

La politique familiale dans les cantons et les communes

Les compétences étant réparties entre plusieurs acteurs dans le système fédéral suisse, les cantons et les communes disposent d'une marge de manœuvre importante en matière de politique familiale. De ce fait, il existe des différences marquées selon les cantons, même si la palette des prestations constituant des interventions économiques est assez semblable partout. Des différences importantes existent aussi au niveau des communes, tout particulièrement dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants.



Daniel Kübler
Université de Zurich



Hans-Martin Binder
Interface, Politikstudien, Lucerne

1. Introduction

Fédéralisme oblige, dans le domaine de la politique familiale aussi: les compétences sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. Les autorités des différents niveaux politiques disposent d'une grande autonomie en matière de politique de la famille, même si le gros de la charge est supporté par les cantons et les communes. C'est ainsi que les premiers assument la plus grande partie des prestations financières publiques aux familles, telles que les allègements fiscaux, les réductions des primes d'assurance-maladie, les allocations familiales et les allocations pour enfants, les bourses, les avances de contributions d'entretien, ainsi que les prestations complémentaires liées à des besoins. Pour leur part, les communes sont les premières responsables de l'accueil extrafamilial pour enfants, un service qui joue un rôle clé pour permettre de concilier

famille et travail. Ainsi les cantons et les communes ne sont-ils pas de simples instances de mise en œuvre d'une politique familiale fédérale, mais ils disposent d'une marge de manœuvre considérable. De ce fait, ils ont aussi une grande responsabilité dans ce domaine.

L'étude qui est résumée ici devait présenter les éléments de la politique familiale des cantons et des communes et dégager les axes de son développement. L'analyse est basée sur des études de cas impliquant quatre cantons (Zurich, Lucerne, Vaud et Tessin) et huit communes (les grands centres ou centres de moyenne importance de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano, et les centres régionaux d'Uster, Sursee, Yverdon-les-Bains et Locarno).

Méthode et démarche

L'analyse entendait surtout mettre en évidence la diversité des politiques familiales dans les cantons et les communes. Les cas choisis devaient se trouver dans les différentes régions linguistiques (Suisse allemande, Suisse romande et Suisse italienne). Certaines particularités économiques et politico-culturelles, dont certaines recherches ont montré qu'elles avaient une influence sur la politique familiale, ont constitué un autre critère de choix: les caractéristiques socio-économiques (en particulier le taux d'urbanisation), la force des différents partis et la religion dominante.

L'analyse a été effectuée en utilisant des documents écrits (textes de lois, ordonnances, procès-verbaux de séances, plans directeurs, rapports, études scientifiques, etc.). Elle a été complétée par une cinquantaine d'entretiens menés avec des experts du monde politique, de l'administration, des associations et organisations actives sur le terrain de la politique familiale dans les cantons et les communes étudiés.

Une présentation détaillée de cette analyse se trouve dans: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenny (2004): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. (La politique familiale aux niveaux cantonal et communal: programmes de politique familiale et coalitions de cause dans quatre cantons et huit communes de Suisse). Office fédéral des assurances sociales. Berne. N° de commande 318.010.9/04 d (en allemand uniquement).

2. Résultats

2.1 Les traits principaux de la politique familiale aux niveaux cantonal et communal

L'étude montre que les cantons et les communes n'interviennent pas de la même manière sur le front de la politique familiale. Les cantons agissent surtout sur le plan économique, alors que les communes sont d'abord actives au niveau socio-écologique.

