

Familles et sécurité sociale

Questions

Avec le lait maternel, nous avons tous dégusté la phrase : *la famille est la cellule de base de la société*. Et, bien sûr, gardons-nous de mettre les pieds dans ce haut lieu de l'intimité, de la liberté individuelle et de la responsabilité de chacun. L'État et les pouvoirs publics ont autre chose à faire ! Mais les temps ont changé. Une telle attitude ne tient plus la route. Des études récentes nous mettent en face de la réalité.

D'abord, parler de la famille ne signifie plus grand-chose. Une bonne dizaine de modèles familiaux coexistent autour de nous. C'est, en particulier, la conséquence des divorces et des recompositions des ménages. Chaque constellation a ses problèmes propres. En outre, les attitudes et les rôles des femmes se sont transformés. Les conjoints doivent renégocier leur vie quotidienne. Et plus d'une fois. L'enfant se fait rare, mais son coût est de plus en plus élevé. Plus de Fr. 800.— par mois pour donner un chiffre repère. Cette somme peut varier fortement selon les milieux.

Et l'entraide familiale dans tout cela ? Malgré les distances et les contraintes de la vie moderne, elle est encore solide. Les petits et les grands coups de main construisent un véritable réseau d'échanges essentiel à la cohésion sociale et à la sécurité de chacun. Mais ce tissu est fragile. La défaillance d'une seule maille peut entraîner la dépendance et la solitude.

Plus concrètement, dans une société où cohabitent quatre générations, on peut légitimement se demander : " Nos enfants seront-ils prêts à payer notre AVS ? " Que l'on se rassure, il semble bien que la solidarité entre générations est encore bien vivante. Mais, là encore, des signes de fragilité apparaissent. L'accueil sévère actuellement réservé aux jeunes qui se présentent sur le marché du travail peut engendrer des doutes et des réticences.

Et que dire de nos hésitations à reconnaître les droits réels de la femme ? De la modestie, voire de l'absence d'institutions d'accueil de la petite enfance dans de nombreuses régions du pays ?¹ De la situation de précarité que connaissent trop de ces familles que l'on appelle " monoparentales " ? De ces enfants qui ne reçoivent pas d'allocation familiale, parce que leurs parents connaissent le chômage ? Que penser de cette assurance-maternité inscrite dans la Constitution fédérale depuis cinquante ans et qui n'a pas encore été mise en œuvre ?

Année de la famille. Soit ! Les politiques familiales sont le parent pauvre de notre système de sécurité sociale. Les retards accumulés sont lourds. Vont-elles encore une fois être sacrifiées au nom de ce que l'on appelle la crise ? A moyen et long terme, le prix à payer pour ces hésitations et ces résignations peut se révéler exorbitant. Il en va des fondements du dynamisme de notre société.

Pourtant, la famille est largement plébiscitée

Nombreux sont les signes qui montrent qu'elle jouit d'une haute estime dans les représentations qu'expriment nos compatriotes. En quelque sorte, il s'agit d'une valeur sûre. Verbalement, du moins, la plupart des acteurs sociaux et des organes politiques lui assurent une célébration soutenue, voire ritualisée. La politique familiale fait les belles pages des programmes électoraux et cela dans la plupart des formations politiques. Souvent, les différences de points de vue sont camouflées sous des termes vagues qui garantissent autant de portes de sortie, ou de fuite. Néanmoins², l'écrasante

¹ Voir l'étude de Paola Richard-De Paolis dans cet ouvrage.

² Voir le texte *La famille. Qu'en pensent le Suisses. ?* dans cet ouvrage, p....

majorité des personnes interrogées admettent que les politiques familiales sont l'un des maillons faibles de l'intervention publique, la considérant comme lacunaire et souvent inefficace. La perception de la tension entre la déclaration d'intention et les réalisations devient de plus en plus lumineuse.

Le fait familial

La famille constitue une unité centrale de toute vie sociale³. Phénomène multidimensionnel et complexe, elle fait l'objet de multiples observations et analyses. La famille est en particulier l'un des champs déterminants dans lequel s'exerce l'action sociale. Elle fait l'objet des interventions les plus diverses. Pour les principales dimensions de son existence quotidienne, des services sont mis en place, voire des politiques sont conçues et quelquefois suivies d'effets. C'est là une première raison essentielle d'affiner nos savoirs sur cette réalité qu'est la famille. Mais il en est une autre tout aussi déterminante. Une connaissance plus approfondie de la famille sous ses divers aspects permet aux agents de l'action sociale, et plus généralement aux citoyens, de se défaire de positions normatives arrêtées, protégés par un consensus populaire, pris pour des acquis... C'est là un atout incontestable lorsqu'il s'agit d'être à l'écoute des vrais problèmes. "Avoir à sa disposition des possibilités d'explication et de compréhension multiples peut réduire la distance qui sépare les clients de ceux qu'ils sollicitent ou qui sont sollicités par une quelconque autorité. Un cadre d'analyse plus complexe permet d'entrevoir ou d'inventer un éventail d'actions plus riche et plus adéquat"⁴.

Mais, qu'est-ce que la "famille" ?

Les avatars sémantiques de ce terme et la multiplicité des définitions qui en ont été données, témoignent eux-mêmes de la variabilité historique de l'institution qu'il peut désigner. Retenons ici une première définition proposée par Lévi-Strauss qui a pris une part décisive à la clarification du phénomène. "La famille, fondée sur l'union plus ou moins durable, mais socialement approuvée de deux individus de sexes différents qui fondent un ménage, procréent et élèvent des enfants, apparaît comme un phénomène pratiquement universel, présent dans tous les types de sociétés."⁵ Ainsi, le concept de famille, dont les éléments sont biologiques, psychologiques, culturels, définit un groupe social irréductible aux autres groupes : sa formation, sa structure, ses dimensions, ses conditions de vie et ses besoins, les rapports entre ses membres et ses relations avec l'ensemble du corps social, ses fonctions varient dans le temps et dans l'espace en liaison avec les systèmes de société et les formes de civilisation. Si les types de famille sont nombreux, c'est la famille conjugale ou famille restreinte, composée du père et de la mère et des enfants mineurs qui s'est imposée, en particulier dans les pays industrialisés d'Europe occidentale. C'est essentiellement à ce type de famille que nous nous référons ici. Cependant, nous sommes entrés dans une période où cette notion de famille devient un corset trop étroit. Il peut induire l'exclusion de "constellations familiales" dites *nouvelles*⁶ telles que : mère naturelle avec son enfant, concubinage, homosexualité etc.

³Jean-Pierre Fragnière, (1991), in : Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliland, Kurt Lüscher, (éds.), *Familles en Suisse*, édité par le Département Fédéral de l'Intérieur, Éd. Universitaires, Fribourg.

⁴René Levy, *Divorce : Statistiques et sociologie*, in : Pierre Gilliland, *Familles en rupture, pensions alimentaires et politiques sociales*, Réalités sociales, Lausanne, 1984.

⁵C. Lévi-Strauss, *Le regard éloigné*, Plon, Paris, 1983.

⁶Voir l'étude de Marco Borghi, *Diritto alla famiglia*, in : Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliland, Kurt Lüscher, (éds.), *Familles en Suisse*, Éditions universitaires, Fribourg (Suisse), 1991.

Évolution de la famille

On a cru longtemps que le fait déterminant de l'évolution de la famille était caractérisé par un processus de nucléarisation (passage de la famille élargie à la famille restreinte, dite nucléaire). Mais, "on sait aujourd'hui que la famille nucléaire (définie comme la cohabitation et la coopération socialement reconnue d'un couple avec ses enfants) n'est pas propre aux seules sociétés industrielles. De même a-t-on progressivement pris conscience (...) du fait que l'Europe préindustrielle n'abritait pas une majorité de familles élargies et que la thèse d'un contact quantitativement plus dense entre les générations relevait pour beaucoup d'un mythe."⁷ Cette précision faite, deux caractéristiques liées entre elles permettent de synthétiser les principaux aspects des changements qui affectent la vie familiale : le rétrécissement de la famille au couple et à ses enfants, et la disparition de leur enracinement au sol que procurait la propriété foncière.

