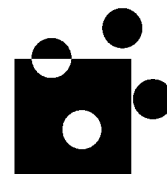


Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF
Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF
Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF
Cumissiun federala da coordinaziun per las dumondas famigliaras CUFF



INITIATIVE DES VILLES “POUR L’AMELIORATION DE LA PROTECTION SOCIALE”



pro  **juventute**

SKOS
CSIAS
COSAS



Perspective – Politique familiale

Reconnaître les prestations de toutes les familles

Position

Renseignements

Secrétariat de la COFF

Office fédéral des assurances sociales

Effingerstrasse 20

3003 Berne

Tél. 031 324 06 56

Fax 031 324 06 75

www.coff-ekff.ch

Perspective - Politique familiale

Reconnaître les prestations de toutes les familles

L'apport des familles à la société est d'une riche diversité : elles mettent les enfants au monde et les éduquent, elles transmettent valeurs et normes sociales à la jeune génération et prennent soin des membres âgés de la famille.

Or, les prestations des familles ne sont qu'insuffisamment reconnues en Suisse. La famille reste considérée comme relevant du « domaine privé », l'Etat étant sensé ne pas s'immiscer dans cette sphère-là. La politique familiale relève essentiellement des cantons et des communes, cela conduit à des différences régionales considérables. Au plan national, les mesures de politique familiale font gravement défaut. Les prestations au titre de la compensation des charges familiales sont très basses et lacunaires dans la plupart des cantons. Les lieux d'accueil de jour pour enfants sont largement insuffisants. Au début des années 90, il n'y avait de places d'accueil à horaire continu que pour 4.2 % des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans.

Plus personne ne conteste aujourd'hui le fait que les familles sont particulièrement exposées à la pauvreté. Comme l'a montré l'étude nationale sur la pauvreté de 1997, les familles représentent environ 60 % des pauvres, dont près de la moitié sont des couples avec un ou deux enfants. Pour les familles nombreuses, et davantage encore pour les familles monoparentales, le risque de pauvreté est nettement plus élevé. Au total, 6 % des familles se trouvent actuellement au-dessous du seuil de pauvreté – et ce chiffre ne tient pas compte des familles percevant l'aide sociale. 69 % des pauvres en âge de travailler sont des travailleurs pauvres (working poor). Or, deux tiers des travailleurs pauvres vivent en ménage avec des enfants. Environ 120 000 enfants grandissent dans des ménages pauvres, ce qui remet également en question le droit de ces enfants de grandir dans la dignité.

Une nouvelle politique familiale s'impose

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Pro Familia, pro juventute, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et l'Initiative des villes "Pour l'amélioration de la protection sociale" sont très préoccupées par la situation actuelle des familles en Suisse. C'est pourquoi ces cinq organisations de politique sociale et familiale se sont réunies sous le nom de **Perspective - Politique familiale**. Elles estiment que la **politique familiale de notre pays est absolument insuffisante** et elles s'engagent pour une politique familiale nouvelle et pour des réformes efficaces de la compensation des charges et des prestations familiales.

La Perspective - Politique familiale estime que **la politique familiale est un devoir fondamental envers la société** et qu'elle fait partie intégrante de la politique sociale. Il s'agit d'une « tâche transversale » qui concerne divers domaines de la société et englobe des mesures légales, économiques, écologiques et pédagogiques.

On entend par famille des groupes sociaux constitués librement en communautés de parents vivant seuls ou en couple avec des enfants et jouissant d'un statut social. Les familles se développent par phases. Les modes de vie au sein de la communauté familiale se transforment au rythme des phases qu'elles traversent. Il revient donc à la politique familiale de **reconnaître les prestations des familles et de les soutenir en fonction de ces phases**. Dans la phase de l'enfance, **les enfants et leurs droits**, dont **notamment celui de grandir dans la dignité**, doivent être au cœur de la politique familiale. La politique familiale doit également **promouvoir l'égalité des sexes**.

Depuis les années 60, on observe en Suisse, comme dans d'autres pays européens, un **changement notable des structures des ménages et des familles**. La notion de famille recouvre aujourd'hui une réalité nouvelle, son image s'est transformée. Ces changements se sont traduits par une **diversification des formes familiales**. Suite au fort pourcentage de divorces, le nombre des familles monoparentales et recomposées a augmenté. La majorité des femmes continue à travailler après la naissance des enfants. Cette diversité de formes doit être respectée et aucune famille ne doit être défavorisée en raison de ses origines ou de sa composition.

