



Berne, le 19.02.2025

Bases empiriques et faisabilité d'une analyse macroéconomique coûts-bénéfices de différents modèles de congé parental

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 21.3961 déposé par la
Commission de la sécurité sociale et de la santé
publique du Conseil national le 23 juin 2021

Table des matières

Résumé	3
1 Introduction.....	4
1.1 Mandat	4
1.2 Démarche méthodologique	5
1.3 Questions à aborder.....	7
2 Contexte	7
2.1 Situation juridique.....	7
2.1.1 Bases légales des congés liés à une naissance	7
2.1.2 Répartition des compétences.....	8
2.1.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	9
2.2 Impulsions pour un modèle de congé parental en Suisse : développements en cours	12
2.2.1 Impulsions nationales en vue d’instaurer un congé parental.....	12
2.2.2 Impulsions cantonales en vue d’instaurer un congé parental.....	15
2.3 Congés liés à la naissance en comparaison internationale.....	16
2.4 Situation des familles en Suisse.....	20
2.4.1 Réduction, interruption et cessation de l’activité professionnelle en lien avec une naissance.....	22
2.4.2 Répartition de l’activité professionnelle et du travail non rémunéré entre les parents.....	23
3 Étude.....	26
3.1 Objectifs et méthodologie.....	26
3.2 Résultats	27
3.2.1 État des lieux de la littérature sur le congé parental.....	27
3.2.2 Classement des types d’effets des modèles de congé parental.....	27
3.2.3 Effets des modèles de congé parental étudiés.....	29
4 Bilan	30
5 Conclusions du Conseil fédéral	31
Annexe	34
Texte du postulat	34

Résumé

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse au postulat 21.3961 « Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices) », déposé le 23 juin 2021. Les données nécessaires à la rédaction du présent rapport ont été collectées sur la base d'un mandat scientifique encadré par un groupe d'accompagnement, qui était composé de représentants de l'Office fédéral de la statistique (OFS), du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

L'entreprise econcept a élaboré un rapport de recherche dans le cadre de ce mandat. Ce rapport porte sur les effets des différents modèles de congé parental étudiés jusqu'à présent, en déduit des thèses concernant les effets de deux modèles de congé choisis pour la Suisse, met en lumière les effets consécutifs et les interdépendances au moyen d'un modèle d'impact et présente des procédures et méthodes possibles pour réaliser une analyse coûts-bénéfices au sens du postulat. Outre le statu quo (congé de maternité de 14 semaines et congé de l'autre parent de 2 semaines), le rapport analyse un modèle de congé parental modulable et un modèle paritaire (voir à ce sujet ch. 1.2).

Actuellement, en Suisse, les parents qui exercent une activité lucrative ont droit à une indemnité financée par le régime des allocations pour perte de gain (APG). Depuis le 1^{er} juillet 2005, les mères peuvent prétendre à un congé de maternité indemnisé de 14 semaines. Après la naissance d'un enfant, l'autre parent bénéficie, depuis le 1^{er} janvier 2021, d'un congé indemnisé de 2 semaines. En 2022, des allocations en cas de parentalité à hauteur de 899 millions de francs ont été versées en faveur des mères, contre 148 millions en faveur de l'autre parent.

Aujourd'hui, en Suisse, seule une minorité des mères reprennent une activité professionnelle dès la fin de leur congé de maternité de 14 semaines. En outre, de nombreux employeurs accordent un congé lié à une naissance allant au-delà des congés prévus par le droit fédéral. Dans le canton de Genève, le peuple a accepté une initiative visant à introduire un congé de parentalité ; le canton de Bâle-Ville, quant à lui, prévoit d'indemniser les entreprises qui accordent volontairement un congé parental à leurs employés. Ces deux projets témoignent également de la dynamique qui continue d'animer ce champ politique après l'acceptation, en votation fédérale le 27 septembre 2020, du congé de paternité rémunéré.

Un droit légal à des congés à la suite d'une naissance peut entraîner des coûts et des bénéfices perceptibles à court, moyen et long termes, que ce soit au niveau de l'individu et de l'État, dans les familles ou au sein des entreprises, mais aussi dans l'ensemble de la société. En effet, les effets s'observent chez les parents, les enfants, les entreprises et les services publics, à savoir directement au sein du groupe cible, mais se reflètent aussi au-delà de celui-ci, par exemple dans les dépenses sociales ou les coûts de la santé. Certains effets peuvent être exprimés en termes monétaires (revenu des mères), alors que d'autres se traduisent en notions quantitatives (durée de l'allaitement) ou qualitatives (relation entre l'enfant et l'autre parent). Comme tous les effets ne peuvent pas facilement être chiffrés ou exprimés en termes monétaires, la

pondération des critères et leur évaluation ont une influence notable sur le résultat de toute analyse coûts-bénéfices.

Dans certains domaines, le congé parental peut simultanément avoir des effets positifs et négatifs qui se neutralisent en partie. En effet, les effets négatifs chez l'un des parents annulent parfois les effets positifs chez l'autre parent. En ce qui concerne l'activité professionnelle des mères, une durée plus longue du congé de maternité, jusqu'à six mois environ, favoriserait leur maintien sur le marché du travail. À l'inverse, un congé supérieur à six mois gommerait cet effet ou produirait même des conséquences négatives. Suivant son aménagement et ses caractéristiques, comme la durée ou le financement, un congé parental peut donc avoir plus ou moins d'effets positifs ou négatifs dans un certain domaine.

Le rapport de recherche répond aux demandes essentielles du postulat. Il fournit une base solide pour une analyse coûts-bénéfices à réaliser ultérieurement pour un modèle de congé parental concret et compte tenu des effets spécifiques recherchés.

Après avoir longuement pesé les avantages et les inconvénients, à la lumière des objectifs poursuivis par le postulat et de l'état actuel du débat politique, mais également compte tenu de l'investissement substantiel en temps et en argent, qui ne permet néanmoins pas de garantir que l'analyse aboutisse à un résultat clair dans le cadre du présent mandat, nous avons renoncé à effectuer une analyse macroéconomique coûts-bénéfices. Nos réflexions ont débouché sur la conclusion fondamentale suivante : pour pouvoir mettre en relation, dans une future analyse coûts-bénéfices, notamment les effets positifs et négatifs intangibles d'un congé parental, à savoir ceux qui ne peuvent pas facilement être chiffrés ou exprimés en termes monétaires, il est nécessaire de procéder au préalable à la pondération des différents effets et à la définition des objectifs d'un tel congé dans le cadre du processus politique.

1 Introduction

1.1 Mandat

Le 23 juin 2021, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a déposé le postulat 21.3961 « Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices) ». Ce postulat charge le Conseil fédéral de présenter une analyse macroéconomique des coûts-bénéfices simulant et évaluant les conséquences économiques à long terme de différents modèles de congé parental en tenant compte des expériences faites à l'étranger. L'analyse a pour objectif d'étudier si des congés en lien avec la naissance d'un enfant, de durée égale pour chacun des parents ou de durée partiellement ou entièrement répartissable entre eux, présenteraient des avantages économiques en comparaison du statu quo. Aujourd'hui, les mères exerçant une activité lucrative bénéficient d'un congé de maternité d'au moins 14 semaines, tandis que l'autre parent a droit à 2 semaines de congé payé.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Les membres du Conseil national avaient constaté lors de leurs débats qu'il manquait des données sur les coûts et les bénéfices économiques des différents modèles de congé parental. Aussi déploraient-

ils le flou entourant les coûts de la réglementation actuelle et la provenance du financement. Pour pouvoir mener une politique étayée par des preuves, ils demandent la réalisation d'une analyse macroéconomique coûts-bénéfices. Le Conseil national a transmis le postulat au Conseil fédéral le 16 septembre 2021.

Une analyse très complète de la littérature a permis de structurer les données probantes quant au fonctionnement des modèles de congé parental. Elle prend en considération la comparabilité économique et sociopolitique avec la Suisse. Le rapport de recherche qui en a résulté expose de façon exhaustive les effets des modèles de congé parental examinés et formule des thèses sur les effets escomptés de deux modèles concrets de congé parental en Suisse. Il montre également les étapes et méthodes nécessaires à la réalisation d'une analyse macroéconomique coûts-bénéfices. Pour pouvoir comparer les effets positifs et négatifs notamment intangibles, à savoir ceux qui ne peuvent pas facilement être chiffrés ou exprimés en termes monétaires (voir ch. 3.2.1), il est nécessaire de procéder au préalable à la pondération des différents effets dans le cadre du processus politique. À la lumière des objectifs formulés dans le postulat, de l'état actuel du débat politique (incertitudes quant aux objectifs et à la conception du modèle de congé parental opportun pour la Suisse), de l'investissement substantiel en termes de temps et d'argent, et face au risque que l'analyse coûts-bénéfices ne conduise pas à un résultat clair, il a été décidé de renoncer à une analyse économique globale coûts-bénéfices.

1.2 Démarche méthodologique

Les études préliminaires ont montré qu'il n'existe que très peu d'analyses coûts-bénéfices complètes sur les effets macroéconomiques des différents modèles de congé parental. De plus, elles ne permettent guère de tirer des conclusions sur les coûts et les bénéfices des modèles susceptibles d'être adoptés en Suisse.

Dans un premier temps, l'OFAS a mis au concours un mandat de recherche pour dresser un inventaire systématique des données empiriques et pour étudier la faisabilité d'une analyse économique globale coûts-bénéfices, afin d'asseoir sur une base solide la suite des travaux. L'administration a mis en place un groupe d'accompagnement interne chargé d'encadrer les travaux sur le plan technique, composé de représentants de l'Office fédéral de la statistique (OFS), du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Conformément au mandat, les chercheurs d'econcept ont étudié les effets de différents modèles de congé parental, en ont déduit des thèses sur les effets des modèles susceptibles d'être appliqués en Suisse, ont mis en évidence les effets consécutifs et les interdépendances au moyen d'un modèle d'impact, et ont présenté des procédures et méthodes possibles pour évaluer les coûts et les bénéfices comme le demande le postulat.

Le rapport de recherche a porté sur le statu quo (congé de maternité de 14 semaines, congé de l'autre parent de 2 semaines), ainsi que sur deux autres modèles ; le premier, paritaire, qui prévoit, en plus du statu quo, 11 semaines supplémentaires de

congé pour chacun des parents. Le second modèle, modulable, consistant en 22 semaines supplémentaires de congé dont 16 semaines peuvent être librement réparties entre les parents, tandis que 6 semaines sont expressément réservées à l'autre parent.

Comparaison des modèles de congé parental		Nombre de semaines			
		Total	Mère	Autre parent	Répartition libre
Statu quo	Congé de maternité de 14 semaines et congé de l'autre parent de 2 semaines	16	14	2	0
Congé parental paritaire	En plus du statu quo, la mère et l'autre parent bénéficient chacun de 11 semaines de congé rémunéré.	38	25	13	0
Congé parental modulable	En plus du statu quo, les parents bénéficient ensemble de 22 semaines de congé rémunéré, dont 6 sont réservées à l'autre parent.	38	14-30	8-24	16

Tous les modèles reposent sur les hypothèses suivantes : ils sont régis par le droit fédéral, leur financement et l'indemnisation reposent sur le régime des allocations pour perte de gain (APG). Pendant la durée d'octroi du congé parental rémunéré et garanti par l'État, les parents bénéficient d'une allocation pour perte de gain couvrant 80 % du salaire.

Les résultats des recherches sont résumés dans le présent rapport élaboré en réponse au postulat 21.3961 « Modèles de congé parental, Analyse économique globale (coûts-bénéfices) ». Quant au rapport de recherche complet, il est publié séparément dans la série « Aspects de la sécurité sociale » de l'OFAS¹.

La version allemande du présent texte utilise les termes *Elternzeit* (temps parental) et *Elternzeitmodell* pour les propositions concrètes d'aménagement du congé parental. Le rapport de recherche emploie quant à lui principalement l'expression *Elternurlaub* (congé parental). *Elternurlaub* n'étant pas une notion juridique, la version allemande du présent texte recourt au synonyme *Elternzeit*. Sur le plan linguistique, ce terme a pour avantage de ne pas susciter l'image d'un congé récréatif, qui pourrait induire à sous-estimer la portée du travail éducatif. Le terme *Elternzeit* est répandu dans l'espace germanophone et il a remplacé l'expression *Erziehungsurlaub* en Allemagne dès 2001. En Suisse romande, on utilise le terme de « congé parental » et, en Suisse italienne, celui de *congedo parentale*.

