

07.419

Initiative parlementaire
Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel
Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

du 13 octobre 2010

Condensé

Ces dernières décennies, les familles ont beaucoup évolué, que ce soit du point de vue de leur composition, de leur organisation ou de leur stabilité, qui a considérablement diminué. Ainsi, la politique familiale doit désormais faire face à trois défis majeurs : compenser la charge financière des familles, permettre de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative et renforcer la vie familiale.

Afin de favoriser la réalisation de ces objectifs, l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Norbert Hochreutener demande que soit attribuée à la Confédération une compétence étendue en matière de politique familiale.

À ce jour, la Confédération dispose d'un large éventail d'instruments permettant de compenser une partie des charges supplémentaires que supportent les familles. Citons par exemple les réductions d'impôt, les allocations familiales, l'assurance-maternité ou encore des mesures relevant des assurances sociales et spécialement destinées aux familles, telles que les réductions de primes ou les rentes pour enfant. S'agissant du renforcement de la vie familiale, la Confédération est également en mesure de soutenir les efforts déployés par les cantons et les communes, grâce notamment aux centres de consultation en matière de grossesse et à diverses actions concourant à la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'à l'encouragement des jeunes.

Par contre, le troisième volet – au demeurant central – d'une politique familiale moderne, à savoir les mesures d'encouragement permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative, n'a encore trouvé aucune expression dans la Constitution. Il s'agit par conséquent de combler cette lacune en adoptant un nouvel article constitutionnel, lequel prévoira qu'il incombe à l'État d'engager des mesures permettant de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Estimant que la mesure prioritaire à cet égard doit consister à élargir l'offre des structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires de sorte qu'elle réponde aux besoins, la commission propose d'intégrer cet objectif concret dans la Constitution. Une telle modification ne changerait rien aux attributions des acteurs concernés : les cantons et les communes resteraient compétents en matière de politique familiale, la Confédération n'intervenant que lorsque ces derniers manquent à leur devoir.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 L'initiative parlementaire Hochreutener du 23 mars 2007

L'initiative parlementaire déposée le 23 mars 2007 par le conseiller national Norbert Hochreutener (PDC, BE) vise à compléter la Constitution fédérale (Cst.)¹ par un article prévoyant une politique étendue en faveur de la famille. L'initiative, qui se présente sous la forme d'un projet rédigé, propose de créer l'article constitutionnel suivant :

« Art. 116a Politique en faveur de la famille

Al. 1

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons soutiennent les personnes ayant des enfants et s'emploient à compenser les charges supplémentaires qu'elles assument par rapport aux personnes seules et aux couples mariés sans enfant. La Confédération peut soutenir les efforts déployés à cet effet par les cantons. Elle prend notamment en considération, dans le cadre de la péréquation financière, les mesures fiscales prises par les cantons en faveur des personnes ayant des enfants.

Al. 2

La Confédération allège en particulier, sans réduire les prestations, les impôts des personnes ayant des enfants, ainsi que les charges qu'elles assument au titre des assurances sociales ne reposant pas sur le principe de la capitalisation.

Al. 3

La Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. Si les efforts des cantons et des tiers sont insuffisants, la Confédération peut fixer à cet effet des exigences minimales dans la loi pour autant qu'elle participe au financement des prestations des cantons.

Al. 4

La Confédération encourage la formation et l'intégration des enfants et des jeunes. Elle peut soutenir les efforts déployés à cet effet en versant des contributions. »

Dans le développement de son initiative, l'auteur souligne que le soutien aux familles et la possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle revêtent une importance croissante dans le débat politique. Estimant toutefois que l'art. 116 de la Constitution fixe une base extrêmement limitée pour mener une politique familiale, il propose d'adopter un article constitutionnel plus explicite sur le plan matériel, qui

¹ RS 101

visera notamment les trois objectifs suivants : préciser que la politique en faveur de la famille est une tâche commune de la Confédération et des cantons, prévoir d'alléger les charges des personnes ayant des enfants, à la fois par l'octroi de ressources supplémentaires ou d'allègements fiscaux et par la mise en place d'offres d'encadrement appropriées, et déléguer dans une large mesure au législateur la mise en oeuvre concrète de la politique en faveur de la famille.

1.2 Travaux préliminaires de la CSEC-N

À l'automne 2005, cinq conseillères nationales, membres de cinq groupes parlementaires différents, avaient déjà déposé chacune une initiative parlementaire² visant à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Ces initiatives proposaient d'insérer un nouvel al. 3 à l'art. 62 Cst. selon lequel les cantons veillent à proposer un accueil extrafamilial et extrascolaire adéquat pour les enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, la Confédération pouvant les soutenir dans cette tâche.

En février et juin 2006, les deux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) ont donné suite aux initiatives à une large majorité. Chargée par la CSEC-N d'élaborer un projet, la sous-commission « Structures d'accueil » a alors constaté, au cours de ses travaux, qu'il était effectivement nécessaire de modifier la Constitution pour obliger les cantons à agir dans le sens voulu par les cinq initiatives parlementaires considérées. En ce qui concerne la formulation de nouvelles dispositions constitutionnelles plus concrètes, la sous-commission de la CSEC-N a invité le professeur Bernhard Ehrenzeller à lui soumettre son avis ; dans son avis de droit, ce dernier est arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas pertinent de mettre en oeuvre l'objectif des initiatives précitées dans le cadre de l'art. 62 Cst. – l'article constitutionnel sur la formation – mais qu'il serait plus judicieux de compléter l'art. 116 Cst. – l'article constitutionnel sur la famille. C'est principalement pour cette raison que la sous-commission a proposé à la CSEC-N d'interrompre les travaux sur les initiatives et de classer ces dernières. En outre, elle a souligné que la situation avait évolué depuis le dépôt des initiatives, notamment que les cantons avaient adopté le concordat HarmoS, qui répondait en grande partie aux objectifs des auteurs des cinq initiatives dans le domaine des structures d'accueil pour enfants.

Si la CSEC-N s'est ralliée aux arguments de sa sous-commission, une large majorité de la commission a toutefois estimé qu'il existait un réel besoin d'élargir l'offre en structures de jour pour la prime enfance et l'âge pré-scolaire. Afin d'améliorer les conditions dans le domaine des structures d'accueil extrafamiliales pour la prime enfance, la CSEC-N a demandé à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) d'examiner la possibilité d'établir une convention intercantonale dans le domaine préscolaire³. C'est pourquoi elle a non seulement

² 05.429 Iv. pa. Egerszegi-Obrist. Structures d'accueil extrascolaire et extrafamilial ; 05.430 Iv. pa. Genner. Améliorer les chances des enfants et des familles ; 05.431 Iv. pa. Fehr Jacqueline. Améliorer les chances de formation des enfants et des jeunes ; 05.432 Iv. pa. Riklin Kathy. Introduction d'écoles à horaire continu et 05.440 Iv. pa. Haller. Familles et accueil extrascolaires.

³ Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 21 août 2008, FF **2008** 7807.

proposé au Conseil national de classer les cinq initiatives parlementaires précitées, mais elle a, simultanément, déposé une motion visant à prolonger le programme d'incitation financière à l'accueil extrafamilial pour enfants (08.3449).

Le 19 mars 2009, le Conseil national a décidé de classer les cinq initiatives parlementaires et d'adopter la motion de la CSCE-N demandant la prolongation du programme d'incitation financière à l'accueil extrafamilial pour enfants.

1.3 Travaux de la CSSS-N

Le 23 août 2007, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire de Norbert Hochreutener par 13 voix contre 11 et aucune abstention. Son homologue du Conseil des États s'est ralliée à cette décision le 19 février 2008 par 6 voix contre 4 et aucune abstention.

