

Bébés et employeurs: la Suisse face aux autres pays de l'OCDE

Élever des enfants et poursuivre une carrière sont deux objectifs importants dans la vie de la plupart des individus. Beaucoup de parents en Suisse et dans d'autres pays de l'OCDE font, pourtant, face à de sérieuses contraintes dans leur vie professionnelle ou familiale. La question n'est pas seulement d'ordre privé, elle pèse également fortement sur le développement économique et social: l'épanouissement de l'enfant et la participation à l'emploi des parents en dépendent. L'étude de l'OCDE *Bébés et employeurs* s'intéresse à la façon dont des politiques très différentes (en matière de prélèvement et de prestations, d'accueil des enfants, d'emploi et de pratiques sur le lieu de travail) contribuent à déterminer les situations des ménages en matière d'emploi ou à la façon dont elles aident – ou au contraire entravent – la formation de la famille. L'étude identifie aussi certaines priorités dans les réformes.¹



En 2003, le taux d'emploi était nettement supérieur en Suisse (71%) à la moyenne de l'OCDE (55%). Toutefois, nulle part ailleurs sauf aux Pays-Bas, le travail à temps partiel des femmes n'apparaît plus développé.

Photo: Keystone

Des situations familiales et par rapport à l'emploi en forte évolution

Le contexte démographique a fortement évolué en Suisse, et même parfois davantage que dans d'autres pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Le taux de fécondité (1,5 par femme en 2002) y est beaucoup plus bas que dans beaucoup de pays de l'OCDE du fait de la croissance du nombre de ménage sans enfant (plus des 2/3 des ménages en 2000 contre 58% en 1980) et de la réduction de la taille moyenne des familles avec enfants. Cette évolution n'est certes pas spécifique à la Suisse (l'Autriche et le Japon connaissent par exemple des tendances aussi fortes), mais il existe ici de nombreux

individus qui n'ont pas d'enfant parce qu'ils perçoivent (justement ou non) leur présence comme incompatible avec la réussite d'une carrière. La proportion de femmes jouissant d'un niveau d'éducation tertiaire et n'ayant pas d'enfant apparaît ainsi particulièrement élevée (40%), et quatre fois supérieure aux niveaux observés en Nouvelle-Zélande et au Portugal.

Par ailleurs, étant donné le déclin du nombre de mariage et la croissance des taux de divorces, le nombre de ménages monoparentaux a fortement augmenté (10% de l'ensemble des ménages actuellement), mais demeure à un niveau relativement faible comparé à la plupart des pays de l'OCDE. Le nombre de ménages sans emploi apparaît aussi plus faible en Suisse (4% des ménages) et au Portugal (5%) qu'en Nouvelle-Zélande (21%). À l'inverse, le nombre de couples à deux actifs est désormais plus fréquent (51%) que les ménages composés d'un seul actif (43%), mais les femmes travaillent ici plus souvent à temps partiel (voir *graphique 1*).

Si la naissance d'un enfant exerce peu d'effet sur le comportement professionnel des hommes, elle est en revanche un élément déterminant du comportement des femmes en matière de travail. En 2003, le taux d'emploi était nettement supérieur en Suisse (71%) à la moyenne de l'OCDE (55%). Toutefois, nulle



Willem Adema

Chef de projet des études sur les politiques en faveur de la famille, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris



