Conseil d'Etat. Béatrice Despland,

directrice adjointe à l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel et membre de la Commission de coordination pour les questions familiales inscrit le rapport fribourgeois dans le contexte plus large de la politique familiale nationale et internationale. Patricia Schulz, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, souligne les convergences et les divergences entre politique d'égalité et politique familiale. Daniel Huber, membre de la direction du bureau UND spécialisé dans les questions de famille et d'égalité, présente, pour sa part, les expériences que quelques entreprises privées ont menées pour que des mesures favorables aux familles s'ancrent dans leur culture d'entreprise. La publication de leurs interventions respectives permet au canton de Fribourg d'avancer encore plus dans sa démarche. Dans cette optique, un dernier article présente les perspectives politiques et sociales de mise en œuvre des mesures proposées pour le canton. Toutefois, même en cours / en début de processus, il faut se rappeler qu'une politique familiale dynamique doit être constamment ouverte à de nouvelles problématiques et à de nouvelles réalités. Dans ce sens, un programme proposant une politique familiale ne peut jamais être définitif, mais doit permettre aux structures de s'adapter aux besoins présents et futurs issus de la vie quotidienne des familles.

¹⁰ Commission cantonale pour une politique familiale globale: *Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg*, Fribourg, 2004.

3. Les priorités pour le canton de Fribourg. Synthèse du rapport de la Commission pour une politique familiale globale

Geneviève Beaud Spang, coresponsable du Bureau de l'égalité et de la famille

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a, par un arrêté du 18 décembre 2001, institué une **Commission cantonale pour une politique familiale globale** (ci-après CPFG). Cette décision s'inscrit en cohérence avec les réponses qu'il avait formulées au Grand Conseil à la suite des interventions de Mesdames T. Meyer-Kaelin et I. Chassot demandant l'introduction d'un article constitutionnel donnant mandat à l'Etat de protéger la famille (février 1999), et celle de Madame U. Krattinger-Jutzet posant une question écrite intitulée «Le canton de Fribourg favorise-t-il aussi les familles ?» (mai 2001).

Composée de représentant-e-s de plusieurs directions¹¹, des communes, des milieux patronaux et des différents milieux intéressés à la politique familiale¹², la CPFG a été présidée par le Bureau de l'égalité et de la famille. Elle a reçu pour mission d'élaborer un concept cohérent d'aide à la famille, en y intégrant les mesures principales existantes, à adapter ou à créer singulièrement en matière:

- d'allocations familiales
- d'allocations spécifiques
- de protection de maternité
- de fiscalité
- de structures d'accueil pour la petite enfance et extrascolaires
- de soutien aux familles en situation de précarité
- de conciliation vie privée – vie professionnelle
- de bourses de formation
- d'information.

Pour élaborer un rapport au Conseil d'Etat, la CPFG s'est d'abord attachée à une définition ouverte et souple de la notion de famille, celle de la Commission Fédérale de coordination pour les questions de politiques familiales (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».

Les familles, indépendamment de leurs divers modes d'organisation et de leurs formes, remplissent une triple mission: celle d'entretien, de reproduction micro-sociale et de celle de reproduction de la société. Ainsi, les actions de la famille peuvent-elles être considérées comme de véritables prestations (domestiques, éducatives et de solidarité) que celle-ci offre en

¹¹ Direction des institutions de l'agriculture et des forêts
Etablissement cantonal des assurances sociales
Office public de l'emploi
Service de l'action sociale
Service des contributions
Service de l'enfance et la jeunesse
Service des ressources de la Direction de l'instruction publique de la culture et du sport
Bureau et commission de l'égalité et de la famille.

¹² Association des Mamans de jour de la Sarine
Association Pro Familia Fribourg
Fédération des Associations de parents du canton de Fribourg (FAPAF)
Fédération des crèches et garderies fribourgeoises
Office familial de Fribourg
Vereinigung Schule und Elternhaus Kanton Freiburg

exclusivité à ses membres. Ni l'Etat, ni les institutions privées ne peuvent se substituer à la famille pour fournir de telles prestations.

Toutefois la collectivité est appelée à appuyer la famille, à améliorer ses conditions de vie et à la soutenir dans la mise en œuvre de ses prestations. C'est la complémentarité entre la collectivité et la famille qui constitue dès lors le socle de référence de la politique familiale.

Or la famille et la société vivent de constantes mutations qui se traduisent dans les faits démographiques, sociologiques et économiques. Pour s'y ajuster, et malgré le rythme imposé par les prises de décisions politiques, la politique familiale doit viser une approche dynamique et globale.

A cet égard, la politique familiale globale est une tâche transversale et pluridisciplinaire qui propose un cadre de référence, permet une vision d'ensemble et une recherche de cohérence afin d'appuyer la famille dans l'accomplissement de ses missions spécifiques. L'ampleur du champ d'investigation est manifeste et le défi a clairement été confirmé au travers des différentes démarches de «repérages» des mesures déjà mises en œuvre ainsi que celles des lacunes à combler.

La CPFPG s'est organisée autour de groupes thématiques de travail et a dressé un inventaire des mesures favorables aux familles en matière de:

- sécurité sociale et logement
- fiscalité et bourses d'étude
- conciliation entre vie professionnelle et vie familiale
- information, prévention et conseil aux familles et aux jeunes.

La situation actuelle systématisée a été présentée sous forme de tableaux proposant un inventaire exhaustif des mesures déjà actives dans les différents domaines. De façon com-

plémentaire, une 60^{aine} de propositions de mesures à adapter ou à créer (voire à supprimer) ont été élaborées par les groupes de travail afin d'améliorer réellement le quotidien des familles et les doter de moyens favorisant l'accomplissement de leur mission. Ces propositions sont organisées par thèmes et sont présentées de façon hiérarchisée sous formes de priorités d'action.

Les priorités proposées par la CPFPG:

Amenés à répondre à un sondage sur les priorités à indiquer parmi les grands thèmes traités et les mesures spécifiques s'y référant, les membres de la CPFPG ont profilé les choix suivants qui présentent les *objectifs à atteindre* pour répondre aux divers besoins des familles vivant dans le canton de Fribourg. Ils peuvent être considérés **comme les recommandations de la CPFPG:**

1. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

apparaît comme le premier domaine prioritaire à améliorer dans le canton de Fribourg.

- La Commission s'est focalisée d'abord sur l'amélioration des **places d'accueil extra-familial**: la Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance doit être modifiée afin de répartir plus équitablement son mode de financement entre parents, Communes et Canton. Les salaires du personnel et les coûts reconnus doivent être harmonisés à l'échelle cantonale. Cette loi doit désormais intégrer les accueils extrascolaires appelés à devenir une offre facultative pour les parents mais généralisée sur l'ensemble du canton.
- Une **assurance-maternité** cantonale apparaît comme une priorité incontournable dans le cas d'échec sur le niveau national¹³.

¹³ Une assurance perte de gain en cas de maternité a été acceptée par le peuple suisse le 26 septembre 2004 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005.

- **La promotion du temps partiel, celle du temps de travail modulable, des possibilités de travail à horaire continu, et de «job-sharing»** (partage de poste) sont des mesures à mettre en place prioritairement pour répondre aux besoins des employé-e-s tant des entreprises que du service public. Il en va de même des dispositifs de réinsertion professionnelle après un arrêt prolongé de l'activité salariale pour raisons familiales.
- La possibilité de **congé non payé dans les situations d'urgence** familiale doit être prévue afin de permettre aux parents de faire face à leurs responsabilités familiales dans certaines situations de crise.
- Une analogie entre **le congé d'adoption** et le congé-maternité, la possibilité d'un **congé parental non payé** jusqu'à 9 mois, et d'un **congé de paternité** de trois semaines sont des mesures qui doivent être envisagées.

A ce propos, la tendance majoritaire qui s'est dégagée des options formulées par les membres de la CPFG consiste à envisager ces mesures ainsi que le congé de situation d'urgence familiale comme autant de dispositifs à généraliser dans une optique de sécurité sociale. Il ne s'agit pas uniquement de les considérer comme des propositions à l'Etat-employeur, ni comme une simple promotion à favoriser auprès des entreprises. Si les véritables enjeux et modalités d'une telle option restent à réellement approfondir, le débat politique devrait être ouvert à ce sujet. Cette proposition montre, en effet, l'importance de la conciliation entre les responsabilités familiales et professionnelles dans les préoccupations actuelles liées à la famille.

- Une **certification pour les entreprises favorables à la famille** doit être développée dans le canton.

- L'école doit **garantir des remplacements** plus systématiques des enseignant-e-s, même en urgence et pour de courtes durées. Elle doit **harmoniser les horaires scolaires** entre les degrés, y compris l'école enfantine et ne permettre que des congés d'alternance compacts, fixés - si possible - sur un après-midi. Elle doit planifier une **deuxième année d'école enfantine**.

2. La sécurité sociale est le deuxième grand domaine mis en évidence par la CPFG qui demande prioritairement que des prestations complémentaires pour familles soient instituées et que le fait d'avoir des enfants ne puisse plus devenir une cause de précarité à Fribourg.

- Des **allocations complémentaires pour enfants** de 0 à 15 ans ainsi que des **allocations complémentaires pour enfants en bas âge** de la naissance à l'âge d'entrée à l'école enfantine complèteraient, à l'instar du modèle tessinois, les allocations fixes pour enfant. Dans cette perspective, les allocations aux personnes non actives, les allocations-maternité en faveur des femmes de condition modeste seraient remplacées par ce nouveau régime, et leurs montants respectifs transférés à cet effet. Le coût de l'aide sociale connaîtrait lui-aussi un impact à la baisse pour les collectivités publiques.
- Une harmonisation sur l'ensemble du territoire cantonal des **indemnités forfaitaires pour l'aide au maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées** doit être garantie.
- Une modification partielle de la **Loi sur les allocations familiales** (art. 8, al.1) pour répondre au principe d'égalité¹⁴ ainsi que la promotion d'un cadre de coordination entre les cantons doivent être prévus.

¹⁴ Cette modification est entrée en vigueur, ce sont les dispositions des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne qui sont applicables par analogie. Cette nouvelle disposition a été introduite à la suite d'un arrêt du TF de juillet 2003.

- Un autre système **d'information** pour les personnes imposées à la source **en matière de réduction de primes d'assurance-maladie** doit être conçu et mis en place.

3. La création d'une structure d'information, de prévention et de conseil d'une part, et la création d'une Direction du Conseil d'Etat et d'un Service de la famille d'autre part, constituent le troisième registre prioritaire à développer.

- La création d'un **Service de la famille** assurant notamment la mise en place des mesures de politique familiale, la coordination inter-institutionnelle et le lien avec les communes doit être prévue et placée sous la responsabilité politique d'une **Direction du Conseil d'Etat**.
- Un **guichet famille** répondant, sous une forme à définir, aux besoins d'information des familles (avec notamment un site internet) et offrant un centre de consultation à «bas seuil» doit être mis en place.
- Une distribution systématique d'une **documentation**, ainsi que des **bons de formation** doit être assurée à chaque famille accueillant un enfant (naissance ou adoption).
- **Les services existants** (notamment le Service de pédo-psychiatrie, le Service de l'enfance et de la jeunesse, les centres de puériculture, etc.) doivent être dotés de **moyens adéquats** (en termes financiers, en personnel et en locaux).

A part cela, on peut retenir qu'en matière de **fiscalité**, des modifications ont récemment déjà été opérées dans le canton de Fribourg. Parmi elles, les déductions pour frais de garde et l'augmentation du taux du splitting ont été valorisées. Toutefois en tenant compte des imperfections d'un système de réductions dans le cadre d'un barème progressif, la CPFPG estime

que la politique familiale fribourgeoise ne devrait pas s'exercer prioritairement par le biais de la fiscalité. Elle demande que les «investissements financiers» des collectivités publiques portent principalement sur d'autres prestations monétaires et de services en faveur des familles.

Par ailleurs, en matière de **bourse d'étude**, la CPFPG demande que l'Etat veille à une réelle égalité de droit et propose une modification légale impliquant toutes les communes de façon à ce que des minimums obligatoires permettent de garantir (entre l'Etat et les Communes) une couverture minimum de 80 % du découvert du budget du /de la bénéficiaire.

L'**aide au logement** et le soutien à la **jeunesse** font aussi l'objet de diverses propositions soutenues par la CPFPG et retenues comme des dispositifs importants pour améliorer réellement la condition des familles du canton de Fribourg.

Par ailleurs, il est souligné que **la communication et un soutien administratif** concret aux bénéficiaires de mesures doivent rester, voire devenir, une préoccupation constante de la part des différents prestataires de services.

