



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Politique familiale

Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération

Rapport du Conseil fédéral en réponse
au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille »
déposé le 20 mars 2013

20 mai 2015

Résumé

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse au postulat « Politique de la famille » déposé le 20 mars 2013 par le conseiller national Manuel Tornare. Chargé de se prononcer sur la politique familiale à la suite du refus par les cantons, lors de la votation populaire du 3 mars 2013, de l'article constitutionnel sur la famille le Conseil fédéral est invité à y définir ses objectifs de politique familiale, en particulier ceux concernant les incitations financières pour l'accueil extrafamilial des enfants et pour la création de places de garde supplémentaires dans les institutions de la petite enfance. Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral avait proposé l'adoption de cette intervention parlementaire et s'était déclaré prêt à rédiger un rapport sur les possibilités de développer la politique familiale suisse dans le cadre de la répartition actuelle des compétences. Le rapport devait porter sur les priorités et les objectifs de la politique familiale, ainsi que sur les instruments et les mesures qui permettent de les réaliser. Le Conseil national a adopté le postulat le 27 septembre 2013.

Le présent document décrit la situation actuelle des familles et offre un aperçu de la politique de la famille menée en Suisse. Il aborde les défis auxquels fait face la politique familiale de la Confédération et dresse un état des lieux des possibilités d'action dans le cadre de la répartition des compétences définie par la Constitution. Il établit la situation de fait, les défis et les possibilités d'action dans les quatre domaines politiques suivants :

- sécurité matérielle des familles,
- conciliation vie familiale et vie professionnelle,
- droit de la famille et
- soutien aux familles.

Parmi les possibilités d'action devant être approfondies, le présent document retient trois mesures. Premièrement, la création d'une base légale permettant à la Confédération de prendre des mesures de soutien afin d'étendre l'offre de structures d'accueil extrafamilial et de mieux l'adapter aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle. Deuxièmement, l'institution d'un droit légal de réduire le taux d'occupation après la naissance d'un enfant. Et troisièmement, l'introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources afin de garantir la sécurité matérielle des familles et de lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles. Le présent rapport sert de base à une discussion documentée sur les possibilités de développement de la politique familiale.

Il a été adopté en même temps que les rapports du Département fédéral des finances (DFF) sur l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants et sur les crédits d'impôt.

Sommaire

1	Contexte	1
1.1	Postulat Tornare 13.3135 « Politique de la famille »	1
1.2	Contenu et structure du rapport.....	1
2	La politique familiale suisse : répartition des compétences et actualité	2
2.1	Répartition des compétences	2
2.2	Actualité de la politique familiale	3
3	Les nouvelles formes de vie familiale	5
4	Objectifs stratégiques de la politique familiale du Conseil fédéral	8
5	Domaines et possibilités d'action	9
5.1	Sécurité matérielle des familles et lutte contre la pauvreté des familles	9
5.1.1	Etat des lieux et défis.....	9
5.1.2	Possibilités d'action	11
5.2	Promotion de la conciliation vie familiale et vie professionnelle	15
5.2.1	Etat des lieux et défis.....	15
5.2.2	Possibilités d'action	16
5.3	Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels	19
5.3.1	Etat des lieux et défis.....	19
5.3.2	Possibilités d'action	20
5.4	Soutien aux familles	20
5.4.1	Etat des lieux et défis.....	20
5.4.2	Possibilités d'action	21
5.5	Tableau synoptique des possibilités d'action de la Confédération en matière de politique familiale	22
6	Conclusion	23
7	Prochaines étapes	24
Annexes		25
Annexe 1 :	postulat Tornare (13.3135)	25
Annexe 2 :	initiatives populaires et interventions parlementaires concernant des thèmes particuliers de la politique familiale (pendantes ou transmises ; état au 31 mars 2015)	26

1 Contexte

1.1 Postulat Tornare 13.3135 « Politique de la famille »

Le 20 mars 2013, le conseiller national Manuel Tornare a déposé un postulat intitulé « Politique de la famille » (13.3135, cf. annexe 1) qui charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur la politique familiale à la suite du refus par les cantons, lors de la votation populaire du 3 mars 2013, de l'article constitutionnel sur la famille. Le Conseil fédéral est invité à y définir ses objectifs de politique familiale, en particulier ceux concernant les incitations financières pour l'accueil extrafamilial des enfants et pour la création de places de garde supplémentaires dans les institutions de la petite enfance. Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a proposé l'adoption de cette intervention parlementaire et s'est déclaré prêt à rédiger un rapport portant sur les priorités et les objectifs de la politique familiale suisse, ainsi que sur les instruments et les mesures qui permettent de les réaliser. Le Conseil national a adopté le postulat le 27 septembre 2013.

1.2 Contenu et structure du rapport

Le présent rapport dépeint la situation actuelle des familles et offre un aperçu de la politique de la famille menée en Suisse. Il aborde les défis auxquels fait face la politique familiale de la Confédération et dresse un état des lieux des possibilités d'action dans le cadre de la répartition actuelle des compétences définie par la Constitution.

Ce faisant, il renonce à présenter une analyse globale des données statistiques dans la description de la situation actuelle des familles en Suisse et des mutations qui la traversent, car ces informations ressortiront du « Troisième rapport sur la situation des familles en Suisse » que le Conseil fédéral présentera en réponse au postulat Meier-Schatz (12.3144). Le Conseil fédéral adoptera vraisemblablement au cours du premier trimestre 2017 ce rapport statistique très complet, qui englobera les données statistiques les plus récentes au sujet des familles en Suisse.

2 La politique familiale suisse : répartition des compétences et actualité

2.1 Répartition des compétences

La politique familiale suisse repose sur les principes du fédéralisme et de la subsidiarité, ce que traduit l'art. 116, al. 1 de la Constitution fédérale¹, dénommé article sur la famille :

« Art. 116 Allocations familiales et assurance-maternité

¹ *Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.*

² *Elle peut légiférer sur les allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation en matière d'allocations familiales.*

³ *Elle institue une assurance-maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de cotiser les personnes qui ne peuvent bénéficier des prestations d'assurance.*

⁴ *Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance-maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons. »*

La deuxième phrase de l'alinéa 1 attribuée à la Confédération une compétence de soutien. Autrement dit, en matière d'encouragement de la famille, la Confédération est habilitée à légiférer uniquement pour soutenir des mesures de tiers (cantons, communes, organisations privées). C'est dans ce contexte qu'elle a édicté la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants² (incitations financières), qui porte sur un thème fondamental de la politique familiale – la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle – et lui permet d'allouer des aides au démarrage à des tiers créant des places d'accueil. C'est également en se fondant sur cette base constitutionnelle que la Confédération verse des subventions aux associations faïtières des organisations familiales pour les services et conseils qu'elles offrent.

Les al. 2 à 4 de l'article sur la famille sont consacrés à la *redistribution horizontale*, soit aux prestations qui varient en fonction de la composition des familles et non de leur revenu. Ces deux dispositions permettent à la Confédération de régler les allocations familiales et l'assurance-maternité. Les deux actes fédéraux qui reposent sur ces dispositions confèrent aux cantons des compétences étendues. La loi sur les allocations³ (2009) se contente de fixer les montants minimaux des allocations familles et laisse les cantons libres de définir les montants effectifs dans leur propre législation. De même, pour l'allocation de maternité relevant du régime d'allocation pour perte de gain (2005), les cantons peuvent prévoir l'octroi d'une indemnité journalière plus élevée que le montant maximal fixé dans la loi sur les allocations pour perte de gain⁴, prolonger la durée de l'indemnisation et instaurer une allocation d'adoption (pour autant que le financement soit indépendant du régime des APG).

Le système d'imposition de la famille s'inscrit dans la même logique : les cantons disposent d'une marge de manœuvre significative pour façonner cet autre instrument essentiel de la redistribution des charges familiales. En effet, la Confédération se contente de poser les règles du jeu sur la base des art. 127 et 129 Cst. : imposition commune des couples mariés⁵, taxation

¹ Cst. ; RS 101

² RS 861

³ Loi sur les allocations familiales, LAFam ; RS 836.2

⁴ Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, LAPG ; RS 834.1

⁵ Le principe de l'imposition du couple ne figure cependant que dans la loi : art. 9, al. 1, de la loi fédérale sur l'imposition fédérale directe (LIFD ; RS 642.11), art. 3, al. 3, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14). Si l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » devait être acceptée, ce principe serait ancré dans la Constitution.

selon la capacité économique et énumération exhaustive des déductions que les cantons peuvent accorder, sans définir leur montant.

La redistribution des charges familiales passe également par une *redistribution verticale*, qui comprend des allègements ou des prestations sous condition de ressources pour les familles. Ici encore, c'est aux cantons et aux communes qu'il revient de déterminer qui doit en bénéficier : prestations complémentaires pour les familles, subventions pour l'accueil extrafamilial des enfants, bourses, avances sur contributions d'entretien (ACE), réductions de primes, etc.

Fournir à la population des logements (abordables) fait également partie des objectifs sociaux que la Confédération et les cantons soutiennent à titre subsidiaire⁶. La Confédération s'emploie en particulier à promouvoir les logements d'utilité publique et à soutenir l'abaissement du coût du logement, la Constitution précisant qu'elle prend à cet égard notamment en considération les intérêts des familles⁷. En outre, la Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer⁸. La situation de logement est un des axes clés de la couverture des besoins matériels fondamentaux.

A l'heure actuelle, les nombreux instruments des redistributions horizontale et verticale à l'échelle nationale, cantonale et communale ne sont ni coordonnés ni évalués. Pour combattre la pauvreté des familles, le Conseil fédéral a adopté le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (2014-2018), qui a notamment pour objectif d'évaluer les mesures prises en faveur des familles défavorisées, en étudiant le cas de certains cantons et communes⁹.

Dans le domaine du droit de la famille, la Confédération dispose d'une compétence législative étendue (art. 122, al. 1 Cst.). Les dispositions sur le mariage, la parenté et la protection des adultes sont contenues dans le Code civil¹⁰. Les cantons sont compétents pour l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil, sauf disposition contraire de la loi (art. 122, al. 2 Cst.).

2.2 Actualité de la politique familiale

La politique familiale revêt une importance majeure dans le débat politique, ce qui n'est pas surprenant puisqu'elle affecte directement, d'une manière ou d'une autre, la grande majorité des électeurs et qu'elle alimente leur conception – souvent chargée d'émotion et d'idéologie – du rôle que doit jouer l'Etat vis-à-vis de la famille.

Il n'est donc pas surprenant que les quatre principaux partis suisses lui réservent une place de choix : trois d'entre eux ont adopté leurs propres prises de position au sujet de la politique familiale¹¹ et le quatrième consacre un chapitre entier de son programme à la famille¹².

Autre indice de l'importance des préoccupations familiales : le nombre d'interventions parlementaires pendantes et d'initiatives populaires non encore soumises au vote, qui

⁶ Art. 41, al. 1, let. e, Cst.

⁷ Art. 108 Cst.

⁸ Art. 109 Cst.

⁹ www.contre-la-pauvrete.ch/thèmes/pauvreté_des_familles/ (consulté le 31.3.2015).

¹⁰ CC ; RS 210

¹¹ Cf. Parti socialiste (PS) : Quand les enfants comptent. Conception de la politique familiale du Parti socialiste suisse. Edition revue complètement et actualisée en mai 2002, <http://www.sp-ps.ch/fr/dossiers/politique-familiale> (consulté le 31.3.2015) ; PRD Les Radicaux : Pour une politique familiale libérale, porteuse de chances et favorisant la croissance. Papier de position du PRD Suisse, adopté par l'assemblée des délégués du PRD Suisse le 12.4.2002 à Hergiswil (NW), <http://www.plr.ch/images/stories/Dokumente/papiersdeposition/politique%20familiale%202.pdf> (consulté le 31.3.2015) ; Parti démocrate-chrétien (PDC) : Renforcer les familles ! Résolution, adoptée par le Congrès du PDC suisse du 20.8.2011 à Wil (SG), http://www.pdc.ch/fileadmin/Bund_FR/downloads/resolutions/11-08-20_res_familien_staerken_f.pdf (consulté le 31.3.2015).

¹² Cf. Union démocratique du centre (UDC) : UDC – le parti de la Suisse. Programme du parti 2011-2015 http://www.udc.ch/fr/assets/File/positions/parteiprogramm/svp_parteiprogramm_f.pdf (consulté le 31.3.2015).

concernent des questions liées à la politique familiale et dont une liste se trouve à la fin du présent rapport (cf. annexe 2).