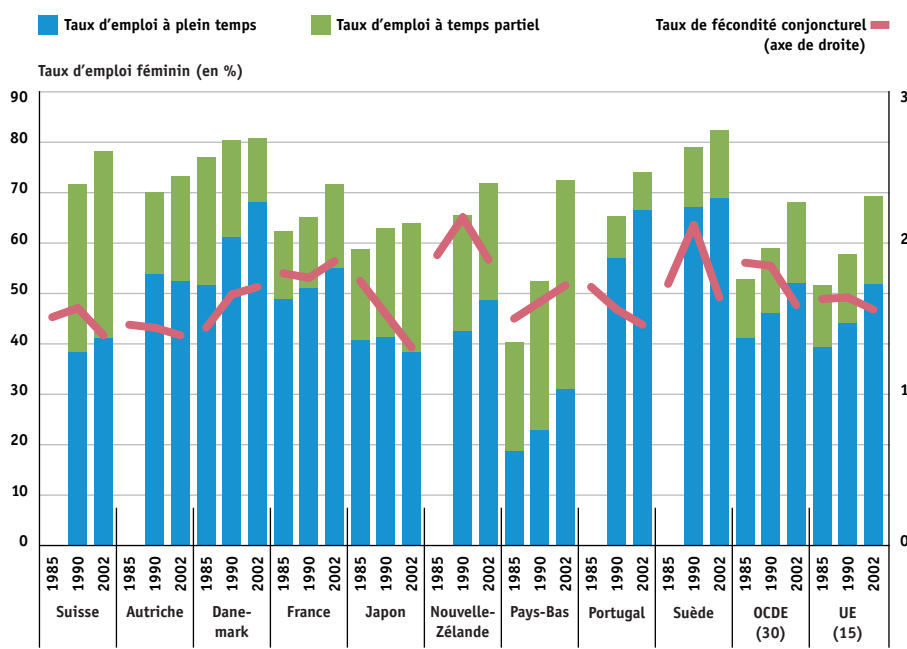
Olivier Thévenon

Précédemment à l'OCDE; actuellement chargé de mission auprès de la direction «Études et Recherche» (Drees) du ministère français des Affaires sociales, Paris

¹ Les deux auteurs ont participé à l'examen des «politiques en faveur de la famille» en Nouvelle-Zélande, au Portugal et en Suisse, et souhaitent remercier Noura Takroui pour son soutien statistique. Les points de vue exprimés dans cet article ne peuvent être attribués à l'OCDE ou aux gouvernements qui en sont membres, mais aux seuls auteurs qui en assument la responsabilité comme toute erreur restante.

Graphique 1

Baisse du taux de fécondité et hausse de l'emploi féminin en Suisse en 1985, 1990 et 2002



Note: Les données du taux d'emploi féminin sont disponibles en 1991 pour la Suisse, 1995 pour l'Autriche et 1998 pour la Suède.

Source: Enquête communautaire sur les forces de travail et *Bébés et employeurs*, OCDE / La Vie économique

part ailleurs sauf aux Pays-Bas, le travail à temps partiel des femmes n'apparaît plus développé: une femme sur deux travaille moins de trente heures hebdomadaires (tandis qu'elles travaillent le plus souvent à temps plein dans des pays aussi différents que le Portugal et le Danemark). Le travail à temps partiel s'y déroule, en outre, sur une période particulièrement longue – encore comme aux Pays-Bas – tandis que dans d'autres pays de l'OCDE (par exemple en Australie, en Nouvelle-Zélande ou au Royaume-Uni), les mères allongent leur participation au travail rémunéré à mesure que les enfants grandissent.

La configuration politique nationale

La politique familiale consiste à établir un équilibre entre divers objectifs, à savoir l'équité – entre les différentes tranches de revenus, les différents types de familles ainsi qu'entre les hommes et les femmes – l'aide en matière de santé et de développement de l'enfant et le soutien aux initiatives permettant de concilier emploi et famille. Néanmoins, l'importance relative de ces objectifs varie fortement selon les pays, ce qui conduit à des formes d'interventions variées et plus ou moins étendues. Par exemple, le Danemark et la Suède ont développé un modèle très complet de politique d'aide aux familles tout au long de l'enfance, avec un congé parental rémunéré étendu, un système d'accueil des enfants subventionné, l'accès à une éducation préscolaire et publique complétée par une aide importante en matière

de garde parascolaire. Dans ces pays, les parents ont une opportunité «réelle» de travailler à temps plein sur une base continue. Bien sûr, cette politique a un coût important et les dépenses en matière de prise en charge des enfants y sont près de dix fois supérieures (autour de 2% du PIB) à celles consenties en Suisse (autour de 0,2% du PIB).