Le 24 avril 2008, la CSSS-N a chargé sa sous-commission « Politique familiale »⁴ d'élaborer un projet. Comme le prévoit l'art. 112 LParl⁵, cette dernière a fait appel à des experts de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et, pour les questions de constitutionnalité, de l'Office fédéral de la justice (OFJ), afin qu'ils la secondent dans ses travaux.

Après avoir tout d'abord examiné, le 17 juin 2008, les possibilités de mettre en œuvre l'initiative, la sous-commission a auditionné, le 19 novembre 2008, des représentants des cantons et de fondations actives dans le domaine de la politique familiale.

La sous-commission s'est réunie à deux autres reprises pour poursuivre ses travaux, auxquels elle a intégré les travaux préliminaires déjà effectués par la CSEC-N. Le 9 octobre 2009, elle a soumis à la CSSS-N une première proposition de nouvel article constitutionnel sur la politique familiale visant essentiellement à ce que la Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative et pourvoient à une offre de structures de jour extrafamiliales et extrascolaires répondant aux besoins. Elle a également proposé que la Confédération puisse éventuellement fixer les principes de l'harmonisation de l'avance des pensions alimentaires par les cantons. Approuvant les travaux de la sous-commission, la CSSS-N a chargé cette dernière d'élaborer un projet de rapport et d'acte tenant compte des trois points précités. Lorsqu'elle s'est penchée sur son premier projet de rapport, la sous-commission est toutefois arrivée à la conclusion qu'il serait excessif d'inclure dans le nouvel article constitutionnel une disposition prévoyant d'habiliter la Confédération à harmoniser l'aide au recouvrement et les avances sur contributions d'entretien. Elle a donc proposé à la commission de renoncer à introduire un tel alinéa.

⁴ *Rossini, Fehr Jacqueline, Gilli (à partir du 14 septembre 2008), Kleiner, Leuenberger-Genève (jusqu'au 14 septembre 2008), Maurer, Meyer Thérèse, Scherer, Stahl, Weibel.*

⁵ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10)

Le 13 octobre 2010, la CSSS-N a approuvé le présent projet de rapport et d'acte par 17 voix contre 7 et a décidé de mettre le projet en consultation auprès des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés.

2 Contexte

2.1 Les notions de famille et de politique familiale

2.1.1 La famille

La notion de famille ne fait l'objet d'aucune définition uniforme et il n'en existe aucune description dans le droit positif. Tout au plus l'art. 41, al. 1, let. c, de la Constitution évoque-t-il les « familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants ». Dans ses lignes stratégiques 2015⁶, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) donne, elle aussi, une définition délibérément large de la notion de famille :

« Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société. »

Ces définitions larges présentent l'avantage de tenir compte de la diversité des formes familiales de la société actuelle. C'est la raison pour laquelle le présent rapport se fonde sur ces définitions.

2.1.2 La politique familiale

Selon la COFF, la politique familiale désigne « les activités, les mesures et les institutions publiques visant à reconnaître, à promouvoir ou à influencer les prestations que fournissent les familles⁷ ». Cette définition implique que la politique familiale englobe de nombreux domaines et représente donc une véritable tâche transversale⁸. En conséquence, il est, d'une part, impossible de délimiter clairement la politique familiale par rapport à d'autres domaines politiques (par exemple, la politique de l'enfance et de la jeunesse) ; au contraire, on assiste bien souvent à des chevauchements d'envergure entre les domaines. D'autre part, des mesures prises dans d'autres domaines politiques (par exemple, la construction de logements ou la formation) peuvent également avoir des effets (in)directs sur les familles.

La définition de la COFF se concentre particulièrement sur les prestations fournies par les familles. Non seulement ces dernières contribuent à assurer l'avenir des assurances sociales, mais elles assument également d'importantes tâches en matière d'éducation et de prise en charge (que ce soit des enfants ou des personnes âgées), apportant ainsi une contribution essentielle à la cohésion sociale et à la solidarité intergénérationnelle. Cet aspect revêt une importance d'autant plus grande que le

⁶ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015, août 2009, p. 12

⁷ *ibid.*

⁸ Cf. Rapport sur les familles 2004. Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Département fédéral de l'intérieur, 2004 (Rapport sur les familles 2004), p. 98 ss

vieillessement de la population pourrait entraîner de plus en plus de tensions entre les générations. L'objectif de la politique familiale est donc d'une part l'indemnisation des prestations fournies par les familles (redistribution horizontale) et, d'autre part, la compensation des charges et la protection contre la pauvreté (redistribution verticale)⁹.

En matière de politique familiale, la mise en œuvre de ces redistributions horizontale et verticale peut prendre la forme de prestations financières telles que les allocations familiales, les réductions d'impôt, les bourses d'études, l'assurance-maternité ou les prestations en cas de besoin, mais elle peut également consister à faciliter la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité professionnelle ou encore à mettre en place des services de conseil.

2.2 Les défis de la politique familiale

Les familles ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies, que ce soit du point de vue de leur composition, de leur organisation interne ou de leur stabilité. Le nombre de personnes par ménage a diminué, la répartition des tâches entre l'homme et la femme n'est plus aussi clairement définie et la femme participe davantage au soutien financier de la famille. Dans le même temps, le nombre des divorces a fortement augmenté, et, par conséquent, celui des familles monoparentales¹⁰. Les familles sont comparativement plus touchées par la pauvreté que la moyenne : d'une part, les besoins financiers augmentent parallèlement au nombre d'enfants et, simultanément, les personnes ayant des enfants à charge ont moins de temps à consacrer à une activité lucrative ; d'autre part, après un divorce, un revenu ne suffit souvent pas à soutenir financièrement deux ménages. Au vu de ces considérations, la politique familiale est confrontée à trois défis : compenser la charge financière, permettre de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative et renforcer la vie familiale.

Premièrement, il s'agit de *compenser la charge financière* que représentent les enfants. D'une part, les enfants entraînent des dépenses supplémentaires directes pour le logement, la nourriture, l'habillement et les assurances ; d'autre part, ils sont la source de frais indirects étant donné que le parent ayant la garde des enfants doit parfois réduire son temps de travail, et donc son revenu. Ces charges pèsent particulièrement lourd pour les familles monoparentales et pour les familles nombreuses, qui risquent donc davantage d'être frappées par la pauvreté. Par conséquent, la politique familiale implique de prendre les mesures nécessaires pour limiter la charge financière des familles, notamment en vue de préserver le bien-être de l'enfant et considérant que les familles fournissent des prestations essentielles à la société.

Deuxièmement, il s'agit de mieux *concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative*, et ce pour différentes raisons. D'une part, une telle amélioration permettrait de garantir la liberté de choisir la forme de vie familiale. En Suisse, une femme sur cinq n'a pas d'enfant, le nombre d'enfants souhaités étant cependant

⁹ Cf. Rapport sur les familles 2004, p. 92 ss

¹⁰ Cf. Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008, Office fédéral de la statistique, 2008, p. 8 ss ; Lignes stratégiques de la COFF, p. 3 ss

supérieur à celui des naissances effectives quel que soit le niveau de formation. Cet écart est particulièrement important chez les femmes ayant une bonne formation, qui – du point de vue de l'économie nationale – doivent rester autant que possible sur le marché du travail. La Confédération peut soutenir cette liberté de choisir la forme de vie familiale et le nombre d'enfants en créant les conditions permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative (ou la formation) et en encourageant l'égalité entre hommes et femmes. D'autre part, la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative contribue largement à la lutte contre la pauvreté : en particulier les familles qui sont tributaires de deux revenus doivent avoir la possibilité d'exercer une activité lucrative.