En 2013 déjà, les électeurs ont été appelés à se prononcer sur deux projets relatifs à la politique familiale : l'arrêté fédéral sur la politique familiale (nouvel article constitutionnel sur la politique familiale¹³) d'une part, l'initiative « Pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants »¹⁴ d'autre part. Les deux projets ont été rejetés. La votation sur l'initiative « Aider les familles ! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt » a eu lieu le 8 mars 2015¹⁵. L'initiative a été rejetée par une vaste majorité de 75,4 % des voix et par tous les cantons¹⁶. Une autre initiative populaire ayant trait à la famille doit encore être traitée. Le texte « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » est en cours de délibération aux Chambres¹⁷.

Au cours de la décennie passée, exception faite de l'imposition de la famille, la politique familiale de la Confédération s'est développée uniquement au gré des projets du Parlement : incitations financières (2003), allocation de maternité (2005), allocations familiales (2009/2013), (échec de) l'article constitutionnel sur la politique familiale (2013).

Après le refus par les cantons, lors de la votation populaire du 3 mars 2013, du nouvel article constitutionnel sur la famille, qui ambitionnait d'étendre les compétences de la Confédération dans le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ce sont pour l'essentiel les cantons et les communes qui restent compétents en la matière.

¹³ Votation populaire du 3.3.2013 sur l'article constitutionnel sur la politique familiale.

¹⁴ Votation populaire du 24.11.2013 sur l'initiative populaire « Déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants ».

¹⁵ cf. <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/dossiers/steuerfrei/Seiten/default.aspx> (consulté le 31.3.2015).

¹⁶ cf. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2015/00.html> (consulté le 31.3.2015).

¹⁷ Numéro de dossier 13.085, cf. <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis404.html> (consulté le 31.3.2015).

3 Les nouvelles formes de vie familiale

Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société¹⁸. Ce sont les relations entre les générations qui sont au cœur de la définition, le mariage n'étant pas une condition constitutive de la famille. Ainsi, on considère comme familles les concubins qui vivent avec des enfants, les familles monoparentales, les familles recomposées¹⁹ et les familles arc-en-ciel²⁰.

Ces dernières décennies, les modes de vie familiale se sont profondément transformés.

- **Constitution plus tardive de la famille** : tant les femmes que les hommes sont toujours plus âgés au moment de fonder une famille. Cette évolution se reflète en particulier dans l'âge moyen de plus en plus élevé des femmes à la naissance de leur premier enfant : en quarante ans, cet âge moyen est passé de 25,3 ans (1971) à 30,6 ans (2013)²¹. Dans la même période, l'âge des pères à la naissance de leur premier enfant a également augmenté, même si cette tendance est moins marquée que chez les femmes. La prolongation des formations et le début plus tardif de la vie professionnelle sont les principaux facteurs qui expliquent cette évolution.
- **Recul du nombre de naissances** : avec la fin du baby-boom dans les années 1960, le nombre moyen d'enfants par femme a fortement baissé. En 1964, l'indicateur conjoncturel de fécondité²² était de 2,7 enfants par femme, tandis qu'il est actuellement (2013) de 1,52 enfant en moyenne²³. Le niveau de remplacement des générations est atteint avec un taux moyen de 2,1 enfants par femme²⁴. Les premiers résultats de l'enquête sur les familles et les générations 2013 publiés par l'OFS le 24 mars 2015 montrent un clivage évident entre le souhait d'enfant et la réalité²⁵. Si la plupart des jeunes femmes, indépendamment de leur niveau de formation, souhaitent avoir deux (62 %), voire trois enfants ou plus (29 %), 20 % d'entre elles restent sans enfant ou n'en ont qu'un seul (16 %). Ce sont les femmes diplômées des hautes écoles qui restent le plus souvent sans enfant (30%). Le faible taux de natalité a plusieurs causes. D'une part, la valeur accordée à la famille et aux enfants a changé. D'autre part, la constitution plus tardive de la famille, la difficulté de concilier famille et travail, ainsi que les coûts directs et indirects liés aux enfants ont contribué à une généralisation des petites familles ne comptant pas plus de deux ou trois enfants²⁶.

¹⁸ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) : Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015, août 2009 (Lignes stratégiques COFF), p. 12, cf. http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_SL_2015_130KB.pdf (consulté le 31.3.2015).

¹⁹ Une famille recomposée est une famille vivant avec des enfants dont un au moins est issu d'une précédente union.

²⁰ L'association faitière des familles arc-en-ciel définit la famille arc-en-ciel de la manière suivante : « Le terme de familles arc-en-ciel désigne une famille dans laquelle un parent, au moins, est homosexuel, bisexuel ou trans*. » www.famillesarcenciel.ch (consulté le 31.3.2015)

²¹ Cet indicateur tient uniquement compte des femmes mariées et de la première naissance au sein du couple. Office fédéral de la statistique (OFS) : statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT), 1971-2013, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02/06.html> (consulté le 31.3.2015)

²² L'indicateur conjoncturel de fécondité exprime le nombre moyen d'enfants par femme qui serait soumise à chaque âge durant sa vie féconde, aux conditions de fécondité observées durant l'année considérée. OFS : cf. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/02/05.html (consulté le 31.3.2015).

²³ OFS : statistique de l'« indicateur conjoncturel de fécondité et remplacement des générations, 1876-2013 », <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02/05.html> (consulté le 31.3.2015)

²⁴ On parle de remplacement des générations quand le nombre de filles dans la génération des enfants est égal au nombre de femmes dans la génération des parents. cf. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02/05.html> (consulté le 31.3.2015).

²⁵ cf. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/new/nip_detail.html (consulté le 31.3.2015)

²⁶ cf. François Höpflinger Ehe und Familie im Wandel. West- und nordeuropäische Entwicklung – als Ausnahmeentwicklung, pp. 6 ss (en allemand, dernière mise à jour : November 2011), www.hoepflinger.com/ftop/Wandel-der-Familien.pdf (consulté le 31.3.2015).

- **Changement de la conception du mariage** : le mariage est de moins en moins conçu comme une communauté de vie indissociable, avec une répartition traditionnelle des tâches entre l'homme et la femme. Cette vision du couple a été remplacée par un modèle partenarial mettant l'accent sur l'intimité et l'individualité de l'un et de l'autre²⁷. Outre la famille classique (couple marié avec enfants), de nouvelles formes de communautés sont apparues, comme le concubinage avec enfants²⁸. Le changement de la façon de concevoir le mariage se traduit aussi dans l'augmentation du nombre de divorces et de naissances hors mariage. Le taux de divorce a beaucoup progressé ces dernières décennies. L'indicateur conjoncturel de divortialité, qui se situait à 15,4 % en 1970, atteint aujourd'hui 41,9 %²⁹. L'essor de l'activité professionnelle des femmes et leur indépendance économique accrue³⁰, ainsi que la libéralisation du droit du divorce³¹ comptent parmi les facteurs qui ont favorisé ce développement. La majorité des enfants continuent de naître au sein de couples mariés, mais le nombre de naissances hors mariage a plus que quintuplé depuis 1970. En 2012, 18,3 % des mères étaient célibataires à la naissance de leur enfant et 2,7 % étaient divorcées³².
- **Participation accrue des mères au marché du travail** : la participation des mères au marché du travail a clairement augmenté. Depuis le début des années 1990, la part des mères exerçant une activité lucrative tout en ayant un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans est passée de 60,3 % en 1992 à 78,9 % en 2013³³. La majorité de ces mères (79 %) travaille à temps partiel. Ces réalités expliquent l'importance accrue des offres d'accueil extrafamilial des enfants et des questions liées à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Si la proportion des pères qui assument des tâches au sein de la famille a légèrement augmenté ces dernières années, elle reste pourtant faible. Seule une minorité des couples se partagent les tâches ménagères et familiales de manière équitable.
- **Pluralisation des formes de vie familiale** : l'augmentation du nombre des divorces engendre une hausse du nombre de familles monoparentales et recomposées. Entre 1970 et 2012, le nombre de ménages monoparentaux avec des enfants de moins de 18 ans est passé de 43 000 à 104 000³⁴. 86 % des parents élevant seuls des enfants étaient des femmes en 2012³⁵. L'augmentation du nombre de familles recomposées n'est pas recensée par les statistiques, d'autant plus que les formes des familles recomposées, leur

²⁷ cf. François Höpflinger Ehe und Familie im Wandel. West- und nordeuropäische Entwicklung – als Ausnahmeentwicklung, pp. 9 ss (en allemand, dernière mise à jour : Novembre 2011), www.hoepflinger.com/fhtop/Wandel-der-Familien.pdf (consulté le 31.3.2015).

²⁸ Concernant la répartition des ménages avec enfants, cf. OFS : statistique des « Ménages familiaux avec enfants selon le type, en 2012 » <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/key/01/06.html> (consulté le 31.3.2015).

²⁹ L'indicateur conjoncturel de divortialité indique la proportion de mariages dissous par divorce aux conditions de divortialité observées durant l'année considérée. cf. OFS : statistique des « Indicateurs des mariages et des divorces en Suisse, 1970-2013 », www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/06/03.print.html (consulté le 31.3.2015).

³⁰ cf. François Höpflinger Ehe und Familie im Wandel. West- und nordeuropäische Entwicklung – als Ausnahmeentwicklung, pp. 8 ss (en allemand, dernière mise à jour : Novembre 2011), www.hoepflinger.com/fhtop/Wandel-der-Familien.pdf (consulté le 31.3.2015).

³¹ Cf. Ingeborg Schwenzer : Familienrecht und gesellschaftliche Veränderungen. Expertise en réponse au postulat Fehr (12.3607) « Code civil, Pour un droit de la famille moderne et cohérent », Bâle : 2013, p. 6, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/veranstaltungen/familienrecht.html> (en allemand, consulté le 31.3.2015).

³² OFS : « Naissances vivantes selon l'état civil de la mère, 1970-2013 », <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02/03.html> (consulté le 31.3.2015).

³³ OFS : statistique de la « Participation des mères et des pères au marché de l'emploi en fonction de l'âge du dernier né », <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit01.html> (consulté le 31.3.2015).

³⁴ OFS : Recensement de la population 1970-2000, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/einelternfamilien.html (consulté le 31.3.2015).

³⁵ OFS : Recensement de la population 1970-2000, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas/familien_und_haushaltsformen/allein_erziehende_muetter.print.html (consulté le 31.3.2015).

composition et les liens parentaux qu'on y trouve sont très divers. L'une de ces formes sont les familles arc-en-ciel, au sujet desquelles il n'existe aucune donnée statistique fiable³⁶. La propagation de nouvelles formes de vie familiale a relégué au second plan la notion de famille « normale ».

Ce changement profond des formes de vie familiale au cours des dernières décennies est lié aux conditions générales de la société et de l'économie qui ont aussi évolué et qui continuent de le faire et d'influencer ainsi la vie des familles. A l'inverse, le rôle et les fonctions que la société attribue aux familles sont, quant à eux, restés inchangés. Les tâches fondamentales de la famille sont notamment la sécurité économique, l'éducation des enfants, le soutien mutuel, ainsi que la création et le maintien des relations intergénérationnelles.

Cette coexistence de mutations profondes des formes de vie familiale et d'une constance des attentes de la société envers la famille d'autre part engendre de nouveaux défis pour la politique familiale. Cette dernière doit établir les conditions générales qui permettent aux familles de remplir le rôle qu'on leur confie. S'agissant de la sécurité matérielle, la société demande aux familles de subvenir elles-mêmes à leurs besoins vitaux. Or, la société et l'économie doivent créer les conditions générales nécessaires pour que les familles puissent remplir cette exigence. Vu la multitude des facteurs qui influent sur la politique familiale, il est évident qu'elle revêt un caractère transversal par excellence. En effet, l'action gouvernementale dans les domaines politiques les plus divers a une incidence sur les familles, ce qui explique la multitude et la diversité des défis que doit relever la politique de la famille.

³⁶ cf. OFS : statistique des « Ménages familiaux avec enfants selon le type, en 2012 », <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/key/01/06.html> (consulté le 31.3.2015).

4 Objectifs stratégiques de la politique familiale du Conseil fédéral

Le rejet de l'article constitutionnel sur la famille lors du référendum du 3 mars 2013 marque un tournant dans la politique familiale suisse. Le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de l'article proposé par le Parlement. A la suite de ce référendum, il doit continuer à développer sa politique familiale en respectant la répartition actuelle des compétences.

