



Congé parental – allocations parentales

Un modèle de la COFF pour la Suisse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF

Congé parental – allocations parentales

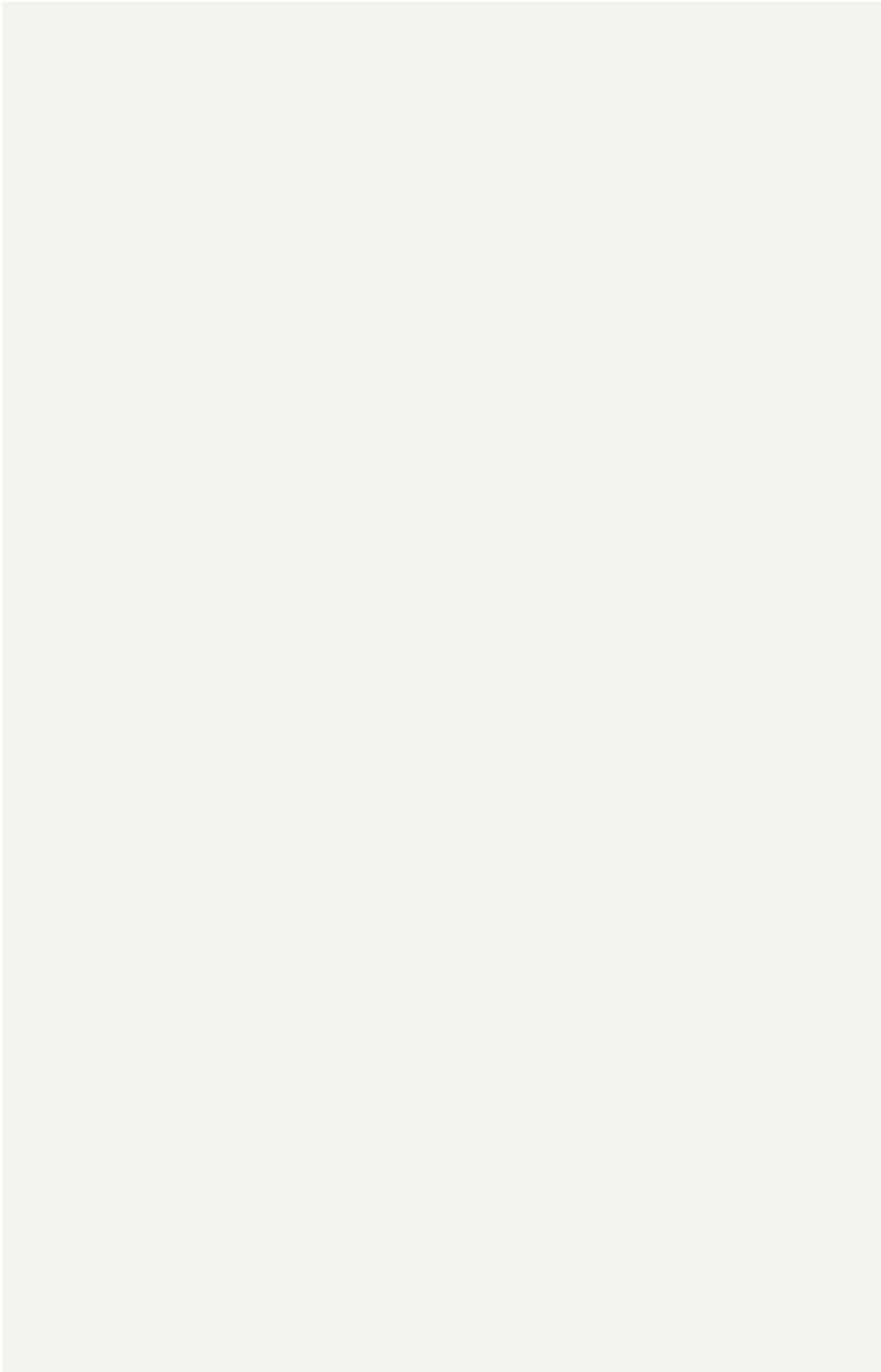
Un modèle de la COFF pour la Suisse

Table des matières

Préface	7
Introduction	9
I Les jeunes ménages en Suisse: chiffres et réalités	10
1 Disponibilité et emploi du temps	11
1.1 Activité professionnelle	11
1.2 Travail domestique et familial	13
1.3 Possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle	14
2 Situation financière	15
2.1 Pertes de revenus et coût des enfants	15
2.2 Le risque de pauvreté	16
3 Prestations de politique familiale	17
3.1 Prestations sociales pour les familles	17
3.2 Congé de maternité et de paternité	17
II Arguments en faveur d'un congé parental et d'une allocation parentale en Suisse: le point de vue des experts	18
1 Pédagogie et psychologie (du développement)	19
1.1 Le passage à la parentalité	19
1.2 Les besoins du petit enfant	19
1.3 La création du lien	19
1.4 La combinaison entre garde familiale et accueil extrafamilial	19
1.5 La relation de couple	19
1.6 La constitution d'un réseau de soutien	19
2 Politique de l'égalité	20
2.1 Abandon partiel ou total de l'activité lucrative par les mères	20
2.2 Participation limitée des pères à la garde des enfants	20
2.3 Le congé parental a besoin de mesures encourageant l'égalité des sexes	20
3 Aspects économiques	21
3.1 Utilisation du capital humain existant et forte participation au marché du travail	22
3.2 Protection sociale	22
3.3 Des conditions favorables aux familles, facteur de compétitivité	22
3.4 Coûts de fluctuation moindres	23
3.5 Investissement personnel et productivité	23
3.6 Impact économique de la fertilité et de la démographie	23

III Congé parental et allocations parentales: des éléments importants de la politique familiale suisse	24
1 Réflexions de la COFF sur la politique familiale	25
1.1 Un élément d'une politique familiale cohérente	25
1.2 De bonnes conditions durant la première année de vie favorisent un développement harmonieux de l'enfant et de sa famille	25
1.3 Reconnaître les besoins spécifiques durant la petite enfance aide à concilier les tâches familiales et professionnelles	25
2 Positions et initiatives politique	26
2.1 Position des partis politiques	26
2.2 Interventions parlementaires au niveau fédéral en faveur d'un congé de paternité ou parental	26
2.3 Interventions parlementaires au niveau cantonal	27
3 Congé parental dans les pays européens	28
3.1 La directive de l'UE sur le congé parental	28
3.2 Solutions adoptées dans différents pays	28
3.2.1 Allemagne	28
3.2.2 Islande	28
3.2.3 France	28
3.2.4 Autriche	29
3.2.5 Suède	29
3.2.6 Participation des pères: résultats concrets	29
 IV Congé parental et allocations parentales en Suisse: un modèle concret proposé par la COFF	 30
1 Caractéristiques du congé parental et des allocations parentales	31
1.1 Droit aux prestations	31
1.2 Durée d'allocation, période d'allocation et répartition temporelle des prestations	33
1.3 Montant des allocations parentales	34
1.4 Rapport avec d'autres prestations sociales	35
1.5 Droits avant, pendant et après le congé parental	35
2 Estimation des coûts	36
2.1 Identification et validation des échantillons de recherche	36
2.2 Différenciation de l'analyse selon le sexe, le statut d'activité et le rang de naissance de l'enfant	37
2.3 Extrapolation d'après les chiffres de l'assurance-maternité	38
2.4 Extrapolation des coûts des trois modèles de congé parental et d'allocation parentale	39
2.4.1 Estimation des coûts du modèle COFF	39
2.4.2 Estimation des coûts du modèle allemand	43
2.4.3 Estimation des coûts du modèle islandais	45
3 Financement	45
3.1 Financement par le régime des allocations pour perte de gain (APG)	45
3.2 Financement par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	46
4 Résumé	47

V	Mise en œuvre	48
1	Le cadre juridique	49
1.1	Rapports de travail de droit privé	49
1.1.1	Détermination de l'autorité compétente	49
1.1.2	L'introduction d'un dispositif de congé parental répond-elle à une obligation juridique?	49
1.1.3	Réglementation du financement	49
1.2	Rapports de travail de droit public	50
2	Recouvrements avec d'autres mesures de politique sociale ou familiale	50
2.1	Allocation de maternité	50
2.2	Accueil extra-familial des enfants	50
2.3	Education et accueil des jeunes enfants (EAJE)	50
2.4	Allocations familiales et prestations complémentaires en faveur des familles	51
VI	Prise de position de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)	52
	Bibliographie	56
	Liste des graphiques et des tableaux	57
	Annexes	58
	Annexe I: Interventions parlementaires au niveau fédéral sur le congé de paternité	58
	Annexe II: Interventions parlementaires au niveau fédéral sur le congé parental	60
	Impressum	62



Préface

En Suisse, depuis le 1^{er} juillet 2005, les femmes qui exercent une activité lucrative touchent pendant quatorze semaines une allocation de maternité équivalant à 80% de leur revenu. Le congé de paternité, par contre, n'est prévu par aucune loi fédérale. Il est considéré comme «jour de congé usuel» selon le code des obligations, ou comme congé spécial. Sur leur propre initiative, quelques entreprises et institutions publiques offrent, après la naissance d'un enfant, un congé de paternité plus long. Mais seule une petite partie des salariés peut en profiter. Du point de vue de la politique familiale, l'allocation de maternité actuelle et le congé de paternité accordé par quelques employeurs sont tout à fait insuffisants. C'est pourquoi la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) demande une législation instaurant un congé parental et une allocation parentale. Délibérément, la COFF ne parle pas de «congé parental», car ce terme n'est pas approprié pour désigner la garde des enfants par la famille.

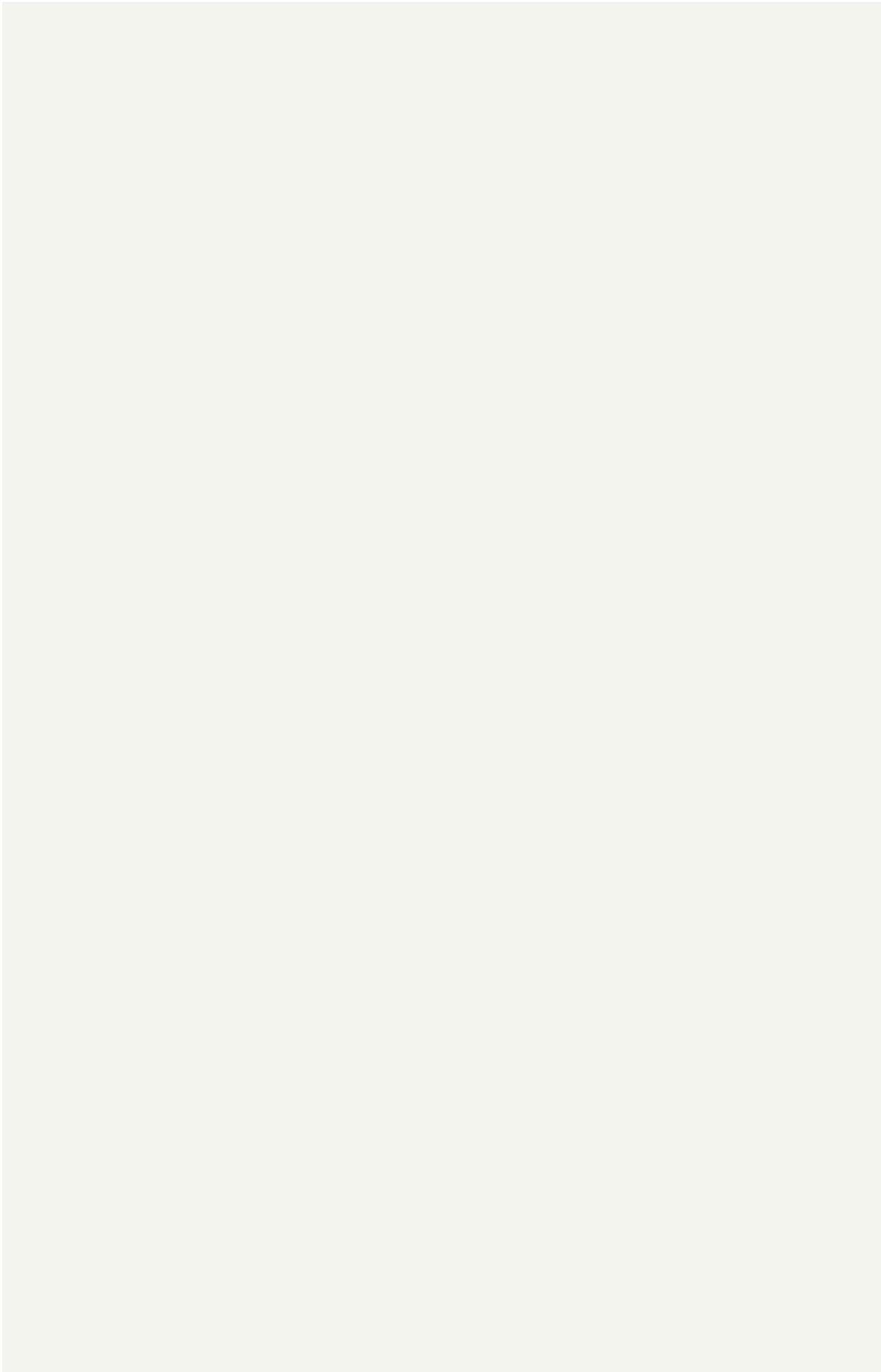
Avec la naissance d'un enfant, les parents assument de nouvelles tâches et une grande responsabilité pour le bien de celui-ci. La relation de l'enfant avec ses personnes de référence primaires est d'une importance capitale pour son bon développement. Devenir parent amène de grands changements et nécessite une harmonisation des tâches familiales avec les obligations professionnelles. Il n'est donc guère étonnant que l'emploi du temps des parents soit particulièrement chargé durant les premières années de l'enfant. Les femmes sont les premières à en payer le prix. Aujourd'hui, une grande partie d'entre elles, même de celles qui ont des enfants en bas âge, exercent une activité lucrative. Leur rôle de mère provoque une rupture dans leur carrière. A la naissance de leur premier enfant, beaucoup réduisent leur taux d'occupation. Deux femmes sur trois travaillent à moins de 50% ou cessent leur activité professionnelle jusqu'à ce que leur plus jeune enfant atteigne l'âge de 4 ans. Mais toujours plus de pères souhaitent aussi nouer des liens plus étroits avec leurs enfants et ne pas être pères juste pendant leur temps libre.

Par la présente publication, la COFF entend ouvrir le débat sur l'introduction en Suisse de l'allocation parentale et du congé parental. Elle a élaboré pour cela un modèle détaillé qui s'inspire du projet de loi du canton de Genève. Une comparaison avec d'autres pays montre clairement que ce modèle est très modéré: la plupart des pays européens ont des réglementations nettement plus généreuses. Il faut bien voir que l'allocation parentale et le congé parental ne sont pas seulement des éléments essentiels d'une politique familiale durable, ils s'inscrivent aussi dans une stratégie de politique économique. Personne ne conteste aujourd'hui qu'une meilleure insertion des femmes sur le marché du travail permettrait d'accroître la productivité de l'ensemble de l'économie. Concilier famille et profession n'est donc pas qu'une affaire privée, mais constitue un sujet important pour la société. Surtout, le congé parental et l'allocation parentale offrent aux enfants les meilleures conditions de départ et contribuent donc à accroître l'égalité des chances. Ainsi, les dépenses qui y sont consacrées sont des investissements sociaux, qui seront payants plus tard lorsque ces enfants devenus grands auront de meilleures chances de trouver un emploi et auront moins besoin de soutien.

Congé parental et allocation parentale n'aurait pas pu paraître sans le concours de nombreuses personnes. Je remercie les membres du groupe de travail de la COFF qui, sous la direction de Beat Baumann, a suivi la réalisation de cette publication, ainsi qu'Isabelle Villard, Marianne Bovay, Claudia Ermert, Caroline Knupfer, Heidi Simoni, Olivier Taramarcas et tous les membres de la commission, pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à l'étude de ce thème exigeant. Un remerciement tout particulier est dû à Heidi Stutz, Matthias Gehrig et Thomas Oesch, du Bureau BASS, qui ont élaboré, sur mandat de la COFF, les éléments essentiels du modèle proposé par celle-ci et qui en ont calculé les conséquences financières possibles, ainsi qu'à Monika Pfaffinger pour l'expertise juridique et à Susanna Bühler pour la rédaction de la version finale.

Jürg Kruppenacher

Président de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)



Introduction

L'environnement familial est d'une importance décisive pour le développement des enfants en bas âge. La petite enfance est considérée comme «... une période essentielle pour l'acquisition des bases du développement intellectuel et socio-émotionnel. Aujourd'hui comme hier, la famille est – du moins durant les six premières années de la vie – l'endroit où l'enfant passe le plus de temps et où il fait les expériences les plus marquantes» (Viernickel/Simoni 2008, p.22). L'enfant a besoin pour son développement de construire une relation sûre et fiable avec ses personnes de référence primaires. Pour qu'il y parvienne, les parents doivent pouvoir lui consacrer suffisamment de temps. Il a tout à gagner s'il a des relations étroites à la fois avec son père et sa mère.

Dans le modèle familial traditionnel, ce sont les mères qui cessent de travailler pour s'occuper des enfants et du ménage. Mais de plus en plus de mères restent actives, parce qu'elles y soient contraintes pour des raisons financières, ou parce qu'elles souhaitent rester économiquement indépendantes et/ou parce que le travail représente pour elles une valeur essentielle.

Un «congé parental» (ou congé parental) décharge temporairement les parents de leur travail sans les obliger à l'abandonner. Il permet aussi aux pères de passer davantage de temps avec leurs enfants.

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) s'est penchée sur l'idée du congé parental. Elle est d'avis que celui-ci aide les parents dans leurs tâches quotidiennes et les enfants dans leur développement. La présente publication vise à fournir les bases nécessaires pour discuter de cette idée. Elle donne un état des lieux du débat politique et professionnel sur la question et propose un modèle concret de congé parental.

En optant pour le terme de «congé parental», la COFF s'inspire de la réglementation allemande (*Elternzeit*). Elle estime qu'il convient mieux que celui de congé parental pour désigner la garde des enfants par la famille.

Le chapitre 1 présente les faits et chiffres les plus importants: qu'est-ce qui caractérise aujourd'hui la situation des jeunes familles en Suisse, quels sont les instruments et les prestations de politique familiale qui existent? Le chapitre 2 éclaire le sujet sous différentes perspectives: quels arguments parlent en faveur d'un congé parental, quelles en sont les possibilités et les limites? Le chapitre 3, consacré à l'aspect politique, donne une vue d'ensemble du débat politique suisse sur le congé parental et le congé de paternité ainsi que, en complément, de la situation au niveau européen. Le chapitre 4 présente un modèle concret que le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS a élaboré sur mandat de la COFF. Le chapitre 5, dans l'optique d'une mise en œuvre de ce modèle, récapitule les bases légales existantes et aborde les points de recoupement avec d'autres mesures de politique familiale. La position de la COFF, en guise de synthèse, clôt la publication.



Photo: Robert Kneschke/imagepoint.ch

I. Les jeunes ménages en Suisse: chiffres et réalités

La naissance d'un enfant est pour les parents l'occasion de remplir de nouvelles tâches et d'assumer de grandes responsabilités pour assurer son bien-être. Ils sont contraints de trouver un nouvel équilibre entre tâches d'ordre familial et tâches d'ordre professionnel. Vie professionnelle et vie familiale suivent chacune leur propre rythme, et il est parfois difficile de concilier les deux. Pour pouvoir consacrer le temps nécessaire à l'enfant, la plupart des parents, au premier chef les mères, réduisent notablement leur activité professionnelle, voire l'abandonnent. La naissance d'un enfant modifie profondément non seulement la disponibilité et l'emploi du temps, mais aussi la situation en matière de revenus. Les principaux faits et chiffres pertinents sont présentés ci-après, complétés par un aperçu des prestations de politique familiale.

1 Disponibilité et emploi du temps

1.1 Activité professionnelle

Le taux d'activité professionnelle des mères est élevé en Suisse et ce, même en comparaison internationale. Le graphique 1 montre qu'en 2006, deux mères sur trois d'enfants en âge préscolaire et même quatre mères sur cinq d'enfants en âge scolaire exerçaient une activité professionnelle.

La situation des mères en matière d'activité professionnelle a beaucoup changé depuis 1997. En effet, comme le montre le graphique 2, 47% des mères vivant en couple avec un enfant de moins de 7 ans n'exerçaient pas d'activité professionnelle en 1997. En 2007, elles n'étaient plus que 35%.

Les mères élevant seules leurs enfants exercent bien plus fréquemment une activité professionnelle que celles vivant en couple. En 2007, 18% des mères élevant seules leurs enfants de moins de 7 ans n'exerçaient aucune activité professionnelle, alors qu'en 1997, elles étaient encore 34% (cf. graphique 3).

Le travail à temps partiel caractérise l'activité professionnelle des mères. Jusqu'à la naissance du premier enfant, les femmes travaillent le plus souvent à temps plein, avant de cesser partiellement ou totalement leur activité, au moins provisoirement. La première raison qui pousse près de la moitié des femmes en activité de 25 à 49 ans à travailler à temps

partiel est le souhait de consacrer plus de temps aux enfants (Office fédéral de la statistique (2008), p. 20). Parmi les mères vivant en couple et dont l'enfant le plus jeune a moins de 7 ans, le pourcentage de celles ayant un taux d'occupation compris entre 50% et 89% est passé de 13% à 22% (cf. graphique 2). Le taux d'occupation des mères seules est plus souvent supérieur à celui des mères vivant en couple (cf. graphique 3).

Chez les hommes, en revanche, la situation familiale n'a que peu d'incidence sur le taux d'activité professionnelle: près de neuf pères sur dix vivant en couple travaillent à plein temps (Office fédéral de la statistique (2008) p. 67).

Après une naissance, les pères effectuent souvent davantage d'heures supplémentaires, afin de compenser le manque à gagner qui résulte de la diminution de l'activité professionnelle des mères.

Parmi les pères élevant seuls leurs enfants, 75% exercent une activité professionnelle à temps plein. Il est à noter que parmi les pères vivant en couple avec un enfant de moins de 7 ans, le pourcentage de ceux travaillant à temps partiel avec un taux d'occupation compris entre 50% et 89% a notablement augmenté depuis 1997, passant de 3,5% à 6,4% (cf. graphique 2).

Taux d'activité professionnelle des mères et des pères (25-49 ans) selon l'âge du dernier-né, en comparaison européenne*, en %, en 2006

* sans le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède



Graphique 1

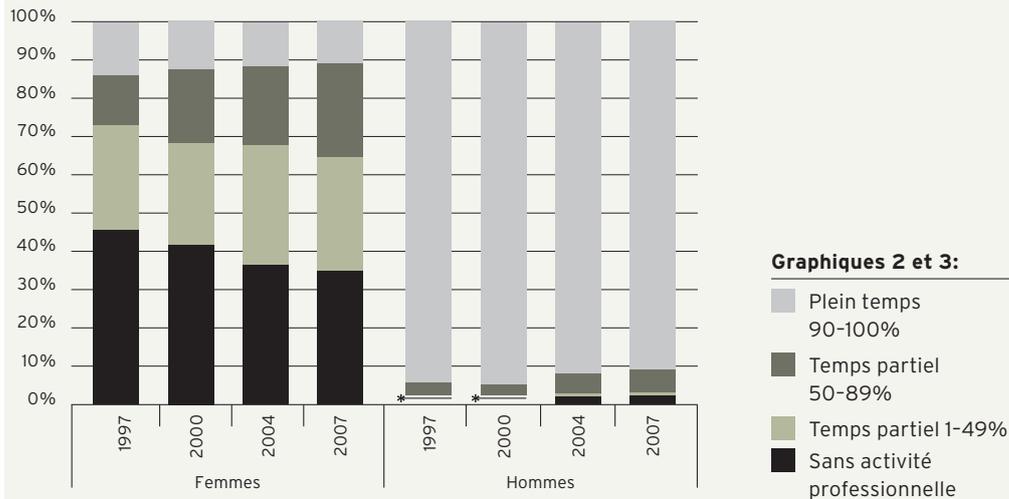
Source: OFS/ESPA, Eurostat Office fédéral de la statistique (2008), p. 19

Graphique 2

Source: OFS, ESPA:
Travail non rémunéré
© Office fédéral de
la statistique (2009),
p. 16.