Troisièmement, les mutations sociales ainsi que les diverses exigences de l'économie, de l'école et de la société placent les familles face à des défis qu'elles ne peuvent parfois relever sans soutien. C'est pourquoi la politique familiale doit également s'attacher à *renforcer la vie familiale* par exemple en créant des structures de conseil ou en élargissant l'offre existante.

Parallèlement à ces trois défis, la politique familiale aura également des incidences sur le droit de la famille, dont plusieurs dispositions doivent être adaptées afin d'être en adéquation avec la réalité et d'éliminer les inégalités qui subsistent. Il s'agit notamment de revoir les droits du mariage, du divorce, de la filiation et des successions, ainsi que l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien.

2.3 La politique familiale de la Confédération

En Suisse, la politique familiale s'inscrit dans le cadre du fédéralisme et de la subsidiarité. La Constitution fédérale prévoit que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons et des communes ou qui nécessitent une réglementation uniforme¹¹ : par conséquent, la Confédération n'intervient qu'à titre complémentaire et par mesure de soutien. En matière de politique familiale, comme dans d'autres domaines, la responsabilité est donc principalement du ressort des cantons et des communes.

La Confédération exerce ses activités de politique familiale en se fondant sur différentes bases légales, dont des accords internationaux ratifiés par la Suisse, des dispositions constitutionnelles et de nombreux articles de la législation. Ces divers textes sont énumérés et commentés ci-après.

2.3.1 Accords internationaux

La Suisse a ratifié des conventions internationales qui prévoient des dispositions relatives à la politique familiale.

Ainsi, le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ¹² reconnaît à son article 7 lettre a chiffre ii des conditions de

¹¹ Cf. art. 5a et art. 43a, al. 1 Cst.

¹² Pacte ONU I; RS **0.103.1**

travail justes et favorables également pour les familles. Il prévoit, en outre, à son article 10 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, et reconnaît à son article 11, alinéa 1, le droit des familles à un niveau de vie suffisant.

De même, aux termes de l'article 17, alinéa 1, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques ¹³, la vie privée et familiale doit être protégée d'immixtions arbitraires ; l'article 23 prévoit que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat. Enfin, l'article 24, alinéa 1, reconnaît la protection des mineurs non seulement par la société mais également par la cellule familiale.

La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant¹⁴ reconnaît que la famille est l'unité fondamentale de la société et le milieu naturel pour la croissance et le bien-être des enfants et que, à ce titre, elle doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle.

La Convention de l'ONU du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁵ doit également être mentionnée dans ce contexte.

Enfin, en ce qui concerne plus spécifiquement les prestations familiales, on peut mentionner les conventions plus techniques relatives à la sécurité sociale que la Suisse a ratifiées, à savoir la Convention n°102 du 28 juin 1952 concernant la norme minimum de la sécurité sociale¹⁶ et le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964¹⁷ qui fixent des normes notamment sur le niveau des allocations familiales.

2.3.2 Bases constitutionnelles

Actuellement, les dispositions constitutionnelles suivantes se réfèrent explicitement à la famille :

Art. 8 Égalité

L'al. 3 de cet article prévoit notamment que l'homme et la femme sont égaux en droit et que la loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail.

Art. 13 Protection de la sphère privée

L'al. 1 de cet article dispose notamment que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale.

Art. 14 Droit au mariage et à la famille

Cet article garantit le droit au mariage et à la famille.

¹³ Pacte ONU II RS **0.103.2**

¹⁴ RS **0.107**

¹⁵ RS **0.108**

¹⁶ RS 0.831.102

¹⁷ RS 0.831.104

Ces trois droits fondamentaux s'adressent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, même s'ils ne leur attribuent aucune nouvelle compétence. La Confédération et les cantons sont tenus de respecter ces droits fondamentaux dans leurs ressorts respectifs, mais ne peuvent déduire aucune compétence de ces dispositions.

Art. 41 Buts sociaux

L'al. 1, let. c de cet article prévoit que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants doivent être protégées et encouragées. La let. e prévoit que toute personne en quête d'un logement peut trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. Comme les droits fondamentaux, les buts sociaux s'adressent à la Confédération et aux cantons, mais ne créent aucune nouvelle compétence : ils définissent des objectifs socio-politiques à l'intention du législateur pour les domaines précités.

Art. 108 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

L'al. 4 de cet article prévoit que la Confédération encourage la construction de logements et l'accession à la propriété en prenant notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin

Art. 116 Allocations familiales et assurance-maternité

Il s'agit actuellement de l'article constitutionnel central en matière de politique familiale. À la première phrase de l'al. 1, il prévoit que la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les besoins de la famille. Si cette formulation constitue une ligne directrice essentielle pour une politique familiale répondant aux besoins, elle n'attribue toutefois aucune compétence législative à la Confédération.

Néanmoins, la deuxième phrase de l'al. 1, introduite dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, attribue à la Confédération une compétence de soutien : « Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille ». La Confédération est donc habilitée à légiférer dans la mesure où cela est nécessaire à la réglementation des mesures de soutien, et peut soutenir des mesures uniquement si ces dernières sont le fait de tiers. La compétence de soutien visée à l'art. 116, al. 1, Cst. (deuxième phrase) sert de base à la loi du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants¹⁸, à la loi du 9 octobre 1981 sur les centres de consultation en matière de grossesse¹⁹ ainsi qu'à la pratique en vigueur depuis de nombreuses années qui consiste à soutenir, au moyen de contrats de prestations de la Confédération, les associations faîtières des organisations familiales présentes sur l'ensemble du territoire. Toutefois, cette disposition ne peut être invoquée pour obliger les cantons à prendre des mesures : ces derniers sont libres de ne pas prendre de mesures ou de renoncer à l'aide fédérale.

¹⁸ RS 861

¹⁹ RS 857.5

L'al. 2 de l'art. 116 habilite la Confédération à légiférer sur les allocations familiales et constitue la base de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales²⁰ et de la loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture²¹.

L'al. 3 prévoit que la Confédération institue une assurance-maternité. Sur la base de cette disposition, l'allocation de maternité a été inscrite le 3 octobre 2003 dans la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité²², dont l'intitulé a été modifié en conséquence. L'al. 4 habilite la Confédération à déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance-maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et à faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons.

Art. 119 Procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain

En vertu de l'al. 2 de cet article, la Confédération veille à assurer notamment la protection de la famille lorsqu'elle légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain.

Parallèlement, d'autres dispositions constitutionnelles concernent la politique familiale, telles que l'art. 127, al. 2 sur la capacité économique en matière d'imposition, l'art. 66 sur les aides à la formation ou l'art. 67 sur l'encouragement des enfants et des jeunes.

En résumé, les obligations de la Confédération dans le domaine de la politique familiale se limitent actuellement à quelques compétences de base inscrites dans la Constitution et se concentrent essentiellement sur l'assurance-maternité, les allocations familiales et l'aide à la construction de logements.

2.3.3 Législation fédérale

Les objectifs visés et les mesures prises par la Confédération en matière de politique familiale font également l'objet de nombreuses lois fédérales, dont une sélection est présentée ci-après. Ne seront pas examinées en détail les lois qui ont uniquement un effet indirect sur les familles (concernant notamment l'aide à la construction de logements ou les aides à la formation).