Les profondes transformations sociales et sociétales posent cependant des défis de taille aux familles et la politique familiale doit créer le cadre qui leur permet d'y faire face. La stratégie du Conseil fédéral repose sur quatre objectifs centraux :

- *Garantir les bases économiques des familles et éviter la pauvreté des familles*

Les coûts liés aux enfants constituent une charge considérable pour les familles. Ils menacent le bien-être de nombreuses familles et peuvent entraîner des privations, voire la pauvreté. Le Conseil fédéral considère, de ce fait, la sécurité économique des familles et la lutte contre la pauvreté des familles comme des objectifs fondamentaux de la politique familiale.

- *Concilier vie familiale et vie professionnelle*

Aujourd'hui encore, de nombreux obstacles empêchent les familles de concilier activité professionnelle et éducation des enfants. Eliminer rapidement et complètement ces obstacles est l'un des objectifs prioritaires de la politique familiale du Conseil fédéral.

- *Adapter le droit de la famille et le droit des successions aux nouveaux modes de vie familiale*

Le droit de la famille et le droit des successions n'ont pas toujours suivi les mutations des modes réels de vie familiale. Pour le Conseil fédéral, une adaptation continue du droit de la famille et des successions est donc un élément essentiel d'une politique familiale moderne.

- *Soutenir les familles dans l'exercice de leurs fonctions*

Les familles doivent relever des défis spécifiques liés à la vie commune ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités de leurs membres. Pour cela, elles ont besoin de services et de conseils particuliers. Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à ces offres. Il considère comme un objectif prioritaire de la politique familiale le développement de telles offres pour tenir compte des changements sociétaux, familiaux et sociaux.

Le chapitre suivant analyse de plus près ces objectifs centraux en les classant dans des domaines spécifiques. Il comprend un état des lieux des mesures actuelles de la politique familiale, identifie un éventuel besoin d'agir et analyse les possibilités d'action du Conseil fédéral dans le cadre de ses compétences pour chacun de ces domaines.

5 Domaines et possibilités d'action

Le présent chapitre aborde quatre domaines de la politique familiale. Pour chacun de ces domaines, la discussion se déploie en deux temps. Dans un premier temps, elle dresse un état des lieux de la situation des familles, des problèmes rencontrés, ainsi que des mesures et des efforts entrepris pour y remédier. Dans un second temps, elle détaille les possibilités d'action qui s'offrent à la Confédération et précise l'évaluation politique que fait le Conseil fédéral sur chacune d'elles.

5.1 Sécurité matérielle des familles et lutte contre la pauvreté des familles

5.1.1 Etat des lieux et défis

Les coûts générés par les enfants ont une influence marquée sur la situation économique des familles. Sur mandat de l'OFS, une étude – actualisée au printemps 2014 – a calculé les coûts directs (dépenses de consommation supplémentaires liées à la présence d'enfants) que supportent les ménages en Suisse qui élèvent leurs enfants³⁷.

Graphique 1 Coûts directs des enfants en Suisse (2009-2011)

		Coût d'un enfant / mois	Coût d'un enfant / an	Coût de tous les enfants / an
Personne seule avec	1 enfant	1 201	14 412	14 412
Couple avec	1 enfant	942	11 304	11 304
Couple avec	2 enfants	754	9048	18 096
Couple avec	3 enfants	607	7284	21 852

Si les chiffres présentés dans le tableau sont des moyennes, on observe qu'ils varient en fonction du revenu du ménage et de l'âge des enfants. Plusieurs tendances se dégagent : le coût par enfant diminue lorsque le nombre d'enfants dans le ménage augmente ; les ménages aisés dépensent plus pour leur progéniture que les ménages à faibles revenus ; plus l'enfant grandit, plus il coûte cher. En outre, ces données mettent en évidence que, pour nombre de familles de la classe moyenne, les coûts générés par les enfants grèvent considérablement le budget. La statistique de l'OFS citée plus haut indique d'ailleurs que la capacité économique des ménages avec enfant se situe environ 10 à 15 % au-dessous de celle des ménages sans enfant, principalement en raison des frais d'accueil extrafamilial pour enfants, de logement et de formation. Or la charge de ces trois facteurs devrait encore s'alourdir, respectivement en raison de la hausse des exigences de qualité pour les places d'accueil (encouragement précoce), des loyers élevés – en particulier en zone urbaine –, et de l'allongement de la durée des études comme de la part croissante des études et formations professionnelles de niveau supérieur.

³⁷ cf. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/key/02/02.html (consulté le 31.3.2015).

La situation économique des familles dépend aussi beaucoup des coûts indirects des enfants, soit de la réduction du taux d'activité à laquelle consentent les parents pour garder et éduquer leur progéniture, ce qui entraîne une baisse du revenu du ménage. A noter que si les coûts directs des enfants augmentent avec l'âge, les coûts indirects sont au contraire d'autant plus élevés que les enfants sont jeunes et qu'ils nécessitent d'être pris en charge.

Les coûts engendrés par les enfants exposent les familles à faibles revenus à un risque accru de pauvreté, les plus menacées étant les familles nombreuses et les ménages monoparentaux, ces derniers devant de surcroît assumer en cas de divorce l'obligation unilatérale de supporter le déficit³⁸. Les conclusions de toutes les études statistiques, tant fédérales que cantonales, sont unanimes à ce sujet : ces familles sont particulièrement menacées ou touchées par la pauvreté.

Graphique 2 Taux de risque de pauvreté des familles en Suisse (2013)³⁹

Type de ménage	Taux de risque de pauvreté (en %)
Personne seule avec enfant(s)	29,8
2 adultes avec 1 enfant	7,1
2 adultes avec 2 enfants	12,2
2 adultes avec 3 enfants ou plus	22,8
Autres ménages avec enfant(s)	11,7
Total des ménages avec enfant(s)	13,7

Le fardeau qui résulte des coûts engendrés par les enfants appelle une amélioration de leur situation économique, objectif qui reste l'une des préoccupations principales de la politique familiale. De plus en plus d'interventions parlementaires et d'initiatives populaires consacrées à cette question ont été déposées dans un passé récent (cf. ch. 2.2 et annexe 2). La plupart d'entre elles portent sur les allocations familiales et l'imposition des familles, les deux instruments classiques de la *redistribution horizontale* en faveur des familles qui relèvent de la compétence de la Confédération. La principale caractéristique de la redistribution horizontale est que toutes les familles ont, selon leur composition, droit aux mêmes prestations (déductions fiscales, par ex.), indépendamment de leur niveau de revenu.

Quant à la *redistribution verticale*, qui vise à réduire les disparités entre familles favorisées et familles défavorisées, elle résulte aujourd'hui surtout de l'action des cantons et des communes et se traduit en premier lieu par l'octroi de prestations sous condition de ressources (prestations complémentaires pour les familles, bourses, réductions de primes pour les enfants, subventions pour l'accueil extrafamilial des enfants, avances sur contributions d'entretien, etc.), de types, de montants et de durées variables.

Les nombreux instruments des redistributions horizontale et verticale à l'échelle nationale, cantonale et communale n'ont toutefois fait l'objet d'aucune évaluation systématique et exhaustive à ce jour.

³⁸ Selon le droit en vigueur, lorsque le conjoint qui doit verser une contribution d'entretien à la suite d'un divorce n'a pas assez de ressources pour entretenir deux ménages, c'est le conjoint créancier qui supportera le déficit.

³⁹ cf. OFS : Cf. OFS : Taux de pauvreté et risque de pauvreté, selon différentes caractéristiques sociodémographiques, 2013. Source : Statistique des revenus et des conditions de vie (SILC), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/07/02.html> (consulté le 31.3.2015).

5.1.2 Possibilités d'action

5.1.2.1 Optimisation de l'imposition des familles

La dernière révision de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct⁴⁰ date de 2011. Elle apporte des améliorations significatives, notamment en ce qui concerne la situation économique des familles de la classe moyenne⁴¹. Grâce aux mesures adoptées, seule la moitié environ des ménages avec enfants sont encore soumis à l'impôt fédéral direct. La pression politique pour l'adoption de mesures supplémentaires reste néanmoins très forte. Le Conseil fédéral avait recommandé le rejet de l'initiative populaire « Aider les familles ! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt », initiative qui a été rejetée lors de la votation populaire du 8 mars 2015, arguant notamment dans son message que cette aide « ne serait pas suffisamment ciblée et avantagerait en premier lieu les personnes jouissant des revenus les plus élevés »⁴². Dans un postulat⁴³, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a chargé le Conseil fédéral « de proposer des solutions visant à soutenir financièrement ou à alléger fiscalement les familles avec enfants de manière ciblée. Les coûts, les besoins et le nombre de personnes concernées que ces solutions impliquent seront comparés à ceux de l'initiative populaire. »

Le Conseil fédéral a recommandé d'adopter le postulat, précisant dans son avis avoir chargé le DFF d'élaborer, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), une étude de faisabilité visant à examiner la pertinence, en droit fiscal, de renoncer à des déductions fiscales en faveur des enfants et de les remplacer par des mesures relevant des assurances sociales, par exemple une allocation défiscalisée pour enfant ou des crédits d'impôt. L'étude de faisabilité devait contenir plusieurs variantes de réforme indiquant comment les frais liés aux enfants pourraient être compensés et constituer ainsi une bonne base pour discuter de l'encouragement et du dégrèvement des familles avec enfants. Le postulat a été transmis le 4 juin 2014. L'étude de faisabilité sur l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants et le rapport complémentaire du DFF sur les crédits d'impôts seront adoptés avec le présent rapport.

5.1.2.2 Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement

Le 4 mai 2011, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement », rédigé en réponse au postulat 06.3003 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N). Le Conseil fédéral y relève que différents aspects des avances sur contributions d'entretien (ACE) – dont la réglementation et l'exécution incombent aux cantons⁴⁴ – et de l'aide au recouvrement appellent une harmonisation et des améliorations.

Lors des débats parlementaires relatifs au nouvel article constitutionnel sur la politique familiale (2012), le Conseil fédéral s'est rallié à la proposition formulée par une minorité de la commission pour se prononcer en faveur de l'introduction d'un nouvel alinéa visant à harmoniser le régime des ACE, sachant que cette nouvelle disposition aurait habilité la Confédération à fixer dans une loi-cadre des standards minimaux en la matière. Le Parlement a toutefois rejeté cette solution, notamment par souci de ne pas surcharger le projet.

⁴⁰ LIFD ; RS 642.11

⁴¹ Hausse de la déduction pour enfant à 6500 francs, introduction d'une déduction pour les frais de garde des enfants par des tiers jusqu'à 10 100 francs par enfant et par année, nouveau barème parental pour les couples avec enfants avec une déduction de 251 francs par enfant sur le montant de l'impôt.

⁴² FF 2013 7575

⁴³ « Soutien financier aux familles avec enfants » (14.3292)

⁴⁴ Si le mandat que le législateur fédéral adresse aux cantons au sujet des ACE est inscrit dans le Code civil (art. 131, al. 2, et art. 293, al. 2), la compétence législative et l'exécution appartiennent aux cantons (cf. également FF 1974 II 68).

Le 4 février 2009, le canton de Zurich a déposé une initiative cantonale (09.301) intitulée « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires », qui invite le Conseil fédéral à créer une base légale en ce sens. S'il a été décidé de donner suite à l'initiative, le Conseil des Etats l'a finalement classée lors de la session d'hiver 2014, suivant en cela la proposition de sa commission des affaires juridiques. Cette dernière arguait, d'une part, que l'harmonisation du recouvrement n'était plus d'actualité, puisque ce souhait avait été intégré dans la révision du droit en matière d'entretien de l'enfant (cf. plus bas), et, d'autre part, que l'harmonisation des ACE par la Confédération nécessiterait une nouvelle base constitutionnelle. Or le Parlement a récemment refusé cette option lorsqu'il a délibéré sur le nouvel article constitutionnel sur la famille. Lors de la session de printemps 2015, le Conseil national s'est aligné sur la position du Conseil des Etats et a décidé de classer l'initiative cantonale.

Le 28 juin 2013, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a pour sa part approuvé des recommandations relatives à l'aménagement des ACE⁴⁵.