Les **cantons** définissent dans la loi les objectifs de politique familiale à atteindre et les mesures à prendre. Sur ce point, le canton du Tessin se singularise: il dispose d'un dispositif législatif très développé dans le domaine de la famille. Mais les cantons offrent surtout des prestations matérielles (*niveau d'intervention économique*). Tous les cantons étudiés octroient une forme ou une autre d'allocations familiales ou d'allocations pour enfants, d'allègements fiscaux (imposition des familles), de prestations liées aux besoins, versées aux familles sous forme d'aides sociales, et d'autres prestations matérielles comme des réductions de primes d'assurance-maladie, des bourses, etc. Le modèle de base de ces prestations relevant du niveau d'intervention économique est largement identique dans tous les cantons. Mais il existe des différences marquées en matière de montants et de conditions à remplir pour avoir droit aux prestations. Dans les quatre cantons étudiés, la politique familiale doit être qualifiée de relativement modeste sur le front des *interventions socio-écologiques* et sur celui des *interventions au sein de la famille*. L'action des bureaux cantonaux de l'égalité entre femmes et hommes constitue une exception. La politique familiale des cantons présente donc d'importantes lacunes. Toujours est-il que, dans les quatre cantons étudiés, des *rapports sur la politique familiale et des plans directeurs* ont été élaborés, et ceux-ci pourraient servir de point de départ pour pratiquer une politique familiale plus active.

Il y a de très grandes différences entre les **communes**. Les villes de Zurich et de Lausanne sont manifestement actives depuis de longues années sur le terrain de la politique familiale. Cet engagement de longue date a parfois conduit les communes – dans le cas de Zurich par exemple – à formuler des objectifs de législation de l'exécutif directement réalisables dans certains cas. Le niveau d'intervention privilégié des communes est le *niveau socio-écologique*. L'accueil extrafamilial des enfants joue donc un rôle important. La commune elle-même met à disposition des crèches (petite enfance et âge préscolaire), des garderies, des places d'accueil pour le repas de midi, des clubs d'élèves (offres parascolaires), ou elle subventionne des offres de ce type proposées par des organismes privés. Les prestations relevant des *interventions pédagogiques* sont très différentes selon la taille des communes. Toutes les grandes villes proposent différentes offres dans les domaines

suivants: consultation de nourrissons, consultation pour parents, conseil en éducation, conseil aux jeunes, ainsi que formation des parents et planning familial. Par contre, en dehors des centres urbains, les offres de conseil lorsqu'elles existent ne sont proposées que sur un plan régional (au niveau du district). Les communes ne mettent quasiment rien à disposition pour ce qui est des *interventions au sein de la famille*. La Ville de Zurich fait ici exception, puisque ses activités dans le domaine de la protection des enfants et des victimes sont exemplaires et reconnues comme telles au niveau international. Sur le front des *interventions économiques*, les communes ont essentiellement un rôle d'exécutants, qui appliquent certains points des législations cantonales.

2.2 L'évolution de la politique familiale dans les années 1990

Pourquoi de telles différences selon les cantons et les communes? L'étude a mis en évidence quatre facteurs explicatifs:

Premièrement, les études de cas portant sur les cantons ont montré que, dans les cantons de Vaud et du Tessin, les problèmes économiques des années 1990 et, de ce fait, la dégradation de la situation financière de nombreuses familles, ont incité à focaliser davantage l'attention sur la politique familiale, l'Etat étant amené à s'engager pour lutter contre la pauvreté des familles. Dans ces deux cantons, la «question sociale» s'est posée de manière nettement plus aiguë que dans des cantons de Suisse allemande.

Deuxièmement, la culture politique, différente selon les lieux, modifie la manière de concevoir le rôle de l'Etat. Les gouvernements cantonaux n'ont pas tous la même approche en matière de politique sociale et de politique économique. La diversité des modes d'intervention économique en témoigne. Les cantons ont des positions foncièrement divergentes quant aux responsabilités qu'ils doivent assumer pour satisfaire les besoins des familles. Pour les deux cantons latins, Vaud et le Tessin, il va de soi que l'Etat doit endosser une responsabilité en matière de politique familiale. Les cantons de Suisse alémanique par contre préfèrent appliquer le principe de subsidiarité, en déléguant davantage de responsabilités au secteur privé ou aux communes.