¹ Bade, S. et al. 2025.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les termes de « congé de paternité » et d'« allocation de paternité » ont été remplacés respectivement par « congé de l'autre parent » et « allocation à l'autre parent » dans la loi, modification qui fait suite à l'introduction du mariage civil pour tous en 2022. Le présent rapport ne recourt aux anciens termes que lorsque le contexte l'exige, par exemple quand il est question de la votation populaire sur le congé de paternité.

1.3 Questions à aborder

Conformément au libellé du postulat, le présent rapport met l'accent sur les effets potentiels – positifs et négatifs – que peuvent avoir différents modèles de congé parental et sur la possibilité de comparer différents modèles concrets susceptibles d'être adoptés en Suisse.

La question principale soulève plusieurs interrogations accessoires :

- Quelles sont les connaissances scientifiques ou spécifiques sur les possibilités de comparer les coûts et les bénéfices de différents modèles de congé parental ?
- Quelles connaissances relatives aux effets de modèles existants de congé parental peuvent être transposées à la Suisse ?
- Quelles thèses peut-on formuler sur les effets produits par les modèles de congé parental mentionnés dans le postulat et sur les caractéristiques de leur aménagement en comparaison avec le statu quo ?

2 Contexte

2.1 Situation juridique

2.1.1 Bases légales des congés liés à une naissance

Actuellement, il existe en Suisse, pour les parents qui exercent une activité lucrative, le congé de maternité et le congé de l'autre parent.

Depuis le 1^{er} juillet 2005, les mères exerçant une activité lucrative ont droit à un congé de maternité indemnisé de 14 semaines (98 indemnités journalières ; art. 329^f du code des obligations [CO²] et 16^b ss de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain [LAPG³]) et bénéficient d'une protection contre le licenciement pendant 16 semaines à compter de la naissance de l'enfant (art. 336^c, al. 1, let. c, CO). Elles sont en outre soumises à une interdiction de travailler pendant les 8 semaines qui suivent l'accouchement (art. 35^a, al. 3, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail [LTr⁴]). Le congé de maternité doit être pris en une seule fois et le droit aux indemnités journalières s'éteint avec la reprise de l'activité professionnelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'autre parent exerçant une activité lucrative a droit, après la naissance de son enfant, à un congé indemnisé de 2 semaines (14 indemnités

² RS 220

³ RS 834.1

⁴ RS 822.11

journalières ; art. 329g CO et 16i ss LAPG). Le congé peut être pris en une seule fois ou sous forme de journées dans les six mois suivant la naissance de l'enfant.

L'allocation s'élève, pour chacun des parents, à 80 % du revenu moyen de l'activité exercée avant l'accouchement, mais à 220 francs par jour au plus. Selon la statistique des allocations pour perte de gain, des allocations de maternité d'un montant de 899 millions de francs ont été versées à 69 000 personnes en 2022⁵. La même année, des allocations à l'autre parent ont été versées à 63 000 personnes pour un montant total de 148 millions de francs. En 2022, l'indemnité journalière moyenne s'élevait à 133 francs pour les mères et à 170 francs pour l'autre parent.

Plusieurs changements sont intervenus depuis l'entrée en vigueur du congé de paternité.

Depuis l'entrée en vigueur du mariage civil pour tous, le 1^{er} juillet 2022, les couples de même sexe bénéficient également d'un congé de paternité, appelé depuis lors « congé de l'autre parent ».

Un congé d'adoption de 2 semaines a été introduit au 1^{er} janvier 2023 (art. 329j CO) à l'intention des personnes exerçant une activité professionnelle qui accueillent un enfant de moins de 4 ans en vue de son adoption (art. 16f LAPG).

Depuis le 1^{er} janvier 2024, il existe en outre un droit à des indemnités journalières supplémentaires en cas de décès de la mère (art. 16k^{bis}, al. 1, LAPG).

Également depuis le 1^{er} janvier 2024, l'autre parent bénéficie à son tour d'un droit à 14 semaines de congé en cas de décès de la mère le jour de l'accouchement ou durant les 14 semaines qui suivent (art. 329g^{bis}, al. 1, CO). En cas de décès de l'autre parent le jour de l'accouchement ou dans les 6 mois qui suivent, la mère a droit à 2 semaines supplémentaires de congé en plus du congé de maternité (art. 329f, al. 3, CO). Ce congé en cas de décès peut être pris sous la forme de semaines ou de journées dans un délai de 6 mois à compter du décès.

2.1.2 Répartition des compétences

En vertu de l'art. 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas attribués à la Confédération (art. 42, al. 1, Cst.⁶). S'agissant du congé parental, il convient de distinguer, pour la répartition des compétences, entre l'« introduction d'un droit au congé parental » et le « financement du congé parental ».

Étant donné que la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., une disposition légale expresse est nécessaire pour que les cantons puissent édicter leurs propres dispositions dans ce

⁵ OFAS 2023 : Statistique des allocations pour perte de gain (statistique APG), consultable sous www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations pour perte de gain APG > Statistique. Stutz, H. ; Bischof, S. 2021 : Calculs des coûts d'un congé parental selon le modèle COFF 2018. Berne, Commission fédérale pour les questions familiales (COFF).

⁶ RS 101

domaine (voir aussi art. 5, al. 1, du Code civil suisse [CC]⁷)⁸. Le CO n'offre pas aux cantons la possibilité d'accorder un congé supplémentaire à la mère, à l'autre parent, ni aux deux parents. Seule la LAPG⁹ prévoit, à son art. 16h, une possibilité pour les cantons d'introduire des dispositions plus étendues concernant la durée de l'allocation de maternité.

Pour les personnes dont le rapport de travail est régi par le droit privé, la compétence d'accorder des congés est réglée par les art. 329a à 329j CO, tandis que les heures de travail et de repos, les jours de repos et les jours fériés relèvent des art. 359 ss CO. En vertu de l'art. 36 LTr, l'employeur doit tenir compte des responsabilités familiales des travailleurs lorsqu'il fixe les heures de travail et de repos.

Dans le contexte des rapports de travail de droit privé, il convient d'aborder les conventions collectives de travail (CCT) visées aux art. 356 ss CO. La réglementation des vacances fait également partie des dispositions normatives¹⁰. Si le droit impératif ne s'y oppose pas expressément, l'art. 358 CO prévoit que les CCT peuvent comprendre des dérogations stipulées en faveur des travailleurs. Plusieurs grandes entreprises ont prévu dans leur CCT une réglementation allant au-delà des congés liés à la naissance au sens du droit fédéral, comme la convention collective nationale de travail de Migros ou la CCT de Swisscom. Les trois principales conventions collectives de travail de portée générale¹¹ applicables à près d'un tiers des rapports de travail régis par une CCT ne contiennent pas de dispositions relatives à un congé parental propre à l'entreprise.

S'agissant des rapports de travail de droit public dans les cantons, la compétence d'introduire un congé parental appartient à ces derniers, dans la mesure où la LTr (art. 2, al. 1, let. a, et 3a) n'est pas applicable.

Pour l'heure, les cantons n'ont aucune compétence pour introduire une assurance parentale financée par des cotisations paritaires des employeurs et des employés. Le chapitre 2.2.2 du présent rapport aborde les modifications législatives nécessaires au niveau national pour autoriser les cantons à introduire une assurance parentale globale.

2.1.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

2.1.3.1 Droit de l'Union européenne

L'Union européenne (UE) a mis en place des règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale afin de faciliter la libre circulation des personnes. La Suisse participe à ce système de coordination depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la

⁷ RS 210

⁸ Voir également : Communiqué de presse du 16 décembre 2021 « Le Parlement ne veut pas autoriser les cantons à légiférer ».

⁹ RS 834.1

¹⁰ <https://www.seco.admin.ch> > Travail > Libre circulation des personnes et Relations du travail > Conventions collectives de travail (consulté le 25.6.2024)

¹¹ Il en est de même pour la CCT Location de services, la Convention collective nationale de travail pour l'hôtellerie-restauration (CCNT) et la Convention nationale (CN) pour le secteur principal de la construction.

Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹². Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont dès lors libres de définir l'aménagement spécifique de leurs systèmes tout en respectant les principes de coordination du droit européen. En vertu de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)¹³ révisée, ce principe s'applique aussi aux relations entre la Suisse et les autres États membres de l'AELE.

L'aménagement des prestations familiales et celui des prestations de maternité et de paternité doivent être conformes aux engagements internationaux que la Suisse a pris en la matière. En vertu de l'ALCP et de la Convention AELE révisée, la Suisse applique les règlements (CE) n^{os} 883/2004¹⁴ et 987/2009¹⁵ dans ses relations avec l'UE et l'AELE.

Un modèle de congé parental viendrait compléter le système d'allocations de maternité et d'allocations à l'autre parent. Suivant sa conception, il pourrait constituer une prestation familiale, une prestation de maternité ou une prestation parentale au sens des règlements de coordination en matière de sécurité sociale susmentionnés. Les règlements de coordination s'appliquent également aux prestations familiales prévues dans la loi sur les allocations familiales ainsi qu'aux prestations de maternité ou aux prestations parentales qui relèvent du champ d'application de la LAPG (art. 28a LAPG). Conformément à l'art. 4 du règlement (CE) n^o 883/2004, la Suisse est tenue de traiter les ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE de la même manière que les ressortissants suisses. Le congé parental et, en particulier, une éventuelle allocation pour perte de gain ou un complément aux prestations familiales destiné à compenser les charges familiales devraient, par analogie avec l'allocation de maternité ou l'allocation à l'autre parent et les prestations familiales existantes, être également accordés aux ressortissants de l'UE/AELE, pour autant qu'ils remplissent les conditions requises et, le cas échéant, en tenant compte des périodes d'assurance accomplies dans un État de l'UE/AELE (art. 6 du règlement [CE] n^o 883/2004). Même lorsqu'ils résident dans un État membre de l'UE ou de l'AELE, les ressortissants d'un de ces États devraient bénéficier d'un congé parental et d'une allocation parentale conçue comme une allocation pour perte de gain ou comme une prestation en espèces destinée à compenser les charges familiales, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'octroi (art. 7 du règlement [CE] n^o 883/2004). La prestation en espèces devrait être coordonnée par analogie avec les prestations prévues dans la loi sur les allocations familiales, conformément à l'art. 68 du règlement CE n^o 883/2004.

Une évaluation définitive des conséquences de la coordination internationale ne sera possible que lorsque les modalités d'un congé parental suisse et les détails du régime d'indemnisation seront connus.

¹² RS **0.142.112.681**

¹³ RS **0.632.31**

¹⁴ RS **0.831.109.268.1**

¹⁵ RS **0.831.109.268.11**

Quoi qu'il en soit et indépendamment de la conception d'un modèle suisse de congé parental, des questions très complexes se poseront au sujet de la coordination de l'indemnisation avec les prestations similaires des États membres de l'UE/AELE et la mise en œuvre générera une charge administrative considérable et des coûts correspondants.

2.1.3.2 Instruments des autres organisations internationales

Aucune convention ratifiée par la Suisse ne l'oblige à introduire un congé parental.

Toutefois, les organes de traité des Nations Unies recommandent à notre pays d'introduire un tel congé, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales à la Suisse de 2019 (E/C.12/CHE/CO/4¹⁶, § 41) sur la mise en œuvre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I¹⁷).

Par ailleurs, aux termes du § 10 (3) de la Recommandation n°191¹⁸ de l'Organisation internationale du Travail sur la protection de la maternité de 2000, la femme employée, ou le père de l'enfant s'il est employé, devrait pouvoir bénéficier d'un congé parental pendant une période suivant l'expiration du congé de maternité.

Pour ce qui est du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) considère que le congé parental entre dans le champ d'application de l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH¹⁹) garantissant le droit au respect de la vie familiale. À cet égard toutefois, il faut préciser que la CEDH n'octroie aucun droit à un congé parental, mais exige qu'un tel congé soit élaboré de manière neutre, au cas où un pays l'introduit. Ainsi, dans son arrêt du 6 juillet 2021 *Gruba et autres contre Russie*²⁰, la CourEDH a réaffirmé que les stéréotypes sexistes, tels que la perception des femmes en tant que responsables des enfants et des hommes en tant que principaux soutiens financiers de la famille, ne peuvent justifier de manière suffisante une différence de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne le droit au congé parental. On peut également mentionner la Recommandation CM/Rec (2007)17²¹ du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes, selon laquelle un congé parental payé, également accessible aux deux parents, est l'un des éléments indiquant la volonté politique et l'engagement des États membres en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (§ 36, iii).