La CPFPG a encore, à travers diverses problématiques, considéré la famille sous le signe du partenariat et celui de la reconnaissance des prestations irremplaçables qu'elle fournit. Elle a ainsi rapidement évoqué la politique familiale en regard des réciprocitys existant entre le réseau familial et les **générations âgées**; elle a profilé quelques réflexions sur la famille et le **handicap**; elle a mentionné les requêtes des **familles nombreuses**; rappelé les enjeux de la famille dans le **phénomène migratoire**; et posé quelques questions rapides sur les liens entre famille et aménagement du territoire ainsi que face aux moyens de transports. Finalement, la CPFPG a reflété les travaux et les propositions d'un groupe de travail interdisciplinaire œuvrant depuis l'an 2000 pour lutter contre la problématique de la **violence conjugale** dans le canton de Fribourg.

Offrant un vaste cadre de référence et des propositions nombreuses à mettre en place dans le canton de Fribourg, la CPFPG est consciente des contraintes de réalisation qui pourraient exister. Toutefois, par ces réflexions, elle reconnaît d'abord la richesse et la qualité du travail professionnel et bénévole déjà accompli en faveur des familles. Par ces propositions d'amélioration, elle permet de poser des objectifs à atteindre et de tracer des lignes d'actions prioritaires. Ensuite, le choix de mettre en place

ou de renoncer à de telles options relève du domaine politique.

La Commission cantonale pour une politique familiale globale souligne l'importance fondamentale de prêter attention à la famille qui - indépendamment des phases de vie qu'elle traverse, des formes et des modes d'organisation multiples qu'elle peut connaître aujourd'hui - est source d'avenir pour notre société.

4. La prise de position du gouvernement du canton de Fribourg envers les propositions pour une politique familiale globale

*Ruth Lüthi, Conseillère d'Etat,
Directrice de la santé et des affaires sociales*

C'est avec beaucoup de joie et non sans une certaine fierté que je participe aujourd'hui à ce colloque marquant les 10 ans du Bureau fribourgeois de l'égalité hommes-femmes et de la famille. De la joie d'abord de pouvoir féliciter les collaboratrices du Bureau ainsi que les membres de la commission consultative pour la qualité du travail réalisé jusque là et les résultats atteints. De la fierté aussi, parce que j'ai la chance d'avoir vu se développer et prospérer un projet que nous avons été quelques femmes politiques à soutenir de la force de nos convictions voici 10 ans.

Nous étions à l'époque convaincues de la nécessité de mettre en place une institution dont la mission serait de lutter pour l'égalité des chances hommes-femmes. Nous avons ensuite facilement pu accepter que la mission soit élargie aux questions de la famille, étant donnée l'étroitesse des liens entre ces deux sujets. 10 ans plus tard, le bien-fondé d'une telle institution ne s'est pas démenti. J'en veux pour preuve l'institutionnalisation du Bureau par la création d'une loi qui marque la reconnaissance de ses activités, de ses objectifs mais surtout de sa nécessité. Nous sommes en effet loin d'avoir fait le tour de la question de l'égalité entre hommes et femmes ou des questions familiales. Nous sommes loin d'avoir acquis dans la pratique, ce qui paraît être une évidence sur le plan juridique depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes, loi qui reste relativement récente en regard à l'histoire de notre Confédération, ou, soyons plus modeste, aux 150 ans de lutte féministe.

En parlant de féminisme, je me suis souvent demandée pourquoi il semblait s'essouffler, alors que la lutte pour les droits de la femme est loin d'être gagnée. Pourquoi une cause, concernant plus de la moitié de la population mondiale, semble-t-elle vouloir stagner, voire parfois régresser? Avons-nous le sentiment d'avoir acquis ce à quoi nous aspirons en tant que femmes, mais surtout en tant qu'individus: l'égalité des droits et des chances, la liberté de faire et d'assumer ses propres choix? Il suffit de se remémorer certains débats lancés avant les votations du 26 septembre sur l'assurance maternité pour en douter.

La question de l'égalité entre les hommes et les femmes et le soutien aux familles provoquent et nécessitent à la fois un changement social, une profonde modification dans nos systèmes de valeurs et de pensées. Ce débat de fond, au demeurant rarement abordé, devrait cependant être relancé grâce au rapport «Pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg» qui vient d'être mis en consultation. Il a déjà provoqué les premières discussions au sein du Conseil d'Etat, dont je me fais un plaisir de vous rapporter aujourd'hui les premières conclusions.

Dans sa séance du 21 septembre 2004, le Conseil d'Etat a pris acte du rapport que lui a soumis la Commission cantonale pour une politique familiale globale. Il souligne la qualité de ce rapport qui présente un large inventaire des offres actuellement disponibles et de propositions destinées à renforcer encore la politique familiale déjà appliquée dans le canton. Cette palette d'améliorations répertoriées dans des domaines aussi variés que l'éducation, le social, l'économie ou la fiscalité vient soutenir à point nommé la réflexion menée actuellement au plan cantonal, comme au niveau fédéral, sur le développement des politiques conduites en faveur des familles.

Dans un premier temps, il est établi un état des lieux de la politique familiale en vigueur, qui s'est progressivement étoffée d'un grand nombre de mesures au cours des vingt dernières années.

Ces mesures suivent les quatre axes suivants:

1. procurer aux familles une compensation financière conséquente de leurs charges courantes avec, notamment:

- des allocations familiales dont les prestations ont été constamment maintenues au meilleur niveau comparativement aux autres cantons,
- des allocations familiales, disponibles dans seulement quatre cantons, pour les ménages sans activité lucrative de condition modeste,
- des allocations de naissance offrant les prestations les plus généreuses parmi les dix seuls cantons suisses proposant cette mesure,
- des déductions fiscales pour enfants et des déductions pour frais de garde augmentées récemment, ainsi qu'un système de splitting en faveur des couples mariés encore renforcé dernièrement,
- une aide aux parents pour le maintien à domicile de personnes âgées ou handicapées,
- des subventions pour la réduction des primes d'assurance-maladie dont bénéficie 38% de la population (93'605 personnes en 2003) octroyées selon un système qui favorise tout particulièrement les familles,

2. renforcer la sécurité matérielle des familles avec un revenu modeste au moyen notamment:

- d'allocations de maternité pour ménages se trouvant dans une situation économique modeste; une prestation qui n'est disponible dans guère plus de la moitié des cantons suisses,

3. soutenir la conciliation de la vie familiale et professionnelle avec notamment:

- un ensemble de structure d'accueil de la petite enfance qui ne cesse de s'étendre depuis 1997 et dont Fribourg a été le premier canton romand à organiser un subventionnement systématique, ce qui a déclenché le développement de ces structures dans le canton.

4. favoriser l'égalité entre hommes et femmes au travers notamment:

- de la mise en place d'un Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille récemment institutionnalisé.

Afin d'adapter ou renforcer ces mesures en vue de répondre aux nouvelles problématiques des familles, le Conseil d'Etat a inscrit la politique familiale parmi les objectifs prioritaires de son programme gouvernemental de la législature 2002-2006.

De plus, il a:

- soutenu auprès de la Conférence suisse des Directeurs cantonaux des affaires sociales l'instauration d'une coordination formelle des systèmes d'allocations familiales suisses au moyen d'une loi-cadre, ainsi que l'introduction d'allocations familiales fédérales complémentaires pour les familles ne disposant pas du minimum vital. Lors de la récente consultation menée par l'Office fédéral des assurances sociales, il s'est aussi prononcé en faveur de l'introduction, au niveau fédéral, de ces prestations complémentaires.
- veillé à renforcer la coordination et à optimiser la concordance des interventions entre les services de l'assurance invalidité, de l'assurance chômage et de l'aide sociale en nommant une commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle.
- adopté et mis en consultation plusieurs rapports et avant-projets de loi ayant directement trait à la politique familiale. Il s'agit du rapport sur la lutte contre la violence et la délinquance juvénile, du rapport de la Commission chargée de proposer des mesures en faveur d'enfants et d'adolescents présentant de

graves troubles de comportement dans le cadre scolaire et de l'avant-projet de loi sur la jeunesse.

Pour renforcer l'efficacité des structures en places et améliorer la coordination au niveau interdirectionnel, le Conseil d'Etat se propose de mettre sur pied un Comité de pilotage en matière de coordination des mesures de la politique familiale au sein de l'administration. Ce Comité de pilotage aura pour mission de proposer les objectifs prioritaires en matière de politique familiale, de coordonner l'exécution des mesures et des prestations entre les Services concernés des différentes Directions. Il portera une attention particulière à la coordination avec la mise en œuvre de la nouvelle Constitution dans les domaines relatifs à la famille. Il faut rappeler que l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale fixe plusieurs options en faveur de la famille. D'ores et déjà, le Conseil d'Etat a entrepris des travaux de mise en œuvre qui représentent un vaste chantier législatif, y compris dans le domaine de la politique familiale.

Ce Comité de pilotage sera composé des chefs/chefes des Directions suivantes:

- Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)
- Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS)
- Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

Premiers projets de politique familiale à réaliser

Le Conseil d'Etat prévoit de porter l'accent sur la mise en œuvre de l'assurance-maternité voulue par la nouvelle Constitution tout en tenant compte de l'introduction des mesures fédérales dans ce domaine.

Il souhaite également se concentrer, dans le domaine de l'accueil extra-familial, sur l'amélio-

ration de l'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, voire même sur une révision de cette loi.

Il prévoit d'examiner l'opportunité et les possibilités d'introduire une deuxième année d'école enfantine permettant une scolarisation des enfants dès l'âge de 5 ans.

Le Conseil d'Etat veillera enfin à utiliser au maximum les structures existantes dans le but de les améliorer pour atteindre une politique familiale globale et cohérente.

Pour terminer, permettez-moi deux remarques tout à fait personnelles. Le rapport propose de mettre en place une unité administrative de coordination afin d'assurer la cohérence de la politique familiale. Bien que les questions de structure soient très importantes, il me semble cependant encore plus fondamental de tenter d'améliorer l'attitude des décideurs face aux projets. Pour chaque décision, les conséquences directes et indirectes sur la situation des familles, particulièrement des familles de condition modeste, devraient en effet être pesées. Par exemple: Une réduction d'impôts peut être favorable aux familles. Mais sont-elles gagnantes si un manque de recettes interdit d'élargir les structures d'accueil pour les enfants?

Un deuxième élément concerne l'utilisation optimale des ressources dont nous disposons. N'est-il pas risqué de freiner les dépenses aux postes où les effets des investissements ne se montrent qu'à plus long terme ? Est-il par exemple judicieux de limiter le soutien aux familles et aux jeunes, pour ensuite devoir créer des institutions de placement fermées pour des jeunes ayant des difficultés en milieu extra-familial ?

Un regard global n'implique-t-il pas aussi des réflexions à moyen et long terme?

5. Inscription du projet fribourgeois dans la situation nationale

Béatrice Despland, directrice adjointe de l'Institut de droit de la santé, Université de Neuchâtel

L'histoire de la politique familiale suisse retiendra sans doute l'année 2001 comme une étape porteuse d'espoirs. Chef de la Centrale pour les questions familiales, Jost Herzog écrivait alors: «Après avoir connu, de longues décennies durant, une existence fantomatique, la politique de la famille s'est muée, ces derniers mois, en objet d'étonnement faisant régulièrement les gros titres: un dynamisme faisant tache dans l'habituel ronron helvétique s'est emparé de ce domaine qui évoquait plutôt la Belle au Bois dormant»¹⁵. Quels événements marquants justifient un tel enthousiasme ?

Lors de la session de printemps, qui s'est déroulée au Tessin, trois initiatives concernant la famille furent adoptées par le Conseil national le 21 mars 2001:

- deux initiatives parlementaires au titre identique: «Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois»¹⁶;
- l'initiative parlementaire «Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial»¹⁷.

Si le thème des prestations complémentaires a donné lieu à discussion et à un vote un peu serré¹⁸, le deuxième objet de politique familiale

fut, lui, pratiquement plébiscité: la majorité fut si claire que l'on renonça à compter les voix!¹⁹

Au cours des trois années qui ont suivi l'adoption des initiatives, des développements intéressants se sont produits au niveau fédéral²⁰. Pour la première fois dans l'histoire de la politique familiale, plusieurs projets – bien qu'à des stades de développement différents – se rattachent à un concept global et devraient permettre l'instauration, au niveau fédéral, d'une protection harmonisée.

En 2001 toujours, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a décidé, par arrêté du 18 décembre 2001, de mettre sur pied une «Commission cantonale pour une politique familiale globale» (ci-après: Commission). Fondé sur deux interventions faites au Grand Conseil, le mandat donné à la Commission portait notamment sur l'élaboration d'un «concept cohérent d'aide à la famille». Publié en début d'année 2004, le volumineux Rapport rédigé par la Commission dresse l'inventaire des mesures existantes et dessine les contours d'une politique familiale harmonisée.

Elaboré dans un souci d'exhaustivité, le Rapport couvre l'ensemble des mesures concernant la famille (notamment le logement, la fiscalité, les bourses, la sécurité sociale), mais également des thématiques diverses regroupées en «réflexions sur la famille» et concernant les générations âgées, le handicap, la migration, sans oublier les familles nombreuses, l'aménagement du territoire, les transports et la problématique de la violence domestique.

En ce qui concerne plus spécifiquement la sécurité sociale entendue dans un sens large, le

¹⁵ Jost Herzog, Politique familiale: un printemps prometteur, in: Sécurité sociale 4/2001, p. 174.

