

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Delphine Bachmann, Jean-Luc Forni, Sébastien Desfayes, Jacques Blondin, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Marc Guinchard, François Lance, Olivier Cerutti, Souheil Sayegh, Christina Meissner, Bertrand Buchs, Claude Bocquet, Patricia Bidaux

Date de dépôt : 2 juin 2020

Projet de loi-cadre sur les familles (LFam)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 205 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la politique familiale de l'Etat et le cadre dans lequel ce dernier peut intervenir, en application de l'article 205 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 2 Définition

¹ Sont considérés comme famille, au sens de la présente loi, les couples et les communautés rassemblant des personnes parentes ou alliées de plusieurs générations faisant ménage commun.

² Le lien familial peut s'étendre au-delà du lien biologique et comprendre ainsi les relations de soins, de solidarité et d'assistance qui se développent entre des individus de plusieurs générations qui constituent une communauté de vie.

Art. 3 Objet

¹ Les mesures prévues par la présente loi concernent notamment les familles formées d'au moins un adulte et un enfant.

² Elles favorisent la qualité des rapports entre les membres de la famille et l'épanouissement de la communauté familiale au sein de la société.

³ Elles valorisent la famille en tant que lieu central d'éducation et de protection des enfants et de leurs droits.

⁴ Elles soutiennent les familles afin que l'arrivée d'un enfant ne soit plus un facteur de paupérisation.

⁵ Elles favorisent et soutiennent un cadre légal adapté aux nombreuses réalités familiales.

Art. 4 Rôle de l'Etat

¹ L'Etat protège et soutient la famille en tant que cellule naturelle et fondamentale de la société.

² Il en respecte l'autonomie et la pluralité des formes.

³ Il n'intervient que si d'autres organismes publics et privés ne le font pas ; au besoin, il joue le rôle de coordinateur.

⁴ Il peut déléguer des tâches à des organisations à but non lucratif.

⁵ Lors de la présentation de son programme de législature, le Conseil d'Etat développe les principaux axes de sa politique familiale en définissant ses priorités et ses objectifs en la matière.

Chapitre II Mesures sectorielles

Section 1 Prévention et accompagnement

Art. 5 Conseil et information

¹ L'Etat soutient les institutions publiques et privées dont le but principal est de conseiller et d'informer parents et enfants ; il peut favoriser la création de telles institutions.

² Au besoin, il organise lui-même la formation, l'information et le conseil juridique, psychologique, sanitaire, sexuel et social aux parents ; ces services sont gratuits et respectent les convictions de chacun.

Art. 6 Soutien à la parentalité

¹ L'Etat assure des programmes de soutien à la parentalité.

² Il s'assure de la mise en place d'un programme d'actions préventives en milieu familial.

Art. 7 Violences familiales

¹ L'Etat lutte contre la violence conjugale et familiale sous toutes ses formes, notamment la violence physique, psychologique et sexuelle.

² Il veille à ce que les personnes victimes de violences conjugales et familiales puissent obtenir accueil, information et soutien de la part des différents organismes compétents.

³ Il veille également à ce que les enfants victimes ou témoins de violences dans leur cellule familiale reçoivent un soutien particulier et adéquat.

Section 2 Aide aux familles

Art. 8 Allocations, prestations complémentaires familiales et subsides

¹ L'Etat fixe le montant des allocations familiales qui comprennent également l'allocation de naissance et l'allocation d'accueil.

² L'Etat définit le cercle des bénéficiaires en accord avec les partenaires sociaux ; il peut accorder des prestations complémentaires afin d'enrayer la précarisation des familles.

³ L'Etat favorise le maintien des personnes âgées, dépendantes ou en situation de handicap dans leur milieu habituel et soutient tous les proches aidants qui s'en occupent.

⁴ L'Etat garantit l'octroi de subsides d'assurance-maladie en faveur des familles défavorisées et des jeunes âgés de 18 à 25 ans.

⁵ L'Etat prévient le surendettement et l'endettement à vie des familles.

Art. 9 Protection de la maternité et de la paternité

¹ L'Etat protège la maternité et la paternité.

² Il accorde des congés de maternité et de paternité ainsi que des congés pour adoption et en favorise l'octroi.

³ Le principe du congé parental est reconnu.

Section 3 Culture et sport

Art. 10 Promotion culturelle et sportive

L'Etat ainsi que les communes encouragent un accès privilégié des familles aux activités et manifestations culturelles et sportives à travers une offre diversifiée et une tarification avantageuse.

Section 4 Environnement

Art. 11 Durabilité

¹ L'Etat assure un cadre de vie optimal à l'épanouissement de la famille.

² Il mène une politique active en matière de protection du climat et développe toute mesure apte à préserver notre écosystème.

³ Il veille à concilier développement et durabilité afin de préserver le cadre de vie des générations futures.

⁴ Il sensibilise les familles aux aspects liés aux enjeux du développement durable et à la responsabilité individuelle en la matière.

Section 5 Ecole et formation

Art. 12 Structures d'accueil

¹ L'Etat développe des structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires, ouvertes toute l'année et à prix abordables, afin d'offrir une place de garde à chaque enfant.

² Il encourage la création et l'exploitation de structures d'accueil privées, en particulier les crèches d'entreprise.

³ Il encourage la mise sur pied de modes de garde complémentaires pour les enfants et les soutient financièrement.

Art. 13 Liens entre l'école et la famille

¹ L'Etat renforce la solidarité entre l'école et la famille en vue de l'instruction des enfants ; il sensibilise notamment les parents et les enfants quant à l'importance de la responsabilité individuelle et d'une participation civique active.