En conclusion, l'introduction d'un congé parental rémunéré n'est pas prescrite par le droit international applicable à la Suisse, mais elle irait dans le sens de ce que recommandent les instruments susmentionnés, à la condition qu'un tel congé soit accessible aux deux parents, sans distinction entre les sexes.

¹⁶ Cf. [E/C.12/CHE/CO/4](#)

¹⁷ RS **0.103.1**

¹⁸ Cf. [Recommandation n°191](#)

¹⁹ RS **0.101**

²⁰ Cf. <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-210864>

²¹ Cf. [CM/Rec\(2007\)17](#)

2.2 Impulsions pour un modèle de congé parental en Suisse : développements en cours

Depuis l'acceptation du projet de congé de paternité rémunéré (congé de l'autre parent²²) par 60,3 % des voix lors de la votation populaire du 27 septembre 2020, différents modèles de congé parental ont été proposés via divers canaux politiques, dont des interventions au niveau national et cantonal ainsi que des initiatives cantonales.

2.2.1 Impulsions en vue d'instaurer un congé parental national

Mathias Reynard, ancien membre du Conseil national, a déposé en 2020 le postulat 20.3873 intitulé « Le congé parental. L'avenir de notre politique familiale ». Il chargeait le Conseil fédéral de préparer la mise en place d'un congé parental en Suisse, en s'inspirant des réglementations en la matière dans les pays de l'OCDE. Le postulat a été rejeté, tout comme l'initiative parlementaire 20.472 « Congé parental de deux fois 14 semaines. Mêmes chances sur le marché du travail pour les deux parents ». La motion 21.3733 « Protéger les jeunes pères contre le licenciement », qui chargeait le Conseil fédéral d'adapter la législation afin que les personnes bénéficiant d'un congé de l'autre parent soient protégées contre le licenciement à l'instar des jeunes mères pendant leur congé de maternité a, elle aussi, été rejetée. Les interpellations 21.3083 et 22.3277, quant à elles, demandaient des mesures pour une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et pour l'égalité en soulignant l'importance du congé parental. Elles ont toutes deux été classées²³.

De nombreux cantons (ZH, LU, BL, BS, SG, GR, TG, VS, NE, JU, VD, TI, FR) ont déposé des initiatives visant à introduire un modèle de congé parental national ces dernières années. Les dernières en date sont celles formulées par les cantons du Tessin (24.311 « Pour l'introduction d'un congé parental national »), du Jura (24.310 « Congé parental. Vers une solution au niveau national ») et du Valais (24.305 « Introduction d'un congé parental national ») ; elles ont été acceptées et sont en suspens auprès du Parlement. Les deux initiatives du Tessin et du Valais demandent au moins 20 semaines de congé parental au niveau national (congés existants inclus), comme l'avaient fait celles des cantons de ZH, LU, BL, BS, SG et TG. La plupart des interventions revendiquent un congé de 14 semaines pour la mère, comme c'est le cas actuellement, tandis que l'autre parent devrait bénéficier d'au moins 20 % de la durée totale du congé parental. Elles demandent aussi que les parents soient libres de fixer la durée de leurs congés respectifs.

Les cantons de NE, BE, GE, FR et JU ont soumis des initiatives revendiquant la possibilité d'édicter des dispositions sur le congé parental à l'échelle cantonale. Parmi ces initiatives, celles du canton du Jura (20.320 « Les cantons doivent avoir la possibilité de légiférer sur le droit et la durée d'un congé parental ou d'un congé pater-

²² À la suite de l'introduction du mariage civil pour tous en 2022, le terme de « congé de paternité » a été remplacé dans la loi par le terme de « congé de l'autre parent ». Voir www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations pour perte de gain APG > Informations de base & législation > APG Paternité.

²³ Parce que le Parlement n'a pas achevé leur examen dans un délai de deux ans.

nité ») et du canton de Genève (24.301 « Pour que les cantons soient libres d'instituer un congé parental ») ont été reçues et l'initiative genevoise est en cours de traitement au niveau fédéral.

En juin 2022, la conseillère nationale Kathrin Bertschy a déposé la motion 22.3778 « APG. Indemnités journalières égales pour le service militaire et la maternité » chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de loi prévoyant le même montant maximal pour les indemnités journalières versées en cas de maternité et de service militaire.

La motion 24.3653 « Femmes enceintes au travail. Combler les lacunes, protection de la maternité pour toutes les travailleuses » charge quant à elle le Conseil fédéral d'adapter les dispositions légales de sorte que les femmes enceintes qui n'exercent plus leur emploi préalable à la grossesse bénéficient d'une meilleure couverture financière.

Depuis 2010, la COFF demande l'introduction d'un congé parental de 38 semaines au total (congés existants inclus) à l'échelon national ; elle en a fait calculer les investissements nécessaires en 2021. En 2022, elle a actualisé son modèle de 38 semaines sur la base de connaissances internationales et a proposé une nouvelle répartition de 15 semaines pour chaque parent, à la suite de l'interdiction de travailler de la mère pendant 8 semaines. La mère doit pouvoir transférer jusqu'à 7 semaines de son congé à l'autre parent, mais pas l'inverse. Les coûts de ce modèle dépendraient de la répartition des semaines entre les deux parents, car le congé n'engendre pas les mêmes coûts selon qu'il est pris par la mère ou par le père. Si l'on se base sur la durée du congé et le taux de recours à ce congé dans des pays appliquant des modèles similaires à celui proposé par la COFF en 2018, les semaines de congé supplémentaires engendreraient des coûts annuels de 1,44 milliard de francs, soit 18 000 francs par naissance²⁴.

En 2019, le Groupe de travail sur le congé parental a lancé une initiative qui visait à instaurer un congé parental de 32 semaines au total, étant pris à parts égales par chacun des parents, soit 16 semaines pour chacun d'eux²⁵.

Depuis l'adoption du congé de paternité rémunéré en 2020, le Groupe de travail sur le congé parental s'est élargi. Des représentants des partis politiques Le Centre, Les Vert·libéraux, Les Vert·e·s Suisses et PS, des syndicats, des organisations familiales, féminines et de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des représentants de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) et de la COFF travaillent depuis lors à l'élaboration d'un modèle de congé parental aussi consensuel que possible et adapté à la réalité suisse, dans le but de lancer une initiative populaire. Le 28 novembre 2024, une alliance interpartis composée de représentants des milieux économiques, sociaux et politiques a dévoilé les grandes lignes de l'initiative popu-

²⁴ Stutz, H., Bischof, S. 2021 : Calcul des coûts d'un congé parental selon le modèle COFF 2018, sur mandat de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), BASS AG, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Berne.

²⁵ Voir <https://www.conge-parental-maintenant.ch/>

laire fédérale « Initiative pour un congé familial ». Le projet a été présenté par des représentants du Centre, des Verts, des Vert'libéraux, de la faïtière des travailleurs Travail.Suisse et de la faïtière non partisane des femmes Alliance F. L'initiative demande l'introduction d'un congé parental de même durée (18 semaines) pour chacun des deux parents. Paritaire et non transmissible, ce congé serait en principe pris successivement par les parents, quatre semaines pouvant cependant être prises en même temps. Le droit à ce congé expirerait s'il n'est pas utilisé. Pour les salaires les plus bas, la perte de gain serait indemnisée à 100 %. La récolte des signatures devrait débuter au printemps 2025. L'initiative entend promouvoir l'activité lucrative, lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et renforcer la cohésion entre toutes les générations en Suisse.

Avec leur « projet congé parental » lancé en 2023, les Jeunes du Centre veulent faire avancer l'introduction d'un congé parental national. Leur projet revendique, par le biais d'initiatives cantonales, un congé parental d'au moins 20 semaines, la part fixe de la mère ne devant pas être inférieure aux 14 semaines actuelles du congé de maternité et la part du père ou de l'autre parent devant représenter au moins 20% du congé total, soit 4 semaines.

Selon le Baromètre national de l'égalité 2024, réalisé par Sotomo sur la base de données fournies par 2500 personnes, 76 % des personnes interrogées sont favorables à l'introduction d'un congé parental pouvant être réparti de manière flexible²⁶. 65 % des répondants approuveraient un congé plus long pour l'autre parent. Alors que plus de 90 % des femmes des générations Z et Y soutiennent l'introduction d'un congé parental flexible, les hommes de la génération du baby-boom y sont les moins favorables, avec 57 %.

Les positions des partis politiques à ce sujet et concernant les objectifs à atteindre divergent substantiellement. Les résultats d'un sondage Smartvote, réalisé en septembre 2023, montrent que 98 % des candidats des Vert·e·s et du PS sont favorables à une extension du congé parental (PVL 88 %), tandis que 94 % des candidats de l'UDC s'y opposent. Ici aussi, la différence entre les générations est frappante. Parmi les membres du Centre, 84 % des moins de 34 ans étaient favorables à une extension, contre 58 % chez les plus de 65 ans. Il n'existe donc à l'heure actuelle aucun consensus sur un modèle suisse de congé parental. La possibilité et l'étendue d'un transfert de semaines de congé d'un parent à l'autre jouent un rôle important dans le débat. Les modèles de congé parental modulable, contrairement aux modèles paritaires, permettent à l'un des parents de bénéficier des semaines de congé de l'autre parent. Comme, en pratique, ce sont surtout les mères qui prennent les semaines prévues pour l'autre parent et que celui-ci n'utilise pas la totalité des semaines auxquelles il aurait droit, le modèle de congé parental paritaire a pour principal effet de limiter le transfert de semaines de congé de l'autre parent à la mère.

²⁶ Sotomo ; Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité CSDE 2024 : Baromètre national de l'égalité 2024, juin 2024, p. 49-52.

2.2.2 Impulsions en vue d'instaurer un congé parental cantonal

Au niveau cantonal, Genève joue un rôle de pionnier. Le 1^{er} juillet 2001, Genève a introduit sa loi sur l'assurance-maternité cantonale. Depuis le 1^{er} juillet 2005, cette loi prolonge de 2 semaines dans le canton de Genève le congé de maternité de 14 semaines prévu au niveau national. Seuls sept cantons (AG, SH, UR, SZ, OW, NW et GL) n'ont pas déposé d'intervention parlementaire ayant trait à un congé parental depuis 2022.

Le 15 mai 2022, les votants zurichois ont rejeté l'initiative populaire cantonale *Für eine Elternzeit* par 64,8 % des voix. En plus des 16 semaines de congé existantes au niveau national, elle demandait 4 semaines supplémentaires au niveau cantonal pour la mère et 16 semaines supplémentaires pour l'autre parent.

Le 18 juin 2023, les cantons de Berne et de Genève ont voté sur deux modèles de congé parental cantonaux différents. Dans le canton de Berne, un congé parental de 24 semaines en plus des 16 semaines en vigueur au niveau national a été rejeté par 66,5 % des voix. Dans le canton de Genève, le projet d'ajouter un congé parental de 6 semaines aux 16 semaines existantes au niveau national et aux 2 semaines de congé de maternité existant au niveau cantonal a été accepté par 57,9 % des voix.

Le 22 mai 2024, le Conseil fédéral s'est prononcé sur l'initiative du canton de Genève, constatant que la nouvelle disposition de la constitution genevoise n'était pas compatible avec la législation fédérale en vigueur. Contrairement à l'assurance-maternité, les cantons n'ont pas la compétence d'introduire une assurance parentale qui soit financée par des cotisations paritaires. Toutefois, le Conseil fédéral a également déclaré qu'il proposerait une modification de la loi fédérale en vue de conférer aux cantons la compétence d'instaurer une assurance de parentalité enveloppante²⁷.

Dans sa proposition 23.5237 relative à l'introduction d'un congé parental dans le canton de Bâle-Ville, ce dernier s'est inspiré du modèle de 38 semaines proposé par la COFF²⁸ pour son projet *Freiwillige Fondslösungen mit Staatsbeiträgen* (solutions de fonds volontaires soutenues par des contributions publiques). Cette proposition est en cours de traitement. Le Conseil d'État du canton de Bâle-Ville a proposé en juin 2024 de soutenir financièrement, par le biais d'une révision partielle de la loi sur la promotion économique, les entreprises qui permettent à leurs employés de prendre un congé lié à la naissance allant au-delà des dispositions légales²⁹.

En 2022, la motion 2021/151 relative à un congé parental reposant sur une solution de fonds a échoué au Parlement de Bâle-Campagne.

La même année, dans le canton de Zoug, la motion 3360 *Kantonale Elternzeit* demandait au Conseil d'État de créer une base légale pour un modèle de congé parental de 18 semaines pour chacun des parents. Cette motion a été rejetée.