"Dans la société économique actuelle, de nombreux facteurs contribuent à transformer totalement la fonction de la famille, ce qui ne peut aller sans en modifier le sens. Le monde du travail n'est plus à l'échelle d'une famille, même élargie. Celle-ci n'est déjà plus unité de production ; bien plus, les équipements collectifs commencent à rendre aléatoire son analyse comme unité de consommation. Cet effritement du rôle économique de la famille entre en interaction avec les transformations sociales pour rendre vaines les justifications classiques de la propriété familiale et pour relativiser le rôle culturel du cercle familial. Jadis, la ville imitait la campagne et s'organisait en quartiers strictement délimités où étaient privilégiées les relations de voisinage. Aujourd'hui, la campagne imite la ville. Le réseau de relations s'élargit et se diversifie bien au-delà du voisinage. Alors que la grande famille était jadis l'ultime refuge, un certain nombre de sécurités sont assurées collectivement, sans qu'intervienne un lien affectif. Un réseau diversifié de communications permet à des organismes spécialisés (hôpitaux, asiles, crèches, écoles maternelles...) de prendre le relais de la famille. L'importance de la collectivité globale dans laquelle s'insère le foyer en transforme les fonctions. La famille devient mobile, de la mobilité qui caractérise la nouvelle société industrielle dans son ensemble, qu'il s'agisse de l'homme ou des usines, des institutions. Mobilité géographique : la famille, libérée de son enracinement local, cesse de découvrir des vertus humanisantes à l'appartenance stricte au cercle clos des traditions de la tribu. Mobilité professionnelle : de nombreux secteurs industriels et même agricoles imposent de multiples recyclages qui forcent le couple à se tourner vers l'avenir et non plus à valoriser l'expérience acquise. Mobilité sociale enfin : la qualité des relations, l'ampleur des responsabilités, dépendent de plus en plus de la valeur personnelle et de la formation reçue ; les classes sociales sont de plus en plus perméables, même si l'origine familiale peut encore constituer un handicap"⁸.

Cela dit, il importe de souligner le fait que la privatisation réelle des motivations et comportements des acteurs familiaux ne saurait en rien être identifiée à un fossé entre le privé et le public, l'économique et le familial. "Elle apparaît plutôt comme la forme d'intégration de l'individu aux structures de l'industrialisation capitaliste"⁹.

Une situation démographique transformée

Pour la connaissance de la famille, l'importance des informations démographiques est évidente. Ces phénomènes déterminent notablement les systèmes familiaux, alors que ceux-ci sont à la base des phénomènes démographiques eux-mêmes. On sait que les naissances étaient autrefois nombreuses. Mais en grand nombre aussi mourraient les nouveau-nés, puis les enfants. "Au 17^{ème}

⁷Jean Kellerhals, e. a., *Microsociologie de la famille*, P.U.F., Paris, 1984, p. 7.

⁸ Abel Jeannière, *Famille*, Encyclopaedia universalis, 7, 774.

⁹ Jean Kellerhals, op. cit., p. 27.

siècle, le père de famille moyen naît dans une famille de cinq enfants et lui-même sera père de cinq enfants, dont deux seulement seront toujours en vie à l'heure de sa mort. Cet homme vivait jusqu'à un peu plus de cinquante ans en moyenne, et voyait mourir un seul de ses grands-parents (les trois autres étant morts avant sa naissance) et trois de ses enfants. Ainsi, la mort des enfants en bas âge les faisait disparaître avant leur père et l'âge moyen des enfants à la mort de leurs deux parents était de quinze à seize ans. (...) Autrefois, la génération des pères disparaissait pendant que celle des fils s'installait. Les parents laissaient littéralement la place à leurs enfants ”¹⁰.

En deux siècles, la mortalité a considérablement reculé. Avec un important décalage dans les temps, la natalité a diminué elle aussi. La durée moyenne de vie s'est grandement allongée. La transformation entre le début et la fin de la transition démographique est considérable : aujourd'hui, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, deux générations d'adultes coexistent d'une façon durable. A elle s'ajoute une troisième génération, celle des aînés qui achèvent de s'effacer au moment de l'apparition de leurs arrières petits enfants.

On observe l'immense décalage entre ces deux moments que nous venons d'évoquer. De tels changements ne peuvent avoir qu'une influence majeure sur la constitution des familles, leur mode de vie, la construction de leurs projets et les réponses qu'elles apportent aux divers problèmes qui se posent tout au long de cette longue évolution¹¹.

Le mariage

Il est établi que la parenté est un lien social. Chaque relation familiale définit un ensemble de droits et de devoirs ; de multiples règles et prohibitions organisent la constitution des couples. La vie sociale étant un ensemble d'échanges, le couple doit se constituer conformément aux règles d'échanges de la société dans laquelle il vit. Ainsi, le mariage s'est lentement imposé comme l'élément qui fonde la famille et fait naître la parenté. Mais si jusqu'en 1963, plus de 90 % des célibataires “ finissaient par se marier ”, la situation a changé dans la période récente. On observe en effet plusieurs phénomènes. La proportion des personnes qui ne se marient pas augmente notablement. En outre, l'âge du premier mariage recule. Enfin, le remariage des veufs et des divorcés connaît également un mouvement de régression. Dans ces conditions, on peut estimer que nous nous trouvons confrontés à une tendance significative de transformation des attitudes matrimoniales. Remarquons, cependant, qu'en Suisse, cette évolution se déroule dans un contexte où le modèle traditionnel est encore pratiqué par la majorité des Suisses : près de 60 % de la population vit dans un ménage familial avec enfants.

Le divorce

La croissance spectaculaire du nombre des séparations et l'ampleur des enjeux associés aux ruptures familiales en font une question centrale pour toutes les personnes engagées dans le champ des politiques familiales. Un fait d'abord, depuis la fin des années soixante, le divorce connaît une expansion très importante en Suisse, comme d'ailleurs dans l'ensemble des pays européens ou, plus généralement même, des pays industrialisés. La situation suisse, qui correspond à une moyenne de l'ensemble des pays considérés, voit un mariage sur trois se terminer par un divorce. Et après le divorce ? Un temps de solitude dans beaucoup de cas. Mais, le taux de remariage des personnes divorcées ou séparées a augmenté parallèlement au taux de divorce, jusqu'au milieu des années soixante, puis il a diminué. Il va sans dire que ces phénomènes ont été considérés comme préoccupants par de nombreux milieux et qu'ils occupent lourdement les services d'action sociale.

¹⁰Hermann-Michel Hagmann : *Le réseau familial des personnes âgées, hier, aujourd'hui* in : “ *Vieillir aujourd'hui et demain* ”, Réalités sociales, Lausanne, 1982.

¹¹Voir : Werner Haug, *Familles en Suisse, portrait tiré du recensement de la population*, OFS, Berne, 1994.

Pourtant, il faut se garder des interprétations trop simplistes, voire erronées. Si la forme même du mariage est mise en question, que ce soit par des célibataires qui se marient moins, par des divorcés qui ne se remarient pas, ou simplement par des mariés qui divorcent, cela ne signifie pas pour autant — comme certains discours le sous-entendent trop à la légère — que la vie en commun et les liens affectifs intimes sont en danger. Il est établi que “ ce ne sont pas seulement les éléments propres aux individus formant le couple, mais aussi, dans une mesure très importante, l’insertion sociale, structurelle et idéologique au niveau micro — et macro-social de ce dernier, qui affecte le divorce ainsi que les autres comportements touchant la cohabitation. ”¹² Ainsi, le divorce apparaît comme faisant partie de tout un ensemble de comportements ayant trait à la vie en commun, ainsi que de d’un éventail de stratégies d’adaptation à des tensions et des conflits qui peuvent surgir au cours des trajectoires sociales.

Cet accroissement des divorces survient dans une situation où “ presque tout le monde se marie ”, où les différentes formes de mobilité interpellent vigoureusement les individus, où les situations sociales sont marquées par des changements, voire des ruptures souvent brutales. Si l’idéal du couple uni jusqu’à la mort peut être un idéal plausible et souhaitable, il n’en reste pas moins que le divorce apparaît souvent comme la seule issue dans des situations considérées comme “ intenables ”. L’ampleur du phénomène est cependant telle que les politiques et actions sociales ne peuvent plus retenir comme référence unique le modèle familial traditionnel et que les retards accumulés dans la prise en considération des nouveaux modes de vie conduisent à la production de lourdes difficultés, parfois irrécupérables.