² Les enseignants associent les parents au travail scolaire et à l'orientation de leurs enfants.

³ L'Etat veille à l'harmonisation des vacances scolaires.

⁴ L'Etat met en place en collaboration avec les communes un accueil parascolaire de qualité et favorise les activités extrascolaires de la jeunesse en

mettant notamment l'accent sur des offres de loisirs destinées aux parents et aux enfants.

Art. 14 Violence et harcèlement

L'Etat lutte contre la violence et le harcèlement scolaires sous toutes ses formes, qu'elles soient de nature physique, psychologique ou sexuelle.

Art. 15 Scolarisation des enfants en situation de handicap

L'Etat et les autres collectivités publiques favorisent l'intégration des enfants en situation de handicap dans les établissements de formation scolaire et professionnelle concernés et aménagent ceux-ci en conséquence.

Art. 16 Formation et réinsertion professionnelle

L'Etat encourage et soutient la formation, la réinsertion et la reconversion professionnelles des personnes assumant toute charge familiale.

Art. 17 Aide à la formation

Conjointement à la Confédération, l'Etat pratique une politique d'encouragement à la formation.

Section 6 Aménagement et logement

Art. 18 Planification

¹ Lors de l'élaboration de plans d'aménagement, les pouvoirs publics tiennent compte du point de vue et des besoins des familles.

² Ils aménagent l'espace afin de permettre le bien-être et l'épanouissement des enfants ainsi que des relations de convivialité à travers notamment la mixité sociale et la solidarité intergénérationnelle.

Art. 19 Constructions

L'Etat encourage la construction de logements familiaux à prix contrôlés et favorisant notamment l'habitat groupé et intergénérationnel.

Section 7 Vie numérique

Art. 20 Fracture numérique

Dans tous les domaines, l'Etat veille à réduire la fracture numérique au sein des familles.

Art. 21 Cyber-protection

¹ L'Etat sensibilise les familles aux enjeux et dangers liés aux systèmes d'information et au numérique.

² Il protège les données numériques des familles d'un usage commercial abusif.

Section 8 Finances et fiscalité

Art. 22 Finances publiques

L'Etat veille à mener une politique financière responsable, protégeant les générations futures d'un endettement insoutenable.

Art. 23 Fiscalité

¹ Sur le plan fiscal, l'Etat prend mieux en compte la charge familiale.

² Il accorde des réductions et des déductions appropriées à tous les contribuables ayant charge de famille.

³ Il veille à ce que les familles ne soient pas défavorisées fiscalement, notamment en cas de double revenu.

⁴ Les impôts courants sont inclus dans le calcul du minimum vital.

Section 9 Justice

Art. 24 Médiation, coparentalité et spécialisation

¹ L'Etat veille à la mise en place d'une justice adaptée aux besoins des enfants, privilégiant les voies de médiation et de conciliation dans le cadre des conflits familiaux.

² Il veille à ce que ses services favorisent le maintien d'une vraie coparentalité en cas de séparation des parents.

³ Il envisage la mise en place d'un Tribunal de la famille composé de magistrats spécialisés.

Section 10 Santé

Art. 25 Principe

¹ L'Etat garantit l'accès au système de santé et aux soins pour toutes les familles.

² Il veille à maîtriser les coûts de la santé afin de limiter l'évolution des primes d'assurance-maladie à l'évolution du coût de la vie.

Art. 26 Santé nutritionnelle et sportive

¹ Dans le cadre de la prévention des accidents et des maladies ainsi que de la promotion d'un mode de vie sain, l'Etat favorise le rôle éducatif primordial joué par la famille, notamment sur les plans nutritionnel et sportif.

² Il peut diffuser des informations et des conseils destinés aux familles.

³ Ces informations et conseils peuvent également faire l'objet de programmes dispensés en milieu scolaire selon des objectifs et des modalités établis par l'autorité compétente.

Art. 27 Santé sexuelle

¹ La santé sexuelle constitue une priorité cantonale en matière de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire.

² L'accès à l'éducation sexuelle pour les enfants et les jeunes de l'enseignement primaire et secondaire I et II est garanti.

³ Les objectifs et les modalités de cet enseignement au long du parcours scolaire et de formation sont définis par l'autorité compétente.

Section 11 Emploi

Art. 28 L'Etat employeur

¹ En sa qualité d'employeur, l'Etat prend en considération, dans la mesure du possible, les obligations familiales des collaboratrices et des collaborateurs en développant des moyens permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

² Dans ce cadre, il favorise la création d'emplois flexibles (temps partiel, télétravail, annualisation des horaires), la réinsertion professionnelle et la formation continue.

Art. 29 Relations entre travail et famille

L'Etat améliore les relations entre le monde du travail et la famille ; il contribue, dans les limites de ses compétences, à l'aménagement de conditions et d'horaires de travail (temps partiel, télétravail, annualisation des horaires) qui tiennent compte des exigences de la vie familiale.

Art. 30 Partenariat social

L'Etat encourage les partenaires sociaux à établir des contrats-type et des conventions collectives de travail tenant compte des objectifs visés à l'article 29 de la présente loi.

Section 12 Mobilité

Art. 31 Principe et sécurité

Les routes et les chemins doivent être conçus ou adaptés de manière à répondre aux besoins des familles, notamment par la modération du trafic dans les quartiers d'habitation ainsi qu'aux abords des écoles, des aires de jeux et des parcs.