Compensation de la charge financière

Les actes législatifs suivants concernent en priorité un allègement de la charge financière des familles, sous la forme de prestations financières spéciales ou sous la forme de rabais spécifiques tels que des réductions de primes ou des allègements fiscaux.

Une allocation de maternité pour les mères exerçant une activité lucrative a été introduite le 1^{er} juillet 2005 dans le cadre de la 7^e révision de la *loi sur les*

²⁰ LAFam ; RS 836.2

²¹ LFA ; RS 836.1

²² LAPG ; RS 834.1

allocations pour perte de gain. La Confédération a ainsi mis en œuvre le mandat constitutionnel prévoyant l'institution d'une assurance-maternité.

La *loi sur les allocations familiales (LAFam)* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Même si la *loi sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)*, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1953, reste en vigueur en tant que loi spéciale, plusieurs dispositions de la LAFam sont aussi applicables à la LFA. La LAFam prévoit que les salariés qui sont obligatoirement assurés dans l'AVS ainsi que les personnes sans activités lucratives dont le revenu ne dépasse pas un certain montant ont droit aux allocations familiales. Plusieurs initiatives parlementaires visant à élargir le champ d'application de la LAFam ont été déposées. En août 2007, la CSSS-N a donné suite à l'initiative parlementaire 06.476, déposée par le conseiller national Hugo Fasel, qui vise à ce que les personnes exerçant une activité indépendante puissent elles aussi prétendre à des allocations familiales au niveau fédéral. À la session d'hiver 2009, le Conseil national a adopté une révision de la LAFam allant dans ce sens. Le Conseil des États ayant décidé, lors de la session de printemps 2010, d'entrer en matière, la CSSS-E procède actuellement à la discussion par article du projet concerné.

La *loi sur l'assurance-maladie*²³ prévoit que, pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

La *loi sur l'impôt fédéral direct*²⁴ prévoit des mesures visant à alléger la charge fiscale des familles telles que les tarifs applicables aux époux, les déductions pour enfant et les réductions plus élevées des primes d'assurances pour les familles. La loi a été modifiée à plusieurs reprises récemment : des mesures urgentes ont été introduites au 1^{er} janvier 2008 concernant l'imposition des couples mariés, et en septembre 2009, le Parlement a adopté une réforme de l'imposition des familles selon laquelle, à partir de 2011, les frais de prise en charge des enfants hors du cadre familial pourront être déduits de l'impôt fédéral. Enfin, en plus de la déduction pour enfant, il est prévu d'introduire à partir de 2011 un barème parental pour l'impôt fédéral direct.

La création de prestations complémentaires pour les familles fait depuis longtemps l'objet de discussions. En mars 2001, le Conseil national a donné suite à deux initiatives parlementaires des conseillères nationales Jacqueline Fehr et Lucrezia Meier-Schatz (00.436 et 00.437) visant à ce que soit instauré un modèle de prestations complémentaires en faveur des familles nécessiteuses analogue à celui que connaît le canton du Tessin. En 2004, à la demande de la CSSS-N, le Conseil fédéral a mis en consultation un premier projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)²⁵. En février 2009, la CSSS-N a chargé le Conseil fédéral d'élaborer plusieurs propositions de substitution au projet de la commission. Elle a pris acte du rapport y afférent le 26 février 2010 et organisera, début 2011, des auditions au sujet des nouvelles solutions proposées.

²³ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10)

²⁴ LIFD ; RS 642.11

²⁵ LPC ; RS 831.30

Conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative

Plusieurs conditions sont nécessaires à une organisation responsable de la vie familiale, notamment la possibilité de concilier vie de famille et activité professionnelle. Ci-après sont présentés les principaux actes législatifs dans ce domaine.

La *loi sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants* est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003 pour une durée de huit ans. Elle prévoit un programme d'impulsion encourageant la création de places d'accueil supplémentaires pour les enfants afin de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Le 19 mars 2009 et le 4 juin 2009, le Conseil national et le Conseil des États ont adopté la motion 08.3449 de la CSEC-N demandant au Conseil fédéral de prolonger de quatre ans le programme d'impulsion. Le 17 février 2010, le Conseil fédéral a approuvé un message dans lequel il propose de prolonger de quatre ans la durée de validité de la loi pour un crédit maximal de 80 millions de francs. Enfin, le 1^{er} octobre 2010, les Chambres fédérales ont décidé de prolonger de quatre ans, soit jusqu'en 2015, le programme en question, auquel ils ont accordé un crédit de 120 millions de francs.

En ce qui concerne l'aménagement d'un monde du travail favorable aux familles, l'influence de la Confédération se limite essentiellement au *droit du travail*. Diverses dispositions portent sur la protection contre le licenciement en cas de grossesse, sur les mesures en cas d'absence d'un collaborateur devant s'occuper d'un enfant malade ou sur l'absence en cas d'obligations familiales. Par contre, ne font l'objet d'aucun acte législatif les modèles de flexibilisation du temps de travail (qui pourraient contribuer à une meilleure conciliation entre la vie familiale et l'activité professionnelle pour les deux parents), le congé paternité et le congé parental.

L'*ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption*²⁶ fixe des exigences minimales à l'accueil extrafamilial pour enfants, qui est de la compétence des cantons et des communes. Pour l'heure, cette ordonnance fait l'objet d'une révision totale afin d'être adaptée aux exigences actuelles en matière de prise en charge.

Renforcement de la vie familiale

Conformément à la *loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse*, tous les cantons ont créé des centres de consultation qui fournissent des consultations gratuites et une aide aux femmes enceintes et aux personnes directement intéressées.

La Confédération fournit des *aides financières aux associations faîtières des organisations familiales* qui coordonnent des activités locales et régionales dans le domaine du conseil et de la protection des familles.

Dans le cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération apporte par ailleurs une importante contribution au renforcement de la vie familiale par son engagement dans les domaines des droits de l'enfant, de la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la participation et de l'encouragement des jeunes. La *protection de l'enfance et de la jeunesse* se fonde sur les art. 11 et 41 de la Constitution ainsi que sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Sur le plan lé-

²⁶ Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE ; RS 211.222.338)

gislatif, elle se traduit principalement par des dispositions en matière de tutelle et de droit pénal. Le Code civil²⁷ fixe des lignes directrices dans le droit de la famille et le droit de la tutelle concernant le statut juridique de l'enfant. Le Code pénal²⁸, la loi sur l'aide aux victimes²⁹ et le Code civil contiennent des dispositions sur la protection contre la violence domestique. *La participation et l'encouragement des enfants et des jeunes* se fondent sur l'art. 67, al. 2, Cst. Conformément à la loi concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (LAJ)³⁰, des aides financières annuelles ainsi que des aides financières pour des projets spécifiques peuvent être allouées à des organismes responsables d'activités de jeunesse extrascolaires. Cette loi fait actuellement l'objet d'une révision totale visant à ce que le Conseil fédéral encourage davantage les formes innovatrices d'activités extrascolaires des enfants et des jeunes et soutienne les cantons dans leur politique de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseil fédéral a adopté le message y afférent le 17 septembre 2010.

Dispositions dans le droit de la famille

Plusieurs actes législatifs du domaine du droit de la famille sont en cours d'examen, concernant notamment l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien ou le droit du mariage et du divorce.

Le postulat 06.3003 de la CSSS-N, transmis par le Conseil national en juin 2006, a chargé le Conseil fédéral d'examiner les propositions d'harmonisation de la législation sur *les avances sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement des prestations d'entretien*, et de préparer un rapport à ce sujet. Le Conseil fédéral devrait adopter ce rapport au cours du premier trimestre 2011.