Dans la plupart des pays, l'objectif principal déclaré des politiques est d'aider les parents à réaliser les choix qu'ils ont fait pour rapprocher vies professionnelle et familiale. Toutefois, les politiques publiques ne placent pas toujours le «choix de l'emploi» comme une option préférable ou réaliste, soit parce que les parents de jeunes enfants sont incités (financièrement en Autriche, en Finlande ou en France) à garder personnellement leurs enfants, soit parce qu'il existe un vide considérable dans l'aide publique accordée aux familles entre la fin du congé parental rémunéré (située en moyenne après trois mois) et l'âge auquel les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont accessibles, légalement ou financièrement (parfois pas avant l'âge de trois ou quatre ans).

En Suisse, les autorités fédérales ont pour tradition de ne pas intervenir en matière familiale. Une grande partie de la population considère que ce domaine relève de la sphère privée: il appartient aux parents de jeunes enfants de gérer l'équilibre entre responsabilités professionnelles et familiales. La Constitution fédérale autorise spécifiquement le Parlement fédéral à réglementer les allocations familiales et l'assurance maternité; néanmoins, dans la pratique, ce sont les entreprises qui paient les prestations concernant les enfants et la maternité, à hauteur d'environ 1,1% du PIB. Toutefois, certains débats sur l'avantage d'une intervention fédérale ont incité le Parlement fédéral à allouer certaines ressources à la création de service d'accueil des enfants, dans le but d'aider plus de parents suisses à concilier emploi et vie familiale.

Impôt, prestations et politique d'accueil des enfants

La nature fédérale du système politique suisse implique que les cantons et les communes établissent leur propre politique dans beaucoup de domaines, notamment en matière d'imposition et de prestations ainsi qu'en ce qui concerne les services d'accueil. De ce fait, il n'est pas surprenant d'observer que les taux d'emploi des parents – bien qu'ils soient supérieurs en Suisse à la moyenne constatée dans l'OCDE – diffèrent selon les cantons. Celui des mères est par exemple sensiblement plus élevé dans les cantons de Vaud et Zürich (autour de 70%) qu'au Tessin (62%).

Encadré 1

La série *Bébés et employeurs*

L'étude de l'OCDE, publiée fin octobre 2004, sur les politiques en faveur de la famille en Nouvelle-Zélande, au Portugal et en Suisse fait partie de la série *Bébés et employeurs*, qui propose des études comparatives des politiques de conciliation emploi/famille. Le premier volume sur l'Australie, le Danemark et les Pays-Bas a été publié en 2002, et le deuxième avec l'Autriche, l'Irlande et le Japon l'a été en 2003. Le dernier volume de cette série, dont la publication est prévue pour 2005, couvre le Canada, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

Internet: www.oecd.org; recherche «Bébés et employeurs».



Photo: Keystone

La politique familiale consiste à établir un équilibre entre divers objectifs, à savoir l'équité, l'aide en matière de santé et de développement de l'enfant, et le soutien aux initiatives permettant de concilier emploi et famille.

Ces écarts résultent plus de différences en matière de politique d'accueil des enfants que dans les incitations induites par les aides financières accordées aux familles. En effet, même si les règlements varient d'un canton à l'autre et en leurs seins même, les incitations financières s'adressant aux parents en matière d'emploi sont à peu près similaires dans toute la Suisse et favorise le travail à temps partiel du second preneur d'emploi dans le ménage. Le coût et le manque de capacité d'accueil des enfants (particulièrement dans les zones rurales) conduisent les parents à devoir mobiliser différents modes de garde (par exemple des parents, des