Art. 32 Transports publics

L'Etat favorise une politique de mobilité douce répondant aux besoins des familles avec une offre de transports publics adaptée et une grille tarifaire attractive.

Art. 33 Mobilité individuelle

En complément, l'Etat développe notamment des infrastructures de parking facilitant les usages des familles sur le plan de la mobilité individuelle motorisée.

Chapitre III Dispositions finales

Art. 34 Référendum obligatoire

L'adoption de la présente loi est soumise au corps électoral.

Art. 35 Loi-cadre

Toute base légale et réglementaire contrevenant aux principes de la présente loi-cadre doit être modifiée en ce sens.

Art. 36 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La politique familiale en Suisse est un mythe !

Certes, il existe pour certaines catégories de familles des mesures politiques et des aides financières éparses dont la Confédération, les cantons et les communes se renvoient constamment la responsabilité sous couvert de fédéralisme et de subsidiarité... Peut-on pour autant parler d'une politique familiale cohérente et efficace dans notre pays ?

I. POLITIQUE FÉDÉRALE

A. CONSTITUTION

Alors que les défis actuels sont chaque jour plus nombreux et pressants concernant les familles, la Constitution suisse¹ elle-même n'entrevoit celles-ci qu'à travers l'accès au logement et les prestations sociales :

- « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, **un logement approprié** à des conditions supportables » (art. 41, al. 1, let. e) ;
- « La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de **maisons familiales** [...] » et « ce faisant, elle prend notamment en considération les **intérêts des familles** [...] » (art. 108, al. 1 et 4) ;
- « Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les **besoins de la famille**. Elle peut soutenir les mesures destinées à **protéger la famille** » (art. 116 « Allocations familiales et assurance-maternité », al. 1) ;

La charte fondamentale de notre pays se contente en outre d'énoncer de grands principes généraux (droit, protection, encouragement) sans réserver aux familles le moindre article quant à leur définition juridique, leurs besoins spécifiques ou leur rôle essentiel au sein de la société :

¹ <https://bit.ly/2ZShipl>.

- « La loi pourvoit à l'**égalité de droit et de fait**, en particulier dans les domaines de la famille [...] » (art. 8, al. 3) ;
- « Toute personne a **droit au respect de sa vie** privée et **familiale** [...] » (art. 13, al. 1) ;
- « Le **droit** au mariage et à **la famille** est garanti » (art. 14) ;
- « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les **familles** en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient **protégées et encouragées** » (art. 41, al. 1, let. c) ;
- « La Confédération légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain. Ce faisant, elle veille à assurer la **protection** de la dignité humaine, de la personnalité et **de la famille** [...] » (art. 119, al. 2).

Bien que la Constitution souligne le caractère fondamental entourant l'égalité de droit et de fait, le droit au respect de la vie familiale, le droit à la famille ainsi que la protection et l'encouragement des familles, les exigences pratiques de la vie en famille ne sont mentionnées nulle part en dehors des articles concernant l'accès au logement et aux prestations sociales.

Il est fait mention d'un droit à la famille, mais peut-on la réduire à une simple « communauté d'adultes et d'enfants » ? Une définition clairement insuffisante face aux réalités, compositions et spécificités familiales actuelles.

Il est également fait mention d'un encouragement des familles, mais dans quel but et avec quels objectifs ? Un encouragement qui ne relève ni ne salue aucune de ses missions, fonctions et capacités par rapport à la collectivité.

Même déception du côté du Conseil fédéral, dont la stratégie de « politique familiale » et le programme de législature 2019-2023, derrière les objectifs louables, se réduit aux tergiversations timorées ou à la promotion répétée des mesures provenant pour l'essentiel de l'impulsion parlementaire.

B. STRATÉGIE DE POLITIQUE FAMILIALE

Ladite stratégie a été définie dans un rapport intitulé « Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération »², daté du 20 mai 2015. Le rapport établit les priorités et les objectifs de la politique familiale suisse avec des propositions d'instruments et de mesures pour les réaliser sur la base des quatre objectifs suivants : « garantir les bases économiques des familles et éviter la pauvreté des familles » ; « concilier vie familiale et vie professionnelle » ; « adapter le droit de la famille et le droit des successions

² <https://bit.ly/2TTW11e>.

aux nouveaux modes de vie réels » ; « soutenir les familles dans l'exercice de leurs fonctions ».

Le premier objectif porte sur la sécurité matérielle des familles et la lutte contre la pauvreté : y sont traitées l'optimisation de l'imposition des familles, l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement ainsi que l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam).

Quant à l'harmonisation des prestations complémentaires pour familles, « [...] le Conseil fédéral ne juge pas opportun d'entreprendre de son propre chef un nouvel examen de cette forme de prestations sous condition de ressources [...] » (p. 13).

Quant à l'augmentation générale des allocations familiales : « [...] Le Conseil fédéral juge inefficace une augmentation des montants minimaux des allocations familiales [...] » (p. 14).

Le deuxième objectif porte sur la promotion de la conciliation vie familiale et vie professionnelle. Y est traité le programme d'impulsion lancé en 2003 visant à encourager la création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants :

« [...] En dépit des progrès réalisés, l'offre ne couvre pas partout la demande et ne satisfait pas toujours aux besoins spécifiques des parents qui exercent une activité lucrative [...] » (p. 16).

Quant à la réduction des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants, la suppression de la pénalisation fiscale des couples mariés, la reconnaissance de la place du père auprès de son enfant (congé de paternité, congé parental, congé d'adoption), le droit légal à une réduction du taux d'occupation après la naissance d'un enfant, l'assistance et les soins aux proches et les possibilités de décharge, la promotion de l'égalité salariale, les familles vont devoir encore attendre.