Situation professionnelle des personnes en couple avec enfant(s), le plus jeune ayant moins de 7 ans, de 1997 à 2007

En pour cent de la population résidante de 15 ans et plus, sans les personnes au chômage



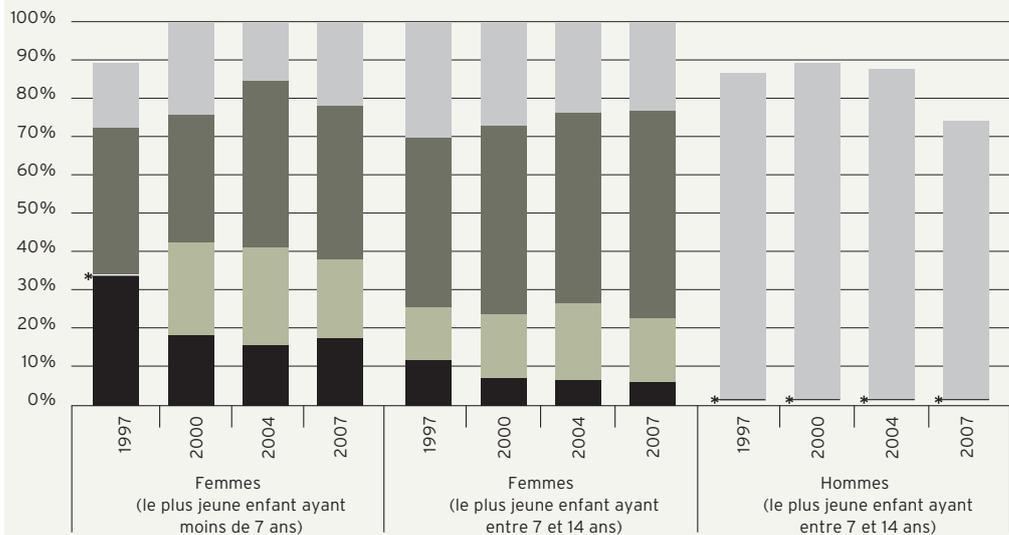
* non indiqué par manque de fiabilité statistique

Graphique 3

Source: OFS, ESPA:
Travail non rémunéré
© Office fédéral de
la statistique (2009),
p. 17

Situation professionnelle des personnes élevant seules leur(s) enfant(s), de 1997 à 2007

En pour cent de la population résidante de 15 ans et plus, sans les personnes au chômage



* non indiqué par manque de fiabilité statistique

1.2 Travail domestique et familial

La charge que représentent les tâches domestiques et familiales dans les ménages avec enfants est nettement plus importante que chez les personnes seules ou les ménages sans enfant. Comme le montre le graphique 4, elle est la plus importante dans les ménages avec des enfants en bas âge. En 2007, les mères vivant en couple et dont le dernier enfant a moins de 7 ans fournissaient en moyenne près de 60 heures de travail domestique et familial non rémunéré par semaine, alors que les pères dans la même situation en fournissaient 31,5. Les mères seules dont le dernier-né avait moins de 7 ans fournissaient à ce titre 54 heures, alors que le nombre d'heures fournies par les pères dans la même situation avoisinait 35. La charge occasionnée par ce travail diminue à mesure que les enfants grandissent.

Tant parmi les mères que parmi les pères vivant en couple et dont l'enfant le plus jeune a moins de 7 ans, la charge occasionnée par le travail domestique et familial a augmenté par rapport à 1997, le changement étant plus important du côté des pères, qui, en 2007, consacraient en moyenne 7,2 heures de plus au travail domestique et familial, en particulier pour s'occuper des enfants. Les statistiques ne permettent

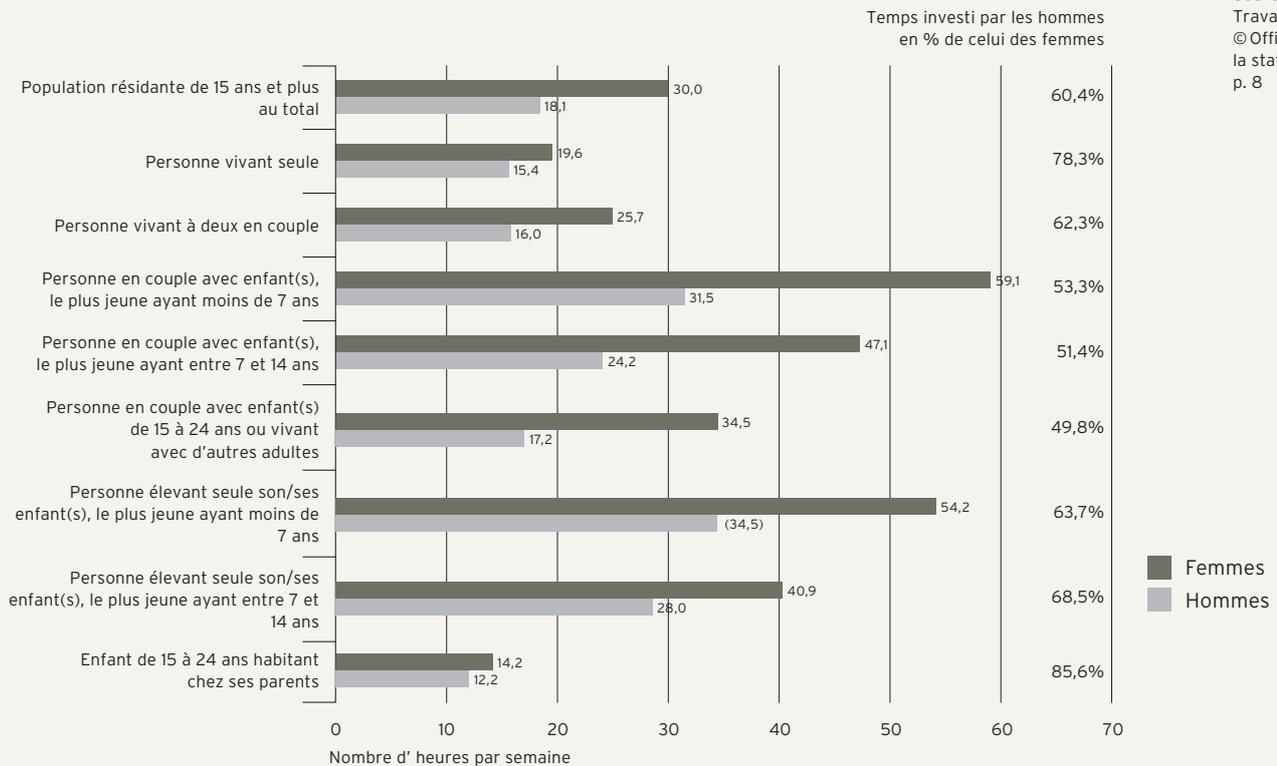
pas de déceler, à cet égard, de changement significatif dans la situation des personnes élevant seules leurs enfants (Office fédéral de la statistique (2009), p. 12 et 19).

Comme, sur cette période, la participation des mères au marché du travail a augmenté, la charge totale représentée par l'activité professionnelle et le travail domestique et familial réunis a également augmenté: alors qu'elle était de 67 heures par semaine en 1997, elle atteignait en effet 71 heures en 2007. Chez les pères vivant en couple et dont l'enfant le plus jeune a moins de 7 ans, l'investissement accru dans les tâches domestiques et familiales a également engendré une augmentation de la charge totale de travail, du fait qu'ils n'ont que faiblement réduit leur taux d'occupation. En 2007, ces pères ont fourni en moyenne 73 heures par semaine d'activité professionnelle et de travail domestique et familial réunis, soit 8 heures de plus qu'en 1997 (Office fédéral de la statistique OFS (2009), p. 19). La charge totale a été la plus forte chez les mères élevant seules leurs enfants et dont le dernier-né avait moins de 4 ans, avec 78 heures par semaine en moyenne en 2007 (Office fédéral de la statistique (2008), pp. 70 ss).

Temps consacré au travail domestique et familial selon la situation familiale et le sexe, en 2007

Graphique 4

Source: OFS, ESPA;
Travail non rémunéré
© Office fédéral de la statistique (2009), p. 8



(chiffre): fiabilité statistique relative

1.3 Possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle

Les parents disposent de plusieurs instruments pour concilier les exigences de la vie familiale et celles de la vie professionnelle. L'un des aspects entrant en ligne de compte est le partage des tâches entre les deux partenaires.

Au début des années 90, la grande majorité des ménages avec des enfants de moins de 15 ans (57%) résolvait encore ce problème en recourant au modèle familial traditionnel, où l'homme travaille à temps plein, tandis que la femme n'exerce aucune activité. En 2007, 28% de ces ménages s'y conformaient encore. Mais le cas de figure le plus fréquent aujourd'hui est celui où le père travaille à plein temps et la mère à temps partiel. Comme le montre le graphique 5, la configuration où la femme n'exerce pas d'activité professionnelle est choisie principalement lorsque l'enfant le plus jeune a moins de 5 ans (Office fédéral de la statistique (2008), p. 69).

Une deuxième manière de concilier vie familiale et vie professionnelle est de se décharger d'une partie des tâches de garde d'enfant. En 2007, 47% des couples dont le dernier-né avait moins de 7 ans avaient recours à la garde d'enfant par un tiers, et cette proportion atteignait 72% dans les familles monoparentales. Les parents proches, en particulier les grands-parents, jouent un rôle de premier plan à cet égard, puisque la moitié environ des familles y avait recours. 32,5% des ménages confiaient leurs enfants à des crèches, à des jardins d'enfants ou des écoles de jour, et près de 16% à des familles de jour ou à des familles d'accueil (Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2008), pp. 17 ss). En matière d'accueil extrafamilial, l'offre ne répond cependant pas à la demande. C'est ainsi que, selon une étude menée dans le cadre du Programme national de recherche PNR52, il manquait

50 000 places d'accueil préscolaire dans les crèches et les familles de jour (INFRAS/MecoP 2005). L'offre insuffisante en matière de garde extrafamiliale constitue d'ailleurs pour les mères la principale raison pour laquelle elles renoncent à l'exercice d'une activité professionnelle ou réduisent leur taux d'occupation. En outre, dans beaucoup de familles, ce n'est pas seulement le manque de places qui pose problème, mais aussi le coût élevé (Office fédéral de la statistique (2008), p. 76).

Le troisième élément déterminant pour permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle est la souplesse des conditions de travail. Les résultats de différentes études indiquent toutefois que «les mères ont des horaires moins favorables et moins souples que les pères, bien qu'elles assument davantage de responsabilités dans les activités domestiques et familiales» (Office fédéral de la statistique (2008), p. 75).

On peut supposer que les difficultés empêchant de concilier vie familiale et vie professionnelle sont la principale raison qui incite les personnes à ne pas avoir d'enfants ou à en avoir moins. C'est en tout cas ce qu'indiquent les sondages sur les souhaits en matière d'enfants: en Suisse, le désir d'enfant bute sur les contingences matérielles. Toutes les femmes, quel que soit leur niveau de formation, désirent plus d'enfants qu'elles n'en mettent effectivement au monde (Département fédéral de l'intérieur (2004), p. 33).

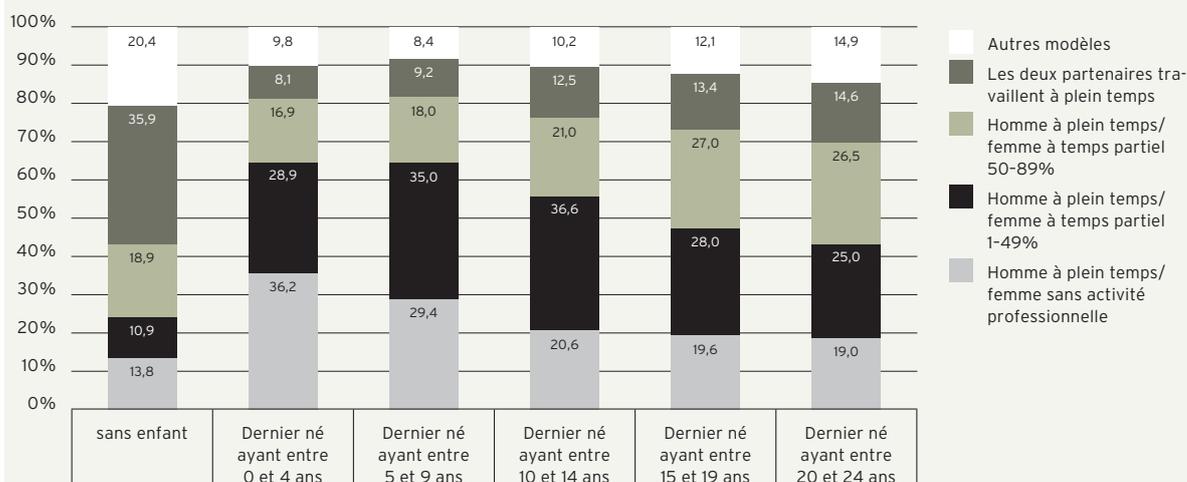
Avec un taux de natalité de 1,46 enfant par femme en 2007, la Suisse fait partie des pays où le nombre de naissances est relativement faible. Il en va tout autrement en France et dans les pays scandinaves, qui investissent bien davantage dans les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle, et dont la politique d'égalité entre hommes et femmes est aussi plus progressiste.

Graphique 5

Source: OFS, ESPA
© Office fédéral de la statistique (2008), p. 71

T3.1.1 Modèles de répartition de l'activité professionnelle des couples avec et sans enfant(s)

Personnes à partir de 25 ans jusqu'à l'âge de la retraite, en %



Pour les données actualisées relatives à ce graphique, voir le site Internet de l'OFS:
www.bfs.admin.ch (→Thèmes →20 - Situation économique et sociale de la population
→Egalité entre femmes et hommes →Données, indicateurs)

2 Situation financière

2.1 Pertes de revenus et coût des enfants

La réduction du taux d'activité professionnelle des femmes entraîne des pertes de revenus importantes pour les familles, auxquelles s'ajoutent les coûts supplémentaires engendrés par les enfants: coûts directs, correspondant aux coûts de consommation liés aux besoins des enfants, et coûts indirects, résultant de la garde des enfants par leurs parents.

Le tableau 1 montre que les pertes de revenus chez un couple avec un enfant de moins de 10 ans sont les plus élevées, avec 1320 francs par mois. Les coûts directs engendrés par les besoins des enfants se montent à 600 francs. Les parents isolés doivent supporter des coûts directs plus élevés, à savoir 1092 francs. En revanche, la perte de revenus des familles monoparentales est plus faible (317 francs), étant donné que les mères élevant seules leurs enfants réduisent moins leur taux d'activité professionnelle.

Les coûts engendrés par les besoins des enfants sont presque exclusivement supportés par le biais d'un abaissement du niveau de vie des parents.

D'autres paramètres budgétaires ont une incidence sur la situation des jeunes ménages. C'est ainsi que les frais de l'accueil extrafamilial des enfants peuvent se révéler considérables. Particulièrement dans le cas des couples, les mères, même si leur budget ne s'en ressent pas à court terme, perdent aussi un volume parfois important de cotisations aux assurances sociales. Les primes d'assurance-maladie pèsent également dans la balance. Pour une famille aux revenus moyens, les allègements fiscaux grâce aux déductions pour enfants sont relativement faibles. Les

allocations familiales représentent, elles, un allègement plus significatif des charges (Office fédéral de la statistique (2008), pp.44 ss).

De nombreuses familles ont à faire face à une augmentation des loyers et des primes d'assurance-maladie, alors que les salaires réels stagnent. Elles éprouvent de plus en plus souvent la nécessité de recourir à deux revenus, que ce soit pour maintenir leur niveau de vie ou, en cas de bas salaires, pour assurer leur survie. Même lorsque le besoin d'accueil extrafamilial se fait sentir, celui-ci ne présente qu'un intérêt limité, étant donné le niveau élevé des contributions parentales. Dans le même temps, les carrières professionnelles ininterrompues sont maintenant l'exception et le risque de perdre son poste s'est notablement accru. Étant donné que l'homme et la femme mariés se partagent la responsabilité financière du ménage, la nécessité de se soutenir mutuellement par une deuxième source de revenu devient plus forte. S'ajoutent à cela la prolongation de la formation des enfants et leur accès plus difficile au monde du travail: les parents sont appelés à subvenir plus longtemps à leurs besoins.

Coûts directs et indirects moyens par enfant et par mois selon le type de ménage (en francs)

Type de ménages	Coûts directs par enfant		Effets sur le revenu disponible		Travail domestique et familial			
	Total	Dont diminution de la consommation	Revenu professionnel de la femme	Revenu professionnel de l'homme	Heures/mois Femmes	Heures/mois Hommes	Francs/mois Femmes	Francs/mois Hommes
Personne seule, 1 enfant	1092	348	-317	103	64	40	2098	1318
Personne seule, 2 enfants	-	-	-374	-	45	-	1473	-
Couple, 1 enfant	819	801	-1005	57	86	40	2819	1305
Couple, 2 enfants	655	523	-813	115	57	22	1835	718
Couple, 3 enfants	528	305	-682	131	49	17	1589	560
Différences selon l'âge des enfants								
Couple, 1 enfant, 0-10 ans	600	787	-1320	20	112	54	3664	1776
Couple, 1 enfant, 11-21 ans	873	505	-328	134	32	10	1047	329
Couple, 2 enfants, le dernier né 0-10 ans	519	517	-964	103	65	26	2116	843
Couple, 2 enfants, les 2 entre 11-21 ans	956	505	-466	139	37	14	1194	440

Tableau 1

Source: coûts directs OFS/ERC 2000-2005; coûts indirects: OFS/ESPA 2004. Calculs propres UNIBE/BASS © Office fédéral de la statistique (2008), p. 43

Les différents montants ne peuvent être additionnés. Quand aucun chiffre n'est publié, le nombre de cas est trop petit.

2.2 Le risque de pauvreté

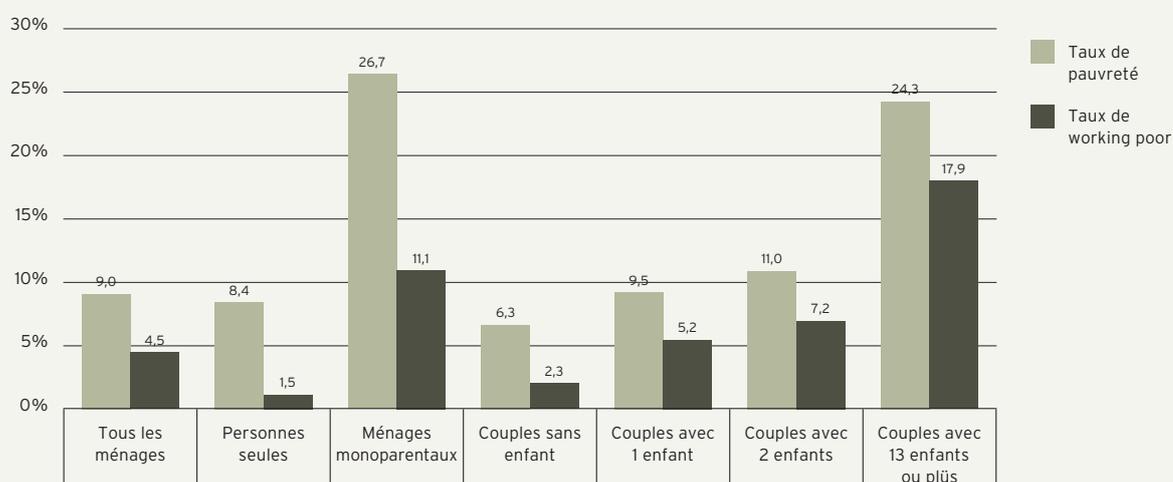
Les coûts élevés engendrés par les enfants et les pertes de revenus liées à la diminution du temps d'activité professionnelle contribuent à ce que les familles soient aujourd'hui bien plus souvent touchées par la pauvreté, comme le montre le graphique 6. En Suisse, un quart des familles monoparentales et une proportion tout aussi importante de couples avec trois enfants ou plus vivent en dessous du seuil de pauvreté (Office fédéral de la statistique (2008), p. 12).

Cela se traduit aussi au niveau de l'aide sociale, en particulier en ce qui concerne les familles monoparentales. En 2006, presque un ménage monoparental sur cinq (17,6%) en dépendait (Office fédéral de la statistique (2008), p. 13).

Graphique 6

Source: OFS/ESPA
© Office fédéral de la statistique (2008), p. 45

Pauvreté et proportion de working poor selon le type du ménage, en 2006



Pour les données actualisées relatives à ce graphique, voir le site Internet de l'OFS: www.bfs.admin.ch (→Thèmes →01 Population →Familles, ménages - Analyses «Rapport statistique 2008»)

3 Prestations de politique familiale

3.1 Prestations sociales pour les familles

L'ensemble des prestations sociales en faveur des familles représentait, en 2005, 1,3% du PIB suisse (Office fédéral de la statistique (2008), p. 16).

Comme le montre le graphique 7, les dépenses en direction des familles sont inférieures à la moyenne européenne. Seuls les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et la Pologne connaissent des niveaux plus faibles. Parmi les Etats caracolant en tête, on trouve les pays scandinaves, ainsi que nos voisins, l'Allemagne et l'Autriche.

Les allocations familiales forment le premier poste de prestations sociales pour les familles en Suisse. Elles sont suivies par les subventions aux structures d'accueil et les indemnités journalières en cas de maternité (assurance-maternité). La part des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales a baissé entre 2000 et 2005, passant de 5,1% à 4,8% (Office fédéral de la statistique (2008), p. 16).

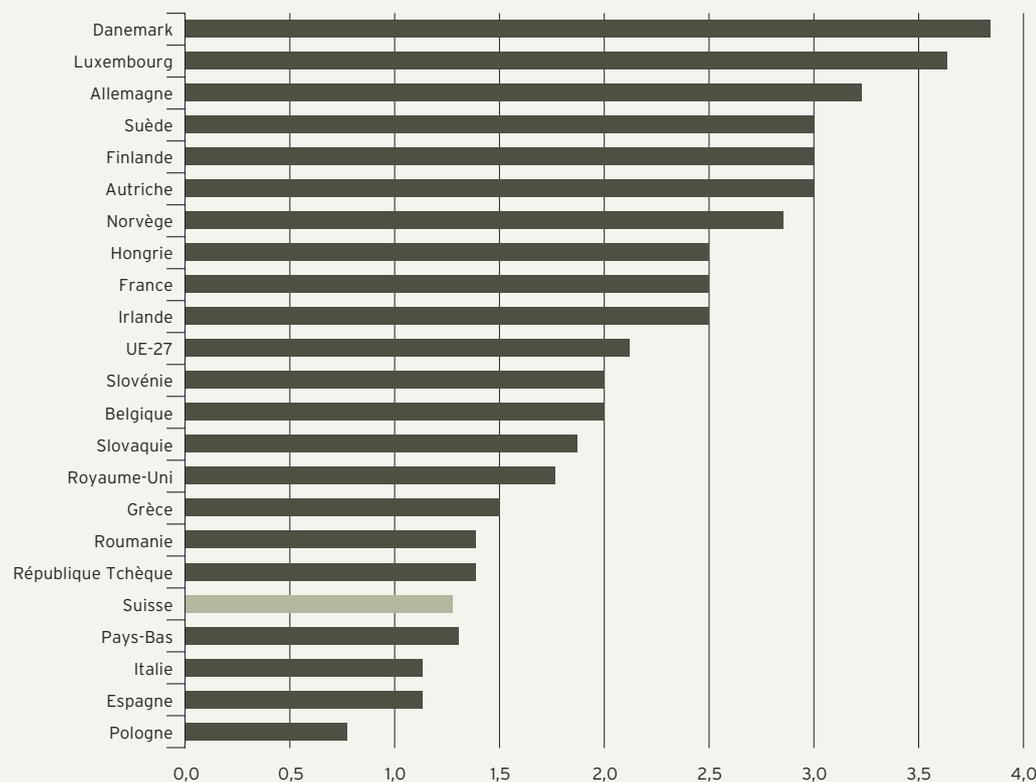
3.2 Congé de maternité et de paternité

Un mandat prévoyant l'institution d'un congé de maternité était inscrit dans la Constitution fédérale depuis 1945, et pourtant, trois tentatives d'exécuter ce mandat se sont heurtées à des résultats défavorables lors de votations. C'est seulement lors du vote réfé-

rendaire du 26 septembre 2004 que le peuple suisse a adopté le projet de loi pour une allocation de maternité, de sorte que, depuis le 1^{er} juillet 2005, toutes les mères exerçant une activité professionnelle reçoivent pendant 14 semaines des indemnités journalières correspondant à 80% des revenus de l'activité professionnelle. L'allocation de maternité est financée par le régime de l'allocation pour perte de gain (APG), qui exclut certaines mères n'exerçant aucune activité professionnelle. En 2008, les coûts s'élevaient à 609 millions de francs (www.bsv.admin.ch: Thèmes – APG/Maternité).

Le congé de paternité n'est régi par aucune loi fédérale suisse. Il est traité comme un «jour de congé usuel» dans le code des obligations (CO) (art. 329, al. 3) ou comme congé spécial, que les salariés peuvent prendre pour régler des affaires personnelles pendant leur temps de travail. Cette possibilité existe en cas de mariage, de décès d'un proche, de visites chez le médecin, de déménagement et aussi lors de la naissance d'un enfant. Même si l'octroi d'un à deux jours de congé rémunérés est aujourd'hui courant, certaines entreprises n'en accordent aucun, et seul un très petit nombre octroient un congé de paternité supérieur à quelques jours.

Prestations sociales pour les familles et les enfants en % du produit intérieur brut (PIB), en comparaison européenne, en 2005



Graphique 7

Source: OFS/Eurostat
Les familles en Suisse
- rapport statistique
2008, OFS, p. 16



Photo: Alyn Stafford/istockphoto.com

II. Arguments en faveur d'un congé parental et d'une allocation parentale en Suisse: le point de vue des experts

Quels sont les arguments en faveur du congé parental?

Quel est son intérêt pour les jeunes parents et pour la société dans son ensemble? Quelles en sont les limites?

La COFF, commission spécialisée dans les questions familiales, fonde ses réflexions sur l'état actuel des recherches. Le présent chapitre aborde les questions soulevées sous différents angles.

1 Pédagogie et psychologie (du développement)

1.1 Le passage à la parentalité

La naissance d'un enfant crée ou agrandit une famille. Avec l'arrivée du premier enfant surgit une multitude de tâches que le père, la mère, le couple et, désormais, la famille, doivent assumer: pourvoir aux besoins concrets de l'enfant, construire la famille, se soutenir mutuellement et définir les tâches et les responsabilités.