voisins, et un jour de garde formelle) pour travailler deux ou trois jours par semaine. De plus, la durée relativement limitée des journées scolaires et le manque de structures d'accueil extrascolaire (notamment durant les périodes de vacances) rendent difficile un accroissement de l'offre de travail rémunéré des mères. User d'un moyen formel pour faire garder son enfant est en effet particulièrement coûteux lorsque celui-ci est très jeune, même si l'éducation préscolaire assurée dans les jardins d'enfants et les écoles enfantines à partir de l'âge de quatre ou cinq ans (trois ans au Tessin) est, elle, souvent gratuite ou accessible pour un faible prix. La prise en charge est, toutefois, de courte durée tant dans les jardins d'enfants qu'à l'école, et de nombreux cantons ne sont pas en mesure d'en offrir une selon un bloc d'heures continu. Ainsi, les mères ont de grandes difficultés à travailler à temps plein jusqu'à ce que leur plus jeune enfant atteigne au moins sa dixième année, ce qui rend bien évidemment difficile la poursuite d'une carrière, et explique partiellement pourquoi de nombreuses mères ne reviennent jamais à un emploi à temps plein.

Du fait du système fédéral, on note certaines spécificités en matière de politique d'accueil des enfants. Au niveau national, on peut estimer que moins de 8% des enfants de 3 ans et moins d'un tiers de ceux de 4 ans participent d'un mode de garde formel, alors que l'accès à un mode d'éducation préscolaire (jardin d'enfant, école enfantine) touche près de 84% des enfants de 5 ans, ceci avec de fortes disparités aux niveaux cantonal et municipal tant en termes de priorités, de dépenses engagées que de couverture (voir *tableau 1*). La prise en

Tableau 1

Dépenses et couverture des services d'accueil des enfants

	Suisse ^a	Autriche	Danemark	France	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Portugal
Dépenses pour les familles en % du PIB	1.3%	3.0%	3.8%	2.8%	2.5%	1.1%	1.1%
Services d'accueil des enfants	0.2%	0.6%	2.3%	1.3%	0.4%	0.4%	0%
Prestations financières	1.1%	2.4%	1.5%	1.5%	2.1%	0.7%	1%
Population prise en charge par les services d'accueil d'enfants (en % de la population visée)							
Enfants de moins de 3 ans	7.2% des enfants âgés de 3 ans	13%	64% de 6 mois à 2 ans	64% ^b	40%	17%	22%
Enfants d'âge préscolaire (à partir de 3 ans)	31% des enfants de 4 ans	86%	91% de 3 à 5 ans	98%	98%	98.5% de 4 à 5 ans	75%
	84% des enfants de 5 ans						

a «Estimation de la participation des enfants dans les services d'éducation pré-primaire», in OCDE, Base de données sur l'éducation, *Regards sur l'éducation*, 2003.

b Estimations extraites de Ruault et Daniel, *Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans*, Études et résultats, Drees, 2003.