Le troisième objectif porte sur l'adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels : quant à la modernisation du droit de la famille et l'adaptation du droit de succession, les familles vont devoir encore attendre.

Le quatrième et dernier objectif porte sur le soutien aux familles : y est traité l'encouragement des familles en général (contribution financière aux associations faitières des organisations familiales) :

« [...] Malgré le rejet de l'article constitutionnel sur la famille le 3 mars 2013, la pression s'est accentuée sur la Confédération pour qu'elle se montre plus active dans le domaine de la politique familiale. L'engagement accru de

la Confédération doit cependant s'inscrire dans les limites de la répartition actuelle des compétences prévues à l'art. 116, al. 1, Cst. (cf. ch. 2.1). Pour ce qui est des mesures générales de soutien aux familles, la Confédération doit intervenir en subventionnant davantage les activités de tiers [...] » (p. 21).

Un rapport décevant dont le leitmotiv se résume souvent à cette simple considération :

« [...] L'état des lieux et les constats présentés dans ce rapport illustrent l'actualité et la diversité des enjeux de la politique familiale pour la Confédération. Le caractère transversal évident de cette politique et le fait que sa responsabilité incombe avant tout aux cantons et aux communes limitent les possibilités d'action de la Confédération [...] » (p. 23).

C. PROGRAMME DE LÉGISLATURE 2019-2023

Pour sa part, le programme de législature 2019-2023³ déçoit tout autant les espoirs des familles.

Le Conseil fédéral y fait un bref rappel des mesures prises entre 2015 et 2019 et garantit des avancées en matière de politique et de fiscalité familiales pour la législature en cours.

Parmi ces avancées, figure la modification en cours du droit de la famille et des successions afin « d'abaisser la part réservataire des descendants, mais aussi de régler les cas de rigueur afin d'éviter que ne tombe dans le besoin une personne qui menait de fait une vie de couple avec un défunt sans être son conjoint ni son partenaire enregistré » (p. 1726) et de faciliter la transmission d'entreprises par successions « en vue de renforcer la stabilité des entreprises et de préserver l'emploi » (p. 1726).

La réforme de l'imposition du couple et de la famille destinée à abolir le préjudice fiscal qui s'attache au mariage en matière d'impôt fédéral direct, réforme portée et défendue par le PDC depuis plusieurs années, risque d'attendre encore un peu :

« Au cours de la session d'hiver 2019, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille. Une mise en œuvre du projet au cours de la nouvelle législature est donc peu probable, même si elle n'est pas complètement exclue. L'abandon du projet se traduirait par une marge de manœuvre nettement plus importante en 2023 » (p. 1798).

³ <https://bit.ly/3gz0IAG>.

Pourtant, comme l'affirme lui-même le Conseil fédéral, l'un « des défis que la nouvelle législature devra relever sera d'asseoir les formes nouvelles de vie sociale et d'organisation du travail sur une politique et une fiscalité familiales suffisamment souples » (p. 1727).

L'objectif défini à cet effet ne nous semble pas à la hauteur de cette exigence, puisque le combat pour l'égalité salariale entre hommes et femmes ainsi que pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle doit encore passer par une stratégie nationale (p. 1779). Nous aurons vu plus proactif et ambitieux. Notons au passage qu'une dizaine de paragraphes concernent la politique familiale sur un document de plus d'une centaine de pages.

D. COFF

Il existe bien la Commission fédérale pour les questions familiales⁴ (COFF), commission extraparlamentaire, dont la mission est de rédiger des prises de position, des recommandations et des propositions afin de reconnaître et d'encourager les familles dans leur diversité. Il reste cependant un outil consultatif sans grande contrainte sur la politique fédérale : mesures, prises de position, information.

Cette situation est avant tout tributaire du fait que la politique familiale relève essentiellement de la compétence des cantons et des communes, la Confédération n'assumant pour sa part qu'un rôle de soutien, selon le principe du fédéralisme et de la subsidiarité : un soutien concernant entre autres les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, le système des allocations familiales et de l'assurance-maternité, le système d'imposition de la famille et de déductions, la promotion des logements d'utilité publique ainsi que le soutien à l'abaissement du coût du logement.

Outre le droit de la famille, de la compétence exclusive de la Confédération, la politique familiale appartient essentiellement aux cantons, communes et organisations privées.

Or, « les nombreux instruments des redistributions horizontale et verticale à l'échelle nationale, cantonale et communale ne sont ni coordonnés ni évalués » (p. 3 du rapport de 2015).

C'est donc sans surprise que le dernier rapport de l'UNICEF « Are the world's richest countries family-friendly ? Policy in the OECD and EU »⁵

⁴ <https://ekff.admin.ch/fr/>.

⁵ <https://www.unicef.fr/article/les-politiques-les-plus-favorables-aux-familles-parmi-les-pays-de-l-ocde-et-de-l-ue>.

daté de juin 2019 situe la Suisse au dernier rang en matière de politique familiale parmi trente-et-un pays de l'OCDE et de l'UE analysés.

II. POLITIQUE ROMANDE

Malgré les carences d'un système fédéral qui délègue l'essentiel de la politique familiale aux cantons, lesquels en disposent diversement, certains de ces cantons sont meilleurs élèves que d'autres avec des objectifs clairement définis et affichés.