²⁷ Communiqué de presse du 22 mai 2024 : « L'assurance de parentalité genevoise ne peut pour l'instant pas être instaurée comme prévu »

²⁸ Voir : www.ekff.admin.ch/fr/ > Dossiers > Congé parental.

²⁹ Voir ch. 2.6.3.

De nombreuses interventions ayant trait au congé parental ont été déposées dans le canton de Neuchâtel. En mars 2022, le « Projet de loi 22.134 instituant une loi sur un congé parental cantonal » a été proposé.

Dans le canton de Fribourg, les Jeunes Vert·e·s ont soumis une motion populaire intitulée « Pour un congé parental maintenant » au Grand Conseil. La motion demande un congé parental cantonal de 24 semaines, dont au moins 16 semaines de congé de maternité et 8 semaines de congé pour l'autre parent.

Dans le canton de Vaud, l'initiative populaire « Pour un congé parental vaudois » proposant un congé parental de 34 semaines a été déposée en juin 2022.

Depuis l'adoption du congé de l'autre parent, plusieurs cantons ont d'ailleurs proposé ou introduit un congé lié à la naissance pour le personnel cantonal de droit public.

2.3 Congés liés à la naissance en comparaison internationale

La directive de l'Union européenne (UE) du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée³⁰ enjoint notamment aux Etats membres de l'UE de prendre les mesures nécessaires pour que chaque travailleur ait un droit individuel à un congé parental de quatre mois, à prendre avant que l'enfant n'atteigne un âge déterminé pouvant aller jusqu'à 8 ans, à définir par chaque Etat membre ou par les conventions collectives de travail. Deux mois de congé parental ne doivent pas être transférables et doivent être rémunérés, à un niveau à fixer par les Etats membres. Le droit au congé parental peut être subordonné à une période de travail ou à une exigence d'ancienneté qui ne peut toutefois pas dépasser un an. Les Etats membres devaient se conformer à cette directive jusqu'en août 2022, respectivement jusqu'en août 2024 pour ce qui est de la rémunération du congé. La directive n'est pas applicable à la Suisse.

Nous décrivons ci-après les principales caractéristiques du congé parental dans neuf Etats membres de l'UE et en Norvège (état au 1.1.2024).

En Allemagne, il faut distinguer le congé parental (*Elternzeit*) des allocations parentales (*Elterngeld*). Le congé parental crée un droit des salariés vis-à-vis de leur employeur à un congé non rémunéré pouvant aller jusqu'à 3 ans. Il peut être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant. Pour bénéficier des allocations parentales, il faut notamment cesser son activité lucrative ou travailler moins de 32 heures par semaine et s'occuper soi-même de son enfant. Il y a trois types d'allocations : l'allocation parentale de base (*Basiselterngeld*), l'allocation parentale Plus (*ElterngeldPlus*) et le bonus de partenariat (*Partnerschaftsbonus*). Les parents ont droit ensemble à un total de 14 mois d'allocation parentale de base. Ils peuvent librement répartir ces mois entre eux, pour autant que chaque parent prenne au moins deux mois de congé, mais douze mois au maximum. L'allocation de base n'est versée que pendant les 14 premiers mois de l'enfant. Les parents peuvent recevoir l'*ElterngeldPlus* deux fois plus longtemps que l'allocation de base, mais elle est deux fois moins élevée. Elle peut être versée jusqu'à ce que l'enfant ait 2 ans et 8 mois. Le bonus de partenariat offre la

³⁰ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, [Journal Officiel de l'UE L 188 du 12.7.2019, p. 79.](#)

possibilité de prolonger le versement de l'*ElterngeldPlus* de deux, trois ou quatre mois supplémentaires. L'allocation de base peut être perçue avec des interruptions, ce qui n'est pas le cas de l'*ElterngeldPlus*. Le montant de l'allocation parentale s'élève en principe à 65 % du revenu antérieur du parent. Pour un revenu mensuel inférieur à 1240 euros, le taux de remplacement augmente jusqu'à atteindre 100 % pour un revenu mensuel inférieur à 1000 euros. L'allocation parentale de base s'élève au minimum à 300 euros et au maximum à 1800 euros par mois, alors que l'allocation parentale Plus s'élève à 150 euros au minimum et à 900 euros au maximum par mois. Les parents non actifs reçoivent l'allocation minimale. Aucune allocation parentale n'est versée si le revenu imposable annuel est supérieur à 250 000 euros ou si la somme des revenus imposables des deux personnes est supérieure à 300 000 euros.

En Autriche également, il faut distinguer le congé parental (*Elternkarenz*) de l'allocation de garde d'enfant (*Kinderbetreuungsgeld*, KBG). Le congé parental n'est pas une condition préalable pour bénéficier de l'allocation de garde d'enfant. Au terme du congé de maternité, les parents salariés ont droit à un congé parental d'au moins deux mois et pouvant durer jusqu'à la fin du 22^e mois de l'enfant si un seul parent prend le congé et jusqu'à la fin du 2^e anniversaire de l'enfant si les deux parents prennent le congé en alternance. Les deux parents ont la possibilité de reporter trois mois de congé jusqu'au 7^e anniversaire de l'enfant. Le congé parental correspond à une exemption de travailler, non rémunérée, avec une protection contre le licenciement. Le congé parental ne peut pas être pris à temps partiel. Il peut être partagé deux fois entre les parents (= trois périodes de congé), chaque période devant durer au moins deux mois. Les parents ne peuvent toutefois pas prendre le congé en même temps, sauf lors du premier changement de congé, où les parents peuvent être en congé pendant un mois en même temps. Dans ce cas, le droit au congé est toutefois écourté d'un mois. L'allocation de garde d'enfant peut être versée comme allocation forfaitaire ou comme allocation liée au revenu ; ce choix s'effectue lors de la première demande et ne peut ensuite être modifié que dans un certain délai. Elle est octroyée à tous les parents. Pour avoir droit à l'allocation de garde d'enfant liée au revenu, les parents doivent notamment avoir exercé une activité lucrative salariée pendant les 182 jours précédant la naissance de l'enfant. La durée de perception de l'allocation de garde d'enfant forfaitaire peut être choisie de manière flexible entre 365 et 851 jours à compter de la naissance de l'enfant. Dans sa version la plus courte, l'allocation s'élève à 35,85 euros par jour et dans sa version la plus longue à 15,38 euros par jour. Les parents peuvent recevoir l'allocation en alternance, ce qui prolonge la durée d'indemnisation globale de 91 jours pour la version la plus courte et de 212 jours pour la version la plus longue. Lorsqu'elle est perçue par un seul parent, l'allocation de garde d'enfant liée au revenu peut être perçue pendant 365 jours au plus à compter de la naissance de l'enfant. Si les deux parents en bénéficient, elle peut être perçue pendant 426 jours au plus à compter de la naissance de l'enfant. 61 jours ne peuvent pas être transférés à l'autre parent. Le montant de l'allocation est égal à 80 % du revenu antérieur, mais au plus à 76,60 euros par jour. L'allocation n'est versée que pour l'enfant le plus jeune. Les deux parents peuvent alterner la perception de l'allocation deux fois, il est donc possible de créer au maximum trois blocs, chacun d'une durée minimale de 61 jours ininterrompus. Si les parents ont perçu l'allocation de garde d'enfant à parts à peu près égales (de 50/50 à 60/40) et au moins à

hauteur de 124 jours chacun, chaque parent a droit, sur demande, à un bonus de partenariat (*Partnerschaftsbonus*) d'un montant de 500 euros, versé une seule fois.

En Belgique, chaque parent salarié a droit à un congé parental individuel de quatre mois (non transférable) à prendre avant les 12 ans de l'enfant (ou avant ses 21 ans si l'enfant souffre d'un handicap). Le congé peut, au choix du travailleur, être fractionné par mois. Pour les personnes travaillant à temps plein, le congé parental peut être pris à temps partiel et sera prolongé en conséquence (par exemple huit mois de congé si interruption du travail à mi-temps ou quarante mois si interruption du travail à 1/10 temps, cette dernière forme de congé nécessitant l'accord de l'employeur). Il est possible de passer d'une forme de congé à une autre et les parents peuvent bénéficier du congé en même temps. L'allocation pour congé parental est forfaitaire ; elle dépend de la mesure dans laquelle le travail est réduit, de l'âge du parent (les prestations sont différentes selon que le parent a plus ou moins de 50 ans) et de sa situation familiale (ménage monoparental ou non et vivant seul avec ses enfants ou non). Par exemple, un travailleur de moins de 50 ans qui interrompt totalement son travail à temps plein recevait en 2024 pendant quatre mois une indemnité mensuelle de 978,24 euros. Cette indemnité est majorée pour les familles monoparentales.

Au Danemark, les parents ont chacun droit à un congé parental rémunéré de 14 semaines, qui doivent en principe être prises avant le 9^e anniversaire de l'enfant. Si le parent est salarié, 9 des 14 semaines ne peuvent être reportées. Si la mère, le père ou l'épouse de la mère reprend le travail à temps partiel, le congé peut être prolongé proportionnellement. Élément nouveau, il est possible de transférer certaines parties du congé à d'autres personnes qui ne sont pas les parents légaux si certaines conditions sont remplies (par ex. à la personne mariée au parent légal ou qui vit avec le parent légal dans une relation similaire au mariage depuis 2 ans avant le début du congé). Il est également possible pour les parents vivant en ménage monoparental de transférer une partie du congé à des proches. L'allocation dépend du revenu des trois derniers mois et est plafonnée à 630 euros par semaine.

Concernant l'Espagne, le congé parental peut durer jusqu'à 8 semaines par enfant et doit être pris avant les 8 ans de l'enfant. Il s'agit d'un droit individuel et non transférable de chaque parent. Le congé peut être pris sur une période continue ou échelonnée. Si deux travailleurs ou plus de la même entreprise peuvent bénéficier du congé pour le même enfant, l'employeur pourra limiter l'exercice simultané dudit droit si le fonctionnement de l'entreprise le justifie. Le congé parental n'est pas rémunéré. L'Espagne doit encore se mettre en conformité avec la directive sur ce point.

En Finlande, le congé parental dure 320 jours (hors dimanches), qui sont répartis à parts égales entre chaque parent (160 jours chacun). 97 de ces jours sont réservés à chaque parent, tandis que les 63 jours restants peuvent être transférés à l'autre parent. Le congé peut être pris jusqu'au 2^e anniversaire de l'enfant. Les parents peuvent prendre le congé de manière ininterrompue ou en plusieurs périodes plus courtes, voire le prendre sous forme de jours. Les allocations parentales en faveur des parents exerçant une activité lucrative sont calculées sur la base du revenu annuel des douze mois précédant le début du droit à l'allocation, sans plafond. Elles sont payées du lundi au samedi et correspondent, pour les 16 premiers jours, à 90 % du revenu

en cas de revenu annuel inférieur ou égal à 67 296 euros ou à 32,5 % en cas de revenu annuel supérieur à cette limite. À partir du 17^e jour, les allocations parentales correspondent à 70 % du revenu en cas de revenu annuel jusqu'à 43 740 euros, à 40 % en cas de revenu annuel compris entre 43 741 euros et 67 296 euros et à 25 % en cas de revenu annuel supérieur à 67 296 euros. L'allocation minimale s'élève à 31,99 euros par jour. Les parents non actifs ont droit à l'allocation minimale.

Le congé parental français dure en principe un an (il peut être prolongé dans certains cas). Le parent qui cesse ou réduit son activité professionnelle a droit à la *Prestation partagée d'éducation de l'enfant* (PreParE). La PreParE est versée durant six mois pour chacun des parents pour le premier enfant (à prendre avant que l'enfant n'atteigne l'âge d'un an). Pour les enfants suivants, la PreParE est versée pendant vingt-quatre mois pour chacun des parents (dans la limite du 3^e anniversaire du dernier né). Les parents vivant en ménage monoparental bénéficient de versements plus longs. Le congé peut être réparti entre les parents comme ils le souhaitent. Le montant de la PreParE est forfaitaire et dépend de la quotité travaillée ; en cas d'arrêt complet de l'activité, elle se montera par exemple mensuellement à 428,71 euros, alors qu'elle s'élèvera respectivement à 277,14 euros si le bénéficiaire maintient une activité professionnelle à moins de 50 %. Si chaque parent sollicite l'allocation pour un même mois, le montant total des allocations accordées aux deux bénéficiaires ne peut excéder le montant maximal de l'allocation.