Source: *Bébés et Employeurs (OCDE)* / La Vie économique

Encadré 2

Recommandations pour des politiques en faveur de la famille en Suisse

- Accroître les dépenses publiques pour les services de garde d'enfants et d'accueil parascolaire; développer l'accès aux structures scolaires couvrant l'ensemble de la journée de manière à encourager la participation (à plein temps) des femmes au marché du travail.
- Commencer à réorienter le financement des services de garde d'enfants et d'accueil parascolaire des prestataires vers les parents. Cette démarche donnera plus de choix aux parents, sensibilisera les prestataires aux coûts pour améliorer l'efficacité de leur gestion, et les déficits que certaines communes doivent supporter en ce domaine.
- Envisager l'introduction de l'imposition individuelle comme moyen (parmi d'autres) d'encourager les deux adultes d'un ménage biparental à travailler.
- En cas de mise en application d'une législation nationale sur des prestations complémentaires pour les familles, éviter de compromettre les incitations financières à travailler, par exemple en subordonnant une partie de la prestation à l'exercice d'un emploi. De plus, adapter des éléments de la réforme actuellement étudiée par le Parlement fédéral de sorte que les ressources supplémentaires du ménage ne se trouvent pas frappées par des taux d'imposition marginaux effectifs trop élevés, par exemple en liant ce soutien financier à l'utilisation des services de garde d'enfants. Envisager, en outre, de modifier l'allocation familiale complémentaire au Tessin (et dans tous les cantons envisageant une telle politique) en conséquence.
- Développer des conditions de travail favorables à la famille dans les entreprises, en étendant par exemple le soutien accordé aux initiatives dont le but est de conseiller les entreprises afin qu'elles prennent les mesures appropriées en faveur des familles et veiller dans le même temps à ce qu'elles s'engagent sur la durée en effectuant des évaluations et audits réguliers.
- Réformer le régime actuel de prestations «maladie» versées directement par l'employeur en cas de maternité afin de le transformer en un régime d'assurance maternité regroupant les ressources des entreprises.
- Sous réserve d'un droit à reprendre un emploi à plein temps notifié en bonne et due forme, instaurer pour les parents d'enfants en très bas âge la possibilité de travailler à temps partiel, durant une période limitée.

On peut estimer qu'en Suisse moins de 8% des enfants de 3 ans et moins d'un tiers de ceux de 4 ans participent d'un mode de garde formel. Ces chiffres apparaissent globalement comme quelques-uns des plus faibles de l'OCDE.

charge des enfants jusqu'à l'âge de quatre ans apparaît globalement comme une des plus faibles des pays de l'OCDE.

L'investissement dans la prise en charge des enfants est faiblement rentable pour les municipalités suisses si on se réfère aux surplus de recettes fiscales qu'il suscite; cela explique en partie le manque d'efforts en ce domaine. Une initiative fédérale engagée en 2003, bien que de faible portée, encourage néanmoins les communes à créer des structures pour financer des services d'accueil et à y participer. Vaud est, à cet égard, l'un des cantons les plus innovants avec son projet de fondation destiné à rassembler des ressources (privées et publiques) de provenances diverses et à adapter le développement des structures d'accueil aux besoins des parents, notamment en matière de garde parascolaire. Rien ne permet de prédire, toutefois, que d'autres cantons sont prêts à s'investir pareillement.

L'amélioration de l'équilibre emploi/famille pour un nombre plus important de parents suisses requiert des investissements dans le secteur de la petite enfance et une extension de la capacité de garde parascolaire. Plutôt que de subventionner seulement les prestataires, les nouveaux types de financement et une part importante des subventions courantes pourraient s'adresser directement aux parents. De telles allocations de garde existent en Australie et en Nouvelle-Zélande, tandis qu'un système de crédit d'impôt produit des avantages semblables aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Un tel schéma renforce la capacité de choix des parents entre travail et prise en charge des enfants, entre prestataires et types d'accueil (par exemple en milieu collectif ou familial). Ce schéma peut soutenir la qualité des services d'accueil, en liant l'aide financière au recours à un prestataire licencié de qualité reconnue, tout en incitant les prestataires à une gestion

plus directement liée aux coûts ainsi qu'au prix que les parents sont prêts à payer. Il peut en outre améliorer l'équité de l'aide en atteignant un groupe plus large de parents, et permettre de la diriger vers ceux qui en ont le plus besoin. De plus, comme le taux de paiement peut être lié au nombre d'heures de travail effectué par les parents, une telle prestation peut renforcer l'intérêt financier d'un emploi.