D'autres dispositions concernant la politique familiale sont prévues dans le *Code civil* (notamment les droits du mariage, du divorce, d'adoption, de la filiation et des successions), dans la *loi sur l'égalité*³¹ et dans la *loi sur le partenariat*³². En vertu de l'art. 14 de la loi sur l'égalité, la Confédération peut allouer des aides financières à des organisations qui mettent sur pied des programmes visant à favoriser la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle.

2.4 Droit comparé

Selon le Conseil de l'Europe, les objectifs principaux des politiques familiales en Europe s'articulent autour des cinq éléments suivants: soutien financier aux familles, conciliation de la vie professionnelle et familiale (not. crèches), services en faveur des familles (conseils aux familles), renforcement de la vie familiale (notamment, mesures pour lutter contre la violence domestique) et protection des femmes et des

²⁷ CC ; RS 210

²⁸ CP ; RS 311.0

²⁹ Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI ; RS 312.5)

³⁰ RS 446.1

³¹ Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg ; RSR 151.1)

³² Loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (LPart ; RS 211.231)

enfants³³. Si l'on examine les développements récents en matière de politique familiale, on peut observer un certain nombre de tendances communes aux pays européens. Ainsi, l'objectif visant à concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative, y compris en créant ou en soutenant la création de structures d'accueil pour les enfants ou les personnes dépendantes, a une importance grandissante. A cet égard, certains États ont amélioré leurs prestations de maternité et/ou introduit des allocations parentales ou de paternité. Le soutien aux familles vulnérables (familles pauvres, familles monoparentales, familles nombreuses) via notamment des réformes fiscales, le développement des droits de l'enfant et des mesures protectrices en sa faveur figurent aussi parmi les objectifs qui prennent de l'importance. Les défis auxquels font face les États actuellement sont les moyens de prévenir le risque de pauvreté de certaines familles et les dispositifs de soins aux personnes dépendantes, notamment aux personnes âgées.

Parmi les tendances observées par l'OCDE, on relèvera que la grande majorité des États membres soutiennent les familles avant tout au moyen de transferts financiers (sous forme d'allocations pour enfants ou de congés parentaux payés) plutôt que par des aménagements spécifiques permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale. Il n'existe de système alliant ces deux approches que dans un petit nombre d'États. Les pays nordiques sont souvent cités en exemple car ils consentent un effort financier important en faveur de la famille et ont développé de longue date un ensemble de mesures cohérent, mais l'OCDE doute que leur système puisse être transposé tel quel ailleurs, en raison de leur taille relativement restreinte et du type de société qui y prévaut. La plupart des pays de l'OCDE ont pour objectif de laisser aux couples le soin de décider si un seul ou les deux parents doivent exercer une activité lucrative et à qui revient la charge de s'occuper des enfants. Mais en pratique, les incitations financières à travailler ou à travailler davantage sont souvent neutralisées par l'effet d'autres mesures en faveur des conjoints "inactifs" ou par le mode de calcul des aides liées aux revenus. Parmi les États versant des aides aux parents isolés, une tendance lancée par le Royaume-Uni consiste à lier ces prestations à l'exercice d'une activité lucrative. Certains pays comme l'Autriche ou la Finlande ont fait le choix d'accorder de longues périodes de congés payés. D'autres, comme la Suède ou le Danemark, préfèrent mettre l'accent sur l'offre de modes de gardes acceptables et sur l'harmonisation des horaires scolaires. Il est aussi possible d'agir sur le coût de la garde d'enfant pour rendre celui-ci moins dissuasif. Quant aux pratiques favorables à la famille sur le lieu de travail, elles sont de manière générale très répandues dans le secteur public et les grandes entreprises employant un nombre important de femmes. Comme elles bénéficient avant tout à des travailleurs qualifiés, les autorités interviennent dans certains pays pour que les travailleurs à faible revenu puissent en profiter également. Certains pays ont aussi introduit des mesures législatives donnant aux salariés le droit (Pays-Bas) ou la possibilité (Royaume-Uni) de demander l'aménagement de leurs conditions de travail. Les États industrialisés ont en commun de ne dépenser en faveur des enfants jusqu'à leur sixième année qu'une faible part des ressources publiques en faveur des enfants en général (globalement pour l'OCDE, un quart de ces ressources, en moyenne). Or, pour réduire les inégalités sociales et permettre à tous, en particulier

³³ Cf. le rapport d'experts du Conseil de l'Europe intitulé « Les politiques familiales dans les États membres du Conseil de l'Europe – Deux rapports d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants »

aux plus fragiles, d'accéder à plus de bien-être, il faudrait augmenter les prestations en espèces au profit des enfants d'âge préscolaire, renforcer les services prénataux et postnataux ainsi que l'accueil des tout jeunes enfants, en particulier pour les familles défavorisées.

3 Appréciation de l'initiative

3.1 Appréciation générale

Les points soulevés par l'initiative parlementaire Hochreutener – les avantages financiers accordés aux familles, la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative et la formation et l'intégration des enfants et des jeunes – sont assurément des éléments essentiels d'une politique globale en faveur de la famille. Il est également incontestable que la politique familiale a gagné en importance ces dernières années et que la Confédération doit contribuer à encourager et à aider financièrement les familles. Toutefois, la question se pose de savoir quels domaines de la politique familiale doivent effectivement être concernés par une modification constitutionnelle afin qu'une politique familiale plus efficace puisse être menée à l'échelle nationale. Un nouvel article constitutionnel ne se justifie que s'il donne à la Confédération des instruments efficaces pour mettre en œuvre ses objectifs en matière de politique familiale ; au contraire, un article qui se contenterait de réaffirmer ce que la Confédération peut déjà entreprendre sur la base des dispositions constitutionnelles actuelles ne serait d'aucune utilité.

3.2 Allègement de la charge financière des familles

Ces dernières années, la Confédération a déjà pris plusieurs mesures législatives allant dans le sens d'un allègement de la charge financière des familles. La loi sur les allocations familiales et l'introduction d'une allocation de maternité ont permis de concrétiser d'importants objectifs constitutionnels en matière de politique familiale. Le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu qu'il était nécessaire, en priorité, d'accorder des allègements fiscaux en faveur des familles : le Parlement a rapidement examiné un projet du Conseil fédéral portant sur la réforme de l'imposition des familles, qu'il a adopté à une large majorité en septembre 2009 (cf. ch. 2.3.3). Cette réforme se fonde sur la compétence constitutionnelle de la Confédération dans le domaine de l'imposition directe (art. 128, al. 1, Cst.) selon laquelle la Confédération peut également prévoir d'autres allègements fiscaux. L'art. 128, al. 1, Cst. ne contient explicitement aucune obligation pour la Confédération de prévoir des allègements fiscaux pour les personnes avec enfants, tel que revendiqué par l'initiative parlementaire ; en revanche, le principe de la capacité économique en matière d'imposition (art. 127, al. 2) permettrait d'instaurer une telle obligation. Si l'on vise d'autres objectifs dans le domaine de l'allègement fiscal des familles, il convient de rallier une majorité des acteurs politiques ; une modification constitutionnelle n'est pas forcément nécessaire.

Par ailleurs, l'initiative parlementaire demande un allègement fiscal des charges que les personnes ayant des enfants assument au titre des assurances sociales ne reposant pas sur le principe de la capitalisation. Or, l'art. 112, al. 1, Cst., l'art. 114, al. 1, Cst.,

ainsi que l'art. 117, al. 1, Cst., attribuent déjà à la Confédération la compétence de prévoir des allègements pour les personnes ayant des enfants lors du calcul des primes de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents, de l'assurance-chômage, de l'AVS et de l'AI. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution pour remplir l'objectif visé par l'auteur de l'initiative. Si cette compétence n'a pas été concrétisée jusqu'à présent, c'est qu'elle n'a encore rallié aucune majorité politique : le 6 juin 2006, le Conseil national a clairement rejeté une motion³⁴ qui visait à réduire les cotisations AVS des assurés ayant des enfants sans qu'il y ait pour autant réduction des rentes.

