

GROUPE SOCIALISTE DE LA
CONSTITUANTE FRIBOURGEOISE

POLITIQUE FAMILIALE

Elaboré et rédigé par:
Eva ECOFFEY, Nicole LEHNER-GIGON,
Christian LEVRAT, Christian MOULLET

Plan du rapport

1. Familles et politique familiale: état des lieux
2. Situation actuelle dans le Canton de Fribourg
3. Thèses et propositions pour une véritable politique familiale
4. Insertion dans les travaux de la Constituante

1. FAMILLES ET POLITIQUE FAMILIALE

ETAT DES LIEUX

On s'est peu préoccupé de la famille et de ses aléas pendant une vingtaine d'années, l'État se gardant de trop intervenir dans ce qui était considéré comme une affaire privée.

Or, depuis les années 90, on constate un regain d'intérêt pour cette forme de vie sociale aussi bien dans la vie quotidienne que dans les institutions. Sur le plan mondial, cette "redécouverte" du rôle central de la famille a donné lieu en 1994 à la proclamation de l'année internationale de la famille.

A cette occasion, de nombreuses études ont été réalisées sur la cellule familiale dont on dit volontiers qu'elle est le premier noyau de la démocratie.

Les informations contenues dans le présent rapport proviennent des études suivantes :

- Politique socialiste de la famille : un modèle pour l'avenir. (Tobias Bauer, Jacqueline Fehr, Anna Sax, novembre 1997)
- Les familles en mutation : informations et données de la statistique officielle. (Werner Haug Office fédéral de la statistique 1998)
- Politique familiale : de quoi demain sera-t-il fait ? (Questions familiales 2/99)
- Couples homosexuels : en route vers l'égalité. (Questions familiales 2/2000)
- Familles en situation de précarité dans le canton de Fribourg. (Bureau de l'égalité et de la famille du canton de Fribourg, décembre 2000)
- La famille et l'Etat - La compensation des coûts de l'enfant en Suisse (Questions familiales, Numéro spécial 1995)

LA FAMILLE EN MUTATION

En Suisse, la famille traditionnellement formée d'un couple hétérosexuel avec ses propres enfants biologiques est encore la plus répandue : plus de la moitié de la population vit dans un ménage qui se compose d'un couple marié avec un ou plusieurs enfants.

Néanmoins, l'examen de la structure familiale au cours de ces 10 dernières années laisse apparaître de profonds changements dans sa composition. La Suisse, mais aussi tous les pays industrialisés occidentaux connaissent ce type de transformations. La famille s'est diversifiée : sa taille a diminué et elle est devenue de plus en plus instable. Le vieillissement de la population, l'égalité entre les sexes, la cohabitation de nationalités différentes, la mobilité, l'urbanisation, la séparation entre sphère familiale et milieu professionnel, le travail des femmes à l'extérieur de la famille ont radicalement modifié les conditions cadres de la vie des familles. A tel point que la notion de "famille" doit-elle aussi être redéfinie en tenant compte de ces transformations.

LE ROLE DE L'ETAT

L'ensemble de ces changements entraîne pour les communautés familiales contemporaines des problèmes et des besoins nouveaux en ce qui concerne les finances, l'organisation et les relations à l'intérieur et à l'extérieur de la cellule familiale.

La révision de la Constitution fribourgeoise tombe à point nommé pour prendre en compte les intérêts de ces nouvelles familles et proposer à l'Etat des pistes à suivre pour le développement d'une véritable politique des familles.

L'étude suisse sur la pauvreté prouve que les jeunes familles, les familles avec plus de deux enfants ainsi que les familles monoparentales sont plus souvent touchées par la pauvreté que la moyenne des familles suisses. Sans compter que la situation de nombreuses familles a continué à se détériorer pendant la crise économique de ces dernières années. Des

exigences fondamentales sont en jeu : faut-il que seuls les parents à revenus élevés puissent encore se "permettre" des enfants ? L'Etat social doit garantir qu'aucun enfant ne grandira dans la pauvreté et qu'aucun couple devra choisir de ne pas avoir d'enfants pour des raisons financières.