¹⁶ Initiative Jacqueline Fehr, du 18 septembre 2000 (No 00.436); initiative Lucrezia Meier-Schatz, du 19 septembre 2000 (No 00.437).

¹⁷ Initiative Jacqueline Fehr, du 22 mars 2000 (No 00.403).

¹⁸ 97 voix contre 75 pour les initiatives concernant les prestations familiales pour les familles, BO CN 2001, p. 319.

¹⁹ «Abstimmung – Vote: Für Folgegeben offensichtliche Mehrheit; Dagegen Minderheit», BO CN 2001, p. 323.

²⁰ Voir ci-dessous, pt. 1.

Rapport aborde quatre volets spécifiques:

- les mesures permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle;
- les prestations sociales;
- l'information, la prévention et le conseil aux familles;
- la communication aux ayants droit et les aides administratives concrètes.

Il n'est dès lors pas sans intérêt de se demander comment s'inscrit le Rapport fribourgeois, et les propositions qu'il contient, dans le contexte fédéral sommairement présenté. Après une introduction relative aux normes internationales et à la Constitution fédérale, l'analyse portera sur les lois fédérales et cantonales concernant les allocations familiales, les prestations complémentaires, la maternité, les places d'accueil en dehors du cadre familial. Les analyses contenues dans le Rapport, et certaines propositions émanant de la Commission seront confrontées aux législations en vigueur et aux projets en cours.

5.1. Normes internationales et Constitution fédérale

5.1.1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966²¹, affirme qu'une «protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge (article 10, alinéa 1).

Par ailleurs, «une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de

temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates» (article 10, alinéa 2).

Enfin, le Pacte reconnaît le droit «de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence» (article 11, alinéa 1).

5.1.2. Constitution fédérale

La Constitution fédérale, dans sa version révisée entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, contient elle aussi des dispositions importantes pour la famille: les articles 41 et 116.

Intitulé «Buts sociaux», le chapitre 3 de la Constitution fédérale contient une seule disposition: l'article 41. Fondé sur le principe de la subsidiarité de l'Etat – par rapport à la responsabilité individuelle – le premier alinéa de cette disposition constitutionnelle prévoit que la Confédération et les cantons s'engagent notamment à ce que:

«c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;

[...]

e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables».

Sans faire appel à la subsidiarité, le deuxième alinéa prévoit notamment que «la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques (.....) de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage».

²¹ RS 0.103.1.

N'attribuant aucune compétence nouvelle à la Confédération et aux cantons, l'article 41 ne peut, par ailleurs, être invoqué directement par les ayants droit, ainsi que le précise expressément son alinéa 4: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux».

Il en va différemment de l'article 116 de la Constitution fédérale qui reprend, en fait, les principes contenus dans l'ancienne disposition (article 34^{quinquies}) concernant les allocations familiales et la maternité. Ainsi:

«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».

5.2. Lois fédérales et cantonales

5.2.1. Allocations familiales

a) Confédération

Dans ce domaine, la Confédération a fait un usage «retenu» des compétences qui lui ont été attribuées par le peuple et les cantons:

Aucune loi fédérale n'a été adoptée en ce qui concerne les allocations familiales, à l'exception

de la Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)²², dont le champ d'application s'étend aux pêcheurs professionnels²³. Cette législation fédérale est, en fait, reprise de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1944, pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, et remplacé par deux arrêtés successifs arrivant à expiration le 31 décembre 1952.

Au cours des cinquante dernières années, le Parlement fédéral a été saisi de projets intéressants, qui auraient pu déboucher sur un régime fédéral unifié. Parmi les projets les plus récents, l'initiative d'Angeline Fankhauser, déposée le 13 mars 1991²⁴, contenait des innovations importantes:

- d'une part, elle posait le principe «un enfant – une allocation» au niveau fédéral;
- d'autre part, elle prévoyait le versement de «prestations analogues aux prestations complémentaires» pour les familles dans le besoin.

Favorablement accueillie par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN), l'initiative a fait l'objet d'un projet de loi exhaustive, mis en procédure de consultation, en 1995. Il est vrai que le texte de l'initiative avait été, à cette occasion, «amputé» du deuxième volet, à savoir les prestations complémentaires (alors inclus au projet d'assurance-maternité). Les résultats de la procédure de consultation s'étant avérés plutôt négatifs, la CSSS-CN a remis l'ouvrage sur le métier et adopté le texte d'une loi-cadre.

Dans son Rapport du 28 juin 2000²⁵, le Conseil fédéral reconnaît que le projet de loi «permet de combler des lacunes et représente une mesure améliorant la situation matérielle des familles et diminuant les risques de pauvreté des familles avec enfants»²⁶. Il rappelle cependant que, l'initiative Fankhauser ayant été soumise à

²² RS 836.1.

²³ Article 14 de la Loi fédérale sur la pêche (LFSP - RS 923.0): «Les pêcheurs professionnels qui exercent la pêche à titre principal ont droit à des allocations familiales conformément aux dispositions de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture».

²⁴ Initiative Angeline Fankhauser, du 13 mars 1991 (No 91.411).

²⁵ FF 2000, p. 4422.

²⁶ FF 2000, p. 4430.

un moratoire suite à la «Table ronde» du 6 avril 1998, aucune décision financière ne peut «être prise à ce sujet jusqu'à ce que les finances fédérales soient équilibrées (objectif budgétaire 2001)»²⁷.

Le 11 avril 2003 a été déposée l'initiative populaire de Travail.Suisse «Pour de plus justes allocations pour enfant!», munie de 101 442 signatures²⁸. Reposant également sur le principe «un enfant - une allocation», l'initiative populaire demande une allocation mensuelle de 450 francs par mois au minimum (jusqu'à 25 ans pour les enfants en formation). Les prestations sont financées, d'une part, par la Confédération et les cantons et, d'autre part, par des cotisations des employeurs.

Le 3 juillet 2003, la CSSS-CN a décidé de suspendre le traitement de l'initiative parlementaire Fankhauser jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait livré le message sur l'initiative populaire de Travail.Suisse. Le Gouvernement a rendu sa décision le 18 février 2004²⁹, recommandant au Parlement de rejeter l'initiative, en raison des charges excessives qu'elle entraînerait. Il renonce, par ailleurs, à formuler un contre-projet. Le 8 septembre 2004, la CSSS-CN a soumis, au Conseil national, un rapport complémentaire assorti du projet de loi relatif aux allocations familiales³⁰. Ce projet reprend, dans les grandes lignes, le texte antérieur (1998)³¹. Considérant qu'il représente un contre-projet à l'initiative «Pour de plus justes allocations pour enfant!», le Conseil fédéral s'est déclaré favorable au projet de loi, tout en rappelant qu'il s'oppose à toute augmentation des coûts «qui pénaliserait l'économie»³². Les Chambres devraient entamer l'examen du projet de loi lors de la session de printemps 2005.

b) Cantons:

A défaut d'un système fédéral unifié, la com-

pensation de la charge de famille est assurée par une cinquantaine de régimes différents³³:

- 26 systèmes cantonaux d'allocations pour les salariés;
- 10 systèmes pour les indépendants qui ne travaillent pas dans le secteur agricole (LU, UR, SZ, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, GE) ;
- 9 systèmes cantonaux complétant - ou, en ce qui concerne Genève, remplaçant -, pour les familles d'agriculteurs, les dispositions de la LFA (ZH, FR, SH, SG, VD, VS, NE, GE, JU);
- 10 systèmes pour les indépendants qui ne travaillent pas dans le secteur agricole (LU, UR, SZ, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, GE);
- 5 systèmes cantonaux pour les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative (FR, VS, GE, JU, SH);
- réglementations particulières pour le personnel de l'administration fédérale et pour celui d'une grande partie des administrations publiques des cantons et des communes.

c) Rapport de la Commission fribourgeoise

Par les positions qu'elle soutient, la Commission se situe clairement dans la réflexion entamée dès 1992, et développée au cours de l'année 2004 au niveau fédéral: la reconnaissance du droit, pour chaque enfant, à une allocation familiale (indépendamment du statut professionnel du - ou des - parent/s). Dans un tel système, les prestations cantonales prennent un caractère subsidiaire.

La Commission requiert, par ailleurs, l'adoption de mesures permettant de remédier aux violations ou lacunes relevées par le Tribunal fédéral dans un arrêt récent³⁴, à savoir:

²⁷ Ibidem.

²⁸ FF 2004, p. 3135.

²⁹ Message relatif à l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!», du 18 février 2004, FF 2004, p. 1313

³⁰ Initiative parlementaire «Prestations familiales», Rapport complémentaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national: <http://www.parlament.ch/fi/do-kinderzulagen-bericht-sgkn-entwurf>

³¹ Le 10 novembre 2004, le Conseil fédéral s'est prononcé favorablement sur ce projet de loi fédérale.

³² Communiqué de presse du 10 novembre 2004.

³³ Tiré du document publié sur le site du Parlement: <http://www.parlament.ch/fi/do-kinderzulagen-in-kuerze>

³⁴ Arrêt du 11 juillet 2003 (ATF 129 I 265).

- une adaptation du droit cantonal à l'égalité de traitement entre parents, et
- l'élaboration d'une loi-cadre supra-cantonale susceptible de régler les problèmes de coordination entre cantons.

La première revendication a été satisfaite puisque le droit cantonal modifié permet aux parents – mariés ou faisant ménage commun – de désigner le parent qui recevra l'allocation familiale³⁵. Quant au deuxième souhait exprimé par la Commission, il est réalisé par l'application des règles contenues dans les dispositions des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. C'est la solution retenue par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité. C'est également la teneur de la disposition révisée du droit cantonal fribourgeois³⁶.

5.2.2. Prestations complémentaires

a) Confédération

Suite aux deux initiatives adoptées par le Conseil national le 21 mars 2001³⁷, la CSSS-CN a élaboré un projet de loi visant à l'introduction de prestations complémentaires pour les familles. Comprenant trois variantes qui entraîneraient des coûts évalués entre 880 et 895 millions de francs, le projet a été mis en procédure de consultation entre fin mars et fin juin 2004³⁸. Le 18 octobre 2004, la CSSS-CN relevait, dans un communiqué de presse, que le projet a bénéficié d'un «accueil largement favorable»³⁹. Les opposants estiment, quant à eux, que les coûts supplémentaires seraient «malvenus» pour les pouvoirs publics et les assurances sociales», que la pauvreté ne ressort pas à la Confédération, et que le système des

prestations complémentaires «va à l'encontre du principe de responsabilité personnelle»⁴⁰. La CSSS-CN signalait alors qu'elle reprendrait ses travaux à l'issue de la votation sur la nouvelle péréquation financière⁴¹.

b) Cantons

Seul le canton du Tessin a adopté, le 11 juin 1996⁴², une législation fondée sur le principe de prestations complémentaires ciblées qui complètent l'allocation de base (montant fixe):

- allocation complémentaire pour enfant (jusqu'à l'âge de 15 ans), qui couvre les besoins de l'enfant, sans prendre en compte les besoins des adultes;
- allocation pour enfant en bas âge qui doit, elle, assurer le minimum vital des familles avec enfants.

c) Rapport de la Commission fribourgeoise

Dans son Rapport, la Commission réserve une part importante à l'examen détaillé du système tessinois et propose de retenir un principe identique pour le canton de Fribourg, tout en plaidant pour une «approche pragmatique du modèle tessinois»⁴³ qui tienne compte des différences existant entre les cantons (notamment dans le dispositif administratif).

En regard du projet de la CSSS-CN, les options retenues par la Commission ne diffèrent pratiquement pas. En effet, la Commission attache – à juste titre – une importance particulière à la réinsertion professionnelle des mères de famille et requiert une possibilité d'accueil extrascolaire généralisée. Si une loi-cadre devait être adoptée au niveau fédéral, les réflexions menées par la Commission garderont toute leur pertinence dans la mise en œuvre du régime cantonal appliquant le droit fédéral.

³⁵ Loi sur les allocations familiales (RS 836.1), art. 8, al. 2 lit. a.

³⁶ Loi sur les allocations familiales, art. 8, al. 3.

³⁷ Voir note 2.

³⁸ Communiqué de presse de l'OFAS du 29 mars 2004 et textes de références: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2004/f/04032901.htm>

³⁹ Communiqué de presse de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 18 octobre 2004: http://www.parlament.ch/f/homepage/mm-mediennmitteilung.htm?m_id=2004-10-18_053_01

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Acceptée en votation le 28 novembre 2004.

⁴² Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (RL 6.4..1.1.).

⁴³ Rapport précité, p. 48.