La Constitution ne permet actuellement pas de prendre en considération, dans le cadre de la péréquation financière, les mesures fiscales adoptées par les cantons en faveur des personnes ayant des enfants : cet autre objectif visé par l'initiative requiert une modification constitutionnelle. Il serait théoriquement possible de modifier en ce sens l'art. 135, al. 2, Cst., mais le système de péréquation financière actuel serait alors totalement remis en cause : les décisions politiques prises par les cantons auraient en effet une influence inopportune sur les bases de calcul du système de péréquation financière. Pour ces raisons, la CSSS-N estime que cet objectif ne doit pas être poursuivi. Par ailleurs, la compétence de soutien de la Confédération visée à l'art. 116, al. 1, Cst. (deuxième phrase) permet déjà de soutenir les cantons, tout en ayant moins de conséquences problématiques.

3.3 Conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative

Le deuxième objectif de l'initiative est que la Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. Cette demande outrepassé la compétence de soutien de la Confédération visée à l'art. 116, al. 1, Cst. (deuxième phrase) et ne repose sur aucune autre disposition constitutionnelle. Il n'existe non plus aucune base constitutionnelle permettant d'obliger les cantons à encourager de telles mesures.

En outre, il n'existe pas à ce jour de base constitutionnelle permettant à la Confédération de définir des exigences minimales auxquelles les cantons devraient répondre, telles que l'obligation de garantir un certain nombre de structures de jour ou de participer à leur financement. La compétence de soutien visée à l'art. 116, al. 1, Cst. (deuxième phrase) permettrait à la Confédération de soutenir des mesures prises par des tiers, mais à condition que ces derniers agissent sur une base volontaire. Par conséquent, il y a lieu de modifier la Constitution pour attribuer à la Confédération la compétence de légiférer en la matière.

3.4 Encouragement des enfants et des jeunes

Le troisième objectif de l'initiative consiste à prévoir une base constitutionnelle enjoignant à la Confédération d'encourager la formation et l'intégration des enfants et des jeunes. Actuellement, l'art. 67, al. 2, Cst. permet déjà à la Confédération de

³⁴ 04.3334 Mo. Hochreutener. Soutenir les familles par une réduction des cotisations AVS

favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Par ailleurs, conformément à l'art. 121 Cst., la législation sur les étrangers relève de la compétence de la Confédération, qui est donc aussi chargée d'encourager l'intégration sociale des étrangers. Ensemble, ces deux compétences recouvrent déjà en grande partie les mesures envisagées dans l'initiative ; il manque toutefois une base constitutionnelle attribuant à la Confédération une compétence générale en matière d'encouragement.

Le 12 mars 2007, la conseillère nationale Viola Amherd a déposé une initiative parlementaire³⁵ dont l'objectif présentait des similitudes avec celui de l'alinéa 4 de l'initiative de Norbert Hochreutener, mais qui prévoyait en outre des mesures concernant la protection des enfants et des jeunes. Cette initiative visait à compléter l'art. 67 Cst. de la manière suivante : « La Confédération peut légiférer au sujet de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes. ». Les deux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) ayant donné suite à l'initiative, la CSEC-N a été chargée d'élaborer un projet. Le 19 juin 2009, à la suite de l'annonce par le Conseil fédéral de la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse (LAJ), la CSEC-N a décidé de suspendre ses travaux en attendant la nouvelle version de la loi.

Compte tenu des travaux déjà en cours du Conseil fédéral et de la CSEC-N, il n'est pas indiqué d'intégrer l'encouragement des enfants et des jeunes au projet d'article constitutionnel sur la politique familiale. Des considérations relevant de la systématique s'y opposent également : le domaine de l'encouragement des enfants et des jeunes n'est pas un élément essentiel de la politique familiale, et n'a donc pas sa place dans un article constitutionnel sur la famille. Si la CSEC-N devait conclure de son examen de la révision totale qu'il était nécessaire de prévoir une nouvelle base constitutionnelle concernant l'encouragement des enfants et des jeunes par la Confédération, il serait plus logique de modifier l'art. 67 Cst., comme le propose l'initiative Amherd.

3.5 Bilan intermédiaire

L'examen de chacun des objectifs mentionnés dans l'initiative de Norbert Hochreutener a montré que la Confédération disposait déjà des bases constitutionnelles lui permettant de prendre des mesures visant à alléger la charge financière des familles dans le domaine fiscal ou dans celui des assurances sociales. En ce qui concerne l'encouragement des enfants et des jeunes, il n'y a aucune nécessité de prendre des mesures supplémentaires compte tenu des travaux déjà en cours sur ce sujet. Par contre, la Confédération ne dispose d'aucune compétence constitutionnelle lui permettant de faciliter la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. Si l'on excepte l'incitation financière pour la création de places d'accueil d'enfants en dehors du cadre familial, la Confédération n'est actuellement pas en mesure d'intervenir dans ce domaine-clé de la politique familiale : il convient donc d'intégrer cet aspect à l'article constitutionnel.

³⁵ 07.402 Iv. pa. Amherd. Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle.

Par ailleurs, les dispositions en matière de l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien – qui ne sont pas directement mentionnées dans l'initiative Hochreutener – sont très différentes selon les cantons. La CSSS-N estime cependant qu'il ne serait pas opportun de confier à la Confédération la compétence d'harmoniser les législations cantonales en la matière dans le cadre de ce projet. Elle estime en effet que le nouvel article constitutionnel doit se concentrer sur le volet central de la politique familiale : les mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle.

3.6 Non-entrée en matière : motifs invoqués par la minorité

Une minorité de la commission est opposée à la création d'un nouvel article constitutionnel sur la politique familiale. Comme l'illustre le point 2.3.2, les obligations de la Confédération en matière de politique familiale se limitent actuellement à quelques compétences de base inscrites dans la Constitution, les principaux domaines de cette politique étant du ressort des cantons et des communes. Cette répartition des tâches, qui s'est établie au fil du temps, est fondée sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité. Or, la minorité souligne que jusqu'ici, ce système s'est révélé concluant à de nombreux égards, raison pour laquelle il convient d'éviter de s'en écarter inutilement. À ses yeux, il faudrait, avant d'intégrer dans la Constitution une nouvelle compétence fédérale en matière de politique familiale, établir sans équivoque que les cantons et les communes ne sont pas en mesure, compte tenu de l'état actuel de la Constitution, d'accomplir leurs tâches dans ce domaine. Rien n'indique cependant que tel est le cas. Les cantons et les communes disposent de tous les instruments dont ils ont besoin pour relever les défis en matière de politique familiale. Leur action est en outre plus opportune que ne le serait celle de la Confédération : dans le domaine de la politique sociale, plus le niveau de mise en application est décentralisé, plus celle-ci est rapide et efficace.

Comme l'a montré l'examen des objectifs mentionnés dans l'initiative, la Confédération dispose déjà des bases constitutionnelles lui permettant de prendre des mesures afin d'alléger la charge financière et fiscale des familles. À la session d'automne 2010, les Chambres fédérales ont donné leur aval à la prorogation de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants et ont voté à cette fin un crédit de 120 millions de francs pour les quatre prochaines années. Or, la minorité relève que c'est en se fondant sur la Constitution que le Parlement a adopté cette mesure d'encouragement visant à permettre de concilier vie de famille et activité professionnelle. Et d'en conclure que, au fond, l'initiative de Norbert Hochreutener, autrement dit la création d'un nouvel article constitutionnel servant à réaliser les objectifs mentionnés par le député, est inutile.