COUT DES ENFANTS ET CHARGES POUR LES FAMILLES: Selon les estimations de François Höpflinger et d'Annelies Debrunner (Les prestations inappréciables des familles. Réflexions et constatations, Pro Familia: Berne 1994) une famille avec un enfant doit gagner 20 à 29 % de plus afin d'atteindre le même niveau de vie qu'un couple sans enfants. Avec deux enfants, une augmentation du revenu de l'ordre de 40 % est nécessaire, de 54 % avec trois enfants. Pierre Gilliard et François Cuénoud chiffrent ce surcroît de dépenses pour les familles respectivement à 24 %, 43 % et 60 % (Politique familiale et budget social de la Suisse, Office fédéral de la statistique OFS: Berne 1994).

L'Etat essaie, par le biais des allocations familiales et des déductions fiscales accordées pour les enfants, de compenser en partie les coûts directs de l'enfant. La réglementation actuelle sur les allocations familiales avec ses législations différentes suivant les cantons et les conséquences pratiques qui en découlent n'est pas satisfaisante. Parmi les points les plus souvent critiqués, outre les montants inégaux et le particularisme très marqué, on peut citer avant tout le fait que les allocations familiales dépendent d'une activité professionnelle et du degré d'occupation. De plus, il n'existe ni compensation de charges au niveau national, ni solidarité entre les cantons et les différentes branches professionnelles. En ce qui concerne les déductions fiscales, une recherche du BASS (Bureau d'étude en matière de politique sociale et de politique sociale, Berne) indique que celles qui sont en vigueur actuellement sont plus profitables aux revenus élevés. Ces montants, à déduire du revenu imposable, sont fixes. A cause des tarifs progressifs, l'effet de ces déductions mesuré en francs se fait toujours plus fort à mesure que les revenus augmentent.

Revenu imposable	20'000 francs	40'000 francs	80'000 francs	120'000 francs	200'000 francs
Ménage avec 1 enfant	13%	14%	16%	18%	19%
Ménage avec 2 enfants	18%	20%	22%	25%	26%
Ménage avec 3 enfants	20%	22%	25%	28%	29%

Remarque: Pour tous les ménages, indépendamment de leurs revenus, les mêmes coûts moyens de l'enfant sont portés en compte.

Tableau: La compensation des coûts de l'enfant en pourcentage des coûts directs dans le canton de Zürich 1994