Familles recomposées

Si dans les premières phases du développement du divorce, les ruptures étaient le plus souvent radicales et entraînaient de véritables cassures, il semble que l’on assiste fréquemment, aujourd’hui, à la recomposition de constellations familiales dans lesquelles tous les enfants et les couples concernés tendent à instaurer des réseaux de relations qui fonctionnent selon des modèles les plus divers¹³. La question se pose donc de gérer le divorce et d’organiser la sécurité sociale de telle manière que ces nouvelles formes de vie soient le plus satisfaisantes possible. Et cela pose des problèmes d’adaptation des pratiques judiciaires. “ Il ne s’agit pas de promouvoir un nouveau droit social à divorcer dans de bonnes conditions, mais plutôt de considérer que le divorce sans problème ne doit pas être l’apanage exclusif des seuls nantis ”¹⁴. L’enjeu, on le devine, n’est pas tant comme certains le soupçonnent de pousser au divorce, mais de donner de meilleures chances aux unions recomposées et, on n’insistera jamais assez sur ce point, aux enfants concernés.

Structure des ménages et solitude

La famille étant une cellule de vie appelée à se transformer aux différents âges de l’existence, sa réalité peut être perçue par l’observation de ce que l’on appelle les ménages ou unités d’habitation dans laquelle des individus vivent en commun. En Suisse, la ligne générale prise par la structure des ménages au cours des dernières décennies est de même nature que celle qui est constatée dans d’autres pays européens¹⁵. Le nombre des ménages augmente plus rapidement que celui de la population avec, comme résultat, une dimension plus restreinte de ses unités. La diminution du nombre de personnes est manifeste dans toutes les catégories de ménages privés, qu’ils aient ou pas de noyau familial, qu’ils aient ou pas d’enfants. Si le déclin des grands ménages est dû à la baisse

¹²René Levy, op. cit., p. 142.

¹³Voir : Katharina Ley, Und Sie paaren sich wieder,

¹⁴Jean-François Perrin, Divorces et conséquences familiales, in : Thomas Fleiner-Gerster e. a., op. cit., p. 488.

¹⁵Voir le texte de Werner Haug, p....

de la natalité et au départ plus précoce des jeunes du domicile parental, il faut aussi noter que la présence d'ascendants, de personnes apparentées ou étrangères, tend à diminuer. La disposition des ménages va de plus en plus vers des noyaux familiaux restreints à un couple, un couple avec enfants ou un ménage monoparental formé d'un chef de famille vivant seul avec sa descendance.

On relève une forte augmentation des couples sans enfant et des personnes vivant seules¹⁶. Cet accroissement de la solitude est l'un des faits les plus marquants de l'histoire des ménages en Suisse. Et c'est chez les jeunes gens célibataires ainsi que chez les personnes âgées, particulièrement les femmes, que cette évolution est la plus marquée. Dans ces conditions, l'importance des solidarités familiales, en particulier des solidarités intergénérationnelles, est évidente. Contrairement à nombre d'idées reçues, elle existe et elle est intense, bien qu'elle ait à s'exercer dans des conditions souvent difficile (logement, distances, etc.)¹⁷. A ceux qui affirment que les nouvelles générations ne respectent plus les parents et ne s'occupent plus des personnes âgées, il serait bon de rappeler que la situation actuelle est totalement nouvelle. Jamais autant de générations n'ont dû cohabiter, jamais la proportion de personnes âgées n'a été aussi importante. Les nouvelles générations sont confrontées à des tâches inédites pour lesquelles les cadres sociaux sont peu adéquats, voire mal préparés.

La place des enfants

L'enfant tend à devenir le personnage central de la famille. Longtemps, il a été une valeur productive : à la campagne, il constituait une main-d'œuvre gratuite ; dans les mines et les manufactures, au 19^e siècle, on le faisait travailler dès sept ans. Dans les familles aisées, il est confié à des domestiques. Mais, peu à peu, il devient une personne, un bien précieux, objet de tous les soins pour son épanouissement : il devient une valeur affective. Dans le même temps, il commence à être une réalité rare, la tendance séculaire de la fécondité est à la baisse. Avec environ 1,5 enfants par femme depuis plusieurs années, l'indice conjoncturel de fécondité signifie que les générations sont loin de se remplacer. Dans le même temps, la procréation devient de plus en plus volontaire et consciente avec la génération de la planification familiale. D'où l'importance du "désir d'enfant" dont la plupart des enquêtes montrent qu'il est nettement plus élevé que le nombre d'enfants effectivement procréés. Cette tension entre le désir et la réalité est particulièrement importante dans les milieux les plus défavorisés. Par ailleurs, le passage de la famille traditionnelle à la famille actuelle est largement associé à une sentimentalisation des relations entre générations et à une préoccupation croissante concernant l'établissement des enfants. L'enfant est nourri d'affection, on attend de lui de l'affection. Il peut également bénéficier de soins et de services de plus en plus spécialisés et, souvent, incontestablement utiles. En fait, on peut se demander dans quelle mesure cette sollicitude organisée n'est pas induite par une certaine forme de culpabilité des parents qui se traduit par un sentiment d'incompétence et une délégation des responsabilités à des professionnels de plus en plus nombreux et diversifiés. L'action sociale se doit d'envisager ce phénomène dans son activité orientée vers l'organisation, voire le développement de ses services.

La famille, sujet de droits

La famille en tant que groupement de personnes résultant de l'union des sexes et de la procréation constitue un fait social de première importance, pour l'individu et pour la société. Dans ces conditions, sa constitution, sa vie, sa dissolution, ne sont pas laissées à ce que l'on appelle parfois

¹⁶Olivier Blanc, *Les ménages en Suisse, quelques aspects de leur évolution de 1960 à 1980 à travers les statistiques du recensement*, in : *Les familles d'aujourd'hui*, Aidelf, Paris, 1986, p. 135. (Cette situation est confirmée dans le recensement de 1990.)

¹⁷Voir la contribution de Jean Kellerhals, e. a., dans cet ouvrage, p....

“ l’anarchie des comportements individuels ”. Tous les États s’attachent à réglementer précisément les rapports familiaux interindividuels et à déterminer le rôle et les effets des liens de famille dans l’ensemble des relations sociales. Ainsi s’est constitué le droit de la famille, un ensemble de normes et de procédures, d’autant plus riches et complexes que les modèles familiaux sont nombreux, les sources du droit diverses, et le droit lui-même évolutif et contingent. Les professionnels de l’action sociale et sanitaire sont fréquemment appelés à participer à la mise en œuvre de ce droit. En particulier si l’on se place du côté du juge, ce dernier ne peut trancher de nombreux litiges familiaux par la seule interprétation et application de la loi. De plus en plus souvent, qu’il s’agisse du divorce, des procès de filiation ou du contrôle de l’éducation de l’enfant, le juge fait appel aux spécialistes des sciences sociales (psychologues, éducateurs, assistants sociaux, etc.) pour prendre ses décisions et assurer leur exécution. Dans la période récente, l’encadrement juridique de la famille est allé croissant, en particulier sous l’impulsion des normes destinées à assurer la protection de l’enfant. L’équilibre s’établit difficilement entre la fixation des normes juridiques et la garantie de l’autonomie des individus. A cet égard, les praticiens de l’action sociale sont confrontés à une tâche délicate qui appelle une vigilance de tous les instants.

Le droit à la famille

Autre dimension importante de la question : le droit à la famille. Il est garanti par plusieurs normes constitutionnelles et est à comprendre dans le sens de “ droits aux familles ”, c’est-à-dire aux différents types de familles, donc à une vie familiale au sens large du terme, incluant, à côté de la famille légitime, toutes formes de relations affectives stables¹⁸. On pensera par exemple aux “ mère naturelle avec son enfant, concubin, etc. ”. Tous ces types familiaux doivent être protégés sans discrimination. D’ailleurs, en voulant comparer des cas extrêmes, par exemple : familles traditionnelles — concubinage — homosexualité — prostitution, on peut facilement repérer des éléments communs, permettant l’analogie entre eux et justifiant ainsi l’application, mutatis mutandis, des mêmes garanties juridiques. Reste que l’égalité entre époux et entre hommes et femmes, réglée par le nouveau Droit du mariage et par l’art. 4 al. 2 Cst. féd. n’est réalisé qu’imparfaitement, en particulier par la jurisprudence constitutionnelle et par la législation sociale. Il suffit de penser à la discrimination dont sont victimes la ménagère, la femme exerçant une activité professionnelle et les familles monoparentales, composées dans la plupart des cas par des femmes vivant dans une situation de grave précarité économique. Dans le domaine du travail, surtout, le problème lié au respect du droit à une vie familiale, ne se situe que très partiellement dans le contexte de l’égalité entre les sexes, mais bien plutôt dans l’insuffisante protection que la législation assure aux travailleurs (hommes ou femmes) ayant des responsabilités familiales.