5.2.3. Maternité

a) Confédération

Le 3 octobre 2003, le Parlement fédéral adoptait la révision de la Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG⁴⁴), permettant notamment l'introduction d'un congé maternité rémunéré durant 14 semaines. Acceptée par le peuple le 26 septembre 2004, la révision entrera en vigueur le 1er juillet 2005.

b) Cantons

A l'heure actuelle, douze cantons versent des prestations d'aide et d'assistance aux jeunes mères (ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, AG, TI, VD et NE). Seul le canton de Genève dispose, depuis le 1er juillet 2001, d'une véritable assurance-maternité⁴⁵: 16 semaines de congé indemnisé pour les mères professionnellement actives (salariées et indépendantes)⁴⁶.

c) Rapport de la Commission fribourgeoise

L'assurance-maternité ayant fait l'objet d'une initiative cantonale (16 semaines de congé rémunéré), et figurant expressément dans le texte de la nouvelle Constitution fribourgeoise⁴⁷, il n'est pas surprenant que la Commission ait accordé une attention particulière à la protection des mères et posé, comme objectif prioritaire, l'adoption d'une assurance-maternité dans le canton de Fribourg.

L'acceptation, par le peuple, d'un régime fédéral ne permet pas de considérer que la question du congé maternité est définitivement réglée:

- d'une part, le droit fédéral ne prévoit aucune indemnisation en cas d'adoption (contrairement au régime genevois, par exemple, et au principe clairement posé dans la Constitution fribourgeoise révisée);

- d'autre part, la durée d'indemnisation retenue au niveau fédéral est inférieure à celle prévue dans le droit genevois et revendiquée dans l'initiative fribourgeoise.

La question des compétences résiduelles des cantons revêt dès lors une certaine importance. A teneur de l'article 16h de la LAPG, les cantons peuvent, en complément aux prestations prévues par le régime fédéral, «prévoir l'octroi d'une allocation de maternité plus élevée ou de plus longue durée et l'instauration d'une allocation d'adoption et prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières».

Dans ce cadre clairement délimité, les compétences cantonales restent entières. Une protection qui comblerait la lacune fédérale en matière d'adoption et/ou compléterait les prestations du régime fédérale est donc possible. Le choix est, là, d'ordre politique.

Par ailleurs, l'instauration d'un congé de paternité et d'un congé parental, ainsi que le revendique la Commission garde toute sa pertinence.

5.2.4. Places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial

a) Confédération

Suite à l'adoption de l'initiative portant sur cet objet, le 21 mars 2001⁴⁸, le Parlement a adopté, le 4 octobre 2002, la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants⁴⁹. Entrée en vigueur le 1^{er} février 2003, la nouvelle loi fédérale est fondée sur l'article 116, alinéa 1 de la Constitution fédérale. Elle prévoit que la Confédération alloue, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extra-familial. Le versement de ces aides financières est toutefois soumis à la condition que les cantons, collectivités locales de droit public, employeurs

⁴⁴ RS 834.1.

⁴⁵ Loi sur l'assurance-maternité (LAMat), du 14 décembre 2000 (RS J 5 07).

⁴⁶ Sont évidemment réservées les dispositions cantonales (et fédérales) prévoyant un congé maternité pour les employées de l'Etat.

⁴⁷ Constitution du canton de Fribourg (révisée), art. 33, al. 2.

⁴⁸ Voir note 3.

⁴⁹ RS 861.

ou autres tiers fournissent une participation financière appropriée⁵⁰.

b) Cantons

L'aide financière prévue par le droit fédéral ne saurait se substituer aux mesures prises par les cantons qui, non seulement, gardent leur pertinence, mais appellent des développements en regard des besoins non satisfaits dans un grand nombre de cas.

Les législations adoptées par les cantons, et plus particulièrement par les cantons romands, ne se prêtent pas aisément à la comparaison: taux de financement et type de mesures financées (salaires, formation, matériel éducatif p.ex.), le cas échéant répartition des charges entre canton-communes différent de manière sensible.

c) Rapport de la Commission fribourgeoise

L'objectif visé par le régime cantonal fribourgeois est, comme les autres régimes d'ailleurs, identique à celui qui est expressément relevé à l'article 1 de la Loi fédérale: aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation.

Les mesures préconisées au niveau cantonal visent toutes à la réalisation de cet objectif, tout en accordant une attention particulière à la rentabilité fiscale des crèches. Aux propositions touchant les parts respectives du canton et des communes, mais aussi la participation financière des parents s'ajoutent des revendications concernant les horaires scolaires. Compte tenu des développements tendant à une harmonisation des prestations sociales au niveau fédéral, la question des modalités de prise en charge des enfants dans le cadre scolaire va devenir un thème important dépassant largement le cadre cantonal.

5.3. Aperçu de quelques mesures cantonales

5.3.1. Information, accompagnement

Dans son Rapport, la Commission voue une attention particulière à l'examen de mesures qui s'avèrent indispensables dans le cadre d'une politique familiale bien comprise: l'information, la prévention et le conseil aux familles et aux jeunes. L'inventaire des institutions et organes susceptibles de dispenser informations et/ou conseils témoigne de la diversité et de la richesse des ressources existantes. Mais, comme le rappelle la Commission, derrière cette «apparente luxuriance du réseau institutionnel fribourgeois» se cachent des limites inhérentes aux conditions de travail qui caractérisent ces organismes et «souvent affectent, de façon importante, l'accessibilité de ces services aux familles»⁵¹.

Ces constats sont intéressants dans la mesure où ils rejoignent des préoccupations à l'échelle européenne. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe⁵² a érigé «l'accès aux droits sociaux» en thématique de sa Conférence des 14 et 15 novembre 2002. A l'issue de ses travaux, la Conférence a adopté la «Déclaration de Malte»⁵³ par laquelle, notamment, elle...

«... en appelle aux gouvernements et autres partenaires politiques, sociaux et économiques: Pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques favorisant l'accès aux droits sociaux, en s'inspirant des principes suivants:

- Egalité de traitement, en réservant une attention particulière à l'égalité entre les femmes et les hommes;
- Orientation des services vers les besoins des usagers;

⁵⁰ Art. 1, al. 2.

⁵¹ Rapport, p. 112.

⁵² La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis le 6 mai 1963.

⁵³ Voir le site: http://www.coe.int/T/F/Coh%20E9sion_sociale/Politiques_sociales/04.Activit%20E9s/1._Acc%20E8s_aux_Droits_Sociaux/5._Evenements/04_F%20DECLARATION%20DE%20MALTE%20FINALE.asp

- Participation des usagers et renforcement de l'autonomie et des capacités des usagers;
- Solidarité;
- Partenariat;
- Utilisation optimale des ressources disponibles;
- Intégration des prestations et des services;
- Qualité et accessibilité des services;
- Transparence;
- Suivi et évaluation».

Dans ce contexte, l'accès à l'information et, partant, à l'exercice des droits sociaux, n'apparaît pas seulement comme une facilité administrative, mais bien comme une mesure garantissant le respect des droits fondamentaux. Comme le rappelle le texte de la «Déclaration de Malte», «l'accès effectif aux droits sociaux de tous, et en particulier des plus démunis et des plus vulnérables, est essentiel à la jouissance des droits humains».

En proposant, au terme de ses réflexions, la mise sur pied d'une structure qui pourrait prendre la forme de «guichet famille», la Commission inscrit bel et bien ses réflexions dans un contexte européen. Au nombre des mesures préconisées, la Conférence du Conseil de l'Europe recommande, en effet, de «veiller à une intégration optimale des services et des prestations offertes, notamment par une meilleure répartition et coordination des compétences».

5.3.2. Familles et générations âgées

Dans son Rapport, la Commission examine la situation de nombreux couples qui ont, d'une part, un père ou une mère dépendant-e et, d'autre part, des enfants ou petits-enfants auxquels ils consacrent du temps. Une femme sur cinq au moins vivrait cette situation «et devrait surmonter les incompatibilités entre les exigences professionnelles et le soin aux générations âgées»⁵⁴. En terme économique, cette aide fournie bénévolement aux personnes âgées dépendantes peut être estimée, en Suisse, à

13, voire 15 milliards de francs⁵⁵. L'incidence de cette réalité sur la sécurité sociale, et la politique familiale en particulier, ne peut être ignorée. Dans l'assurance-vieillesse et survivants, depuis le 1^{er} janvier 1997, le fait de s'occuper d'un proche parent dépendant donne droit à des «bonifications pour tâches éducatives». Dans certaines branches d'assurances sociales, la prise en charge – par le conjoint – de soins dispensés à l'époux ou à l'épouse peut être indemnisée (par exemple dans l'assurance-accidents). L'assurance-maladie, en revanche, limite expressément sa prise en charge aux soins fournis par des prestataires de soins reconnus par la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

Dans le cadre de l'assurance-maladie, les projets de révision en cours vont très nettement dans le sens d'une limitation des prestations à charge de l'assurance et, partant, d'un report sur la sphère privée, voire le système des prestations complémentaires pour les personnes dans le besoin. Ce report ne fera qu'aggraver la situation rappelée, avec pertinence, par la Commission fribourgeoise.

5.4. Conclusions

Remarquable synthèse des systèmes et régimes existants, le Rapport élaboré par la Commission s'inscrit dans une véritable réflexion de politique familiale au sens novateur du terme. La recherche d'harmonisation des normes en vigueur, et d'amélioration des structures actuelles répond au souci de sauvegarde des droits fondamentaux des familles concernées. A juste titre, les propositions formulées au titre de la sécurité sociale maintiennent un «socle» de protection universelle, sur lequel viennent se greffer des prestations ciblées, complémentaires, pour les familles vivant dans la précarité. Le faisceau des domaines couverts (logement, bourses d'études, p.ex.) donne à la sécurité sociale sa véritable dimension. Sous-jacent ou clairement évoqué, le ciblage des prestations n'est jamais conçu comme un système appelé

⁵⁴ Rapport, p. 139.

⁵⁵ Ibidem, et références

à se substituer aux prestations d'assurances sociales. Cette position mérite d'être explicitement soulignée, car elle s'inscrit dans la ligne des plus récents travaux concernant les «oubliés de la protection sociale»⁵⁶ et correspond à une position soutenue, maintenant, au niveau fédéral, notamment par l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale⁵⁷.

Dans le Rapport qu'il a rendu sur les Défis 2003-2007⁵⁸, ce dernier relève notamment que les régimes actuels de la sécurité sociale helvétique sont peu – voire pas du tout – adaptés à la couverture de risques structurels qui résultent de l'évolution économique et sociale. L'aide sociale tend ainsi, de plus en plus souvent, à servir d'ultime «filet de sécurité», c'est-à-dire à constituer une assurance de base pour les personnes non couvertes ou insuffisamment couvertes par le système de sécurité sociale». Or, ces systèmes de protection subsidiaires, qui n'offrent pas les mêmes garanties que les assurances sociales, chargent fortement les cantons et communes, tout en entraînant des inégalités de traitement. Une question se pose dès lors: Convient-il d'envisager «le passage à un système de sécurité sociale subsidiaire, fondé sur la clause

du besoin ou sur le principe d'un impôt négatif sur le revenu (qui remplacerait l'AVS, l'AC et l'aide sociale)?». A cette question, l'Etat-major répond par la négative. Cette solution, affirme-t-il, «impliquerait un changement radical de système et partant une grande insécurité ainsi que des répercussions potentiellement très importantes sur le plan politique. Un versement sélectif des prestations, par exemple, mènerait à une acceptation sélective et donc à une société à deux vitesses»⁵⁹...

Dans le discours qui accompagnait la publication du Rapport sur les familles, le 31 août 2004, le Conseiller fédéral Pascal Couchepin exprimait le souhait qu'un «vaste débat sur la politique familiale durable s'instaure, car la politique familiale est une politique sociétale au meilleur sens du terme»⁶⁰. Le Rapport émanant de la «Commission cantonale pour une politique familiale globale», les analyses, réflexions critiques et propositions qu'il contient, constitueront des éléments importants, voire déterminants, dans les discussions relatives à l'adoption de normes fédérales, longuement attendues, en faveur des familles.

⁵⁶ Stéphane Rossini, Brigitte Baudraz, Les oubliés de la protection sociale, Lausanne, 2004.

⁵⁷ Cet Etat-major a notamment pour mission de procéder à une réflexion critique et constructive de la politique gouvernementale en vue des défis futurs.

⁵⁸ Défis 2003 – 2007, Rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale: <http://www.admin.ch/ch/f/cf/herausforderungen/documents/0gesamtbericht.pdf>

⁵⁹ Rapport précité, p. 57.

⁶⁰ Rapport sur les familles 2004 – Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Berne, 2004, p. 7.