Généralement, les parents ont besoin d'une année pour s'habituer à la nouvelle situation. La période de quatre à huit semaines qui suit la naissance est décrite comme une phase de surmenage et d'épuisement, car les exigences qui pèsent sur les parents sont élevées. A la phase suivante (du deuxième au sixième mois), caractérisée par les défis à relever, les parents continuent à améliorer leurs compétences mais, souvent, leur vie de couple leur apporte moins de satisfaction. Durant la phase d'accoutumance, qui s'étend jusqu'à la fin de la première année de vie de l'enfant, la situation se stabilise (Papastefanou/Hofer, 2002).

1.2 Les besoins du petit enfant

Le nourrisson a toute une série de besoins concrets, dont la satisfaction dépend d'autrui. Il a ses propres priorités et son propre rythme de vie. Un nouveau-né dort en moyenne 16 heures par jour. Les périodes de sommeil et de veille sont réparties sur l'ensemble de la journée et de la nuit; la durée de chaque période est d'environ quatre heures. L'alimentation et les soins des enfants doivent être adaptés à ce rythme. Le cycle des uns est stable, alors que celui des autres est plutôt imprévisible. Les enfants se distinguent aussi par leur irritabilité, par la fréquence de leurs pleurs et par la plus ou moins grande facilité avec laquelle ils peuvent être calmés et nourris. Selon les cas, les parents peuvent donc être très fortement sollicités.

1.3 La création du lien

Un point central du développement de l'enfant est la relation qu'il entretient avec ses personnes de référence primaires. La création de ce lien constitue le terreau d'où pourra naître sa confiance dans le monde qui l'entoure. Pour que le lien soit solide, il faut que les personnes de référence les plus importantes disposent de suffisamment de temps à consacrer à l'enfant, qu'elles perçoivent correctement les signaux émis par le nourrisson et qu'elles y répondent de façon appropriée. Or cela n'est possible que si elles ne sont pas surchargées par d'autres tâches.

1.4 La combinaison entre garde familiale et accueil extrafamilial

Des études scientifiques montrent que la combinaison entre garde familiale et accueil extrafamilial est profitable à l'enfant lorsqu'elle est adaptée aux besoins de son âge. Toutefois, si la garde à l'extérieur est trop fréquente durant la première année de vie,

elle peut avoir à long terme une influence négative sur le développement de l'enfant (voir les résultats de l'étude NICHD, par exemple Belsky et al. 2007).

Quel est le meilleur moment pour confier la garde d'un enfant à des tiers? La question est controversée. Certains spécialistes conseillent d'attendre la fin de la première année (magazine *Kölner Stadt-Anzeigers* 2007, interview de W. Fthenakis); d'autres conseillent d'attendre six mois. Toutefois, tous s'accordent à penser que, particulièrement pour les enfants en bas âge, la qualité de la garde extrafamiliale (surtout le taux d'encadrement éducatif ainsi que la continuité et les qualifications des personnes responsables) est primordiale et que l'enfant ne devrait pas être séparé quotidiennement de ses personnes de référence primaires plus d'une demi-journée (Ahnert 2010; Ahnert 2005; Rossbach 2005).

Actuellement, en Suisse, l'offre de structures d'accueil ne satisfait guère à ces exigences. Généralement, la mère doit décider si elle reprend ou non une activité professionnelle après le congé de maternité, dont la durée habituelle est de trois à quatre mois. Si elle reprend le travail, elle doit trouver une structure d'accueil et l'enfant, les parents et la personne chargée de la garde doivent se familiariser les uns avec les autres. Aujourd'hui, nombreuses sont les femmes qui ne peuvent pas combiner activité professionnelle et maternité comme elles le souhaiteraient. Celles qui quittent la vie professionnelle ne le font pas toujours de leur plein gré et celles qui réduisent leur taux d'occupation le font souvent plus drastiquement qu'elles ne le voudraient.

1.5 La relation de couple

La relation de couple, elle aussi, doit être redéfinie. Une étude suédoise montre que dans les familles où le père prend un congé à la naissance du premier enfant, la probabilité que les parents se séparent est près de 30% plus faible que dans les familles où le père renonce à son droit (Oláh 2001).

1.6 La constitution d'un réseau de soutien

Pour que le quotidien se déroule bien, le soutien de personnes extérieures au noyau familial est important. En raison des naissances toujours plus tardives, de la réduction de la taille des familles et de l'augmentation de la mobilité, nombreux sont les couples qui ne peuvent pas compter sur l'appui de la famille élargie. Ils sont donc amenés à créer un réseau avec des familles qui se trouvent dans des situations semblables, pour échanger des expériences et s'entraider. La maîtrise de toutes ces tâches est la condition nécessaire à l'épanouissement de l'enfant. Elle demande surtout du temps et de l'énergie.

Grâce à la compensation partielle de la perte de revenu, le congé parental et les allocations parentales permettent aux parents de laisser leur activité lucrative en suspens et de consacrer plus de temps à

leurs enfants. Selon le Ministère allemand de la famille, le congé parental et les allocations parentales créent un cadre approprié pour que la vie de famille démarre sur de bonnes bases à l'arrivée d'un nouveau membre (www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=76746.html).

2 Politique de l'égalité

2.1 Abandon partiel ou total de l'activité lucrative par les mères

En théorie, les mères et les pères ont toute liberté, d'une part, pour se répartir le travail familial et le travail rémunéré et, d'autre part, pour garder eux-mêmes leurs enfants ou les confier à une personne ou à une structure extrafamiliale. En pratique, la situation générale en Suisse encourage plutôt la répartition traditionnelle du travail entre les sexes. Le salaire horaire des femmes favorise la réduction du travail rémunéré des mères, puisqu'il est généralement inférieur à celui des hommes – en grande partie pour des raisons de discrimination – et que cette option permet de réduire la perte de revenu horaire du couple. Quant au travail à temps partiel pour les hommes, il est encore trop peu ancré dans notre culture, ce qui n'encourage pas non plus une réduction du temps de travail des pères. Ce sont donc la plupart du temps les mères qui, provisoirement ou durablement, réduisent drastiquement leur taux d'occupation ou renoncent à leur activité lucrative, pour accomplir les tâches domestiques et familiales non rémunérées.

Elles mettent par là même fortement en péril leurs possibilités de carrière. Cette remarque s'applique à plus forte raison aux dix premières années de la vie professionnelle, qui coïncident souvent avec la période de la petite enfance: la durée de la formation étant toujours plus longue et l'entrée dans la vie active plus difficile, un investissement professionnel intense durant cette période est souvent décisif pour le déroulement de la carrière.

L'abandon de la vie professionnelle n'est pas la seule entrave à la carrière professionnelle des femmes: les taux d'occupation trop bas y nuisent aussi – sans compter que ce type de poste ne présente souvent aucun intérêt professionnel. Il pérennise par ailleurs l'inégalité salariale et empêche l'adoption de modèles de travail à temps partiel plus judicieux et plus égalitaires (Bauer 2000).

2.2 Participation limitée des pères à la garde des enfants

Le contexte général limite les possibilités pour les pères d'assumer la garde des enfants. Souvent, après la naissance d'un enfant, ils s'investissent davantage dans leur activité professionnelle en effectuant des heures supplémentaires, afin de compen-

ser le préjudice financier créé par la réduction du temps de travail des mères. Toutefois, des sondages montrent qu'ils souhaitent créer des liens étroits avec leurs enfants et participer aux tâches familiales quotidiennes: ils ne veulent pas se contenter de leur rôle de père pendant les loisirs. Or, les conditions de travail réelles ne leur permettent souvent pas de réaliser ce souhait (MecoP/INFRAS 2007; Borchard et al. 2008).

2.3 Le congé parental a besoin de mesures encourageant l'égalité des sexes

Une mesure favorise l'égalité si elle contribue à une redistribution du travail au sein du ménage – travail rémunéré, garde des enfants et travaux domestiques – c'est-à-dire d'une répartition du travail familial et du travail rémunéré dans le sens d'un partenariat. L'objectif devrait être, d'une part, d'amener les pères, lors de la première année de vie de leurs enfants, à réduire leur activité lucrative et à effectuer davantage de tâches familiales pour décharger les mères et, d'autre part, d'éviter que celles-ci n'abandonnent complètement leur activité lucrative ou ne réduisent leur taux d'occupation jusqu'à perdre toute possibilité d'évolution de carrière.

L'introduction du congé parental et de l'allocation parentale ne garantit pas nécessairement ce résultat. En théorie, elle donne tant aux femmes qu'aux hommes la possibilité de se consacrer entièrement ou partiellement aux soins et à la garde des enfants en bas âge pendant une période plus ou moins longue. Mais en pratique, ce sont essentiellement les femmes qui tirent parti de cette possibilité. Cette mesure ne fait donc que renforcer la répartition traditionnelle des rôles.

Pour qu'elle encourage le rééquilibrage des tâches, elle doit s'accompagner d'incitations, à l'instar du «quota paternel» dans les pays scandinaves et en Allemagne, ou de l'octroi d'une bonification fiscale pour un partage du temps égalitaire en Suède (chapitre 3.3). Pour que les parents puissent exercer leur libre choix, surtout en faveur des pères, la transition et la coordination entre activité rémunérée et congé parental/allocation parentale devrait pouvoir se faire de manière flexible, par exemple sous la forme d'un congé à temps partiel.

Un autre point est à prendre en considération: la réduction du temps de travail doit être également possible pour les parents aux revenus modestes, qui ne devraient pas avoir à y renoncer pour des raisons financières. La perte de revenu causée par le congé parental doit rester faible. En Norvège, il est possible de choisir un taux de compensation du revenu de 100% au lieu de 80% en écourtant la durée du congé parental.

Même si l'introduction du congé parental et de l'allocation parentale est couplée à des incitations financières, il se peut que ce soient encore les femmes qui décident majoritairement d'y recourir. En effet, les comportements sont également déterminés par les valeurs: des études montrent que les différences salariales entre hommes et femmes ne justifient de fait le partage traditionnel des rôles que lorsqu'elles ne contredisent pas les stéréotypes sexospécifiques (Kutzner/Streuli 2005). Lorsqu'une femme gagne davantage qu'un homme, la répartition traditionnelle des rôles est parfois maintenue, même si elle provoque un préjudice financier considérable.

Si le congé parental est principalement pris par les femmes, l'idée selon laquelle les femmes en général délaissent pour longtemps le marché du travail après la naissance d'un enfant s'en trouve consolidée, et ce pour des raisons purement liées à des données statistiques empiriques. Ce phénomène est appelé «discrimination statistique» (Schubert 1993): si, en moyenne, les femmes quittent la vie professionnelle pour une assez longue période, toutes les femmes âgées de 20 à 45 ans, même si elles n'ont pas ou pas encore d'enfant, en subissent les conséquences. En effet, qui veut engager une personne à laquelle il faut garantir sa place de travail un, deux, voire trois ans et jusqu'à six ans dans le cas de la naissance d'un autre enfant? Cette situation immobilise les ressources de l'employeur et restreint considérablement sa liberté d'action.

Si le financement de l'allocation parentale incombe entièrement aux entreprises, celles-ci tenteront de dissuader leurs collaboratrices et collaborateurs de prendre un congé parental ou éviteront le plus possible d'engager des parents potentiels ou de les nommer à des postes de cadres. Ce risque constitue une raison supplémentaire pour que le congé parental et l'allocation parentale soient des prestations publiques, relevant de la politique familiale, et ne soient pas laissées aux soins des entreprises. Celles-ci éviteront autant que possible d'engager ou d'encourager professionnellement les femmes de la tranche d'âge concernée si les mères sont les seules à quitter leur activité professionnelle après la naissance d'un enfant. Pour éviter cet effet boomerang, les prestations devraient être distribuées de sorte qu'il soit aussi naturel pour les pères de prendre un congé parental.

Dans la perspective de la politique de l'égalité, il serait prématuré, au vu de ces différents éléments, de s'enthousiasmer à l'idée de l'introduction d'un congé parental et d'allocations parentales. Rien ne laisse supposer qu'en Suisse, les pères assumeront soudain la moitié des tâches de garde des nourrissons. Tant que subsisteront des différences entre hommes et femmes sur le marché du travail, un congé parental supplémentaire sera pris par celui des deux parents dont la carrière en sera la moins affectée.

Toutefois, le congé parental peut encourager une petite partie des hommes à changer progressivement d'opinion et ainsi contribuer, à plus long terme, à un partage plus égalitaire des rôles. Il renforce la position de négociation des employés hommes en tant que pères. Bien que le résultat soit difficilement prévisible, les incitations fiscales et les mesures d'accompagnement, comme les mois réservés aux pères, sont à préférer à un modèle de libre choix.

3 Aspects économiques

Bien que le congé parental et l'allocation parentale représentent une mesure relativement coûteuse, celle-ci est considérée aujourd'hui plutôt positivement d'un point de vue économique. Il est courant d'y voir une stratégie de politique économique. C'est ce que font l'OCDE et l'UE (voir au sujet de l'UE le chapitre 3.3), qui inscrivent le congé parental et l'allocation parentale dans un ensemble de mesures de conciliation et de protection sociale, jugées nécessaires pour mettre en œuvre leurs stratégies de l'emploi, qui comprend également l'augmentation du taux d'activité des femmes.

L'OCDE a présenté, dans ses «Perspectives de l'emploi 2006», sa stratégie de l'emploi, qui vise à soutenir la création d'un plus grand nombre de postes de travail et l'amélioration de leur qualité dans le contexte de la mondialisation. Selon elle, concilier vie familiale et vie professionnelle en constitue un facteur-clé, qui exerce une influence sur la planification de la carrière et de la famille et donc sur l'évolution démographique. L'OCDE préconise un modèle de «flexicurité», dont l'objectif est d'offrir une protection sociale adéquate, axée sur le marché du travail, en combinant des mesures de transfert et d'activation qui devraient augmenter les possibilités de reprise de l'activité professionnelle. Le congé paren-

tal et l'allocation parentale sont perçus comme des mesures encourageant aussi bien la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle que la «flexicurité», car ils améliorent la continuité de l'emploi (OCDE 2007).

Nous allons aborder à présent certains points centraux de la discussion économique sur le congé parental. Ils concernent aussi bien l'économie dans son ensemble que la gestion des ressources.

3.1 Utilisation du capital humain existant et forte participation au marché du travail

Il est aujourd'hui incontesté qu'une meilleure intégration des femmes dans le marché du travail permet une meilleure utilisation des investissements en capital humain existants et une augmentation de la productivité pour l'ensemble de l'économie. Ce sont principalement les mères qui contribueraient à ce potentiel supplémentaire, car les autres femmes sont déjà bien intégrées dans la vie professionnelle. Ainsi, l'objectif de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, réduit jusqu'à présent à la sphère privée, s'étend à la société dans son ensemble. En effet, si les deux parents exercent habituellement une activité professionnelle, le congé parental leur permet de concilier création d'une famille et vie professionnelle pendant la période la plus intense du point de vue des besoins de l'enfant, c'est-à-dire celle de la petite enfance.

Les recherches empiriques effectuées à ce sujet semblent le confirmer. Diverses études prouvent que l'introduction d'un modèle de congé parental et d'allocation parentale écourte l'interruption de travail des mères (Ondrich 1996; Spiess/Wrohlich 2008; Lalive/Zweimüller 2005) et, par là, stabilise le salaire des mères, qui est moins élevé que celui des autres femmes dans de nombreux pays (Waldfogel 1998).

Il semblerait par ailleurs qu'un congé parental de courte durée produise de meilleurs résultats qu'un congé de longue durée (Ruhm 1998). On considère donc aujourd'hui que le meilleur modèle, si l'on considère les possibilités offertes aux femmes sur le marché du travail, est celui d'un congé parental de courte durée, avec un emploi garanti et une bonne compensation financière (Galtry/Callister 2005).

3.2 Protection sociale

Du point de vue économique, il est important aussi qu'un Etat social intervienne de façon concrète et efficace pour instaurer un cadre flexible et optimiser la capacité d'emploi. Deux outils différents, omniprésents dans les débats autour de la réforme de l'Etat social, sont à utiliser ici conjointement. D'une part, il est primordial d'adopter une stratégie d'investissements sociaux, à l'image du modèle scandinave de l'Etat providence. Cette stratégie place les enfants et l'égalité réelle des chances au centre des préoccupations. La responsabilité du bien-être des enfants incombe à la société dans son ensemble; c'est un point pour lequel on est prêt à investir de l'argent, que l'on récupère, lorsque les enfants atteignent l'âge adulte, sous la forme de meilleures pos-

sibilités professionnelles et de moindres besoins de soutien. En général, cette stratégie d'investissements s'est révélée payante également d'un point de vue financier (Galtry/Callister 2005). D'autre part, il s'agit d'instaurer une protection sur le marché du travail pour les personnes en âge d'exercer une activité professionnelle: la «flexicurité». L'objectif est d'améliorer les capacités d'adaptation et d'emploi des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle. L'un des principes est de ne pas se contenter d'octroyer des aides aux personnes mal intégrées dans le marché du travail ou en situation précaire, mais d'essayer plutôt d'augmenter leurs capacités à pourvoir elles-mêmes aux besoins de leur ménage par des mesures permettant de concilier famille et travail, des formations continues, des cours de remise à niveau et des programmes d'intégration au marché du travail.

Le congé parental et l'allocation parentale occupent une place centrale dans chacune des deux stratégies: dans celle des investissements sociaux, il est important que les enfants jouissent de conditions de départ optimales; dans le modèle de «flexicurité», c'est la situation des parents qui est primordiale: ils doivent préserver leurs compétences professionnelles et rester intégrés dans le monde du travail.

Les coûts sont également un point important à prendre en considération: pendant sa première année de vie, l'enfant est source de frais considérables en crèches et en structures familiales d'accueil. L'Etat, en tant que fournisseur de subventions, cherche à réduire au maximum le nombre de places en crèches nécessaires.

3.3 Des conditions favorables aux familles, facteur de compétitivité

Nombreux sont les pays européens qui, comme la Suisse, ont de la peine, même en ces temps de crise économique, à satisfaire eux-mêmes la demande de main-d'œuvre pour certaines professions hautement qualifiées. Les personnes recherchées peuvent souvent choisir librement leur lieu de travail et disposent toujours d'alternatives intéressantes. Il est donc important de pouvoir leur proposer ce qui compte pour elles. Plus une personne se trouve à un stade avancé de sa carrière, plus son déménagement est une affaire de couple. Va-t-elle s'installer dans un autre pays? Y restera-t-elle et, si oui, pour combien de temps? Autant de questions pour lesquelles les conditions d'ensemble jouent un rôle décisif.

Pour l'instant, la Suisse accuse un retard considérable par rapport à ses voisins européens et court le risque de perdre «la course aux talents» (OCDE 2008). En effet, dans le pays d'origine des personnes hautement qualifiées, non seulement le congé parental et l'allocation parentale, mais aussi les structures d'accueil abordables, font depuis longtemps figure d'acquis.

3.4 Coûts de fluctuation moindres

Pour une entreprise, il n'est pas facile de remplacer sa main-d'oeuvre. Plus une personne est qualifiée, plus les connaissances nécessaires pour occuper un poste de travail sont importantes et plus les coûts d'un remplacement sont élevés. Faute de données, il n'est pas toujours possible de prouver par des chiffres que les mesures favorables aux familles sont payantes. Il ressort toutefois d'une étude effectuée pour la Suisse que le retour sur investissement est positif pour une petite partie des entreprises étudiées (Prognos 2005). Le congé parental et l'allocation parentale augmentent surtout la probabilité que les mères ne quittent pas l'entreprise; encore faut-il qu'elles soient certaines de pouvoir concilier par la suite vie familiale et vie professionnelle. Ces mesures ne doivent donc pas rester isolées.

3.5 Investissement personnel et productivité

Différentes études montrent que le congé parental a des effets positifs sur la productivité (Gray 2002, OCDE 2007). L'OCDE explique ce résultat de la manière suivante: non seulement la motivation et l'investissement personnel des parents croissent, mais les mères n'ont plus besoin de quitter le marché du travail, les investissements en capital humain sont maintenus et l'entreprise continue à en bénéficier (OCDE 2007, p. 79).

Les longues absences pour cause de vacances ou d'interruption de travail ainsi que les nombreux postes à temps partiel, qui peuvent être dus au fait que les frais de garde des enfants sont trop élevés pour les parents, peuvent également faire baisser la productivité en raison d'une réduction du temps de travail et d'un accès plus difficile à la formation continue. Si l'emploi des personnes ayant des enfants revient plus cher aux entreprises, celles-ci hésiteront à en embaucher, ce qui risque d'entraîner des discriminations sur le marché du travail. Selon l'OCDE, le constat selon lequel le congé parental a une influence positive sur la productivité peut encourager les entreprises des pays dont le législateur ne prévoit aucun congé parental ou uniquement un congé parental restreint à en introduire un à leur niveau (OCDE 2007, p. 82); les entreprises doivent cependant rester prudentes, car productivité plus élevée ne rime pas directement avec bénéfice plus élevé. De plus, cette mesure est relativement coûteuse. En ce qui concerne la société dans son ensemble, on relève des effets externes plutôt positifs, comme l'augmentation des recettes fiscales, la diminution des dépenses sociales et la baisse du taux de pauvreté parmi les enfants. L'OCDE en conclut que le gouvernement devrait intervenir et prendre en charge au moins une partie des coûts du congé parental.

3.6 Impact économique de la fertilité et de la démographie

On constate que la possibilité de concilier famille et travail exerce une influence sur la planification de la carrière et de la famille, et par conséquent sur l'évolution démographique, comme le souligne également l'OCDE (OCDE 2007). La possibilité de prendre un congé parental et de percevoir une allocation parentale est donc considérée comme très importante au moment de décider de fonder une famille, même si ces mesures ne concernent qu'une courte période dans la vie des enfants.

On remarque également que le vieillissement démographique exerce une influence sur l'économie. La relation de cause à effet précise est toutefois débattue, car le taux d'activité des seniors et l'organisation des systèmes de rentes et des structures d'accueil entrent certainement en ligne de compte. Même si le nombre décroissant de personnes actives est compensé, au moins jusqu'à un certain point, par l'augmentation de la productivité obtenue grâce à un meilleur niveau de formation et même si la génération des retraités maintient l'économie en mouvement grâce à la demande, des coûts sont à prévoir. Ce problème est encore accentué lorsque le financement de l'assurance-vieillesse est assuré uniquement par la génération active.

C'est pourquoi, dans différents pays, les mesures de conciliation entre famille et travail ont souvent pour but d'influer positivement sur le taux de natalité (Neyer 2006, Fondation Robert Bosch 2006). Il existe des indices empiriques mais aucune preuve concrète quant à la viabilité de cette solution. Par exemple, les pays dans lesquels des mesures de conciliation sont appliquées, comme la France et la Suède, ont en effet un taux de natalité plus élevé que les autres. Mais d'autres facteurs, comme la situation sur le marché du travail et le sentiment d'insécurité face à l'avenir, jouent également un rôle important. Quoi qu'il en soit, pour parvenir à augmenter la natalité, il faut que le gouvernement s'engage à élaborer une politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle qui soit crédible à long terme, qu'un ensemble de mesures soit voté et que les employeurs les approuvent. Le congé parental et l'allocation parentale ne sont que l'un des éléments de ce changement.



Photo: Studio Stella / istockphoto.com

III. Congé parental et allocations parentales: des éléments importants de la politique familiale suisse

Dans le chapitre 2, les arguments en faveur du congé parental et des allocations parentales ont été présentés de différents points de vue. Ils sont maintenant remis dans le contexte du débat sur la politique familiale en cours en Suisse.

1 Réflexions de la COFF sur la politique familiale

Dans ses Lignes stratégiques 2015, «Reconnaître et promouvoir les prestations des familles», la COFF s'est prononcée en faveur de la création d'un congé parental (COFF 2009). Elle considère cependant le terme «congé» comme n'étant pas très heureux pour parler de la garde des enfants par la famille. Elle lui préfère les expressions «congé parental» et «allocation parentale» par analogie avec le terme utilisé en Allemagne.

Adopter une base légale permettant de garder totalement ou en partie les enfants dans le cadre familial durant leur première année de vie, c'est se doter d'une politique familiale adaptée à l'évolution de la société. C'est aussi prendre en compte le fait que la petite enfance exige une très grande disponibilité de la part des parents et reconnaître que les enfants ne sont pas une simple question privée: leur bien-être et celui de leurs parents sont dans l'intérêt tant privé que public et relèvent de la responsabilité commune des familles et de la société. Et cela vaut dès le début, c'est-à-dire dès la naissance de l'enfant.

L'introduction d'un congé parental est une mesure de politique familiale qui correspond à plusieurs objectifs poursuivis par la COFF.

1.1 Un élément d'une politique familiale cohérente

Les familles fournissent des prestations irremplaçables pour la société, qu'il s'agisse de subvenir aux besoins des enfants, de les prendre en charge ou d'assurer l'apprentissage intergénérationnel. Elles constituent un capital humain dans les deux sens du terme: d'une part, elles sont des univers sociaux au sein desquels se transmettent des «compétences de vie» et, d'autre part, leurs prestations ont une valeur économique pour la société, puisque le temps consacré aux tâches familiales correspond à un montant avoisinant la moitié du produit intérieur brut.

L'objectif de la politique familiale est de reconnaître les prestations que les familles fournissent à chaque étape de la vie et de créer des conditions d'ensemble leur permettant de continuer à les fournir. Les familles ont besoin d'infrastructures, de temps et d'argent: c'est la tâche de la politique familiale de faire en sorte qu'elles en disposent en suffisance. Les enfants ne sont pas une affaire privée. Leur bien-être relève de la responsabilité commune des familles et de la société. Le congé parental est par conséquent un élément important d'une politique familiale cohérente.

