



Congé parental et allocations parentales

Un document de position de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) du 21 septembre 2011

I. Introduction

L'avancement de l'égalité entre femmes et hommes est un axe de travail central de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF). Il faut améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour donner aux familles la liberté d'organiser leur vie. C'est également une manière importante de contribuer à la lutte contre la pauvreté. La CFQF réclame depuis longtemps que l'on améliore les conditions générales offertes aux femmes et aux hommes avec enfants. Elle a d'ailleurs réitéré cette revendication en 2006, à l'occasion de son trentième anniversaire («Nombreux sont les acquis – mais il reste beaucoup à faire. Bilan intermédiaire et recommandations de la CFQF», disponible sous l'adresse suivante: <http://www.ekf.admin.ch/themen/00503/index.html?lang=fr>). Dès 1982, à la faveur d'une consultation sur l'assurance-maternité, la commission s'est résolument engagée en faveur de l'instauration d'un congé parental pour les mères et pour les pères, revendication qu'elle a réaffirmée en 1995 dans une nouvelle prise de position sur le même sujet. Cette revendication n'est malheureusement pas parvenue à s'imposer politiquement: le Conseil fédéral et le parlement ont jusqu'ici rejeté toutes les interventions en faveur d'un congé parental.

La CFQF salue donc la proposition faite par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF d'instaurer un congé parental en Suisse (26 octobre 2010). Le modèle de la COFF prévoit un congé parental d'une durée maximale de 24 semaines. Chaque parent a un droit individuel de quatre semaines, qui n'est pas transmissible à l'autre parent. Le congé parental peut être pris pendant une période allant de la naissance à l'entrée à l'école. Pendant cette période, les prestations sont en principe ouvertes aux deux parents; le critère d'attribution est la détention de l'autorité parentale. Tous les parents qui ont droit à un congé de maternité ou de paternité doivent pouvoir bénéficier, dans un deuxième temps, du congé parental et des allocations parentales. Ceux-ci ne doivent en aucun cas remplacer les dispositifs existants en lien avec la naissance. Le taux de substitution du revenu est de 80%, comme dans l'assurance-maternité, avec un plafonnement à 196 francs par jour.

Contrairement à l'avis exprimé par le Conseil fédéral le 7 septembre 2011 (Réponses du 7.09.2011 au postulat 11.3492 Fetz et à la motion 11.3567 Hochreutener), la réglementation actuelle qui prévoit des accords entre partenaires sociaux n'a pas fait ses preuves, ne serait-

ce que parce qu'environ un tiers seulement des salarié-e-s en Suisse est soumis à une convention collective. L'intérêt à long terme est de se soucier du renouvellement des générations, qu'il est possible de favoriser en offrant aux familles le temps, l'argent et les infrastructures nécessaires à la concrétisation de leur désir d'enfant.

Comparativement aux règles en vigueur dans les autres pays d'Europe, le dispositif proposé par la COFF reste modeste: la plupart des Etats ont des formules plus généreuses. Dans l'Union européenne, la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 oblige l'ensemble des Etats membres à mettre en place un congé parental de quatre mois au minimum. Ce texte, qui remplace une directive antérieure datant de 1996, fait 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. Un des quatre mois de congé au moins n'est pas transmissible afin d'encourager les pères à assumer davantage de tâches familiales. Chaque pays est libre de mettre en place des réglementations plus favorables.

La CFQF a demandé à la COFF de lui présenter son modèle lors d'une réunion plénière en février 2011 et les deux commissions ont eu une discussion intensive et fructueuse. La CFQF et la COFF sont d'accord pour estimer que l'indemnité de maternité actuelle est insuffisante, de même que le congé paternel consenti dans un nombre limité de cantons et d'entreprises. Pour que les femmes et les hommes arrivent à mieux concilier travail familial et activité professionnelle, ces réglementations doivent être complétées par un congé parental rémunéré destiné aux mères et aux pères.

La CFQF a adopté le présent document de position lors de sa séance plénière du 21 septembre 2011. Les explications qui y figurent mettent l'accent sur les raisons de politique de l'égalité qui justifient la nécessité d'une réglementation moderne incluant les deux sexes.

II. Réflexions de fond

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF invite instamment le Conseil fédéral et le parlement à instaurer un congé parental rémunéré régi par la loi. Le dispositif du congé parental rémunéré comporte deux éléments: d'une part, le droit au congé pendant une période déterminée (congé parental proprement dit); d'autre part, une indemnisation sous la forme d'une allocation pour perte de gain (revenu de substitution) ou d'un maintien du salaire par l'employeur pendant la durée du congé parental.

En Suisse, il est très difficile pour les parents de concilier une activité professionnelle avec la prise en charge d'enfants. Un enfant demande énormément de temps à ses parents, en particulier pendant les premières années de sa vie. Aujourd'hui, la plupart des femmes sont bien intégrées dans le monde du travail, jusqu'à la naissance d'un enfant. Celle-ci entraîne souvent une rupture importante dans leur curriculum vitae, avec des répercussions négatives diverses. Beaucoup de femmes abandonnent leur activité professionnelle totalement ou partiellement faute de possibilités de concilier famille et travail de manière adéquate. Leur

retrait partiel ou total de la vie professionnelle cimente les inégalités salariales qui subsistent entre les sexes. L'absence de congé de paternité (ou de congé parental) empêche de faire évoluer la répartition traditionnelle des rôles dans la prise en charge du travail familial.