6. Politique d'égalité et politique familiale: convergences et divergences

Patricia Schulz, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

6.1. Introduction

La politique familiale et la politique de l'égalité entre femmes et hommes sont toutes deux confrontées à la modification des rôles des femmes et des hommes, à des définitions plus fluides et mouvantes de ces rôles, à une diversification des types de famille, à une augmentation du nombre des divorces, de l'activité économique des femmes, y compris des mères de jeunes enfants, à une amélioration de la formation des femmes et à une reconnaissance croissante de la place des femmes dans la sphère publique, y compris la politique. Cependant, si **l'égalité formelle** est presque entièrement réalisée, **l'égalité matérielle**, dans la vie quotidienne, est encore très en retard. Par exemple, il n'y a plus d'obstacles à l'accès des filles/femmes à toutes les formations, mais les choix de formation restent stéréotypés, et les femmes sont moins bien récompensées que les hommes de leurs efforts de formation: rappelons que l'écart de salaires entre femmes et hommes se creuse plus le niveau de formation et le niveau hiérarchique est élevé! Et en matière de politique familiale, nous avons de nombreux défis devant nous, après la récente victoire en matière de congé maternité. Enfin, relevons que **ces deux approches** sont inextricablement liées et **concernent tout autant les hommes que les femmes**, dans une constante redéfinition des rôles. Les campagnes *fairplay-at-home* et *fairplay-at-work*, initiées par le Bureau fédéral

de l'égalité entre femmes et hommes ont précisément tenté d'illustrer qu'il s'agit de questions qui nous concernent tous⁶¹.

6.2. Divergences

Je voudrais ici en traiter deux.

1. Alors que la politique de l'égalité a été depuis ses débuts une politique émancipatrice en Suisse, la politique familiale n'a pas eu d'emblée cet objectif. Une longue période durant, elle a plutôt visé le **soutien** si ce n'est exclusif, du moins principal à la **famille classique traditionnelle**, accordant la primauté au modèle traditionnel du mariage dirigé par le mari, chef de famille et seul responsable de l'entretien financier de la famille, et son épouse, au foyer, responsable du ménage et des enfants. Des traces de ce modèle demeurent, par ex. dans la réglementation sur les allocations familiales, qui continue selon les cantons à pénaliser les couples où les deux parents travaillent à temps partiel, par rapport aux couples où seul le mari est salarié, à 100%. Une autre trace réside dans le système d'imposition que nous connaissons au niveau fédéral et cantonal, avec l'addition des revenus des deux membres d'un couple et pour conséquence la pénalisation du deuxième revenu, en général celui de la femme, en raison de la progressivité de l'impôt. Plutôt que d'empêcher le problème dans une perspective véritable d'égalité, soit par l'imposition individuelle du mari et de la femme, une majorité du parlement a tenté, dans le paquet fiscal refusé en votation populaire en février 2004, de replâtrer le système en l'aménageant au moyen de déductions diverses. Au nom de la famille – mais laquelle?

⁶¹ www.fairplay-at-home.ch et www.fairplay-at-work.ch

En revanche, la **politique de l'égalité** a eu dès ses débuts une ambition **émancipatrice**. Elle a recherché d'emblée à accorder aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes. Il suffit de rappeler les efforts pour introduire le droit de vote des femmes, étendre le principe constitutionnel de l'égalité aux relations entre les femmes et les hommes, réviser le droit de la nationalité, le droit matrimonial et le droit du divorce. Au plan cantonal, l'effort pour que les plans d'étude soient les mêmes pour filles et garçons, en d'autres termes qu'elles cessent de faire de la couture quand eux font des maths... Que cette approche formelle soit insuffisante est maintenant reconnue au niveau juridique, puisque notre Constitution précise que le principe d'égalité recouvre l'égalité dans les réglementations comme dans la vie quotidienne, et prévoit que pour cela, des mesures spécifiques peuvent être prises, pour les filles/femmes comme pour les garçons/hommes. Un des exemples en est les aides financières prévues par la loi sur l'égalité et qui permet à la Confédération de financer des programmes de promotion de l'égalité entre femmes et hommes et des services de consultation, concernant l'égalité dans la vie professionnelle⁶².

2. Mon deuxième point est plutôt une interrogation. On peut se demander si une autre divergence existe à l'heure actuelle, à savoir une **légitimité politique** plus élevée de la politique familiale que de la politique de l'égalité, comme si l'égalité formelle était atteinte et qu'en pratique, les éléments non réalisés n'étaient pas si importants que cela alors qu'il conviendrait encore de faire un effort en matière de politique familiale. Des mesures de soutien à l'égalité dans la formation professionnelle et tertiaire ont cependant été prises. Elles concernent la promotion de l'égalité des chances en matière d'apprentissage, dans les universités, les écoles polytechniques fédérales, les hautes écoles spécialisées et dans le domaine de la recherche; elles ont donné des

résultats très intéressants. Et dans le domaine politique, les nombreuses réactions qui ont suivi, en décembre 2003, la non réélection de Ruth Metzler et la non élection de Christine Beerli au Conseil fédéral, nous montrent qu'un consensus se dessine sur la nécessité d'une certaine représentation des femmes dans la vie politique, même si le peuple et les cantons ont refusé en 2000 d'introduire des quotas qui auraient garanti la parité dans les autorités fédérales (exécutives, législatives et judiciaires).

6.3. Convergences

Les convergences me paraissent beaucoup plus nombreuses que les divergences. J'en relèverai sept.

1. Tout d'abord, les deux types de politiques ont un **caractère** dit **transversal**: politique de l'égalité et politique familiale ne sont pas cantonnées à un domaine étroit, mais concernent de nombreux domaines: emploi, politique, logement, formation, fiscalité, assurances sociales, etc. Elles concernent donc des *ensembles* de normes, de programmes, de budgets et de pratiques, ou encore d'acteurs, par exemple, la Confédération, les cantons, les communes, les employeurs, les organisations non gouvernementales, etc. Pour agir intelligemment et durablement, ces acteurs doivent prendre en compte les besoins des familles ainsi que ceux de tous leurs membres, dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes ces mesures de l'État. Les entreprises sont aussi interpellées, par exemple afin d'organiser le travail d'une façon compatible non seulement pour les hommes mais aussi pour les femmes: il s'agit en bref de tenir compte des responsabilités familiales et sociales.
2. Ensuite, le **fédéralisme** joue un rôle très important, avec ses avantages et désavantages. Beaucoup des thèmes de politique familiale et de politique d'égalité relèvent

⁶² www.equality-office.ch/f/finanzhilfe.html; www.topbox.ch/

des cantons. Parmi les avantages, notons la possibilité d'expérimenter dans les cantons qui sont, plus tôt que d'autres, prêts à tenter une expérience, telle que le droit de suffrage des femmes, ou plus récemment, des mesures concrètes contre la violence conjugale, le développement des crèches ou des horaires bloc scolaires, ou encore une assurance-maternité.

Parmi les désavantages, relevons la **disparité** crasse de situation selon le canton de domicile. De ce fait, l'égalité entre femmes et hommes prévue par la Constitution fédérale connaît une traduction législative et pratique très variable. Le Tribunal fédéral ne garantit qu'une uniformisation limitée et à condition que quelqu'un se plaigne jusqu'à lui pour faire reconnaître l'existence d'une inégalité inacceptable. Le Conseil fédéral ne peut donner d'instructions aux cantons pour les domaines relevant de leur compétence.

On peut se demander combien de temps encore cette **variabilité** sera acceptée dans un Etat de droit. Elle a été déjà **critiquée** à plusieurs reprises par les différents Comités de l'ONU chargés de vérifier comment la Suisse respecte les engagements qu'elle a pris en ratifiant les traités importants pour notre domaine: pactes sur les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que sur les droits civils et politiques, conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et sur les droits des enfants. Ceci concerne aussi bien les prestations et mesures relevant de la politique familiale que les mesures en matière d'égalité.

3. Dans les deux cas, la Suisse a manqué ou **manque de politique globale**, ce qui est à relier au fédéralisme ainsi qu'aux résistances nombreuses à une intervention de l'Etat, en particulier dans la sphère privée. Ceci vaut par exemple pour l'extension de la prise en charge externe des enfants comme pour la violence dans le cadre des couples. Il a fallu une trentaine d'années pour que le système politique reconnaisse

ici une responsabilité de l'Etat, cantonal ou fédéral. Dans le premier cas pour créer des conditions cadre plus admissibles, qui commencent à permettre aux femmes de devenir des actrices normales du monde du travail rémunéré. Dans le deuxième pour faire cesser l'impunité envers la violence exercée dans la sphère privée, qui devrait être en théorie protectrice, mais ne l'est pas nécessairement. Ceci explique aussi la résistance des employeurs à l'adoption de la Loi sur l'égalité (LEg) et l'absence de possibilité, pour une autorité étatique, d'intervenir, même en cas de soupçon de discrimination dans une entreprise.

4. Les deux politiques sont confrontées aux **mêmes défis** issus des profondes modifications sociales en cours, avec le questionnement croissant sur les rôles en tant que femmes ou en tant qu'hommes, avec la participation de plus en plus élevée des femmes sur le marché du travail et plus généralement dans la sphère publique, même si elles demeurent très sous-représentées dans les étages supérieurs du monde économique ou dans la politique. De ce fait, ces deux politiques sont aussi exposées à des approches extrêmement variables, selon les orientations idéologiques et les valeurs mises en avant: une survalorisation de la famille traditionnelle (tendance UDC) coexiste avec une approche respectueuse de la diversité des formes de famille (tendance PS, PDC, PRD). L'idée que la place des femmes est à la maison – ou en tout cas qu'elles demeurent les principales responsables de la sphère privée et que l'Etat n'a rien à imposer dans le domaine de la petite enfance ni dans les relations de travail – coexiste avec la vision d'une participation équitable des hommes et des femmes dans les deux sphères, privée et publique.
5. Dans les deux cas aussi, les **lourdeurs** traditionnelles du **système politique** suisse retardent les changements et obligent à focaliser durablement les efforts sur l'adoption de mesures qui apparaissent dans les autres pays européens de l'Ouest comme des évidences; le congé maternité payé

en est un exemple, ou encore la révision du droit matrimonial et du droit du divorce, révisions réalisées des décennies après les autres pays européens.

6. La question des **ressources** se pose, certes à des échelles différentes, selon les mêmes termes. Quand la situation économique est bonne, il faudrait s'abstenir de toute mesure qui risquerait de pénaliser le boom économique, et quand elle est mauvaise, il faut par définition éviter tout ce qui pourrait encore la péjorer... En d'autres termes, on manque d'une forte volonté politique et d'argent dans les deux cas. On ne voit pas – ou l'on refuse d'admettre – que les sommes qui devraient être accordées dans ces domaines sont bien souvent des investissements rentables. Par exemple, la création de places de crèche génère des revenus pour l'Etat, grâce à la possibilité pour les femmes de travailler ou de travailler plus, et par conséquent d'être imposées sur un revenu plus élevé, et de payer des cotisations sociales elles aussi plus élevées. Elle permet aussi que les dépenses de formation en faveur des femmes soient valorisées correctement. Autre exemple, le coût de la violence pour la Confédération, les cantons et communes est estimé à 400 millions de francs par an. Ceci n'inclut pas les pertes de l'économie. Les 15 maisons pour femmes battues qui existent en Suisse ont eu en 2003 un budget total d'environ 10.7 millions de francs. La prévention entraînerait des économies substantielles.
7. Autre convergence, l'accent mis désormais sur des **thèmes communs** considérés comme relevant tout autant de la politique familiale que de la politique d'égalité, dont la conciliation des activités familiales et professionnelles. Elle est revendiquée et promue par de nombreux acteurs et actrices, qui tous la voient comme une clé, pour résoudre nombre de problèmes: taux de natalité en chute libre, financement à long terme des assurances sociales, égalité dans les faits, y compris dans la fiscalité ou pour l'accès aux postes à responsabilité des femmes, valorisation de la bonne formation des

femmes, possibilité de travail à temps partiel sans pénalisation dans les chances de carrière ni les assurances sociales.

Relevons que certains sujets ont été traités exclusivement sous l'appellation de la politique familiale, souvent pour des raisons de «marketing», parce qu'il est plus facile de convaincre avec une argumentation fondée sur la famille que sur l'égalité entre femmes et hommes, laquelle est souvent plus contestée, moins légitime.

6.4. Conclusion

Dans l'ensemble, pour une majorité des acteurs politiques au sens large, politique de l'égalité et politique familiale tendent à se rapprocher ou même à se recouvrir totalement, selon les sujets. Par exemple, tous les bureaux de l'égalité, même ceux qui ne sont pas explicitement chargés des questions familiales, soutiennent depuis des années la conciliation du travail familial et professionnel, voyant dans le partage des tâches rémunérées et non rémunérées la clé à l'égalité matérielle entre femmes et hommes.

On assiste ainsi à une **fusion partielle des politiques de l'égalité et de la famille**, dans tout le domaine qui concerne la conciliation des activités familiales et professionnelles telle que comprise par une majorité des acteurs politiques et par certains des acteurs économiques. Une des principales revendications est de donner aux couples la possibilité de choisir la manière dont ils vont organiser leurs relations et en particulier leur partage des activités rémunérées et non rémunérées. Ceci rejoint pleinement la politique d'égalité qui a, de façon générale, pour but de donner à chaque individu la possibilité de développer tous ses talents, sans rester figé dans des stéréotypes qui le limitent, simplement sur la base de son appartenance de sexe.