Le principe d’unité de la famille est limité, voire même violé, par plusieurs dispositions de la législation concernant les étrangers (par exemple : les saisonniers). Sans prétendre être exhaustif, on peut également parler de limitations liées au statut des personnes dans le contexte de l’exécution des peines. On retiendra que dans la plupart des situations concernées, la limitation du droit à la famille pénalise généralement des personnes (surtout des enfants) qui ne sont pas concernés par les mesures retenues.

Cela pose la question du cadre de compétence que se donne le droit de la famille. Le législateur peut-il s’enfermer dans un cadre dit de normalité, et renoncer à intégrer ce que l’on appelle fréquemment des familles non-conventionnelles ? Il ne pourra, sans doute, pas se désintéresser des phénomènes sociaux qui se développent hors du cadre qu’il trace. Certaines des valeurs qu’il

¹⁸Voir : Marco Borghi, op. cit.

cherche à promouvoir et à défendre, et en particulier la protection des enfants, doivent en effet s'imposer en toutes circonstances.

Le travail “ contre ” la famille ?

Les mères de la majorité des enfants de moins de 20 ans, en particulier dans les ménages de couples, sont encore femmes au foyer. Cependant, la part des enfants dont la mère travaille à temps partiel augmente nettement. De plus, la situation est totalement différente dans les ménages monoparentaux : la majorité des mères exercent une activité professionnelle dont 37.5 % à plein temps¹⁹.

Or, en Suisse, le taux d'activité féminine est relativement bas par rapport à d'autres pays européens comparables. La tendance à l'accroissement de la présence féminine dans la vie professionnelle semble inéluctable, que ce soit par volonté d'intégration ou par nécessité économique (en particulier la norme du double revenu). Dans ces conditions, le problème de la compatibilité de l'activité professionnelle et des responsabilités familiales va devenir une préoccupation de plus en plus généralisée. Faut-il préciser que les politiques familiales actuellement mises en œuvre ne sont pas en mesure d'assumer un tel défi ?

La fragilisation de la famille

L'étude des rapports entre familles et sécurité sociale conduit à évoquer la question des pauvretés. Lorsque la pauvreté affecte une famille, il en résulte de graves dommages, le plus souvent pour les enfants et pour leur mère, presque toujours pour tous ses membres. En outre, le fait de fonder une famille induit de nouvelles charges importantes, surtout lorsque les enfants sont là.

Les familles d'aujourd'hui, tout simplement pour exister et durer, doivent faire face à un nombre de tâches de plus en plus important. En quelque sorte²⁰, la charge qui pèse sur une famille consiste essentiellement dans le couplage entre deux ensembles d'exigences qui s'imposent en permanence. Il s'agit d'objectifs fort différents. L'individu doit se créer une autonomie et une existence personnelles alors que le groupe famille doit continuellement se préoccuper d'intégrer un ensemble d'aspects de la vie sociale qui viennent, on peut le dire, frapper à sa porte. Rappelons quelques aspects du phénomène de la pauvreté.

Marginaux et errants, les pauvres ? L'imagerie sociale le pense encore. Pourtant, et ce fait est essentiel, plus du 40 % des pauvres classés dans les catégories les plus défavorisées vivent dans des familles de travailleurs salariés dont une toute petite partie compte sur l'assistance sociale. Ce fait confirme qu'il est impossible d'identifier la population défavorisée en se référant simplement, par exemple, aux personnes bénéficiant de l'assistance publique²¹.

Non sans raison, on a pu considérer la pauvreté des familles comme un phénomène héréditaire. Il semble cependant que beaucoup de familles pauvres le deviennent à la suite d'un événement ou d'un ensemble d'événements qui rompent un équilibre déjà précaire. Les chemins qui mènent à la pauvreté sont divers ; néanmoins, il est possible de mettre en évidence un certain nombre de facteurs qui sont susceptibles, singuliers ou multiples, de faire basculer des situations précaires. Nous en sélectionnons quelques uns parmi les plus significatifs.

¹⁹Voir : Werner Haug, op. cit., p.26.

²⁰Cf. Lüscher K., Schultheis F., Wehrspann M., *Die “ postmoderne ” Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Uebergangszeit*, Universitätsverlag, Konstanz, 1988.

²¹Dans le dossier “ *Aide sociale* ”, Bulletin No 5 du PNR 29, Lausanne, 1994, nous avons réuni des travaux qui montrent combien est large le fossé entre “ pauvres ” et “ assistés ”.

Le coût de l'enfant

Les familles avec enfants connaissent d'abord un certain nombre de difficultés ou au moins de limites dans la possibilité d'acquérir des ressources²². Par exemple, la présence des enfants limite fortement les possibilités de gain de l'un des conjoints. De même, elle réduit la capacité d'épargne des ménages, donc celle de constituer une protection pour les éventuels moments difficiles. En outre, les familles avec enfants voient la structure de leurs dépenses évoluer vers une priorité accordée aux besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement, l'habillement, le chauffage, etc.

Les fluctuations de l'emploi et des revenus

Dans une société profondément monétarisée, où l'essentiel des ressources nécessaires à la vie quotidienne ne peuvent s'acquérir que dans le circuit marchand, les avatars liés aux fluctuations de l'emploi et des revenus peuvent être lourds de conséquences. On connaît l'effet du chômage de longue durée, en particulier pour les personnes que l'on dit "en fin de droits". Il convient également de considérer les familles qui sont touchées par les conséquences de la déqualification ou la précarisation qui s'insinue dans de nombreux secteurs d'activité. De faibles variations du revenu peuvent avoir des conséquences majeures lorsque l'équilibre acquis est déjà fragile. A cela s'ajoute le recours au petit crédit. Pour maintenir le niveau de vie antérieur, nombre de familles qui connaissent des difficultés passagères se laissent entraîner dans un lourd endettement qui les place en situation de fragilité et de dépendance extrême²³.

Le coût de la maladie

L'équilibre budgétaire des familles peut être affecté par la maladie de deux manières. Relevons d'abord le coût de l'assurance-maladie. Tout le monde sait que le système de cotisations retenu dans la législation suisse pénalise lourdement les familles. La part du budget familial consacré à ce poste peut atteindre des proportions problématiques. Les aides de diverses natures n'interviennent que lorsque la situation est relativement dégradée. En outre, la maladie, lorsqu'elle dure, engendre des charges nouvelles et une réduction des revenus. L'équilibre de l'organisation familiale est très vite ébranlé, particulièrement dans les ménages qui ne peuvent bénéficier d'un réseau de soutien ou de solidarité rapide et efficace.

Le prix de la séparation

Autrefois, le décès représentait l'un des risques majeurs pour l'équilibre des familles et constituait un facteur de paupérisation déterminant. Les développements de la sécurité sociale et l'allongement de l'espérance de vie ont significativement modifié cette situation. Aujourd'hui, ce sont la séparation et le divorce qui deviennent des facteurs déterminants de la paupérisation des familles. Ces ruptures ont incontestablement une dimension affective et morale. Elles ont aussi un coût. La reconstitution de deux cellules de vie n'est pas à la portée de toutes les bourses. Pour beaucoup, le divorce est un chemin accéléré vers la pauvreté. Les plus touchés sont sans doute les enfants et les femmes de milieux modestes dont le père ne peut ou ne veut pas s'acquitter de ses obligations alimentaires.

Dans les enquêtes qui servent de référence à la plupart des travaux actuellement disponibles²⁴, il apparaît que les femmes et les hommes divorcés connaissent le plus fort risque de pauvreté. Plus de

²²Cf. Deiss J., *Le coût de l'enfant et le niveau de vie des familles en Suisse*, in : Questions familiales, Numéro spécial 1989.

