

**24.078 Modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
(Adaptation des rentes de survivants)**

Rapport

Réinsertion des femmes sur le marché du travail

Mandat de la CSSS-N du 7 novembre 2024

1. Mandat

Lors de la séance du 7 novembre 2024, l'administration a été chargée d'exposer dans un rapport comment elle entend concrètement favoriser la réinsertion des femmes et des hommes sur le marché du travail après une interruption ou une réduction de leur activité professionnelle au profit de la garde des enfants. Il s'agira notamment d'examiner quelles mesures supplémentaires devraient être prises pour compenser les pertes de revenus dues à la modification de l'emploi (temps partiel, interruption de l'activité professionnelle). Le rapport doit également prendre en compte les pertes subies par les autres assurances sociales, comme le 2^e pilier.

2. Contexte

Il est important que le marché suisse du travail puisse exploiter au mieux le potentiel de main d'œuvre disponible. Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité de maintenir l'employabilité des mères et s'engage en faveur de leur réinsertion professionnelle après une interruption de l'activité lucrative pour raisons familiales. Le rapport en réponse au postulat Arslan (20.4327)¹ montre qu'il existe des bases favorables au maintien et au retour à l'emploi des femmes avec enfants.

3. Situation des femmes sur le marché du travail en général

La participation des femmes au marché de l'emploi en Suisse a beaucoup progressé ces 30 dernières années, ce qui se reflète également dans l'augmentation des taux d'occupation. Le taux d'activité des femmes en âge de travailler est passé de 70,1 % en 1996 à 80,4 % en 2023². Dans ce même temps, cette catégorie de population a moins eu recours aux temps partiels inférieurs à 50 %, favorisant les taux plus élevés. En outre, le nombre de ménages où l'homme travaille à plein temps et la femme n'exerce aucune activité lucrative a nettement reculé au cours des dix dernières années.

La Suisse occupe désormais une position de leader européen en matière de participation au marché de l'emploi. Cependant, les femmes – et en particulier les mères – continuent d'occuper plus souvent des postes à temps partiel que les hommes, de sorte qu'en comparaison internationale, la Suisse se situe dans la moyenne en termes d'équivalents à plein temps³. L'augmentation de la participation des femmes au marché de l'emploi s'accompagne également d'une hausse de leur niveau de qualification, qui s'est progressivement rapproché de celui des hommes et l'a même récemment dépassé.

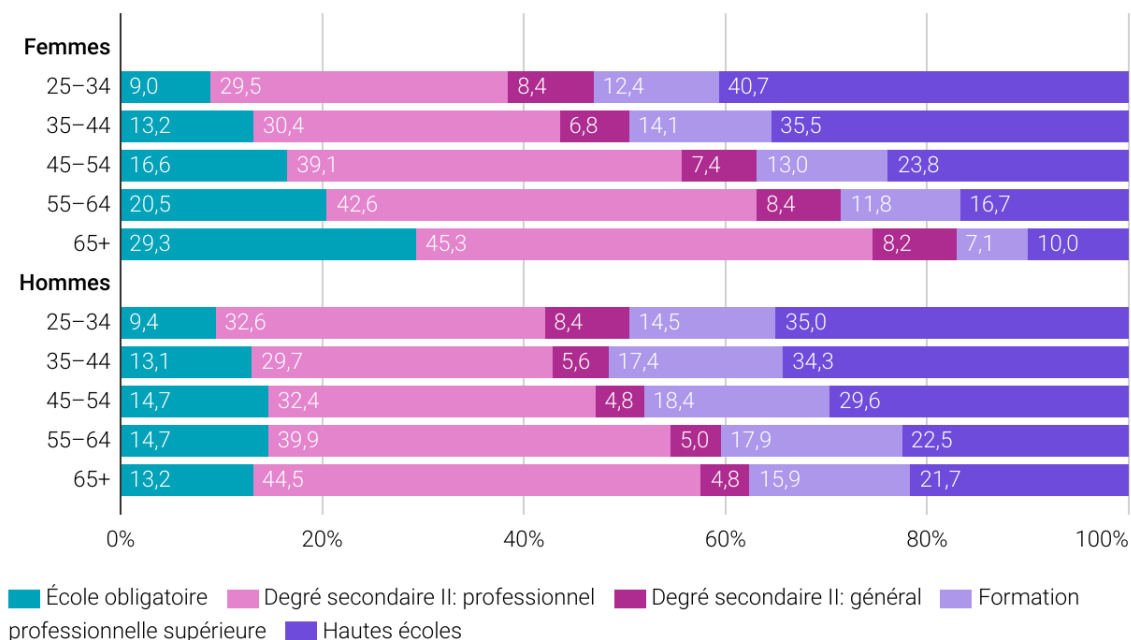
¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-96123.html>.

² Taux d'activité (OFS).

³ Des différences liées au genre sont également présentes dans la catégorie des hommes et des femmes âgés de 25 à 54 ans, seuls et sans enfants : en 2023 (et en 2010), 14,1 % (et respectivement 12 %) des hommes de cette catégorie travaillaient à temps partiel, tandis que cette proportion représentait 31,9 % (et respectivement 30,3 %) chez les femmes.