L'Etat est mis face à une **responsabilité d'action**, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Et les **moyens** doivent être à la mesure de l'enjeu, par exemple structures, impôts, marché du travail. La **volonté politique** est comme toujours, indispensable. Elle

seule permet la mise à disposition des ressources nécessaires à mettre en œuvre les discours souvent généreux. Notre **fédéralisme** doit aussi être mis en question: s'il ne s'avère pas capable de garantir des conditions à peu près équivalentes en matière de politique d'égalité et de politique familiale, quel que soit le canton de domicile, il faudra accepter de transférer à la Confédération des responsabilités additionnelles.

Enfin, puisque nous célébrons ses dix ans, je voudrais souhaiter longue vie et bon vent au Bureau de l'égalité et de la famille. Le canton de Fribourg a d'emblée choisi de réunir ces deux thématiques, bravo à lui; encore faudra-t-il qu'il garantisse à long terme à ce Bureau les moyens nécessaires à la responsabilité qu'il lui confie, à savoir s'occuper durablement de l'ensemble de sa population!

7. Entreprises, administrations et familles: vers une nouvelle réalité?

Daniel Huber, lic. phil. I, membre de la direction du bureau UND Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen⁶³

Concilier vie professionnelle et vie familiale, ce thème fait l'objet depuis des années d'un large débat. Il fait surtout couler beaucoup d'encre. On ne compte plus les déclarations, brochures, livres, enquêtes et études qui mettent en avant les avantages, pour les femmes et les hommes mais aussi pour les entreprises, d'un rapport équilibré entre famille et profession, compte tenu des besoins et intérêts de chacun. Parmi ces avantages, mentionnons par exemple:

- La possibilité, pour les femmes et les hommes, d'évoluer dans plusieurs contextes de vie ayant chacun leurs exigences, de diversifier leurs expériences, de se développer.
- En plus de leurs compétences professionnelles, les travailleurs et les travailleuses qui ont charge de famille développent encore d'autres compétences, comme l'aptitude à travailler en équipe, l'initiative, des capacités organisationnelles, une certaine résistance au stress, de l'empathie, etc.
- Le devoir de subvenir financièrement à la famille est partagé, comme le sont les responsabilités dans le domaine exigeant de la prise en charge et de l'éducation des enfants. La compréhension et le respect à l'égard des diverses ac-

tivités du partenaire ou de la partenaire augmentent; la relation entre partenaires s'en trouve renforcée et la qualité de vie améliorée.

- Des conditions de travail favorables à la famille incitent les travailleurs et les travailleuses à davantage de fidélité envers l'entreprise; ils ne doivent pas de manière temporaire ou définitive quitter leur emploi pour raison de famille.
- Les enfants font l'expérience d'un père présent, ce qui leur permet de construire une relation avec les deux parents, basée sur l'égalité, et de se familiariser avec les sphères des deux sexes.
- Un climat de travail pro-famille confère à l'entreprise une bonne image dans l'espace public.

7.1. C'est dans la vie quotidienne que le bât blesse ...

On le voit, les avantages sont évidents pour l'entreprise et pour la famille. Pourtant, la pratique ne suit pas. Les couples qui décident de partager travail professionnel et travail familial sont encore relativement peu nombreux⁶⁴. Le travail familial continue d'être «l'apanage» des femmes, même lorsqu'elles travaillent à l'extérieur. Et de nombreuses entreprises et administrations continuent d'attribuer les postes à responsabilités aux personnes travaillant à plein temps, fermant les yeux sur le potentiel d'une «économie familiale».

La répartition stéréotypée des rôles est profondément ancrée; elle ne fait pas l'objet d'une réflexion plus poussée et empêche une division

⁶³ *UND* est un bureau de consultation spécialisé dans le domaine de la conciliation entre travail familial et travail professionnel, avec des antennes à Lucerne, Berne, Bâle et Zurich. *UND* conseille les hommes et les femmes, les entreprises, les administrations, les institutions de formation et les associations sur toutes les questions relatives au thème «concilier profession et famille». En outre, *UND* propose à ces groupes cibles des offres de formation et des projets concrets. Dans les entreprises et les administrations surtout, ce bureau examine et évalue des concepts et des règlements (par exemple, dans les domaines du développement du personnel, du temps de travail et de l'embauche) et dresse des bilans sur le climat famille et profession. Le Bureau fédéral pour l'égalité entre femmes et hommes accorde un soutien financier au bureau spécialisé *UND* en vertu de la loi sur l'égalité. Pour plus d'information: www.und-online.ch

⁶⁴ Office fédéral de la statistique: *Auf dem Weg zur Gleichstellung?* Ed. Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes 2004

du travail entre partenaires. Les modèles de carrière professionnelle continuent de s'orienter d'après des parcours professionnels ininterrompus et une répartition traditionnelle des rôles entre famille et travail: la capacité professionnelle reste synonyme d'une disponibilité permanente. Difficile dans ces conditions de rester dans la course lorsque l'on doit s'occuper d'enfants ou de proches à la maison.

«Je ne vois pourquoi ma femme travaillerait, je gagne assez!». Cette remarque est fréquente chez les hommes qui ne se rendent pas compte à quel point, le cas échéant, il sera difficile pour leur partenaire de se réinsérer dans le monde du travail. Même son de cloche du côté des employeurs: *«Un climat d'entreprise propice à la famille? Nos clients ne s'en soucient pas.»*, ou *«Nous n'avons pas de problèmes de recrutement pour l'instant».*

Ces déclarations révèlent toute la difficulté d'amorcer des processus de changement, surtout lorsque leur utilité et leurs effets ne sont reconnus qu'après de longues années. C'est sans doute la raison pour laquelle les entreprises préfèrent le plus souvent opter (et encore parfois à contrecœur) pour des mesures ponctuelles, coûteuses et compliquées, plutôt que d'engager un véritable changement structurel.

Tels sont quelques-uns des obstacles, objectifs et subjectifs, qui empêchent de combiner vie de famille équilibrée et activité professionnelle enrichissante, et entravent la mise en pratique de nouveaux modèles.

Pour permettre aux femmes et aux hommes de mieux concilier les deux sphères, il faut agir aussi bien au niveau individuel qu'à celui de l'entreprise (sans compter le niveau politique et social). Divers modèles et variantes sont possibles, à la maison et au travail. Comme il ressort de notre expérience, les hommes et les femmes envisagent de plus en plus de partager leurs activités familiales et professionnelles. Mais ces personnes ont besoin d'aide pour mettre en pratique ce partage. Il ne s'agit pas de leur proposer tel ou tel modèle (par exemple, le partage moitié-moitié) mais plutôt de

les encourager à faire un bilan personnel, à discuter entre partenaires des désirs et idées de chacun et à ne pas se laisser décourager par des conditions-cadre a priori peu favorables (inégalité des salaires, rareté des postes à temps partiel pour les cadres, représentation traditionnelle des rôles véhiculée par les responsables hiérarchiques, etc.). Ce qui compte avant tout c'est que les deux partenaires puissent faire un choix concernant l'aménagement de leur vie commune et le partage des tâches dans la famille, et qu'ils puissent le défendre face à leur employeur.

7.2. Créer des conditions générales favorables à la famille

Une politique du personnel favorable à la famille se traduit par une panoplie de mesures différentes qui permettent aux employés, hommes et femmes, de mieux organiser le quotidien familial.

Il existe aujourd'hui une grande multiplicité de formes de vie et de famille; l'entreprise doit s'y faire. La plupart de ses collaborateurs et collaboratrices devront en effet assumer tôt ou tard des tâches éducatives et de garde d'enfants, en tant que (beaux) parents, partenaires, parrain ou marraine, etc., ou s'occuper de parents âgés, d'autres membres de l'entourage proche, etc. Dans le domaine «profession et famille», il n'y a guère de solutions toutes faites. Il est par ailleurs intéressant de noter que divers aspects ne sont même pas perçus comme relevant de ce domaine. La conciliation entre hommes et femmes constitue, en l'occurrence une tâche transversale, qui sert également au développement global de l'entreprise.

Pour avancer, il faut de la volonté, des idées et le courage d'entreprendre des changements. Il faut également des entreprises qui montrent la voie en créant des conditions de travail propices et qui sachent tirer profit des avantages d'une telle politique, à l'image de Rinco Ultrasonics AG, à Romanshorn, une entreprise de quelque 50 collaborateurs et collaboratrices.

Exemple 1: Rinco Ultrasonics AG

Il y a deux ans, les femmes de la section thurgovienne du Parti socialiste ont décerné à Rinco Ultrasonics AG le prix de l'entreprise du canton la plus favorable à la famille. Dans leur évaluation, elles ont souligné les temps de travail flexibles, tenant compte des besoins des collaborateurs et collaboratrices, le règlement d'entreprise sur le mobbing/harcèlement, une réglementation progressiste en matière de LPP et de congé maternité, ainsi qu'une sensibilité générale pour la thématique travail et famille. Stimulée par cette distinction, l'entreprise a décidé de faire un pas de plus, en collaboration avec le *bureau spécialisé UND*: révision du règlement du personnel, entretiens de développement avec le personnel, introduction d'un congé paternité payé de 5 jours, offre formelle de travail à temps partiel et de job sharing à tous les niveaux hiérarchiques pour les femmes et pour les hommes, aide aux collaborateurs et collaboratrices qui assument des tâches éducatives et de soins, congé parental non payé d'une année au maximum.

Dans son règlement du personnel, Rinco Ultrasonics AG s'engage notamment à:

- contribuer à une conciliation optimale de l'activité familiale et professionnelle pour les hommes et pour les femmes;
- tenir compte des compétences professionnelles, sociales et personnelles acquises dans les activités professionnelles, familiales et bénévoles pour l'accomplissement des différentes tâches;
- réaliser l'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, indépendamment du taux d'occupation.

De plus, et c'est très important aussi: la direction de l'entreprises encourage activement les collaborateurs et les collaboratrices à profiter de ces offres, sans doute relativement nouvelles pour certains. La crédibilité de l'entreprise s'en trouve renforcée.

Les premières expériences faites par Rinco Ultrasonics AG montrent que ces prestations, rendues publiques, se répercutent aussi positivement

sur la demande de produits et de services de l'entreprise et augmentent les chances de s'attirer des collaborateurs et collaboratrices qualifiés et motivés.

Exemple 2: l'administration cantonale de Lucerne

Il y a une année, dans le cadre d'un projet-pilote, l'Office du personnel du canton de Lucerne a proposé à deux de ses services de faire examiner leur culture d'entreprise sous l'angle de l'égalité des sexes et de la conciliation entre famille et profession. L'office a chargé le *bureau UND* de mener l'enquête auprès des deux services intéressés. *UND* s'est entretenu avec la direction et d'autres membres de fonctions dirigeantes, a passé au crible les documents de l'entreprise (par exemple, le droit du personnel, le règlement en matière de salaire, le règlement du temps de travail, les descriptifs et les mises au concours de postes, l'introduction de nouveaux collaborateurs et collaboratrices, le questionnaire de sortie, etc.) et compulsé les données sur le personnel. Pour les deux services étudiés, l'investissement a été modeste. Les entretiens ont pris une journée et ont porté sur les domaines et champs d'activités les plus divers: temps de travail, structure organisationnelle et conditions-cadre (surtout les critères d'admission), recrutement du personnel (prospection et occupation des postes), développement du personnel, culture d'entreprise et de direction, politique salariale, prestations en lien avec les obligations familiales des collaborateurs et collaboratrices, etc.

Une évaluation globale a ensuite été menée sur la base d'un catalogue de critères établi par le *bureau UND*. En conclusion, les services ont défini des marges de manœuvre, déterminé des objectifs et développé des mesures correspondantes. Les résultats ont été présentés aux deux services et remis sous forme d'un rapport écrit. Les deux services ont noté avec étonnement qu'ils avaient encore, malgré les limites des réglementations cantonales, une certaine marge d'action et ils ont relevé que certaines prestations pouvaient être qualifiées de «propices à la famille». Citons un des directeurs: «*Bien sûr, nous savions que les hommes étaient plus*

nombreux que les femmes dans les positions dominantes. Mais quand nous avons vu, sur la base du relevé des données du personnel par le bureau UND, qu'un homme sur cinq, mais seulement une femme sur vingt avait un poste à responsabilité, nous avons quand même été surpris. Nous ne nous attendions pas à une telle différence».

Au terme de l'enquête, l'Office du personnel du canton de Lucerne a invité ses chef-fe-s de service et ses cadres à un après-midi de présentation du projet. Les deux services concernés ont expliqué leur motivation et exposé les mesures qu'ils envisageaient de prendre dans un proche avenir. Le projet a éveillé l'intérêt, suscité la discussion, motivé à l'action et créé des relations amicales.

7.3. Des solutions sur mesure

Les expériences montrent que les mesures individuelles qui n'ont pas un ancrage suffisant n'ont qu'un effet très limité. Dans chaque entreprise, la situation est différente (selon le lieu, la taille, la structure du personnel, les besoins des collaborateurs et collaboratrices, etc.) et commande la mise en œuvre de mesures ad hoc. Il vaut la peine d'examiner soigneusement la situation afin de fixer des objectifs réalistes et de prendre des mesures adaptées. Comme dans tout autre domaine, un engagement véritable demande un certain investissement en ressources personnelles, financières et techniques. C'est à ce prix seulement que des mesures peuvent porter des fruits, pour l'employeur et les employé-e-s.