Troisièmement, il existe des différences frappantes au niveau structurel. Dans les cantons de Lucerne et de Vaud, la politique familiale passe largement par la création de structures. Dans le canton de Zurich par contre, la politique familiale s'exprime surtout, d'une part sous forme d'initiatives controversées et de débats au Grand Conseil et, d'autre part, au moyen de l'application «silencieuse» d'un programme de politique familiale par les services administratifs cantonaux. Le canton du Tessin enfin a la particularité d'avoir une politique familiale dotée d'importantes bases légales, ouverte-

ment approuvée par les partis, des institutions et des réseaux.

Quatrièmement, l'étude a montré que les mutations de la politique familiale aux niveaux cantonal et communal depuis le début des années 1990 résultent aussi d'une compétition entre des coalitions d'acteurs. Les études de cas ont permis d'identifier deux systèmes de pensée (*policy cores*) servant de référence aux programmes de politique familiale observés dans les cantons et dans les villes. Selon le plus ancien, la politique familiale est surtout une politique sociale de lutte contre la pauvreté. Selon le plus récent, l'élément clé de la politique familiale est l'égalité (des chances) entre femmes et hommes. Sous sa forme de *politique sociale et de politique de lutte contre la pauvreté*, la politique familiale est considérée comme allant de soi dans tous les cantons et toutes les communes étudiées – c'est pourquoi elle est plus ou moins partout la même. Par contre, la politique qui sous-tend le programme *axé sur l'égalité* est marquée, idéologiquement, par des valeurs particulières et une conception spéciale du rôle de l'Etat. C'est pourquoi ce type de programme fait l'objet de débats politiques, portant essentiellement sur ce point: la politique familiale doit-elle se *limiter* à l'agenda de politique sociale ou doit-elle être *élargie* pour permettre d'avancer sur la voie de l'égalité? Cette ligne de démarcation permet de comprendre l'action des différentes coalitions œuvrant dans le domaine de la politique familiale, ainsi que de leurs membres. Dans les deux cantons latins de Vaud et du Tessin, la politique familiale est plutôt interventionniste et elle vise davantage l'égalité. Dans le canton de Vaud en particulier, un large réseau d'organisations, d'institutions et de commissions extraparlimentaires assume une responsabilité importante dans la définition des thèmes, la fixation des agendas et le développement du contenu des programmes et des mesures de politique familiale. Les deux cantons disposent d'importantes ressources en matière de connaissances et de personnes pour définir la politique familiale.

3. Conclusion

En Suisse, les cantons et les communes jouissent d'une marge de manœuvre importante pour définir la politique familiale. Cette liberté explique pourquoi tous les pouvoirs publics n'agissent pas de la même manière. Apparemment, dans tous les cantons et dans toutes les communes, il existe une sorte de catalogue de base de mesures en matière de politique familiale, catalogue relativement semblable partout, qui fait l'objet d'un large consensus, dont le but essentiel est d'empêcher que les familles ne s'appauvrissent ou de venir en aide aux familles pauvres.

Cela dit, il existe des différences marquées entre les communes et entre les cantons. Tous n'accordent pas la même importance à la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, une approche liée à l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes. Des différences existent surtout dans l'encouragement et le soutien aux structures d'accueil extrafamilial pour enfants en âge préscolaire. Dans ce domaine, d'importantes disparités existent encore entre les communes et entre les cantons étudiés.

L'étude a clairement montré que les changements les plus importants survenus au cours de ces dix dernières années ont été provoqués par des changements de politique de la part des partis de la droite libérale concernant les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ces prochaines années, cet objectif sera probablement encore une fois au centre des débats sur la politique familiale dans les cantons et dans les communes.

Professeur Daniel Kübler, Institut de science politique de l'Université de Zurich. Courriel: dkuebler@pwi.unizh.ch

Hans-Martin Binder, Interface, Institut für Politikstudien, Lucerne. Courriel: binder@interface-politikstudien.ch