La minorité considère que, en fin de compte, l'introduction d'un tel article dans la Constitution pourrait, dans la forme proposée, être discriminatoire pour les familles qui pourvoient elles-mêmes à la garde de leurs enfants. Celles-ci seraient en effet contraintes de contribuer fiscalement à la mise à disposition, par l'État, de ressources financières aux familles qui font garder leurs enfants par des tiers. Or, il n'est pas tolérable de favoriser ce genre de différence de traitement entre les familles.

4 Nécessité de légiférer

4.1 Conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative

Les compétences en matière de politique familiale, notamment en ce qui concerne la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative, se situent à plusieurs niveaux : ce domaine mérite dès lors de reposer sur une base constitutionnelle. En raison de l'évolution de la société et compte tenu de la mobilité qui la caractérise, il est désormais difficile de justifier que ce domaine – et il n'est du reste pas le seul – soit régi par 26 systèmes peu coordonnés entre eux. Il est donc nécessaire d'instaurer une plus grande cohérence et de définir une marche à suivre commune à la Confédération et aux cantons.

En Suisse, la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative (ou une formation) est loin d'être une réalité ; c'est l'une des raisons qui expliquent que de nombreuses femmes renoncent à avoir des enfants. À 40 ans, 21 % des femmes n'ont pas d'enfants et 15 % n'en ont qu'un. Ce sont notamment les femmes hautement qualifiées qui décident de ne pas avoir d'enfants : quatre femmes sur dix ayant fait des études supérieures sont sans enfants³⁶. Il est scientifiquement prouvé que les mesures favorisant la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ont un effet positif sur le taux de natalité³⁷. Par ailleurs, il est important de concilier ces deux domaines pour des raisons non seulement démographiques, mais aussi économiques : la proportion de femmes ayant achevé une formation supérieure n'a cessé d'augmenter ces dernières années, et les femmes représentent aujourd'hui la moitié des étudiants dans les universités. Si les conditions ne sont pas réunies pour permettre aux femmes de concilier leur famille et leur carrière professionnelle, l'économie perd une main d'œuvre très qualifiée et indispensable. Pour l'heure, la Constitution ne donne pas à la Confédération les moyens nécessaires lui permettant d'intervenir activement pour améliorer cette situation. Par ailleurs, dans de nombreuses familles, la situation financière est telle que les deux parents sont obligés d'exercer une activité lucrative ; ils sont donc d'autant plus tributaires de mesures visant à concilier la vie familiale et l'activité professionnelle.

La conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative dépend de nombreux facteurs, tels que la flexibilisation du temps de travail, les horaires continus à l'école, etc. En Suisse, toutefois, la mesure qui s'impose en priorité est d'étoffer l'offre de structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires afin de répondre aux besoins.

³⁶ Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille. Version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse : aspects Suisses. Rédigée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et du Secrétariat d'État à l'économie (seco), 2004, p. 8.

³⁷ Cf. Giuliano Bonoli, *The impact of social policy on fertility : evidence from Switzerland*, in : "Journal of European Social Policy", Vol. 18, No. 1, 2008, p. 64-78.

4.2 Structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires

Le nombre des structures d'accueil pour enfants a beaucoup augmenté ces dernières années, passant de 478 en 1985 à 1337 en 2005. Depuis 2003, le programme d'incitation financière de la Confédération a contribué à créer 10 478 places dans les garderies et 9154 places dans les structures d'accueil extrascolaires³⁸. Toutefois, l'offre est toujours nettement inférieure à la demande : une étude effectuée dans le cadre du Programme national de recherche 52 de 2005 a conclu qu'en moyenne, environ 13 % des enfants de moins de quatre ans sont pris en charge dans des structures d'accueil en Suisse, alors que, selon des estimations de la même étude, la demande porterait sur environ 47 % des enfants en âge préscolaire. Cela signifie qu'il manque en Suisse quelque 120 000 places dans les structures d'accueil³⁹.

En 2008, la COFF a constaté que près des trois quarts des parents sont tributaires, pour la prise en charge de leurs enfants de moins de douze ans, du soutien des grands-parents, d'autres membres de la parenté ou de voisins. Selon les estimations, seuls 26 % des ménages ayant au moins un enfant de moins de quinze ans ont recours aux crèches et aux unités d'accueil et 15 % font appel à l'accueil familial de jour. 6,5 % des ménages dans lesquels le plus jeune enfant a moins de six ans n'ont recours à aucun système de prise en charge. Enfin, 40 % environ des enfants ayant entre sept et quatorze ans restent à la maison sans surveillance particulière⁴⁰.

La Suisse est donc à la traîne en comparaison internationale : selon une étude de l'OCDE de 2004, la Suisse fait partie des pays les moins avancés concernant la prise en charge des enfants de moins de quatre ans. Seul 0,2 % du produit intérieur brut est alloué au financement des structures d'accueil pour enfants. À titre de comparaison, l'Autriche consacre trois fois plus de moyens financiers que la Suisse dans ce domaine, le Danemark dix fois plus⁴¹.

Depuis plusieurs années, différents acteurs politiques demandent des mesures visant à améliorer l'offre de structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires : l'examen par la CSEC-N des cinq initiatives parlementaires (cf. ch. 1.2) a montré qu'une large majorité de la commission s'accorde à penser qu'il existe un réel besoin d'élargir l'offre en structures de jour pour la prime enfance et l'âge pré-scolaire. La COFF plaide pour une extension massive de l'offre de structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires de bonne qualité ; par ailleurs, elle s'engage en faveur de l'amélioration de la coordination entre la Confédération, les cantons et les communes et souhaite que les garderies d'enfants deviennent aussi des lieux d'éducation. En 2000, la mise en place d'une offre adéquate de structures d'accueil extrafamiliales avait déjà fait l'objet d'une recommandation dans le programme de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) en vue d'une meilleure conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. En mars 2008, conjointement avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la CDAS a adopté des principes directeurs selon

³⁸ Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008. Office fédéral de la statistique, 2008.

³⁹ Offre d'accueil extrafamilial en Suisse : potentiels de demande actuels et futurs. Rapport scientifique, Zurich, 28 avril 2005

⁴⁰ L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, 2008, p. 42 ss

⁴¹ Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille. Étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse, Volume 3, Paris 2004.

lesquels la Confédération, les cantons et les communes devaient assumer leurs responsabilités concernant la mise en place de structures d'accueil⁴². Dans un rapport datant de 2006 [2001 pour la version française non actualisée], l'Union patronale suisse estime que le système scolaire actuel ne tient pas compte des besoins des enfants dont les parents travaillent ; dès lors, la mise en place de blocs d'étude uniformes et l'offre de structures d'accueil supplémentaires, telles que les écoles de jour, se présentent à la fois comme une nécessité de politique sociale et un développement souhaitable sur le plan économique⁴³. Les acteurs politiques précités ne sont pas les seuls à demander des mesures visant à améliorer l'offre de structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires. La question est toutefois de savoir – et sur ce point, les avis divergent – à qui il incombe d'améliorer l'offre et comment le financement doit être défini : c'est précisément pour cette raison qu'il est nécessaire de prévoir une base constitutionnelle chargeant la Confédération et les cantons de coordonner leurs travaux. Il est donc judicieux de prévoir un article constitutionnel qui définisse clairement les compétences tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre au législateur pour sa mise en œuvre au niveau de la loi.