Niveau de formation de la population selon le sexe et le groupe d'âges, en 2022

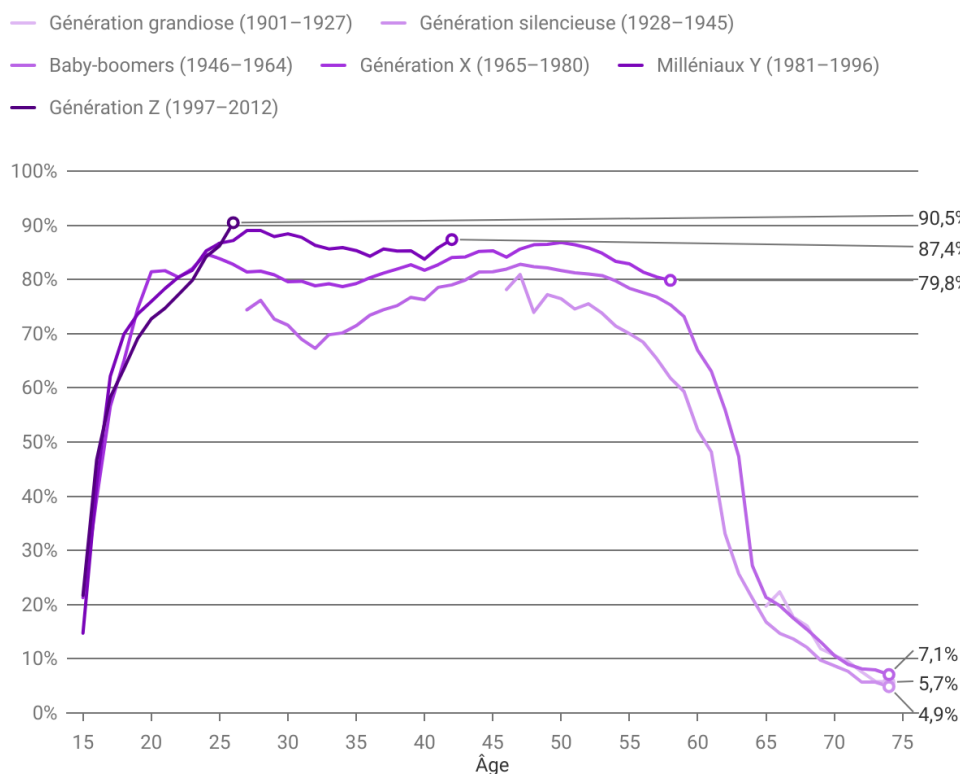
En % des 25 ans et plus de la population résidente permanente



Source: OFS – ESPA

© OFS 2023

Taux d'activité des femmes selon l'âge et la génération



Âges couverts par l'ESPA au cours de la période 1991–2023

État des données: 05.07.2024

Source: OFS – Enquête suisse sur la population active (ESPA)

gr-f-03.02.00.08.02b-je

© OFS 2024

L'observation du taux d'activité chez les différentes cohortes de femmes en Suisse montre trois tendances principales, comme illustré ci-dessus. Les jeunes générations présentent un taux d'activité nettement plus élevé dès l'âge d'entrée sur le marché du travail et conservent une activité lucrative plus longtemps que précédemment. En comparaison, l'interruption de l'activité dans la trentaine et la quarantaine est nettement plus prononcée chez les générations qui les ont précédées, un effet largement atténué chez les cohortes plus jeunes. De plus, la diminution du taux d'activité à l'approche de l'âge de la retraite est moins marquée et commence plus tard chez les jeunes générations. Ces évolutions sont probablement liées à la régression de la répartition traditionnelle des rôles, à la meilleure conciliation entre vies professionnelle et familiale ainsi qu'à un niveau de formation plus élevé.

Résumé de la situation des femmes sur le marché de l'emploi

Le taux d'activité des femmes en Suisse a considérablement augmenté au cours de ces 30 dernières années. Dans ce contexte, les temps partiels à faibles taux sont devenus plus rares, au bénéfice des taux d'occupation plus élevés. La répartition traditionnelle des rôles est en régression alors que, simultanément, le niveau de qualification des femmes s'approche de celui des hommes ou le dépasse. La participation des jeunes générations de femmes au marché du travail est plus durable et plus régulière.

4. Situation des mères sur le marché du travail

La Suisse est l'un des pays européens qui offre une grande flexibilité aux employés qui assument des tâches de prise en charge⁴. Un rapport de l'Office fédéral de la statistique (OFS) publié en novembre 2020 montre que la majorité des personnes assumant régulièrement des responsabilités familiales sont présentes sur le marché du travail⁵. C'est en particulier vrai pour les femmes, pour qui de telles responsabilités ont un impact plus marqué sur la vie professionnelle que pour les hommes. Ce constat s'appuie sur les résultats 2018 du module « Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale », réalisé dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) et coordonné au niveau européen. De plus, la comparaison internationale montre qu'en Suisse, c'est non seulement la participation au marché du travail des femmes, mais aussi celle des mères qui est supérieure à la moyenne européenne (voir graphique G15).

Taux de personnes actives occupées¹ selon le nombre d'enfants de moins de 25 ans dans le ménage et le sexe, en Suisse et dans l'UE G15

En %, en 2021

	Femmes en Suisse	Femmes dans l'UE	Hommes en Suisse	Hommes dans l'UE
Personne sans enfant	87,8%	77,0%	90,3%	80,9%
Parent avec 1 enfant	80,0%	74,9%	92,9%	89,7%
Parent avec 2 enfants	80,4%	73,8%	94,2%	91,4%
Parent avec 3 enfants ou plus	72,0%	58,5%	93,2%	86,7%

¹ Parents de 25 à 54 ans

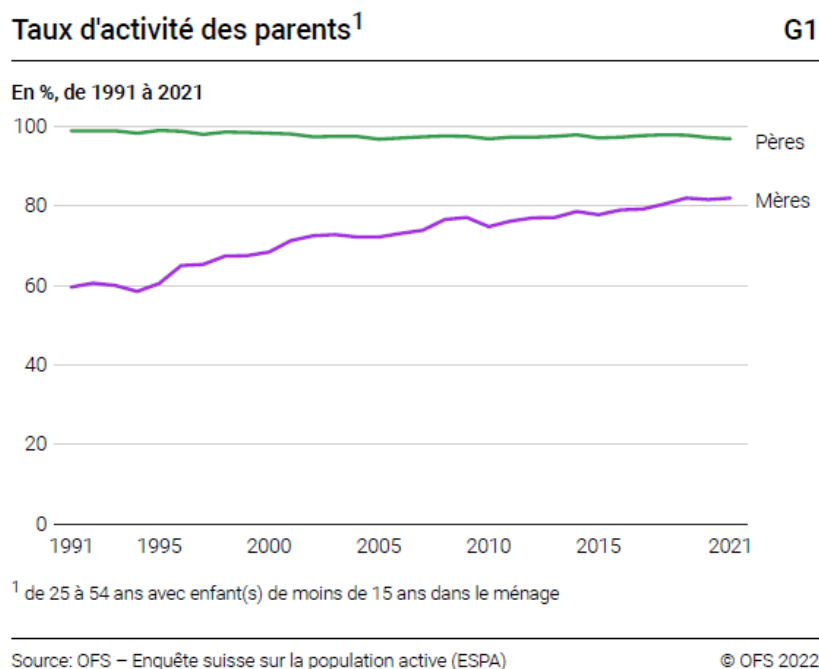
Sources: OFS – Enquête suisse sur la population active (ESPA), Eurostat (état: juin 2021)

© OFS 2022

⁴ [En Suisse, le travail permet une grande flexibilité aux salariés qui assument des responsabilités familiales.](#)

⁵ [Concilier travail et famille en Suisse et en Europe en 2018.](#)

L'augmentation de la participation au marché du travail des mères⁶ a été encore plus marquée que celle des femmes en général ces trente dernières années : leur taux d'activité est passé de 59,6 % en 1991 à 82,0 % en 2021 (soit une croissance de + 22,4 points de pourcentage)⁷. La proportion des mères sans activité lucrative a ainsi été divisée par deux sur cette période (voir graphique G1). Cette progression s'est poursuivie en 2022 et 2023⁸.



