

Politiques familiales et prestations sociales – quels outils pour favoriser une véritable égalité en matière de genre?

Possibilités et marges de manœuvre des cantons en matière de congés et allocations parentaux, de structures d'accueil et de contentieux familiaux

Prof. Sabrina Burgat
Dre Fanny Matthey
Prof. Stéphanie Perrenoud

14 novembre 2025

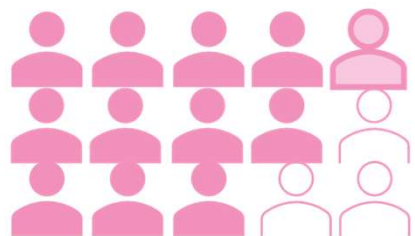
Quelques chiffres - sources



82% de mères actives professionnellement (59,6% en 1991)



44,7 % des mères ont un taux entre 50% et 89% (25,7% en 1991)



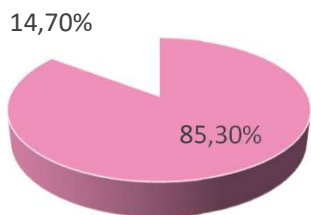
90,1 % des mères sont actives avant la maternité

80,2% après 1 maternité

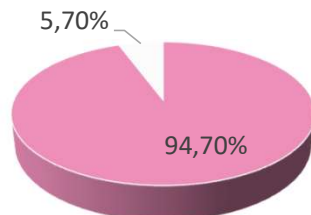
69, 4% après 2 maternités

Ecart salarial entre F&H marié·es

Salaires - cadres

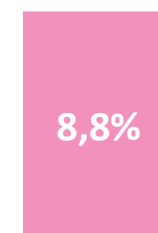


Salaires – non cadres

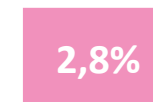


Ecart salarial non expliqué entre F&H

Marié·es



célibataires



Quelques chiffres - sources

- *Office fédéral de la statistique, OFS 2025*
- *L'extension des offres d'accueil dans certains cantons a stimulé l'emploi des mères (Laura Ravazzini, in Swiss J Econ Stat. 2018;154(1):15)*
- *Les femmes divorcées aujourd'hui ont un revenu du ménage moins élevé en moyenne qu'au début des années 90 (Dorian Kesslem in: Journal of Empirical Legal Studies (2020)*
- *Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 22.4500 Dobler du 16.12.2022, Analyser en détail les causes de l'écart salarial entre hommes et femmes en fonction de l'état civil pour toutes les tranches d'âge*

Remarques introductives

Loi sur la politique familiale et l'égalité entre hommes et femmes

Article premier La présente loi a pour but de favoriser la recherche de solutions permettant de contribuer en priorité à la mise en œuvre de la politique familiale et de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

- Nécessité de relier la politique familiale et l'égalité entre les sexes.
- Respecter l'égalité de traitement → Interdiction de discriminer en fonction du sexe et du mode de vie (not. art. 8 Cst. et 14 CEDH).
- Orienter la politique familiale cantonale en tant que levier d'égalité.

Remarques introductives

- Domaines choisis:

- Congé parental
 - Structures d'accueil extrafamilial
 - Soutien familial en cas de crise (→ contentieux familiaux)
- Allocations
 - Durée



Enfant



Parent



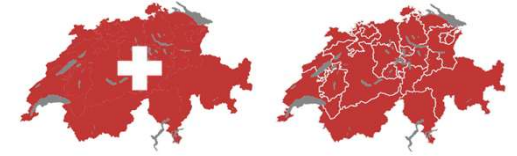
Forme de famille

Remarques communes aux allocations/congés parentaux et structures d'accueil

- **Conciliation vie familiale et vie professionnelle:**
3 types de mesures
 - **Aides aux revenus:** p. ex. congés (de maternité, de paternité et/ou parental payés, incitations fiscales, subventions (allocations familiales)
 - **Services:** p. ex. structures d'accueil extrafamiliales (extra- et parascolaires) pour les enfants
 - **Temps:** p. ex. congés non payés, possibilité de travailler à temps partiel, travail flexible (horaires modulables, télétravail, partage de poste)

En droit suisse, compétence fédérale, cantonale ou communale selon le domaine concerné

Allocations et congés parentaux



- Répartition des compétences en matière d'allocations et congés parentaux:

Cantons ou Confédération?