Ces compétences étendues des cantons et cette marge de manœuvre conséquente en termes de politique familiale crée naturellement des disparités entre régions au niveau des prestations notamment, lesquelles diffèrent d'un canton à l'autre : prestations complémentaires pour les familles, bourses, réductions de primes pour les enfants, subventions pour l'accueil extrafamilial des enfants, avances sur contributions d'entretien, etc.

En ce qui concerne la politique familiale en Suisse romande, une comparaison intercantonale relève combien certains cantons sont plus sensibles et avancés en la matière.

A. FRIBOURG

La constitution du canton de Fribourg⁶, du 16 mai 2004, soutient les familles pour leur rôle essentiel au sein de la société, mais leur reconnaît une priorité sur l'Etat, selon le principe de subsidiarité :

- art. 3, al. 1, let. c : « Les buts de l'Etat sont **la reconnaissance et le soutien des familles en tant que communautés de base de la société** » ;
- art. 34, al. 1 : « Les enfants et les jeunes ont le droit, **subsidièrement au rôle de la famille**, d'être aidés, encouragés et encadrés dans leur développement afin de devenir des personnes responsables » ;

L'article 59 concernant la famille rappelle leur diversité et appelle l'Etat à une politique familiale globale qui tienne compte des exigences de la vie en famille :

1. L'Etat et les communes protègent et soutiennent les **familles dans leur diversité**.
2. L'Etat développe une **politique familiale globale**. Il crée des conditions-cadres permettant de **concilier la vie professionnelle et la vie familiale**.
3. La législation doit respecter les **intérêts des familles**.

⁶ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/10.1.

L'article 60 quant à lui traite des mesures essentielles à cette politique familiale :

1. L'Etat met en place un système de prestations en faveur de chaque enfant.
2. Il octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants.
3. En collaboration avec les communes et les particuliers, l'Etat organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.

Le canton de Fribourg compte également un Bureau et une Commission de l'égalité hommes-femmes et de la famille⁷. Avec des fonctions plus étendues que celles de la Commission cantonale genevoise de la famille, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille est un « **organe de conseil, de consultation, d'information, de promotion, d'exécution, de coordination et de contrôle** » (art. 3, al. 1) dont les tâches énumérées à l'al. 2 sont nombreuses et variées. Parmi celles-ci :

- « **il émet des recommandations et établit ou demande des expertises** » (let. b) ;
- « **il examine les actes législatifs et les mesures de l'Etat** sous l'angle de l'égalité entre femmes et hommes » (let. c) ;
- « **il élabore ou coordonne**, en accord avec les milieux intéressés, **des programmes, des campagnes** visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et une politique dans l'intérêt de la famille » (let. d) ;
- « **il établit un rapport annuel d'activité** à l'intention du Grand Conseil » (let. h).

En outre, le Bureau « peut requérir auprès de tous les services de l'administration les renseignements utiles et peut consulter les pièces du dossier qui s'y rapportent (art. 3, al. 3) ».

La Commission cantonale de l'égalité hommes-femmes et de la famille « conseille le Bureau et soutient son activité » et « assure la liaison entre le Bureau et les associations intéressées » (art. 4, al. 1).

B. JURA

Le canton du Jura a été précurseur en matière de politique familiale puisqu'il a adopté la première constitution cantonale à en faire mention.

⁷ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/122.26.3.

La constitution de la République et Canton du Jura⁸, du 20 mars 1977, par son article 17 sur la famille, protège et soutient la famille, mais en renforce également le rôle :

1. L'Etat protège et soutient la famille, cellule naturelle et fondamentale de la société.
2. Il en renforce le rôle dans la communauté.

Cette disposition constitutionnelle est d'autant plus importante qu'elle constitue dans le texte jurassien le premier devoir de l'Etat avant toute autre tâche régalienne ou politique publique.

Le canton du Jura possède encore une loi visant à protéger et à soutenir la famille⁹, du 28 avril 1988. Le texte définit les objectifs de la politique familiale jurassienne (art. 1) ainsi que la famille elle-même (art. 2). Il défend sept champs d'action : conditions de travail (art. 5 à 7), aménagement du territoire (art. 8 à 10), conseils et information (art. 11 et 11a), école et formation (art. 12 à 15), aide aux familles (art. 16 et 17), fiscalité (art. 18) et santé (art. 19).

La loi institue également un organe consultatif « chargé de développer une politique familiale, notamment par la concrétisation des postulats de la présente loi » (art. 20, al. 1) : un Conseil de la famille, dont l'autonomie et la force de proposition définies à l'article 21 le rendent plus influent que la commission cantonale genevoise de la famille :

1. Le Conseil de la famille donne **son avis sur toutes les questions** qui touchent à la politique familiale.
2. Il mène lui-même des études, **élabore des projets et les soumet au Gouvernement**.
3. Il **diffuse des informations** qui se rapportent à la famille.

C. NEUCHÂTEL

La constitution de la République et canton de Neuchâtel¹⁰, du 24 septembre 2000, est bref et concis en son art. 34, al. 2 :

« L'Etat et les communes tiennent compte des intérêts de la famille. Ils veillent en particulier à la création de conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent notamment de concilier la vie familiale et la vie professionnelle. »

⁸ <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20002&id=36641>.

⁹ <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20015&id=37693>.

¹⁰ <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/101.htm>.