Cette forte participation au marché du travail va de pair avec une proportion élevée de travail à temps partiel. Après la naissance du premier enfant, une mère active sur neuf quitte le marché du travail et la part des mères travaillant à temps partiel double. Cependant, comme pour les femmes en général, les temps partiels des mères correspondent de plus en plus à des taux d'occupation élevés. Depuis 1991, la proportion de mères ayant un taux d'occupation entre 50 % et 89 % est passée de 25,7 % en 1991 à 44,7 % en 2021, et celle des mères avec un taux inférieur à 50 %, de 51,3 % à 33,4 % dans le même temps (voir graphique G4). Cette tendance s'est poursuivie en 2022 et 2023⁹.

⁶ Selon la définition de l'OFS (note 7 de l'évaluation spéciale de l'OFS), il s'agit des femmes de 25 à 54 ans avec propre(s) enfant(s) de moins de 15 ans dans le ménage.

⁷ Évaluation spéciale OFS « [Les mères sur le marché du travail en 2021](#) ».

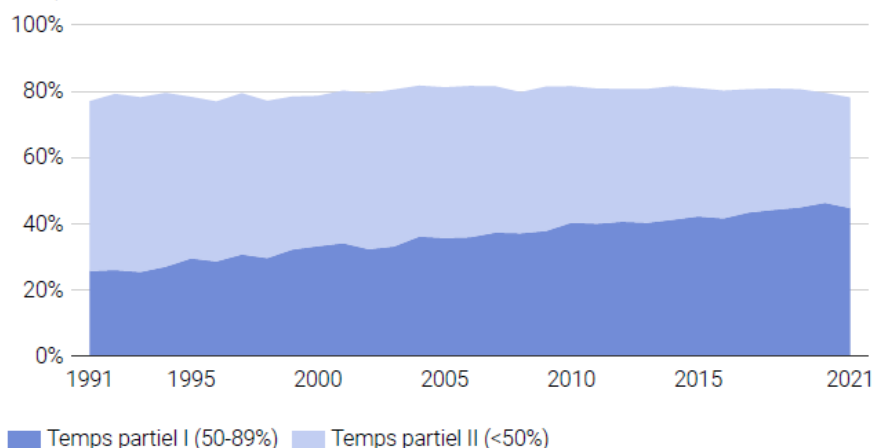
⁸ Aucune statistique concernant les mères (définition de la note 6) n'est disponible pour les années 2022 et 2023. La tendance ébauchée au graphique G1 se poursuit cependant pour une définition très voisine, à savoir « mères entre 25 et 54 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 25 ans » : le taux d'activité des mères augmente, celui des pères diminue légèrement.

⁹ Aucune statistique concernant les mères (définition de la note 6) n'est disponible pour les années 2022 et 2023. La tendance ébauchée au graphique G4 se poursuit cependant pour une définition très voisine, à savoir « mères entre 15 et 64 ans avec des enfants de moins de 15 ans » : la proportion de faibles taux d'occupation continue de baisser, celle des taux d'occupation élevés reste constante et celle des temps pleins a augmenté.

Part de temps partiel chez les mères¹ selon le taux d'occupation

G4

En %, de 1991 à 2021



¹ de 25 à 54 ans avec enfant(s) de moins de 15 ans dans le ménage

Source: OFS – Enquête suisse sur la population active (ESPA)

© OFS 2022

En 2021, 137 000 mères n'exerçaient aucune activité lucrative, soit un peu moins d'un cinquième (18 %) de toutes les mères (contre 23,8 % en 2011). La plus forte proportion de personnes sans activité lucrative se trouvait chez les mères d'enfants en bas âge (21,2 % des mères avec des enfants de moins de 5 ans, 17,6 % avec des enfants entre 5 et 9 ans, 13,1 % avec des enfants entre 10 et 14 ans). Les mères sans emploi restaient hors du marché du travail pour une durée moyenne de cinq ans avant de reprendre une activité lucrative¹⁰. Pour 8,5 % d'entre elles, cette activité était un emploi à plein temps. Le taux moyen d'occupation était de 36 %, une valeur nettement inférieure au taux des mères n'ayant pas quitté le marché du travail suite à une maternité (taux de 61 % après la naissance du premier enfant).

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a récemment commandé une étude sur la situation économique des familles en Suisse¹¹. L'analyse a confirmé que ce sont surtout les mères qui réduisent leur taux d'occupation à la naissance d'un enfant, ce qui se répercute sur leur revenu. Si la perte de revenu des femmes devenues mères entre 1987 et 1990 atteignait presque 80 % la première année après la naissance, elle n'avoisinait plus que 60 % pour celles ayant eu leur premier enfant entre 2006 et 2010. Les dix premières années suivant la naissance du premier enfant, toutes cohortes confondues, le revenu ne remonte que très peu.

Une autre étude réalisée en 2017 pour le compte de l'OFAS s'est principalement intéressée aux interruptions de travail avant l'accouchement. Une partie du rapport est également consacrée à la situation après le congé de maternité¹². Parmi toutes les femmes qui exerçaient une activité professionnelle avant la naissance, 5,6 % ont démissionné de leur propre initiative et 3,2 % ont été licenciées par leur employeur. Toutefois, la grande majorité des femmes (81 %) avaient repris une activité professionnelle dans l'année qui suivait l'accouchement et 4 % supplémentaires des femmes prévoient de le faire à ce moment-là. Au moment de l'enquête, 15 % des mères ne savaient pas encore si elles voulaient ou pouvaient reprendre une activité lucrative. Parmi les mères n'ayant pas (encore) réintégré le monde du travail au moment de l'enquête, 36 % ne souhaitaient pas encore reprendre le travail, 22 % n'avaient pas la possibilité de baisser leur taux d'occupation, 13 % voulaient

¹⁰ Ce chiffre est une moyenne très largement influencée par les mères qui ne retournent sur le marché du travail qu'après de nombreuses années ou pas du tout. On ne connaît pas la valeur médiane de ce paramètre.