- Compétences de la Confédération = dans la Constitution (Titre 3)
- Compétences des cantons = le reste...
!! Compétence attribuée ≠ utilisée ≠ épuisée... !!
- Allocations et congés : fondements constitutionnels différents



Allocations → droit des assurances sociales



Congés → droit du travail

Allocations et congés parentaux

- Répartition des compétences en matière d'allocations et congés parentaux:



Allocations

Art. 116 al. 3 Cst.: la Confédération institue une assurance-maternité

MAIS pas une compétence exclusive

➔ Cantons peuvent intervenir dans les domaines non utilisés par la Confédération ou si celle-ci leur rétrocède une compétence par la loi



Allocations et congés parentaux



- Concrètement...

Assurance parentale (allocations de maternité, à l'autre parent, d'adoption)
pour les parents avec activité lucrative



- Confédération a fait usage de sa compétence
 - Allocation de maternité (art. 16b-h LAPG, 2003)
 - Allocation pour l'autre parent (art. 16i-m LAPG, 2019)
 - Allocation d'adoption (art. 16t-16x LAPG, 2021)

Allocations et congés parentaux



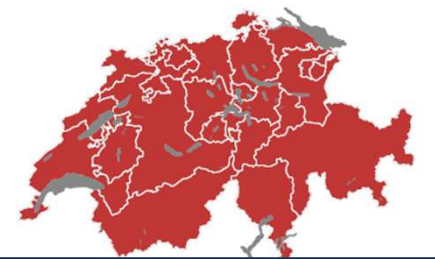
- Concrètement...

Assurance parentale (allocations de maternité, à l'autre parent, d'adoption)
pour les parents avec activité lucrative

- Confédération a fait usage de sa compétence
- MAIS avec rétrocession de compétences aux cantons pour maternité et adoption (art. 16h et 16x LAPG)



Cantons peuvent prévoir des allocations de **maternité** ou d'**adoption plus élevée** ou de **plus longue durée** et prélever des cotisations particulières pour les financer



Pour l'instant, pas de comp. pour les Cant. concernant l'allocation à l'autre parent

Allocations et congés parentaux

- Répartition des compétences en matière d'allocations et congés parentaux:



Allocations: synthèse

Marge de manœuvre pour les cantons:

- pour les parents sans activité lucrative
- pour les parents avec activité lucrative
 - allocations de maternité ou d'adoption plus élevées ou de plus longue durée
 - ouverture vers une possible allocation pour l'autre parent



MAIS quel intérêt d'introduire une allocation sans le congé qui va avec??

Allocations et congés parentaux

- Répartition des compétences en matière d'allocations et congés parentaux:



Congés

Art. 122 al. 1 Cst.: La législation en matière de droit civil [...] relève de la compétence de la Confédération.

Art. 110 al. 1 let. a Cst.: La Confédération peut légiférer sur la protection des travailleurs.

Situation complexe et insécurités juridiques!!



Allocations et congés parentaux

- Concrètement... **Congé dans les rapports de travail de droit PUBLIC**



Cantons



Confédération



- Confédération et cantons sont libres de déterminer la durée des congés qu'ils accordent à leur personnel respectif

Allocations et congés parentaux

- Concrètement... **Congé dans les rapports de travail de droit PRIVÉ**



Conf.