Le Parlement a adopté une modification du code civil suisse (entretien de l'enfant) en date du 20 mars 2015 (13.101 Code civil. Entretien de l'enfant)⁴⁶. Cette révision a notamment octroyé au Conseil fédéral la compétence d'édicter une réglementation fédérale sur l'aide au recouvrement, aussi bien en matière de droit du divorce que de droit de la filiation (art. 131 al. 2 et 290 al. 2 CC révisé), de façon à garantir une aide au recouvrement unifiée et efficace. Dans son message concernant ladite révision, le Conseil fédéral s'est également saisi de la problématique de l'obligation unilatérale de supporter le déficit et a exposé pourquoi il renonçait à l'introduction dans le code civil suisse du partage du déficit. L'élaboration d'une solution adéquate et cohérente est en fait impossible en raison de l'absence d'une compétence de la Confédération de coordonner la réglementation du code civil suisse avec celle de la législation sur l'aide sociale. Cette dernière est en effet du ressort des cantons et ne peut être adaptée par le législateur fédéral⁴⁷. Dans ce contexte, le Conseil national a aussi accepté le 8 septembre 2014 la motion de sa commission des affaires juridiques (14.3662) « Base constitutionnelle concernant le partage du déficit entre les parents dans le droit relatif à l'entretien », qui charge le Conseil fédéral de présenter une base constitutionnelle permettant au législateur fédéral d'édicter des dispositions législatives relatives au partage du déficit. Le Conseil des Etats a au contraire rejeté cette motion lors de la session d'hiver 2014.

Enfin, le 10 mars 2014, le Conseil national a adopté le postulat de sa commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N) « Loi-cadre relative à l'aide sociale » (13.4010) qui charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport exposant comment une loi relative à l'aide sociale pourrait répondre à différentes questions concernant par exemple le niveau des prestations ou les standards organisationnels. Le rapport se penche également sur la question de savoir comment harmoniser l'aide sociale avec d'autres prestations sous condition de ressources, telles que les ACE. Le Conseil fédéral a approuvé le rapport intitulé « Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention » le 25 février 2015⁴⁸.

5.1.2.3 Prestations complémentaires pour familles

Les travaux résultant du traitement des initiatives parlementaires 00.436 et 00.437, intitulées l'une et l'autre « Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois » et déposées respectivement par Jacqueline Fehr et Lucrezia Meier-Schatz, ont occupé la CSSS-N pendant plus de dix ans. Plusieurs modèles ont été conçus, mais aucun n'a pu réunir une majorité, si bien que les deux textes ont fini par être classés en juin 2011. A ce jour, seuls

⁴⁵ cf. <http://www.sodk.ch/fr/actualites/einzelansicht/archive/2013/oktober/artikel/empfehlungen-zur-ausgestaltung-der-alimentenbevorschussung/> (consulté le 31.3.2015).

⁴⁶ FF 2015 2509. Le délai référendaire court jusqu'au 9 juillet 2015.

⁴⁷ FF 2014 529, ici 542 – 543

⁴⁸ cf. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=56330>

quatre cantons (TI, VD, GE et SO) ont introduit un système de prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus.

Compte tenu de la décision du Parlement de classer ces initiatives, le Conseil fédéral ne juge pas opportun d'entreprendre de son propre chef un nouvel examen de cette forme de prestations sous condition de ressources, position qu'il a eu l'occasion de réaffirmer notamment dans l'avis qu'il a rendu au sujet de la motion Feri (13.3351) « Les prestations complémentaires pour les familles. Un moyen de lutter contre la pauvreté ». Cette motion a été rejetée par le Conseil national au cours de la session de printemps 2015.

5.1.2.4 Allocations familiales

La loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), en vigueur depuis 2009, règle le cercle des ayants droit, les montants minimaux des allocations et le concours de droits. Elle fixe un cadre pour les cantons, qui peuvent prévoir des prestations plus généreuses et qui règlent le financement et l'organisation. La législation actuelle présentant quelques lacunes de moindre importance, le principe « Un enfant, une allocation » n'est pas encore pleinement réalisé.

a. Examen du système d'allocations familiales

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, plusieurs motions ont été déposées visant, d'une part, à combler les lacunes encore existantes au niveau du droit aux allocations⁴⁹ et, d'autre part, à aborder d'autres thèmes (par ex. la limite d'âge pour l'octroi des allocations de formation professionnelle)⁵⁰. Ces interventions ainsi que les expériences gagnées depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2009 ont incité le Conseil fédéral à dresser un état des lieux du système des allocations familiales. Cet inventaire englobera la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture⁵¹, qui, en tant que loi spéciale, régit la situation des agriculteurs indépendants et de leurs salariés.

Le Conseil fédéral publiera vraisemblablement à l'automne 2016 le rapport sur les réformes nécessaires dans le système des allocations familiales.

b. Augmentation générale des allocations familiales

Trois interventions parlementaires demandent une augmentation générale des allocations familiales. L'initiative parlementaire 13.424 du groupe socialiste demande de relever de 60 francs les montants minimaux⁵² fixés dans la loi, tandis que la motion 14.3285 du conseiller aux Etats Rechsteiner exige une augmentation de 50 francs. Le Conseil fédéral a recommandé le rejet de cette motion. Le problème d'une augmentation générale des montants minimaux est son coût élevé – les allocations familiales étant versées sans condition de ressources – pour une efficacité très modeste. Les coûts d'une augmentation de 60 francs s'élèveraient en effet à près d'un milliard de francs, alors que le revenu moyen des familles ne progresserait que de 1 % et celui des familles à bas et moyens revenus de 2 %⁵³. Les deux interventions ont été rejetées. Lors de la session de printemps 2015, la conseillère nationale Ruiz a déposé une initiative parlementaire exigeant à nouveau une augmentation des allocations familiales de 50 francs (15.405).

⁴⁹ Mo. 13.3650 CE Seydoux-Christe « Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage » ; Po. 13.3947 CN Fridez « Une allocation pour chaque enfant ».

⁵⁰ Po. 12.3973 CSSS-N « Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation » ; Mo.13.3922 CN Candinas « Verser des allocations de formation professionnelle pour tous les jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans » ; Po. 14.3797 CE Maury Pasquier « Un enfant, une seule allocation ».

⁵¹ LFA ; RS 836.1

⁵² L'allocation pour enfant s'élève au minimum à 200 francs par mois et par enfant ; l'allocation de formation professionnelle à 250 francs au minimum. Quatorze cantons versent ces montants minimaux. Les autres cantons versent des allocations pour enfant comprises entre 210 et 400 francs par mois et des allocations de formation professionnelle comprises entre 270 et 525 francs.

⁵³ Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit, Einfluss familienpolitischer Ausgleichsinstrumente auf die Ungleichheit von Einkommen in der Schweiz – Zusammenfassung, Berne, 2013, p. 8.

Le Conseil fédéral juge inefficace une augmentation des montants minimaux des allocations familiales. Malgré son coût élevé, une telle mesure ne permet ni d'améliorer réellement la situation économique des familles ni de combattre la pauvreté des ménages avec enfants.

c. Introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources

La loi sur les allocations familiales règle les allocations qui sont versées sans condition de ressources. Il serait néanmoins possible, sur la base de l'art. 116 Cst.⁵⁴, d'introduire des allocations sous condition de ressources afin d'apporter un soutien ciblé aux familles dont la situation financière est jugée précaire. Il existerait toutefois une certaine antinomie entre une action de la Confédération visant à lutter contre la pauvreté des familles et la répartition des compétences actuelles.

Si un tel système d'allocations sous condition de ressources était instauré au niveau fédéral, il devrait suivre l'orientation suivante :

Les allocations sous condition de ressources seraient versées en complément des allocations familiales actuelles. Les bénéficiaires seraient des familles touchées ou menacées par la pauvreté, c'est-à-dire les familles qui n'ont pas de revenus suffisants alors que leurs membres exercent une activité lucrative suffisante (travailleurs pauvres). Les allocations sous condition de ressources auraient principalement pour but de compenser une partie de la perte de gain occasionnée par la garde des enfants et d'apporter une contribution supplémentaire aux coûts engendrés par les enfants. Elles ne chercheront pas pour autant, à la différence des prestations complémentaires pour familles dont il est question au ch. 5.1.2.3, à combler entièrement l'écart entre le budget du ménage et le minimum vital.

Le versement d'allocations ciblées permettrait également d'atténuer les problèmes liés à la pauvreté des enfants. Le Conseil fédéral a fait sienne cette exigence dans son message relatif à la révision du droit régissant l'entretien et a annoncé un examen des solutions envisageables⁵⁵.

Le coût d'un tel système dépend directement du montant des allocations et de la façon dont sont définis les seuils. Des estimations plus précises devront tenir compte des éventuelles répercussions positives d'un tel système sur l'aide sociale. Les premiers calculs estimatifs indiquent des coûts compris entre 300 et 600 millions de francs selon la façon dont les valeurs de référence sont définies. L'aide sociale bénéficierait quant à elle d'un allègement de l'ordre de 100 millions de francs.

⁵⁴ Expertise de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 11 décembre 2001, in JAAC 66.23, <http://www.vpb.admin.ch/franz/doc/66/66.23.html> (en allemand, avec résumé en français et en italien, consulté le 31.3.2015).

⁵⁵ FF 2014 511, ici 544 : « Le Conseil fédéral est néanmoins très sensible à la problématique de la pauvreté infantine et est ouvert à la possibilité d'examiner l'introduction d'un système d'avances sous la forme d'une assurance sociale. »

5.2 Promotion de la conciliation vie familiale et vie professionnelle

5.2.1 Etat des lieux et défis

La proportion croissante de parents, et plus particulièrement de mères, qui exercent une activité lucrative appelle des conditions-cadre permettant aux familles de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Le Conseil fédéral accorde une grande importance aux moyens qui favorisent une telle conciliation, ce qu'il n'a d'ailleurs cessé de répéter dans ses réponses aux interventions parlementaires déposées à ce sujet.

Avec son programme d'impulsion visant à encourager la création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants, lancé en 2003 sur la base de l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération apporte une contribution aussi importante que durable à la mise en place d'une offre adaptée aux besoins. Le programme devait s'achever fin janvier 2015⁵⁶, mais le Parlement a décidé, à l'automne 2014, de le reconduire pour quatre années supplémentaires sur la base de l'initiative parlementaire Quadranti (13.451) « Poursuivre et développer les aides financières aux structures d'accueil extrafamilial ». Il a également autorisé un crédit d'engagement de 120 millions de francs à cet effet, option que le Conseil fédéral a expressément soutenue⁵⁷.

L'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, lancée en 2011 avec pour objectif de permettre à la Suisse de couvrir à l'horizon 2020 la demande en personnel qualifié en faisant davantage appel à des personnes venant de Suisse, est actuellement mise en œuvre. Dans leur rapport du 21 mai 2013 sur les mesures à prendre, la Confédération et les cantons ont identifié quatre champs d'action, parmi lesquels la conciliation entre travail et famille. Parmi les facteurs clés, ils citent l'importance de proposer une offre adaptée aux besoins, des conditions de travail favorables à la vie de famille et des structures de jour extrafamiliales et extrascolaires à prix abordable. Ils font également valoir que le SECO et l'OFAS doivent continuer d'exploiter la plate-forme d'information « Conciliation travail-famille » au moins jusqu'en 2015. Avec cet outil, la Confédération soutient l'échange d'informations concernant les mesures cantonales et communales en matière d'accueil extrafamilial des enfants.

Le résultat de la votation du 9 février 2014 au sujet de l'immigration de masse accroît davantage encore la pression sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté, le 19 septembre 2014, un train de mesures supplémentaires⁵⁸. S'agissant des moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, il a décidé de former un groupe de travail interdépartemental en y associant des représentants des cantons et des partenaires sociaux. Ce groupe de travail est appelé à se saisir d'ici fin juin 2015 des questions relatives au financement des structures de jour en milieu scolaire et à évaluer les conséquences de différents modèles de financement sur l'offre et la demande, d'une part, et sur l'activité professionnelle, d'autre part. En outre, le régime fiscal applicable aux frais de garde doit être examiné et les travaux visant à supprimer la discrimination qui frappe les couples mariés sur le plan fiscal doivent se poursuivre (cf. ch. 5.2.2 c). Enfin, la Confédération en tant qu'employeur donne l'exemple pour ce qui est de la conciliation entre famille et travail. Elle propose à son personnel des modèles de travail souples, la possibilité de travailler à temps partiel ou à distance ainsi que le droit à une réduction du taux d'occupation

⁵⁶ Vous trouverez de plus amples informations sur le programme à l'adresse :

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr> (consulté le 31.3.2015).

⁵⁷ Dans le courrier qu'elle a adressé le 27.5.2014 au chef du DFI et à la CSEC-N, la CDAS a elle aussi fait valoir que, pour des raisons sociales et sociopolitiques, elle jugeait indispensable de reconduire cette aide au démarrage.

⁵⁸ Cf. liste des mesures sous : <https://www.wbf.admin.ch/fr/themes/formation-recherche-innovation/davantage-de-personnel-qualifie/>

après la naissance d'un enfant. Elle apporte également un soutien financier aux frais de l'accueil extrafamilial des enfants assumés par ses collaborateurs.