La politique familiale n'en est pas moins efficace, puisque le canton connaît depuis 1994 un fonds de désendettement et de prévention sociale en faveur de la famille¹¹, soit une fondation de droit public notamment chargée « de venir en aide aux familles confrontées à des difficultés financières importantes en leur accordant des prêts destinés à favoriser leur désendettement » (art. 3, al. 1). Initialement prévu pour 5 ans, le fonds existe toujours aujourd'hui avec la collaboration de Caritas et du CSP, par qui les demandes d'aides parviennent à la fondation.

Le canton de Neuchâtel possède également une loi sur la politique familiale et l'égalité entre hommes et femmes¹², du 5 septembre 1995, laquelle institue une commission consultative ainsi qu'un office cantonale de la politique familiale et de l'égalité entre hommes et femmes (art. 2).

La commission consultative est elle-même présidée par le chef du département concerné (art. 3, al. 2) et est « chargée des problèmes liés à l'application d'une politique familiale et à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes » (art. 3, al. 3) en collaboration avec l'office.

Dans le règlement d'application¹³ de ladite loi, il est précisé que l'office cantonal aide le Conseil d'Etat « à mettre en œuvre une politique visant à concrétiser les principes de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et de l'égalité des chances entre hommes et femmes au sein de l'administration cantonale » (art. 1, al. 1).

Ses tâches précisées à l'art. 2 sont les suivantes :

- a) **proposer au Conseil d'Etat les mesures** visant à concilier vie professionnelle et vie familiale ainsi qu'à garantir l'égalité des chances entre hommes et femmes et **veiller à leur mise en œuvre** auprès des services et offices ainsi que des collaborateurs-trice-s de l'administration cantonale ;
- b) **promouvoir** auprès des entités de l'administration cantonale neuchâteloise les objectifs définis par le Conseil d'Etat en matière de conciliation famille travail et d'égalité des chances ;
- c) **veiller à assurer les objectifs définis par le Conseil d'Etat et évaluer leur performance**, au travers de l'élaboration de directives et de l'analyse d'indicateurs statistiques notamment ;
- d) **dispenser une information et encourager une formation spécifiques** ;

¹¹ <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/8312.pdf>.

¹² <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/152111.pdf>.

¹³ <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/1521111.pdf>.

- e) **représenter l'Etat** auprès des groupes, associations et entités qui œuvrent dans le domaine de la politique familiale et de l'égalité.

Dernière spécificité neuchâteloise, l'existence au sein des dicastères du Conseil d'Etat d'un département de l'éducation et de la famille¹⁴ chargé des « tâches dévolues à l'Etat dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la protection de l'adulte et de l'enfant, de l'accueil extrafamilial, ainsi qu'en matière de politique familiale et d'égalité » (art. 1).

L'office cantonal de la politique familiale et de l'égalité, précédemment cité, y est chargé d'assurer « la coordination de la politique familiale entre les différents départements et vise à créer les conditions d'une meilleure égalité entre les femmes et les hommes dans les domaines de compétence de l'Etat, ainsi qu'au sein de l'administration » (art. 6, al. 3).

D. VALAIS

La constitution du canton du Valais¹⁵, du 8 mars 1907, protège et soutient les familles et prend en considération ses intérêts en son art. 13a :

1. L'Etat doit apporter à la famille, communauté de base de la société, la protection, le soutien dont elle a besoin pour que chacun de ses membres puisse s'épanouir.
2. Il examine la législation sous l'angle de ses effets sur les conditions de vie de la famille et l'adapte en conséquence.

Le canton du Valais¹⁶ connaît un office cantonal de l'égalité et de la famille ainsi qu'un Conseil de l'égalité et de la famille.

Les compétences, les tâches et le fonctionnement de l'office sont précisés ainsi que son rôle d'organe spécialisé en matière « de conseil, de consultation, de coordination, d'information et d'exécution » (art. 2, al. 1).

L'office possède quant à lui de nombreuses attributions et tâches définies à l'art. 4, parmi lesquelles :

- b) **il coordonne l'application des politiques cantonales** de l'égalité, de la famille et de lutte contre les violences domestiques, en étroite collaboration avec les instances concernées (services et départements de l'administration cantonale, Parlement, communes, Confédération, associations) ;

¹⁴ <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/15210005.pdf>.

¹⁵ https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/101.1.

¹⁶ https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/151.100.

- e) **il attribue, en accord avec le Conseil d'Etat, des mandats** hors de l'administration pour des recherches, des études et autres mandats en lien avec son activité ;
- f) **il est consulté sur tout avant-projet ou projet de législation fédérale ou cantonale en lien avec son activité** et en analyse la conformité avec l'article 8 de la Constitution fédérale et l'article 13a de la Constitution cantonale ainsi que tous les actes législatifs traitant de l'égalité, de la famille et des violences domestiques ;
- g) **il veille en particulier à la participation équitable des sexes dans les commissions administratives**, en donnant préavis à la Chancellerie via la procédure de renouvellement. Il propose des mesures à cet effet ;
- j) **il attribue des aides financières** en conformité avec la loi concernant l'application du principe d'égalité entre femmes et hommes et la loi cantonale sur les violences domestiques.

E. VAUD

La constitution du Canton de Vaud¹⁷, du 14 avril 2003, reconnaît le rôle des familles et en assure l'égalité de droit et de fait :

- art. 6, al. 2, let. d : L'Etat « **reconnaît** les familles comme **éléments de base de la société** » ;
- art. 10, al. 3 : « La femme et l'homme sont égaux en droit. La loi pourvoit à **l'égalité de droit et de fait**, en particulier dans les domaines de la **famille**, de la formation et du travail ».