- Confédération a fait usage de sa compét. et n'a rien rétrocedé aux Cantons
- MAIS cantons pourraient évent. introduire un congé si le droit cantonal vise un but non réglé par la Confédération (→ protection des travailleurs·euses): p. ex.: protection des enfants; égalité hommes – femmes, ET
- TRIPLE CONDITION:
 - Droit fédéral ≠ exhaustif
 - Droit cantonal = intérêt public pertinent
 - Droit cantonal ≠ ne contredit ni le sens ni l'esprit du droit fédéral



Allocations et congés parentaux

- Concrètement... **allocations et congés dans les rapports de travail de droit PRIVÉ**



Allocation et congé de maternité			
	80%	220.-/j. (max)	14 semaines
Allocation et congé pour l'autre parent			
	80%	220.-/j. (max)	2 semaines
Allocation et congé d'adoption			
	80%	220.-/j. (max)	2 semaines

Allocations et congés parentaux

- Synthèse: marge de manœuvre des cantons



ALLOCATIONS

CONGÉS

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Allocations de maternité, paternité, d'adoption pour les parents SANS activité lucrative- Allocations de maternité ou d'adoption plus élevée ou de plus longue durée (pour l'instant, pas de compétence pour l'allocation à l'autre parent)- + fonction publique | <ul style="list-style-type: none">- Pas de compétence des cantons (sauf pour la fonction publique) et pas de projet législatif dans ce sens! |
|--|--|

Allocations et congés parentaux

Discussion

- Marge de manœuvre des cantons

1. Assurance pour les parents SANS activité lucrative (ex. FR)

2. Prestations sous condition de ressources (ex. FR, VD)

3. Compléments aux allocations de maternité et d'adoption fédérales (ex. FR, VD, GE)

4. Compléments aux allocations à l'autre parent fédérales (véritables allocations parentales)???

5. Congés parentaux cantonaux ???



Structures d'accueil

- Répartition des compétences en matière de structure d'accueil:

Allocations

Art. 116 al. 1 Cst.: [...] la Confédération peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille

PAS de compétence législative pour créer des structures mais compétence législative pour soutenir des mesures prévues par des tiers (cantons, organisations privées, etc.)

→ loi fédérale du 4.10.2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc) → **large place pour cantons/communes**



Structures d'accueil



- Concrètement...
- **Loi fédérale (LAAcc)**
 - Adoptée en 2002, pour une durée initiale de 8 ans, puis régulièrement prolongée; actuellement limitée au 31 décembre 2027
 - But: soutenir les parents afin qu'ils puissent mieux concilier vie familiale et vie professionnelle
 - Moyens: allouer des aides financières pour...
 1. la **création de places** d'accueil extra-familial
 2. l'**augmentation des subventions** cantonales et communales à cet accueil
 3. les **projets** visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial

Structures d'accueil



- Concrètement...

- Loi sur l'accueil des enfants (LAE, 2010)



- la **création de places** d'accueil extra-familial
 - Programme d'impulsion (entre 2015-2020): somme forfaitaire versée aux structures d'accueil extrafamilial (STAE) pour la création de chaque nouvelle place
- l'**augmentation des subventions** cantonales et communales à cet accueil
 - Augmentation de la participation du Fonds au financement des STAE
- les **projets** visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial
 - Projets pilotes d'écoles à journée continue (dès 2023)
 - Soutien à l'extension de l'horaire d'ouverture des structures d'accueil (dès 2025)

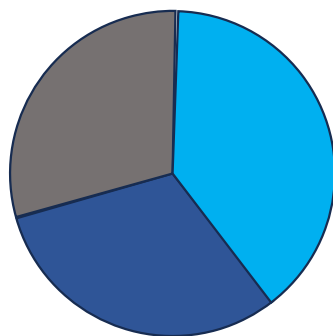
Structures d'accueil



Financement des structures d'accueil extrafamilial (Canton de Neuchâtel)