L'égalité salariale est une nécessité si l'on entend voir les hommes participer davantage aux tâches familiales et permettre aux femmes d'être plus actives sur le plan professionnel, sans que les familles ne subissent pour autant une baisse substantielle de leurs revenus. Dans ce domaine, la Confédération s'engage auprès des entreprises en fournissant un travail d'information et de sensibilisation et en diffusant des bonnes pratiques. En outre, elle s'attache à donner l'exemple en sa qualité d'employeur et ne confie des mandats qu'à des sociétés respectant l'égalité salariale, sans oublier le contrôle qu'elle exerce à cet égard sur les marchés publics.

5.2.2 Possibilités d'action

a. Développement de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants et réduction des coûts pour les parents

Les aides financières de la Confédération à hauteur de près de 300 millions de francs ont permis de créer ces douze dernières années environ 48 000 places d'accueil supplémentaires dans les domaines préscolaire et parascolaire. On estime que l'offre de places a ainsi augmenté de 96 %. Les aides financières remplissent parfaitement leur objectif d'impulsion puisque 98 % des structures d'accueil collectif de jour et 95 % des structures d'accueil parascolaire existaient toujours (deux et respectivement trois ans) après la fin du versement des aides financières⁵⁹. D'autres places d'accueil supplémentaires pourront être créées jusqu'à la fin du programme en janvier 2019. En dépit des progrès réalisés, l'offre ne couvre pas partout la demande et ne satisfait pas toujours aux besoins spécifiques des parents qui exercent une activité lucrative. De plus, en comparaison internationale, les coûts de l'accueil extrafamilial des enfants sont très élevés en Suisse. Pour parvenir à résoudre ces problèmes, il faut avant tout que les cantons et les communes concernés fassent preuve d'un engagement accru. La question de savoir si et sous quelle forme la Confédération pourrait renforcer son engagement doit être examinée à la lumière des mesures prises dans le cadre de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié. Une possibilité consisterait à créer une base légale qui permette à la Confédération de contribuer pour une durée limitée aux subventions versées par les communes et les cantons en faveur des structures d'accueil extrafamilial et aux projets visant à mieux harmoniser l'offre et la demande (par exemple un projet visant à remplacer des formes modulables d'accueil parascolaire par un système fixe de structure de jour pour les écoliers).

b. Potentiel de réduction des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants

Le postulat Bulliard (13.3259) charge le Conseil fédéral d'établir une comparaison entre les tarifs des places de crèche pratiqués en Suisse et à l'étranger. Le Conseil fédéral adoptera ce rapport vraisemblablement en juin 2015. En vertu du postulat Quadranti (13.3980), la Confédération et les cantons sont chargés de soumettre à un examen les dispositions cantonales et communales susceptibles d'entraver la création de places d'accueil et d'analyser les possibilités de simplifier et d'améliorer les démarches. Le Conseil fédéral adoptera le rapport à l'été 2016.

c. Mesures fiscales pour réduire les effets pervers sur l'activité lucrative

Les frais de garde des enfants représentent une charge financière considérable qui s'ajoute aux effets de la progression fiscale pour un couple marié avec deux salaires, ce qui fait que de nombreuses mères renoncent à travailler hors du foyer. Plusieurs études ont mis en évidence

⁵⁹ Le rapport sur l'évaluation du programme est accessible sur <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr> (consulté le 31.3.2015).

ces effets pervers sur l'activité professionnelle des mères⁶⁰. Lors de la révision de 2011, le législateur avait introduit une déduction assez généreuse dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (cf. note 41) et l'avait insérée dans la loi sur l'harmonisation fiscale sous la forme d'une déduction dite « anorganique ». Cela signifie que les cantons sont aussi tenus de prévoir une déduction analogue, mais restent libres d'en fixer le montant. Cela explique que ce montant varie considérablement d'un canton à l'autre⁶¹.

La question contestée sur le plan politique est de savoir dans quelle mesure les frais de garde sont effectivement liés à l'exercice d'une activité professionnelle. En effet, bien que la déduction pour ces frais ne soit octroyée qu'aux parents exerçant tous deux une activité lucrative – ou, le cas échéant, au parent élevant seul ses enfants –, le fait qu'il s'agisse d'une déduction anorganique laisse aux cantons une marge de manœuvre considérable pour en fixer le montant. Or, si la déduction était octroyée au titre des frais d'acquisition du revenu, elle serait directement liée à l'exercice d'une activité lucrative et devrait être bien plus importante qu'elle ne l'est actuellement dans beaucoup de cantons.

La pénalisation des couples mariés sur le plan fiscal est un autre facteur qui nuit à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le Conseil fédéral et le Parlement s'attachent depuis longtemps à remédier à cette situation. En 2012, le Conseil fédéral a réalisé une consultation portant sur les solutions possibles en la matière. En raison des retours majoritairement défavorables et compte tenu de l'initiative populaire du PDC qui entend abolir la pénalisation du mariage, le Conseil fédéral a gelé la procédure jusqu'à la votation.

Avec la décision du 19 septembre 2014 concernant l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, le Conseil fédéral a remis à l'ordre du jour les deux thématiques que sont les effets pervers des frais de garde sur l'activité professionnelle et la pénalisation fiscale des couples mariés. Il a chargé le DFF d'analyser les conditions auxquelles une modification des règles fiscales relatives aux frais de garde permettrait d'éliminer ces effets pervers au niveau de la Confédération et des cantons.

d. Congé de paternité, congé parental et congé d'adoption

Le 30 octobre 2013, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Congé de paternité et congé parental. Etat des lieux et présentation de divers modèles », rédigé en réponse au postulat Fetz (11.3492)⁶². Il ne précisait pas, dans ses conclusions, quelles suites il entendait donner à cette question. La CSSS-E a pris connaissance du rapport le 15 mai 2014. Le 15 avril 2015, la CSSS-N a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire 14.415, déposée par le conseiller national Candinas, qui demande un congé paternité de deux semaines financé par le régime des APG. L'initiative parlementaire a donc été remise à la CSSS-E pour examen préalable⁶³.

⁶⁰ Monika Bütler, *Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-)Verhalten der Frauen*, Saint-Gall 2007.
Conférence romande de l'égalité : *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte*, 2009
Econcept, *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem – Studie für den Kanton Zürich*, Zurich 2010.
Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich, *Negative Erwerbsanreize durch Tarif und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Betreuung*, Zurich 2012.
Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich, *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteime – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, Zurich 2012.

⁶¹ Alors que le canton de Berne prévoit une déduction de 3100 francs par enfant et par année, la déduction est de 17 500 francs dans le canton de Neuchâtel. Le canton d'Uri autorise quant à lui les contribuables à déduire le montant effectif.

⁶² Cf. rapport « Congé de paternité et congé parental. Etat des lieux et présentation de divers modèles. » Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fetz (11.3492) du 30.10.2013, <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/03295/index.html?lang=fr> (consulté le 31.3.2015).

⁶³ Plusieurs nouvelles interventions parlementaires ont été déposées depuis l'adoption de ce rapport sur le congé de paternité et le congé parental : [Mo. Groupe vert/libéral 14.3068 « Remplacer l'allocation de maternité par un congé parental »](#) ; [Mo. CN Caroni 14.3109 « Congé parental. Davantage de liberté sans augmentation des coûts »](#) ; [lv. pa. CN Trede 14.3932 « Modèles familiaux de la Confédération. Et maintenant ? »](#) ; [Mo. CN Trede 14.4161 « Congé parental »](#) ; [lv. pa. CN Candinas 14.415 « Deux semaines de congé-paternité payé par le régime des APG »](#).

Le Conseil fédéral estime, comme par le passé, qu'il incombe au Parlement de définir la marche à suivre en la matière sur la base du présent état des lieux.

L'initiative 14.309 déposée par le canton de Neuchâtel demande la création d'un congé d'adoption pour les mères adoptives à l'image du congé maternité. Le 18 mars 2015, le Conseil des Etats, en tant que premier conseil, a décidé de ne pas donner suite à cette initiative. Le conseiller national Marco Romano a déposé une initiative parlementaire (13.478) demandant l'introduction d'un congé de douze semaines pour les parents adoptifs. Ce congé devrait également être financé par le régime des allocations pour pertes de gain (APG). Le 27 mars 2015, la CSSS-E a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire tout comme la CSSS-N avant elle. A présent, la CSSS-N est chargée d'élaborer un projet.

e. Droit légal à une réduction du taux d'occupation après la naissance d'un enfant

Lorsque le Conseil fédéral a adopté le rapport « Congé de paternité et congé parental. Etat des lieux et présentation de divers modèles », il a chargé le DFI d'évaluer la possibilité d'inscrire dans le droit fédéral une disposition qui donnerait aux salariés le droit de réduire leur taux d'occupation après la naissance d'un enfant en s'inspirant de la réglementation dont bénéficie déjà le personnel de la Confédération.

Deux dispositions constitutionnelles pourraient autoriser la Confédération à inscrire un tel droit dans la législation fédérale : l'art. 110 Cst. pourrait justifier un complément à la loi sur le travail (LTr), tandis que l'art. 122 Cst. pourrait être à la base d'une nouvelle disposition dans le code des obligations (CO). Cette dernière option serait préférable, puisque le code des obligations, à la différence de la loi sur le travail, régit l'ensemble des rapports de travail de droit privé. Des dérogations devraient être prévues pour les petites entreprises.

Le droit légal à une réduction du taux d'occupation après la naissance en vue d'améliorer la conciliation vie familiale et vie professionnelle a fait l'objet d'un premier examen. Même si plusieurs points positifs ont été identifiés, l'intérêt et la faisabilité d'une telle mesure restent ouverts. Il faudra en particulier que les pères fassent aussi usage de ce droit pour éviter que la répartition traditionnelle des rôles en soit consolidée. Si les mères avant tout faisaient usage de ce droit, cette réglementation conduirait à une discrimination supplémentaire des femmes. Toutefois, les premières expériences réalisées dans le cadre du droit à une réduction du taux d'occupation⁶⁴ accordé au personnel de la Confédération relativisent ces craintes. Au cours de la première année suivant l'introduction de cette nouvelle disposition, à peu près autant de femmes que d'hommes ont fait usage de ce droit à une réduction de 20% au plus du taux d'occupation. Si on ne prend en considération que les classes de salaires les plus élevées⁶⁵, 55% environ des personnes ayant eu recours à une réduction du taux d'occupation sont des hommes.

f. Assistance et soins aux proches

Depuis 2009, le Parlement a plusieurs fois demandé au Conseil fédéral et à la commission compétente (CSSS-N) de lui soumettre des propositions en vue d'améliorer les conditions-cadre des personnes qui prodiguent assistance et soins à des proches⁶⁶.

En dernier lieu, la CSSS-N a déposé un postulat (13.3366) intitulé « Prévoir des allocations d'assistance et des possibilités de décharge pour les personnes qui prennent soin d'un proche » chargeant le Conseil fédéral d'établir un rapport pour identifier les offres destinées aux personnes qui prennent soin d'un proche et les lacunes éventuelles et pour proposer des mesures adéquates.

⁶⁴ Art. 60a OPers

⁶⁵ Classe de salaire 24 et au-delà

⁶⁶ Iv. pa. CN Meier-Schatz 11.411 « Créer une allocation d'assistance pour les personnes qui prennent soin d'un proche » et Iv. pa. CN Meier-Schatz 11.412 « Permettre aux personnes qui s'occupent d'un proche de prendre un congé de repos ».

En lien avec le rapport « Soins palliatifs, prévention du suicide et assistance organisée au suicide », le Conseil fédéral avait chargé le DFI en juin 2011 déjà de proposer des mesures permettant de mieux concilier l'exercice d'une activité lucrative et la prise en charge de proches malades ou nécessitant des soins. Un groupe de travail interdépartemental, placé sous la direction de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), a analysé la situation actuelle des personnes qui prennent en charge et soignent des proches, a déterminé le besoin d'intervenir et a élaboré des solutions. Au début décembre 2014, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé « Soutien aux proches aidants : analyse de la situation et mesures requises pour la Suisse ». Il est prévu de mettre en œuvre les mesures lancées sur la base du plan d'action proposé dans ce rapport avec le concours des cantons, des communes et de plusieurs organisations privées⁶⁷.

g. Promotion de l'égalité salariale

Le 22 octobre 2014, le Conseil fédéral s'est dit favorable à l'obligation, pour les entreprises employant au moins 50 personnes, de procéder régulièrement à l'interne à une analyse des salaires et de faire contrôler son exécution par des tiers (au choix : partenaires sociaux, organe de révision ou organisation reconnue par l'Etat). D'ici la fin du premier semestre 2015, le Département fédéral de justice et police (DFJP) élaborera, avec le concours du DFI et du DEFR, un projet qui sera mis en consultation.