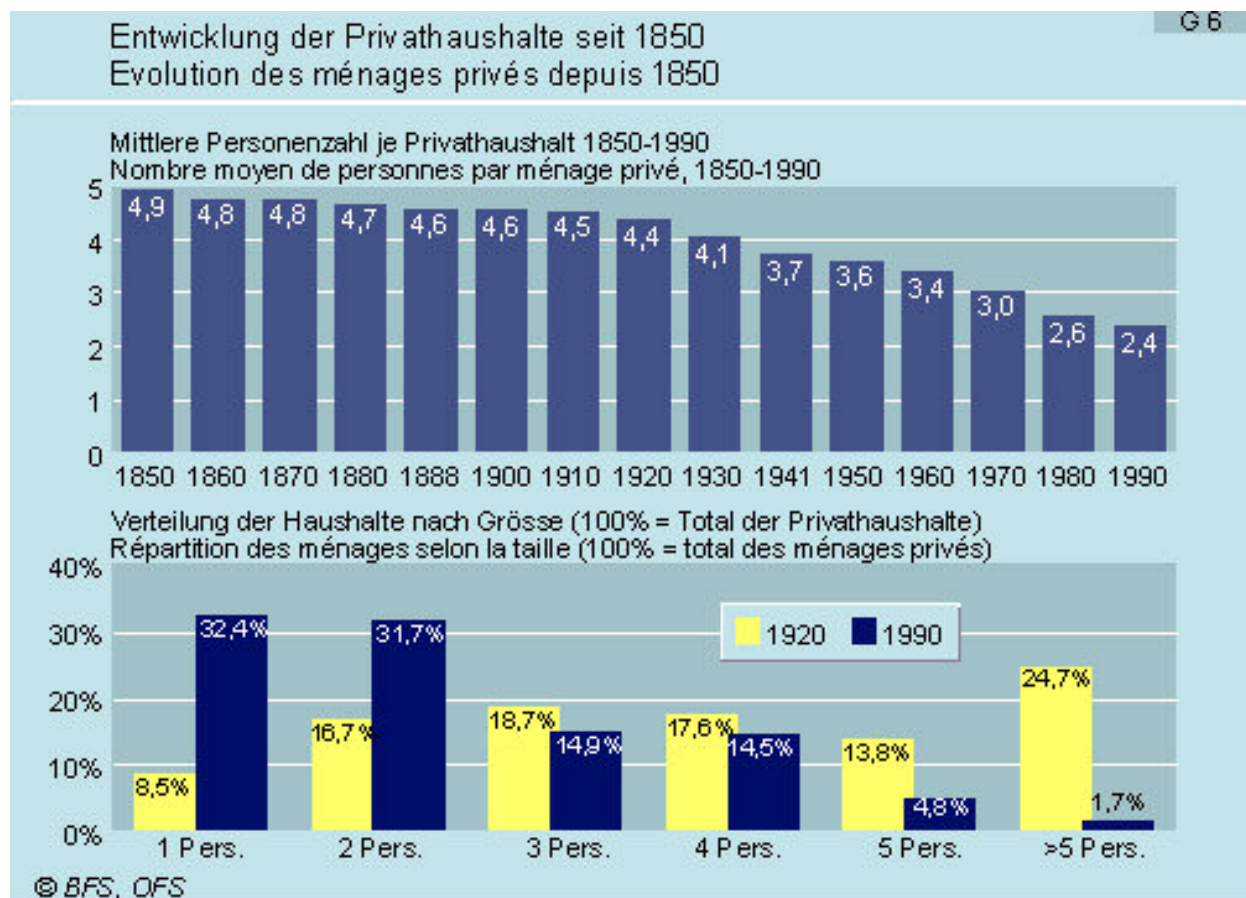
Les différentes critiques exprimées à l'encontre du système suisse de compensation des charges familiales, que confortent notamment les résultats de l'étude du BASS, démontrent bien que la réglementation actuelle n'atteint pas son objectif principal de justice sociale et doit donc être réformée.

Le débat sur la refonte de la compensation des coûts de l'enfant devra aborder des questions fondamentales en matière de politique familiale et de politique de l'égalité. Garantir la sécurité financière des enfants par l'intégration professionnelle de tous les adultes pourrait être une bonne solution. Cela supposerait, entre autres, une véritable reconnaissance de l'égalité en particulier dans le monde du travail, la mise sur pieds de moyens efficaces pour la garde des enfants (petite enfance et garde extrascolaire), ainsi que le versement d'allocations pour les enfants et de prestations complémentaires pour les parents.