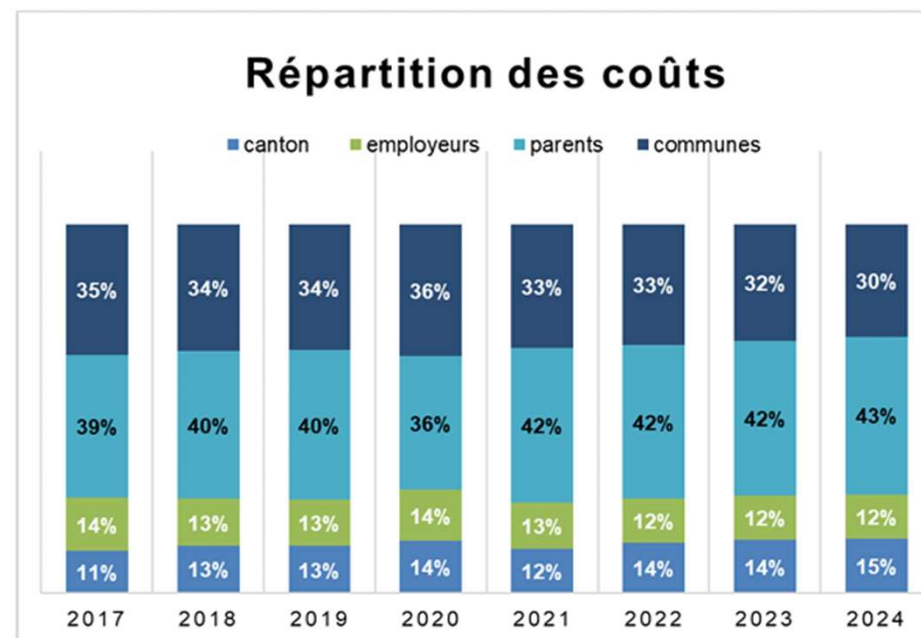
Fonds pour les STAE
(Canton + employeurs)

- Préscolaire = 28%
- Parascolaires = 24%



Communes
...le reste!

Parents
Selon capacité
contributive



Taux de couverture

- LAE (objectifs 2025): au moins **35%** pour l'accueil préscolaire et parascolaire
- En 2024: **31.7%** pour le préscolaire et **23.9%** pour le parascolaire

Structures d'accueil



- Quelques chiffres...
- 2/3 des familles recourent à un accueil "extrafamilial" (1/3 de garde institutionnelle et 1/3 de garde non institutionnelle = grands-parents, nounous,...)
- 77% des ménages monoparentaux; 62% des parents en couple
- Coûts:
 - 1.- investi dans une STAE → entre 1.- et 1,6.- de recette fiscale supplémentaire
 - 1.- investi dans une STAE → entre 3.- et 4.- de rendement économique (prévention des dépenses sociales, augmentation du pouvoir d'achat, augmentation des cotisations sociales, etc.)
 - Part des pouvoirs publics (Conf, cant, communes) ↔ part des privés (parents, employeurs)

Structures d'accueil



- **Projets à suivre...**
- Initiative populaire sur les crèches (2024)
 - Modifierait la répartition actuelle des tâches entre cantons et Confédération: 2/3 des frais à charge de la Confédération; participation des parents limitée à 10% du revenu; le reste à charge des cantons
 - Cant. devraient fixer des critères relatifs à la qualité de l'accueil (formation et rémunération du personnel)
 - Parlement: contre-projet indirect → initiative parlementaire CSEC-N (21.403)



Structures d'accueil



- **Projets à suivre...**
- Initiative parlementaire CSEC-N «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » (21.403)
 - (1) baisser les frais des parents (not. via une **allocation de garde** versée aux parents exerçant une activité lucrative [second parent doit aussi exercer activité lucrative], sur le modèle des allocations familiales, pour enfants jusqu'à 8 ans, 100.-/mois/enfant pour un jour de garde et 50.- pour chaque demi-journée supplémentaire; **rétrocession aux cantons** qui pourront prévoir une allocation plus généreuse)
 - (2) combler les lacunes dans l'offre de garde institutionnelle (not. pour **enfants en situation de handicap** avec une allocation plus élevée)
 - (3) **soutenir les cantons** dans l'encouragement de l'offre de garde institutionnelle via des **conventions-programmes**