¹¹ OFAS (2023), Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen (en allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, [rapport de recherche 01/23](#).

¹² OFAS (2018), Erwerbsunterbrüche vor der Geburt (en allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, [rapport de recherche 02/18](#).

prolonger leur congé de maternité, 12 % n'avaient pas de solution de garde adaptée, 11 % avaient été licenciées et 6 % souffraient de complications à la suite de leur accouchement.

En 2023, le Conseil fédéral a publié le rapport « Réinsertion et maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel » en réponse au postulat Arslan (20.4327). Une étude externe commandée dans le cadre de l'élaboration du rapport a permis d'identifier les principaux facteurs qui influencent l'activité professionnelle des femmes avec enfants, tels que la réduction du coût de l'accueil extrafamilial, la création de conditions de travail favorables à la famille, le renforcement de la sensibilisation, du conseil et de la formation des salariés ainsi que l'élimination d'incitations négatives affectant l'emploi. Cette étude portait sur 1000 femmes avec des enfants âgés de moins de 12 ans. 20 % d'entre elles n'exerçaient pas d'activité lucrative ; parmi celles-ci, 82 % auraient souhaité travailler si « toutes les conditions importantes pour elles avaient été données ». La moitié des mères exerçant une activité lucrative se disaient satisfaites de leur taux d'occupation, tandis qu'un quart d'entre elles auraient préféré un taux supérieur et un autre quart, un taux inférieur. La nécessité économique, l'existence de conditions de travail favorables à la famille et l'accès à un accueil extrafamilial moins cher comptaient parmi les principaux motifs à la reprise d'une activité lucrative ou à l'augmentation du taux d'occupation. Le rapport du Conseil fédéral rappelle que d'importantes mesures de soutien à la réintégration des femmes dans le monde du travail existent déjà et que la question est largement présente dans la politique actuelle, comme par exemple dans la Stratégie Égalité 2030. Dans ses conclusions, le Conseil fédéral estime que l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la réintégration des femmes dans le monde du travail après une longue interruption ne serait pas pertinente, car elle présenterait des redondances peu efficaces.

Résumé de la situation des mères sur le marché de l'emploi

Entre 1991 et 2021, le taux d'activité a augmenté de façon encore plus significative chez les mères que chez les femmes en général. La proportion des mères sans activité lucrative a été divisée par deux ; un peu moins d'un cinquième des mères restent aujourd'hui absentes du marché du travail. Les temps partiels à taux d'occupation élevé sont désormais également plus fréquents chez les mères. Cependant, même s'il est aujourd'hui atténué, l'impact de la naissance du premier enfant sur le revenu reste significatif.

5. Situation particulière des veuves et veufs sur le marché du travail

Des études ont été réalisées à partir des données fiscales¹³. Les informations recueillies mettent en évidence que les veuves se trouvent d'ordinaire dans une moins bonne situation économique que les veufs. Contrairement aux hommes, les femmes ont plus tendance à travailler à temps partiel, *a fortiori* lorsqu'elles deviennent mères, tandis que le taux d'activité des hommes reste élevé, quelle que soit leur situation familiale. Selon les données statistiques disponibles pour 2022, environ 86 % des hommes ayant des enfants de moins de 15 ans travaillaient à temps plein, contre seulement 22 % des femmes ayant des enfants de la même tranche d'âge. Parmi les 78 % des femmes ayant des enfants de ladite tranche d'âge et travaillant à temps partiel, environ 42 % étaient occupées à moins de 50 %¹⁴.

Le rapport constate également que chez les femmes en âge de travailler vivant seules, un veuvage tardif est plus souvent synonyme de précarité financière. Les auteurs de l'étude imputent ce constat au fait qu'il pourrait être potentiellement plus difficile pour les demandeuses d'emploi plus âgées de retrouver un travail stable et conséquent après une longue période à faible taux d'occupation ou sans activité lucrative. Le rapport précise cependant que la situation est inversée chez les femmes plus jeunes *en ménage monoparental bénéficiant d'une rente de survivant. Il est possible que cela soit lié au fait que les femmes âgées de 45 ans ou moins au moment du veuvage soient plus à même de revenir*

¹³ Wanner et Fall (2012) ; Gabriel, Koch et Wanner (2022).

¹⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiques > Travail et rémunération > Enquête suisse sur la population active (ESPA), 2022.

sur le marché du travail grâce à un profil professionnel plus favorable, et qu'elles soient ainsi en mesure de réaliser un revenu supérieur à la valeur-seuil¹⁵.

Dans ces cas de figure, la diminution du revenu en cas de veuvage peut rester plus difficile à compenser pour les femmes. Les conséquences du veuvage diffèrent ainsi entre hommes et femmes, les veuves étant plus souvent exposées à un risque de précarité financière¹⁶. Dans tous les cas, au vu de l'évolution de la répartition des rôles au sein de la famille et dans la vie professionnelle, on remarque un nombre croissant de femmes exerçant une activité lucrative. Par ailleurs, un veuf peut également se trouver dans une situation précaire en cas de décès si le revenu du ménage était essentiellement assuré par l'épouse. Il est important de rappeler qu'il existe des mesures de protection spécifiques, notamment par l'intervention des prestations complémentaires, qui permettent d'assurer la couverture des besoins de base lorsque les rentes de survivants ne suffisent pas à couvrir les dépenses courantes.

Dans sa comparaison entre les résultats de 2015 et ceux de 2006, l'étude ne met en lumière aucune tendance dans l'évolution temporelle, *les analyses montrant que les groupes menacés par la précarité financière sont exactement les mêmes en 2015, à savoir en premier lieu les femmes sans rente de survivant*. Le veuvage est à l'origine d'une baisse drastique des revenus du ménage à court terme. Les auteurs de l'étude constatent néanmoins une certaine détente sur le moyen terme, avec une légère augmentation du revenu, bien que ce dernier demeure inférieur au revenu d'avant veuvage. La situation du ménage avant veuvage est un facteur déterminant pour la situation ultérieure : *si le veuvage entraîne une légère réduction du revenu du ménage pour les personnes à revenus élevés, il peut améliorer la situation financière des ménages qui se trouvaient dans une situation précaire auparavant*.