Le dispositif actuel de compensation est injuste, lacunaire et compliqué

La compensation des charges et des prestations familiales englobe toutes les **mesures économiques** de la politique familiale. Le but de ces mesures est d'indemniser les familles pour les contributions fournies à la société grâce à un dispositif de compensation entre les ménages sans enfants et les familles.

Dans le système suisse, la compensation des charges familiales est basée sur les **allocations pour enfants et les déductions fiscales pour enfants**. En 1999, le volume de la compensation des charges familiales s'élevait à 6.3 milliards de francs, soit 4.1 milliards d'allocations pour enfants et 2.2 milliards d'allègements fiscaux. A cela s'ajoutent des prestations en cas de besoin versées aux parents (prestations cantonales en cas de besoin et aide sociale) pour un montant de 1.0 milliard de francs. **Les prestations que l'Etat verse aux familles** au titre de la compensation des charges familiales totalisent **7.3 milliards de francs**.

La compensation des charges familiales ne couvre ainsi qu'à peine **un sixième des coûts effectifs des enfants** qui se montent à 47 milliards de francs, compte tenu du temps qui leur est consacré par les parents.

La compensation actuelle des charges et des prestations familiales est injuste. Les **écarts entre les cantons** sont disproportionnés et ne se justifient pas, tant pour les déductions fiscales que pour les allocations familiales : entre le canton le plus généreux et celui qui l'est le moins, le montant des prestations affiche un écart de **44 %**.

Le système actuel est très lacunaire. **290 000 enfants** de travailleurs indépendants, de personnes sans activité professionnelle et de salariés exerçant une activité à temps partiel ne reçoivent **pas d'allocation familiale ou une allocation limitée**. Ils représentent 17 % des enfants vivant en Suisse. Le système actuel est très compliqué, inefficace et bureaucratique. Selon les estimations, il y aurait en Suisse plus de **800 caisses d'allocations familiales**. Une entreprise active dans toute la Suisse doit établir ses décomptes selon 26 systèmes différents. Le dispositif actuel ne tient pas compte de la mobilité croissante de la population et des changements de mode de vie. Les faiblesses du système sont criantes par exemple lorsque l'un des parents travaille dans un canton et l'autre dans un autre canton ou lorsqu'une mère élevant seule ses enfants exerce des activités à temps partiel dans deux cantons.

Il est urgent de réformer le dispositif de la compensation des charges et des prestations familiales.

Deux enjeux majeurs : le splitting familial et un régime fédéral d'allocations pour enfants

Maintes propositions de réforme, voire d'un changement radical du dispositif de compensation des charges et des prestations familiales ont été discutées ces dernières années. Etant donné qu'il manquait un cadre uniforme pour l'appréciation de ces propositions, la COFF a confié au Bureau d'études politiques du travail et de politique sociale BASS le mandat d'analyser les effets de différents scénarios et elle a publié cette étude en octobre 2000.

Se fondant sur les résultats de l'étude BASS, la COFF, Pro Familia, pro juventute, la CSIAS et l'Initiative des villes s'opposent présentement à un changement radical du système. Elles veulent **maintenir à moyen terme le système dual des déductions fiscales et des allocations pour enfants**, mais s'engagent en même temps pour des réformes efficaces de la compensation des charges et des prestations familiales.

Dans leur prise de position sur la **réforme de l'imposition des familles**, les cinq organisations se sont déclarées favorables au splitting familial, car seul ce modèle prend en considération une conception moderne de la famille et offre un appui ciblé aux ménages avec enfants. Dans le cadre du splitting familial, les personnes imposables seraient en principe taxées individuellement. Mais durant la phase de l'enfance, les revenus du ménage seraient cependant additionnés et divisés. Entre-temps, le Conseil national a malheureusement opté pour le modèle du splitting partiel.

La Perspective - Politique familiale maintient son option en faveur du splitting familial et demande aux Chambres fédérales d'examiner nouvellement ce modèle de façon approfondie. Parallèlement elles œuvrent pour que le paiement des impôts n'entraîne aucune famille à vivre au-dessous du minimum vital.