L'article 63 portant sur les familles définit les tâches essentielles de l'Etat en la matière :

1. L'Etat fixe les **prestations minimales en matière d'allocations familiales** et veille à ce que chaque famille puisse en bénéficier.
2. En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un **accueil préscolaire et parascolaire des enfants**.
3. L'Etat organise la **protection de l'enfance, de la jeunesse et des personnes dépendantes**.

Signalons que le Grand Conseil vaudois possède une commission thématique de la politique familiale¹⁸, chargée d'aborder « la notion de politique familiale au sens large et transversal du terme. La commission est

¹⁷ <https://bit.ly/3gsKbOK>.

¹⁸ <https://bit.ly/3di7Gly>.

notamment concernée par les prestations monétaires comme les allocations familiales, les déductions fiscales, l'assurance-maternité, et les mesures non monétaires, comme l'amélioration de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle. »

Malgré les carences d'un système fédéral qui délègue l'essentiel de la politique familiale aux cantons, lesquels en disposent diversement, certains de ces cantons, romands notamment, sont bien meilleurs élèves que d'autres avec des objectifs clairement définis et affichés.

III. POLITIQUE GENEVOISE

A Genève, malgré l'article constitutionnel sur les familles¹⁹ (art. 205), les thématiques chères aux familles sont morcelées entre plusieurs départements, fonctionnant en silos, sans vision ni buts clairs. La défense des familles orne volontiers promesses, discours et programmes, mais peu de partis souhaitent réellement s'en occuper car elle est jugée trop exigeante, complexe et coûteuse.

Il existe bien une commission cantonale de la famille²⁰ chargée à l'art. 2 :

- a) **d'assister le Conseil d'Etat** dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique familiale du canton ;
- b) **de favoriser la complémentarité et la coordination des activités, des équipements et des projets** des divers acteurs, publics et privés, de la politique familiale ;
- c) **d'assurer le suivi de l'évolution des réalités familiales** et de définir, le cas échéant, les nouveaux besoins que devrait couvrir la politique familiale ;
- d) **de donner des avis et de formuler des propositions** sur toutes les questions générales relatives à la politique familiale.

Bien que louables, les missions de cette commission demeurent surtout de nature consultative sans réelle emprise sur l'action du gouvernement.

Son rôle est d'autant plus facultatif qu'« en cas de besoin, la commission présente des rapports particuliers au Conseil d'Etat, spontanément ou sur mandat » (art. 5). Le dernier rapport connu²¹ date du 13 novembre 2018...

¹⁹ https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html.

²⁰ https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_J5_03p06.html.

²¹ <https://bit.ly/2ZUD2RH>.

Cette absence de stratégie pour la politique familiale dans notre canton est surtout mise en lumière à travers le Conseil d'Etat. Aucune référence aux familles pendant le discours de Saint-Pierre du 31 mai 2018²².

Le programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève²³ n'est pas beaucoup plus expansif sur le sujet : il est tout au plus fait mention de mesures de soutien à l'enfance et à la jeunesse ainsi qu'à la parentalité (p. 33). La direction est bonne mais largement insuffisante.

La politique familiale en tant que telle est presque inexistante et rendue plus complexe par la disparité des ambitions et capacités financières des communes genevoises en la matière, créant une inégalité de traitement des familles selon le lieu de résidence.

Pourtant, la politique familiale est et demeure une préoccupation majeure des citoyennes et citoyens de ce canton.

Pour rappel, le peuple suisse était appelé le 3 mars 2013²⁴ à se prononcer sur la proposition d'inscrire un nouvel article constitutionnel, lequel demandait à la Confédération et aux cantons d'encourager les mesures permettant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le texte avait reçu les faveurs du Conseil fédéral ainsi que d'une large majorité des Chambres fédérales. Si l'article a été accepté par une majorité de 54,3% des citoyennes et citoyens suisses, il a en revanche été rejeté par plus de la moitié des cantons, soit 13 sur 23.

Les Genevoises et Genevois ont quant à eux plébiscité le texte à hauteur de 79,1%. Le plus haut résultat au niveau national²⁵.

C'est dire s'il s'agit là d'une préoccupation criante parmi la population de notre canton.

IV. NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE FAMILIALE

Tandis que la politique familiale représente pour certains une simple ligne programmatique ou une quelconque litanie rhétorique, elle est au contraire constitutive de la fondation, de l'identité et de l'action du PDC depuis sa création. Le PDC, sous ses diverses appellations, s'est toujours engagé avec conviction pour la défense et la promotion des familles ; il a notamment été pionnier dans l'introduction du congé maternité et du congé paternité.

²² <https://www.ge.ch/actualite/discours-saint-pierre-31-05-2018>.

²³ <https://bit.ly/2ZNiASw>.

²⁴ <https://bit.ly/3dgmhF>.

²⁵ <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20130303/can567.html>.

Il est essentiel que la complémentarité de famille et de la communauté en termes de rôle et d'actions soit pleinement reconnue et assumée par l'Etat.

La famille – lieu privilégié pour la transmission des valeurs, l'éducation des enfants, la solidarité intergénérationnelle, la création et le développement du lien social – garantit la survie et l'avenir de la communauté. En tant que cellule de base de la société, elle assume de fait un rôle fondamental que ne peut assumer subsidiairement l'Etat.

Si la cellule familiale, quelle que soit sa configuration aujourd'hui, demeure autonome, elle nécessite néanmoins de la protection et du soutien indispensables de l'Etat, que ce soit en matière de solidarité (proches aidants), d'entretien des enfants (frais de garde, accueil extrafamilial et parascolaire), de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (congé maternité/paternité/parental, égalité salariale, conditions et horaires de travail), de logement, d'assurance-maladie ou encore de fiscalité.