1.2 De bonnes conditions durant la première année de vie favorisent un développement harmonieux de l'enfant et de sa famille

Pour que la famille soit en bonne santé et que les parents puissent assumer leurs tâches et fournir leurs prestations à la société, il est très important qu'ils commencent bien leur vie de parents et construisent une relation solide avec le nourrisson. Durant les premières phases surtout, les changements qui

interviennent dans leur existence sont énormes. Ils touchent autant la vie émotionnelle et sociale que les aspects organisationnels et financiers. Les membres de la famille ont besoin de temps pour faire connaissance et construire des relations de confiance, ainsi que pour apprendre à concilier tâches familiales et obligations professionnelles. Le partage des responsabilités et des tâches entre les parents bouscule également leur vie de couple.

La capacité des parents de faire face à ces défis influencera durablement le niveau de stress qu'ils subiront en tant que parents et en tant que couple. Etant donné qu'ils n'ont pas toujours le meilleur comportement possible en matière d'éducation et que le taux de divorce est élevé, il convient d'apporter aussi une aide structurelle aux familles afin de les décharger le plus possible durant cette première période.

Les enfants qui ont la possibilité d'établir une relation étroite avec leurs deux parents en tirent un grand bénéfice. C'est également un des objectifs du congé parental.

1.3 Reconnaître les besoins spécifiques durant la petite enfance aide à concilier les tâches familiales et professionnelles

Actuellement, les parents sont souvent contraints de diminuer ou d'abandonner provisoirement ou durablement leur activité professionnelle s'ils veulent assumer leurs nouvelles tâches et se consacrer à leur enfant dès sa naissance. Dans notre société, ce sont la plupart du temps les mères qui sont concernées – et il ne s'agit pas toujours d'un libre choix. Le congé parental et les allocations parentales offrent aux parents la possibilité d'organiser leur nouvelle vie en fonction de leurs besoins sans perdre leur ancrage dans le monde du travail.

Introduire un congé parental, c'est reconnaître que les parents devraient être particulièrement présents dans la famille durant la petite enfance. Cette reconnaissance sensibilise à la situation particulière des parents et augmente leurs chances de trouver ultérieurement des compromis avec leur employeur qui leur permettent de concilier vie familiale et activité professionnelle.

Par ailleurs, les parents qui ont la possibilité de moduler leur présence dans le monde du travail durant la première année de vie de leur enfant et de reprendre progressivement leur activité professionnelle sont plus performants et plus motivés, ce dont ne profitent pas seulement les familles, mais aussi l'économie.

En se prononçant en faveur d'une stratégie pour l'introduction d'un congé parental et d'allocations parentales, la COFF ne vise pas à faire porter aux seuls parents la responsabilité de la garde des enfants. Elle propose plutôt de repenser la manière dont les individus, la société civile et l'Etat peuvent contribuer à adapter la société aux enfants et aux familles. Il s'agit aussi d'harmoniser ces contributions en fonc-

tion de l'évolution de la société. Pour assumer leurs tâches, les familles ont en effet besoin de conditions qui leur soient favorables, à elles et à leurs enfants. Concilier activités familiales et professionnelles du père et de la mère sur une base de partenariat; accompagner et éduquer de manière responsable la génération suivante: ces défis sont essentiels pour le présent et l'avenir de notre société. Le fait de revendiquer un congé parental et des allocations parentales ne résulte pas d'un simple vœu de la politique familiale, mais d'un réel besoin. C'est une

conséquence logique de la multiplicité des modèles familiaux qui existent actuellement. Le congé parental et les allocations parentales sont des instruments importants – et pourtant toujours inconnus en Suisse – d'une politique familiale cohérente. Elaborés en fonction des besoins des enfants, des mères et des pères ainsi que de l'économie, ils constituent une mesure de politique sociale à part entière, qui complète, mais ne remplace pas, d'autres instruments de politique familiale.

2 Positions et initiatives politique

2.1 Position des partis politiques

A l'exception de l'Union démocratique du centre (UDC), tous les partis gouvernementaux ainsi que les Verts se sont prononcés, dans leur programme ou dans une prise de position, au sujet d'un congé de paternité ou d'un congé parental. Certains l'ont fait il y a quelques années déjà. Récemment, différentes interventions parlementaires allant dans ce sens ont été soumises; tous les partis mentionnés en ont présenté. Leurs propositions diffèrent considérablement en ce qui concerne les montants et les modalités.

Le PLR. Les Libéraux-Radicaux, dans une prise de position sur la politique familiale datant de 2001, estime qu'hommes et femmes, dans le cadre du partenariat social et lorsque cela est possible, devraient de plus en plus avoir la possibilité de prendre un congé parental non payé afin de pouvoir s'occuper de manière intensive de leur enfant dans la période qui suit sa naissance. Après ce congé quelque peu prolongé, ils devraient pouvoir reprendre sans problème leur activité dans leur entreprise. Cette exigence est principalement motivée par la volonté du parti de réduire la discrimination dont font l'objet les femmes dans le monde professionnel quand elles sont mères ou vont le devenir (PLR 2001).

Pour le Parti démocrate-chrétien de Suisse (PDC) également, l'introduction d'un congé de paternité devrait se faire par le biais de conventions entre partenaires sociaux. L'objectif principal est que les hommes et les pères puissent effectivement participer aux tâches familiales. Le moyen d'y parvenir est de mener, au sein des entreprises, une politique du personnel adaptée aux familles. Une prise de position de 2006 exige entre autres d'examiner la possibilité d'introduire un congé de paternité au niveau des entreprises, au moyen de conventions passées entre les partenaires sociaux (PDC 2006).

Le Parti socialiste suisse (PS) demande, dans sa stratégie de politique familiale de 2002, que soit introduit un congé parental sur le modèle des pays voisins. Un tel congé doit permettre aux parents de construire une relation profonde et stable avec leurs

enfants dès leur naissance et de s'organiser pour cette nouvelle phase de la vie (PSS 2002).

Dans son programme économique 2006, le PS inscrit le congé parental dans le cadre des objectifs d'intégration des femmes sur le marché du travail et fait le constat suivant: «La résolution du problème de la garde des enfants, et ce, sur le plan non seulement individuel, mais aussi structurel, constitue la condition fondamentale à l'intégration des femmes dans le marché du travail. Le soupçon de vouloir avoir des enfants pèse sur toutes les femmes, y compris sur celles qui ne seront jamais mères. Cette barrière psychologique ne sera surmontée que lorsque les mères seront bien représentées dans les entreprises, que cette situation sera considérée comme tout à fait normale et que, parallèlement, de plus en plus de pères réduiront leur présence au travail pour se consacrer davantage à leur famille. La prise en charge des enfants ne suffit cependant pas; un congé parental payé est également nécessaire. Il doit être conçu de telle manière que la moitié au moins doive être prise par le père.» (PS 2006)

Le Parti écologiste suisse (PES) exige, dans une prise de position de 2002, qu'une fois l'assurance-maternité introduite, le congé de paternité soit lui aussi garanti par la loi (PES 2002).

2.2 Interventions parlementaires au niveau fédéral en faveur d'un congé de paternité ou parental

Au niveau fédéral, six interventions demandant la création d'un congé de paternité ont été présentées depuis 2002 par les parlementaires socialistes et verts (cf. annexe 1): quatre ont été refusées ou traitées, deux sont encore en attente (postulats Teuscher 08.3953 et Nordmann 08.3315). A chaque fois, l'argumentation du Conseil fédéral, à travers la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national, est allée dans le même sens: l'introduction d'un congé de paternité analogue au congé de maternité est rejetée pour des raisons de principe. Selon le Conseil fédéral, le législateur n'a pas reçu de mandat consti-

tutionnel l'obligeant à introduire un congé de paternité sous la forme d'une assurance, à la différence du congé de maternité; en outre, le congé de paternité n'est pas prioritaire d'un point de vue de politique sociale et d'autres chantiers de politique familiale doivent passer avant (réforme de l'imposition des familles et encouragement de l'accueil extra-familial des enfants). De plus, le moment ne serait pas propice à une extension des prestations sociales. Le Conseil fédéral estime que le congé de paternité doit continuer à passer par des accords entre partenaires sociaux, et en particulier par les conventions collectives de travail. Il évoque également les coûts d'une telle solution: un congé de paternité financé par les allocations pour perte de gain (APG) compromettrait l'équilibre financier de cette assurance. Un congé de paternité de trois semaines, par exemple, engendrerait pour les APG des coûts supplémentaires de 208 millions de francs annuels (aux prix de 2007), ce qui, à moyen terme, nécessiterait de faire passer le taux de cotisation APG à 0,6%. Or, afin d'assurer le financement des prestations actuelles (allocations en cas de service et de maternité), il a déjà fallu prévoir de relever le taux de cotisation de 0,3 actuellement à 0,4% en 2011 et à 0,5% en 2013.

A la question de savoir si les cantons peuvent mettre en place un système de congé de paternité indemnisé (interpellation Hodgers 07.3809), le Conseil fédéral a répondu que le droit aux congés relève exclusivement du droit fédéral (modification nécessaire de l'art. 329 ss CO et de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, LTr; concernant les compétences cantonales en matière de droit du travail, voir art. 342, al. 1, let. b, CO, et art. 71, let. c, LTr); l'introduction d'un tel droit ne serait par conséquent pas conforme au droit fédéral.

Pour ce qui est de l'indemnisation durant le congé de paternité, il faut distinguer deux formes: la première prévoit le versement du salaire par l'employeur, la seconde l'indemnisation pour perte de gain (assurance-paternité). L'obligation de verser le salaire en cas d'empêchement de travailler est elle aussi exclusivement réglée par le droit fédéral. Les cantons n'ont donc pas de marge de manœuvre en la matière. Ils sont en revanche libres d'instaurer un congé de paternité pour leur personnel, soumis au droit public cantonal.

En ce qui concerne l'indemnisation sous forme d'assurance paternité (sous forme de prestation sociale), il n'y a a priori pas d'obstacle constitutionnel à son instauration à l'échelle cantonale, puisque la Confédération n'a pas légiféré dans ce domaine. Le financement d'une assurance-paternité par le prélèvement de cotisations paritaires selon une réglementation cantonale n'est pas exclu.

Depuis 2001, cinq interventions parlementaires ont été soumises au niveau fédéral en faveur d'un congé parental (cf. annexe 2). Deux d'entre elles se limitent à demander que l'assurance-maternité de 14 semaines puisse être répartie entre les deux parents, une autre demande un congé parental de deux semaines et une autre un congé de quatre mois. Deux de ces

interventions n'ont pas encore été traitées (motion Schmid-Federer 08.3506 et postulat Schmid-Federer 08.3507). Les autres ont été rejetées.

Les deux interventions qui n'ont pas encore été traitées visent à introduire la possibilité pour les deux parents de se répartir le congé de maternité; elles demandent que différents modèles concrets soient examinés. Le postulat Schmid-Federer 08.3507 propose un congé parental non payé de quatre semaines pour les pères, qui passerait par une modification de l'art. 324a du code des obligations, assorti d'un éventuel complément: libérer les pères du service militaire pendant les douze mois suivant la naissance de leur enfant. Parmi tous les modèles soumis dans les interventions parlementaires en faveur du congé parental, celui-ci est le seul que le Conseil fédéral soutienne.

2.3 Interventions parlementaires au niveau cantonal

Ces dernières années, plusieurs cantons ont étendu en faveur de leur personnel le droit minimal prévu au niveau fédéral en matière de congé de paternité. De plus, des interventions ont été faites en faveur d'une assurance-paternité cantonale de deux semaines (Genève) et de huit semaines (Bâle-Ville et Bâle-Campagne) pour tous les pères employés dans ces cantons (Fuchs 2008). Le Parlement genevois a en outre accepté une intervention présentée par les Verts pour la création d'un congé parental payé de 120 jours ouvrables. Le projet de loi qui en découle propose un congé pour tous les employés et les indépendants, avec versement de 80% du salaire assuré. Un minimum de quatre semaines est à prendre par le père ou la mère, et ne peut être cédé à l'autre parent. Le congé peut être pris en une fois, à temps partiel ou en plusieurs fois, jusqu'à la scolarité de l'enfant (fixée à 4 ans par le concordat HarmoS). Dans la demande de congé parental qu'ils adressent à la caisse de compensation cantonale, les parents précisent de quelle manière ils désirent bénéficier du congé ainsi que – en cas d'activité à temps partiel – dans quelle mesure chacun d'eux compte réduire son taux d'occupation. La personne ou le couple présentant la demande doit, en cas d'activité professionnelle, fournir un document attestant que l'employeur a donné son accord aux congés prévus. Les indépendants présentent une attestation de la caisse de compensation AVS.

Tant le congé de paternité que le congé parental prévus à Genève doivent être introduits par le biais d'une extension de l'assurance-maternité cantonale. Ils seraient financés par l'adaptation des cotisations paritaires à cette dernière.

Ces projets sont cependant bloqués, car ils entrent en contradiction avec le droit en vigueur en deux points. D'abord, les cantons peuvent certes, en vertu de l'art. 16h LAPG, prévoir des allocations de maternité plus élevées et prélever des montants supplémentaires pour les financer, mais cela ne vaut que pour les prestations en faveur des mères. Pour faire également bénéficier les pères de ces allocations, une modification de la LAPG est indispensable. En-

suite, le droit au congé soulève des problèmes juridiques. Il n'est possible d'introduire une cotisation obligatoire que si l'assuré est certain d'obtenir la permission de prendre le congé en question. Or le code des obligations, exhaustif en matière de droit aux congés, ne prévoit aucun droit à un congé paternité ou parental. L'employeur n'est par conséquent

pas tenu d'accorder un congé à l'employé qui en fait la demande. Si le projet de loi devait se concrétiser, les assurés et les employeurs verseraient une contribution certaine pour une prestation incertaine (pour la situation juridique, voir aussi ci-dessus la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Hodgers 07.3809 ainsi que le chapitre 5.1).

3 Congé parental dans les pays européens

Dans l'Union européenne (UE), une directive du Conseil de l'UE oblige tous les Etats membres à introduire un congé parental de quatre mois au minimum. Chaque pays est libre d'adopter des dispositions plus généreuses, et la situation varie considérablement d'un pays à l'autre.

Nous commencerons ici par présenter la directive en question. Ensuite, afin d'illustrer la diversité des systèmes mis sur pied, nous présenterons la situation dans trois pays voisins de la Suisse, la France, l'Allemagne et l'Autriche, ainsi que dans deux Etats précurseurs en la matière, la Suède et l'Islande. Nous nous pencherons enfin sur une question importante: dans quelle mesure les pères profitent-ils du dispositif?

3.1 La directive de l'UE sur le congé parental

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2010 une directive sur le congé parental (directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010), qui se fonde sur un accord-cadre entre organisations d'employeurs et de salariés, et remplace une directive datant de 1996.

Ce nouvel accord prévoit de faire passer de trois à quatre mois le droit individuel à un congé parental des femmes et des hommes qui travaillent, afin qu'ils s'occupent de leur enfant ou d'un enfant adopté, jusqu'à l'âge de huit ans. Le congé parental ne devrait en principe pas être transmissible à l'autre parent. Un des quatre mois de congé au moins ne peut être transféré afin d'encourager les pères à assumer des tâches familiales. La directive protège en outre les parents qui seraient discriminés pour avoir demandé un congé parental ou pour avoir été absents en raison d'une naissance ou d'une adoption. La réintégration au poste de travail est facilitée, les travailleurs ayant en particulier le droit de demander une organisation flexible du travail.

La directive fixe des normes minimales pour un congé parental distinct du congé de maternité. Les Etats membres doivent s'y tenir. Ils peuvent cependant décider des modalités d'application des différentes dispositions. Ils sont également libres d'introduire ou de maintenir des législations plus généreuses. La directive est entrée en vigueur en avril 2010. Les Etats membres ont jusqu'au 8 mars 2012 pour adapter leur législation.

3.2 Solutions adoptées dans différents pays

Le modèle proposé pour la Suisse par la COFF est comparé ici aux solutions adoptées en Allemagne et en Islande. Ces deux cas sont donc présentés en détail dans le chapitre 4. Des présentations approfondies se trouvent, pour les membres de l'UE, sur EUROSTAT/European Commission 2009, et pour les autres Etats, dans la banque de données de l'OCDE (http://www.oecd.org/document/4/0,3343,fr_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html).

3.2.1 Allemagne

Le congé parental, introduit en 2007, octroie aux parents 12 mois de congé qu'ils se répartissent comme ils l'entendent. Deux mois supplémentaires sont concédés si le partenaire participe à la garde des enfants et que les parents renoncent ainsi à deux mois au moins de revenus. Le congé s'étend donc sur 14 mois au maximum. Les allocations parentales couvrent généralement 67% du revenu; un plafond de 1800 euros a cependant été fixé, ainsi qu'un minimum de 300 euros.

3.2.2 Islande

Le modèle islandais prévoit de fortes incitations à ce que les deux parents prennent un congé parental. La durée du congé est de neuf mois au maximum. La mère et le père ont le droit de prendre chacun trois mois, après quoi soit le père soit la mère peut prendre les trois mois restants. La perte de gain est compensée à raison de 80%.

3.2.3 France

Après un congé de maternité (16 semaines), les parents peuvent prendre un congé non payé d'une année (congé parental d'éducation, CPE) tout en étant assurés de pouvoir réintégrer leur poste de travail précédent ou un poste de même type. Le CPE peut être renouvelé deux fois, jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans révolus. Sa durée maximale est donc de 36 mois.

3.2.4 Autriche

Les parents reçoivent une allocation d'éducation. Ils ont le choix entre deux systèmes:

- le forfait: l'allocation d'éducation forfaitaire est versée aux parents indépendamment du fait qu'ils ont exercé ou non une activité professionnelle avant la naissance de l'enfant. Sa durée maximale est de 24 mois. Quatre variantes, de durées différentes, sont proposées. Plus le congé est long, moins l'allocation mensuelle est élevée;
- l'allocation d'éducation proportionnelle au revenu: cette subvention a comme objectif de permettre aux parents à revenu moyen à élevé, qui veulent cesser de travailler pour une courte période, de toucher un revenu de substitution.

Le système forfaitaire permet de percevoir jusqu'à 60% de revenus de plus que durant une année civile précédant une naissance et durant laquelle aucune allocation d'éducation n'a été reçue. Cette possibilité est limitée dans l'allocation proportionnellement au revenu, car il s'agit dans ce cas d'une compensation de la perte de gain.

3.2.5 Suède

Le congé parental est de 480 jours à partager entre les parents. Chaque parent a droit à 60 jours intransmissibles. Le congé peut être pris à temps partiel. Durant les 390 premiers jours, l'allocation se monte à 80% du salaire brut, puis à 60 euros environ par jour durant les 90 jours suivants. Le parent qui, durant une année civile, a pris le plus de jours de congé parental bénéficie d'un allègement fiscal.

3.2.6 Participation des pères: résultats concrets

Parmi les pays présentés ci-dessus, l'Islande est celui qui enregistre le pourcentage le plus élevé de pères prenant un congé parental: 90%, à raison de 97 jours en moyenne, en 2004. Quant aux mères, elles ont en moyenne bénéficié de 180 jours d'allocations parentales (Gislason 2007).

En Suède également, beaucoup de pères recourent au congé parental, puisque le pourcentage y est de 67%, mais là aussi, les mères s'engagent bien plus qu'eux auprès de leurs enfants: 28 jours en moyenne pour les pères contre 109 pour les mères.

En Autriche, seule une infime partie des pères fait le pas: en 2006, ils étaient 3,5% à demander un congé parental. En Allemagne et en France également, les pères sont peu nombreux à faire valoir leurs droits en la matière. Des enquêtes réalisées récemment en Allemagne semblent cependant montrer une augmentation de la participation des pères (EUROSTAT/European Commission 2009, p. 99; (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2009, p. 18).

Un recensement effectué en 2003 dans les 15 Etats membres de l'UE de l'époque donne des indications sur les facteurs qui influencent la participation des pères. Parmi les pères et les hommes sur le point de le devenir, 84% ont déclaré ne pas avoir demandé de

congé parental ou ne pas envisager de le faire. Pour expliquer leur comportement, 31% d'entre eux ont fait savoir qu'un tel congé n'existait pas au moment où ils auraient pu le prendre, tandis que 18% estimaient ne pas pouvoir se le permettre financièrement. En particulier en Autriche (37%) et en Allemagne (25%), les pères ont aussi affirmé que s'occuper des enfants est «l'affaire des femmes», argument que seul 1% des hommes ont exprimé en Suède. A la question de savoir quelles mesures pourraient favoriser leur participation à la garde des enfants, 38% des hommes ont mentionné une compensation de salaire plus élevée et 30% l'assurance que le congé ne prêterait pas leur carrière. Cette enquête permet de conclure que le montant des allocations parentales influence de manière déterminante la décision des pères de recourir ou non au congé parental. En outre, les hommes semblent faire valoir plus souvent leur droit au congé parental lorsque celui-ci est individuel et non transmissible à leur partenaire, et que des solutions flexibles de réduction du temps de travail sont envisageables (EUROSTAT/European Commission 2009, p. 97 ss.).



Photo: Lev Dolgachov/istockphoto.com

IV. Congé parental et allocations parentales en Suisse: un modèle concret proposé par la COFF

Si l'on veut être réaliste, quel modèle de prestations parentales est-il possible de proposer en Suisse? Et quels coûts engendrerait un tel modèle? Afin de répondre à ces questions, nous avons voulu comparer les modalités et les coûts du modèle proposé par la COFF (qui s'inspire du modèle genevois existant, cf. supra, chapitre 3.2.3) à ceux du système allemand de congé parental et d'allocations parentales, ainsi qu'au dispositif islandais. Le modèle de la COFF a été élaboré par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS sur mandat de la COFF.

Le système allemand est relativement classique. Il institue une période d'allocation s'étendant sur douze mois, ne couvre la perte du revenu qu'à raison des deux tiers et bénéficie principalement aux mères. Le modèle islandais est celui qui tend le plus à une égalité hommes-femmes. Il réunit congé de maternité et congé parental, et attribue à la mère comme au père un droit individuel de trois mois. S'ajoutent encore trois mois dont le bénéficiaire est

soit la mère, soit le père. Le congé parental est donc plus court, mais la perte de revenu est mieux couverte (80%). En Islande, les pères recourent au congé parental beaucoup plus souvent qu'en Allemagne. Le premier paragraphe de ce chapitre aborde les caractéristiques des trois modèles, le second évoque les coûts estimés et le troisième présente deux variantes de financement.

1 Caractéristiques du congé parental et des allocations parentales

Concevoir un système de congé parental et d'allocations parentales oblige à définir concrètement les éléments suivants:

- droit aux prestations,
- durée d'allocation, période d'allocation et répartition temporelle des prestations,
- montant des allocations parentales,
- lien avec d'autres prestations sociales (y c. les congés de maternité et de paternité),
- droits avant, pendant et après le congé parental (garantie de l'emploi, p. ex.).

Nous présentons ci-dessous les éléments qui revêtent une importance certaine non seulement du point de vue des conséquences financières immédiates, mais également de celui du taux de recours aux prestations et des chances d'une meilleure répartition des rôles entre hommes et femmes.

1.1 Droit aux prestations

Qui a droit à un congé parental et à des allocations parentales? Sur le principe, ces prestations se distinguent de l'assurance-maternité par le fait qu'elles sont proposées aux deux parents. Elles couvrent en outre souvent aussi bien la naissance de ses propres enfants que l'adoption. Il s'agit également de déterminer qui a droit à quoi lorsque les deux parents ne vivent pas ensemble, si tous les parents peuvent bénéficier de ces prestations sociales ou seulement ceux qui travaillent, puisque ce sont les seuls à subir une perte de gain, et si le droit s'éteint après la naissance, lorsque le parent concerné reprend une activité à temps partiel. Pour organiser le dispositif, il s'agit donc d'éclaircir les points suivants.

Le fait pour les deux parents de vivre sous le même toit avec l'enfant constitue-t-il une condition pour le droit au congé parental et à l'allocation parentale? Le modèle allemand le prévoit ainsi, tandis que le modèle islandais comme le modèle de la COFF accepte d'accorder à un parent vivant séparé le droit au congé parental, pour autant qu'il s'occupe effectivement de l'enfant dans une mesure déterminante durant cette période. Le critère, ici, est l'autorité parentale. Celui qui ne détient pas l'autorité parentale a besoin de l'accord de la personne qui la détient. Avec son accord, un nouveau ou une nouvelle partenaire jouant un rôle de parent dans la famille recomposée peut également bénéficier du congé parental. De plus, tous les modèles prévoient que le début de la vie commune dans le cadre d'une adoption donne droit au congé parental et aux allocations parentales. Voici comment s'applique la règle dans les trois modèles:

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Domicile commun	Non	Non	Oui
Autorité parentale	Oui	Oui	Non
Beau-parent ou parent biologique sans autorité parentale si accord de la personne au bénéfice de cette dernière	Oui	Oui	Non*
Adoption	Oui	Oui	Oui

* En vertu de l'art. 1, al. 4 de la loi fédérale allemande sur le congé parental et les allocations parentales, les «parents jusqu'au troisième degré et leur épouse, époux ou partenaire» n'ont droit aux allocations parentales que si les parents ne peuvent s'occuper de leur enfant «en raison d'une grave maladie, d'un handicap lourd ou parce qu'ils décèdent».