5.3 Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels

Le droit de la famille – auquel l'intégralité du livre deuxième du Code civil est consacrée – comprend le droit de la protection de l'adulte et la totalité des normes régissant les rapports patrimoniaux, de même que les relations relevant du droit des personnes, des individus unis par des relations de parenté ou de mariage⁶⁸. Il est divisé en trois parties intitulées « Des époux », « Des parents » et « De la protection de l'adulte ». Le partenariat enregistré entre personnes du même sexe fait quant à lui l'objet d'une loi fédérale indépendante⁶⁹, qui, d'un point de vue formel, n'entre pas dans le droit de la famille du Code civil. A noter que le droit de la famille ne règle pas uniquement les relations juridiques entre les différents membres de la famille et le statut des personnes, mais constitue la base sur laquelle reposent d'autres branches du droit, par exemple certaines dispositions du droit des assurances sociales.

5.3.1 Etat des lieux et défis

Les formes de vie familiale sont en constante et profonde mutation (cf. ch. 3), si bien que le droit de la famille doit être en permanence révisé pour s'adapter aux modes de vie réels⁷⁰. A l'heure actuelle, la modernisation du droit civil s'articule autour des priorités suivantes : la garantie de la liberté de choix du mode de vie, le bien de l'enfant et l'égalité de traitement de tous les enfants quel que soit l'état civil des parents. Plusieurs volets du droit civil ont été récemment révisés ou sont en cours de révision :

- *Droit en matière d'entretien de l'enfant (approuvé par le Parlement lors de la session de printemps 2015 : 13.101 Code civil. Entretien de l'enfant) :*

⁶⁷ Cf. <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/14437/index.html?lang=fr> (consulté le 31.3.2015).

⁶⁸ Hausheer, Heinz/Geiser, Thomas/Aebi-Müller, Regina E. : Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Eheschliessung, Scheidung, Allgemeine Wirkungen der Ehe, Güterrecht, Kindesrecht, Erwachsenenschutzrecht, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat, 5. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Berne : Editions Stämpfli 2014, p. 3.

⁶⁹ Loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (Loi sur le partenariat ; LPart ; RS **211.231**).

⁷⁰ Principales révisions : droit du divorce 2000 (période de séparation 2004, délai de réflexion 2010), partenariat enregistré 2007, violence domestique 2007, nom et droit de cité des époux 2013, mariages forcés 2013, droit de la tutelle 2013, prise en charge d'enfants hors du foyer familial 2013/14, autorité parentale 2014.

Renforcer le droit de l'enfant à son entretien, quel que soit l'état civil de ses parents. Faire passer l'obligation d'entretien à l'égard d'un enfant mineur avant les autres obligations d'entretien du droit de la famille. Prendre en compte lors de la détermination de la contribution d'entretien pour l'enfant le coût lié à sa prise en charge par le parent qui s'en occupe. Renforcer la position de l'enfant dans les procédures du droit de la famille. Le Conseil fédéral va édicter une ordonnance visant à garantir une aide unifiée et efficace au recouvrement des contributions d'entretien.

- *Partage de la prévoyance en cas de divorce (actuellement discuté au Parlement : 13.049 CC. Partage de la prévoyance en cas de divorce) :*
Partager les prétentions de prévoyance même si l'un des conjoints perçoit une rente de vieillesse ou d'invalidité au moment de l'introduction de la procédure de divorce. Conférer aux époux le droit de retenir d'un commun accord une autre clé de répartition ou de renoncer partiellement ou totalement au partage, pour autant qu'ils continuent de bénéficier d'une prévoyance adéquate.
- *Droit de l'adoption (le Conseil fédéral a adopté le message le 28 novembre 2014 : 14.094 CC. Adoption. Modification) :*
Ne plus réserver l'adoption de l'enfant du conjoint aux personnes mariées, mais l'ouvrir aux personnes vivant en partenariat enregistré et aux personnes menant de fait une vie de couple. Rendre les conditions d'adoption plus flexibles et assouplir le secret de l'adoption.

5.3.2 Possibilités d'action

a. Modernisation du droit de la famille

En réponse au postulat Fehr (12.3607) « Code civil. Pour un droit de la famille moderne et cohérent », le DFJP a rédigé un rapport sur la « Modernisation du droit de la famille ». Ce rapport comprend un état des lieux des objectifs et de l'état actuel des travaux de modernisation du droit de la famille. Le Conseil fédéral, qui a adopté le rapport le 25 mars 2015⁷¹, souhaite mener une discussion sur les éventuelles mesures qui devront être prises dans le cadre des futures révisions.

b. Adaptations du droit des successions

La motion Gutzwiller (10.3524) « Moderniser le droit des successions » entend moderniser le droit des successions mais en conserver sa structure. Conformément au mandat du Parlement, le droit des successions doit à l'avenir offrir plus de possibilités au de cujus. Il s'agit en premier lieu d'un assouplissement du régime des réserves héréditaires. Le Conseil fédéral soumettra un avant-projet à la consultation au cours du second semestre 2015.

5.4 Soutien aux familles

5.4.1 Etat des lieux et défis

Si la politique familiale relève en premier lieu des cantons, la Confédération a la possibilité de prendre des mesures dans des domaines délimités (cf. ch. 2.1.). De plus, de nombreuses organisations privées, fréquemment au bénéfice de subventions publiques, proposent des services et des conseils destinés aux familles, par exemple les centres de puériculture, les services de conseils aux parents et les services de conseils matrimoniaux. S'agissant de

⁷¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2015/2015-03-250.html> (consulté le 31.3.2015)

l'encouragement des familles en général, la Confédération fournit une contribution financière en soutenant les activités de conseil des associations faitières des organisations familiales⁷².

Malgré le rejet de l'article constitutionnel sur la famille le 3 mars 2013, la pression s'est accentuée sur la Confédération pour qu'elle se montre plus active dans le domaine de la politique familiale. L'engagement accru de la Confédération doit cependant s'inscrire dans les limites de la répartition actuelle des compétences prévues à l'art. 116, al. 1, Cst. (cf. ch. 2.1). Pour ce qui est des mesures générales de soutien aux familles, la Confédération doit intervenir en subventionnant davantage les activités de tiers.

5.4.2 Possibilités d'action

L'art. 116, al. 1, Cst. habilite la Confédération à favoriser les mesures prises par des tiers en faveur des familles. Outre des mesures concrètes, comme la création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants, il peut s'agir d'initiatives de cantons, de communes, d'ONG ou de groupements privés qui servent à créer des services ou à optimiser les offres existantes destinées aux familles. Plusieurs démarches sont envisageables, notamment la promotion de projets ayant valeur de modèle ou de portée nationale encourageant la participation et le soutien de programmes favorisant le développement des politiques familiales des cantons. Dans ce cadre, la Confédération pourrait soutenir les acteurs par des aides financières ou par la mise à disposition de connaissances en la matière. La création d'une base légale correspondante rendrait possible de telles prestations plus étendues de la Confédération.

⁷² Des aides financières de la Confédération de l'ordre de 1,2 million de francs au total ont été allouées en 2015 à la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse), Pro Familia Suisse (PFS), la fondation suisse du service social international (SSI) et la Plateforme Romande pour l'accueil de l'enfance (Pro Enfance).

5.5 Tableau synoptique des possibilités d'action de la Confédération en matière de politique familiale

Le tableau ci-dessous regroupe les possibilités d'action de la Confédération (ch. 5) dans les différents domaines de la politique familiale.

Possibilités d'action	Domaine	Sécurité matérielle des familles / lutte contre la pauvreté des familles (ch. 5.1)	Promotion de la conciliation vie familiale et vie professionnelle (ch. 5.2)	Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels (ch. 5.3)	Soutien aux familles (ch. 5.4)
Mesures visant à combler les lacunes du système d'allocations familiales		X			
Introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources		X	(X)		
Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié : financement de structures d'accueil de jour au niveau scolaire		X	X		
Promotion de l'égalité salariale		X	X		
Création d'une base légale pour promouvoir l'accueil extrafamilial pour enfants		X	X		
Mesures fiscales pour réduire les effets pervers sur l'activité lucrative (Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié)		X	X		
Droit légal à une réduction du taux d'occupation après la naissance d'un enfant			X		
Assistance et soins aux proches		(X)	X		
Modernisation du droit de la famille				X	
Adaptations du droit des successions				X	
Création d'une loi fédérale sur la promotion par la Confédération de mesures de soutien aux familles					X

Légendes

Conséquences des possibilités d'action dans les domaines d'action

X Conséquences directes

(X) Conséquences indirectes

6 Conclusion

L'état des lieux et les constats présentés dans ce rapport illustrent l'actualité et la diversité des enjeux de la politique familiale pour la Confédération. Le caractère transversal évident de cette politique et le fait que sa responsabilité incombe avant tout aux cantons et aux communes limitent les possibilités d'action de la Confédération. Le Conseil fédéral définit quatre domaines d'action : la sécurité matérielle des familles, la conciliation vie familiale et vie professionnelle, l'adaptation du droit de la famille et des successions aux formes de vie réelles et le soutien aux familles. Pour chacun de ces domaines, le rapport expose plusieurs possibilités d'action, dont certaines sont déjà en cours d'examen ou de réalisation. C'est ainsi que le Parlement a décidé à l'automne 2014 de prolonger de quatre ans le programme d'impulsion financière de la Confédération pour l'accueil extrafamilial des enfants, et que la nouvelle réglementation de l'autorité parentale est entrée en vigueur à l'été 2014. La révision du droit en matière d'entretien de l'enfant a été adoptée au cours de la session de printemps 2015 et le partage de la prévoyance en cas de divorce ainsi que le droit de l'adoption sont quant à eux en cours de révision. Dans le domaine des soins aux proches, le Conseil fédéral a adopté un plan d'action et sur la question du congé de paternité il a soumis au Parlement un rapport. A l'heure actuelle, les futurs développements en matière d'imposition des couples mariés et la prise en compte au niveau fiscal des frais liés à la garde des enfants sont examinés dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. La nécessité d'adapter le système des allocations familiales (comblement des lacunes existantes) et le potentiel de réduction des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants font également l'objet d'un examen.

Parmi les possibilités d'action devant être approfondies, le présent rapport retient trois mesures. Premièrement, la création d'une base légale permettant à la Confédération de prendre des mesures de soutien afin d'étendre l'offre de structures d'accueil extrafamilial et de mieux l'adapter aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle. Deuxièmement, l'institution d'un droit légal de réduire le taux d'occupation après la naissance d'un enfant. Et troisièmement, l'introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources afin de garantir la sécurité matérielle des familles et de lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles. Le présent rapport sert de base à une discussion documentée sur les possibilités de développement de la politique familiale.

Il a été adopté en même temps que les rapports du Département fédéral des finances (DFF) sur l'imposition selon la capacité économique objective pour les frais liés aux enfants et sur les crédits d'impôt.

7 Prochaines étapes

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport aux Chambres fédérales et propose en même temps de classer le postulat 13.3135 « Politique de la famille » du conseiller national Manuel Tornare.

Annexes

Annexe 1 :postulat Tornare (13.3135)

13.3135 – Postulat

Politique de la famille

Déposé par : Tornare Manuel

Date de dépôt : 20 mars 2013

Déposé au : Conseil national

Etat des délibérations : transmis

Texte déposé

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport sur la politique de la famille définissant ses objectifs et orientations, en particulier le subventionnement des modes de garde et l'incitation à créer de nouvelles places en institutions de la petite enfance, à la suite du refus par les cantons de l'article constitutionnel sur la famille.

Développement

Le 3 mars dernier, la majorité des cantons, contrairement au peuple suisse, a refusé l'article constitutionnel sur la famille. On a pu constater une nette différence entre la Romandie, largement favorable, et la Suisse alémanique, majoritairement défavorable ; entre les villes (favorables) et les campagnes. A la suite de ce refus se pose la question urgente de relancer une politique fédérale en matière de politique familiale. Se pose également la part de responsabilité des cantons et des communes suisses dans la définition d'une politique claire et dynamique en la matière.