Ces indications permettent d'acquérir une vue d'ensemble de la situation des hommes et des femmes sur le marché du travail. On ne dispose toutefois pas d'informations sur le taux d'activité et la réinsertion des personnes après un veuvage. Les auteurs de l'étude estiment donc que les données à disposition ne permettent pas de parvenir à une conclusion définitive concernant l'impact des rentes de survivants sur la participation au marché de l'emploi. Elles indiquent seulement que les veuves élevant seules leurs enfants occupent davantage d'emplois à temps partiel, qu'elles perçoivent ou non des prestations de survivants. L'interprétation de ces résultats est extrêmement complexe, car il s'agit de circonstances de vie très différentes.

6. Mesures de réinsertion ou mesures permettant la conciliation entre activité professionnelle et familiale existantes ou en cours

Le Conseil fédéral a manifesté la volonté de maintenir l'employabilité des mères et s'engage en faveur de leur réinsertion dans le monde du travail après une interruption de l'activité professionnelle liée à des raisons familiales. Dans le cadre de ses compétences, la Confédération a engagé, ces dernières années et décennies, une série de mesures dans le but d'améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle et de favoriser le retour sur le marché du travail. Cette responsabilité incombe également aux cantons, aux communes, aux employeurs et aux employés. Les instruments de l'assurance-chômage (AC) tiennent compte de la situation particulière des personnes assumant des responsabilités familiales, et, dans le cas du décès d'un conjoint, cela peut aller jusqu'à la libération des conditions relatives à la période de cotisation.

Dans son rapport en réponse au postulat Arslan (20.4327) et sa prise de position vis-à-vis de la motion Arslan (24.3807¹⁷), le Conseil fédéral parvient à la conclusion qu'une stratégie supplémentaire de réinsertion des femmes avec enfants dans le monde du travail ne serait pas judicieuse. Selon lui, l'objectif prioritaire est de renforcer et développer les mesures existantes et la coopération entre les acteurs concernés. Il estime crucial de bien coordonner les mesures afin d'atteindre les groupes cibles.

¹⁵ Les valeurs-seuils utilisées dans l'étude permettent de définir les différentes catégories de revenu étudiées et, ainsi, le niveau de précarité.

¹⁶ www.bfs.admin.ch > Statistiques > Population > Familles > Publications > Les familles

en Suisse, rapport statistique 2021, OFS, Neuchâtel, 2021, p. 26.

¹⁷ [Motion 24.3807](#).

6.1 Assurance-vieillesse et survivants (AVS) et assurance-invalidité (AI)

L'AVS étant une assurance de rente, elle ne propose pas de mesures de réinsertion professionnelle. Elle offre toutefois un soutien important, par le biais des bonifications, dans la prise en compte du travail non rémunéré lié à l'éducation des enfants ou à la prise en charge de proches à certaines conditions. La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10) règle le droit aux bonifications. Selon l'art. 29^{sexies} LAVS, les assurés peuvent prétendre à une bonification pour tâches éducatives (BTE) pour les années durant lesquelles ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs enfants âgés de moins de 16 ans. Les père et mère détenant conjointement l'autorité parentale ne peuvent toutefois pas prétendre aux deux bonifications cumulées. Les bonifications pour tâches d'assistance (BTA) sont quant à elles destinées aux assurés qui prennent en charge des parents de ligne ascendante ou descendante ou des frères et sœurs au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire, à condition qu'ils puissent se déplacer facilement auprès de la personne prise en charge (art. 29^{septies} LAVS). Le conjoint, les beaux-parents, les enfants d'un autre lit et le partenaire si l'assuré fait ménage commun avec lui depuis au moins cinq ans sans interruption sont assimilés aux parents. Ces bonifications sont des revenus fictifs qui s'ajoutent au compte individuel de l'assuré et correspondent au triple de la rente de vieillesse annuelle minimale. Elles ne sont toutefois pas des prestations en argent, mais un montant versé au crédit du montant de l'AVS, permettant d'améliorer la rente de vieillesse, de survivant ou d'invalidité. De la sorte, les personnes qui ont des enfants ou un proche à charge ont la possibilité de recevoir une rente de vieillesse plus élevée.

L'AI, contrairement à l'AVS, propose à certaines conditions des mesures de réadaptation et de réinsertion en cas d'atteinte à la santé. Ces mesures sont généralement axées sur la réinsertion professionnelle et l'adaptation du poste de travail en fonction des capacités de la personne assurée.

Cependant, il n'existe pas de mesures spécifiques liées à la garde d'enfants ou à la réduction du taux d'activité pour les veuves et veufs.

6.2 Allocation pour perte de gain (APG)

Il n'existe pas non plus de mesures de réinsertion professionnelle dans la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG ; RS 834.1). Toutefois, certaines mesures prévues jouent un rôle important dans la conciliation entre vie professionnelle et familiale.

C'est le cas notamment de l'allocation de maternité et plus récemment, de l'allocation pour l'autre parent et de l'allocation en cas d'adoption. Le droit à l'allocation pour les mères prend effet le jour de l'accouchement et est en principe versée durant le congé de maternité. L'autre parent a droit quant à lui à quatorze indemnités journalières qui peuvent être perçues dans un délai-cadre de six mois. L'allocation d'adoption permet quant à elle l'accueil d'un enfant de moins de 4 ans. Ces mesures permettent à la mère et à l'autre parent de se consacrer à leur jeune enfant sans subir de perte financière importante et encouragent une répartition plus équilibrée des responsabilités parentales. En cas d'hospitalisation prolongée du nouveau-né ou de décès de l'un des parents, une protection plus étendue est prévue.

En outre, la loi prévoit aussi l'octroi d'une allocation et d'un congé équivalent pour les parents qui prennent en charge un enfant gravement atteint dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident. L'allocation de prise en charge est versée dans un délai-cadre de 18 mois, dans les limites duquel 98 indemnités journalières au plus peuvent être versées. Lorsque les deux parents exercent une activité lucrative, chacun a droit à la moitié des indemnités journalières au plus. Ils peuvent convenir de se partager les indemnités de manière différente.