Activité lucrative avant la naissance de l'enfant: suivant l'objectif attribué au congé parental et aux allocations parentales, le droit peut être limité aux personnes qui exerçaient une activité lucrative avant la naissance. Dans ce cas, les allocations parentales ont une fonction de revenu de substitution et ne constituent pas une garantie contre la pauvreté. Si le droit dépend de l'exercice d'une activité lucrative, se pose alors la question de la définition exacte de cette dernière. Peut-il s'agir d'une activité indépendante et, le cas échéant, comment la prendre en compte? Sur quelle période de référence l'exigence minimum porte-t-elle? Les chômeurs entrent-ils en ligne de compte? Voici comment ces questions sont résolues dans les trois modèles:

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Salariés	Oui	Oui	Oui
Indépendants	Oui (salaire AVS assuré)	Oui	Oui
Chômeurs enregistrés	Oui	Oui	Oui
Sans-emploi sans allocations de chômage	Non/comme variante	Oui	Oui
Non-actifs	Non/comme variante	Oui	Oui
Personnes suivant une formation à plein temps	Non/comme variante	Oui	Oui
Définition de l'activité lucrative/ période de référence	5/9 mois avant la naissance	6 mois avant la naissance	12 mois avant la naissance

Activité lucrative durant le congé parental: au moment de déterminer le droit aux prestations, l'activité lucrative durant le congé parental joue également un rôle. Est-il possible de travailler à temps partiel et si oui, jusqu'à quel taux d'occupation? Dans l'assurance-maternité suisse, par exemple, le droit aux prestations en cas de maternité s'éteint dès que la mère au bénéfice de ce droit reprend une activité professionnelle, même si c'est à temps partiel. Le législateur veut ici clairement que la mère ne travaille pas durant les quatorze semaines suivant la

naissance. Une autre question est celle de savoir s'il existe un droit au travail à temps partiel ou si celui-ci dépend de l'accord de l'employeur. Les personnes exerçant une activité à temps partiel touchent-elles des allocations parentales complémentaires durant une période par conséquent plus longue ou perdent-elles une partie de leur droit? Le système allemand des allocations parentales, par exemple, admet le travail à temps partiel et compense la différence éventuelle de revenu, mais il ne prévoit pas une prolongation de l'allocation pour ceux qui travaillent à temps partiel. Il n'incite donc pas au travail à temps partiel, puisque celui-ci se traduit par la perte d'une partie des allocations parentales. Les modèles scandinaves de congé parental, en revanche, prévoient le droit à un certain nombre de jours payés ou de demi-journées pour les parents: s'ils travaillent à temps partiel, leur droit est prolongé en conséquence. Ces modèles ne sanctionnent pas les personnes travaillant à temps partiel et offrent ainsi une plus grande liberté de choix. Réglementation dans les trois modèles:

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Temps partiel admis	Oui	Oui	Oui
Occupation maximale (heures par semaine)	33,6	Non défini	30
Temps partiel légalement imposable	Non	Non	Parfois
Prolongation de la durée totale en cas de travail à temps partiel	Oui	Oui	Non

Répartition entre la mère et le père: un droit individuel de la mère ou du père ne peut être exercé que par la personne en question. Dans le cas d'un droit commun, les parents peuvent choisir qui des deux bénéficiera du congé parental. Il est aussi possible de définir des droits conditionnels aux allocations parentales et au congé parental: on peut par exemple décider que le droit à un congé n'est accordé que si le père prend lui aussi un minimum de congé parental. Les exigences individuelles et conditionnelles sont généralement définies dans un but de politique de l'égalité. Elles doivent faciliter et encourager la prise d'un congé parental par les pères.

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Droit individuel de la mère	4 semaines	3 mois	Non
Droit individuel du père	4 semaines	3 mois	Non
Droit commun	16 semaines	3 mois	12 mois
Droit conditionnel	Non	Non	2 mois*

* Lorsque le revenu de l'activité lucrative est diminué pendant au moins deux mois. C'est par exemple le cas lorsque le père demande deux mois de congé parental et d'allocations parentales.

Effets sur le taux de recours aux prestations et la répartition des rôles

A la différence de ce qui se passe dans le congé de maternité, qui doit également préserver la santé de la mère, le travail à temps partiel pendant le congé parental n'est pas vu d'un mauvais œil. Il est au contraire connu qu'une longue interruption de l'activité professionnelle pour des raisons familiales pèse beaucoup plus lourdement sur les possibilités de carrière qu'une activité réduite provisoirement. Le temps partiel permet en outre une reprise en douceur de l'activité professionnelle, plus adaptée aux besoins de l'enfant. Les hommes profitent également de la réglementation relative au temps partiel: la probabilité qu'un père réduise son temps de travail pour s'occuper de son bébé devrait être plus élevée que celle qu'il abandonne provisoirement toute activité.

L'expérience internationale montre en outre que les pères ne recourent à un congé parental que lorsqu'il s'agit d'un droit individuel ou conditionnel qui s'éteint purement et simplement s'ils ne l'exercent pas. Cette situation n'est pas nécessairement le fruit d'un désintérêt des pères, mais peut résulter en partie d'une perte de revenu, notamment si l'allocation parentale est maigre et plafonnée. Il est aussi possible que l'employeur ne joue pas le jeu ou que le père craigne des conséquences pour sa carrière professionnelle. Un soutien délibéré aux pères se justifie donc parfaitement. Par ailleurs, si les pères sollicitent également une partie de la prestation, on peut s'attendre à une diminution des effets structurellement discriminants pour les femmes sur le marché du travail. Les employeurs devraient ainsi composer avec de possibles «pauses familiales» de l'ensemble de leurs employés.

1.2 Durée d'allocation, période d'allocation et répartition temporelle des prestations

Chaque modèle doit définir la durée et la période pendant lesquelles le congé parental et les allocations parentales peuvent être accordés, ainsi que la répartition des prestations dans le temps.

- Durée d'allocation: durée maximale pendant laquelle les prestations sont accordées.
- Période d'allocation: ensemble de la période durant laquelle les parents peuvent faire usage des prestations. La période d'allocation détermine donc quand le droit naît au plus tôt et quand il s'éteint au plus tard.
- Répartition temporelle: elle définit la flexibilité avec laquelle le congé parental et les allocations parentales peuvent être accordés dans le cadre de la période et de la durée d'allocation. Trois questions se posent. Premièrement, les prestations doivent-elles être accordées en bloc ou est-il possible de les fractionner? Si le fractionnement est possible, cette option est-elle légalement imposable ou faut-il l'accord de l'employeur? Deuxièmement, le père et la mère peuvent-ils bénéficier du congé parental et des allocations parentales simultanément ou seulement successivement? En d'autres termes, le père peut-il demander un congé parental lorsque la mère n'est pas active professionnellement? Et, troisièmement, qu'advient-il des droits encore à solliciter lorsqu'un autre enfant naît?

Effets sur le taux de recours aux prestations et la répartition des rôles

Plus la réglementation est souple et plus la probabilité est grande que les prestations correspondent tant aux besoins de la famille qu'à la situation en matière d'emploi et qu'elles soient effectivement utilisées. Le congé parental ne doit toutefois pas avoir un caractère de vacances. C'est pourquoi le modèle de la COFF limite la possibilité du recours simultané à certaines configurations bien précises, à savoir:

- si les deux parents exercent une activité professionnelle à temps partiel durant la période d'allocation;
- si le père bénéficie du congé parental et des allocations parentales durant le congé de maternité;
- si la ou le partenaire de la personne bénéficiant du congé parental et des allocations parentales n'exerce pas d'activité professionnelle.

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Durée d'allocation maximale	24 semaines	9 mois	14 mois
Période d'allocation	De la naissance au premier jour d'école	De la naissance à 18 mois	De la naissance à la fin de la 3 ^e année; avec l'accord de l'employeur, fin de la 8 ^e année
Fractionnement possible	Oui	Oui	Oui
Fractionnement légalement imposable	Non	Non	En deux tranches
Exercice simultané du droit des deux parents	Seulement si les deux parents sont à temps partiel	Oui	Oui
Un parent peut-il obtenir un congé parental lorsque l'autre parent n'est pas actif?	Oui	Oui	Oui
Le droit restant s'éteint-il à la naissance d'un autre enfant?	Non	Non	Non
Bonus de temps en cas de naissance gémellaire	Non	+ 3 mois	Non*

* En Allemagne, la naissance gémellaire ne donne pas droit à un congé prolongé, mais à des prestations financières supplémentaires (cf. 4.1.3).

1.3 Montant des allocations parentales

Pour la création de l'allocation parentale, il convient d'abord de décider si cette dernière dépend du revenu (dans le sens d'un revenu substitutif), du besoin (dans le sens d'une assurance contre la pauvreté) ou s'il s'agit d'un montant forfaitaire (dans le sens de prestations familiales). Précisons toutefois que la plupart des systèmes de prestations parentales que l'on peut actuellement observer au plan international ne se limitent pas à un seul de ces principes mais les combinent. Le modèle de l'Allemagne illustre bien ce constat: afin de couvrir les besoins, les allocations parentales sont versées sous la forme d'un forfait minimum (lorsque le revenu du bénéficiaire est supérieur à une fourchette donnée) ou d'un forfait maximum (s'il est inférieur). A l'intérieur de cette fourchette, en revanche, les prestations sont fonction du revenu. Les questions à clarifier dans le détail:

- Taux de substitution du revenu: il est habituellement exprimé en pourcentage. S'inspirant du dispositif norvégien, le modèle de la COFF prévoit en outre une possibilité de choix: au lieu de la réglementation normale avec son revenu de substitution de 80%, il devrait également être possible de toucher 100% du revenu précédant pendant une période réduite en conséquence. L'expérience norvégienne montre que ce sont surtout les jeunes dans une fourchette salariale basse qui optent pour cette possibilité, car ils ne peuvent se permettre une réduction salariale de 20%.
- Notion de revenu: quel est le revenu servant de base de calcul (revenu net, revenu brut, etc.)? Faut-il tenir exclusivement compte du revenu de l'activité lucrative ou également du revenu de

substitution (comme les allocations de chômage)? Il s'agit ici également de déterminer si c'est le revenu de substitution lui-même, qui représente généralement déjà par exemple 80% du salaire assuré, qui entre en ligne de compte ou si c'est le salaire assuré, comme dans le modèle islandais. Comment calculer pour les indépendants?

- Plafond et plancher: un plafond et un plancher d'allocations parentales sont-ils définis?
- Période de référence: sur quelle période le revenu servant de base de calcul est-il évalué? Dans le cas de l'assurance-maternité, il s'agit du dernier salaire, ce qui n'est le cas d'aucun autre système puisqu'il est plus aisé de manipuler une valeur unique. S'agissant de l'assurance-chômage, par exemple, le calcul se base sur les six derniers mois au moins, ou sur les douze derniers mois selon la situation (cf. art. 37 OACI). La différence ne change rien à la présente estimation des coûts, puisque les données disponibles ne permettraient de toute façon que de prendre en compte les douze derniers mois. Les modèles allemand et islandais établissent également la moyenne des douze mois écoulés.
- Prestations supplémentaires: faut-il tenir compte en sus de charges supplémentaires comme la naissance de jumeaux, la présence de plusieurs enfants en bas âge dans le ménage ou une maladie de l'enfant?
- Fiscalité: faut-il imposer les allocations parentales comme un revenu ordinaire?

Ces éléments sont réglés comme suit dans les trois modèles (voir tableau ci-contre).

Effets sur le taux de recours aux prestations et la répartition des rôles

La possibilité offerte par le modèle de la COFF de toucher un revenu substitutif de 100% sur une période limitée devrait encourager les pères à solliciter les prestations. Dans le système allemand, en revanche, le bas taux de substitution conduit presque inévitablement à ce que ce soit la mère, généralement moins bien payée, qui profite du congé parental.

	Modèle COFF	Islande	Allemagne
Taux de substitution du revenu	80% (100%)	80%	67%
Revenu des salariés	Brut	Brut	Net
Revenu des indépendants	Revenu AVS assuré brut	Brut	Net
Revenu de substitution pris en compte	Oui, directement	Oui, salaire assuré pris en compte	Non
Plancher	Comme variante	Oui	Oui
Plafond	Oui	Oui	Oui
Période de référence des salariés	12 mois avant la naissance	12 mois avant la naissance	12 mois avant la naissance
Période de référence des indépendants	Dernière décision de cotisations avant la naissance	Année précédant l'année de naissance	Année précédant la naissance
Bonus financier pour frères et sœurs	Non	Non	Oui
Bonus financier pour jumeaux	Non	Non*	Oui
Allocations parentales imposables	Oui	Oui	Non

* Le modèle islandais prévoit un bonus de temps pour les jumeaux (prolongation de la période d'allocation, voir plus haut)

1.4 Rapport avec d'autres prestations sociales

La création d'une allocation parentale oblige à clarifier le rapport entre celle-ci et les autres prestations sociales et revenus de transferts. Principaux éléments:

Il ne s'agit pas de remplacer le congé de maternité et de paternité: le congé parental et les allocations parentales interviennent plus tard que le congé de maternité et/ou de paternité, lorsque celui-ci existe, et ne remplacent pas ces prestations étroitement liées à la naissance. C'est également ainsi que le prévoit le modèle de la COFF. Contrairement au congé parental, le congé de maternité est étroitement lié à la santé: il doit garantir le rétablissement de l'accouchée et la tranquillité de la phase initiale de l'allaitement.

Réglementation des priorités et prise en compte en cas de droit simultané à d'autres revenus de transfert: il faut déterminer quels autres revenus de transfert auxquels une personne a droit sont prioritaires vis-à-vis des allocations parentales et, à l'inverse, par rapport à quels autres revenus de transfert ces dernières sont prioritaires. Il importe en outre de décider comment les revenus de transfert prioritaires doivent être pris en compte. Dans la pratique, il y a différentes réglementations: en Islande, l'allocation parentale est prioritaire vis-à-vis des allocations de chômage, tandis que dans le modèle genevois comme dans le modèle allemand, les allocations de chômage ont la priorité. Dans le premier, les allocations de chômage sont entièrement déduites des allocations parentales versées, tandis qu'elles ne le sont que partiellement dans le second. Dans le modèle de la COFF, la règle est la même que pour l'assurance-maternité existante.

1.5 Droits avant, pendant et après le temps parental

Les droits et devoirs suivants jouent un rôle dans les systèmes existants de congé parental:

- protection contre la résiliation du contrat de travail avant, pendant et après le congé parental (acquise partout);
- droit légalement imposable à l'aménagement individuel du congé parental (temps partiel, répartition de la durée des prestations en plusieurs périodes, etc.);
- droit de l'employeur à être consulté pour l'aménagement individuel du congé parental (temps partiel, répartition de la durée des prestations en plusieurs périodes, etc.);
- droit légalement imposable à une diminution du temps de travail, d'une part, et à l'aménagement du temps de travail, d'autre part (organisation du temps, télétravail, etc.);
- droit à l'adéquation du contenu du travail ou à un autre emploi dans la même entreprise durant le congé parental;
- droit au retour à l'emploi après le congé parental ou à un emploi comparable (garantie du poste de travail);

- droit en matière de rente, d'augmentation de salaire, etc.;
- traitement réservé aux contrats de travail à durée déterminée.

Effets sur le taux de recours aux prestations et la répartition des rôles

Les composantes juridiques ont elles aussi une influence sur le taux de recours au congé parental et aux allocations parentales. Globalement, plus la protection contre la perte de l'emploi est bonne et les possibilités d'aménagement sont souples, plus les prestations sont utilisées. S'agissant du calcul des coûts, l'influence de ces dispositions juridiques n'est toutefois pas modélisable dans le détail. Il faut par conséquent partir d'hypothèses simplifiées.

2 Estimation des coûts

Que coûterait un système d'allocations parentales en Suisse? La statistique de l'assurance-maternité permet de tirer certaines conclusions, mais elle ne donne aucune information sur les pères. C'est pourquoi nous avons besoin de données individuelles actuelles et représentatives concernant le revenu de l'activité lucrative des femmes et des hommes en Suisse durant l'année précédant la naissance de l'enfant. Les données doivent couvrir au moins deux années successives, de manière, d'une part, à identifier les ménages avec enfants en bas âge et, d'autre part, à rendre compte des revenus avant la naissance de l'enfant. L'enquête suisse sur la population active (ESPA) est la seule source de données à remplir ces critères.

L'identification des échantillons d'étude, de la validation des données et des extrapolations qui en découlent se décompose en quatre étapes:

- première étape: identification du panel et validation des données;
- deuxième étape: différenciation de l'analyse en fonction du sexe, du statut d'activité et du rang de naissance du nouveau-né;
- troisième étape: extrapolation par échantillonnage à partir des données structurelles existantes (BEVNAT et ESPA) pour une vérification par comparaison avec les chiffres connus de l'assurance-maternité;
- quatrième étape: extrapolation des valeurs moyennes obtenues pour calculer les trois modèles de congé parental et d'allocations parentales.

2.1 Identification et validation des échantillons de recherche

Ce point peut être d'abord analysé par une comparaison avec la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT). L'objectif est alors d'identifier d'éventuelles différences structurelles susceptibles de se répercuter sur l'estimation des coûts.

Les données BEVNAT ne comportent pas uniquement le nombre exact de naissances reposant sur une enquête exhaustive, mais également l'indication de l'âge des mères et des pères, ainsi que du rang de naissance du nouveau-né. Nous nous servons du nombre de naissances pour l'extrapolation. L'âge des parents et le rang de naissance de l'enfant sont importants pour d'éventuelles distorsions relatives au revenu de l'activité lucrative, lequel sert ensuite à calculer le montant des allocations parentales. Le revenu de l'activité lucrative augmente généralement avec l'âge. Le revenu de la mère, en revanche, baisse à l'arrivée d'un nouvel enfant: avant la naissance du premier enfant, presque toutes les femmes sont plus ou moins actives à plein temps, tandis qu'après, le temps partiel ou l'interruption complète de l'activité professionnelle prédominent.

Nombre de naissances: selon la statistique BEVNAT, il y a eu en 2009, en Suisse, 78 200 naissances vivantes, ce qui correspond à 76 839 accouche-

ments et le double de parents, si l'on admet que le rapport entre accouchements et naissances vivantes en 2008, qui était de 1000 naissances vivantes pour 983 accouchements, n'a guère évolué.

Structure des âges: la structure des âges des jeunes parents concorde entre l'échantillon de l'ESPA et les données BEVNAT, à une exception près. Cette exception concerne, tant chez les mères que chez les pères, les très jeunes parents (moins de 25 ans), dont le nombre est sous-estimé dans l'échantillon d'étude. Toutefois, en raison du nombre relativement faible de personnes concernées, cette erreur n'a pas été corrigée.

Rang de naissance de l'enfant: les données BEVNAT ne signalent le rang de naissance de l'enfant que dans le cas des mères mariées. C'est pourquoi, dans le tableau 2, seuls les chiffres de l'ESPA relatifs aux mères mariées sont comparés aux données BEVNAT. Pour simplifier, nous identifions les enfants de moins d'un an aux naissances, bien qu'il y ait en réalité un certain décalage dans le temps entre les deux données.

Tableau 2

Rang de naissance des enfants des mères mariées ayant un enfant de moins d'un an (ESPA 2009) ou des naissances (BEVNAT 2008), en %

Nombre d'enfants	ESPA 2009	BEVNAT 2008
1 ^{er} enfant	36,3	46,2
2 ^e enfant	43,7	38,5
3 ^e enfant et suivants	20,0	15,3
Total	100,0	100,0

Source: échantillon de recherche extrait de l'ESPA 2008/2009 (poolés); BEVNAT 2008; calculs propres

Selon la statistique BEVNAT 2008, 46,2% des mères mariées ont mis au monde leur premier enfant. Dans notre échantillon de recherche, cette proportion n'est que de 36,3%. Les mères avec un premier enfant y sont donc nettement sous-représentées. Cette distorsion doit être prise en compte dans le cadre de l'estimation des coûts, car les mères d'un premier enfant ont généralement des revenus beaucoup plus élevés avant la naissance que les mères qui ont déjà un ou plusieurs autres enfants. Nous résolvons ce problème en extrapolant sur la base de la vraie répartition des données BEVNAT.

2.2 Différenciation de l'analyse selon le sexe, le statut d'activité et le rang de naissance de l'enfant

Selon le statut d'activité, le sexe et, pour les mères, selon le rang de naissance du nouveau-né, il se dégage du modèle d'allocations parentales des coûts très variables. Nous négligeons ici le fait que les données BEVNAT n'indiquent le rang de naissance des enfants que pour les mères mariées. De manière générale, on admet que le pourcentage des mères ayant un premier enfant tend à être encore plus élevée si l'on inclut les mères non mariées. L'estimation reste donc plutôt conservatrice. Le rang de naissance ne joue aucun rôle pour les pères, dans la mesure où la grande majorité d'entre eux ne réduisent pas leur temps de travail à cause de l'arrivée d'un enfant. La répartition des ayants droit au congé parental en fonction de ces différentes situations est présentée dans le tableau 3. Pour le calcul, nous avons, sur la base des chiffres généraux de la statistique BEVNAT, classé les parents dans les lignes et les colonnes correspondant à leur situation, telle qu'elle apparaît dans notre échantillon d'étude.

Comme le montre le tableau, les pères de nouveau-nés ayants droit sont quasiment tous actifs ou chômeurs enregistrés. Quant aux mères, elles sont tout juste trois quarts dans cette situation. Avec 85%, la proportion des mères d'un premier enfant dans ce cas est plus élevée, mais elle chute fortement avec le deuxième enfant et avec chaque enfant suivant. A l'inverse, la proportion des personnes sans activité lucrative (y compris les chômeurs sans droit aux allocations de chômage) augmente et atteint 41% chez les mères qui donnent naissance à leur troisième enfant ou à un enfant suivant. En revanche, les futurs parents sont très rarement à plein temps en formation ou en perfectionnement.

Pour le calcul des coûts, nous utiliserons ci-après les chiffres relatifs aux différentes catégories de mères et de pères énoncés plus haut. Le calcul s'effectue en deux temps: nous commençons par calculer la prestation moyenne par père ou mère de chaque catégorie (= coût) puis, avec le nombre effectif d'individus, nous extrapolons cette valeur moyenne (= moyenne arithmétique) au nombre de parents dans l'ensemble de la Suisse.

Répartition des ayants droit au congé parental selon le sexe, le statut d'activité et le rang de naissance du nouveau-né

Nombre d'enfants	Chiffres globaux BEVNAT		Répartition calculée en fonction des pourcentages de l'ESPA						
			Tous		Actifs/chômeurs		Sans-emploi/non-actifs		Personnes en formation ou perfectionnement
	Rang de naissance en%	Nombre	% de la ligne	Nombre	% de la ligne	Nombre	% de la ligne	Nombre	% de la ligne
Mères									
1 ^{er} enfant	46%	35 499	100%	30 175	85%	4 473	13%	852	2%
2 ^e enfant	39%	29 583	100%	20 323	69%	9 023	31%	207	1%
3 ^e enfant et suivants	15%	11 756	100%	6 889	59%	4 867	41%	–	0%
Mères total	100%	76 839	100%	56 246	73%	19 671	26%	922	1%
Pères	100%	76 839	100%	75 917	99%	692	0,9%	231	0,3%

Tableau 3

Source: échantillon d'étude ESPA 2008/2009 (poolés); statistique du mouvement naturel de la population 2008 (BEVNAT)

2.3 Extrapolation d'après les chiffres de l'assurance-maternité

Si notre échantillon reflète exactement la réalité, ces données devraient permettre de calculer non seulement une allocation parentale mais aussi les prestations existantes de l'assurance-maternité. Afin de poursuivre la validation des données, nous exécuterons le calcul des coûts d'abord en fonction de cet objet, puisqu'il nous est connu. Il faut vérifier si notre procédure parvient à reconstruire le plus fidèlement possible les coûts de l'allocation de maternité selon les données statistiques officielles de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'assurance-maternité garantit aux accouchées un revenu de remplacement durant au maximum 14 semaines ou 98 jours, à hauteur de 80% du revenu perçu avant la naissance, plafonné à 196 francs par jour. Toutes les mères qui exerçaient une activité lucrative ou qui étaient au chômage l'année précédant la naissance y ont droit. Le montant de l'allocation de maternité varie fortement selon le rang de l'enfant: il s'élève globalement à 11 625 francs au premier enfant, à 7300 francs au deuxième et à un peu moins pour les suivants, ce qui correspond au taux d'occupation plus réduit des mères.

Le tableau 4 présente les résultats globaux du calcul. En partant de l'hypothèse que 100% des ayants droit recourent à l'allocation et en comparant aux chiffres de l'année précédente, notre estimation n'atteint pas tout à fait les chiffres réels. Elle sous-estime légèrement tant le nombre des bénéficiaires que les valeurs moyennes. Toutes les valeurs se situent néanmoins dans l'intervalle de confiance de notre estimation. Cela signifie que la qualité des données et la méthodologie suffisent en principe pour obtenir des résultats satisfaisants. L'écart constaté s'explique par différents éléments:

- Les naissances que l'ESPA mentionne sous la catégorie «enfant de moins d'un an» tombent dans la période qui s'étend de mai 2008 à mai 2009, c'est-à-dire en majorité durant l'année 2008. Par conséquent, les deux sources de données sont moins éloignées que ne le suggère l'écart des années de relevé.
- Les années sont délimitées un peu différemment dans la statistique des coûts de l'assurance-maternité. Celle-ci indique, pour l'année sous rubrique, le montant payé et non pas le moment où le droit en question apparaît. Un pourcentage non connu des paiements et des bénéficiaires concerne des naissances de l'année précédente. En 2007, outre la délimitation par le biais des paiements, l'OFAS a procédé lui-même à la délimitation d'après les droits, ce qui a aussi entraîné une réduction de 33 millions de francs (soit 6%) (cf. Millioud/Sottas 2008).
- Il se pourrait que cela entraîne une légère sous-estimation des montants moyens par personne. En effet, comme nous sommes contraints de nous baser sur les valeurs des personnes mariées, nous continuons de sous-estimer le pourcentage des premières naissances et, avec les données dont nous disposons, nous devons prendre comme période de référence l'année et non pas le mois qui précède la naissance.