²³Cf. Rossi M., *Minimi vitali nella legislazione sociale e fiscale e nel diritto esecutivo*, D.E.P., Ufficio delle ricerche economiche, Bellinzona, 1989.

²⁴Cf. Buhmann B., Leu R. E., *Ganz unten : wer ist arm in der reichen Schweiz ?* in : Frey René L., Leu R. E., (Hrsg.), *Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1988. Voir aussi les travaux de Christian Marazzi.

la moitié des personnes considérées comme pauvres, qu'elles soient des enfants ou des adultes, vivent dans des ménages régis par un ou une adulte divorcé-e.

Marginalisation et dépendance

Parce que les pauvres dérangent on ne leur laisse guère la paix. Un double mouvement se dessine à leur endroit. D'une part, ils connaissent les diverses formes de la marginalisation. Montrés ou ignorés, mis à l'écart et problématisés, ils sont plus ou moins consciemment étiquetés dans un état considéré comme " problème social ".

Et, pour les familles, il n'est guère aisé de vivre discrètement la pauvreté. Les nécessités liées aux flux monétaires les font repérer très vite. C'est ainsi que, aidées ou assistées, elles tombent fréquemment dans la dépendance de notre système d'aide sociale qui prévoit le remboursement de ses prestations, qui est avare de coups de pouce gratuits et tend ainsi à prolonger les situations de tutelle.

Les déficits dans l'éducation des enfants

En outre, une famille traquée par la pauvreté n'est sans doute pas un lieu favorable à l'éclosion des modèles culturels qui favorisent ou font la réussite scolaire et sociale.

Certes, officiellement, la scolarité est gratuite. C'est compter sans les faux frais, cette masse de petites obligations qui font que l'enfant pauvre se sent autre, distancé, différent. Trop souvent, l'accès à ces petits plus qui facilitent une scolarité de plus en plus exigeante lui est refusé quand il ne renonce pas spontanément à y prétendre. Et n'oublions pas ces formes insidieuses de " racket " légal des familles que constituent, pour ne citer que quelques uns : le *Game boy*, le *Super Nintendo*, la collection des vedettes du *Mundial*, la casquette *Jordan*, etc.

Les cercles vicieux de la pauvreté

C'est ainsi que la pauvreté peut se reproduire d'une génération à l'autre, voire s'alourdir quand elle n'induit pas des comportements dits " déviants " ou " marginaux ". On sait bien que la révolte des pauvres ne s'exprime pas toujours par les voies lisses de la normalité sociale. Il suffit de suivre la chronique judiciaire quotidienne pour noter le nombre de situations qui font référence à une enfance marquée par la pauvreté.

Le rempart de la sécurité sociale

A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les autorités politiques helvétiques manifestaient un vif enthousiasme pour la question familiale²⁵. L'article 34 quinquies de la Constitution fédérale, adoptée le 25 novembre 1945 par le peuple et les cantons suisses, donne une large compétence aux législateurs pour prendre des mesures de compensation des charges familiales, en particulier dans le domaine du logement et de la protection de la maternité. Les quelques mesures qui seront prises dans ce sens auront essentiellement pour conséquence d'élargir le modèle de la famille " bourgeoise " dans les couches de la population les plus modestes.²⁶

Au cours des années de prospérité que nous évoquons plus haut, certains ont cru pouvoir réduire la pauvreté à la persistance de quelques " poches ". Dès l'apparition des effets de la crise économique, beaucoup se sont ravisés et ont entamé un procès à la sécurité sociale accusée d'être inefficace dans la lutte contre la pauvreté, voire de la produire elle-même. Si de tels propos sont évidemment excessifs, il n'en reste pas moins que la sécurité sociale est directement concernée par l'évolution du phénomène de la pauvreté. Il est vrai qu'elle n'a pas été conçue expressément pour lutter contre la pauvreté, mais plutôt pour assurer la sécurité du revenu des travailleurs. Or, il est apparu pendant

²⁵Voir le texte de Béatrice Despland p...

²⁶Voir à ce sujet ; David Gugerli, in : Thomas Fleiner-Gerster e. a., op. cit. p. 74. Également le texte de Béatrice Despland p...

longtemps que les pauvres se recrutent surtout dans les catégories non actives ou celles qui avaient perdu la capacité de travailler.

En fait, la sécurité sociale constitue “ la première ligne de défense contre la pauvreté, dans la mesure où elle a pour effet, par le seul exercice des fonctions qui lui sont assignées, de neutraliser les nombreux risques associés aux éventualités constitutives de ses branches principales qui, sans son intervention, représenteraient autant de facteurs favorables à l’accroissement des situations de pauvreté ”²⁷.

Cependant, il est légitime de mettre en évidence un certain nombre de lacunes ou d’inadaptations de la sécurité sociale qui sont de nature à autoriser une certaine expansion du phénomène de la pauvreté. Certaines s’expliquent par la structure même des régimes. La plupart de ceux-ci sont basés sur les salaires et reposent sur une vision patriarcale de la famille ne correspondant plus à la réalité des modes de vie actuels.

En outre, ils couvrent des risques spécifiques plutôt que d’assumer une protection globale²⁸. L’aide sociale est soumise à de nombreuses restrictions, l’incapacité de prendre en considération des réalités très fortes comme la multiplication des familles monoparentales, toutes ces rigidités et ces lacunes limitent notablement la capacité de la sécurité sociale à faire face aux nouveaux phénomènes sociaux.

Pourtant, la sécurité sociale est en mesure d’apporter une contribution déterminante à cette lutte contre la pauvreté, en particulier aux difficultés que connaissent les familles avec enfants.

D’une part, elle pourrait poursuivre les efforts consistant à généraliser son champ d’application personnel, en fixant le niveau de ses prestations de telle manière qu’il en résulte une protection efficace ainsi qu’en garantissant la durée de ses prestations tant que persiste le besoin.

Par ailleurs, elle pourrait mettre en place un véritable système de revenus de compensation pour les familles, grâce à l’intégration des régimes d’assistance ou à une meilleure coordination des diverses composantes de la protection sociale.

Dans tous les cas, il semble bien qu’une véritable réforme de notre système de sécurité sociale s’impose si l’on veut réduire significativement les risques de paupérisation des familles.

La question des allocations familiales

Au sein du système de sécurité sociale, les allocations familiales veulent apporter une contribution à la compensation des charges familiales²⁹. On sait qu’en Suisse, le législateur ne s’est jamais donné pour objectif une compensation totale des charges induites par la naissance d’un ou plusieurs enfants. Néanmoins, les contributions des allocations familiales au budget des familles restent fort modestes et ne permettent guère de consolider les remparts contre la paupérisation. Cela est d’autant plus vrai que l’accès à ces allocations est lié à la condition d’exercer un emploi et qu’elles sont servies proportionnellement au temps de travail. Dans ces conditions, la précarisation des situations professionnelles que connaissent les personnes chargées de famille entraîne, en plus, une diminution, voire une disparition des allocations familiales. On observera, en outre, qu’une carence importante du système est l’absence de dispositions spéciales concernant les familles monoparentales³⁰.

²⁷Cf. Perrin G., *Sécurité sociale et pauvreté dans les pays développés*, in : Gilliard P. (éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

²⁸C’est l’un des éléments centraux des études conduites dans le cadre du PNR 29.

²⁹Sur ce sujet, on lira avec intérêt la toute récente étude conduite par Pierre Gilliard dans le cadre du PNR 29 et publiée par l’Office fédéral de la statistique : Pierre Gilliard, François Cuénoud, *Politique familiale et budget social de la Suisse*, OFS, Berne, 1994.

³⁰Cf. Deiss, (1989), op. cit.

Certaines initiatives cantonales destinées à pallier, partiellement au moins, ces lacunes (nous pensons en particulier au Fonds cantonal d'aide à la famille mis en place dans le canton de Vaud) font apparaître l'ampleur de ces phénomènes et le poids des difficultés qu'ils induisent. Dans tous les cas, un renforcement de la compensation des charges liées aux enfants, dans les familles à bas revenu, semble être un élément prioritaire de toute volonté de lutter contre les germes de paupérisation.