Avis du Conseil fédéral du 15 mai 2013

Le Conseil fédéral est prêt à rédiger un rapport pour exposer comment la politique familiale suisse peut être développée dans le cadre de la répartition actuelle des compétences, quels pourraient être les priorités et les objectifs de cette politique ainsi que les instruments et les moyens permettant de les atteindre.

Proposition du Conseil fédéral du 15 mai 2013

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Annexe 2 : initiatives populaires et interventions parlementaires concernant des thèmes particuliers de la politique familiale (pendantes ou transmises ; état au 31 mars 2015)

Initiative populaire / Intervention parlementaire	Date	Description	Département responsable	Proposition du Conseil fédéral	Etat des délibérations
Politique familiale/rapport sur les familles/encouragement des familles					
Iv. pa. Groupe vert/libéral 13.468 « Mariage civil pour tous »	5 décembre 2013	L'initiative demande au législateur d'ouvrir les différentes formes d'union régies par la loi à tous les couples, quels que soient le sexe ou l'orientation sexuelle des partenaires. Les couples de même sexe doivent pouvoir se marier, et les couples de sexe différent doivent pouvoir eux aussi conclure un partenariat enregistré, comme c'est le cas en France.			La CAJ-N a donné suite à l'initiative le 20 février 2015.
Iv. pa. Groupe vert/libéral 13.469 « Garantir l'égalité pour toutes les formes d'union »	5 décembre 2013	L'initiative demande au législateur d'inscrire dans la Constitution fédérale une disposition nouvelle en vertu de laquelle toutes les formes d'union – mariage, partenariat enregistré et concubinage – sont placées sur un pied d'égalité.			La CAJ-N a donné suite à l'initiative le 20 février 2015.
Iv. pa. CN Feri 15.416 « Prendre en compte les conséquences qu'un projet d'acte peut avoir sur la famille »	18 mars 2015	L'initiative demande que les messages du Conseil fédéral et les rapports du Parlement examinent les conséquences possibles d'un projet sur la famille, par analogie avec l'examen des conséquences sur l'économie, la société, l'environnement et les générations futures.			Pendante
Mo. CN Herzog 14.3371 « Droit du mariage et de la famille. Mettre un terme aux réformes douteuses »	8 mai 2014	Le Conseil fédéral est chargé d'abandonner le projet de réforme du droit du mariage et de la famille envisagé en relation avec l'avis de droit Schwenzer sur le postulat Fehr 12.3607 .	DFJP	Rejet	Pendante
Mo. CN Trede « Secrétariat d'Etat pour les questions familiales »	12 décembre 2014	Le Conseil fédéral est chargé de créer un secrétariat d'Etat pour les questions familiales.	DFI	Rejet	Pendante

Po. CN Meier-Schatz 12.3144 « Troisième rapport sur la situation des familles en Suisse »	14 mars 2012	Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur la situation actuelle des familles en Suisse. Premièrement, il y présentera la situation statistique des familles, y compris des familles dans les phases tardives de la vie. Deuxièmement, il y présentera et analysera les mesures structurelles nécessaires pour soutenir les familles en Suisse. Troisièmement, il y indiquera les conséquences juridiques, économiques et sociales des différents modèles familiaux.	DFI	Rejet	Le Conseil national a adopté le postulat le 11 septembre 2013.
Po. CN Fehr 12.3607 « Code civil. Pour un droit de la famille moderne et cohérent »	15 juin 2012	Le Conseil fédéral est chargé d'exposer dans un rapport les moyens à mettre en œuvre pour que le droit suisse – en particulier le Code civil et plus précisément ses dispositions sur le droit de la famille – puisse s'adapter aux réalités sociales actuelles et à venir.	DFJP	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 14 décembre 2012. Le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la « Modernisation du droit de la famille » le 25 mars 2015.
Po. CN Tornare 13.3135 « Politique de la famille »	20 mars 2013	Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport sur la politique de la famille définissant ses objectifs et orientations, en particulier le subventionnement des modes de garde et l'incitation à créer de nouvelles places en institutions de la petite enfance, à la suite du refus par les cantons de l'article constitutionnel sur la famille.	DFI	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 27 septembre 2013.
Po. Commission des affaires juridiques CN 15.3003 « Garde alternée. Clarification des règles légales et pistes de solutions »	23 janvier 2015	Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur les problèmes juridiques posés par la garde alternée des enfants en cas de divorce ou de séparation des parents. Il étudiera les modifications législatives nécessaires pour remédier à ces problèmes et donnera en outre un aperçu en droit comparé des législations de nos pays voisins.	DFJP	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 4 mars 2015.
Imposition des familles					
Initiative populaire fédérale PDC 13.085 « Pour le couple et la	23 octobre 2013	Le mariage ne doit pas être pénalisé par rapport à d'autres formes de vie,	DFE	Adoption	Le message a été rédigé.

famille – Non à la pénalisation du mariage »		notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.				Le délai imparti pour le traitement de cette initiative populaire a été prolongé d'un an, jusqu'au 5 mai 2016.
Mo. CN Bischof 10.4127 « Pour en finir avec la discrimination des couples mariés »	17 décembre 2010	Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement les projets de révision de loi nécessaires à la suppression, dans le droit fiscal fédéral et cantonal, de la discrimination que subissent les couples mariés par rapport aux concubins et aux personnes seules, de même que les couples à un revenu par rapport aux couples à deux revenus.	DDF	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil national le 17 juin 2011 et par le Conseil des Etats le 4 mars 2015.	
Mo. CN Derder 14.3955 « Faire passer à 24 000 francs le montant déductible au titre des frais de garde des enfants par des tiers. » (Ip. CN Derder 14.3956 « Relèvement des déductions fiscales pour les frais de garde des enfants par des tiers. Effets à long terme sur l'économie nationale »)	26 septembre 2014	Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct qui fasse passer de 10 000 à 24 000 francs par enfant le montant maximal déductible au titre des frais de garde par des tiers.	DDF	Rejet	Pendante	
Po. Groupe BD 11.3545 « Impôts et rentes indépendants de l'état civil »	15 juin 2011	Le Conseil fédéral est chargé d'étudier comment la fiscalité et les rentes pourraient être rendues largement indépendantes de l'état civil.	DDF	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 23 décembre 2011.	
Po. Commission des finances CN 14.3005 « Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle »	30 janvier 2014	Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer différents modèles d'imposition individuelle et d'établir à l'intention du Parlement un rapport qui viendra compléter le message concernant l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage »	DDF	Rejet	Le Conseil national a adopté le postulat le 4 juin 2014.	
Po. CER-N 14.3292 « Soutien financier aux familles avec enfants »	7 avril 2014	Le Conseil fédéral est chargé de proposer des solutions visant à soutenir financièrement ou à alléger fiscalement les familles avec enfants de manière ciblée. Les coûts, les besoins et le nombre de personnes concernées que ces solutions	DDF	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 4 juin 2014.	

			impliquent seront comparés à ceux de l'initiative populaire.			
Po. CN Frehner 14.3453 « Contrôle des dispositions régissant l'obligation d'entretien »	17 juin 2014		Le Conseil fédéral est chargé de contrôler dans quelle mesure les dispositions légales régissant l'obligation d'entretien entre conjoints vivant séparément et entre divorcés respectent le principe constitutionnel de l'interdiction de l'arbitraire et celui de la dignité humaine ; il présentera ses conclusions dans un rapport. L'équité voudrait qu'on prenne en compte la charge fiscale pour fixer le montant des contributions d'entretien. Les dispositions légales doivent être modifiées en conséquence.	DFJJP	Adoption	Pendant
Allocations familiales						
lv. pa. CN Ruiz 15.405 « Augmentation des allocations familiales »	9 mars 2015		L'initiative demande au législateur d'augmenter l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle de 50 francs par mois chacune.			Pendant
Mo. CE Seydoux 13.3650 « Universalité des allocations familiales. Aussi pour les mères bénéficiaires d'APG maternité durant leur droit au chômage »	21 juin 2013		Les mères célibataires sans emploi doivent pouvoir toucher des allocations familiales pendant leur congé maternité.	DFI	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 17 septembre 2013 et par le Conseil national le 5 mars 2014.
Mo. CN Candinas 13.3922 « Verser des allocations de formation professionnelle pour tous les jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans »	27 septembre 2013		Les allocations de formation professionnelle doivent être versées automatiquement pour tous les jeunes entre 16 et 18 ans, c'est-à-dire sans exiger de preuve qu'ils suivent une formation.	DFI	Rejet	Pendant
Mo. CH Pezzatti 14.4134 « Allocations de formation professionnelle. Mettre un terme à la bureaucratie »	10 décembre 2014		Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement les bases légales nécessaires à la création d'un registre des attestations certifiant qu'une personne est en formation. Le Conseil fédéral examinera en outre dans quelle mesure d'autres assurances sociales versant des allocations de formation pourraient avoir accès au registre (en	DFI	Rejet	Pendant

			particulier l'AVS, le 2 ^e pilier, l'AI et les assurances-accidents).			
Po. C.SSS-N 12.3973 « Conséquences sociales de la fixation d'un âge limite donnant droit aux allocations de formation »	12 octobre 2012		Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport dans lequel il analysera les conséquences sociales de la limite d'âge (25 ans) pour l'attribution des allocations de formation et proposera, si nécessaire, des améliorations.	DFI	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 20 mars 2013.
Po. CN Fridez 13.3947 « Une allocation pour chaque enfant » (déposé à la suite de la Question CN Fridez 13.1017 « Des enfants peuvent-ils encore être privés d'allocations familiales en Suisse ? »)	27 septembre 2013		Le postulat demande la rédaction d'un rapport examinant la possibilité de combler les lacunes que présente le système des allocations familiales dans certains cas de maladie de longue durée.	DFI	Adoption	Pendant
Po. CE Maury Pasquier 14.3797 « Un enfant, une seule allocation »	24 septembre 2014		Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans un rapport les incertitudes suscitées par le droit fédéral actuel et les possibilités de le modifier afin d'empêcher le cumul des prestations familiales octroyées pour les enfants de parents dont l'un est employé d'une organisation internationale en Suisse.	DFI	Adoption	Le Conseil des Etats a adopté le postulat le 27 novembre 2014.
Promotion de mesures permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle						
Iv. pa. CN Bernasconi 14.463 « Le Conseil national pense aux parents politiques ! »	10 décembre 2014		L'initiative demande une modification du règlement du Conseil national afin de repousser le début de la séance du matin d'un quart d'heure. Ce changement permettrait aux conseillères et aux conseillers nationaux de partir de chez eux un peu plus tard le matin et d'arriver quand même à l'heure pour le début de la séance.			Pendant
Iv. pa. ICN Maire 14.452 « LACI. Critères relatifs aux mesures de formation en cas de retour à la vie active suite à une période éducative »	26 septembre 2014		La LACI doit être complétée en faveur des personnes qui veulent retourner à la vie active après une période éducative.			Pendant
Mo. CN Trede 14.3948 « Administration fédérale. 20 pour	26 septembre 2014		Le Conseil fédéral est chargé de transformer 20 % de l'ensemble des postes	DFP	Réjet	Pendant

cent de postes à temps partiel pour les hommes d'ici à 2020 »		de l'administration fédérale en postes à temps partiel pour les hommes d'ici à 2020.			
Mo. CN Caroni 15.3072 « CTT économie domestique. Moins d'obstacles pour concilier famille et travail »	9 mars 2015	Le Conseil fédéral est chargé de restreindre le champ d'application du contrat-type de travail (CTT) pour les travailleurs de l'économie domestique. Ce but peut être atteint par exemple en supprimant dans le CTT la prise en charge d'enfants ou en y relevant le seuil fixé actuellement.	DEFR	[...]	Pendante
Mo. CN Landolt 15.3136 « Allocations d'initiation au travail en cas de retour à la vie active après une période consacrée à la famille »	16 mars 2015	Le Conseil fédéral est chargé de créer des bases légales pour des allocations d'initiation au travail, afin de favoriser le retour à la vie active ou de le faciliter après une période consacrée à la famille. L'octroi d'allocations d'initiation au travail versées à l'employeur est limité dans le temps et couvre la période d'initiation.	DEFR	[...]	Pendante
Ip. CN Feri 15.3065 « Pénurie de personnel qualifié. Que fait-on pour les femmes et pour les familles ? »	5 mars 2015	Le Conseil fédéral est invité à exposer les mesures prévues pour promouvoir les familles et la main d'œuvre féminine dans le cadre de l'initiative contre la pénurie de personnel qualifié.	DEFR		Pendante
Accueil extrafamilial pour enfants					
Iv. pa. Groupe BD 15.420 « Accorder des financements de départ en vue de la mise en place d'écoles à horaire continu, en se concentrant sur les modèles adaptés aux régions. Y compris sur les solutions pour les vacances scolaires, pour qu'il soit plus facile de concilier vie de famille et vie professionnelle »	19 mars 2015	L'initiative parlementaire demande que soient créées les bases légales qui permettront à la Confédération d'aider financièrement les communes à mettre en place des écoles à horaire continu. Le soutien financier sera en principe accordé aux établissements publics de la scolarité obligatoire. La durée du soutien et le montant de la participation aux coûts seront limités.			Pendante
Mo. Groupe libéral-radical 11.4028 « Construction et gestion de structures d'accueil collectif de jour pour enfants. Suppression des obstacles bureaucratiques »	30 septembre 2011	Le Conseil fédéral est chargé d'examiner si les autorités cantonales d'exécution appliquent avec une sévérité disproportionnée les prescriptions de la législation sur les denrées alimentaires applicables aux structures d'accueil collectif de jour pour enfants (structures d'accueil) qui remettent des denrées alimentaires	DFI	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil national le 23 décembre 2011 et par le Conseil des Etats le 4 juin 2012.