L'estimation paraît globalement tout à fait valable.

Tableau 4

Source:
ESPA 2008/2009
(poolés); OFAS 2008

Comparaison entre les coûts effectifs et les coûts estimés de l'assurance-maternité

Nombre d'enfants	ESPA 08/09	OFAS 2008
Somme	595 579 865	609 000 000
Nombre de bénéficiaires	56 246	60 394
Montant moyen	10 589	–
Montant journalier	108	–

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00434/index.html?lang=fr> (état: 5.4.2010); calculs propres

2.4 Extrapolation des coûts des trois modèles de congé parental et d'allocation parentale

Le procédé exposé ci-dessus est appliqué par analogie aux divers modèles d'allocation parentale, avec les hypothèses et les précisions suivantes:

Structure temporelle: il est inutile de modéliser la structure temporelle de l'allocation parentale car elle n'est pas pertinente du point de vue des coûts. De plus, le fait que les ayants droit choisissent un taux de remplacement du revenu de 80% ou 100% dans le modèle COFF n'a aucune influence sur le montant global, car la période d'indemnisation est réduite en conséquence. De même, le travail à temps partiel durant le congé parental n'a pas d'effet sur les coûts globaux, sauf dans le modèle allemand. Vu les incitations négatives, nous pouvons négliger le travail à temps partiel, car nous considérons que les bénéficiaires n'y recourent pas durant leur congé parental.

Ampleur de l'exercice du droit: le nombre des ayants droit qui touchent vraiment une allocation parentale est extrêmement important du point de vue des coûts. Nous savons par l'assurance-maternité que presque tous les ayants droit touchent la prestation, et ce pendant presque toute sa durée (Milloud/Sottas 2008). L'organisation concrète de la prestation et le taux de perception sont étroitement dépendants. C'est pourquoi l'expérience d'un pays n'est pas forcément transposable dans un autre, comme le montre la comparaison de l'exercice du droit entre l'Allemagne et l'Islande (Statistisches Bundesamt 2010 et <http://www.statice.is/Statistics/Health,-social-affairs-and-justi/Social-insurances>). Dans les deux cas, on peut partir du fait que toutes les mères font usage d'une partie au moins de leur droit, ce qui, toutefois, n'est pas le cas des pères (cf. infra). La période durant laquelle les ayants droit touchent l'allocation parentale et la part qu'ils négligent éventuellement sont également importantes. Il est moins facile de formuler ces critères en un seul facteur, car on ne peut déduire l'ampleur globale de la perception que du rapport entre les droits perçus par la mère et ceux perçus par le père.

Répartition du droit commun entre les deux parents: la répartition entre la mère et le père est pertinente du point de vue des coûts, comme nous le verrons. En général, la participation des pères au congé parental facultatif est faible partout. Les différences globales sont toutefois considérables. En Allemagne, seuls 23% des pères touchent une partie de l'allocation parentale, alors qu'ils sont 89% en Islande. Et même parmi les bénéficiaires, la durée du congé parental des pères en Allemagne n'atteint pas le tiers de celui des mères, alors qu'en Islande, le congé parental des pères dure un peu plus de la moitié de celui des mères.

Vu ces grandes différences, notre calcul du coût du modèle COFF confrontera trois variantes: assurance-maternité (prestation perçue à 100% dans un scénario asymétrique et dans un scénario égalitaire du point de vue des sexes), exercice du droit analogue au modèle allemand et exercice du droit analogue au modèle islandais.

Famille monoparentale: comme nous n'avons aucune donnée concernant les revenus du partenaire séparé dans le cas des familles monoparentales, nous supposons, pour simplifier, que le parent seul avec enfant prend le congé parental complet (excepté le droit individuel du partenaire).

Rapport avec d'autres revenus de transfert: pour simplifier, nous partons de l'hypothèse que l'allocation parentale a toujours la priorité sur d'autres revenus de remplacement qui donnent droit à l'allocation parentale, mais pas sur d'autres prestations sociales, comme une rente AI.

Adoptions: les adoptions d'enfants de moins de 15 ans sont peu nombreuses (423 en 2008 selon l'OFS) et un bon nombre d'entre elles concernent les familles déjà existantes et non pas l'arrivée d'un nouvel enfant dans une famille. Comme, par conséquent, elles ne donnent pas droit à l'allocation parentale, nous n'intégrons pas ces coûts dans notre modèle.

Prise en considération du niveau salarial dans la comparaison avec des modèles étrangers: les plafonnements de prestations définis dans les modèles allemand et islandais ne correspondent pas aux conditions salariales de la Suisse. Si nous n'opérons pas de correction de ce paramètre, nous sous-estimons les conséquences sur les coûts d'un système comparable. L'adaptation s'effectue à l'aide d'un facteur qui compare le niveau des salaires moyens et amène à relever les valeurs limite prédéfinies (plafond, etc.): dans le modèle allemand d'un facteur de 1,2 et dans le modèle islandais d'un facteur de 1,3. La conversion se base sur les dernières données comparatives relatives au gain annuel brut moyen à temps complet dans le secteur de l'industrie et des services disponibles sur Eurostat. L'année de base pour la comparaison est 2006 pour l'Allemagne (D 39364 euros; CH 46058 euros), 2002 pour l'Islande (Islande 36764 euros; CH 48499 euros).

Nous présenterons d'abord les résultats de l'estimation des coûts du modèle COFF, puis ceux des modèles allemand et islandais.

2.4.1

Estimation des coûts du modèle COFF

Le modèle COFF reprend le plus grand nombre possible de paramètres de l'assurance-maternité, comme le plafonnement de 196 francs par jour, qui existe également dans l'assurance-chômage. Il se distingue de l'assurance-maternité sur un point, par analogie à la prolongation du délai-cadre dans l'assurance chômage: lors de deux naissances successives, l'allocation se base sur le revenu de référence acquis avant la première naissance et le point de départ du délai de paiement de deux ans de la prestation est la première naissance et non pas la deuxième. Sur un total de 76 839 accouchements, cette situation est relativement fréquente puisqu'elle concerne chaque année un peu plus de 10 000 mères. Comme les revenus acquis avant la première naissance sont en moyenne plus élevés, elle a aussi une incidence sur les coûts, raison pour laquelle nous y avons apporté une correction. Mais comme nous ne connaissons pas les revenus réels qui ont été acquis antérieurement

ment, nous avons attribué à ces mères, pour simplifier, le revenu moyen acquis par les primipares.

Contrairement aux modèles allemand et islandais, nous ne disposons pas des données issues de l'expérience quant à la répartition du congé parental, ni à l'ampleur de l'usage qui en est fait. C'est pourquoi nous calculons les coûts selon quatre variantes:

- exercice du droit comme dans l'assurance-maternité (à 100% pour simplifier) avec répartition asymétrique entre les sexes (père 4 semaines de droit individuel, mère les 20 semaines restantes);
- exercice du droit comme dans l'assurance-maternité avec répartition égalitaire entre les sexes (père et mère chacun 12 semaines);
- répartition et exercice du droit comme dans le modèle allemand;
- répartition et exercice du droit comme dans le modèle islandais.

Les résultats de la variante assurance-maternité (asymétrique) sont présentés dans le tableau 5. Les coûts sont classés selon le statut d'activité et le sexe. Les montants pour les personnes au chômage/sans activité lucrative et les personnes en formation ne varient pas, car elles perçoivent des forfaits identiques (300 ou 900 francs par mois). Compte tenu de la correction pour les mères accouchant pour la deuxième fois et de l'intégration des personnes au chômage/sans activité lucrative ainsi que des per-

sonnes en formation, les coûts de l'allocation parentale atteignent la somme globale de 1,32 milliard de francs dans cette variante, qui se réduirait d'environ 80 millions de francs sans ces groupes de personnes. Si on n'applique pas la correction pour les femmes qui accouchent pour la deuxième fois, le montant à déduire serait seulement de 50 millions de francs, car ces personnes exercent une activité lucrative qui leur procure un revenu, mais ce dernier est plus faible. D'autre part, parmi elles, les personnes sans activité lucrative touchent le forfait minimal de 300 francs. Dès lors, la correction pour le deuxième accouchement entraînerait la suppression non pas du montant global, mais de 50 millions de francs. Comme la durée du droit à l'allocation parentale se monte à 20 semaines au maximum, contre 14 semaines pour l'assurance-maternité, les coûts de l'allocation parentale sont nettement plus élevés: ils atteignent, en effet, 932 millions de francs pour les femmes qui travaillent. Les coûts pour les pères qui travaillent se montent à 362 millions de francs, c'est-à-dire à environ deux cinquièmes de l'allocation des mères. Recourant nettement moins longtemps aux prestations que les mères, les pères perçoivent cependant un revenu de remplacement bien plus élevé, comme le montre clairement la comparaison des montants journaliers. Dans l'évaluation globale, l'écart se monte à plus de 80% (163 francs contre 89 francs).

Tableau 5

Source: enquête par sondage de l'ESPA 2008/2009 (poolés), BEVNAT; calculs propres

Coûts du modèle COFF, variante assurance-maternité (asymétrique)

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.)	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	932.2	15 654	112	140	59 550
Dont sans correction	766.0	15 576	111	140	49 177
Dont 2 ^e naissance, avec correction	166.2	16 024	114	140	10 373
Hommes	362.0	4 768	165	29	75 917
En tout	1 294.1	9 553	123	78	135 467
Sans activité/inactifs					
Femmes	22.7	1 385	10	140	16 367
Hommes	0.2	277	10	28	692
En tout	22.9	1 340	10	135	17 058
En formation/formation continue					
Femmes	3.8	4 154	30	140	922
Hommes	0.2	831	30	28	231
En tout	4.0	3 489	30	118	1 153
Total					
Femmes	958.7	12 476	89	140	76 839
Hommes	362.3	4 716	163	29	76 839
En tout	1 321.0	8 596	102	84	153 677

Les valeurs «montant par jour» et «durée moyenne de perception (jours)» se rapportent au modèle normal avec un taux de remplacement du revenu de 80%.

Les résultats de la variante assurance-maternité (égalitaire) sont présentés au tableau 6. Les coûts globaux se montent ici à 1,65 milliard de francs. Plus élevés en moyenne que ceux des mères, les taux journaliers d'allocation des pères suffisent à expliquer l'écart avec la variante asymétrique.

La variante égalitaire du modèle COFF n'a qu'une valeur d'exemple. En effet, nous ne pouvons nous fonder en réalité ni sur un exercice du droit à 100% ni sur l'égalité de perception entre père et mère. Le tableau 7 présente donc le montant des coûts dans le cas où les parents se comporteraient comme en Allemagne ou en Islande. Lorsque l'exercice du droit est faible comme en Allemagne, les coûts sont en fait nettement plus bas, puisqu'ils se montent à 1,07 milliard de francs. Ce sont avant tout les pères qui font nettement moins valoir leur droit à l'allocation parentale que dans les deux variantes exposées ci-dessus.

En revanche, si les bénéficiaires font valoir leur droit à l'allocation comme en Islande, les coûts globaux se situent juste au-dessous de ceux de la variante asymétrique semblable à l'assurance-maternité. Comme le montre clairement le tableau 8, ils s'élèvent en effet à 1,26 milliard de francs. Si deux écarts subsistent encore, ils tendent à s'annuler mutuellement: d'une part, les hommes qui perçoivent l'allocation parentale sont de toute manière moins nombreux que dans l'hypothèse d'un exercice du droit à 100%;

d'autre part, ceux qui exercent leur droit le font sur une plus longue durée, c'est-à-dire un peu plus longtemps que leur droit individuel.

Entre le minimum de 1,07 et le maximum de 1,65 milliard de francs, où se trouve donc la vérité des coûts? En raison de la structure du modèle et de l'expérience au plan international, nous estimons que l'exercice du droit selon le modèle allemand montre la limite inférieure et l'exercice du droit selon le modèle islandais (1,26 milliard de francs) la limite supérieure. Du point de vue de la logique, le modèle COFF est nettement plus proche du modèle islandais que du modèle allemand, même si le comportement égalitaire des pères islandais n'est pas exactement transposable en Suisse.

Coûts du modèle COFF, variante assurance-maternité (égalitaire)

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.)	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	579.0	9722	112	87	59550
Dont sans correction	476.3	9685	112	87	49177
Dont 2 ^e naissance, avec correction	102.7	9901	114	87	10373
Hommes	1056.3	13914	165	84	75917
En tout	1635.2	12071	141	85	135467
Sans activité/inactifs					
Femmes	13.8	845	10	85	16367
Hommes	0.6	831	10	84	692
En tout	14.4	844	10	85	17058
En formation/formation continue					
Femmes	2.9	3154	30	106	922
Hommes	0.6	2492	30	84	231
En tout	3.5	3022	30	102	1153
Total					
Femmes	595.7	7753	90	87	76839
Hommes	1057.4	13762	163	84	76839
En tout	1653.1	10757	128	84	153677

Tableau 6

Source: enquête par sondage de l'ESPA 2008/2009 (mis en pool), BEVNAT; calculs propres

Tableau 7

Source:
enquête par
sondage de l'ESPA
2008/2009
(mis en pool),
BEVNAT;
calculs propres

Modèle COFF, exercice du droit comme en Allemagne

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.).	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	904.2	15184	112	136	59550
Dont sans correction	743.0	15108	111	136	49177
Dont 2 ^e naissance, avec correction	161.2	15543	114	136	10373
Hommes	140.9	8071	165	49	17461
En tout	1045.1	13571	117	116	77011
Sans activité/inactifs					
Femmes	22.0	1343	10	136	16367
Hommes	0.1	485	10	49	159
En tout	22.1	1293	10	135	16526
En formation/formation continue					
Femmes	3.7	4029	30	136	922
Hommes	0.1	1454	30	49	53
En tout	3.8	3889	30	131	975
Total					
Femmes	929.9	12102	89	136	76839
Hommes	141.1	7983	163	49	17673
En tout	1071.0	11332	95	120	94512

Tableau 8

Source:
enquête par
sondage de l'ESPA
2008/2009 (poolés),
BEVNAT;
calculs propres

Modèle COFF, exercice du droit comme en Islande

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.).	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	899.6	15106	112	135	59550
Dont sans correction	739.2	15031	111	135	49177
Dont 2 ^e naissance, avec correction	160.4	15463	114	135	10373
Hommes	335.0	4958	165	30	67566
En tout	1234.5	9712	122	79	127116
Sans activité/inactifs					
Femmes	21.9	1336	10	135	16367
Hommes	0.2	298	10	30	615
En tout	22.1	1293	10	131	16982
En formation/formation continue					
Femmes	3.7	4008	30	135	922
Hommes	0.2	893	30	30	205
En tout	3.9	3441	30	116	1127
Total					
Femmes	925.1	12040	89	135	76839
Hommes	335.3	4904	163	30	68386
En tout	1260.5	8679	101	86	145225

2.4.2

Estimation des coûts du modèle allemand

Combien coûterait le modèle allemand s'il était directement repris en Suisse à la place du modèle COFF? Il faut d'abord adapter les hypothèses de base. En effet, la base de calcul correspond en Allemagne au revenu net de l'activité lucrative, c'est-à-dire au revenu brut dont sont déduits les impôts, les cotisations obligatoires à la sécurité sociale et un douzième du montant forfaitaire imposable du côté du salarié. En outre, l'allocation parentale allemande se calcule sur quatre classes de revenus (revenus minima, faibles revenus, revenus normaux et hauts revenus). Ce système prend en considération la charge fiscale et la structure des salaires allemands. Ces deux facteurs distinguent la situation de l'Allemagne de celle de la Suisse.

Or l'ESPA ne peut pas fournir un reflet exact de la base de calcul, qui correspond au revenu net de l'activité lucrative après déduction des impôts et des charges salariales annexes. Entre autres, les dépenses pour l'assurance-maladie en Allemagne font partie intégrante des charges salariales annexes, ce qui n'est pas le cas en Suisse. Pour évaluer approximativement une telle base, nous avons calculé comme suit le revenu net après déduction des impôts: revenu brut moins 15% de cotisations aux assurances sociales (charge moyenne des ménages selon l'enquête sur le budget des ménages EBM 2008 de l'OFS: 9,8% de cotisations aux assurances sociales plus 5,5% pour l'assurance-maladie de base) moins 12,2% d'impôts (charge fiscale moyenne des ménages selon EBM).

Les montants d'allocation parentale définis forfaitairement et les limites des quatre classes de revenus ont été corrigés selon le facteur 1,2 qui correspond à la différence de niveau des salaires moyens (cf. tableau 9).

Lorsque, pour deux mois au moins, les parents subissent une diminution du revenu de l'activité lucrative, ils ont droit à deux allocations mensuelles en plus de leur droit commun à 12 allocations mensuelles. Le droit complet a été calculé selon le pourcentage et la durée réels du droit des pères et des mères et ne tient pas compte de l'éventuel travail à temps partiel. Le calcul prend également en considération l'indemnité supplémentaire de 360 euros, versée en cas de naissances multiples, et de la prestation de 90 euros au moins ou équivalant à 10% de l'allocation parentale pour les autres enfants en bas âge. Les résultats d'une transposition du modèle allemand en Suisse figurent au tableau 10. Les coûts globaux se montent à 1,67 milliard de francs et dépassent les variantes réalistes du modèle COFF, bien que les revenus de remplacement quotidiens soient inférieurs de plus d'un quart. Les coûts supplémentaires s'expliquent par la durée d'indemnisation nettement plus longue. En juin 2010, le gouvernement allemand a annoncé des mesures d'économie touchant l'allocation parentale; il s'agit notamment de réduire de 67% à 65% le taux du revenu de remplacement dans les groupes à hauts revenus. Cette modification, qui n'est pas encore entrée en vigueur, n'a pas été prise en considération dans les calculs.

Limites de revenus, initiales et adaptées, dans le modèle allemand

Classes de revenus	Limites initiales	Limites adaptées	Allocation parentale mensuelle
Revenus minimaux	moins de 300 euros	moins de 360 euros	360 euros (plancher)
Faibles revenus	300 à 1 000 euros	360 à 1 200 euros	67 à 100%
Revenus normaux	1000 à 2700 euros	1200 à 3240 euros	67%
Hauts revenus	2700 euros et plus	3240 euros et plus	2171 euros (plafond)

Tableau 9

Représentation propre

Tableau 10

Source:
enquête par
sondage de l'ESPA
2008/2009
(mis en pool),
BEVNAT;
calculs propres

Résultats du modèle allemand

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.).	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	1335.0	24 090	68	356	56 246
Hommes	179.6	10 287	97	106	17 461
En tout	1534.6	20 820	70	297	73 707
Sans activité/inactifs					
Femmes	132.4	6 731	19	356	19 671
Hommes	0.3	1 958	18	106	159
En tout	132.7	6 693	19	354	19 830
En formation/formation continue					
Femmes	5.8	6 318	18	356	922
Hommes	0.1	1 890	18	106	53
En tout	5.9	6 077	18	342	975
Total					
Femmes	1493.2	19 433	55	356	76 839
Hommes	180.0	10 186	96	106	17 673
En tout	1673.2	17 704	57	309	94 512

Tableau 11

Source:
enquête par
sondage de l'ESPA
2008/2009
(mis en pool),
BEVNAT;
calculs propres

Résultats du modèle islandais

Groupe d'ayants droit	Total (millions de fr.)	Montant moyen (fr.)	Montant par jour (fr.).	Durée moyenne de perception (jours)	Nombre de bénéficiaires
Actifs/chômeurs					
Femmes	933.9	16 604	93	178	56 246
Hommes	889.5	13 165	131	100	67 566
En tout	1823.4	14 727	109	136	123 812
Sans activité/inactifs					
Femmes	49.7	2 528	14	178	19 671
Hommes	0.9	1 426	14	100	615
En tout	50.6	2 495	14	176	20 286
En formation/formation continue					
Femmes	5.3	5 700	32	178	922
Hommes	0.7	3 214	32	100	205
En tout	6.0	5 203	32	164	1 127
Total					
Femmes	988.9	12 870	72	178	76 839
Hommes	891.1	13 030	130	100	68 386
En tout	1880.0	12 946	92	141	145 225

2.4.3

Estimation des coûts du modèle islandais

En théorie, il serait aussi possible d'importer directement le modèle islandais. Quels en seraient les coûts? Comme l'Allemagne, l'Islande base le calcul de l'allocation parentale sur des limites de revenus particulières. Ces dernières ont subi une correction vers le haut par un facteur de 1,3 pour la transposition du modèle en Suisse, ce qui correspond à la différence de niveau des salaires moyens. Les parents peuvent faire valoir un droit individuel de trois mois et un droit en commun de trois mois. Les naissances multiples donnent un droit commun supplémentaire de trois mois. L'évaluation des coûts tient

compte également du taux d'utilisation et de la durée du droit aux prestations des pères et des mères en Islande.

Les résultats de la transposition du modèle islandais en Suisse figurent au tableau 11. Les coûts globaux se montent à 1,88 milliard de francs. En raison de la durée plus longue du droit aux prestations, ils sont supérieurs aux coûts du modèle COFF. Ici aussi, les taux journaliers moyens sont un peu plus bas que dans le modèle COFF. Mais, contrairement au modèle allemand, il faut en rechercher la raison non pas dans le faible taux de remplacement du revenu, mais dans le plafond journalier, relativement bas (140 francs).

3 Financement

Les conséquences financières des divers modèles d'allocation parentale sont illustrées à l'aide de deux variantes de financement, l'une par l'allocation pour perte de gain (APG), par analogie avec l'assurance-maternité, l'autre par la taxe sur la valeur ajoutée.

3.1 Financement par le régime des allocations pour perte de gain (APG)

L'ensemble des salaires soumis à l'AVS en Suisse détermine le montant, exprimé en pourcentage, des cotisations globales des employeurs et des salariés. En 2009, selon l'estimation de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), ces cotisations ont totalisé 328 966 millions de francs. Les employeurs et les salariés participent paritairement au financement du régime des allocations pour perte de gain, cha-

cun pour moitié. Le taux de cotisation de cette allocation (y compris l'assurance-maternité) se monte aujourd'hui à 0,15% du salaire. Le tableau 12 montre les pour-cent salariaux nécessaires pour financer l'allocation parentale dans les divers modèles. Selon une variante réaliste du modèle COFF, il faudrait selon les modèles 0,16 à 0,19% de salaire supplémentaire prélevé du côté employeur et du côté salarié, donc globalement 0,33 à 0,38% de salaire. Le financement du modèle islandais, le plus coûteux, nécessiterait 0,29% de point supplémentaire de la part de chaque partenaire, soit au total 0,57% de salaire. Le calcul a ignoré les taux de cotisation des indépendants, légèrement plus élevés, et les montants dus par les non-actifs.

Cotisations employeurs et salariés nécessaires au financement de l'allocation parentale par le régime des APG (année de base 2009)

Variante du modèle	Coûts 2009 en millions de fr.	Cotis. E/S en millions de fr. (chacun 50%)	Cotis. S en % du salaire	Cotis. E et S en % du salaire
COFF (AM, asymétrique)	1321	661	0.20%	0.40%
COFF (AM, égalitaire)	1653	827	0.25%	0.50%
COFF (comme en Allemagne)	1071	535	0.16%	0.33%
COFF (comme en Islande)	1260	630	0.19%	0.38%
Allemagne (situation effective)	1673	837	0.25%	0.51%
Islande (situation effective)	1880	940	0.29%	0.57%

Tableau 12

Source: ESPA 2008/2009, OFAS; calculs propres

3.2 Financement par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Selon l'Administration fédérale des contributions (AFC), les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée se montaient en 2009 à environ 19 889 millions de francs. Avec un taux normal de 7,6%, une augmentation proportionnelle de la charge fiscale de 0,1 point pour cette année correspond donc à 262 millions de francs. Dans le cadre de cette analyse, nous ne prenons pas en considération les différents taux de TVA (taux spécial hébergement: 3,6%; taux réduit: 2,4%), comme le fait l'AFC dans ses prévisions (cf. message du 22 juin 2005 sur le financement additionnel de l'AI).

Le tableau 13 indique l'augmentation nécessaire du taux normal de la TVA pour financer l'allocation parentale. Le modèle COFF nécessiterait une augmentation de la TVA entre 0,4 et 0,5 point, tandis qu'il faudrait relever le taux de 0,64 point dans le modèle allemand et de 0,72 point dans le modèle islandais. Ce calcul entraîne une augmentation proportionnelle du taux réduit (actuellement 2,4%) et du taux spécial hébergement (actuellement 3,6%), qui atteindraient alors dans tous les modèles respectivement 2,7% et 4,0%.