Pour ce qui est de l'Italie, un congé parental est accordé aux parents salariés, au cours des 12 premières années de vie de l'enfant, pour une période totale, entre les deux parents, ne dépassant pas dix mois. Cette période peut être portée à onze mois si le père prend congé pendant une période d'au moins trois mois. Les périodes de congé parental peuvent être prises par les deux parents en même temps. Le congé parental est rémunéré comme suit : indemnité égale à 80 % du salaire à l'un ou l'autre des parents pendant deux mois jusqu'à ce que l'enfant ait 6 ans ; ensuite, indemnité égale à 30 % jusqu'à ce que l'enfant ait 12 ans. Il n'y a pas de plafond. À partir du moment où un congé de neuf mois a été accordé, l'indemnité n'est versée que si le revenu individuel du parent demandeur est inférieur à 2,5 fois le montant annuel de la pension minimale (c'est-à-dire 598,61 euros par mois en 2024).

En Norvège, il n'existe pas de congé parental distinct, mais celui-ci est compris dans de généreux congés de maternité et de paternité. Ainsi, le congé total dure généralement 49 semaines rémunérées à 100 % (dont 15 semaines sont en principe réservées pour chacun des parents) ou 59 semaines rémunérées à 80 % (dont 19 semaines sont en principe réservées pour chacun des parents). Cette durée est prolongée en cas de naissance multiple. Le congé doit être pris avant le 3^e anniversaire de l'enfant. Durant le congé, les parents ont droit à une allocation parentale, qui peut être combinée avec un travail à mi-temps. Cette dernière possibilité nécessite l'accord de l'employeur, pour les salariés, ou du bureau local de l'administration du travail et de la protection sociale, pour les indépendants. Les quotas du père et de la mère (15/19 semaines) sont transférables à l'autre parent dans des cas spécifiques, à savoir si le parent est malade ou n'est pas en mesure de s'occuper de l'enfant pour une autre raison ou si les deux parents ne vivent pas ensemble. L'allocation parentale est fonction du revenu antérieur, mais elle est plafonnée à 60 194 euros par an.

La Suède connaît un système similaire à celui de la Norvège, en ce sens que le congé parental ne se distingue pas des congés de maternité et de paternité. Les parents ont ainsi droit à 480 jours complets de congé payé (240 pour chaque parent) ; 90 de ces jours sont réservés à chacun des parents tandis que les jours restants peuvent être répartis entre les parents, leurs conjoints, partenaires ou partenaires enregistrés. Les parents ayant la garde exclusive d'un enfant bénéficient des 480 jours. Le congé payé peut en principe être utilisé jusqu'au 12^e anniversaire de l'enfant. En cas de naissance multiple, le congé est plus long. Les parents peuvent bénéficier d'un congé à temps partiel ($\frac{1}{8}$, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$) et prendre leur congé pendant une période continue ou par tranches ; jusqu'à 30 jours de congés payés peuvent être pris simultanément par les parents, jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge d'un an (appelés « jours doubles »). L'indemnité parentale (*föräldrapenning*) est destinée aux parents qui interrompent leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant ; 390 jours sont payés à hauteur d'environ 80 % du revenu antérieur, mais au minimum 23 euros par jour et au maximum 51 910 euros par année. Les 90 jours restants sont indemnisés de manière forfaitaire, à un taux minime d'environ 16 euros par jour.

2.4 Situation des familles en Suisse

La situation des familles en Suisse a considérablement évolué au cours des dernières décennies. D'après le Rapport social statistique suisse 2023³¹, le nombre de ménages d'une personne, de couples sans enfants et de ménages monoparentaux est en hausse constante depuis 1990. L'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant est passé de 28,2 ans en 1996 à 31,3 ans en 2023, tandis que la fécondité a diminué. L'écart entre le nombre effectif d'enfants par femme (1,33) et le nombre souhaité (2,1) est l'un des plus importants d'Europe³². Ces chiffres se basent sur les préférences exprimées par un groupe de jeunes femmes au milieu des années 1990 et sur le nombre effectif d'enfants nés au sein de cette même cohorte environ vingt ans plus tard. Il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions directes sur la réalisation des intentions au niveau individuel. Le nombre d'enfants souhaité correspond d'ailleurs au seuil de renouvellement des générations.

En Suisse, l'accès à la parentalité va de pair avec une détérioration de la situation économique des parents³³. Cette situation s'explique par la charge financière supplémentaire liée aux enfants et par la réduction de l'activité rémunérée du parent qui s'occupe d'eux, qui est le plus souvent la mère (voir ch. 2.4.2). Le nombre d'enfants, leur âge et la situation conjugale des parents sont autant de facteurs qui influent sur l'ampleur de cette détérioration³⁴. Les chiffres de 2023 indiquent qu'environ un tiers des couples ayant des enfants communs de moins de 25 ans se séparent et dissolvent le ménage³⁵. Dans 80 % des cas, les mères vivent ensuite dans un ménage monoparental avec enfant(s). Des enquêtes montrent pourtant que les personnes interrogées tendent à sous-estimer leur risque de divorce lorsqu'on leur demande de se

³¹ Consultable sur [statistique.admin.ch](https://www.statistik.admin.ch) > Statistiques > Sécurité sociale > Analyses et parcours dans le système de sécurité sociale

³² Steiner, I. 2024 : Entre désir d'enfant et réalité, l'écart est grand, in : Sécurité sociale CHSS, OFAS.

³³ Bischof, S. et al. 2023 : Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz Bedeutung von Geburten und Scheidungen / Trennungen, p. 122. Consultable sur www.ofas.admin.ch > Publications et services > Rapports de recherche.

³⁴ *Ibid.*, p. 18.

³⁵ *Ibid.*, p. VI.

prononcer sur leur propre situation³⁶. Alors qu'une proportion élevée de mères est potentiellement concernée par une dissolution du ménage, et donc par un risque de pauvreté, elles tendent à évaluer leur situation personnelle de manière trop optimiste.

La jurisprudence en matière de droit de la famille évolue également. Le Tribunal fédéral a récemment rendu plusieurs décisions de principe qui mettent davantage l'accent sur la responsabilité individuelle des ex-conjoints. Ainsi, après un divorce, il est plus souvent demandé aux mères d'exercer une activité professionnelle et aux pères de s'occuper des enfants, pour autant que cela soit justifiable dans leur situation. Pour que les familles puissent plus facilement dissocier leurs différentes tâches après la dissolution éventuelle du ménage, il est nécessaire de mettre en place des mesures de politique familiale adéquates à un stade précoce. En effet, la question de la répartition à long terme de l'activité professionnelle des deux parents et de l'évolution de leurs salaires se joue souvent dès la fondation de la famille et la première naissance³⁷. Or, les recherches sur la répartition des rôles et du travail montrent que le congé parental peut faciliter un changement de comportement à long terme des pères et contribuer ainsi de façon décisive à une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle, à une plus grande égalité entre les sexes et à lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée³⁸. Il constitue donc un facteur important au vu de l'important potentiel de main-d'œuvre inexploité chez les femmes, notamment après 40 ans³⁹.

L'évolution de la situation des familles en Suisse montre que les coûts évoqués du congé parental sont, dans une large mesure, déjà une réalité aujourd'hui. Ces coûts sont en grande partie supportés directement par les familles, ce qui se traduit par une détérioration de la situation économique des parents après une naissance. Le fait que toutes les familles ne puissent pas se permettre de réduire leur activité professionnelle, et donc de voir leur situation économique se dégrader, peut avoir des répercussions négatives sur l'égalité des chances pour leurs enfants. Les coûts sont particulièrement importants pour les mères qui réduisent nettement leur activité professionnelle pour assurer la garde de leurs enfants et les tâches ménagères, car elles s'exposent alors à des pertes de revenu et à des lacunes de prévoyance. Les entreprises doivent, elles aussi, assumer des coûts supplémentaires en raison d'un manque de visibilité dans leur planification ou lorsqu'elles financent elles-mêmes un congé parental spécifique à l'entreprise (voir ch. 2.4.1). Parallèlement, le congé parental permettrait de réaliser des économies, notamment dans les dépenses sociales ou les dépenses de santé ; certains coûts pourraient même totalement disparaître.

Pour analyser les nombreux effets potentiels du congé parental, il faut tenir compte en particulier du recours aux congés liés à la naissance et de la répartition du travail

³⁶ Christen, A. et al. 2023 : Amour un jour, finances toujours ? Impact des parcours professionnels et des formes de ménage sur le gender pension gap. Étude Swiss Life, p. 24.

³⁷ Kleven, H. et al. 2019 : Child Penalties across Countries : Evidence and Explanations. AEA Papers and Proceedings 109 , p. 122-26.

³⁸ Lütolf, M., Lüssi P. 2023 : Politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle égalitaire – Le modèle familial de référence à l'avenir, in : COFF 2023 : Familles et politique familiale en Suisse – Défis en 2040. Six contributions au débat, p. 10.

³⁹ Advance – Gender Equality in Business 2024 : Ambitioniert, qualifiziert, übersehen. Das grosse Potenzial gut ausgebildeter Frauen über 40 und wie wir es ausschöpfen können.

rémunéré et non rémunéré au sein des familles (voir ch. 3.2), raison pour laquelle ces deux facteurs sont examinés plus en détail ci-après.

2.4.1 Réduction, interruption et cessation de l'activité professionnelle en lien avec une naissance

Selon les chiffres de l'OFS, les mères qui reprennent leur activité professionnelle le font en moyenne environ six mois après la naissance⁴⁰, et la majorité d'entre elles retournent sur le marché du travail dans les douze mois qui suivent la naissance (79 %). Celles qui cessent d'exercer une activité professionnelle attendent en moyenne 5 ans après avoir fondé une famille avant d'occuper à nouveau un emploi⁴¹. Les femmes ayant un niveau de formation plus élevé reprennent le travail beaucoup plus tôt⁴². En comparaison avec d'autres pays, le congé de maternité légal est court en Suisse (moyenne OCDE : 61 semaines ; moyenne UE : 73 semaines pour l'année 2022).

Selon une enquête réalisée en 2018, seulement 18% des mères interrogées reprennent le travail 14 semaines après la naissance⁴³. Les femmes et entreprises interrogées mentionnent des difficultés lors de la reprise d'une activité professionnelle, qui peuvent entraîner un chômage involontaire et faire augmenter le taux de rotation du personnel. Les motifs avancés dans le cadre de l'étude sur la situation professionnelle à l'issue du congé de maternité, effectuée sur mandat de l'OFAS, donnent à penser que la grande majorité des femmes qui prennent du recul par rapport au marché du travail, que ce soit à titre temporaire ou prolongé, le font de leur propre choix et à leurs propres frais. Une minorité déclare reprendre le travail après 14 semaines par nécessité économique. De manière générale, un consensus négocié, intervenu dans un climat d'écoute, semble avoir été trouvé.

Entre 2013 et 2018, deux tiers des femmes enceintes actives ont réduit leur temps de travail avant l'accouchement et ont été en congé maladie partiel ou total⁴⁴. Cela s'explique principalement par le fait que le congé de maternité ne peut pas être pris avant l'accouchement. En moyenne, l'incapacité de travail a duré 10 semaines. Si les mères sont normalement bien couvertes financièrement durant cette période, cette situation engendre toutefois des besoins en matière de planification et de personnel, ainsi que des coûts salariaux pour les employeurs en raison du délai d'attente pour percevoir des indemnités journalières en cas de maladie⁴⁵. Une étude de l'Université de Zurich montre à ce titre, sur la base de données danoises, comment la prévisibilité

⁴⁰ OFS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 30. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

⁴¹ OFS 2022 : Enquête suisse sur la population active (ESPA). Les mères sur le marché du travail en 2021, p. 7.

⁴² Étude sur la réinsertion et le maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel, Eco-plan, 2023. Étude réalisée sur mandat du SECO, p. 13.

⁴³ Rudin, M. et al. 2018 : Erwerbsunterbrüche vor der Geburt. Rapport de recherche n° 2/18, p. 40. Consultable sur : ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

⁴⁴ OFS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, p. 29. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

⁴⁵ Conseil fédéral (2018) : Congé maternité. Interruptions de travail avant l'accouchement. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3793 Maury Pasquier du 19 juin 2015, p. 13.

et la planification permettent d'éviter que le recours au congé parental ait un impact négatif sur les entreprises et leur personnel⁴⁶.