8. Perspectives de mise en œuvre d'une politique familiale globale

Geneviève Beaud Spang, coresponsable du Bureau de l'égalité et de la famille

Au terme du vaste inventaire décrivant, dans le champ de la politique familiale, la richesse et les lacunes du patrimoine fribourgeois et mettant en évidence d'une part la vigueur d'une vie associative engagée et, d'autre part, les sollicitations importantes qui touchent les services publics et privés attachés à la réalité des familles, il est temps de saisir les perspectives de mise en œuvre des diverses mesures nécessaires pour améliorer concrètement la vie des familles fribourgeoises. Le choix des options à prendre appartient désormais au monde politique⁶⁵. Différentes instances, plusieurs processus décisionnels et législatifs participent à ces améliorations.

La nouvelle Constitution fribourgeoise offre un premier cadre, incontournable, à travers certains principes posés par le peuple fribourgeois. Parallèlement, le Conseil d'Etat d'une part, le Grand Conseil d'autre part sont en train de profiler des options importantes pour l'avancée de certaines mesures. Enfin, les services et les milieux associatifs proches des familles s'impliquent aussi, sur le terrain, pour que la situation évolue dans le canton.

8.1. La Constitution fribourgeoise de 2004

La nouvelle Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier

2005. Dans cette perspective le Conseil d'Etat a adressé au Grand Conseil un rapport sur la mise en œuvre de la Constitution, avec le programme législatif y relatif.

Ce programme s'articule sur deux volets complémentaires⁶⁶: les projets impératifs, encore non concrétisés mais indispensables pour que la Constitution soit appliquée, et les projets facultatifs qui découlent d'un mandat constitutionnel exprimé sous la forme potestative ou les projets qui sont souhaitables notamment pour des questions de clarté juridique. On peut aussi trouver des dispositions qui ne sont pas directement applicables et qui connaissent déjà une concrétisation dans la législation, mais sous une forme que l'on pourrait améliorer.

Les projets retenus ici sont présentés dans l'ordre des articles constitutionnels concernés.

8.1.1. Les adaptations impératives⁶⁷

Trente-sept projets résultent d'un mandat impératif de la Constitution, seuls ceux qui touchent la thématique familiale et, de façon plus ou moins proche, à des dispositions abordées dans le rapport fribourgeois de la Commission cantonale pour une politique familiale globale (CPFG) sont énumérés ici.

Dans les dispositions générales:

- a. Le **développement durable** (art. 3. al. 1h Cst.), le délai d'entrée en vigueur est fixé au 1er janvier 2009. Cette notion, relativement récente correspond en outre au préambule de la Constitution⁶⁸ et «au contenu de plusieurs autres dispositions: principe de solidarité de l'activité étatique (art. 52), prévention de la précarité et aide sociale (art. 55), (...)».

⁶⁵ Voir aussi: Question familiales 1/05, «Canton de Fribourg: rapport pour une politique familiale globale», p. 52.

⁶⁶ Rapport no 170 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, 15 novembre 2004, p.4.

⁶⁷ Idem, annexe 1.

⁶⁸ Ce préambule précise: «...Conscients de nos responsabilités envers les générations futures. (...)»

Parmi les droits fondamentaux et droits sociaux:

- b. **Le droit à l'information**, celui-ci concerne notamment la consultation des documents officiels (art. 19). La loi devra aussi – parmi d'autres exigences – «mettre en application l'art. 88 sur l'information du public par les autorités (...) La transparence est d'ailleurs hissée au rang de principe de l'activité étatique par l'article 52»⁷⁰.
- c. La **maternité** (art. 33 / art. 148 Cst.) Il s'agit de l'élaboration d'une loi sur les prestations dues aux mères sans activité lucrative et aux mères adoptives⁷¹.

Dans les tâches publiques:

- d. **L'encouragement à la construction de logements et à l'accès à la propriété** (art. 56 al.2 Cst.). Le Conseil d'Etat précise que cette disposition ne saurait se rapporter uniquement aux tâches de la Confédération, mais désigne bien l'Etat cantonal⁷².
- e. La **politique globale de la famille** (art. 59 et 60 Cst.). Il s'agit d'élaborer diverses dispositions d'application selon un délai d'entrée en vigueur fixé au 1^{er} janvier 2009.

Voici intégralement ces articles constitutionnels:

Art. 59 Famille

a) principes

¹ L'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles dans leur diversité.

² L'Etat développe une politique familiale globale. Il crée des conditions cadres permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

³ La législation doit respecter les intérêts des familles.

Art.60 b) Mesures

¹ L'Etat met en place un système de prestations en faveur de chaque enfant.

² Il octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens sont insuffisants.

³ En collaboration avec les communes et les particuliers, l'Etat organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.

Le Conseil d'Etat commente ces options: «Les articles 59 et 60 constituent un dispositif de politique familiale qu'il s'agit de mettre en œuvre. La Commission cantonale pour une politique familiale globale y apporte déjà des réponses dans son rapport récemment publié. La législation devra s'enrichir de normes débouchant sur la création de conditions cadres permettant de concilier la vie professionnelle et familiale. (...) Elle devra également mettre en place un système de prestations en faveur de chaque enfant (...): le versement d'allocations familiales aux seuls enfants de personnes salariées ne sera plus possible. A cela s'ajouteront des prestations complémentaires pour enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants (...). Enfin l'Etat devra organiser l'accueil de la prime enfance et éventuellement un accueil parascolaire, ce qui impliquera une reconsidération de la répartition des tâches avec les communes (...). Ce volumineux dossier pourra entraîner la modification de plusieurs actes législatifs ou l'élaboration d'une nouvelle loi. C'est l'un des plus «interdépartementaux» puisqu'il réunit quatre

⁶⁹ Idem, p. 4.

⁷⁰ Idem, p. 5.

⁷¹ Idem, p. 5, voir commentaire détaillé.

⁷² Idem, p. 6.

Directions. Piloté par la DSAS (Direction de la santé et des affaires sociales), le projet intéresse aussi la DIAF (Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts) par le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF), la DICS (Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) pour les aspects parascolaires et la DFIN (Direction des finances) pour les questions de personnel de l'Etat et pour les aspects fiscaux de la politique familiale⁷³.

8.1.2. Les adaptations facultatives⁷⁴

Le Conseil d'Etat souhaite réaliser les projets dits facultatifs «dans le cadre de cette mise en œuvre, mais se réserve, précise-t-il, la possibilité de fixer parmi eux des priorités»⁷⁵. Parmi les 31 projets regroupés sous ce titre, ceux qui touchent à la politique familiale globale et au rapport fribourgeois de 2004 sont retenus ici.

- a. **Egalité entre femmes et hommes** (art. 9 al. 2 Cst.). Il s'agit de l'élaboration de dispositions d'application. L'alinéa 2 de cet article «charge l'Etat et les communes de veiller à l'égalité de droit et de fait entre femme et homme. Des dispositions d'application pourraient être utiles, en particulier pour l'accès à la fonction publique, élément nouveau par rapport au droit fédéral»⁷⁶.
- b. **Aide et protection particulière des enfants et des jeunes** (art. 34 al.1 et 2 Cst.). Il s'agit d'élaborer des dispositions d'application.
- c. **Droit des personnes âgées** (art. 35 et 62 Cst.). Là encore, c'est une question d'élaboration de dispositions d'application.
- d. **Respect des intérêts des familles par la législation** (art. 59. al.3 Cst.). Cet article concerne l'adaptation de la LRG (Loi portant règlement du Grand Conseil).

- e. **Intégration sociale et politique des jeunes** (art. 61 Cst.). Ce propos implique l'élaboration de dispositions d'application.
- f. **Soutien aux organisations de la société civile, notamment aux associations, délégation de tâches, encouragement du bénévolat** (art. 137 al.1 et 138 Cst.).

«Avec près de septante projets, le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution paraît impressionnant. Il promet certes des travaux considérables dans certains domaines, tels la justice ou la famille». Le Conseil d'Etat s'engage, écrit-il, «avec résolution dans le processus de mise en œuvre et espère trouver un écho favorable au Grand Conseil, dont relèvent toutes les décisions essentielles»⁷⁷.

C'est sur cette même lancée que les options du Conseil d'Etat peuvent encore être présentées ici.

8.2. Conseil d'Etat de Fribourg

«Conscient de l'importance de la famille et des services exclusifs qu'elle rend à la collectivité, mais aussi des problématiques auxquelles elle est confrontée, le Conseil d'Etat a inscrit la politique familiale parmi les objectifs prioritaires de son programme gouvernemental de législature 2002-2006». Dans ce contexte, et parmi différentes options qu'il décrit dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a, le 21 septembre 2004, pris acte du rapport que lui a soumis la Commission cantonale pour une politique familiale globale et «souligne la qualité de ce rapport qui présente un large inventaire des offres actuellement disponibles et de propositions destinées à renforcer encore la politique familiale déjà appliquée dans le canton.» Pour le Gouvernement fribourgeois, «cette palette d'améliora-

⁷³ Idem, p.6.

⁷⁴ Idem, annexe 1.

⁷⁵ Idem, p. 7

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Idem, p. 10 et 11.

tions répertoriées dans des domaines aussi variées que l'éducation, le social, l'économie ou la fiscalité vient soutenir à point nommé la réflexion menée actuellement au plan cantonal, comme au niveau fédéral, sur le développement des politiques conduites en faveur des familles»⁷⁸.

Le Conseil d'Etat trace les options fixées pour la mise en œuvre des propositions émises dans le rapport de la CPMG. Dans un premier temps, il est important, cela apparaît comme évident, de prendre en considération les adaptations rendues nécessaires par l'adoption de la nouvelle Constitution cantonale. Dans un deuxième temps, c'est l'importance d'une coordination efficace entre les Directions qui est soulignée. Ensuite, la question de la coordination de l'information aux familles est énoncée, avec la mise en place d'un «guichet des familles»⁷⁹. Dans ce but, le Conseil d'Etat se propose de mettre sur pied un Comité de pilotage composé notamment de trois membres du Conseil d'Etat⁸⁰, ainsi qu'un Comité de projet. Ces instances inter-directionnelles doivent assurer la mise en œuvre de différentes mesures énoncées dans le rapport de la CPMG et proposer, dans cette perspective, un calendrier d'application.

Le Conseil d'Etat énumère alors les premiers projets à réaliser:

- La mise en œuvre de l'assurance-maternité voulue par la nouvelle Constitution tout en tenant compte de l'introduction des mesures fédérales dans ce domaine.
- L'amélioration, dans le domaine de l'accueil extra-familial, de l'application de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, voire même une révision de cette loi.
- L'examen de l'opportunité et des possibilités d'introduction d'une deuxième année d'école enfantine permettant une scolarisation des enfants dès l'âge de 5 ans⁸¹.

Enfin, il est formulé en guise de conclusion que le Conseil d'Etat veillera «à utiliser au maximum les structures existantes dans le but de les améliorer pour atteindre une politique familiale globale et cohérente. Pour les projets nouveaux, le Conseil d'Etat devra tenir compte des possibilités financières existantes»⁸².

Ces différents dispositifs devront trouver l'aval du législatif. Il peut être pertinent de repérer maintenant les thèmes qui ont déjà retenu l'intérêt de quelques parlementaires.

8.3. Les député-e-s du Grand Conseil

8.3.1. Table ronde à l'occasion des 10 ans du BEF

Les différents partis politiques présents au Grand Conseil fribourgeois ont eu l'occasion de s'exprimer au sujet du rapport de la CPMG au moment où celui-ci a été rendu public, le 7 octobre 2004, dans le cadre du Colloque marquant les 10 ans du BEF.

Au cours de ce jubilé, une table ronde animée par le rédacteur en chef du journal La Liberté, Louis Ruffieux, a permis aux député-e-s de tous les groupes politiques du Grand Conseil de s'exprimer sur les priorités proposées par la CPMG. Ainsi, Nicole Aeby-Egger (PCS) s'est engagée à déposer une motion pour modifier la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et un postulat pour l'harmonisation des horaires scolaires. Claudia Cotting (PRD) a envisagé un postulat pour connaître l'impact économique des allocations familiales. Hugo Raemy (PS) et Albert Studer (Ouverture) ont privilégié l'initiative socialiste «pour un rabais fiscal aux familles». Gilles Schorderet (UDC) a souhaité revaloriser le travail ménager tandis que Christine Sch-

⁷⁸ Rapport n° 151 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique familiale globale, 5 octobre 2004, p. 1 et 2.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Direction de la santé et des affaires sociales
Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Ibidem.

⁸¹ Voir aussi à ce sujet le passage de la réponse du Conseil d'Etat au postulat n° 22703 sur la loi scolaire où la Conseillère d'Etat Isabelle Chassot précise qu'à la suite notamment du rapport de la CPMG, le dossier de la 2^e année d'école enfantine est en cours de réactualisation.