Dans ces différentes situations, l'indemnité journalière est toujours égale à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation, mais s'élève au maximum à 220 francs par jour.

Ces mesures permettent de compenser partiellement les pertes de revenus dues aux modifications d'emploi lorsque les hommes et les femmes ont des enfants. Elles offrent une sécurité financière pendant les périodes cruciales suivant la naissance, l'adoption, ou dans les situations où les enfants nécessitent des soins particuliers. Bien que ces mesures ne couvrent pas toutes les situations possibles de réduction d'activité liées à la parentalité, elles constituent un soutien important dans la conciliation entre vie professionnelle et famille.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États a notamment décidé de donner suite à certaines interventions cantonales relatives à un congé parental (Iv. ct. GE. Pour que les cantons soient libres d'instituer un congé parental ; Iv. ct. JU. 24.310 Congé parental. Vers une solution au niveau national).

6.3 Assurance-chômage (AC)

L'assurance -chômage (ACI) et les offices régionaux de placement (ORP) du service public de l'emploi (SPE) sont des acteurs clés de la politique active du marché du travail. L'objectif principal de l'AC est de garantir aux assurés un revenu de substitution adéquat en cas de perte de gain temporaire. Avec le SPE, elle vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés sur le marché du travail. Ses prestations contribuent largement à mettre en relation le plus rapidement et le plus simplement possible les employeurs et les demandeurs d'emploi.

Les prestations tant de l'assurance que du service public sont indépendantes du groupe cible. D'une part, la mise en œuvre de l'AC dépend des conditions du droit à la prestation et, d'autre part, les prestations de placement du service public sont adaptées aux besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs. Les personnes désirant reprendre une activité lucrative après une pause ne sont pas considérées comme un groupe cible particulier. Une fois inscrits aux ORP, les demandeurs d'emploi conviennent, en concertation avec leur conseiller, d'une stratégie individuelle de réinsertion sur le marché du travail. Lorsque c'est indiqué dans leur cas particulier, ils peuvent bénéficier d'une mesure relative au marché du travail (MMT) comme une formation ou le suivi par un job coach. Certaines MMT ciblent particulièrement la réinsertion sur le marché de l'emploi des personnes qui sont restées longtemps éloignées du marché du travail. Il s'agit notamment des allocations de formation ou d'initiation au travail, des stages professionnels et des missions en entreprise d'entraînement. Les cantons peuvent, en cas de besoin, élargir leur offre de MMT et, lorsque c'est indiqué, cibler certains groupes spécifiques comme les personnes qui cherchent à réintégrer le marché du travail après une longue pause pour raisons familiales.

Les conditions du droit aux prestations de l'AC sont plus souples pour les assurés demandeurs d'emploi qui ont interrompu leur carrière pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Le délai-cadre d'indemnisation et celui de cotisation peuvent tous deux être prolongés de deux ans par enfant (art. 9b, al. 1 et 2, de la loi sur l'assurance-chômage [LACI ; RS 837.0]). Dans le cas du délai-cadre de cotisation, cela signifie que les assurés ayant pris en charge un enfant de moins de 10 ans pendant leur délai-cadre peuvent faire valoir, pour atteindre la durée minimale de cotisation, les périodes de cotisation effectuées durant les quatre dernières années, au lieu des deux dernières comme les autres assurés (art. 9 LACI). Ce délai peut encore être prolongé de deux ans supplémentaires par naissance subséquente. La prolongation du délai-cadre d'indemnisation signifie que les assurés ayant pris en charge un enfant de moins de 10 ans pendant leur délai-cadre peuvent prolonger de deux ans le délai de perception des indemnités journalières lorsqu'ils se réinscrivent au chômage. Ces deux mesures s'appliquent en cas d'interruption complète de l'activité lucrative ou en cas de réduction du taux d'occupation pour raisons familiales. Cet assouplissement des conditions doit faciliter l'accès aux prestations de l'AC – y compris aux mesures relatives au marché du travail – pour les assurés demandeurs d'emploi ayant interrompu leur carrière pour élever des enfants.

Les personnes ayant interrompu leur carrière pour une durée plus longue que celle prévue par l'assouplissement des conditions n'ont pas droit aux prestations de la LACI, mais elles ont néanmoins accès aux services de conseil et de placement du SPE. Pendant 260 jours, elles peuvent en outre

participer, sous certaines conditions, aux mesures de formation et d'emploi de l'AC (à l'exception des mesures spéciales¹⁸). Dans ces cas, les cantons et l'AC assument le coût des MMT à parts égales (art. 59d LACI).

En cas de décès du conjoint, les mesures peuvent aller jusqu'à la libération des conditions relatives à la période de cotisation, en vertu de l'art. 14, al. 2, LACI. C'est notamment le cas lorsqu'une personne est contrainte de prendre ou d'étendre une activité salariée à la suite du décès du conjoint. Cependant, cette disposition n'est applicable que si l'événement en question ne remonte pas à plus d'une année et si la personne concernée était domiciliée en Suisse au moment où il s'est produit. Les motifs de libération s'appliquent alors aux personnes qui n'étaient pas préparées à exercer une activité salariée ou à l'étendre, mais qui sont contraintes de le faire par nécessité économique pour faire face à leur nouvelle situation.

Élaborée en 2023, la Stratégie SPE 2030 définit les lignes directrices du développement du SPE sur la base de douze objectifs stratégiques. Elle s'appuie sur les atouts actuels du SPE : des contacts avec les employeurs établis au niveau régional, des accords individuels sur les objectifs avec les demandeurs d'emploi, des solutions numériques uniformes dans toute la Suisse et une étroite collaboration interinstitutionnelle dans tous les cantons. Les prestations du service de l'emploi seront à l'avenir encore plus adaptées aux besoins du marché de l'emploi. Elles se concentreront sur une réinsertion des demandeurs d'emploi non seulement rapide mais aussi durable. Le conseil aux demandeurs d'emploi sera un élément encore plus fondamental de ces prestations – prestations auxquelles auront aussi accès les personnes n'ayant pas droit aux indemnités journalières de l'AC. L'orientation et l'étendue de ce conseil seront davantage personnalisés, de même que le recours aux MMT, de sorte à améliorer les possibilités de formation et de perfectionnement des demandeurs d'emploi. L'efficacité des placements sera renforcée, notamment par le développement des contacts avec les employeurs, la mise en place de suivis par un job coach, l'utilisation intensifiée d'une plateforme d'emploi et le recours à un système de matching automatisé entre l'offre et la demande.