2.4.2 Répartition de l'activité professionnelle et du travail non rémunéré entre les parents

Des écarts importants existent entre les sexes en ce qui concerne la participation au marché du travail et la répartition des tâches au sein de la famille (garde des enfants et tâches ménagères)⁴⁷. Si le taux d'activité des femmes en Suisse est l'un des plus élevés en comparaison internationale, leur taux d'occupation est au contraire faible. La participation des femmes de 15 à 64 ans au marché du travail reste inférieure en équivalents plein temps à celle des hommes (61 % contre 84,2 %)⁴⁸. Depuis 1991, la proportion de mères ayant un taux d'occupation situé entre 50 % et 89 % a fortement augmenté, tandis que celle des mères travaillant à moins de 50 % a diminué. La part de mères sans activité lucrative, elle aussi, a nettement baissé au cours des dernières années et décennies. Il n'en reste pas moins que l'écart entre les sexes en matière d'emploi en équivalents plein temps est l'un des plus importants de l'OCDE⁴⁹.

Les différences les plus significatives entre les femmes et les hommes en termes de taux d'occupation apparaissent après la naissance du premier enfant et persistent à long terme⁵⁰. En Suisse, 71% des femmes travaillent à un taux d'occupation élevé (90-100 %) avant la naissance de leur premier enfant⁵¹. Néanmoins, les différences entre les femmes et les hommes en termes d'équivalents plein temps se dessinent très tôt et continuent de progresser jusqu'à l'âge de 38 ans⁵². Après la naissance de leur premier enfant, trois femmes sur quatre réduisent leur taux d'occupation à moins de 70 % ou quittent la vie active⁵³. En 2022, 77,8 % des mères actives avec enfant(s) de moins de 15 ans travaillaient à temps partiel⁵⁴. Parmi les couples et les personnes seules dans les ménages sans enfants, les femmes ont en moyenne un taux d'occupation plus faible que les hommes. Même dans les couples où, avant la naissance du premier enfant, la femme gagne plus que son partenaire, c'est elle qui, dans la

⁴⁶ Brenøe A. A. 2023 : Is Parental Leave Costly for Firms and Coworkers ? Université de Zurich, URPP Equality of Opportunity Discussion Paper Series No.11, janvier 2023, p. 44.

⁴⁷ Conseil fédéral 2023 : avis du Conseil fédéral du 15 février 2023 concernant l'initiative parlementaire 21.403. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles, p. 4. FF 2023 598

⁴⁸ OFS 2024 : Enquête suisse sur la population active. Consultable sur : statistique.admin.ch > Statistiques > Travail et rémunération > Activité professionnelle et temps de travail > Taux d'activité en équivalents plein temps selon le sexe, la nationalité, les groupes d'âge, le type de famille

⁴⁹ OCDE 2024 : Études économiques de l'OCDE : Suisse 2024, p. 64. Consultable sur : www.oecd-ilibrary.org/

⁵⁰ Kleven, H. et al. 2019 : Child Penalties across Countries : Evidence and Explanations. AEA Papers and Proceedings 109, p. 122-126.

⁵¹ Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national 2022 : Informations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur le lien entre accueil extrafamilial pour enfants et activité professionnelle des mères. Consultable sur www.parlement.ch > 22-46 OdC sur l'accueil extrafamilial pour enfants et taux d'occupation : quelle corrélation ?

⁵² OFS 2024 : Taux d'activité et taux d'activité en équivalents plein temps (EPT) selon le sexe, la nationalité et l'âge. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Catalogue.

⁵³ OFS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 30. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

⁵⁴ Conseil fédéral 2023 : Réinsertion et maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Arslan 20.4327 du 30 octobre 2020, p. 10.

grande majorité des cas, réduit son activité professionnelle après la naissance⁵⁵. La naissance d'un enfant a nettement moins d'influence sur la carrière professionnelle des pères, même si ceux-ci travaillent de plus en plus souvent à temps partiel⁵⁶. 92 % des pères ne modifient pas leur taux d'occupation à la naissance de leur premier enfant, et seulement 2 % d'entre eux travaillent ensuite à moins de 70 %⁵⁷.

Les différences de taux d'occupation se reflètent dans les salaires. Un an après la naissance d'un enfant, le revenu professionnel de 90 % des mères est inférieur à celui de l'année précédente⁵⁸. 51 % des mères enregistrent même une baisse de revenu supérieure à 50 %. Alors que la proportion de ménages dans lesquels la femme gagne au moins la moitié du revenu est de 46 % avant la naissance d'un enfant, elle n'est plus que de 14 % un an après la naissance. En Suisse, le revenu des mères diminue de près de 70 % l'année qui suit la naissance et ne se rétablit pratiquement pas au cours des 10 années suivantes⁵⁹. À long terme, les mères subissent ainsi une perte de revenu de 67 % par rapport aux pères (*long-run child penalty* ; 61 % en Allemagne, 51 % en Autriche). À l'inverse, le revenu professionnel des pères ne change que de manière marginale. Ces différences se reflètent également dans l'écart de rentes entre les sexes⁶⁰. En 2022, la différence des rentes moyennes de la prévoyance vieillesse entre les femmes et les hommes à partir de 65 ans était de 30,8 % (27,6 % en moyenne européenne)⁶¹.

Si l'on prend en compte non seulement le travail rémunéré, mais aussi le travail non rémunéré, les mères travaillent pratiquement autant que les pères. Toutefois, le travail accompli par les femmes est à 66 % non rémunéré et à 34 % rémunéré, alors que chez les hommes, cette proportion est inversée⁶². Dans 70 % des ménages avec enfants, les tâches ménagères sont principalement effectuées par les mères⁶³. Si l'on compare

⁵⁵ Krapf, M. et al. 2020 : The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories. CESifo Working Paper No. 8764. Consultable sur www.ssrn.com.

⁵⁶ OFS 2022 : Enquête suisse sur la population active (ESPA). Les mères sur le marché du travail en 2021, p. 6.

⁵⁷ OFS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 30. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

⁵⁸ Bischof, S. et al. 2023 : Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz Bedeutung von Geburten und Scheidungen / Trennungen, p. 122. Consultable sur ofas.admin.ch > Publications & services > Rapports de recherche.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 72.

⁶⁰ OFS 2023 : Écart de rente. Consultable sur www.statistique.admin.ch > Statistiques > Situation économique et sociale de la population > Égalité entre les femmes et les hommes > Revenu > Écart de rente.

⁶¹ Il faut toutefois tenir compte du fait que les couples mariés forment généralement une unité économique et mettent en commun les revenus du ménage lorsque cela est possible pour les deux conjoints. Voir OFS 2024 : Chiffres clés des différences de revenus entre femmes et hommes, de 2012 à 2022, en %. Consultable sur www.statistique.admin.ch > Statistiques ; Conseil fédéral 2022 : Inégalité salariale entre les femmes et les hommes. Saisir l'écart global de revenu du travail et d'autres indicateurs. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4132 Marti Samira du 25 septembre 2019. Consultable sur www.parlement.ch > 19.4132 > Rapport donnant suite au postulat, p. 18.

⁶² OFS 2021 : Nombre d'heures consacrées en moyenne par semaine à l'activité professionnelle, au travail domestique et familial et au travail bénévole selon le sexe et la situation familiale. Consultable sur : www.ofs.admin.ch > Statistiques.

⁶³ OFS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 33. Consultable sur statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

les différents modèles familiaux, on constate que celui dans lequel l'homme est le principal pourvoyeur de revenus⁶⁴ est encore très répandu en Suisse (38 %)⁶⁵. Dans ces ménages, le taux d'occupation des hommes est supérieur à 90 % alors que celui des femmes est inférieur à 50 %, et ce sont ces dernières qui s'occupent des enfants et des tâches ménagères. Ce modèle est deux fois moins présent en Allemagne (18,9 %) et encore plus rare en Suède (15 %). Ce pourcentage élevé est à mettre en relation avec l'adaptation tardive et seulement partielle, à partir des années 1970, du droit suisse de la famille aux évolutions de la société⁶⁶. Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit matrimonial en 1988, la répartition des rôles était prescrite par la loi : celle-ci assignait à la femme la gestion du ménage et à l'homme, en tant que « chef de l'union conjugale », le soin de « pourvoir convenablement à l'entretien de sa femme et de ses enfants »⁶⁷. Ce n'est donc que depuis une quarantaine d'années que l'épouse n'a plus besoin de l'autorisation de son mari pour ouvrir un compte en banque ou exercer une activité professionnelle à l'extérieur du foyer. Aujourd'hui, avec ses 2 semaines de congé, l'autre parent a nettement moins de temps pour s'occuper de son enfant que la mère, qui a interdiction de travailler pendant 8 semaines, puis dispose d'un congé payé de 6 semaines supplémentaires. Au moment de fonder une famille, ce système encourage les parents à opter pour une répartition où l'homme travaille et la femme reste à la maison.

Les résultats d'enquêtes menées en Suisse montrent que la répartition des tâches ménagères et de l'activité rémunérée ne correspond pas à ce que souhaiteraient les couples⁶⁸. Parmi les personnes âgées de 25 à 54 ans vivant dans un ménage avec un enfant de moins de 4 ans, près de la moitié citent comme modèle idéal celui où les deux parents travaillent à temps partiel⁶⁹. Or, seulement 13 % des personnes interrogées pratiquent ce modèle. Si ce dernier est plus fréquemment choisi par les femmes que par les hommes, c'est parmi les titulaires d'un diplôme de degré tertiaire que la différence entre les sexes est la plus marquée⁷⁰. Dans une enquête commandée par le SECO, 82 % des mères sans activité professionnelle ont déclaré qu'elles souhaiteraient travailler si toutes les conditions qu'elles jugent importantes étaient réunies. Par ailleurs, 38 % des femmes exerçant une activité lucrative et 45 % des femmes n'en exerçant pas seraient prêtes à augmenter leur taux d'occupation en cas de nécessité

⁶⁴ Modèle familial traditionnel dans lequel l'homme travaille à plein temps (à plus de 90 %) et est le premier pourvoyeur de revenus pour la famille, tandis que la femme s'occupe des enfants et du ménage et dépend financièrement de son mari. Ce modèle est compatible avec une activité professionnelle à temps partiel de la mère (à moins de 50 %), sans que cette activité modifie fondamentalement la logique de base ou la répartition et la responsabilité du travail rémunéré et non rémunéré. La garde des enfants continue d'être principalement assurée au sein de la famille.

⁶⁵ Lütolf, M., Lüssi P. 2023 : Politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle égalitaire – Le modèle familial de référence à l'avenir, in : COFF 2023 : Familles et politique familiale en Suisse – Défis en 2040. Six contributions au débat, p. 15.

⁶⁶ Schwenzer, I. 2013 : Familienrecht und gesellschaftliche Veränderungen (avis de droit concernant le postulat 12.3607 Fehr « Code civil. Pour un droit de la famille moderne et cohérent », en allemand avec résumé en français), p. 5.

⁶⁷ Conseil fédéral 1979 : Message concernant la révision du code civil suisse (effets généraux du mariage, régimes matrimoniaux et successions) du 11 juillet 1979. FF **1979** II 1179

⁶⁸ OFS 2018 : Enquête sur les familles et générations.

⁶⁹ Hotz, A. et al. 2023 : Conciliation entre vie familiale et activité professionnelle – Interdépendances avec le potentiel de main-d'œuvre et les valeurs sociales, in : COFF 2023 : Familles et politique familiale en Suisse – Défis en 2040. Six contributions au débat, p. 92.

⁷⁰ OFAS 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, p. 85. Consultable sur : statistique.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

financière⁷¹. L'enquête montre également que près d'un quart des femmes exerçant une activité lucrative souhaiteraient travailler davantage, alors qu'un autre quart préféreraient travailler moins, voire ne pas travailler du tout. Près de la moitié sont quant à elles satisfaites de leur taux d'occupation⁷². L'écart entre les souhaits et la réalité peut également être observé en matière d'ambitions professionnelles et de déroulement de carrière. Ainsi, dans la tranche d'âge de 41 à 45 ans, 95 % des 1200 femmes actives avec enfants interrogées aspirent à une évolution de carrière⁷³. Le fait que les mères mettent leurs besoins et intérêts personnels de côté peut avoir des répercussions négatives sur le bien-être et la santé des autres membres de la famille. Ainsi, le sacrifice de leurs aspirations personnelles peut affecter leur santé psychique et leur propre bien-être, ce qui peut avoir une influence négative sur celui de leurs enfants. Décider d'arrêter de travailler peut en outre entraîner des difficultés financières et exposer les enfants à la précarité⁷⁴. Selon le Baromètre national de l'égalité 2024, seuls 25 % des hommes et 20 % des femmes pensent que la plupart des parents ont réparti comme ils le préféreraient la garde des enfants et le travail rémunéré⁷⁵. Les personnes interrogées sont toutefois en grande majorité satisfaites de leur propre répartition des tâches au sein de la famille.