⁸² Rapport n° 151 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique familiale globale, 5 octobre 2004, p.3.

newly (PDC) a donné sa priorité aux accueils extrascolaires et aux jeunes à problème.

8.3.2. Interventions parlementaires

Différentes interventions parlementaires s'inscrivent dans le contexte de la préparation ou de la diffusion du rapport de la CPFPG et montrent la dynamique et les liens établis:

- **Postulat pour la création d'un service d'information pour les familles et les enfants** (Anne-Claude Demierre et Yves Menoud, 24 mars 2004)⁸³.
Le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en compte ce postulat⁸⁴, ce qui a été fait.
- **Postulat sur les écoles de jour et les temps-blocs dans les écoles publiques** (Ursula Krattinger, 16 septembre 2004)⁸⁵.
- **Postulat pour l'étude de la possibilité d'harmoniser les horaires scolaires entre les degrés** (Nicole Aeby-Egger, 14 octobre 2004)⁸⁶.
- **Motion sur les structures d'accueil de la petite enfance** (Antoinette Romanens, Nicole Aeby-Egger et 28 cosignataires, 19 novembre 2004)⁸⁷.
Le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter cette motion⁸⁸. Elle a été refusée par le Grand Conseil par 59 voix contre 34, le 21 juin 2005.
- **Motion sur les subsides et prêts de formation** (Maria-Grazia Conti, Antoinette Romanens et 12 cosignataires, 19 novembre 2004)⁸⁹.
- **Interventions de plusieurs députés lors que le Grand Conseil a pris acte du rapport de la CPFPG** (le 16 décembre 2004)⁹⁰.
- **Postulat concernant les besoins et les difficultés dans le domaine des structures d'accueil de la petite enfance** (Catherine Keller-Studer, 16 décembre 2004)⁹¹.
Accepté par le Conseil d'Etat (voir note 88), et accepté par le Grand Conseil le 21 juin 2005.
- **Postulat sur le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg** (Georges Emery, Benoît Rey, 3 février 2005)⁹².
- **Motion pour l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine, modification de l'article 33 de la Loi scolaire** (Ursula Krattinger-Jutzet, Françoise Morel, le 16 mars 2005)⁹³.
- **Postulat pour une étude globale sur la scolarité incluant également l'école enfantine** (Isabelle Joye, Anita Brünisholz Haag, le 16 mars 2005)⁹⁴.
- **Question sur la conciliation vie professionnelle-vie familiale** (Cédric Castella, 11 mai 2005)⁹⁵.

Ces interventions parlementaires participent à la réflexion en matière de politique familiale fribourgeoise, elles précisent les contours que celle-ci devrait prendre et en renforcent, d'une certaine façon, les domaines d'action repérés comme prioritaires.

D'autres partenaires, proches de la réalité des familles, alimentent non seulement les prémices

⁸³ Postulat n° 248.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 402.

⁸⁴ Réponse du Conseil d'Etat le 14 septembre 2004, Bulletin du Grand Conseil, p. 937.

⁸⁵ Postulat n° 255.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 991.

⁸⁶ Postulat n° 260.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 1350.

⁸⁷ Motion n° 079.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 1593.

⁸⁸ Le calendrier du Conseil d'Etat prévoyait le vote concernant cette modification de loi en été 2007 et sa mise en application au 1^{er} janvier 2009. Réponse du Conseil d'Etat du 26 avril 2005.

⁸⁹ Motion n° 080.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 1594.

⁹⁰ Bulletin du Grand Conseil, p. 203.

⁹¹ Postulat n° 268.04, Bulletin du Grand Conseil, p. 1873.

⁹² Postulat n° 272.05, Bulletin du Grand Conseil, p. 205.

⁹³ Motion n° 092.05, Bulletin du Grand Conseil, p. 325.

⁹⁴ Postulat n° 276.05, Bulletin du Grand Conseil, p. 332.

⁹⁵ Question n° 833.05.

du débat cantonal mais, semblant sauter cette étape, participent en pionniers efficaces à la mise en route de certains dispositifs.

8.4. Les milieux associatifs

Les milieux associatifs (de la petite enfance, mais surtout des accueils extrascolaires, les associations de parents) mais aussi certain-e-s élu-e-s dans les communes se montrent actuellement particulièrement actifs pour que des offres, au niveau local, soient créées ou améliorées. Ces mobilisations se focalisent de façon évidente sur la demande de solutions fiables et financièrement abordables en matière d'accueil des enfants hors du temps de classe, de prise en charge du repas de midi à proximité de l'école, de possibilité de devoirs surveillés, voire d'activités

extrascolaires. Cette éclosion très locale et disparate de demandes ou de solutions d'accueil extra-familial constituent une première étape qu'il faudra dépasser pour garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire afin de répondre réellement aux besoins des familles, besoins exprimés indépendamment des lieux d'habitation⁹⁶. Ces partenaires de base constituent un élan important, ils donnent vitalité et visibilité à l'expression de certains besoins des familles.

Afin de favoriser un travail de réseau, un festival des familles réunira, en automne 2005, sous l'égide du BEF, les services et les milieux associatifs actifs dans le domaine de la famille⁹⁷. Pendant un mois, les enfants et leurs familles seront ainsi placés au centre de l'attention publique.

⁹⁶ Voir à ce propos le sondage des besoins dans: Bureau de l'égalité et de la famille, Institut de recherche et de conseil dans le domaine de la famille de l'Université de Fribourg, Pro Familia Fribourg: «*Les Accueils extrascolaires dans le canton de Fribourg*», Fribourg, 2002.

⁹⁷ Festival des familles dans le cadre de l'exposition «*Nos chers petits- Joie et Exaspération*», Espace Kaléidoscope, à Fribourg, du 12.11 au 11.12. 2005.

9. Recommandations du Bureau de l'égalité et de la famille

Geneviève Beaud Spang et Regula Kuhn Hammer,
coresponsables du BEF

Le BEF reconnaît avec satisfaction, en matière de politique familiale globale, les différents signaux positifs pour le canton de Fribourg et souhaite continuer d'y participer. Dans cette perspective, il s'associe aux priorités telles qu'elles ont été développées et hiérarchisées dans le rapport de la Commission pour une politique familiale globale et souligne certaines dimensions:

- **La famille** est le dénominateur commun de nombreux faits sociaux actuels. Elle joue un **rôle central** face aux défis d'avenir de notre société (équilibre de la pyramide des âges, tâches liées au vieillissement de la population, intégration des migrant-e-s, etc.). La famille constitue en soi un domaine d'action et de réflexion politique et devrait, dans ce sens, être appréciée comme tel.
- Le BEF tient à rappeler la mise en présence de différents niveaux d'intervention qui nécessite un engagement réel de **partenaires multiples**. Une politique familiale globale implique en effet non seulement l'État, demandeur de ce rapport, mais aussi l'État-employeur, les communes, les chef-fe-s d'entreprise, les milieux associatifs, les destinataires des services. Ce premier angle de vue devrait rappeler combien l'engagement dans une politique familiale globale constitue une **tâche transversale** et souligner l'exigence d'une **approche dynamique** pour rester proche de la réalité des familles. A cet égard, quelques mesures isolées, si intéressantes soient-elles, ne suffiraient pas à elles seules à apporter une réponse cohérente en la matière. La démarche doit plutôt être comprise comme un processus appelé à évoluer sur plusieurs fronts et à s'adapter continuellement aux besoins des familles afin de les soutenir dans l'accomplissement de leurs missions.
- Dans une telle perspective, il peut être pertinent de rappeler que la mise en route des mesures touchant les différentes collectivités publiques ou le secteur privé requiert des impulsions qui ne sont envisageables que dans l'expression d'une **volonté politique affirmée** et des **moyens concrets** mis à disposition. Ainsi, pour illustration, notons que certaines mesures impliquent les communes, d'autres les milieux patronaux, ou encore simultanément différents services étatiques, etc. Spontanément, de telles mesures ne vont pas de soi et méritent une démarche active, ciblée. En clair, elles impliquent un mandat et des moyens financiers.
- La famille devrait être mieux connue dans la diversité de ses formes, dans ses évolutions et au travers des phases de vie qu'elle traverse. Un centre de compétence et d'action permettrait de mieux cibler ses besoins afin d'y répondre. Dans cette perspective, et à l'instar de la CPFG, le BEF estime que la **création d'un service de la famille placé sous la responsabilité d'une Direction du Conseil d'Etat** serait une option pertinente à retenir. Donnant suite aux réflexions de la majorité des membres de la CPFG, et doté de moyens adéquats, le BEF pourrait - le cas échéant - assumer cette tâche.
- Première priorité définie par la CPFG et objet d'un article constitutionnel, la conciliation entre les responsabilités

familiales et les responsabilités professionnelles se présente comme une requête de haute actualité dans les diverses analyses (cantonales, nationales et internationales) liées à la famille. Différentes dispositions sont à prendre pour que les parents (hommes et femmes) puissent trouver des solutions fiables et durables en la matière. Parmi elles, mais de façon non exclusive, les propositions formulées par la CPFG pour **améliorer réellement et globalement les systèmes d'accueils extra-familiaux** constituent à ce jour une urgence aux yeux du BEF. Ces offres de prises en charge doivent, sans être obligatoires évidemment, au moins être accessibles dès la petite enfance et en tous les cas jusqu'à la fin de l'école primaire, sur l'ensemble du territoire cantonal.

- Le soutien aux **familles en situation financière précaire** apparaît aussi au BEF comme une priorité incontournable. Ce fait relève aussi d'une exigence de la nouvelle Constitution cantonale. Les enfants ne doivent pas constituer une charge trop lourde pour les familles afin d'éviter qu'ils ne deviennent un facteur de pauvreté. Notre société a besoin d'enfants et devrait à cet égard s'en soucier réellement, elle devrait leur offrir les meilleures chances possibles de vie et de formation.
- En novembre 2004, le Conseil d'Etat a nommé une Commission cantonale contre la violence conjugale. Le BEF, qui co-préside cette Commission, souligne la nécessité d'une bonne coordination du travail des différentes institutions actives dans la prévention et l'intervention liées à la **violence domestique**. Les conséquences souvent existentielles de la violence familiale ne touchent pas uniquement les victimes adultes, mais impliquent aussi les enfants. Ils sont

fréquemment pris en étau entre leurs deux parents. Cela n'est pas sans incidence sur leur santé psychique et sur leur chance de développement. Le BEF soutient par conséquent la mise en œuvre d'un réel projet d'intervention dans le canton de Fribourg et souligne l'importance de lui attribuer les moyens de réalisation nécessaires.

- De nombreuses mesures ont fait l'objet d'une réflexion puis ont été évoquées dans le rapport. Elles n'ont souvent, face à certaines priorités, qu'un caractère secondaire. On relèvera par exemple **l'harmonisation des horaires** entre les différents niveaux scolaires ou encore une **information systématique aux bénéficiaires potentiels de prestations**, etc. Il serait pertinent de ne pas négliger a priori ces mesures, et de considérer l'impact important qu'elles peuvent avoir dans le quotidien des familles. Parfois même, certains de ces dispositifs ne requièrent pas d'importantes sources de financement, mais relèvent surtout d'une simple adaptation des pratiques.
- La question de la politique familiale reçoit actuellement un élan qui se traduit par l'émergence de démarches dans plusieurs cantons. Fribourg y participe dans le cadre des travaux de la COFF (Commission fédérale de coordination pour les questions familiales)⁹⁸. Le BEF estime qu'il est important que **notre canton soit un acteur de l'évolution de la société** en la matière. Une politique familiale globale permet, à l'échelon local, cantonal et national, de connaître (et de reconnaître) la composition et les enjeux de la famille:
 - elle apporte une compensation aux charges qu'impliquent les enfants et garantit leur bien-être;

⁹⁸ Rencontres des responsables des cantons pour les questions familiales. Bâle février 2004 et Genève décembre 2004.

- elle permet d'assurer la sécurité financière des membres de la famille;
- elle offre des conditions adéquates de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale;

- et elle favorise une réelle égalité entre femmes et hommes.

Dans ce sens, la politique familiale globale est nécessaire, pertinente. C'est une actualité, une urgence, ainsi qu'un investissement pour l'avenir.

Impressum:

Edition

Bureau de l'égalité et de la famille

Rue de la Poste 1 - Case postale

1701 Fribourg

Tél. 026 305 23 86

Fax 026 305 23 87

courriel: bef@fr.ch

Rédaction globale:

Geneviève Beaud Spang, lic. ès lettres, et Regula Kuhn Hammer, lic. ès lettres,
coresponsables du Bureau de l'égalité et de la famille

Traduction française:

Clara Wubbe, Transit TXT Fribourg

Geneviève Beaud Spang, BEF

Conception graphique: Service des achats du matériel et des imprimés, 1763 Granges-Paccot

Page de couverture: Imprimerie St-Paul, Fribourg

Edition:

700 exemplaires

Fribourg, septembre 2005