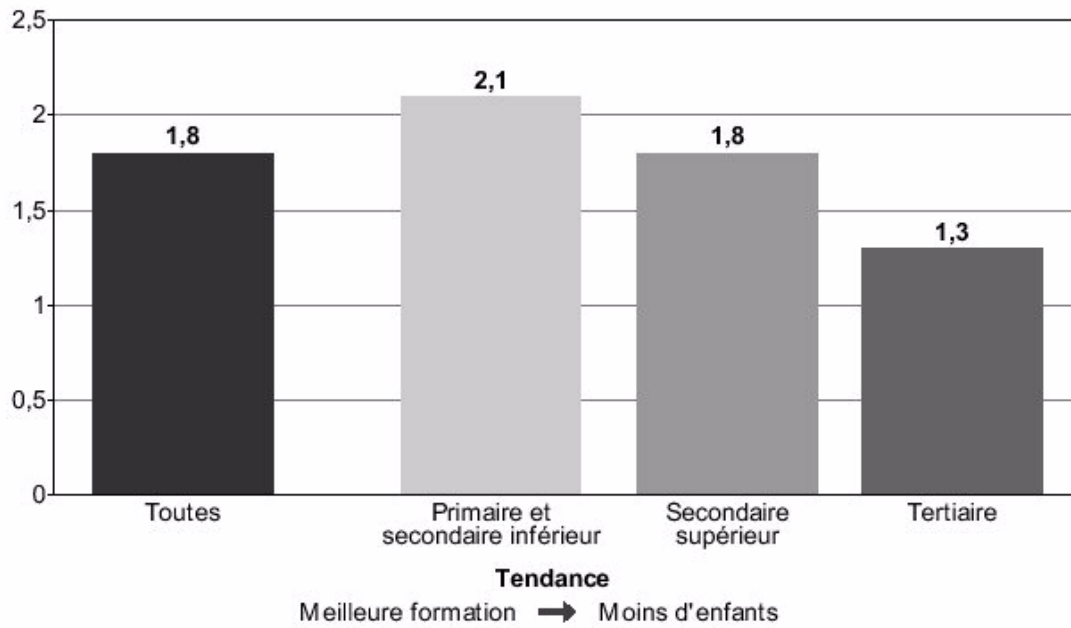
Au surplus, le Parti socialiste ne partage pas forcément les prévisions démographiques portées sur les prochaines générations, mais il n'exclut pas que les mesures pour améliorer la situation des familles puissent aussi avoir un effet d'encouragement aux naissances. Cela se voit dans le fait que le nombre d'enfants désirés chez les hommes et les femmes de 20 à 49 ans est plus élevé que celui des enfants effectivement mis au monde.

Types de ménages	Personnes		Variation en %
	1980	1990	
Modes de vie avec enfants			
Couples avec enfant(s), y compris familles adoptives et recomposées	3'509'000	3'481'000	-0.8
Personnes élevant seules des enfants	315'100	367'400	+16.6
Couples non-mariés avec enfants	38'200	93'000	+143.7
Modes de vie sans enfants			
Couples sans enfants	1'104'000	1'301'900	+17.9
Personnes vivants seules	710'100	920'300	+29.6
Couples non mariés (H/F) sans enfants	96'500	244'300	+153.1
Ménages non familiaux (communautés, couples de même sexe)	241'900	210'900	-12.8
Adultes avec un parent ou les deux parents	22'600	16'700	-26.1

Source : OFS 1994



Nombre d'enfants selon le degré de formation (femmes, cohortes 45-49)