La Perspective - Politique familiale postule également une réforme radicale des allocations pour enfants. Elle souhaite une **solution de droit fédéral prévoyant des allocations pour tous les enfants**, s'élevant au minimum à 200 francs, respectivement à 250 francs en cas de formation professionnelle. Les dispositifs cantonaux en vigueur ne répondent plus aux exigences de notre époque. Dans son expertise sur une nouvelle réglementation des allocations familiales en Suisse, Gerhard Hauser présente trois modèles pour une solution fédérale: une "harmonisation formelle", une "harmonisation matérielle" et une solution fédérale exhaustive.¹

La Perspective - Politique familiale se prononce clairement en faveur du troisième modèle qui postule une **solution exhaustive de droit fédéral, qui règle de façon uniforme les allocations familiales dans toute la Suisse**. Le financement devrait être assuré par les cotisations des employeurs et partiellement par celles des travailleurs. Les cantons devraient toutefois conserver une certaine marge de manœuvre. Aux yeux des cinq organisations, il est aussi important que l'on trouve une solution pour les cinq cantons pour lesquels le montant de l'allocation proposé signifierait un nivellement par le bas.

La Perspective - Politique familiale s'exprime en outre en faveur de la **réalisation rapide d'une assurance-maternité** au sens de l'initiative parlementaire Triponez. Elle considère comme une solution minimale rapidement réalisable l'introduction d'une obligation légale de paiement du salaire à toutes les mères exerçant une activité professionnelle pendant 14 semaines, indépendamment de la durée du rapport de travail chez un employeur déterminé.

Prévention de la pauvreté des familles: introduire des prestations complémentaires pour les familles dans toute la Suisse

La pauvreté des familles est l'un des plus grands enjeux de la politique familiale. Le système actuel de compensation des charges familiales, avec ses maigres allocations pour enfants, réduit pourtant notablement la pauvreté dans les familles. En effet, **sans cette compensation**, 11 % des familles, donc **presque le double d'entre elles, vivraient au-dessous du seuil de pauvreté**.

Si l'on entend réduire davantage encore la pauvreté des familles, cela exige toutefois des mesures supplémentaires qui s'ajouteraient aux réformes des dispositifs

¹ Hauser-Schönbächler Gerhard, Allocations familiales en Suisse. Etude menée dans la perspective d'une refonte du système, Berne, 2002

de la compensation des charges familiales. L'étude BASS publiée en octobre 2000 a montré que le „modèle tessinois“ des prestations complémentaires pour les familles peut apporter une contribution substantielle à la prévention de la pauvreté des familles. Ce modèle prévoit un dispositif général, soit des allocations pour enfants et pour la formation professionnelle, indépendantes du revenu et d'un montant de 183 francs. Le dispositif est complété par deux types d'allocations: des prestations complémentaires pour les enfants issus de familles économiquement faibles versées de la naissance à l'âge de 15 ans (assegno integrativo) et une allocation pour la petite enfance (assegno di prima infanzia) pour les ménages avec des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans qui présentent un revenu inférieur au minimum vital, malgré les prestations complémentaires.

L'extension de prestations complémentaires pour les familles en fonction du revenu selon le modèle tessinois à l'ensemble de la Suisse **réduirait pratiquement de moitié le taux de pauvreté des familles**. C'est la raison pour laquelle la COFF, Pro Familia, pro juventute, la CSIAS et l'Initiative des villes soutiennent les initiatives parlementaires Fehr et Meier-Schatz pour l'introduction de prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus au plan fédéral, selon le „modèle tessinois“. Les **procédures de calcul et d'octroi des prestations complémentaires** à l'AVS et à l'AI sont **éprouvées depuis longtemps** et peuvent être adoptées. Une expertise de Eveline Hüttner et Tobias Bauer² concernant un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse a montré que les taux des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI désavantagent les familles monoparentales et les familles avec un enfant et que **la base de calcul pour les coûts de l'enfant devrait être adaptée**. La Perspective - Politique familiale estime en outre qu'il faudrait simplifier la procédure de reconnaissance de la qualité d'ayant droit et informer automatiquement les familles concernées.

Le nouveau système a largement fait ses preuves dans le canton du Tessin. Comme l'expérience l'a démontré, il sera toutefois important d'associer à l'aide financière aux familles **des mesures complémentaires de conseil et d'intégration professionnelle**. Les cinq organisations considèrent que l'indemnisation des frais de garde des enfants en dehors du cadre familial est à ce propos une mesure importante, sans que les parents qui ne saisissent pas ces offres soient pénalisés pour autant.