En effet, fonder et entretenir une famille relève du défi compte tenu des charges mentales et physiques que cela implique pour chaque parent. Elever un enfant nécessite plus que jamais et en particulier à Genève un budget conséquent induit par les frais d'accueil extrafamilial, de logement et de formation ; cela sans compter les coûts indirects induits par la réduction du taux d'activité et donc du revenu du ménage.

Cette situation constitue un risque accru de précarisation, surtout pour les familles à faibles revenus, nombreuses et monoparentales. Les familles de la classe moyenne ne sont cependant pas en reste puisque de manière générale les coûts liés à la vie familiale grèvent considérablement un budget à l'équilibre souvent fragile.

Parce qu'un enfant ne peut et ne doit jamais devenir un motif de pauvreté, de sacrifice professionnel ou d'inégalité sociale, le rôle de l'Etat est d'assurer un cadre favorable et un soutien spécifique aux familles, tout en privilégiant leurs tâches et responsabilités propres.

Une bonne politique familiale est donc une politique qui soutient, renforce et garantit les intérêts des familles ainsi que leurs missions essentielles au bon fonctionnement de la société ; une politique transversale, intégrale et proactive favorisant leur plein épanouissement.

V. PROJET DE LOI CANTONALE

Jusqu'à présent, le canton de Genève a avancé sur le domaine familial par saccades au fur et à mesure des lois, motions, résolutions et pétitions, tous partis confondus, tentant de corriger la législation cantonale pour une

meilleure prise en considération des besoins des familles, quelles que soient les politiques publiques concernées.

Malheureusement, force est de constater, en étudiant de plus près les statistiques genevoises, que les familles sont de plus en plus nombreuses à devoir recourir à l'aide sociale (+ 30%) tandis que la pauvreté dans notre canton semble irrémédiablement progresser dans une indifférence politique quasi générale. Si les prestations complémentaires sont un outil essentiel à notre principe de solidarité, celles-ci deviennent obsolètes dès lors qu'elles ne parviennent plus à compléter le budget familial, et ainsi à endiguer la paupérisation et l'exclusion sociale.

De fait, de profondes réformes, non plus seulement sociales mais globales, doivent être conduites afin de définir de nouvelles solutions qui permettent de rendre à ces familles leur dignité et leur place dans notre société, en fonction de leurs besoins réels.

Si l'on souhaite lutter durablement contre la précarisation, l'isolement ou le faible soutien de l'Etat à l'égard de la famille, il paraît plus judicieux de définir ensemble une stratégie à long terme qui trace des perspectives, des axes, des mesures à suivre pour atteindre la politique familiale tant attendue par la population.

C'est pourquoi le PDC estime aujourd'hui urgent de mettre en place une loi-cadre qui soutienne et promeuve les familles genevoises à travers une vision transversale exhaustive réunissant les différentes politiques publiques concernées, et ce en vue d'une stratégie de politique familiale cohérente et efficiente.

Parmi les thèmes identifiés par le présent projet de loi comme étant nécessaire à l'élaboration d'une politique familiale intégrale, figurent : le soutien à la parentalité ; la lutte contre les violences familiales ; l'aide financière aux familles ; la protection de la maternité et de la paternité ; la promotion culturelle et sportive ; la protection de l'environnement ; le développement des structures d'accueil ; la garantie de l'accueil parascolaire ; la promotion des activités extrascolaires ; l'harmonisation des vacances scolaires ; la lutte contre la violence et le harcèlement scolaires ; la scolarisation des enfants en situation de handicap ; le soutien à la formation et à la réinsertion professionnelle ; l'aide à la formation ; l'adaptation de l'aménagement du territoire ; le développement de l'accès au logement ; la lutte contre la fracture numérique, la garantie de la protection numérique ; le maintien d'une fiscalité équilibrée ; l'établissement de procédures judiciaires de médiation et de conciliation ; le soutien à une vraie coparentalité en cas de séparation ; la promotion de la santé nutritionnelle, sportive et sexuelle ; la

sécurité des espaces publics familiaux ; l'adaptation de l'offre de transports et la garantie de la mobilité individuelle motorisée.

Trois points supplémentaires à cette liste nous paraissent particulièrement essentiels :

- le développement des structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires : il est urgent de garantir des structures ouvertes toute l'année et à des prix abordables, afin d'offrir une place de garde à chaque enfant de canton, en collaboration avec les communes et le secteur privé ;
- la lutte contre la violence et le harcèlement : il est urgent de protéger la jeunesse de toute forme de maltraitance, qu'elle soit physique, psychologique ou sexuelle, tant en milieu familial que scolaire, à travers une prévention et un accompagnement ciblés ;
- le développement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que la flexibilisation du travail : il est urgent de prendre en considération les obligations familiales de chacun-e et de favoriser la création d'emplois privilégiant le temps partiel, le télétravail ou l'annualisation des horaires afin de ne plus devoir choisir entre son emploi et sa famille.

A travers cette loi-cadre, le Grand Conseil pourra promouvoir et défendre les besoins et les intérêts des familles dans un canton où le coût de la vie est trop élevé pour une qualité de vie souvent fragile. Car c'est en reconnaissant à la cellule familiale son rôle essentiel et c'est en lui rendant sa juste dignité que la pleine stabilité du corps social pourra être durablement garantie.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver bon accueil au présent projet de loi.