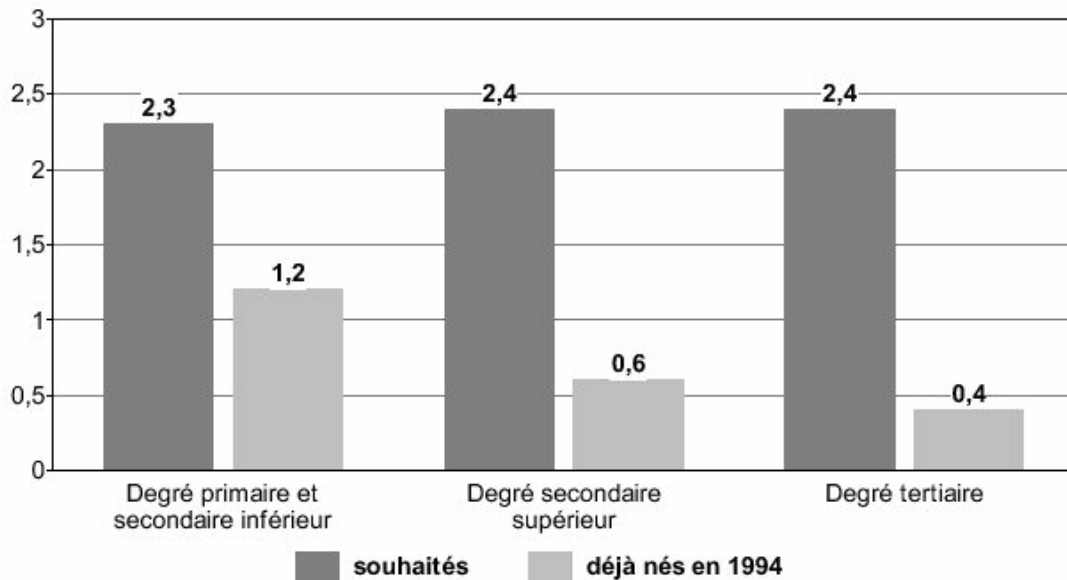


© Office fédéral de la statistique

Source: Enquête sur la famille de 1994/95

Nombre d'enfants souhaités et nés selon le degré de formation:

Femmes, cohortes 65-69



© Office fédéral de la statistique

Source: Enquête sur la famille de 1994/95

2. SITUATION ACTUELLE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

SITUATION ACTUELLE

Les prestations de l'État peuvent prendre deux formes :

- Le soutien financier direct (allocations familiales, allocations de maternité, déductions fiscales, bourses, ..)
- Le soutien par l'intermédiaire de services et prestations (structure pour la petite enfance, structure extrascolaire, conseils et consultations)

Le tableau en annexe (tiré du rapport du Bureau et de la Commission de l'égalité et de la famille dans le canton de Fribourg) répertorie les prestations sociales actuelles dans le canton de Fribourg.

Ce tableau met surtout en évidence des mesures d'aide «monétaire». Cela sous-entendrait qu'il n'y a pas d'autres offres d'aides sociales dans le canton de Fribourg ? Certainement pas. Il existe aussi des prestations non monétaires telles que :

- Des structures d'accueil de la petite enfance
- Les services d'aide familiale
- Les soins à domicile
- Les conseils de l'office cantonal des mineurs
- Les consultations du planning familial
- Les consultations des centres de puériculture
- Les consultations de l'office familial
- Les conseils du centre d'hébergement pour femmes battues Solidarité Femme

Cette liste n'est pas exhaustive, il existe encore de nombreuses autres structures associatives (Maison de la naissance, association pour l'éducation familiale, Maison de la Petite enfance, etc.).

Ce catalogue semble bien étoffé. Mais comme on manque d'une vision d'ensemble, il est difficile de savoir si l'offre de mesures non monétaires dans notre canton est suffisante et adaptée. En tout cas, en considérant par exemple la situation en matière de structures d'accueil, on peut en douter. Il y a certes une loi, mais elle ne règle pas la question du subventionnement des structures de façon satisfaisante, a créé des inégalités de traitement entre les parents, n'a pas résolu les problèmes de manque de places, etc.

LES LACUNES

A l'heure actuelle, il n'existe pas de vision d'ensemble permettant d'évaluer et de coordonner l'offre de l'Etat, des communes et des autres acteurs (associations, fondations...).. Malgré cette première lacune, il est possible d'établir une liste non exhaustive de prestations à créer ou à améliorer.

CONGE MATERNITE

Pas de congé maternité généralisé à toutes les femmes malgré l'inscription de l'assurance maternité dans la constitution fédérale

STRUCTURE POUR LA PETITE ENFANCE

Pas de structure pour la petite enfance ouverte à tous: actuellement la loi donne cette compétence au bon vouloir des communes, ce qui crée des inégalités et un manque de places.

STRUCTURE EXTRASCOLAIRE

Pas de structure extrascolaire généralisée comprenant les repas de midi et/ou des horaires continus et un accueil avant et après la classe.

ECOLES DE JOUR

Pas d'écoles auxquelles les enfants peuvent être confiés en continu pendant toute la journée.