La réforme de la compensation des charges familiales et l'introduction au plan fédéral de prestations complémentaires pour les familles en fonction du revenu sont **parfaitement supportables financièrement**. Les coûts nets s'élèveraient à **720 millions de francs**, dont 300 millions pour la réalisation du « modèle tessinois » des prestations complémentaires en faveur des familles sur l'ensemble du territoire fédéral.

² Hüttner Eveline, Bauer Tobias, A propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse. Rapport à l'attention de la COFF, Berne, 2002

Mieux concilier famille et profession et élargir l'offre de lieux d'accueil pour enfants

Bien qu'elle en constitue une part importante, la compensation des charges et des prestations familiales n'est cependant pas le seul élément d'une politique familiale moderne. La COFF, Pro Familia, pro juventute, la CSIAS et l'Initiative des villes sont parfaitement conscients du fait que d'autres mesures de politique familiale s'imposent. Pour les cinq organisations, l'extension de l'offre de lieux d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, tels que les crèches ou les « mamans de jour », est d'une importance primordiale.

Elles s'engagent en faveur d'une concrétisation rapide de l'initiative parlementaire Fehr « Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial ». En effet, l'**accueil de jour** représente pour les enfants une réelle **chance** d'insertion et d'ancrage social, et cela sur plusieurs plans. Cela vaut pour tous les enfants, en particulier ceux issus de familles peu nombreuses ou de familles confrontées à des problèmes psycho-sociaux. Il est du devoir de la politique sociale, de garantir l'offre nécessaire dans le domaine de l'accueil de jour et de compenser les inégalités existantes entre les régions.

Il appartient également à la politique familiale d'assurer un **encadrement socio-pédagogique** de haut niveau qualitatif pour tout l'éventail des lieux d'accueil pour enfants.

Les efforts en vue de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ne doivent pas être déployés uniquement dans l'intérêt de la politique du marché du travail. Ils doivent également prendre en considération, comme il convient, les **aspirations de la politique d'égalité**. La Perspective - Politique familiale prend fait et cause pour que le monde du travail et celui de la politique tiennent compte des besoins des familles. C'est à eux qu'il revient d'atténuer les effets négatifs de la flexibilisation, de garantir aussi la sécurité sociale dans les rapports de travail « atypiques », et de créer des **postes à temps partiel** pour les hommes et les femmes. Les cinq organisations œuvrent aussi pour que le **système éducatif s'adapte aux nouvelles réalités de la famille**: il faut harmoniser les horaires scolaires, organiser les repas de midi à l'école et créer des écoles à horaire continu.

Enfin, la politique familiale **ne saurait se limiter aux familles qui traversent la phase dite de l'enfance**. La **croissance démographique** et les **changements intervenus dans les relations entre générations** représentent des enjeux nouveaux, tant pour les familles que pour la politique familiale. La Perspective - Politique familiale s'attaquera aussi à ces enjeux et soumettra alors ses réflexions et propositions.

La politique familiale sous les spots de l'actualité

Les discussions concernant la politique familiale ont rarement fait autant de vagues en Suisse que durant les derniers mois. La transmission au Conseil national d'interventions importantes du domaine de la politique familiale nous donne de l'espoir. **Rien n'est cependant décidé.** Le traitement très hésitant de l'initiative parlementaire Fankhauser de 1991 concernant une loi fédérale sur les allocations familiales n'est qu'un exemple de la **difficulté**, dans notre pays, à promouvoir une politique familiale moderne sur un plan fédéral.

Les jalons de la future politique familiale seront posés au cours des prochains mois. La COFF, Pro Familia, pro juventute, la CSIAS et l'Initiative des villes **uniront leurs forces pour promouvoir une politique familiale moderne et d'avenir sur tout le territoire fédéral.** Ces organisations se réfèrent aux articles 41 et 116 de la nouvelle Constitution fédérale, qui attribuent à la Confédération des compétences clairement définies en matière de politique familiale. Elles pèseront de tout leur poids pour que les mesures minimales proposées ici soient mises en place le plus rapidement possible.

Lucerne, mai 2002

Perspective - Politique familiale

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)

Pro Familia

pro juventute

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

Initiative des villes "Pour l'amélioration de la protection sociale"

La Perspective – Politique familiale remercie la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour sa collaboration.