3 Étude

3.1 Objectifs et méthodologie

Le rapport de recherche montre, à l'aide d'une revue de la littérature, dans quelle mesure et de quelle manière les coûts et les bénéfices de différents modèles de congé parental peuvent être comparés au niveau macroéconomique. Il dresse parallèlement un état des lieux des connaissances actuelles sur l'impact des modèles de congé parental et de leurs différentes composantes et fait le point sur la possibilité de les transposer à la Suisse.

Le rapport de recherche passe d'abord en revue les effets des modèles de congé parental analysés empiriquement de manière systématique et exhaustive en fonction de leurs modalités respectives, notamment la durée ou le taux de remplacement du revenu, afin de pouvoir les transposer dans le contexte suisse. Il prend également en considération d'autres facteurs pertinents, tels que l'influence du nombre de semaines effectivement prises par chaque parent concerné. Le rapport présente ensuite les quelques analyses coûts-bénéfices d'un congé parental existantes et explique les modèles de congé parental considérés pour la Suisse (statu quo, congé parental paritaire, congé parental modulable ; voir ch. 1.2). Il formule des thèses concernant les

⁷¹ Conseil fédéral 2023 : Réinsertion et maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Arslan 20.4327 du 30 octobre 2020

⁷² Étude sur la réinsertion et le maintien des femmes avec enfants dans le monde professionnel, Eco-plan, 2023. Étude réalisée sur mandat du SECO.

⁷³ Advance – Gender Equality in Business 2024 : Ambitioniert, qualifiziert, übersehen. Das grosse Potenzial gut ausgebildeter Frauen über 40 und wie wir es ausschöpfen können

⁷⁴ Naumann, I. K. et al. 2022 : Child and Parental Wellbeing during the Covid-Pandemic, Working Paper 1, 2022, UKRI Covid-19 rapid response project Childcare and Wellbeing in Times of Covid-19

⁷⁵ Sotomo ; Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité 2024 : Baromètre national de l'égalité, juin 2024, p. 45-48.

effets possibles de ces modèles en Suisse. Enfin, il présente les avantages et inconvénients de différentes approches et méthodes d'analyse coûts-bénéfices, puis formule des recommandations pour la suite.

3.2 Résultats

3.2.1 État des lieux de la littérature sur le congé parental

Les analyses coûts-bénéfices constituent un instrument bien établi pour évaluer les effets économiques des interventions de la puissance publique. Elles permettent de placer les actions envisagées en relation avec une situation de référence, en l'occurrence le statu quo. Les auteurs du rapport de recherche ont passé en revue la littérature, les méta-analyses et les analyses individuelles, en tenant compte en particulier de celles concernant les pays à revenus élevés. Si la plupart des effets peuvent être quantifiés, ou si du moins un changement peut être mis en évidence, les tentatives d'exprimer ces effets en termes monétaires sont peu nombreuses. Les analyses coûts-bénéfices complètes qui examinent les effets macroéconomiques des modèles de congé parental, sans se limiter à un ou à quelques aspects particuliers, sont rares et elles ne permettent pas de tirer de conclusions sur le bilan coûts-bénéfices des trois modèles de congé parental étudiés dans le rapport de recherche (voir ch. 1.2). La grande majorité des études exploitées pour la rédaction du rapport de recherche ont examiné *a posteriori* certains effets de la mise en place ou de la réforme d'un congé parental.

3.2.2 Classement des types d'effets des modèles de congé parental

Les coûts et les bénéfices des modèles de congé parental se répercutent à différents niveaux (individuel, familial, économique, sociétal et étatique), tant à court qu'à moyen et long termes. Les effets s'observent soit directement au niveau du groupe cible, soit au-delà de celui-ci, par exemple au niveau des dépenses sociales. Les coûts et bénéfices directs sont ceux qui se produisent directement chez les personnes immédiatement concernées. Il peut s'agir, par exemple, des changements dans la charge de travail des personnes exerçant une activité professionnelle ou dans les revenus de la mère ou de l'autre parent. Les coûts et bénéfices indirects apparaissent en aval et se répercutent au-delà des groupes cibles et des personnes immédiatement concernées. Ils peuvent, par exemple, concerner l'accroissement des disparités salariales entre femmes et hommes ou, à l'opposé, le renforcement de l'égalité dans la répartition du travail (enfants, tâches ménagères, activité lucrative).

Certains de ces effets peuvent être exprimés en termes monétaires (revenu des mères), d'autres en termes quantitatifs (temps d'allaitement) ou qualitatifs (relation de l'enfant avec l'autre parent). Comme les effets ne peuvent pas tous être chiffrés, les évaluations et la pondération des critères ont une influence considérable sur le résultat. Par exemple, une répartition égalitaire de la garde des enfants et des tâches ménagères peut générer des coûts et des bénéfices dits intangibles, c'est-à-dire qui ne peuvent pas être chiffrés, au niveau individuel, familial, économique, sociétal ou étatique. À l'inverse, les coûts et bénéfices dits tangibles sont liés à des flux financiers mesurables et à des pertes ou des augmentations de valeur.

Dans certains domaines, un même modèle de congé parental peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs. Parfois, les effets négatifs chez l'un des parents annulent les effets positifs chez l'autre parent. Les modalités du congé parental jouent ici un rôle décisif. Ainsi, un congé jusqu'à environ six mois après la naissance favorise le maintien des mères dans la vie active, car celles-ci reprennent alors plus souvent leur emploi précédent au lieu de le quitter définitivement. À l'inverse, une absence de 6 à douze mois gomme cet effet positif ou produit même des effets négatifs, tandis qu'une absence de plus d'un an aggrave ces effets négatifs. Comme un modèle de congé parental peut avoir des effets positifs, négatifs ou même nuls sur un grand nombre de domaines, le rapport de recherche parle d'effets au pluriel, ce qui laisse ouverte la question de son impact positif ou négatif global.

Exemples de catégories de coûts et de bénéfices

	Tangibles Flux financiers mesurables, pertes ou augmentations de valeur	Intangibles Pas facilement quantifiables ou monétarisables
Coûts et bénéfices directs Effets sur les groupes cibles et les personnes concernées	Effets au niveau individuel et familial	
	<ul style="list-style-type: none"> - Santé de la mère et des enfants - Développement des enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition de la garde des enfants et des tâches ménagères - Relation enfant-autre parent - Santé de la mère et des enfants - Développement des enfants
	Effets au niveau économique	
Coûts et bénéfices indirects Effets indirects au-delà des groupes cibles et des personnes immédiatement concernées	<ul style="list-style-type: none"> - Activité professionnelle de la mère et de l'autre parent - Revenu de la mère et de l'autre parent - Effets sur les entreprises (charges salariales, rotation, frais de personnel, pérennité) 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Effets sur la valeur ajoutée et l'emploi en raison de l'augmentation des charges salariales et de la redistribution 	
	Effets au niveau de la société et de l'État	
	<ul style="list-style-type: none"> - Dépenses sociales (via l'effet sur la participation des mères au marché du travail) 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de la santé (via les effets sur la santé de la mère et des enfants)

		<ul style="list-style-type: none"> - Dépenses sociales (via l'effet sur le développement des enfants) - Égalité
--	--	---

3.2.3 Effets des modèles de congé parental étudiés

Afin de pouvoir évaluer sur une base solide la possibilité de transposer à la Suisse les connaissances internationales issues de modèles théoriques et d'analyses empiriques, le système de congés existant a été comparé à deux modèles hypothétiques. Ces derniers ont été choisis en fonction des aspects mentionnés dans le postulat et des discussions politiques menées au moment de la soumission. En outre, les modèles (voir ch. 1.2) devaient correspondre le plus possible à la réalité politique et sociale de la Suisse : le statu quo (mère : 14 semaines, autre parent : 2 semaines) a été comparé à un modèle de congé parental paritaire (mère : 14 + 11, autre parent : 2 + 11) et à un modèle de congé parental modulable (mère : 14 + 0-16, autre parent : 2 + 6-22). Tous ces modèles prévoient un financement par le régime des APG et un taux de remplacement du revenu de 80 %.

Tous les effets pertinents pour la Suisse ont été résumés dans un modèle d'impact sous forme graphique⁷⁶. Sur la base des expériences faites dans des pays comparables, l'hypothèse de départ était que les mères prennent presque entièrement (97 %) les semaines qui leur sont réservées et celles qui peuvent être librement réparties entre les parents, tandis que les pères n'utilisent qu'une partie des semaines qui leur sont réservées (80 %). Les semaines de congé librement réparties dans le modèle modulable devraient donc conduire les mères à prendre davantage de semaines de congé et l'autre parent à en prendre moins que dans le modèle paritaire (voir ch. 1.2).

Le modèle paritaire présente ainsi des avantages évidents (effets positifs plus importants ou effets négatifs plus faibles) par rapport au modèle modulable, notamment en ce qui concerne la santé de la mère, la relation entre l'enfant et l'autre parent, la garde des enfants et les tâches ménagères assurées par l'autre parent, l'activité professionnelle de la mère, le revenu de la mère, l'égalité hommes-femmes en général et sur le marché du travail. En revanche, le modèle modulable a des effets négatifs moins importants que le modèle paritaire, notamment en ce qui concerne les revenus de l'autre parent ou les charges salariales. Cela s'explique, par exemple, par la différence entre les indemnités journalières moyennes versées aux mères (133 francs en 2022) et celles versées aux pères (170 francs en 2022)⁷⁷. Cette disparité met également en évidence l'importance de l'utilisation du congé parental par chacun des deux parents dans les évaluations coûts-bénéfices.

⁷⁶ Bade, S. et al. 2025, p. 52.

⁷⁷ OFAS, 2023 : Statistique des allocations pour perte de gain, consultables sur : ofas.admin.ch > Assurances sociales > Allocations familiales > Statistique.

Stutz, H. ; Bischof, S. 2021 : Calculs des coûts d'un congé parental selon le modèle COFF 2018. Berne : Commission fédérale pour les questions familiales (COFF).

Il faut donc prendre en considération à la fois les effets liés à l'utilisation effective du congé parental et ceux liés au droit légal et au financement. En effet, les dispositions légales relatives à la durée d'indemnisation et à la protection contre le licenciement ont une influence sur le nombre de mères qui reprennent leur ancien poste après la naissance. Le fait de répartir davantage les risques liés à la parentalité entre les deux sexes, au lieu de les faire peser sur l'un d'entre eux comme c'est le cas jusqu'à présent, contribue également à réduire les éventuelles inégalités de traitement entre les mères et les pères sur le marché du travail.

4 Bilan de l'étude

S'il est possible d'estimer les coûts de l'introduction d'un modèle concret de congé parental sur la base des congés existants, les bénéfiques, qui peuvent se manifester sur plusieurs décennies, restent au contraire difficilement quantifiables. Parallèlement, il faut noter que les coûts liés à la parentalité sont d'ores et déjà bien réels. La plupart d'entre eux sont supportés directement par les familles, en particulier par les mères, et par les entreprises, mais ils se répercutent aussi indirectement sur les coûts de la santé et les dépenses sociales.

Les résultats du rapport de recherche le montrent : une réforme du système actuel pourrait avoir divers effets positifs et négatifs suivant la manière dont elle est conçue.

4.1 Thèses relatives aux conséquences des deux modèles de congé parental étudiés

Pour les deux modèles de congé parental étudiés, le rapport de recherche met notamment en évidence les effets potentiels suivants, tant positifs que négatifs. Dans le rapport, ces effets sont résumés dans un modèle d'impact représenté par un graphique.