HORAIRES SCOLAIRES ET HORAIRES DE TRAVAIL

Pas d'horaires scolaires adaptés au travail des parents et des horaires de travail flexibles pour les enfants en âge de scolarité, parce qu'il n'y a pas de volonté :

- de coordonner les horaires scolaires au moins au niveau régional
- d'encourager l'aménagement d'horaires de travail adaptés pour les parents

TRAVAIL A TEMPS PARTIELS

Pas assez de place de travail à temps partiels : les temps partiels ne concernent de loin pas toutes les branches économiques et tous les niveaux hiérarchiques. Par ailleurs, le travail à temps partiel est pénalisé du point de vue des chances professionnelles et du point de vue des assurances sociales, notamment du 2^e pilier.

SERVICE DE DESENETTEMENT

Pas de service de désendettement financé par un fond adéquat qui peut préserver les ressources familiales et assainir la situation économique

FORMATION

Pas assez de soutien à la formation, compléments de formation et formation permanente. Il existe bien des bourses, mais pas assez de personnes peuvent y accéder

SERVICE D'INFORMATION

Pas de service d'information concernant l'aide et les prestations sociales qui pourrait garantir l'accès aux prestations familiales et sociales. Le manque d'information, l'éloignement des services, la complexité des démarches découragent les ayants droits.

CONCLUSION

Afin de se soucier de la dignité de toutes les familles, afin de réduire activement la pauvreté dans le canton de Fribourg, il est nécessaire de créer des conditions favorables qui permettent aux familles de se développer d'une manière harmonieuse.

Si les mesures d'aides financières sont nécessaires, on ne peut pas se limiter à ce seul champ d'action. Il faut prendre en compte la globalité des besoins, ceci en développant beaucoup plus les prestations non monétaires, permettant ainsi aux familles en difficulté de retrouver l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Prestations sociales disponibles dans le canton de Fribourg

PRESTATIONS DE BASE	PRESTATIONS SPÉCIFIQUES destinées en cas de besoin à garantir l'accès aux prestations de base, à les compléter ou les remplacer	PRESTATIONS SUBSIDIAIRES destinées en cas de besoin à garantir les conditions minimales d'existence matérielle et sociale
Prestations publiques <ul style="list-style-type: none"> • <i>Système scolaire et de formation professionnelle</i> • <i>Système judiciaire</i> • <i>Système de sécurité publique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> → Bourses cantonales • Assistance judiciaire • Aide aux victimes d'infractions (indemnisation LAVI) • Garantie de la protection prévue par le biais des assurances sociales LAMal et AVS / AI : <ul style="list-style-type: none"> - Subvention pour la réduction / le paiement des primes d'assurance maladie - Subsides pour le paiement des cotisations AVS/AI/APG 	<ul style="list-style-type: none"> →
Couverture des risques sociaux dans le cadre des assurances sociales <ul style="list-style-type: none"> • Déductions fiscales pour enfant • Allocations familiales (allocation de naissance, allocation pour enfant, allocation de formation professionnelle, allocation familiale dans l'agriculture) • Assurance-chômage et indemnité en cas d'insolvabilité • Assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) • Assurance-maladie obligatoire • Prévoyance professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> → Allocation de maternité • Aides aux chômeurs (allocation et mesures de réinsertion professionnelle) • Prestations complémentaires • Allocations individuelles pour les rentiers AVS / AI en établissement 	<ul style="list-style-type: none"> →
Protection privée (responsabilité individuelle et solidarité familiale) <ul style="list-style-type: none"> • Entretien des enfants et de la famille • Logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Avances sur les pensions alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> →

Aide sociale :

- Aide personnelle
- Aide matérielle
- Mesures d'insertion sociale

Tableau inspiré de la typologie des prestations sociales établies par K. Wyss de l'OFS, présentée dans Info : Social/1 :99/OFS-Neuchâtel.