Depuis le 1^{er} juillet 2005, les mères exerçant une activité professionnelle touchent pendant quatorze semaines une allocation de maternité équivalant à 80% de leur revenu. L'allocation de maternité est une assurance en cas de naissance. Elle doit permettre à l'accouchée de se reposer et d'allaiter son enfant en toute quiétude. Il n'existe pas en Suisse de congé de paternité régi par une loi fédérale. Il s'agit d'un «jour de congé usuel» selon le Code des obligations (art. 329, al. 3) ou d'un congé exceptionnel que les employés peuvent prendre pour régler des affaires personnelles durant leur temps de travail. Plusieurs administrations et entreprises offrent aux pères un congé de 5 à 20 jours pour la naissance d'un enfant.

Le congé parental et les allocations parentales ne remplacent pas ces dispositifs liés à la naissance. Il faut pourvoir à ce que tous les parents qui ont droit à un congé de maternité ou de paternité puissent, dans un deuxième temps, bénéficier du congé parental et des allocations parentales. L'instauration d'un congé parental régi par la loi dans l'ensemble de la Suisse ne doit pas entraîner une réduction voire une suppression des droits au congé de maternité ou de paternité existants.

Le congé parental doit être conçu de manière à constituer une mesure judicieuse du point de vue de la politique de la famille et efficace du point de vue de la politique de l'égalité. L'article constitutionnel sur l'égalité est expressément axé sur la politique familiale. En effet, l'art. 8, al. 3 Cst. stipule: «L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de *la famille*, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.»

Voilà pourquoi la CFQF soutient la proposition présentée le 13 octobre 2010 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) d'inscrire à l'art. 115a, al. 2 Cst. que l'encouragement de la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative constitue une tâche étatique. Elle se félicite en outre que ce projet accorde une importance prioritaire à l'accueil extrafamilial et extrascolaire des enfants. Du point de vue de la CFQF, il faut en plus que les parents exerçant une activité professionnelle aient la possibilité de prendre un congé parental, qui devrait être ouvert de la même manière aux mères et aux pères.

III. Discussion de quelques points particuliers

Durée du congé et droit au congé

Le modèle de la COFF prévoit un congé parental d'une durée maximale de 24 semaines. Chaque parent a un droit individuel de quatre semaines, qui n'est pas transmissible à l'autre parent.

La CFQF considère que 24 semaines est un minimum voire un minimum absolu. Du point de vue de la politique de l'égalité, il est important que ces 24 semaines soient partagées par

moitié entre la mère et le père. La CFQF diverge du projet de la COFF en ceci qu'elle juge nécessaire de prescrire un droit paritaire des parents. Comme le montrent les réglementations en vigueur dans d'autres pays et l'expérience de leur application, il faut imposer un droit et créer une incitation forte pour que les pères participent davantage à la prise en charge des enfants dans les faits et pour que les entreprises soient prêtes à consentir un congé parental aux pères qu'elles emploient aussi. Un congé parental de 24 semaines doit donc être constitué de deux droits au congé individuel de 12 semaines chacun, pour la mère et pour le père. Les parents élevant seuls leurs enfants ont droit aux 24 semaines de congé parental.

Période de congé

Le modèle de la CFQF prévoit que le congé parental peut être pris pendant une période allant de la naissance à l'entrée à l'école. Il faut que le congé parental puisse être fractionné.

La CFQF a envisagé deux variantes pour la période de congé. Elle estime qu'une variante courte et une variante longues se justifient l'une et l'autre.

Variante 1, courte

Le congé parental peut être pris pendant les 3 ou 4 premières années de l'enfant. L'argument en faveur de cette variante est le fait que les fondements de la relation parents-enfant se construisent au cours des premières années de la vie. De plus, la prise en charge des enfants est intensive et chronophage pendant cette période. La réorganisation de la vie quotidienne et la gestion du temps sont particulièrement difficiles pour les parents durant les premiers mois qui suivent la naissance d'un enfant et elles conduisent souvent les mères à abandonner leur activité professionnelle totalement ou partiellement. A partir de 3 ou 4 ans, les enfants sont plus nombreux à fréquenter une structure d'accueil extrafamilial (jardin d'enfants, crèche, parents de jour, groupe de jeu, etc.), ce qui allège un peu la pression sur les parents.

Variante 2, longue

Le congé parental peut être pris pendant les 6 premières années de l'enfant. Cette variante présente l'avantage de donner aux parents une plus grande liberté pour trouver un arrangement adapté à leur situation familiale. L'entrée à l'école se fait en règle générale vers les 6 ans.

Il est important que le congé parental puisse être fractionné, quelle que soit la variante, afin que les parents puissent trouver des solutions individuelles et s'entendre avec leurs employeurs respectifs.

Montant des allocations parentales et financement

Par analogie avec la réglementation de la perte de gain en cas de maternité, le taux de substitution du revenu doit être fixé à 80%, avec un plafond indexé (situation en 2011: 196 francs par jour).

Les allocations parentales peuvent être financées par le régime des allocations pour perte de gain, mais aussi par la TVA. Il appartiendra au Conseil fédéral et au parlement d'examiner plusieurs modèles de financement.