Tout d'abord, un congé parental aurait un impact positif sur la santé des mères, notamment en réduisant la charge qu'elles assument. Par ailleurs, la possibilité pour les parents de passer plus de temps avec leurs enfants influencerait positivement le développement de ces derniers, en particulier si le congé dure moins d'un an. La prise d'un congé par l'autre parent favoriserait en outre une répartition plus égalitaire de la garde des enfants et des tâches ménagères, même à long terme. Ainsi, la relation entre l'enfant et l'autre parent serait renforcée, du moins pendant la durée du congé. Le congé parental pourrait également influencer la stabilité du couple et le désir d'enfant, même si les résultats ne sont pas catégoriques à ce sujet. Un congé plus long, allant jusqu'à six mois pour les mères, favoriserait le maintien de ces dernières sur le marché du travail et les encouragerait ainsi à conserver une activité lucrative. Cet impact serait renforcé si l'autre parent prenait également un congé, ce qui pourrait se répercuter positivement sur le revenu de la mère. En favorisant le maintien des mères sur le marché du travail, on réduirait aussi le taux de rotation du personnel dans les entreprises ainsi que les différences, en termes d'avantages et d'inconvénients pour l'employeur, entre les entreprises qui proposent volontairement un congé parental et celles qui ne le font pas. Toutefois, il deviendrait plus difficile, en particulier pour les petites entreprises, de devoir compenser d'une manière ou d'une autre l'absence prolongée d'une employée ou d'un employé. Selon l'état actuel des connaissances, le

congé parental n'aurait pas d'influence sur l'activité lucrative de l'autre parent, mais pourrait temporairement faire baisser son revenu à court et à moyen termes. Par ailleurs, le besoin de financement supplémentaire entraînerait une augmentation des charges salariales. Ces divers effets étant en partie opposés et interdépendants, une analyse plus approfondie serait nécessaire pour estimer l'effet global du congé parental sur la valeur ajoutée, l'emploi, l'évolution démographique et les recettes fiscales. En ce qui concerne les bénéfices dus aux coûts évités, on peut citer en particulier la réduction des dépenses liées à la santé, aux prestations sociales et à l'éducation ; toutefois, les connaissances actuelles ne permettent pas de s'avancer sur ce sujet. Le fait que l'autre parent bénéficie d'un congé plus long permettrait aussi à la mère de s'investir davantage dans son travail ou dans d'autres domaines extérieurs à la famille, tels que la politique ou le bénévolat, ce qui contribuerait à promouvoir l'égalité des sexes. Cependant, il n'est actuellement pas possible d'évaluer les potentiels effets positifs du congé parental en matière d'égalité sur le marché de l'emploi. L'ampleur de ces effets dépendrait non seulement de la forme concrète que prendrait le congé, mais aussi de nombreux autres facteurs, tels que les conditions de l'accueil institutionnel des enfants.

D'autres analyses approfondies seront nécessaires pour évaluer les nombreux effets cités ; toutefois, cette évaluation ne pourra pas exclusivement reposer sur des critères scientifiques. Pour pouvoir comparer les effets positifs et négatifs notamment intangibles, à savoir ceux qui ne peuvent pas facilement être chiffrés ou exprimés en termes monétaires (voir ch. 3.2.1), et faire ainsi le bilan de tous les coûts et bénéfices, il est nécessaire de procéder au préalable à la pondération des différents effets dans le cadre du processus politique. En effet, seule une définition claire de cette pondération permettra de représenter de façon adéquate dans une analyse les nombreux coûts et bénéfices du congé parental.

5 Conclusions du Conseil fédéral

Le congé parental fait partie des mesures susceptibles d'aider les familles à mieux concilier vie familiale et activité professionnelle. Il peut lever certains obstacles au maintien de l'activité professionnelle et ainsi réduire l'écart entre la répartition souhaitée et la répartition effective du travail rémunéré et non rémunéré entre les parents. Comme la répartition à long terme entre travail rémunéré et non rémunéré au sein du couple se joue au moment de la naissance, les congés liés à la naissance peuvent jouer un rôle important dans l'équilibre entre vie familiale et activité professionnelle. Au vu de la situation sur le marché du travail, il apparaît essentiel d'exploiter davantage le potentiel de la main-d'œuvre féminine. Parallèlement, il faut noter que les coûts liés à la parentalité sont d'ores et déjà bien réels. La plupart d'entre eux sont supportés directement par les familles, en particulier par les mères, et par les entreprises ou se répercutent indirectement sur les coûts de la santé et les dépenses sociales.

En vertu de la Constitution, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de prendre en considération les besoins des familles. Au cours des dernières décennies, elle s'est beaucoup impliquée dans ce domaine. On peut notamment citer le programme d'impulsion pour l'encouragement de l'accueil extrafamilial,

le congé pour la prise en charge d'un enfant gravement atteint dans sa santé, le congé de l'autre parent, le congé d'adoption, l'augmentation de la déduction fiscale pour les frais de garde des enfants par des tiers, les allocations familiales pour les mères au chômage (3^e révision de la loi sur les allocations familiales), la réforme des prestations complémentaires, la nouvelle législation en matière d'entretien de l'enfant, les indemnités journalières pour le parent survivant, l'augmentation du supplément pour soins intenses ou encore l'extension des bonifications pour tâches d'assistance. Dans le domaine de la politique familiale, la Confédération s'engage pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (voir Rapport sur les familles 2017 et stratégie Égalité 2030). Par ailleurs, la question de savoir si et comment le programme d'impulsion pour l'encouragement de l'accueil extrafamilial doit être pérennisé et adapté à des formes d'encouragement plus actuelles (iv. pa. 21.403) est débattue au Parlement. La proposition en cours d'examen prévoit de réduire les coûts incombant aux parents en introduisant une allocation de garde dans la loi sur les allocations familiales (LAFam).

Outre les coûts et les bénéfices décrits dans l'étude, on peut également s'attendre à diverses autres conséquences. Pour les entreprises qui proposent aujourd'hui déjà un congé parental (plus long), l'inscription d'un tel congé dans la loi entraînerait des effets d'aubaine. Par ailleurs, les absences prolongées des collaborateurs engendreraient pour les entreprises des coûts indirects potentiellement importants, pouvant atteindre le double, voire le quadruple de ceux des APG⁷⁸. Cependant, il faut tenir compte du fait qu'aujourd'hui déjà, selon les chiffres de l'OFS, les mères qui conservent une activité lucrative ne reprennent le travail que six mois après la naissance en moyenne⁷⁹. Ces absences plus longues que le congé de maternité doivent être organisées au cas par cas, ce qui accroît le travail de planification et le taux de fluctuation⁸⁰. L'augmentation des charges salariales nécessaire au financement aurait en outre un impact négatif sur le marché du travail (effets dissuasifs sur l'emploi et frais plus élevés pour les salariés et les employeurs). Toutefois, un modèle concret de congé parental favorisant le maintien à long terme des mères sur le marché du travail contribuerait grandement à lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. De plus, la hausse des cotisations aux APG (qui s'élèvent actuellement à 0,5 % du revenu brut et, dans le cas des salariés, sont payées à 50 % par l'employeur) aurait pour effet une redistribution de fonds des salariés et des entreprises au profit des familles. Au cours des dernières décennies, le marché du travail a évolué ; ce changement s'est accompagné d'une réduction des inégalités entre les sexes, tant en ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative que le revenu réalisé. Selon des recherches récentes, une grande partie des inégalités restantes sont dues au fait que, en raison des schémas sociaux, la parentalité n'a pas le même impact sur les

⁷⁸ Pour un exemple d'identification et de calcul de tels coûts, voir l'[Analyse d'impact de la réglementation relative à l'extension des absences professionnelles de courte durée dues à la prise en charge d'un proche et au congé pour tâches d'assistance destiné aux parents d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave](#) (chap. 4.2.3, « Indirekte Kosten » ; en allemand avec [résumé](#) en français).

⁷⁹ Office fédéral de la statistique 2021 : Les familles en Suisse. Rapport statistique, p. 30. Consultable sur : www.bfs.admin.ch > Statistiques > Population > Familles.

⁸⁰ Brenøe A. A. 2023 : Is Parental Leave Costly for Firms and Coworkers? Université de Zurich, URPP Equality of Opportunity Discussion Paper Series n° 11, Janvier 2023.

hommes et les femmes. On surestime donc parfois l'effet des mesures de politique familiale prises pour réduire ces différences⁸¹.

Pour parvenir à une évaluation adéquate des coûts et des bénéfices du congé parental, il faudrait non seulement comparer des modèles concrets, mais aussi définir précisément les objectifs attendus de ce congé. Seule une pondération claire de ces objectifs permet de mettre en relation et d'évaluer les coûts et les bénéfices d'un modèle de congé parental donné, d'autant que ceux-ci ne peuvent pas être entièrement chiffrés ou exprimés en termes monétaires. Ce faisant, il faut tenir compte du fait que le congé parental n'est pas nécessairement la mesure la plus efficace ni dès lors la plus appropriée pour répondre à tous les objectifs mentionnés dans le rapport de recherche, notamment en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le soutien financier à l'accueil extrafamilial, par exemple, est plus efficace et économique que les modèles de congé parental étudiés⁸².

La diversité des effets des différents modèles décrits dans le rapport souligne l'importance de la conception concrète du congé parental. Ainsi, un congé permettant à la mère de s'absenter du marché du travail pendant plus de six mois a un effet moins positif sur la poursuite d'une activité lucrative, sur la discrimination en matière de salaire et de promotion et sur le taux de rotation du personnel dans les entreprises qu'un congé de moins de six mois et de même durée pour les deux parents. L'aménagement du congé parental pourrait donc être adapté en définissant clairement au préalable les objectifs à atteindre.

Le rapport de recherche reprend et répond à des demandes essentielles du postulat. Il existe désormais une base solide pour réaliser une analyse coûts-bénéfices d'un modèle de congé parental concret et de ses effets escomptés.

⁸¹ Kleven, Henrik, Landais, Camille, Posch, Johanna, Steinhauer, Andreas, Zweimüller, Josef 2024 : Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16 (2), p. 110-49.

⁸² Olivetti, Claudia, Petrongolo, Barbara 2017 : The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31 (1), p. 205-30.

Annexe

Texte du postulat

21.3961

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices).

Texte déposé le 23 juin 2021

Le Conseil fédéral est chargé de présenter une analyse économique globale coûts-bénéfices des différents modèles de congé parental. Cette analyse comprendra une simulation et une estimation des conséquences économiques à long terme de chaque modèle. Les expériences faites à l'étranger (Islande, Suède, Allemagne, etc.) seront prises en considération.

Une minorité de la Commission (Aeschi Thomas, Amaudruz, de Courten, Dobler, Glarner, Herzog Verena, Hess Lorenz, Rösti, Schläpfer, Silberschmidt) propose de rejeter le postulat.

Développement

Aujourd'hui, il est notoire que des investissements accrus de la part des pouvoirs publics dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants sont bénéfiques. D'ailleurs, une analyse économique globale établie par l'institut BAK Basel montre que ces investissements entraînent une hausse de l'activité lucrative, chez les femmes en particulier, et une augmentation du niveau d'instruction des enfants, qui exercent par la suite des métiers mieux rémunérés ; de plus, l'économie dans son ensemble profite d'un PIB en constante augmentation (+3,25 milliards de francs par an).

En ce qui concerne le congé parental, on peut formuler des hypothèses tout aussi positives à la lumière des mesures prises par d'autres pays. La Suisse est cependant le pays d'Europe le moins favorable aux familles, selon une étude de l'Unicef publiée en 2019. Sont notamment critiqués le coût élevé de l'accueil extrafamilial pour enfants et la brièveté des congés de maternité et de paternité.

Il n'existe pas encore en Suisse d'étude économique qui compare le statu quo avec d'autres modèles et qui simule la solution qui serait la plus judicieuse sur le plan économique. On pourrait par exemple se pencher sur la question de savoir si un congé parental réparti à parts égales (au lieu de congés liés à une naissance) ou un congé parental tel que celui qui est proposé par la COFF seraient plus intéressants que le statu quo, aussi pour l'économie dans son ensemble.

Afin que le Parlement et les commissions compétentes en la matière puissent mettre en œuvre une politique basée sur des données probantes, qui s'appuie sur les conséquences économiques générales à long terme de telle ou telle mesure, il y a lieu de

procéder à une analyse qui porte, outre sur les coûts (déjà discutés en détail), sur une estimation des avantages à considérer (p. ex. la modification escomptée des taux d'occupation des femmes et des hommes, les effets sur les recettes fiscales, les assurances sociales, en particulier la prévoyance vieillesse et les prestations complémentaires, et l'aide sociale, ainsi que l'amortissement des frais de formation).

Pour comparer, il faudrait au moins analyser, à côté du statu quo, un modèle égalitaire (un congé de paternité égal à celui qui est prévu par l'assurance maternité, soit le remplacement de la solution en vigueur par un congé équivalent pour les deux parents, p. ex. 14 ou 18 semaines chacun), un congé parental complémentaire prévoyant des parts obligatoires et une date d'expiration, et un congé modulable, à se répartir librement. Le congé de maternité n'est pas remis en question.

Proposition du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2021

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.