3. THESES ET PROPOSITIONS POUR UNE VERITABLE POLITIQUE FAMILIALE

La politique familiale, à Fribourg comme ailleurs en Suisse, accuse de nombreuses faiblesses. Non seulement elle est morcelée et peu développée, mais elle pêche aussi et surtout par l'absence d'une vision globale des interactions entre collectivité et familles, de leurs rôles et responsabilités réciproques. Sans un tel concept global de politique familiale, les diverses mesures isolées de politique familiale (financières et autres) ne pourront pas être pleinement efficaces.

Les six thèses ci-dessous sont à considérer comme les pierres angulaires d'une politique familiale globale cohérente.

Elles sont suivies par des propositions concrètes qui permettront de réaliser cette politique familiale globale.

Thèse 1

Les familles sont les garantes de l'avenir de notre société, parce qu'elles en assurent la relève physique et morale. Les prestations des familles sont indispensables à la société et méritent une reconnaissance.

Thèse 2

Les familles doivent être définies comme suit: tout ménage comprenant un ou des adultes avec un ou des enfants ou des adolescents à charge. (*A contrario, l'état civil ne détermine pas le statut de famille. Un couple marié sans enfants n'est pas une famille.*)

Thèse 3

L'objectif de la politique familiale doit être de garantir des conditions économiques et sociales minimales permettant aux parents d'élever leurs enfants dans des conditions cadre acceptables et assurant aux enfants des chances égales d'épanouissement, quelles que soient les conditions matérielles et l'origine de leurs parents.

Thèse 4

Le soutien économique aux familles vise en priorité à compenser le coût des enfants.

Thèse 5

Les familles ont droit aux moyens nécessaires pour mener une vie décente. Le manque à gagner provoqué par le renoncement temporaire et/ou partiel à une activité rémunérée de la part des parents de jeunes enfants doit être compensé lorsque les moyens d'existence sont insuffisants.

Thèse 6

Les familles d'aujourd'hui se fondent sur des rapports d'égalité entre homme et femme. La politique familiale doit donc permettre aux parents de choisir librement de quelle manière ils entendent répartir entre eux les tâches familiales et l'activité professionnelle.

PROPOSITIONS CONCRETES

Mesures financières directes

- La compensation des coûts occasionnés par l'enfant peut être réalisée de deux manières:
 1. Soit par la mise en œuvre du principe "Un enfant, une allocation". Le montant de l'allocation doit se rapprocher de la couverture des coûts réels d'entretien de l'enfant. Elle est versée à chaque enfant jusqu'à sa majorité (18 ans), respectivement jusqu'à la fin de sa formation (25 ans). Le droit à cette prestation ne découle ni de l'activité professionnelle des parents, ni d'autres conditions. Cette allocation se substitue aux déductions fiscales pour les enfants et aux allocations familiales existantes, financées par des prélèvements sur les salaires.
 2. Soit par l'introduction d'un rabais d'impôt (bonification) par enfant. Le rabais d'impôt se fait sur le montant de l'impôt à payer, contrairement aux déductions dites sociales, qui se font du revenu imposable. Lorsque la facture fiscale est inférieure au rabais auquel une famille avec enfant(s) a droit, la différence est versée à la famille (impôt négatif). Avec une bonification fixée à 1200 francs par enfant, près d'un quart des familles suisses recevraient de l'argent en retour. A propos: l'Allemagne a introduit le système du rabais fiscal avec impôt négatif dans les années 80 déjà.
- Les parents de jeunes enfants dont les revenus (du travail ou autres) sont insuffisants ont droit à la garantie des moyens d'existence. Cela peut se réaliser par la création d'un système de prestations complémentaires analogue à celui existant au Tessin et adopté par le Conseil national pendant la session de printemps 2001.
- Congé maternité payé de 16 semaines. Il faut introduire l'assurance maternité sur le plan cantonal en attendant une solution fédérale.
- Mise en place d'un service de désendettement doté d'un fond adéquat afin de préserver les ressources familiales et assainir la situation économique.
- Imposition fiscale individuelle
- Déductibilité des frais effectifs de garde des enfants (actuellement forfait annuel de 2000 francs)

Mesures non monétaires

- Congé parental (non payé, mais avec garantie de la place de travail)
- Des structures d'accueil pour la petite enfance ouvertes à tous à des prix abordables pour toutes les familles.
- Des structures d'accueil extrascolaires généralisées comprenant notamment le repas de midi facultatif et/ou des horaires continus ainsi qu'un accueil avant et après la classe.
- Un soutien important aux formations, compléments de formation et formations permanentes des personnes économiquement faibles par le biais d'un fonds spécial.
- Un service d'information concernant les prestations sociales et l'aide pour assurer une meilleure visibilité de l'offre, la proximité des services, la simplicité des démarches et la coordination des prestations.