Le Conseil fédéral soutient le déploiement de la stratégie SPE au sein des structures ordinaires et des organes de l'AC et du SPE. La stratégie constitue une des mesures en lien avec l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) » ; elle vise à mieux exploiter le potentiel de la main d'œuvre autochtone, en particulier celui des femmes et des demandeurs d'emploi âgés¹⁹. Les autres mesures consistent à mettre en place, dans les structures ordinaires de l'AC et du SPE, des projets pilotes efficaces fondés sur le programme d'impulsion « Réinsertion de chômeurs difficiles à placer et âgés » et sur l'essai pilote « *Supported employment* », à examiner la possibilité de verser aux cantons des aides financières à l'innovation pour le développement de nouvelles approches de réinsertion, ainsi qu'à étudier la possibilité d'étendre les allocations d'initiation au travail aux demandeurs d'emploi sans indemnités journalières.

6.4 Autres mesures pour une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle

Accueil extrafamilial pour enfants

Le rapport sur les familles 2017 résume la stratégie politique de la Confédération concernant la famille, également reflétée dans la Stratégie Egalité 2030. Dans les deux cas, l'amélioration de la conciliation entre vies familiale et professionnelle constitue un champ d'action primordial. De nombreux aspects de la politique familiale en Suisse relèvent de la compétence des cantons et des communes. Tenue par son mandat constitutionnel (art. 116 Cst.) de prendre en considération les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération a, au cours des dernières années et décennies, implémenté une série de mesures en ce sens.

¹⁸ Les mesures spéciales comprennent les allocations d'initiation au travail, les allocations de formation, la contribution aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires et le soutien à une activité indépendante.

¹⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mmm.msg-id-103977.html>.

Une initiative parlementaire ainsi qu'une initiative populaire concernant le soutien financier à l'accueil extrafamilial pour enfants, la diminution de la charge des parents et l'amélioration durable de la conciliation entre vies professionnelle et familiale sont actuellement en cours de traitement.

L'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », déposée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), est actuellement débattue au Parlement. Le but du projet est d'encourager la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation et d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire. Lors de sa session de printemps 2023, le Conseil national a adopté un projet de contribution fédérale aux parents visant à réduire les coûts de l'accueil à leur charge, ainsi que des conventions-programmes dans le domaine de l'accueil institutionnel et de l'encouragement précoce des enfants. Le Conseil des États a quant à lui adopté fin 2024 une alternative consistant en une nouvelle allocation à l'intention des familles, appelée allocation de garde. En rattachant au système des allocations familiales l'aide financière aux parents pour l'accueil institutionnel, ce qui revient à la subordonner à une activité professionnelle, le Conseil des États veut non seulement améliorer la conciliation entre vies professionnelle et familiale, mais également atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Le projet est actuellement en phase d'élimination des divergences.

En outre, le Conseil des États propose de faire un contre-projet à l'initiative populaire « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) ». L'initiative sur les crèches demande que chaque enfant dès l'âge de trois mois et jusqu'à la fin du degré primaire puisse bénéficier d'un accueil extrafamilial institutionnel, dès lors que ses parents le souhaitent. Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative car elle va à l'encontre de la répartition des tâches en vigueur entre la Confédération, les cantons et les communes, et occasionnerait des coûts supplémentaires de plusieurs milliards de francs à la charge de la Confédération.

L'intervention parlementaire 21.403 veut remplacer par une solution durable et adaptée le programme d'impulsion de la Confédération limité dans le temps visant à développer l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc ; RS 861) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003 ; son effet a été prolongé jusqu'à fin 2026. Le programme d'impulsion prévu par cette loi a permis la création de 79 323 nouvelles places d'accueil (état au 31 décembre 2024).

Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été complétée, le 1^{er} juillet 2018, par deux nouveaux instruments d'encouragement. Le premier instrument est un soutien financier de la Confédération aux cantons et aux communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants afin de réduire les coûts à la charge des parents. Ces aides financières sont octroyées uniquement aux cantons, qui peuvent en faire la demande une seule fois à compter de l'entrée en vigueur de la modification de loi. Le montant de ces aides est proportionnel à l'augmentation des subventions cantonales et communales dans le canton considéré. La durée de validité de cet instrument de subventionnement a également été prolongée jusqu'à fin 2026.

Le deuxième instrument prévoit également une participation de la Confédération au financement des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des parents. Ces aides permettent par exemple de soutenir des projets qui améliorent significativement l'offre d'accueil en dehors des horaires d'ouverture habituels ou qui proposent une prise en charge à journée continue organisée conjointement avec l'école pour les enfants d'âge scolaire, facilitant ainsi considérablement l'organisation de la journée des parents. Cet instrument a également été prolongé jusqu'à fin 2026.

Allocations familiales

L'iv. pa. Jost (23.406) « Des familles fortes grâce à des allocations adaptées » demande une adaptation de la loi sur les allocations familiales (LAFam ; RS 836.2) afin d'alléger la charge des familles. Elle demande que les allocations pour enfant et les allocations de formation professionnelle soient relevées à 250 et à 300 francs respectivement. Or, le Conseil fédéral a décidé d'adapter les allocations familiales au renchérissement dès 2025 (ordonnance sur les adaptations à l'évolution des prix dans le régime des allocations familiales ; RS 836.24).

Aides financières aux organisations familiales

En plus des allocations, l'OFAS octroie d'autres prestations prévues par la LAFam sous la forme d'aides financières aux organisations familiales – pour un montant fixé à 2,8 millions de francs en 2025. Par ce crédit, la Confédération soutient notamment les organisations œuvrant à mieux concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité professionnelle ou la poursuite d'une formation.