Le sens et la légitimité d'une politique familiale

Le moment est venu de nous interroger sur l'opportunité, voire la légitimité d'une *politique familiale*. Si la notion précise de " politique de la famille " ne s'est imposée qu'au vingtième siècle, les interventions de l'État en vue de contrôler et de régler les rapports familiaux ont une tradition bien plus ancienne. Pour faire face aux bouleversements domestiques induits par la Révolution industrielle, les États nations ont multiplié les initiatives en vue de conforter, voire de discipliner la cellule familiale. Soutenus par les libéraux, les " hygiénistes " et certains secteurs du christianisme, les pouvoirs publics ont entrepris une véritable " prise en charge " de la famille à coup de moralisation, de promotion de l'hygiène, de scolarisation et de chasse à la déviance³¹.

D'ailleurs, c'est sur un fond de perception d'une " crise de la famille " que les principales dimensions des systèmes de sécurité sociale sont mis en œuvre. Ce n'est cependant qu'au vingtième siècle que la famille est explicitement prise en considération par les États³². Ainsi se mettent en place, dans le désordre, un ensemble de mesures orientées vers la gestion des familles ; elles relèvent de quatre ordres de légitimations³³.

- a) Les premières sont fondées sur les préoccupations de caractère démographique : il s'agit de garantir une reproduction convenable de la population et, bientôt, face à la chute massive des taux de natalité, de stimuler un mouvement nataliste.
- b) Une deuxième catégorie de légitimations est liée à des préoccupations de politique sociale. L'organisation des mesures de sécurité sociale n'est possible que si la famille fonctionne. Directement ou indirectement tout le système en dépend, dans la mesure où il est plus ou moins fondé sur la subsidiarité.
- c) C'est sur des considérations liées à l'organisation interne de la famille que se fonde un troisième groupe de légitimations. Le développement de la " vie de famille " comme valeur en soi appelait des mesures de réorganisation si ce n'est du droit, au moins des jurisprudences, ainsi que des garanties de toute nature permettant de structurer et de vivre cette nouvelle intimité.
- d) Enfin, une dernière catégorie de légitimations relève du projet de garantir l'autonomie et l'identité des diverses composantes de la cellule familiale. Celle-ci, construite sur de solides rapports de pouvoir, était vigoureusement interpellée au niveau du statut de la femme et des enfants, et de leurs droits respectifs.

C'est sur la base de ces diverses légitimations qu'ont été adoptées les mesures de politique familiale. De quelque orientation idéologique qu'ils soient, la plupart des promoteurs de ces politiques estimaient que ces mesures étaient susceptibles de transformer la nature des rapports sociaux qu'ils jugeaient inacceptables, dysfonctionnels ou dépassés.

³¹Sur ce sujet, la littérature foisonne. Notons en particulier : K. Lüscher et F. Böckle, *Familie*, in : *Christlicher Glaube in der modernen Gesellschaft*, Teilband 7, Freiburg in Br., 1981, pp. 87-145 ; ou M. Mitterauer et R. Sieder, *Historische Familienforschung*, Frankfurt a. M., 1982 ; ou encore les travaux publiés par la Revue *Recherches*.

³²Article 119 de la Constitution de Weimar, en Allemagne ; article 34 quinquies de la Constitution fédérale en Suisse, 1945.

³³Voir sur ce sujet : A. Herlth et F. X. Kaufmann, *Familie Probleme und sozialpolitische Intervention*, in F. X. Kaufmann (éd.), *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München, Wien, 1982, pp. 1-18.

D'une manière générale, l'intervention de l'État se situe à plusieurs niveaux complémentaires :

- dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler l'environnement du système familial (logement, transports, équipements scolaires, etc.) ;
- dans le cadre des divers moments de la carrière familiale, en fonction de la très forte diversification des curriculum ;
- enfin au niveau des “ dysfonctions ” des modèles familiaux ; il tente de prévenir ou de gérer les crises, les échecs ou les perturbations qui peuvent survenir dans le système.

Toutes les interventions de l'État dans ce secteur sont marquées d'ambivalence, d'autant plus qu'elles n'ont pas comme cible un modèle familial unique, mais une constellation de modèles souvent extrêmement différents. D'ailleurs, les connaissances disponibles sur les effets des diverses mesures sont fort limitées, voire inexistantes³⁴. Dans ces conditions, la légitimité même des politiques ne peut être que réduite et fragile.

La précarité de cette légitimité est déjà explicitement reconnue par les auteurs du rapport sur la politique familiale en Suisse publié en 1982³⁵. D'abord, ils adoptent une définition très “ ouverte ” de la famille qui serait : “ Un groupe social d'un genre particulier, fondé sur les relations entre parents et enfants, et reconnu comme tel par la société, c'est-à-dire institutionnalisé ”³⁶. On remarquera le degré de généralité de cette définition qui ne doit guère être opérationnelle dans la discussion sur des mesures politiques concrètes. Le groupe de travail est, d'ailleurs, tout à fait conscient de cet état de choses puisqu'il présente la sphère de la politique familiale comme un secteur caractérisé voire déchiré par de vives tensions. En effet, et nous le citons longuement, “ la politique familiale se situe dans le champ de tension entre diverses conceptions de politique sociale et d'éthique. Les divergences ont comparativement peu de portée s'il s'agit simplement de reconnaître la famille comme une unité relativement autonome et, en tout cas, de la soutenir de façon générale. Elles ne deviennent aiguës que si, par des mesures et des dispositions de politique familiale, les conditions et les formes de vie concrètes se trouvent modifiées ou remodelées, si par une politique familiale, on entend renforcer tel ou tel postulat spécifique de la politique sociale.

La politique sociale se situe dans le champ de tension entre la défense des intérêts des membres individuels de la famille (en particulier la femme et l'enfant) ou la volonté de réduire les inégalités entre membres d'une famille, d'une part, et le soutien de la famille en tant que groupe ou institution, compte tenu de son autonomie, d'autre part.

La politique familiale se situe dans le champ de tension entre la reconnaissance, le soutien et l'encouragement des efforts tendant à légitimer et à réaliser de nouvelles formes de vie commune. La politique familiale se situe dans le champ de tension entre la reconnaissance des activités assumées par la famille et la volonté de constater et de compenser des déficits réels ou supposés dans ces activités. A cet égard, la question se pose de savoir dans quelle mesure il convient de reconnaître l'autonomie de la famille par des mesures de politique familiale, et, dans quelle mesure il convient d'influencer la forme de la vie de famille et, par là, de la contrôler. ”³⁷

L'existence de tous ces “ champs de tension ”, reconnus officiellement, suggère la fragilité de la légitimité de la politique de la famille. Dans la conjoncture actuelle, peu favorable au développement des politiques sociales, on peut penser qu'elle ne fera pas l'objet d'actions

³⁴Voir : *Sozialpolitik und familiale Sozialisation*, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn, 1980, p. 36.

³⁵*La politique familiale en Suisse*, Groupe de travail “ Rapport sur la famille ”, Berne, 1982.

³⁶Rapport cité, p. 7.

³⁷Rapport cité, pp. 10 et 11.

prioritaires. Les constats que nous venons d'établir nous permettent cependant de proposer quelques considérations de caractère prospectif.

Perspectives

Affirmons-le d'emblée, le fait de reconnaître des échecs, de mettre en doute l'opportunité de certaines politiques, ne saurait être une raison de justifier les immobilismes ou le retour à des formes de "laisser-faire" qui ont déjà largement démontré leur capacité à engendrer des drames et des souffrances. On sait, cependant, la complexité des problèmes, leur polymorphisme, l'ampleur des lacunes à combler et même la pesanteur des résistances à déjouer. Qu'est-ce à dire ?

L'élaboration et le développement d'une politique de la famille pour les temps qui viennent nous paraissent devoir tenir compte d'un certain nombre d'objectifs-cibles appelés à être largement diffusés et à constituer des dimensions permanentes du débat politique.