4. Insertion dans les travaux de la Constituante

- **Article général concernant la famille**

Un tel article est notamment souhaité par le Bureau de l'Égalité et de la Famille du Canton de Fribourg. La troisième phrase proposée ("...Il veille...") est inspirée de la Constitution du Canton de Neuchâtel.

"L'État tient compte des intérêts de la famille. Pour ce faire, il développe une politique familiale cantonale globale. Il veille à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité, qui permettent de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, et qui assurent l'épanouissement physique et psychique des enfants."

- **Compensation des coûts de l'enfant**

La proposition du groupe comporte le droit à une allocation pour chaque enfant. Le montant de l'allocation doit se rapprocher du coût réel de l'enfant, donc devrait s'élever à 500 ou 600 francs. Mais on ne peut probablement pas inscrire de montant dans la Constitution. Il en va de même pour ce qui concerne la solution fiscale (déduction d'impôt). Il faudra donc inscrire dans les droits fondamentaux ou dans les tâches de l'État que

"Chaque enfant donne droit à une prestation qui couvre une part substantielle de ses frais d'entretien et d'éducation, indépendamment de l'activité professionnelle et du niveau de revenu de ses parents".

- **Garantie des moyens d'existence pour les parents**

S'inspirer du modèle tessinois de prestations complémentaires en vigueur depuis 1996. Il introduit une première prestation (appelée "allocation de prime enfance") pour familles ayant des enfants en dessous de trois ans*, qui a pour but de couvrir les besoins vitaux de la famille. Il comprend aussi un deuxième type de prestation, l'"allocation d'intégration", qui couvre les besoins vitaux des enfants eux-mêmes jusqu'à 15 ans. Le Conseil national vient d'entrer en matière sur une initiative parlementaire demandant la création de bases légales pour l'extension de ces prestations complémentaires à toute la Suisse.

**La limite de trois ans est due au fait que qu'à partir de 3 ans il y a une infrastructure d'accueil ouverte à tous les enfants (giardino d'infanzia).*

"Les parents d'enfants en bas âge exigeant une prise en charge constante dont les revenus sont insuffisants ont droit à la garantie des moyens d'existence."

- **Congé maternité**

On pourrait, comme le fait la Constitution bernoise, se contenter d'inscrire dans les buts sociaux la sécurité matérielle des femmes avant et après l'accouchement. Cependant, étant donné la haute valeur symbolique de ce point, il faut viser plus haut et inscrire l'assurance maternité dans la Constitution.

*Chaque femme a droit à des conditions de vie dignes, en particulier à la sécurité matérielle, avant et après l'accouchement.
En l'absence d'une assurance maternité fédérale, l'État organise un dispositif d'assurance maternité cantonale. Cette assurance doit entrer en vigueur au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la constitution.*

- **Les structures d'accueil pour la petite enfance et les structures d'accueil extrascolaires**
Elles doivent figurer soit dans les droits des enfants (droit à la socialisation, à la prise en charge) ou des familles (droit au soutien dans la prise en charge des enfants), soit dans les tâches de l'État envers les familles.
- **Service d'information concernant les prestations sociales, voire guichet unique**
dans les tâches de l'État.

Contacts :

Groupe socialiste de la
Constituante
Rue des Alpes 11
1700 Fribourg

Tél. 026 322 28 15
Email ps-fr@datacomm.ch
Internet <http://www.ps-fr.ch>