5 Commentaire par article

À propos de la systématique

Pour des raisons relevant de la systématique, les nouvelles dispositions font l'objet d'un nouvel art. 115a Cst., intitulé *Politique de la famille*, et l'al. 1 de l'art. 116 est abrogé. En effet, l'art. 116 est intitulé *Allocations familiales et assurance-maternité*, et les dispositions concernant la politique familiale n'y avaient pas leur place. Dorénavant, l'art. 116 concernera uniquement les allocations familiales et l'assurance-maternité.

Art. 115a Politique de la famille

Al. 1

Cet alinéa reprend les termes exacts de l'art. 116, al. 1, Cst. La 1^{re} phrase est une disposition à caractère programmatique dont le destinataire est la Confédération, mais qui ne fonde pas de compétence fédérale. La 2^e phrase, formulée de manière générale, habilite la Confédération à soutenir les mesures destinées à protéger la famille. La Confédération ne se voit confier dans ce domaine qu'une simple compétence de soutien : elle ne peut légiférer que dans la mesure où cela est nécessaire pour réglementer l'activité de soutien et la disposition ne l'habilite d'ailleurs qu'à soutenir les mesures de tiers. La Confédération ne peut agir elle-même pour protéger la famille ; elle doit se rallier aux mesures adoptées par d'autres acteurs (cantons, organisations privées, etc.).

⁴² Prise en charge des enfants : structures de jour extramunicipales. Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008.

⁴³ L'Union patronale suisse et la politique familiale, Zurich 2001

Al. 2

L'al. 2 attribue à la Confédération et aux cantons une compétence d'encouragement parallèle et obligatoire allant au-delà de la compétence de soutien attribuée à la Confédération à l'al. 1. Ses deux destinataires sont en effet tenus de prendre des mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. On entend par là les mesures qui permettent de s'acquitter des obligations familiales inhérentes au statut de parents même quand on exerce une activité lucrative (ou que l'on est en formation) et, inversement, d'avoir une activité lucrative même si l'on veut ou doit assumer de telles obligations familiales. Ces mesures peuvent être notamment des horaires de travail flexibles et l'aménagement des horaires des écoles et des jardins d'enfants permettant aux parents d'exercer une activité lucrative (horaires continus), mais également une offre adéquate de structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires ou un congé parental pour les parents d'enfants en bas âge.

La deuxième phrase charge la Confédération et les cantons de pourvoir en particulier à une offre de structures de jour extrafamiliales et extrascolaires répondant aux besoins : il s'agit donc explicitement d'une des mesures prioritaires en faveur de la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. Pour mettre en œuvre ce mandat constitutionnel, les cantons peuvent agir directement en créant des structures d'accueil, la Confédération pouvant en faire de même pour ses employés ; cantons et Confédération peuvent également agir indirectement en adoptant des lois allant dans ce sens.

Al. 3

Cet alinéa attribue à la Confédération une compétence législative limitée en lui donnant la faculté de fixer des principes relatifs aux mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative, si les efforts des cantons ou de tiers n'y suffisent pas. Cette formulation est analogue à celle des nouveaux articles constitutionnels sur la formation (art. 62, al. 4 ; art. 63a, al. 5) et part de l'idée que la Confédération *doit* agir dans l'intérêt des objectifs définis dans la Constitution s'ils ne peuvent être atteints d'une autre manière. Il serait ainsi envisageable, si les cantons ne s'acquittent pas suffisamment de leurs engagements au sens de l'al. 2, d'inscrire dans une loi fédérale une obligation pour les cantons de créer un certain nombre de places d'accueil.

La deuxième phrase permet à la Confédération de participer au financement des prestations des cantons si elle les oblige à adopter des mesures en faisant usage de sa compétence législative. La formulation potestative de la compétence de soutien de la Confédération permet d'éviter l'effet indésirable qu'aurait eu une formulation impérative : les cantons ne pourront pas se permettre d'attendre que la Confédération agisse à leur place car, dans le cas contraire, ils pourraient se voir imposer des mesures par la Confédération, tout en devant les financer eux-mêmes.

Al. 4

Minorité (Prelicz-Huber, Gilli, Weber-Gobet)

Une minorité souhaite que la Constitution attribue des compétences à la Confédération en matière d'harmonisation des avances des contributions d'entretien.

Dans ce domaine, les dispositions en vigueur varient considérablement d'un canton à l'autre. Ce système, qui n'est pas satisfaisant pour les familles concernées et comporte souvent de nombreux obstacles administratifs, est par ailleurs en contradiction avec le principe de l'égalité de traitement garanti par la Constitution. Le versement rapide d'avances, soumis à une réglementation uniforme, permettrait en particulier d'améliorer la situation de nombreuses familles monoparentales pauvres ou menacées par la pauvreté. Ainsi, le fait que la Confédération édicte des principes en la matière – en collaboration avec les cantons, bien entendu – contribuerait de manière essentielle à la garantie du minimum vital et à la lutte contre la pauvreté.

Art. 116, al. 1

Pour des raisons relevant de la systématique, l'art. 116, al. 1 est abrogé ; toutefois, il est repris dans sa teneur exacte à l'art. 115a, al. 1.

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'art. 115a, al. 1, Cst. reprend les dispositions de l'actuel art. 116, al. 1 ; c'est pourquoi il ne fait l'objet d'aucun commentaire dans ce chapitre.

Les al. 2 et 3 visent à renforcer l'engagement de la Confédération et des cantons en faveur de la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. L'al. 2 charge la Confédération et les cantons de pourvoir en particulier à une offre de structures de jour extrafamiliales et extrascolaires. Dans ces deux alinéas, les conséquences financières et l'effet sur l'état du personnel dépendent de la volonté du législateur de mettre en œuvre sa compétence et de la forme qu'il entend donner à cette mise en œuvre.

Ainsi, il est pour l'heure impossible d'estimer les conséquences financières et l'effet sur l'état du personnel du nouvel article constitutionnel, pas plus au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons.

6.2 Autres conséquences

Les al. 2 et 3 de l'art. 115a visent à soutenir les efforts permettant de mieux concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative à tous les niveaux, ce qui est caractéristique d'une politique familiale adaptée à son époque. En particulier, le soutien à la prise en charge extrafamiliale et extrascolaire présente de nombreux avantages, qui ont déjà été mentionnés dans le cadre de la mise en place du programme d'incitations financières de la Confédération et qui ont depuis été confirmés par différentes études⁴⁴. En effet, une offre adaptée de structures d'accueil

⁴⁴ Cf. Message du 17 février 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, ch. 1.1.3

extrafamiliales et extrascolaires revêt une utilité socio-économique, car elle permet à de nombreuses mères de rester sur le marché du travail, ce qui entraîne une augmentation du revenu des familles et des recettes fiscales. En outre, elle aide plus particulièrement les familles dont les deux parents sont contraints, pour des raisons financières, d'exercer une activité lucrative. Par ailleurs, l'augmentation de la présence des mères sur le marché du travail renforce l'égalité entre l'homme et la femme dans la vie professionnelle et dans la vie familiale. Enfin, une prise en charge de qualité et conforme aux besoins représente un investissement efficace et durable dans les jeunes générations et contribue à une intégration réussie des enfants et des jeunes dans la société et dans le monde du travail.

7 Relation avec le droit européen

Le présent projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Il contribue même à les renforcer au plan national et au niveau le plus élevé de la législation suisse.