Autres mesures

Les autres mesures récemment mises en œuvre par la Confédération pour faciliter la conciliation entre vies familiale et professionnelle sont le congé de prise en charge d'enfants gravement malades, la réglementation du maintien du salaire en cas d'absences de courte durée, le congé de l'autre parent, le congé d'adoption, l'augmentation de la déduction fiscale pour les frais de garde d'enfants par des tiers, les allocations familiales pour les mères au chômage et l'allocation de formation (3^e révision de la LAFam), la réforme des prestations complémentaires, le nouveau droit des contributions d'entretien, l'augmentation du supplément pour soins intenses, l'adaptation de l'allocation pour impotent de l'AI pour enfants, l'extension des bonifications pour tâches d'assistance, le congé en cas de décès d'un parent après la naissance ainsi que l'augmentation des montants minimaux des allocations familiales (allocations pour enfants et allocations de formation). Enfin, le champ d'action « Conciliation et famille » de la stratégie sur l'égalité comprend également un volet de sensibilisation des employeurs et employés aux questions de conciliation. Une des mesures s'inscrivant dans cet objectif est la mise à jour agendée au printemps 2025 du manuel « Travail et famille » du SECO, qui propose aux PME une série de conseils pour mettre en place des stratégies sur mesure facilitant la conciliation entre vies professionnelle et familiale²⁰.

7. Impact d'une réduction du taux d'occupation sur les assurances sociales et sur la prévoyance professionnelle

D'une manière générale, la réduction ou l'interruption du travail se répercute sur le niveau des prestations des assurances sociales dans la mesure où les prestations assurées sont calculées sur la base des salaires assurés. Cela concerne en particulier les prestations pertes de gain comme la LAPG, l'assurance-chômage ou l'assurance-accidents. Plus l'interruption ou la réduction du taux d'occupation est longue, peu importe si celle-ci touche les femmes ou les hommes et quelqu'en soit la cause, plus les prestations sociales basées sur le salaire risquent d'être réduites. Pour les risques d'accident, de maladie, de perte d'emploi ou de parentalité, cela dépend toutefois de la situation précédant le risque assuré.

Pour ce qui est des prestations de prévoyance vieillesse ou des prestations d'invalidité du 1^{er} pilier, la situation est différente. Dans l'AVS et l'AI, les mesures de compensation, notamment l'octroi des bonifications pour tâches éducatives, la répartition des revenus durant le mariage ainsi que l'objectif de couverture des besoins vitaux, conjointement aux prestations complémentaires, permettent d'atténuer les effets d'une baisse du taux d'occupation. En revanche, les rentes de survivants étant calculées sur la base du revenu du conjoint décédé, c'est la situation du conjoint décédé qui est déterminante. Ainsi, le décès d'un conjoint avec un revenu plus élevé donne droit à une prestation généralement plus élevée.

Une interruption de l'activité lucrative ou une réduction du taux d'occupation a également un impact sur la prévoyance professionnelle et sur ses prestations : le montant de la rente de vieillesse dépend de l'avoir de prévoyance accumulé en cours de carrière. Ce dernier se base sur le salaire assuré, le plan de prévoyance et le nombre d'années cotisées. Le droit en vigueur comporte deux dispositions qui permettent de compenser en partie les lacunes de prévoyance liées à l'interruption de l'activité et à la réduction du taux d'occupation. La première est la possibilité de procéder à des rachats : lorsqu'une personne concernée reprend une activité lucrative ou augmente à nouveau son taux d'occupation, elle

20

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Frauen_Arbeitsmarkt.html.

peut racheter dans son plan de prévoyance des montants déductibles des impôts. La seconde est l'équilibrage qui a lieu en cas de divorce : les avoirs de prévoyance constitués par les deux époux pendant la durée du mariage sont partagés en parts égales entre les deux conjoints au moment du divorce. Les prestations de survivants du 2^e pilier se calquent sur celles du 1^{er} pilier : le décès d'un conjoint avec un revenu plus élevé donne droit à une prestation plus élevée.

8. Conclusion

Le taux d'activité des femmes en Suisse n'a cessé de progresser ces 30 dernières années. En outre, les faibles taux d'occupation sont devenus plus rares, au bénéfice des taux plus élevés. La répartition traditionnelle des rôles a régressé alors que, simultanément, le niveau de qualification des femmes s'est approché de celui des hommes ou l'a dépassé. La participation des jeunes générations de femmes au marché du travail est désormais plus durable et plus régulière. Sur la même période, le taux d'activité a augmenté de façon encore plus significative chez les mères que chez les femmes en général. La proportion des mères sans activité lucrative a été divisée par deux ; un peu moins d'un cinquième des mères restent aujourd'hui absentes du marché du travail. Les temps partiels à taux d'occupation élevé sont désormais également plus fréquents chez les mères. Cependant, même s'il est aujourd'hui atténué, l'impact de la naissance du premier enfant sur le revenu reste significatif.

La situation économique des veuves et des veufs est moins bien connue. Une étude de l'OFAS réalisée en 2022 montre qu'un veuvage tardif est un facteur de précarité pour les femmes, alors que la tendance est inversée chez les veuves plus jeunes (âgées de moins de 45 ans), sans doute car elles sont plus à même à se réintégrer sur le marché de l'emploi. En l'absence d'informations sur leur taux d'occupation, il n'est pas possible de tirer de conclusions probantes concernant l'impact des rentes de survivants sur leur participation au marché du travail. De manière générale, le veuvage a sur le revenu du survivant un effet drastique à court terme qui tend à s'atténuer sur le moyen terme, mais sans disparaître.

Plus une personne reste longtemps sans activité professionnelle pour s'occuper des enfants, plus sa réinsertion dans le monde du travail sera compliquée. Avec la suppression des rentes de survivants, les seuls motifs financiers suffisent à justifier tout effort de réinsertion. Des solutions transitoires permettent de tenir compte de l'évolution de la situation et de continuer à accorder aux personnes qui se sont retirées du marché du travail, les prestations qui étaient encore garanties au moment de leur décision, à savoir les rentes de survivants. Les plus jeunes générations ne profiteraient pas d'une telle solution, mais auraient quant à elles la possibilité de réduire le risque de précarité en restant présentes sur le marché du travail ou en réduisant la durée de leur interruption. Les statistiques reprises dans ce rapport attestent d'une présence plus importante des jeunes générations sur le marché de l'emploi et donc d'un risque atténué par rapport à celui des générations plus anciennes.

Enfin, il convient de souligner que de nombreuses mesures ont déjà été mises en place dans le cadre des assurances sociales, notamment dans l'AVS, les APG et l'AC, visant spécifiquement à reconnaître la charge éducative assumée par les parents et à favoriser une meilleure conciliation entre vies professionnelle et familiale. D'autres mesures sont également en discussion.