- a) Il convient d'abord d'envisager la politique de la famille, définie au sens large, comme la résultante d'un ensemble de politiques touchant à l'environnement social et économique : travail, logement, éducation, sécurité sociale. En cela, nous rejoignons les points de vue des auteurs du rapport " *La politique de la famille en Suisse* ".
- b) Ensuite, il nous paraît urgent de dépasser les contradictions qui marquent l'élaboration actuelle de la politique de la famille. Elles seront largement mises en évidence dans plusieurs contributions à cet ouvrage.
- c) En outre, nous estimons indispensable de reconnaître la diversité des options qui courent sur cette question et l'ampleur des tensions qu'elles induisent. Dans ces conditions, il importe de développer des politiques souples, diversifiées et dont la mise en application est proche des usagers. A cet égard, des distinctions s'imposent : toutes les actions ne peuvent ni ne doivent être définies au même niveau. Pour ne prendre que deux exemples, on peut estimer que la politique d'attribution des allocations familiales doit être définie et développée au niveau central alors que d'autres catégories de mesures, telles que le soutien aux crèches et garderies, doivent se garder de toute tentation centralisatrice, même au niveau cantonal, et accorder un maximum d'initiative directe aux usagers³⁸.
- d) Enfin, précisément parce qu'elle reconnaît la diversité des options attendues et possibles ainsi que la multiplicité des formes que prend la " famille " d'aujourd'hui, une politique de la famille doit devenir un agent moteur et déterminant de la mise à disposition par la solidarité collective des ressources nécessaires à une heureuse reproduction des générations. Si l'État est légitimé à exercer certains contrôles, même vigoureux, dans les cas d'abus graves, c'est parce qu'il aura stimulé les initiatives de prévention, favorisé, voire organisé les solidarités spontanées, en général soutenu les conditions de possibilité d'épanouissement des diverses formes de famille.

En définitive, le débat sur la légitimité d'une politique de la famille nous paraît être, en fait, un débat sur les modalités. Dimension permanente des politiques sociales, elle en révèle les forces et les fragilités. Lieu de synthèse des actions des pouvoirs publics, elle permet d'en mesurer les orientations, de jauger l'efficacité de tout un ensemble d'autres mesures spécifiques, mais aussi de prendre conscience de l'existence de choix aberrants. La politique de la famille n'a pas l'initiative, elle est cependant le lieu test de l'ensemble de l'action des instances publiques et privées. La légitimité de la politique de la famille repose sans doute sur sa capacité à être discrète, elle ne le sera pourtant que dans la mesure où d'autres secteurs de la vie publique sont orientés de telle

³⁸Ce qui ne saurait légitimer l'absence de coordination. Voir la contribution de Paola Richard-De Paolis, dans cet ouvrage.

manière que la sphère dite privée, domestique, ne se trouve pas accablée de problèmes insurmontables³⁹.

Politique de la famille ou politique de l'enfance

Longtemps, ce que l'on a appelé la politique familiale, obéissait en quelque sorte au raisonnement suivant : l'État est solide et fort, dans la mesure où la cellule de base de la société (entendons la famille) est elle-même vigoureuse. C'est dans cette perspective que l'on a organisé la promotion de la famille et son soutien, avec parcimonie, il est vrai. Aujourd'hui, les modes de vie ayant changé, les politiques familiales ont à se construire essentiellement dans une perspective qui privilégie les droits de l'enfant, ainsi que les droits de la personne, voire des personnes qui prennent en charge leur éducation.

La ronde des revendications

On peut construire une politique familiale au terme d'un cheminement rationnel qui s'efforce de construire un modèle optimal d'intervention des pouvoirs publics et de répartition des tâches entre les divers acteurs sociaux. En cette Année internationale de la famille, il peut être opportun d'entendre les "revendications des milieux concernés". Un tel exercice d'écoute est de nature à permettre de saisir l'ampleur de la tâche qui attend les milieux concernés, mais aussi les diversités de la demande sociale. Il ne nous est pas possible, bien sûr, de proposer une analyse exhaustive de toutes ces demandes. Nous jugeons cependant opportun d'évoquer à titre d'exemple les attentes exprimées dans le canton de Vaud à l'occasion de l'ouverture de l'année internationale de la famille (nos sources sont constituées par le document publié par le groupe de travail de la Coordination vaudoise de l'année internationale de la famille et présenté au public le 19 mars 1994).

Dans les lignes qui suivent, nous énumérons, selon une logique thématique, les principales demandes formulées essentiellement par les associations qui se sont constituées sur la base d'objectifs de promotion et de défense des intérêts de la famille.

- a) Demande de participer à l'élaboration des politiques familiales, en particulier souhait de voir se constituer une commission consultative permanente de politique familiale.
- b) Demande d'introduction d'une loi fédérale sur la contribution de la société aux coûts de l'enfant.
- c) Revendication du droit de chaque enfant à toucher son allocation quelle que soit la situation de ses parents.
- d) Souhait que les allocations familiales soient versées directement au parent actif au foyer, pour autant que les enfants vivent avec celui-ci.
- e) Demande de mise en place de services d'accueil d'enfants (de type "mamans de jour").
- f) Demande de développement des unités d'accueil pour enfants en âge de scolarité.
- g) Demande de développement du réseau de garderies d'enfants.
- h) Demande de développement des formations de tous les acteurs engagés dans ces formes d'accueil et d'éducation, en particulier soutien aux professionnels de la petite enfance.
- i) Promouvoir une assurance-maternité indépendante de l'assurance-maladie, en assurant une compensation intégrale du salaire en cas d'incapacité du travail lié à la grossesse.
- j) Possibilité de prolonger le congé maternité par un congé parental avec garantie de l'emploi.
- k) Développement significatif du système des allocations familiales pour garantir une véritable compensation des coûts de l'enfant.

³⁹Maja Fehlmann, Jean-Pierre Fragnière, Christoph Häfeli, Antonin Wagner, (1989), *Manuel de l'action sociale en Suisse*, éd. Réalités sociales, Lausanne, 520 pages.

- l) Création d'une allocation de parent au foyer et, par analogie, indemnité aux personnes qui assument la garde d'une personne handicapée ou des prestations de soins et services à une personne âgée.
- m) Promotion de l'allaitement maternel.
- n) Mesures de soutien aux familles confrontées à une situation de deuil.
- o) Mise en place de véritables mesures d'information et de soutien aux familles connaissant des difficultés chez l'un de leurs membres.
- p) Soutien à des mesures de formation-information à la fonction de parent.
- q) Mise en place de mesures spéciales pour les familles les plus défavorisées, dans une perspective qui sache reconnaître non seulement leurs difficultés, mais aussi leurs richesses.
- r) Réforme du système des cotisations de l'assurance-maladie pour tenir compte de la situation des familles.
- s) Soutien aux initiatives des familles désireuses de s'organiser dans le cadre de leur dialogue avec le système scolaire (type " École des parents ").
- t) Mesures de lutte contre la maltraitance infantile ou toute autre forme de violence.
- u) Renforcement des mesures de soutien aux familles qui sont en charge d'une personne handicapée.
- v) Soutien aux mesures d'intégration des retraités dans les réseaux familiaux et aux formes d'entraide intergénérationnelle.
- w) Promotion de mesures susceptibles d'autoriser le regroupement familial pour tous (d'une manière générale le droit au regroupement familial pour tous, en particulier le droit à la famille assuré à chacun).

On notera la diversité, mais aussi l'ampleur des attentes. Certes, nombre de ces " besoins " peuvent être satisfaits par la mobilisation des acteurs eux-mêmes, en particulier par la dynamique du réseau associatif. Il n'en reste pas moins que la responsabilité collective est engagée et que les pouvoirs publics sont interpellés par des demandes dont la légitimité est évidente.

On ne le répétera jamais assez, nombre de familles vivent dans des conditions qui dégradent au jour le jour l'intégrité personnelle et sociale de ses membres. D'autres sont en situation de grande fragilité ; de plus, elles expriment des inquiétudes et des besoins. Plusieurs contributions à cet ouvrage le montrent clairement.

Une politique familiale devrait s'attacher d'abord à éliminer ces situations d'urgence. Mais qu'on ne s'y trompe pas, " une politique ciblée uniquement vers les pauvres est une pauvre politique "40. Si l'on veut contrer les forces " fragilisantes ", il convient de prendre au sérieux le principe d'*universalité* qui est constitutif d'une véritable sécurité sociale.

Dimensions d'une politique familiale

Au-delà des aspects que nous avons considérés ou qui seront traités dans d'autres contributions à cet ouvrage, évoquons quelques dimensions-cadres d'un développement des politiques familiales.