Tableau 13

Source:
ESPA 2008/2009,
AFC; calculs propres

Augmentation du taux normal de la TVA pour financer l'allocation parentale (année de base 2009)

Variante du modèle	Coûts 2009 en millions de fr.	Augmentation en points de TVA
COFF (AM, asymétrique)	1321	0.50
COFF (AM, égalitaire)	1653	0.63
COFF (comme en Allemagne)	1071	0.41
COFF (comme en Islande)	1260	0.48
Allemagne (situation effective)	1673	0.64
Islande (situation effective)	1880	0.72

4 Résumé

- Calculée sur la base de l'année 2009, une allocation parentale coûterait en Suisse, selon le modèle COFF, entre 1,1 et 1,2 milliard de francs, ce qui revient presque au double des coûts de l'assurance-maternité.
 - La différence entre les diverses variantes du modèle COFF résulte de l'ampleur de l'usage de l'allocation et de la répartition du congé parental entre les mères et les pères. Les prestations journalières versées aux pères, notamment, sont 80% plus élevées que celles des mères. Par unité de temps, les pères représentent donc une cause importante de l'augmentation des coûts de l'allocation parentale par comparaison avec l'assurance-maternité.
 - Comparé aux modèles étrangers (Allemagne et Islande), le modèle COFF est économique, ce qui s'explique uniquement par la plus faible durée du droit aux prestations.
 - Si le calcul se fait sur la base de taux identiques d'exercice du droit et de répartition du congé parental entre les sexes, le modèle allemand est plus coûteux que le modèle islandais. Mais en réalité, le modèle allemand est moins coûteux car les pères, notamment, tirent rarement parti des prestations. A l'inverse, la participation élevée des pères augmente les coûts de l'allocation parentale islandaise.
 - Comme le montre déjà l'assurance-maternité, l'évolution future des coûts ne peut pas se déduire linéairement du passé. Elle dépend, d'une part, de l'évolution du marché du travail et, d'autre part, des changements de comportement, telle l'activité professionnelle des mères, en forte progression.
 - Trois variantes supplémentaires ont été analysées dans le cadre des modèles COFF:
 1. Les parents non actifs obtiennent aussi une prestation minimale de 300 francs par mois, qui concerne un peu plus de 17 000 personnes, dont une grande majorité de femmes. Les frais supplémentaires se situent entre 14 millions (par analogie à l'assurance-maternité, variante égalitaire) et 23 millions de francs par an (par analogie, variante asymétrique).
 2. Un montant de 900 francs par mois est prévu pour les personnes sans revenu en formation à temps complet, soit 1150 personnes, ce qui est très peu. Les coûts se montent au maximum à 4 millions de francs par an.
 3. Le plus difficile consiste à corriger la période de référence des mères qui accouchent d'un second enfant en l'espace de deux ans, ce qui concerne au moins 10 000 femmes. Si leur allocation parentale est calculée sur la base de la réglementation de la loi sur l'assurance-chômage (revenu de référence réalisé avant la première et non avant la deuxième naissance), ces mères touchent 50 millions de francs de plus par an. La différence s'explique par le fait que de nombreuses mères prennent un emploi à temps partiel après le premier enfant, voire abandonnent toute activité lucrative quand elles prévoient d'avoir un deuxième enfant dans un temps relativement court.
 - Le financement de l'allocation parentale par le biais de l'allocation pour perte de gain (APG), déjà rattachée à l'assurance-maternité, exigerait une augmentation des déductions salariales de 0,2% (modèle COFF) à 0,3% (modèle islandais) à la fois pour les salariés et les employeurs. En cas de financement par le biais de la taxe sur la valeur ajoutée, le taux normal devrait être relevé de 0,4 à 0,5 point (modèle COFF) ou de 0,7 point (modèle islandais).
- Notre étude n'entend pas donner le dernier mot sur la question. Bien au contraire, le but de nos calculs ne consiste pas seulement à évaluer concrètement les coûts d'un modèle suisse d'allocation parentale, ni de les comparer avec les modèles, très différents, de l'Allemagne et de l'Islande. Dans la perspective du débat politique, il s'agit surtout de créer un instrument qui permette de distinguer les effets sur les coûts des divers modes d'organisation de l'allocation parentale ou des variations dans la manière dont les mères et les pères exercent leur droit.



Photo: H-Gall/istockphoto.com

V. Mise en œuvre

L'institution d'un dispositif de congé parental requiert la création de bases légales. Dans l'esprit d'une politique de la famille cohérente, il est en outre important de rechercher les points de recoupement avec d'autres mesures de politique sociale ou de la famille afin de situer le congé parental et l'allocation parentale dans ce contexte.

Ce chapitre s'attache d'abord à présenter le cadre juridique dans lequel ce dispositif peut être mis en œuvre. La question de la compétence est centrale: qui, de la Confédération ou des cantons, a la compétence, donc la qualité, pour instituer un congé parental? Après quoi il faut établir si la création d'un tel dispositif résulte d'un mandat constitutionnel contraignant. Suivent enfin des considérations sur le rapport entre congé parental et autres mesures de politique sociale et familiale.

1 Le cadre juridique

L'argumentation ci-après porte sur l'attribution de la compétence en matière de congé parental. Elle se fonde pour l'essentiel sur une expertise interne rédigée par Monika Pfaffinger, professeure assistante en droit privé, spécialiste du CC.

Pour éclaircir la situation juridique, on distinguera entre les rapports de travail de droit privé et ceux de droit public.

1.1 Rapports de travail de droit privé

1.1.1 Détermination de l'autorité compétente

Le premier point à éclaircir consiste à déterminer qui, de la Confédération ou des cantons, a la compétence pour instituer un tel dispositif ou, en d'autres termes, qui y est «autorisé».

En vertu de l'art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), la législation en matière de droit privé relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci s'est acquittée de cette tâche en particulier en édictant le code civil (CC) et le code des obligations (CO), qui ne laissent en principe aucune marge de manœuvre aux cantons en matière de droit privé. La question des vacances notamment est entièrement réglée dans le CO (art. 329 ss CO, en particulier à l'art. 329f CO), ainsi que dans la loi sur le travail (LTr) (durée du travail et repos). En ce qui concerne les rapports de travail de droit privé, les cantons n'ont donc plus aucun pouvoir de légiférer sur des vacances – quel qu'en soit le genre – en plus de celles prévues par le droit fédéral; ils n'y sont pas «autorisés», contrairement à la Confédération. En conséquence, seule la Confédération est habilitée à introduire un dispositif de congé parental; elle peut le faire au moyen d'une révision des dispositions du droit du travail. Elle pourrait toutefois déléguer cette compétence aux cantons à titre ponctuel et constitutif sous la forme d'une réserve expresse inscrite dans le CO en faveur du droit cantonal privé (cf. art. 5, al. 1, CC). S'il en était ainsi, les cantons seraient compétents.

1.1.2 L'introduction d'un dispositif de congé parental répond-elle à une obligation juridique?

Si c'est bien la Confédération qui, en vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., est compétente et habilitée à le faire, il faut encore se demander si elle y est aussi contrainte, en d'autres termes si elle «peut» ou si elle «doit» le faire. Existe-t-il une autre disposition de la Cst. qui établit une obligation de légiférer en la matière?

La Constitution comprend trois articles qui présentent des buts proches de ceux également visés par l'institution du congé parental:

- L'art. 41 Cst. (buts sociaux) prévoit que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale (let. a) et que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées (let. c).
- Ces droits ne donnent pas aux citoyennes et aux citoyens des droits subjectifs recouvrables par

une action en justice. Il appartient au législateur (Confédération, cantons, communes) d'édicter des règles en la matière.

- En vertu de l'art. 110 Cst., la Confédération peut légiférer sur la protection des travailleurs. Cette disposition ne signifie pas non plus que la Confédération soit tenue de légiférer, mais qu'elle est habilitée à le faire. Il lui appartient de réexaminer régulièrement si légiférer s'impose et dans quelle mesure le bien commun exige de le faire.
- En vertu de l'art. 116 Cst., la Confédération prend en considération les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches. Cette disposition, elle aussi, n'a qu'un caractère programmatique.

Aucune des trois dispositions constitutionnelles (l'art. 41 Cst., l'art. 110 Cst., et l'art. 116, al. 1, Cst.), ni seules, ni en corrélation, n'obligent la Confédération à prévoir un dispositif légal de congé parental. La Confédération n'y est donc pas «obligée». Ces trois articles peuvent tout au plus l'y inciter. Si la Confédération devait être tenue par la Constitution de mettre en place un dispositif de congé parental, il faudrait y inscrire une disposition correspondant à l'art. 116, al. 3, Cst. (institution d'une assurance-maternité; une interprétation selon laquelle l'art. 116, al. 3, Cst. constitue en soi une base légale contraignante pour instituer un congé parental dépasse certainement le cadre de l'article).

1.1.3 Réglementation du financement

S'il convient de savoir qui est habilité à réglementer le droit au congé parental, il faut aussi se pencher sur la question du financement et la traiter à part. Deux dispositifs entrent en ligne de compte:

- le maintien du salaire par l'employeur. Dans ce cas, comme dans celui du droit aux vacances, la Confédération est seule compétente, en vertu de l'art. 122, al. 1, Cst.;
- l'indemnisation de la perte de salaire par une assurance (comme l'assurance-maternité). Dans ce cas, la Confédération créera (comme pour l'assurance-maternité) les conditions à son institution au moyen d'une disposition constitutionnelle (cf. art. 116, al. 3, Cst.). Pour la mise en œuvre, elle édictera une loi fédérale (cf. art. 16b ss LAPG, allocation de maternité). Durant la période pendant laquelle la loi fédérale ad hoc n'est pas encore édictée, les cantons sont libres d'agir, conformément à leur compétence subsidiaire générale (compétence pour toutes les tâches d'Etat ne relevant pas expressément de la Confédération, cf. art. 3 Cst.), ce qui ne se produira probablement pas concrètement. Dans la loi fédérale, la Confédération pourrait décider, comme à l'art. 16h LAPG, de donner aux cantons la compétence de prévoir des indemnités plus larges, par exemple sous la forme d'une assurance cantonale parentale ou de paternité.

1.2 Rapports de travail de droit public

Qu'il s'agisse de la Confédération ou des cantons, la réglementation des rapports de travail de droit public relève de leurs champs de compétence respectifs. Pour les cantons, cela découle de leur compétence subsidiaire générale (art. 3 Cst.). L'éventualité de dispositions fédérales de droit privé d'une autre teneur ne changerait rien aux réglementations correspondantes (cf. l'art. 6, al. 1, CC, à caractère déclaratoire, et l'art. 342, al. 1, let. a, CO).

2 Recouvrements avec d'autres mesures de politique sociale ou familiale

La COFF s'engage en faveur d'une politique de la famille cohérente. Par cohérent, elle entend que les mesures soient judicieusement harmonisées entre elles et que les risques sociaux des familles soient entièrement couverts. L'institution d'un congé parental et d'allocations parentales doit s'accompagner d'une recherche des points de recouvrement avec d'autres prestations nationales et cantonales.

2.1 Allocation de maternité

Le congé parental et l'allocation parentale ne remplacent pas l'allocation de maternité ni un éventuel congé de paternité: ces prestations prennent le relais des dispositifs liés à la naissance. Il faut cependant examiner si un père peut bénéficier du congé parental et de l'allocation parentale lorsque, simultanément, la mère perçoit l'allocation de maternité. Cela peut être judicieux si celle-ci est épuisée ou malade.

2.2 Accueil extra-familial des enfants

L'institution du congé parental et de l'allocation parentale se traduira par une demande d'accueil extra-familial des enfants généralement un peu plus tardive. En revanche, elle ne devrait alléger que très modestement la demande de places de crèche pour les bébés. Les crèches accueillent les enfants dans des structures pour nourrissons jusqu'à l'âge de un à deux ans. Or la durée du congé parental est de 24 semaines au maximum. Il est en outre probable que de nombreux parents choisiront de bénéficier du congé parental à mi-temps. Concrètement, après quatre mois, le bébé pourrait ne passer que trois jours par semaine à la crèche au lieu de cinq. On voit donc que le congé parental n'est nullement une solution alternative à la poursuite du développement des structures d'accueil extrafamilial qui, bien qu'ayant connu un développement quantitatif réjouissant ces dernières années, restent totalement insuffisantes, en particulier quant au nombre de places pour bébés (cf. 1^{er} chapitre ainsi que Widmer et al. 2009). C'est la raison pour laquelle la COFF s'engage pour le développement des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire (COFF 2008),

car dans chaque phase de la vie, les familles doivent trouver une solution de garde qui corresponde à leurs besoins. Le congé parental et l'allocation parentale constituent, avec la mise à disposition de places d'accueil de qualité pour les bébés dans des crèches ou des familles de jour, des solutions pour la garde des bébés qui satisfont les besoins individuels distincts des petits enfants et de leur famille.

2.3 Education et accueil des jeunes enfants (EAJE)

Que les enfants soient pris en charge exclusivement dans la famille ou aussi par des structures d'accueil extra-familial ne change rien à la conception de la COFF: l'éducation est un processus qui commence dès la naissance de l'enfant et non pas seulement à son entrée à l'école, et l'enfant doit bénéficier d'un soutien durant ce processus. D'où la formule «éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)», qui implique premièrement de promouvoir un développement sain des tout-petits dans la famille et, deuxièmement, de préparer et d'aménager le passage de l'enfant du milieu familial à la structure d'accueil extra-familial. Diverses études montrent que la famille a nettement plus d'influence sur le développement de l'enfant que la structure d'accueil. Elles mettent aussi en évidence l'importance pour le bébé et toutes ses personnes de référence d'une coordination efficace entre les soins prodigués au sein de la famille et à l'extérieur. Si la qualité de cette harmonisation entre famille et crèche est importante pour les parents, elle l'est aussi et surtout pour le petit enfant (Belsky et al. 2007). Le rôle des partenariats éducationnels entre la famille et le système éducatif public ne commence donc pas seulement avec la scolarisation. Pour qu'ils puissent s'établir, il faut d'abord que les parents soient en mesure de construire une base relationnelle et éducationnelle solide avec leur enfant. Durant la première phase de vie de leur bébé, ils devraient pouvoir passer autant de temps avec lui que nécessaire pour ses besoins, sans soucis existentiels. Un bon départ dans la vie donne en effet à l'enfant la force d'élargir l'horizon de ses expériences, accompagné de ses personnes de référence les plus pro-

ches, dans sa famille ou à l'extérieur. Le congé parental renforce ainsi les bases qui contribuent à bien aménager le passage vers les offres d'EAJE extra-familial.

Il faut accorder une attention toute particulière à la situation des familles peu instruites. Aux termes de l'art. 2, al. 3, de la Constitution, la Confédération «veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible».

Sur le plan de la politique sociétale, il n'est pas simple de satisfaire à cette exigence. Bien que l'égalité des chances soit un pilier important de la démocratie suisse, des études récentes montrent que nous n'insistons pas assez sur ce point, tout particulièrement dans les premières années de la vie. Elles mettent en évidence que les enfants sont fortement marqués par leur origine socio-familiale dès leur entrée dans le système scolaire et que les écarts se creusent encore pendant la scolarité (Etude PISA; Schlack 2008).

Bien que les difficultés affectant le comportement ou le développement semblent montrer du doigt la sphère individuelle, il serait fatal de personnaliser ces problèmes et d'en attribuer la responsabilité uniquement à certaines familles, car il semble que les écarts de nature socio-économique constituent la différence capitale entre les familles et se répercutent sur les chances des enfants en matière de santé et d'éducation.

La famille est donc extrêmement importante pour le bon développement de l'enfant et dans la perspective de l'égalité des chances. Mais pour qu'elle puisse assumer pleinement ce rôle essentiel, il est indispensable de créer un cadre favorable à toutes les familles et de prévoir des mesures d'accompagnement pour celles qui disposent de faibles ressources socio-économiques.

Il va de soi que l'Etat ne peut pas compenser les différences créées par des dons innés ni par certaines singularités familiales. Il peut cependant influencer sur les structures pour créer au sein de la famille et au dehors les conditions aussi favorables que possible au développement de l'enfant.

On sait aujourd'hui que dans la perspective de l'apprentissage scolaire et de l'équité des chances, les enfants dont les parents sont peu instruits ont besoin d'un appui spécial et de mesures de soutien précoce. Le congé parental à lui seul est insuffisant pour de tels enfants: il faudrait compléter ce dispositif par des offres promouvant l'éducation précoce, idéalement des programmes se déroulant au domicile de la famille et dans les structures d'accueil extrafamilial (crèches dotées d'un programme pédagogique spécifique, par exemple). Il ne s'agit pas de dénier aux parents l'importance qu'ils ont pour leur enfant, car la promotion institutionnelle d'enfants défavorisés ne peut réussir qu'en collaboration avec les parents et dans le respect de ceux-ci.

2.4 Allocations familiales et prestations complémentaires en faveur des familles

Congé parental et allocation parentale sont des dispositifs à organiser de sorte que les familles à faible revenu en bénéficient et ne soient pas contraintes d'y renoncer pour des motifs financiers.

Les allocations familiales devraient continuer à être versées pendant la période où les parents bénéficient du congé parental et de l'allocation parentale, car leur but est de compenser les frais supplémentaires générés par l'enfant, tandis que l'allocation parentale représente un salaire de remplacement, voire le maintien du versement du salaire pendant le congé parental.

La COFF œuvre pour qu'une loi sur les prestations complémentaires en faveur des familles de travailleurs pauvres soit adoptée le plus rapidement possible. Les familles au bénéfice d'un congé parental et d'allocation parentale durant la première année du bébé devraient recourir moins souvent aux prestations complémentaires pour familles.



Photo: Blue Orange Studio/istockphoto.com

VI Prise de position de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)

A la naissance d'un enfant, les parents assument de nouvelles tâches et une grande responsabilité envers le bien-être du nouveau-né. En effet, pour se développer de manière harmonieuse, l'enfant doit établir une relation solide avec ses personnes de référence. Durant ses premières années de vie, il a particulièrement besoin que l'on s'occupe de lui et que l'on tisse des relations profondes et sûres. Or les parents doivent disposer de temps pour le faire. Des études ont montré qu'ils ne se montrent à la hauteur de cette tâche que s'ils ne sont pas trop pris par d'autres activités. Devenir parent signifie devenir totalement responsable de son enfant, être confronté à de grands changements et devoir concilier tâches familiales et obligations professionnelles. Il n'est dès lors pas étonnant que la charge totale de travail des parents – activités rémunérées et activités non rémunérées – atteigne un niveau maximum durant les premières années de vie de l'enfant et s'élève à 70 heures et plus par semaine. Une situation d'autant plus critique que les premières années de vie de la nouvelle génération coïncident avec une phase clé de la carrière professionnelle des parents. Professionnellement, ce sont surtout les femmes qui paient le prix de la venue des enfants. Leur rôle de mère leur fait subir une rupture dans leur parcours professionnel. Jusqu'à la naissance de leur premier enfant, les femmes sont très bien intégrées dans le monde du travail et exercent en général une acti-

tivité à plein temps. A l'arrivée du premier enfant, une grande partie d'entre elles diminuent ou abandonnent – provisoirement ou pas – leur activité professionnelle. Deux tiers des mères dont le dernier-né est âgé de moins de quatre ans travaillent à moins de 50% ou n'exercent pas du tout d'activité lucrative. L'abandon du monde professionnel, mais aussi les taux de travail très réduits, renforcent l'inégalité de salaire entre les sexes et péjorent les perspectives professionnelles des femmes. En diminuant fortement leur activité rémunérée, les mères limitent leur indépendance financière. En cas de séparation ou de divorce, cela peut signifier qu'elles ne parviendront plus à subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

Une part importante des familles a besoin de deux revenus pour vivre. A la naissance d'un enfant, les pères augmentent souvent leur taux d'occupation afin de compenser la perte de gain engendrée par la réduction de l'activité de la mère. Or ils veulent construire de profondes relations avec leurs enfants, participer aux tâches familiales quotidiennes et ne pas se contenter d'être des pères pour les loisirs seulement.

Ce sont notamment ces réflexions qui ont décidé la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) à se déclarer, dans ses Lignes stratégiques 2015, en faveur d'un congé parental en Suisse et à développer une proposition concrète. La COFF considère cependant le terme «congé» comme

n'étant pas très heureux pour parler de la garde des enfants par la famille. Elle lui préfère les expressions «congé parental» et «allocation parentale», par analogie aux termes utilisés en Allemagne.

Le moment est venu d'introduire un congé parental et des allocations parentales en Suisse

Depuis le 1^{er} juillet 2005, les femmes exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de maternité qui correspond à 80% du revenu de leur activité, et ce durant 14 semaines. Le congé de paternité n'est par contre l'objet d'aucune loi fédérale. Il est considéré comme un «jour de congé usuel» par le code des obligations (CO) ou comme congé exceptionnel, que l'employé peut prendre pour régler des affaires personnelles durant son temps de travail. Certaines entreprises et institutions privées et publiques offrent de leur propre initiative un congé de paternité allant de deux jours à plusieurs semaines. Les pères sont cependant peu nombreux à en profiter.

Du point de vue de la politique familiale, l'allocation de maternité actuelle et le congé de paternité accordé dans certaines entreprises ne suffisent pas à décharger les familles durant les premières années de vie des enfants. C'est pourquoi la COFF souhaite que l'on légifère afin d'introduire en Suisse un congé parental et des allocations parentales. Afin de donner forme à cette revendication, elle a élaboré un modèle détaillé qui s'inspire du projet de loi présenté dans le canton de Genève. Ce modèle comprend des indications générales sur le droit au congé, sa durée, le montant des allocations, le lien avec les autres prestations sociales ainsi que la réglementation des droits avant, pendant et après le congé parental. Sur mandat de la COFF, le Bureau BASS a calculé les coûts de ce modèle; il l'a comparé à la solution allemande ainsi qu'à l'islandaise, cette dernière se caractérisant par une égalité totale entre les sexes. Deux variantes de financement ont également été élaborées.

Se fondant sur ces travaux préliminaires, la COFF propose le modèle décrit ci-après.

Modèle de congé parental et d'allocation parentale proposé par la COFF

Le modèle de la COFF prévoit une *durée* maximale de 24 semaines au total. Chaque parent a un droit individuel de quatre semaines, intransmissible. Comme le montre l'expérience d'autres pays, une telle disposition a toute son importance si l'on veut que les pères participent de manière plus active au congé parental. Les deux parents peuvent faire valoir leur droit au congé parental, le critère déterminant étant le droit de garde.

Le congé peut être pris durant une *période* allant de la naissance de l'enfant à sa scolarisation. Il doit être possible de le faire en plusieurs fois. Comme pour l'allocation de maternité, le taux de compensation du revenu est fixé à 80%, avec un plafond à 196 francs par jour. Pour les salariés, c'est le revenu brut qui est déterminant et, pour les indépendants, le revenu brut assuré à l'AVS. Dans tous les pays qui ont introduit un congé de maternité ou de paternité, le congé parental et les allocations parentales interviennent dans un second temps et ne doivent pas remplacer les dispositions prévues pour la naissance de l'enfant. En ce qui concerne les droits à d'autres allocations sociales telles que les indemnités de chômage, les principes sont les mêmes que pour l'allocation de maternité.

Pour la réalisation de son modèle, la COFF table sur des *coûts* de l'ordre de 1,1 à 1,2 milliard de francs. Le montant final dépend du nombre de parents qui décideront de bénéficier d'un congé parental et de la manière dont ils se le répartiront au sein du couple. Si les pères devaient aller au-delà de leurs quatre semaines intransmissibles, les coûts seraient plus élevés, car la perte de gain cumulée des pères dépasse de plus de 80% celle des mères. Le modèle de la COFF est nettement moins coûteux que ceux de l'Allemagne et de l'Islande, présentés ci-dessus. Cette différence s'explique surtout par la durée plus réduite du congé proposé.

En ce qui concerne le *financement* des allocations parentales, le recours au système des allocations pour pertes de gain (APG) aurait comme conséquence une augmentation de 0,2% des retenues salariales tant pour l'employé que pour l'employeur. Le financement par la taxe sur la valeur ajoutée exigerait une hausse de 0,4 à 0,5 point de cette dernière.

La COFF a également fait calculer les coûts de différentes variantes afin de disposer, en vue du débat politique, d'un dispositif permettant d'évaluer les coûts d'autres solutions.

Bases légales

La COFF s'est aussi penchée sur une question juridique, à savoir quel niveau, de la Confédération ou des cantons, est habilité à introduire un congé parental et des allocations parentales. L'art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale octroie à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine du droit privé, ce qu'elle a fait en édictant le CC et le CO. Depuis l'entrée en vigueur de ces deux codes, les cantons ne disposent en principe plus de marge de manœuvre en matière de droit privé. Ils ne peuvent donc pas introduire un congé parental ou un congé de paternité dans les rapports de travail relevant du droit privé. Cette compétence est du ressort exclusif de la Confédération.

Il n'en va pas de même des rapports de travail de droit public, rapports que tant la Confédération que les cantons peuvent réglementer dans leurs domaines de compétence respectifs.

La Confédération, seule compétente en matière de droit privé, n'a cependant pas reçu de mandat constitutionnel l'obligeant à introduire un congé parental. Les dispositions de l'art. 41 Cst. (buts sociaux), de l'art. 110 Cst. (travail) et de l'art. 116 Cst. (allocations familiales et assurance-maternité) peuvent tout au plus l'encourager à le faire, mais pas l'y obliger. Pour lui donner un mandat constitutionnel allant dans ce sens, il faudrait introduire dans la Constitution un article analogue à l'art. 116, al. 3, Cst. (assurance-maternité).

Le modèle de la COFF en comparaison internationale

La comparaison avec les solutions retenues dans d'autres pays montre que le modèle proposé par la COFF est plutôt modeste. La plupart des pays européens ont en effet adopté des dispositions plus généreuses, et cela n'est pas seulement vrai des deux exemples présentés, l'Islande et l'Allemagne.