Structures d'accueil



- Quelles offres de structure d'accueil le canton doit-il offrir?
- Importance d'avoir une vision claire des coûts...
- Importance d'avoir un financement stable et pérenne: qui doit assurer ce financement dans un système fédéraliste? quel type de financement serait le plus à même de garantir la qualité des structures?
- Changer de paradigme?
 - Investissement (pour les enfants, les familles et la société) plutôt que charge financière?
 - Mettre l'enfant au centre?

Contentieux familiaux

- **Modèle familial semi-traditionnel** (homme à temps plein, femme à temps partiel et s'occupe majoritairement des enfants)
- Organisation du marché du travail, de l'école, l'accueil extrafamilial favorise ce modèle
- En 2024, taux brut de divortialité de **39,8 %** (2 sur 5)
- Impact économique des séparations et des divorces :
 - **Baisse de revenus de 38% chez les femmes après un divorce** (moins de 5% de baisse chez les hommes)
 - Dans 80% des cas, les mères assument la totalité ou la plus grande partie de la prise en charge des enfants
 - **8% des femmes avec enfants** recourent à l'aide sociale l'année du divorce

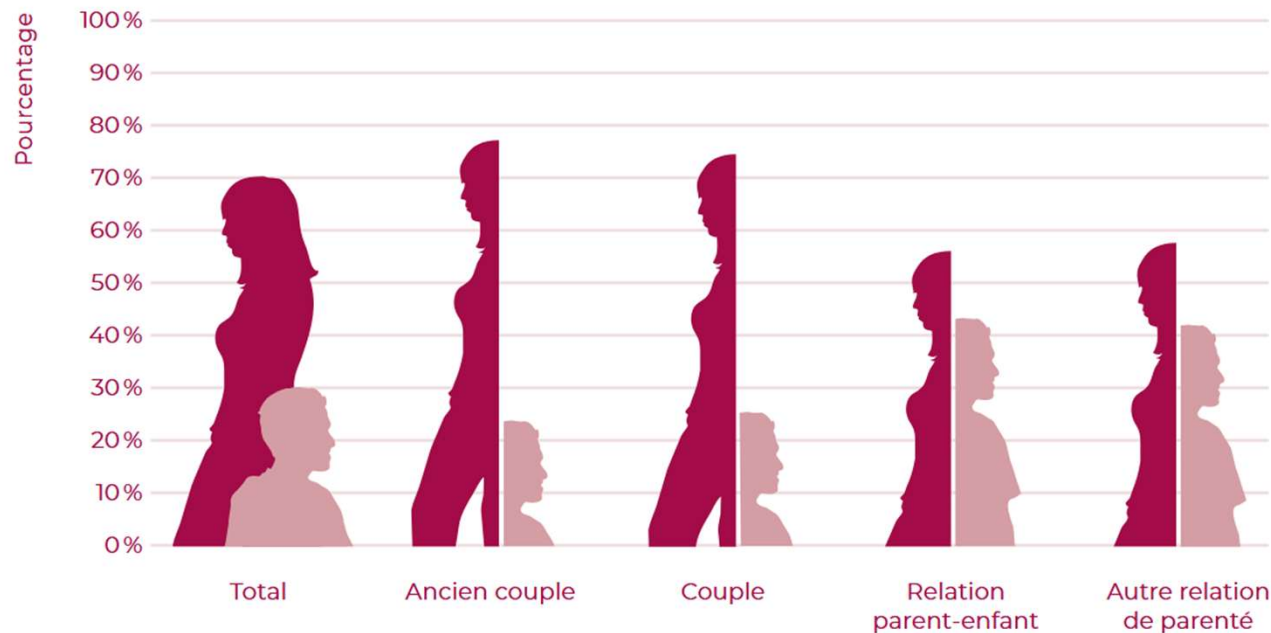
Contentieux familiaux

- En cas de séparation, **risque accru de violence** domestique et violence grave:

Figure 1

Violence domestique (SPC 2023), victimes selon la nature de la relation et le genre

(données : OFS, 2024)



@ Guide d'évaluation et d'aménagement des relations personnelles pour les enfants victimes de violence domestique, 10.2025

Contentieux familiaux

- Le droit de la famille (mariage, divorce, filiation, autorité parentale, etc.) est régi par le Code civil suisse (CC). Droit fédéral → art. 122 Cst.
- Les infractions découlant de la violence domestiques sont réglées par le Code pénal suisse. Droit fédéral → art. 123 Cst.
- Pas d'influence sur certaines problématiques:
 - Exigence accrue de **l'indépendance économique** après une séparation/divorce
 - Type d'**infraction** poursuivie et modalités de la poursuite (d'office/suspension)
 - Séparation totale entre les **procédures civiles (séparation/divorce)** et les **procédures pénales (violence domestique)**

Contentieux familiaux

- Séparation totale entre les procédures civiles (séparation/divorce) et les procédures pénales (violence domestique). A Neuchâtel:
 - Juge civil·e pour les personnes mariées (séparation ou divorce)
 - APEA pour les personnes non-mariées
 - Juge pénal·e pour la poursuite des infractions de violence domestique
- Éléments actuels:
 - Liens informels entre autorités
 - Groupe MPV (police)
 - Bracelet électronique avec surveillance passive
 - Centre SAVI d'hébergement

Contentieux familiaux

- Marge de manœuvre des cantons :
 - Possibilité de créer des **tribunaux spécialisés** (par ex. Tribunaux de la famille en civil)
 - Possibilité de prévoir **un collège spécialisé** ou un·e juge unique
- Marge de manœuvre des cantons :
 - Approche **interdisciplinaire** précoce de l'autorité judiciaire qui se concentre sur l'intérêt de l'enfant (➔ Modèle de consensus parental/de Cochem depuis 1992)
 - **Formation coordonnée des juges et autres professionnel·les**
 - **Directives internes** de collaboration entre les autorités civiles et pénales pour le traitement des dossiers de droit des familles à haut conflit

Contentieux familiaux



- Créer un tribunal des familles?
- Créer des autorités composées d'assesseur·es spécialisé·es pour les litiges familiaux?
- Comment mettre en œuvre un modèle de contentieux familial favorable?
 - Modalités de sa mise en application (moyens alloués)
 - Disponibilité des mesures de conciliation, soutien psychologique, etc.
 - Impliquer les professionnel·les (avocat-es, juge, ministère public, etc.)
 - Former les professionnel·les
 - Participation des parents
 - Implication des enfants (art. 12 CDE)
- ...

Conclusions et pistes de réflexion

- La famille est attribuée à la sphère privée mais est influencée par l'organisation institutionnelle et structurelle de la société
- L'Etat doit garantir l'égalité de traitement entre les personnes, sans discrimination fondée sur le sexe ou le mode de vie (art. 8 Cst.). → prendre des mesures positives pour garantir l'effectivité du principe d'égalité de traitement
- Les différences de traitement fondée sur un critère biologique doivent être écartées, car elles reconduisent une conception naturalisée et hiérarchisée des rôles parentaux, qui n'est économiquement pas adaptée à la réalité de la société

Conclusions et pistes de réflexion

- Les facteurs de réussite de mise en œuvre des politiques familiales passent par la création de bases légales, l'implication des institutions et des personnes concernées, de rapports et de contrôles de mise en œuvre
- Importance des aspects non-financiers: information, conseil, formation, intégration, prévention de la pauvreté, stratégies de conciliation de la vie familiale et professionnelle