L'imposition de la famille

Dans la période récente, on observe une tendance des régimes fiscaux à tenir compte de la situation familiale des contribuables et à proposer des allègements, en particulier en faveur des enfants ou des personnes à charge. Le système du " quotient familial " constitue à cet égard l'expression d'une volonté explicite de tenir compte des conditions de vie réelles du ménage. On ne saurait contester l'importance de l'apport de ces mesures à l'allègement du budget des familles dites modestes. Néanmoins, leurs limites sont évidentes. Retenons le cas d'une famille de trois personnes (mère,

⁴⁰Voir la contribution de Roland Sigg et Pascale Vielle.

père, enfant) ; le “cadeau” fiscal lié au quotient familial couvre à peu près la totalité des frais induits par l’enfant dans le cas d’une famille de cadres, alors que pour un ouvrier non qualifié, il permet tout juste d’acheter les “Pampers”.

La remise d’impôts constitue également une mesure relativement répandue destinée à permettre au contribuable en difficulté de faire face à des périodes difficiles. Néanmoins, les conditions d’obtention de ces facilités sont souvent particulièrement sévères, voire complexes et ne sont que rarement orientées vers un souci réel de favoriser une véritable réinsertion plutôt qu’une simple “remise à flots”. Il est incontestable que l’instrument fiscal pourrait apporter une contribution plus marquée à la lutte contre la paupérisation des familles.

La question du revenu

Impossible de se voiler la face. Nombre de travaux montrent que les familles à bas revenus constituent une part très importante du monde de la pauvreté ou des candidats à la pauvreté. Ces faits posent directement la question des bas salaires et/ou de l’insuffisance des revenus sociaux pour les personnes qui, pour les raisons les plus diverses, n’ont pas accès à l’emploi.

Sans vouloir réduire la question de pauvreté à “une question de sous”, il est évident qu’une part importante du phénomène de pauvreté au sein des familles est la conséquence directe de la modestie de leurs ressources. Combien de temps encore considérera-t-on le salaire de la femme comme un salaire d’appoint ? Lorsque, par exemple, le prix du logement se met à dérapier, pour utiliser un euphémisme, les chemins de la pauvreté se garnissent de nouvelles troupes.

Un éventail d’initiatives

Si la pauvreté est une condition qui dépend de facteurs fort différents qui, pris dans des mécanismes d’interaction et d’interdépendance, conduisent l’individu ou la famille dans une spirale d’auto-reproduction, la seule manière d’intervenir d’une façon adéquate et efficace est de rompre cette chaîne, en mobilisant les instruments nécessaires pour dépister et résoudre les problèmes qui sont à la source de ces situations. Les interventions par secteur ou par spécialisation sont sans doute opportunes, mais nécessairement partielles et provisoires.⁴¹

De là l’idée de nouvelles stratégies de politique sociale permettant de garantir :

- l’harmonisation des interventions pour faire face à la situation de malaise dans son ensemble ;
- la mise en œuvre d’un éventail de réponses différenciées susceptibles de répondre au polymorphisme des besoins exprimés ;
- la promotion de formes d’interventions sociales alternatives en vue d’accentuer l’esprit d’initiative et la capacité d’auto-détermination des personnes et des groupes sociaux défavorisés ;
- la redistribution des ressources dans le but précis d’éliminer les facteurs d’insécurité et de précarité.

C’est le champ des politiques familiales. On sait qu’elles sont encore balbutiantes dans notre pays. Si des efforts incontestables ont été réalisés en faveur de la famille, nombreuses sont encore les mesures qui restent à prendre pour résorber le nombre des familles pauvres.

Faux débats sur les coûts

Peut-on raisonnablement se payer une politique familiale par les temps qui courent ? L’observation du développement des politiques familiales suggère qu’elle a manqué de chance. Célébrée comme déterminante voire comme essentielle, elle a fréquemment été sacrifiée sur l’autel des fragilités de la conjoncture. Dans le contexte actuel, on se souviendra du fait que la richesse nationale est de plus en plus copieuse et que la part du gâteau à se partager n’a cessé de croître, et cela dans l’un des

⁴¹Voir les propositions de C. Marazzi dans la Bulletin No 3 du PNR 29.

pays les plus riches du monde. La part que la Suisse consacre à la protection sociale est proportionnellement nettement inférieure à celle des pays industrialisés comparables, si l'on tient compte de l'ampleur de nos ressources⁴². Difficile de servir encore une fois l'argument du sauvetage de la compétitivité économique. La mise en place d'une politique familiale est surtout une question de volonté politique, de mobilisation des énergies et des compétences. C'est aussi, il faut bien le dire, un bon investissement, voire une prévention des coûts. En fait, l'immobilisme en matière de politique familiale comporte des risques majeurs et représente très vraisemblablement de fausses économies. Rappelons-nous la diversité des situations, la richesse des rôles joués par la famille, mais aussi la fragilité qui caractérise ces prestations et ces échanges⁴³. Chaque fois qu'un morceau de famille se détache, vite un équipement collectif. Autrement dit, les lacunes du soutien à la famille peuvent conduire à de lourds échecs : maladies physiques ou psychiques, assistance, délinquance et parfois même la prison. Le prix de ces échecs peut être très lourd, il serait irresponsable de l'oublier. Il est vrai que ce type d'assertion ne peut guère être étayé par des preuves irréfutables. On pourra toujours avancer l'exemple de quelqu'un qui s'est sorti des situations les plus pénibles. Il n'en reste pas moins que l'effet des conditions d'éducation fragiles et lacunaires se fait fréquemment sentir et induit des dépendances de toute nature. Enfin, dans le domaine du développement des politiques familiales, on assiste également à la jungle des transferts. Très concrètement, les limites qui se font sentir en matière de développement des politiques familiales induisent des coûts qui se reportent sur d'autres bureaux des affaires sociales ou sanitaires, ce que l'on croyait être une économie se révélant en fait être un poids supérieur pour le contribuable.

A la rencontre de l'Europe

Dans leurs publications récentes, Pierre Gilliard, François Cuénoud et Stéphane Rossini ont comparé les politiques familiales helvétiques à celles qui sont mises en œuvre dans les pays de l'Union européenne. Leurs conclusions : “ la politique familiale est particulièrement pauvre dans la riche Suisse ”⁴⁴.

Par ailleurs, Roland Sigg et Pascale Vielle proposent de nombreux éléments qui permettent de situer les politiques sociales suisses par rapport à celles qui sont pratiquées en Suède, en France et en Allemagne. De telles démarches sont particulièrement éclairantes. Elles sont convaincantes au moins sur deux points déterminants :

- a) par rapport aux ressources disponibles, la Suisse est particulièrement chiche en matière de politique familiale ;
- b) nombre d'initiatives prises “ à l'étranger ” se révèlent capables de coller aux besoins et de prendre réellement en considération les changements des modes de vie.

La spécificité helvétique est réelle, il n'en reste pas moins que nous aurions avantage à ouvrir plus largement le champ de notre réflexion pour intégrer les modèles susceptibles de nous permettre de dépasser une situation de stagnation, voire de blocage.

Programme de réforme

Nous concluons en rappelant quelques réflexions puisées dans la riche pensée de Guy Perrin : “ La définition d'une politique familiale à vocation européenne implique un retour à l'analyse des besoins et des aspirations des familles qui doit inspirer les orientations générales de l'action

⁴²Voir le texte de Pierre Gilliard dans cet ouvrage.

⁴³Voir la contribution de Jean Kellerhals e.a. dans cet ouvrage.

⁴⁴Voir le texte de Pierre Gilliard dans cet ouvrage ; en particulier les données comparatives qu'il analyse.

prochaine. (...) Il importe de redresser les priorités sociales selon la séquence nouvelle inspirée de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989, qui conduit de l'enfant à la famille et à la société au lieu de la chaîne inverse de dépendance traditionnelle qui procédait de l'État à la famille et à l'enfant, et enfin, l'effort d'imagination et de générosité nécessaire pour permettre aux parents de concilier efficacement leurs devoirs familiaux et leurs obligations professionnelles. Selon ces orientations, qui resteraient à élaborer, sous tous leurs aspects, une rénovation de l'aide aux familles paraît bien digne de prendre place dans les programmes de réforme de la sécurité sociale, car la politique familiale, tenue de respecter la liberté et la responsabilité des familles tout en contribuant à leur accorder les meilleures chances d'accomplir leur fonction irremplaçable dans des conditions d'égale dignité, mérite de devenir une politique sociale exemplaire. »⁴⁵

⁴⁵Voir : Guy Perrin, *Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1993, p. 189.