L'Islande accorde un congé parental de neuf mois, dont trois intransmissibles pour chaque parent. Cette réglementation en fait l'Etat le plus actif en matière d'incitation financière des pères. Les résultats sont probants puisqu'en Islande, 90% des pères font valoir leur droit au congé parental. Quant à l'Allemagne, elle verse depuis 2007 des allocations parentales de 12 mois, auxquelles il faut ajouter deux mois réservés à l'autre parent, non transmissibles. Le montant accordé couvre 67% du revenu net, mais au maximum 1800 euros. La Suède est la plus généreuse: le congé parental y est de 480 jours au total, soit 16 mois; les 13 premiers mois, l'allocation correspond à 80% du revenu brut. Deux mois sont réservés à chacun des parents; le couple se partage les autres mois comme il l'entend.

Dans d'autres pays, comme la France et l'Autriche, les allocations parentales sont moins étendues, mais la période durant laquelle les travailleurs sont pro-

tégés contre le licenciement en raison de la venue d'un enfant est très étendue: 24 mois en Autriche et même 36 mois en France.

Le Conseil de l'Union européenne a édicté en 2010 une directive sur le congé parental, contraignante pour tous les Etats membres. Les femmes et les hommes qui travaillent ont un droit individuel à un congé parental de quatre mois au minimum en cas de naissance ou d'adoption, à faire valoir jusqu'à ce que l'enfant atteigne 8 ans.

Lorsque l'on examine le coût du modèle de la COFF, il faut également prendre en compte le fait qu'en Suisse, les dépenses pour les familles sont en dessous de la moyenne européenne (Office fédéral de la statistique 2008). Le total des prestations sociales octroyées aux familles et aux enfants s'est élevé en 2008 à un montant correspondant à 1,3% du produit intérieur brut. Seuls les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et la Pologne connaissent encore des valeurs aussi basses. En haut de l'échelle, on trouve les pays scandinaves, qui allouent jusqu'à trois fois plus de moyens à leur politique familiale. En Allemagne, en Autriche et en France aussi, les dépenses sociales en faveur des familles sont nettement plus élevées que chez nous.

Congé parental et allocations parentales, éléments de la politique économique

Dans ses «Perspectives de l'emploi 2006», l'OCDE proposait, dans le contexte de la mondialisation, une stratégie en vue d'augmenter le nombre de postes de travail et d'améliorer leur qualité. Dans ce domaine, la possibilité de concilier famille et travail joue un rôle déterminant. Il est à l'heure actuelle généralement admis du point de vue économique qu'une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail permet de mieux rentabiliser les investissements en capital humain et d'augmenter la productivité des économies nationales. Ce sont les mères surtout qui, dans ce domaine, présentent le plus fort potentiel. Pouvoir concilier vie familiale et activité professionnelle n'est donc plus une question exclusivement privée, mais devient un sujet d'importance pour la société en général.

Différentes études montrent qu'avec l'introduction d'un congé parental et d'allocations parentales, les mères interrompent moins longtemps leur activité lucrative. Ce faisant, elles stabilisent également leurs revenus qui, par ailleurs, sont dans de nombreux pays inférieurs à ceux des autres femmes.

La possibilité de concilier tâches familiales et professionnelles est également devenue un important facteur d'attractivité pour les régions. L'OCDE parle d'une «concurrence internationale pour attirer les talents». De nombreux pays européens, dont la Suisse, peinent à recruter du personnel hautement qualifié, et ce, même durant des périodes économiquement difficiles. Ces professionnels peuvent en effet souvent choisir leur lieu de travail et ils sont toujours

plus nombreux à le faire en fonction des possibilités, sur place, de mener harmonieusement tant leur vie familiale que leur vie professionnelle.

Dans ce domaine, la Suisse est nettement désavantagée par rapport à ses voisins européens et risque de perdre des places dans cette course aux talents. En effet, dans la plupart des pays d'origine de ce personnel très qualifié, le congé parental et les allocations parentales sont depuis longtemps des évidences, au même titre que des offres d'accueil extra-familial pour enfants à prix abordables.

Congé parental et allocations parentales, des éléments centraux d'une politique familiale durable

Dans le discours qu'il a tenu le 31 août 2004 sur l'Île St-Pierre à l'occasion de la présentation du «Rapport sur les familles 2004», le conseiller fédéral Pascal Couchepin a plaidé pour une «politique familiale durable», dont la priorité doit être d'améliorer les possibilités de concilier vie professionnelle et vie familiale. Dans ses considérations, il a mentionné le fait que de moins en moins d'enfants naissent en Suisse: on y naît en effet deux fois moins qu'au milieu des années 1960. Non que l'on souhaite de moins en moins avoir des enfants, au contraire: quel que soit le niveau de formation des individus, le nombre d'enfants souhaités est plus élevé que celui des naissances effectives. La raison de cette différence entre souhait et réalité, selon l'ancien chef du Département fédéral de l'Intérieur, réside dans les obstacles trop importants qui surgissent au moment de fonder une famille ou d'avoir d'autres enfants.

En effet, dans le même temps, les femmes souhaiteraient travailler davantage. Pascal Couchepin a donc exhorté l'Etat à éliminer ces obstacles afin que les enfants désirés voient le jour: à lui d'intervenir et de supprimer ce qui pénalise les mères sur le marché du travail. La Suisse ne peut se permettre de voir le nombre de ses enfants continuer à diminuer. En effet, avoir plus d'enfants signifie limiter les problèmes liés à l'évolution démographique et renforcer le système social, mais aussi, et surtout, stimuler l'innovation et la capacité de s'adapter à l'avenir. La Suisse ne peut pas non plus se permettre, poursuivait le conseiller fédéral, de renoncer aux compétences qu'elle a produites. Economiquement, notre pays a tout avantage à ce que les femmes, dont le niveau de formation est aujourd'hui aussi élevé que celui des hommes, fassent profiter l'économie de leurs compétences. De plus, leurs cotisations ont également un effet stabilisateur sur les assurances sociales.

Introduire un congé parental et des allocations parentales, c'est faire un pas en avant décisif dans l'élimination des obstacles mentionnés par Pascal Couchepin. Les Etats qui, à l'instar des pays scandinaves ou de la France, poursuivent une politique familiale active afin d'améliorer l'égalité entre les sexes et conciliation entre vies familiale et professionnelle présentent en règle générale des taux de natalité

plus élevés. Les femmes non actives professionnellement, ou dont le taux d'occupation est peu élevé, y sont également moins nombreuses.

La COFF est convaincue qu'en introduisant un congé parental et des allocations parentales, on éviterait que les femmes se résignent à des taux d'occupation relativement bas ou même qu'elles quittent (provisoirement ou durablement) le monde du travail, et l'on améliorerait leurs perspectives professionnelles. Une telle évolution aurait aussi des retombées économiques. Une participation plus soutenue des femmes aux activités lucratives augmente en effet les revenus des ménages, et par conséquent les recettes fiscales ainsi que les cotisations aux assurances sociales.

Le congé parental et les allocations parentales jouent également un rôle important pour un développement sain des enfants et des familles. Ils déchargent les parents durant les premières années de vie des enfants, dont on sait qu'elles demandent une grande disponibilité, et permettent aux familles d'organiser à leur convenance la garde des enfants. Ils contribuent à offrir aux enfants de bonnes conditions de départ dans la vie et améliorent l'égalité des chances. Les dépenses consenties dans ce domaine ne sont par conséquent pas de simples coûts, mais des investissements sociaux, qui se concrétiseront dans de meilleures opportunités professionnelles à l'âge adulte et un besoin en soutien social réduit.

Les enfants ne sont pas une simple question privée: leur bien-être et celui de leurs parents sont dans l'intérêt tant privé que public et relèvent de la responsabilité commune des familles et de la société. Le congé parental et les allocations parentales sont, à côté d'autres mesures telles que l'élargissement de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants et la lutte contre la pauvreté des familles, un élément central d'une politique familiale cohérente et durable.

Bibliographie

- Ahnert, L. (2005): Entwicklungspsychologische Erfordernisse bei der Gestaltung von Betreuungs- und Bildungsangeboten im Kleinkind- und Vorschulalter, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (éd.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, vol. 1, (p. 9-53), Munich.
- Ahnert, L. (2010): Wieviel Mutter braucht ein Kind? Bindung - Bildung - Betreuung: öffentlich und privat, Heidelberg.
- Bauer, T. (2000): Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt - eine ökonomische Analyse, Coire/Zurich.
- Belsky, J.; Vandell, D.L.; Burchinal, M.; Clarke-Stewart, K.A.; McCartney, K.; Owen, M.T. (2007): Are there long-term effects of early child care?, in: Child Development 2007, 78, p. 681-701.
- Borchard, M.; Henry-Huthmacher, Ch.; Merkle, T.; Wippermann, C. (2008): Eltern unter Druck - Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Berlin.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2008): L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2009): Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015, Berne.
- Conseil fédéral suisse: Message du 22 juin 2005 concernant le financement additionnel de l'assurance-invalidité, Berne.
- Département fédéral de l'intérieur (2004): Rapport sur les familles 2004. Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Berne.
- EUROSTAT/Commission européenne (2009): Reconciliation between work, private and family life in the European Union. 2009 edition, Luxembourg.
- Fuchs, G. (2008): Bericht zur Ist-Situation in der Bundesverwaltung, den Kantonen und Städten bezüglich Mutterschaftsentschädigung und parlamentarischen Vorstössen zu Vaterschaft und Elternschaft (inkl. Adoption), im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Basel.
- Galtry, J.; Callister, P. (2005): Assessing the optimal length of parental leave for child and parental well-being: How can research inform policy?, in: Journal of Family Issues, 2005, 26, p. 219-246, University of Florida, Gainesville.
- Gíslason, I. V. (2007): Parental Leave in Iceland. Bringing the Fathers in. Developments in the Wake of New Legislation in 2000, Ásprent, Akureyri.
- Gray, H. (2002): Family-friendly working: What a performance! An analysis of the relationship between the availability of family-friendly policies and establishment performance. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.
- INFRAS; Mecop Università della Svizzera italiana; Tassinari Beratungen (2005): Combien de crèches et de familles de jour faut-il en Suisse? Version abrégée de l'étude du PNR 52 «Offre d'accueil extrafamilial en Suisse: potentiels de demande actuels et futurs», Zurich.
- INFRAS; Mecop Università della Svizzera italiana; Tassinari Beratungen (2005): Combien de crèches et de familles de jour faut-il en Suisse? Version abrégée de l'étude du PNR 52 «Offre d'accueil extrafamilial en Suisse: potentiels de demande actuels et futurs», Zurich.
- Kutzner, S.; Streuli, E. (2005): Traditionalistische Geschlechterarrangements in Working Poor Haushalten: Persistenz jenseits der ökonomischen Logik, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, 31 (2), p. 295-320, Zurich.
- Lalive, R.; Zweimüller, J. (2005): Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a «True Natural Experiment», IZA Discussion Paper Series 1613, Bonn.
- Magazin des Kölner Stadt-Anzeigers, Interview mit Prof. Dr. mult. Wassilios Fthenakis «Kinder wollen lernen. Der renommierte Frühpädagoge empfiehlt den Kindergartenbesuch ab zwölf Monaten», 22.01.2007, N° 18, p. 5, Cologne.
- Mecop Università della Svizzera italiana; INFRAS (2007): Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht, Seco-Reihe «Vereinbarkeit von Beruf und Familie», n° 3, Berne (avec synthèse en français).
- Millioud, P.; Sottas, G. (2008): Allocations pour perte de gain en cas de maternité - premier aperçu, in: Sécurité sociale CHSS, 2008/5, p. 304-307, Berne.
- Neyer, G. (2006): Family policies and fertility in Europe: Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies, MPIDR Working Paper 2006-010, Rostock.
- NICHD-Study of Early Child Care and Youth Development, The Eunice Kennedy Shriver National Institute of Child Health and Human Development (NICHD). *Les publications parues à ce jour dans le cadre de cette étude peuvent être consultées sur le site <https://secc.rti.org/>*.
- OCDE (2007): Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007, Paris.
- OCDE (2008): Attirer les talents: les travailleurs hautement qualifiés au cœur de la concurrence internationale, Paris.
- Office fédéral de la statistique OFS (2008): Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008, Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique OFS (2009): Temps consacré au travail domestique et familial: évolutions de 1997 à 2007, Actualités OFS, 18 août 2009, Neuchâtel.
- Oláh, L. (2001): Gendering family dynamics: the case of Sweden and Hungary. Demography Unit Dissertation Series 3, Stockholm University, Stockholm.
- Ondrich, J. et al. (1996): Barefoot and in a German kitchen: Federal parental leave and benefit policy and the return to work after childbirth in Germany, in: Journal of Population Economics, 9, p. 247-266, Bonn.
- Papastefanou, C.; Hofer, M. (2002): Familienbildung und elterliche Kompetenzen, in: Hofer, M.; Wild, E.; Noack, P. (2002): Lehrbuch Familienbeziehungen. Eltern und Kinder in der Entwicklung, p. 168-191, Göttingen.
- Parti écologiste suisse Les Verts (1999): Position des Verts sur les femmes et les hommes, adoptée par l'assemblée des délégués le 20 mars 1999, actualisée par Heidi Rebsamen en avril 2002, Berne.
- PDC Parti démocrate-chrétien suisse (2006): Mari, père et fils: nouveaux défis, nouveaux rôles ! Position du parti, Berne.
- Pfaffinger, M. (2010): Internes Gutachten: Verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung bzgl. Die Einführung eines Eltern- resp. Vaterschaftsurlaubs. Luzern. *Cette expertise peut être téléchargée depuis le site de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (www.ekff.admin.ch)*.
- PRD. Parti radical-démocratique suisse (2001): Politique familiale. Papier de position, 18 août 2001, Berne.
- Prognos AG (2005): Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen, Basel.
- PS Parti socialiste suisse (2002): Quand les enfants comptent. Conception de la politique familiale du PS Suisse, Berne.
- PS Parti socialiste suisse (2006): Pour une économie sociale et écologique. Programme économique du PS suisse pour les années 2006 à 2015 (24 juin 2006), Berne.
- Robert Bosch Stiftung (2006): Unternehmen Familie, Stuttgart.
- Roszbach, H.-G. (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (éd.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, vol. 1, p. 55-174, Munich.
- Ruhm, Ch. (1998): The economic consequences of parental leave mandates: lessons from Europe, in: The Quarterly Journal of Economics, 113/1, p. 285-317, Cambridge.
- Schlack, H. (2008): Wie (un)gesund sind Kinder in Deutschland? Fakten, Einschätzungen, Handlungsbedarf, in: Frühförderung interdisziplinär, 4/08, p. 147-154, Munich.
- Schubert, R. (1993): Ökonomische Diskriminierung von Frauen: Eine volkswirtschaftliche Verschwendung, Francfort-sur-le-Main.
- Spiess, C.; Wrohlich, K. (2008): The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model, in: Population Research and Policy Review 27, p. 575-591, Dordrecht.
- Statistisches Bundesamt (2010): Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge. Jahr 2009, Wiesbaden.
- Viernickel, S.; Simoni H. (2008): Education et formation précoces, in: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (éd.), Familles - Education - Formation, p. 22-33, Berne.
- Waldfogel, J. (1998): Understanding the family gap in pay for women with children, in: Journal of Economic Perspectives, 1998/12, p. 137-156, Pittsburgh.
- Widmer, F.; Gabriel, T.; Brubenmann, B. (2009): Säuglinge und Kleinstkinder in Kindertagesstätten in der Stadt Zürich, Zurich. *Disponibile auprès du Département des affaires sociales de la Ville de Zurich, www.stadt-zuerich.ch/sd*.

Graphiques

1	Taux d'activité professionnelle des mères et des pères (25-49 ans) selon l'âge du dernier-né, en comparaison européenne, en %, en 2006	Page 11
2	Situation professionnelle des personnes en couple avec enfant(s), le plus jeune ayant moins de 7 ans, de 1997 à 2007	12
3	Situation professionnelle des personnes élevant seules leur(s) enfant(s), de 1997 à 2007	12
4	Temps consacré au travail domestique et familial selon la situation familiale et le sexe, en 2007	13
5	Modèles de répartition de l'activité professionnelle des couples avec et sans enfant(s), 2007	14
6	Pauvreté et proportion de travailleurs pauvres selon la forme du ménage et la situation familiale, 2006	16
7	Prestations sociales pour les familles et les enfants en % du produit intérieur brut (PIB), en comparaison européenne, en 2005	17

Tableaux

1	Coûts directs et indirects moyens par enfant et par mois selon le type de ménage (en francs)	Page 15
2	Rang de naissance des enfants des mères mariées ayant un enfant de moins d'un an (ESPA 2009) ou des naissances (BEVNAT 2008), en %	36
3	Répartition des ayants droit au congé parental selon le sexe, le statut d'activité et le rang de naissance du nouveau-né	37
4	Comparaison entre les coûts effectifs et les coûts estimés de l'assurance-maternité	38
5	Coûts du modèle COFF, variante assurance-maternité (asymétrique)	40
6	Coûts du modèle COFF, variante assurance-maternité (égalitaire)	41
7	Modèle COFF, exercice du droit comme en Allemagne	42
8	Modèle COFF, exercice du droit comme en Islande	42
9	Limites des revenus, initiales et adaptées, dans le modèle allemand	43
10	Résultats du modèle allemand	44
11	Résultats du modèle islandais	44
12	Cotisations employeurs et salariés nécessaires au financement de l'allocation parentale par le régime des APG (année de base 2009)	45
13	Augmentation du taux normal de la TVA pour financer l'allocation parentale (année de base 2009)	46

Annexe I Interventions parlementaires au niveau fédéral sur le congé de paternité

Etat: 8 juin 2010

<p>Motion: Un congé-paternité pour associer les pères dès la naissance R. Nordmann, CN (SP/VD) 11.12.2006 (06.3662)</p>	<p>Proposition de modifier le code des obligations et la loi sur les allocations pour perte de gain: après la naissance de son enfant, tout père a droit à quelques semaines de congé-paternité durant lesquelles il reçoit une allocation pour perte de gain, selon des modalités analogues à celles du congé-maternité. >> rejetée</p>
<p>Postulat: Modèles pour un congé de paternité F. Teuscher, CN (Verts/BE) 19.12.2008 (08.3953)</p>	<p>Proposition d'élaborer différents modèles de congé-paternité, avec estimation des coûts, comparaison des avantages et des inconvénients ainsi que propositions de financement. >> non encore traité au conseil</p>
<p>Postulat: Effets du congé-paternité R. Nordmann, CN (SP/VD) 11.6.2008 (08.3315)</p>	<p>Demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'effet du congé-paternité conçu comme l'un des instruments d'une politique familiale globale. Le rapport étudiera en particulier l'effet sur le taux d'activité professionnelle des mères de famille, sur le couple, sur l'éducation des enfants ainsi que sur l'égalité entre homme et femme. >> non encore traité au conseil</p>
<p>Initiative parlementaire: Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension des droits aux allocations aux pères qui exercent une activité lucrative F. Teuscher, CN (Verts/BE) 23.6.2006 (06.448)</p>	<p>Proposition de modifier la loi sur les allocations pour perte de gain comme suit:</p> <ul style="list-style-type: none">— Le cercle des ayants droit est étendu aux pères qui, à la naissance de leur enfant, sont assurés au titre de salarié ou d'indépendant, et qui assument des tâches de garde.— L'allocation pour perte de gain est allouée au minimum pendant 8 semaines aux pères qui y ont droit.— L'allocation s'élève à 80% du revenu moyen acquis avant la perte du gain. Pour le reste, ce sont les dispositions relatives à la maternité (le plafonnement, le droit à l'allocation, etc.) qui s'appliquent. <p>>> rejetée</p>

**Initiative parlementaire:
Possibilité pour les cantons
d'introduire et de financer
un congé paternité par le régime
des APG**

A. Hodgers, CN (Verts/GE)
2.6.2008 (08.430)

Proposition de modifier les lois fédérales de façon à permettre aux cantons de mettre en place et de financer un congé-paternité par le biais de prélèvements paritaires cantonaux.

>> **rejetée**

**Interpellation:
Financer un congé-paternité.
Possibilité pour les cantons**

A. Hodgers, CN (Verts/GE)
19.12.2007 (07.3809)

Questions adressées au Conseil fédéral sur l'autonomie des cantons en matière de congé-paternité:

1. Les cantons peuvent-ils mettre en place un système de congé-paternité indemnisé?
2. Si oui, est-ce qu'ils peuvent recourir, avec les bases légales actuelles, à des prélèvements paritaires sur salaire exclusivement cantonaux pour financer ce type de congé?
3. Dans la négative à la deuxième question, est-ce qu'une modification de l'article 16h LAPG qui introduirait le congé-paternité permettrait à un tel régime d'exister?

>> **Le Conseil fédéral a répondu.**

Annexe II Interventions parlementaires au niveau fédéral sur le congé parental

Etat: 8 juin 2010

Motion:

Congé parental

H. Hiltbold, CN (PRD/GE)

19.3.09 (09.3187)

Demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de modification législative comportant les bases légales nécessaires à la création et au financement d'un congé parental de deux semaines. Ce congé payé viendra compléter le régime actuel des quatorze semaines du congé-maternité. En bénéficient les employées et employés. Le parent au bénéfice des prestations liées à ce congé sera ainsi libéré de son obligation de travailler. Le père et la mère se le répartissent à leur convenance. Ils fixent aussi librement le moment du congé dans un intervalle suivant la naissance qui sera prévu par la loi. Les mères assumant seules l'arrivée d'un nouveau-né bénéficient également du congé parental, ainsi que les couples adoptant un enfant.

>> rejetée

Motion:

Congé parental partiel. Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain

B. Schmid-Federer, CN (PDC/ZH)

23.9.2008 (08.3506)

Demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un modèle de congé parental partiel. Les parents doivent avoir la possibilité de se partager une partie du congé-maternité tel qu'il est défini à l'art. 329f CO. Modèle: Possibilité d'une répartition libre du congé de quatorze semaines entre les deux parents, à l'exception de la période d'interdiction légale de travailler, réservée à la mère (cf. art. 35a, al. 3, LTr).

>> non encore traitée au conseil

Motion:

Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain. Modification

O. Freysinger, CN (UDC/VS)

22.3.07 (07.3156)

Demande de modifier la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain de sorte que les époux puissent décider librement d'une répartition du congé-maternité de 98 jours (quatorze semaines) entre eux. Le congé-maternité est transformé en un congé parental que les parents peuvent se répartir à leur convenance.

>> classée

Postulat:

Congé parental. Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain

B. Schmid-Federer, CN (PDC/ZH)

23.9.08 (08.3507)

Demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement trois modèles de congé parental qui permettent aux parents de se partager une partie du congé-maternité tel qu'il est défini à l'art. 329f CO. Les possibilités de mise en pratique, les conséquences probables ainsi que les avantages et inconvénients de ces modèles seront examinés (par exemple d'un point de vue économique). Les possibilités de combiner le modèle A ou B avec le modèle C doivent également faire l'objet d'une mise à l'étude.

Modèle A: Prolongation du congé-maternité jusqu'à seize semaines. Possibilité d'une répartition libre, entre les parents, du congé qui reste après la période d'interdiction légale de travailler réservée à la mère (cf. art. 35a, al. 3, LTr).

Modèle B: Possibilité d'une répartition libre du congé de quatorze semaines entre les deux parents, à l'exception de la période d'interdiction légale de travailler, réservée à la mère (cf. art. 35a, al. 3, LTr).

Modèle C: Les pères ont droit à une dispense de travail non rémunérée (congé non payé) pendant quatre semaines au maximum. Le code des obligations doit être modifié en conséquence (art. 324a CO). Complément possible: les pères pourraient être libérés du service militaire pendant les douze mois qui suivent la naissance de leur enfant.

>> non encore traité au conseil

**Initiative parlementaire:
Accorder un congé parental aux
parents exerçant une activité
rémunérée**

F. Teuscher, CN (Verts/BE)
22.6.2001, (01.438)

Proposition de créer un congé parental pour les parents exerçant une activité rémunérée. Les points suivants seront à prendre en compte:

- A la naissance de l'enfant, les parents ont droit à un congé de quatre mois au total, qui s'ajoute au congé-maternité de la mère.
- Si les parents s'occupent conjointement de l'enfant, le père et la mère ont droit à chacun deux mois de congé parental (droit non transmissible).
- Les parents élevant seuls leur enfant ont droit à quatre mois de congé parental.
- Le congé parental peut être pris durant les deux premières années de l'enfant.
- Le congé parental peut être pris sous forme de temps partiel ou au prorata.
- La perte de gain est couverte en principe à 80%, sans excéder cependant une fois et demie le salaire moyen brut en Suisse.

>> rejetée

Impressum

© 2010 Commission fédérale de coordination
pour les questions familiales (COFF), Berne

Reproduction autorisée avec mention de la source;
copie à la COFF

Réalisation

Secrétariat scientifique de la COFF, Berne:
Isabelle Villard, Viviane Marti

Auteur-e-s

Beat Baumann
Marianne Bovay
Claudia Ermert
Caroline Knupfer
Jürg Kruppenacher
Monika Pfaffinger
Heidi Simoni
Olivier Tamarcaz
Isabelle Villard

Le bureau d'études de politique du travail
et de politique sociale BASS:
Matthias Gehrig
Thomas Oesch
Heidi Stutz

Rédaction

Susanna Bühler

Mise en pages

Gisela Burkhalter, VischerVettiger,
Kommunikation und Design AG, Bâle

Diffusion

OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
Tél. ++41 (0)31 325 50 50
Fax ++41 (0)31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Numéro de commande: 301.610 f

Informations

Commission fédérale de coordination pour les questions
familiales (COFF)
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20, 3003 Berne
Tél. 031 324 06 56
Fax 031 324 06 75
www.coff-ekff.admin.ch

