

Quelle sécurité sociale pour les familles ?

Le fait familial

La famille constitue une unité centrale de toute vie sociale¹. On nous l'a dit et redit : *la famille est la cellule de base de la société*. 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, protégées par un consensus populaire, prises pour des acquis... C'est là un atout incontestable lorsqu'il s'agit d'être à l'écoute des vrais problèmes². "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"³.

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 désigner⁴. 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.

¹ Jean-Pierre Fragnière, in : Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliland, Kurt Lüscher, (éds.), *Familles en Suisse*, édité par le Département Fédéral de l'Intérieur, Éd. Universitaires, Fribourg, 1991.

² Voir : Jean-Pierre Fragnière (Éd.), *Familles et sécurité sociale*, Cahiers de l'EESP, Lausanne, 1994.

³ René Levy, *Divorce : Statistiques et sociologie*, in : Pierre Gilliland, *Familles en rupture, pensions alimentaires et politiques sociales*, Réalités sociales, Lausanne, 1984.

⁴ Voir : Jean-Pierre Fragnière et Roger Girod (Eds), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1998.

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

⁶ Voir 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)⁷. 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."⁸ 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"⁹.

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"¹⁰.

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

⁷ François De Singly (Dir.), *La famille, l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1992.

⁸ Jean Kellerhals, e. a., *Microsociologie de la famille*, P.U.F., Paris, 1984, p. 7.

⁹ Abel Jeannière, *Famille*, Encyclopaedia universalis, 7, 774.

¹⁰ Jean Kellerhals, op. cit., p. 27.

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 "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 sociales¹¹. 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. À 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 stables¹². 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

¹¹ Marco Borghi, *Diritto alla famiglia*, in : Thomas Fleiner-Gerster, Pierre Gilliland, Kurt Lüscher, (éds.), *Familles en Suisse*, Éditions universitaires, Fribourg (Suisse), 1991.

¹²Voir : Marco Borghi, op. cit.

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

La fragilisation de la famille

L'étude des rapports entre familles et sécurité sociale conduit à évoquer la question des pauvretés¹³. 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 sorte¹⁴, 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 publique¹⁵.

¹³ Robert E. Leu, e. a., *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Haupt, Berne, 1997 ; et René Levy, e. a., *Tous égaux ? De la stratification aux représentations*, Seismo, Zurich, 1997.

¹⁴Cf. K. Lüscher, Schultheis F., Wehrspann M., *Die "postmoderne" Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Uebergangszeit*, Universitätsverlag, Konstanz, 1988.

¹⁵Dans 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".

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.

Le rempart de la sécurité sociale

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les autorités politiques helvétiques manifestaient un vif enthousiasme pour la question familiale¹⁶. 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 modestes¹⁷.

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 longtemps que les pauvres se recrutaient 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"¹⁸.

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 globale¹⁹. 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.

¹⁶Voir le texte de Béatrice Despland dans cet ouvrage

¹⁷Voir à ce sujet ; David Gugerli, in : Thomas Fleiner-Gerster e. a., op. cit. p. 74.

¹⁸Cf. Guy Perrin, *Sécurité sociale et pauvreté dans les pays développés*, in : Pierre Gilliland (éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

¹⁹C'est l'un des éléments centraux des études conduites dans le cadre du PNR 29.

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 familles²⁰.

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 déviance²¹.

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 mises en œuvre. Ce n'est cependant qu'au vingtième siècle que la famille est explicitement prise en considération par les États²². Ainsi se mettent en place, dans le désordre, un ensemble de mesures orientées vers la gestion des familles ; elles relèvent de quatre ordres de légitimations²³.

- 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.

²⁰ Pierre-Yves Greber et Jean-Pierre Fragnière, *La sécurité sociale en Europe et en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne, 1996.

²¹ Sur 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*.

²² Article 119 de la Constitution de Weimar, en Allemagne ; article 34 quinquies de la Constitution fédérale en Suisse, 1945.

²³ Voir 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.

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.

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 inexistantes²⁴. 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 1982²⁵. 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 ”²⁶. 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. À 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. ”²⁷

²⁴Voir : *Sozialpolitik und familiale Sozialisation*, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn, 1980, p. 36.

²⁵*La politique familiale en Suisse*, Groupe de travail “ Rapport sur la famille ”, Berne, 1982.

²⁶Rapport cité, p. 7.

²⁷Rapport cité, pp. 10 et 11.

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 prioritaires.

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 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 ressources. 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 échanges²⁸. 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.

Une politique sociale exemplaire ?

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 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

²⁸Josette Coenen-Huther, Jean Kellerhals, Malik von Allmen, *Les réseaux de solidarité dans la famille*, Réalités Sociales, Lausanne, 1994.

contribuant à leur accorder les meilleures chances d'accomplir leur fonction irremplaçable dans des conditions d'égalité, mérite de devenir une politique sociale exemplaire."²⁹ Dans une situation où le mot " impasse " semble s'imposer, il convient de garder à l'esprit cet objectif qui peut orienter l'espoir et l'action.

²⁹Voir : Guy Perrin, *Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1993, p. 189.