		destinées à la consommation. Le Conseil fédéral doit, si nécessaire, édicter des instructions pour une exécution judicieuse de cette législation.			
Po. CN Bulliard-Marbach 13.3259 « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur »	22 mars 2013	Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur les raisons pour lesquelles les places de crèche sont en Suisse deux fois plus chères qu'elles ne le sont dans les pays voisins. Il proposera également des pistes pour dynamiser l'ensemble du secteur des crèches.	DFI	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 27 septembre 2013.
Po. Groupe de l'Union démocratique du centre 13.4154 « Coûts des solutions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale »	11 décembre 2013	Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport consacré aux coûts complets des solutions qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale. Le rapport indiquera les dépenses à tous les niveaux, c'est-à-dire aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il présentera l'évolution des coûts des cinq dernières années et une prévision pour celle des cinq années à venir.	DFI	Rejet	Pendant
Po. CN Quadranti 13.3980 « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques »	27 septembre 2013	Le Conseil fédéral est chargé, en collaboration avec les cantons, de soumettre à un examen les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation de créer des places d'accueil extrafamilial pour enfants.	DFI	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 13 décembre 2013.
Kt.IV. Initiative du canton de Soleure 14.306 « Prolongation par la Confédération de l'incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial »	28 mars 2014	Le législateur est invité à abroger la limitation de temps prévue dans la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants ou à prolonger la validité de la loi et à allouer un nouveau crédit d'engagement pour plusieurs années, afin que la Confédération puisse encore participer, après le 31 janvier 2015, au programme d'incitation financière pour la création de structures extrascolaires et extrafamiliales dans les cantons et les communes.			Le 18 mars 2015, le Conseil des Etats a décidé de ne pas donner suite à cette initiative cantonale.

Congé de paternité, congé parental, congé d'adoption et congé de maternité						
Iv. pa. CN Romano 13.478 « Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant »	12 décembre 2013	L'initiative demande que le législateur instaure un congé de douze semaines pour les parents adoptifs. Ce congé doit être financé par le régime des allocations pour pertes de gain (APG).				La CSSS-N a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire le 21 janvier 2015. Le 27 mars 2015, la CSSS-E a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire tout comme la CSSS-N avant elle.
Iv. pa. CN Candinas 14.415 « Deux semaines de congé-paternité payé par le régime des APG »	21 mars 2014	Il convient d'adapter la LAPG et le Code des obligations de sorte que les pères aient droit, comme les mères pour le congé de maternité, à deux semaines de congé de paternité payé lorsqu'ils ont un enfant.				La CSSS-N a décidé de donner suite à l'initiative le 15 avril 2015.
Mo. Groupe vert/libéral 14.3068 « Remplacer l'allocation de maternité par un congé parental »	12 mars 2014	Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de loi qui instaure un congé parental ; ce projet sera accompagné d'une estimation du rapport coût-utilité de cette mesure sur le plan économique. L'allocation de maternité devrait être remplacée par un congé parental auquel seules pourront prétendre les personnes exerçant une activité lucrative. Ce congé s'élèvera à au moins quatorze semaines mais pourra être étendu à 20 semaines.	DFI	Rejet		Pendante
Mo. CN Caroni 14.3109 « Congé parental. Davantage de liberté sans augmentation des coûts »	18 mars 2014	Le Conseil fédéral est prié de présenter un projet de loi de congé parental qui s'appuierait sur le congé de maternité, mais qui permettrait également au père de bénéficier d'une partie du congé de quatorze semaines à la place de la mère. Cette proposition vise simplement à assouplir le système actuel sans le développer.	DFI	Rejet		Pendante

Mo. CN Trede 14.4161 « Congé parental »	11 décembre 2014	Le Conseil fédéral est chargé de présenter un projet de loi qui prévoit un congé parental de 18 mois dont six mois au minimum pourront être pris par le père.	DFI	Rejet	Pendante
Po. CE Maury Pasquier 10.3523 « Quel revenu pendant les huit semaines d'interdiction de travailler suivant l'accouchement, en cas de report du droit aux prestations de l'assurance-maternité suite à l'hospitalisation du nouveau-né ? »	17 juin 2010	Le Conseil fédéral est chargé d'étudier la question du salaire des femmes venant d'accoucher qui reportent leur droit aux prestations de l'assurance maternité parce que leur nouveau-né est hospitalisé et qui ne bénéficient pas du salaire en raison de l'interdiction de travailler les huit semaines suivant l'accouchement. Le Conseil fédéral est invité à examiner les possibilités de modifications législatives pour éviter de tels cas de rigueur.	DFJJP	Adoption	Le Conseil des Etats a adopté le postulat le 14 septembre 2010.
Po. CN Teuscher 10.4125 « Droit à une allocation de maternité équitable en cas d'ajournement du congé de maternité »	17 décembre 2010	Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un projet et des variantes permettant aux mères qui ont décidé d'ajourner le versement de l'allocation de maternité selon l'art. 16c, al. 2, LAPG de toucher une allocation équitable pour perte de gain.	DFJJP	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 17 juin 2011.
Jp. CN Trede 14.3932 « Modèles familiaux de la Confédération. Et maintenant? »	26 septembre 2014	Le Conseil fédéral est prié de répondre à des questions concernant le congé de paternité ou le congé parental et la réduction du taux d'occupation après la naissance d'un enfant.	DFI		Pendante
Jp. CE Maury Pasquier 15.3154 « Interruption de l'activité professionnelle avant le terme de la grossesse »	17 mars 2015	Le Conseil fédéral est prié de se prononcer sur l'interruption par des femmes enceintes de leur activité professionnelle en raison de leur grossesse et sur l'octroi d'une allocation pour perte de gain durant cette période.	DFI		Pendante
Initiative du canton de Neuchâtel 14.309 « Congé maternel d'adoption »	9 avril 2014	Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel demande l'introduction d'un congé maternel d'adoption similaire au congé de maternité prévu par la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG).			Le 18 mars 2015, le Conseil des Etats a décidé de ne pas donner suite à cette initiative cantonale.

Assistance et soins aux proches						
Iv. pa. CN Lohr 12.409 « Contribution d'assistance, Rémunération des prestations d'aide fournies par des proches »	14 mars 2012	La LAI devrait être modifiée de telle sorte que les prestations d'aide fournies par des proches soient rémunérées à hauteur de 80 % au maximum dans le cadre de la contribution d'assistance.				La CSSS-N a donné suite à l'initiative le 24 mai 2013. Le 16 mars 2015, le Conseil des Etats a décidé de suspendre l'examen de l'initiative pour plus d'un an.
Iv. pa. CN Steiert 12.453 « Exonération fiscale de l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile »	14 juin 2012	L'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile doit être exonérée de l'impôt.				La CER-N a donné suite à l'initiative le 13 août 2013. La CER-E a décidé le 13 février 2014 de ne pas y donner suite. Le Conseil national a décidé le 8 septembre 2014 de donner suite à l'initiative.
Iv. pa. CN Joder 12.470 « Meilleur soutien pour les enfants gravement malades ou lourdement handicapés qui sont soignés à la maison »	27 septembre 2012	Les bases légales doivent être adaptées de manière à ce que les familles (parents et personnes investies de l'autorité parentale) qui soignent à la maison des enfants gravement malades ou lourdement handicapés soient mieux et plus efficacement soutenues et déchargées.				La CSSS-N a donné suite à l'initiative le 15 août 2013. La CSSS-E a adhéré à cette décision le 10 janvier 2014.
Iv. pa. CN Bulliard-Martbach 15.424 « Reconnaître aux proches aidants un droit systématique à des bonifications pour tâches d'assistance en cas d'impotence reconnue de la personne prise en charge »	20 mars 2015	L'initiative parlementaire demande au législateur de modifier la Constitution de sorte que les personnes s'occupant d'un proche ayant une impotence reconnue de degré faible puissent également faire valoir les bonifications d'assistance de l'AVS. Les bonifications devaient en outre être accordées également pour l'année d'attente.				Pendante
Po. CN Schmid-Federer 12.3266 « Soins aux personnes âgées. Encadrer la migration pendulaire »	16 mars 2012	Le Conseil fédéral est chargé d'étudier les possibilités de mieux encadrer juridiquement les conditions de travail des migrantes pendulaires qui assurent en	DEFER	Adoption		Le Conseil national a adopté le postulat le 15 juin 2012.

		Suisse la prise en charge permanente de personnes âgées à domicile.			
Po. sous-commission « Politique familiale » de la CSSS-N 13.3366 « Prévoir des allocations d'assistance et des possibilités de décharge pour les personnes qui prennent soin d'un proche » Y c. Iv. pa. Meier-Schatz 11.411 et 11.412 et Ip. Cesta 13.3214	25 avril 2013	Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur la question des personnes qui prennent soin d'un proche ; ce document fournira en particulier des réponses aux questions relatives aux allocations d'assistance et au soutien.	DFI	Adoption	Le Conseil national a adopté le postulat le 13 juin 2013. Au début décembre 2014, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé « Soutien aux proches aidants : analyse de la situation et mesures requises pour la Suisse ».
Adaptation du droit successoral					
Mo. CE Gutzwiller 10.3524 « Moderniser le droit des successions »	17 juin 2010	Le Conseil fédéral est chargé de revoir et d'assouplir le droit des successions afin qu'il réponde aux exigences actuelles. Ce droit, qui a plus de 100 ans, devra être adapté à des réalités sociales, familiales et démographiques et à des modes de vie qui ont radicalement changé.	DFJP	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 23 septembre 2010 et par le Conseil national le 2 mars 2011.
Autres questions du droit de la famille					
Mo. CN Prelicz-Huber 09.3026 « Droit à l'adoption à partir de 30 ans révolus »	3 mars 2009	Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une modification de la législation sur l'adoption.	DFJP	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil national le 12 juin 2009 et par le Conseil des Etats le 10 mars 2011.
Mo. CN Fehr 09.4107 « Secret de l'adoption »	9 décembre 2009	Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une modification de la disposition du Code civil sur le secret de l'adoption prévoyant que les parents biologiques d'un enfant ayant été adopté auront le droit, lorsque l'enfant aura atteint sa majorité, d'établir un contact avec lui, pour autant qu'il y consente.	DFJP	Adoption	La motion a été adoptée par le Conseil national le 19 mars 2010 et par le Conseil des Etats le 10 mars 2011.

<p>Mo. Commission des affaires juridiques CE 11.4046 « Droit de l'adoption. Mêmes chances pour toutes les familles »</p>	<p>15 novembre 2011</p>	<p>Le Conseil fédéral est chargé de modifier les dispositions légales de sorte que toute personne adulte, quel que soit son état civil ou son mode de vie, puisse adopter un enfant, en particulier celui de son ou de sa partenaire, si l'adoption constitue la meilleure solution pour le bien de l'enfant.</p>	<p>DFJP</p>	<p>Rejet</p>	<p>La motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 14 mars 2012 et par le Conseil national le 13 décembre 2012.</p>
<p>Po. Po. CN Fehr 12.391Z « Etablir un rapport sur la maternité de substitution »</p>	<p>28 septembre 2012</p>	<p>Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur la maternité de substitution. Ce rapport fera le point à la fois sur la situation de fait et sur la situation juridique qui prévaut en Suisse. Enfin, il examinera les mesures qui permettront de prévenir autant que possible les abus et les agissements criminels au niveau international.</p>	<p>DFJP</p>	<p>Adoption</p>	<p>Le Conseil national a adopté le postulat le 14 décembre 2012.</p>