Rendre le travail rémunéré plus attractif pour davantage de parents

Afin d'obtenir une offre de travail qualifiée suffisante, l'un des objectifs des réformes futures doit être d'assurer la rentabilité financière d'une prise d'emploi ou d'un accroissement du volume de travail du deuxième pourvoyeur de ressources du ménage et des parents seuls. L'introduction d'un régime d'imposition séparé est l'une des mesures à considérer pour encourager les deux adultes d'un couple à travailler (ou à augmenter leur volume de travail). Dans cette perspective, les initiatives existantes (notamment au Tessin) visant à introduire un complément d'allocation familiale en fonction du revenu devraient être (re-) considérées du point de vue du préjudice qui pourrait en résulter sur les incitations financières au travail. On pourrait, par exemple, en garantir le versement en subordonnant une partie de l'allocation à l'exercice d'un emploi ou en prenant en compte dans son calcul le coût des services de garde des enfants.

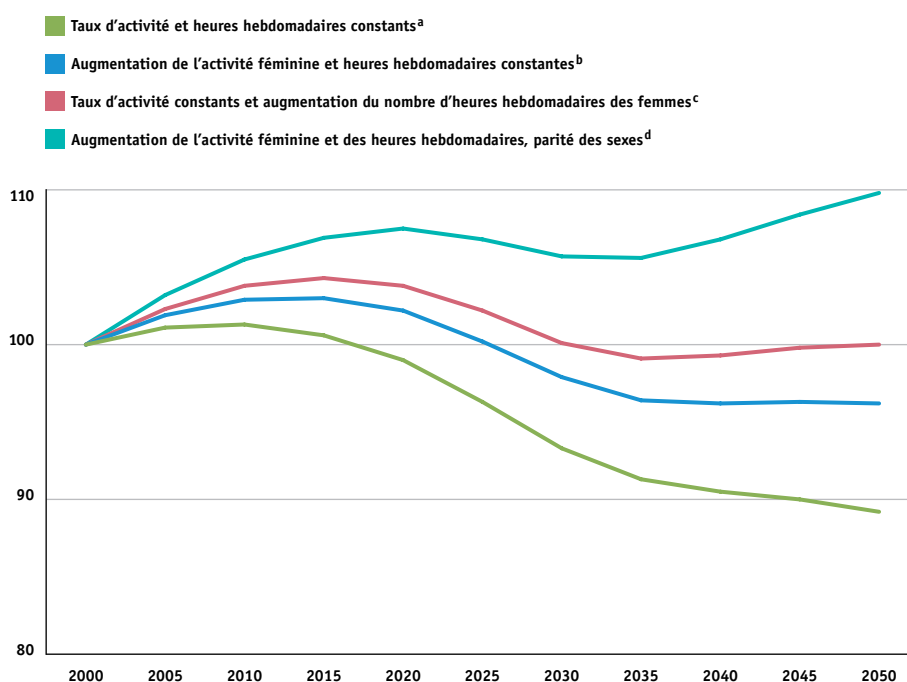
Pour concilier emploi et famille, les parents suisses s'intéressent moins à l'existence d'aides publiques en matière de congés et de garde des enfants qu'à la flexibilité du temps de travail et des garanties en matière de revenu accordées par les entreprises (comme en Irlande ou aux Pays-Bas). Les employeurs facilitent le travail à



Photo: Keystone

Graphique 2

Le taux d'activité féminin, projections 2000–2050 (Indice 2000 = 100)



a Taux d'activité et heures hebdomadaires constants: cela suppose des taux d'activité et un nombre d'heures hebdomadaires constants pour les hommes et les femmes entre 2000 et 2050;

b Augmentation de l'activité féminine et heures hebdomadaires constantes: cela suppose que les taux de participation féminine atteignent ceux actuels des hommes dans chaque pays en 2050 et que le nombre d'heures hebdomadaires demeure constant pour les hommes et les femmes entre 2000 et 2050;

c Taux d'activité constants et augmentation du nombre d'heures hebdomadaires des femmes: cela suppose que les taux de participation sont constants et que le nombre d'heures hebdomadaires ouvrées des femmes atteint celui des hommes dans chaque pays en 2050;

d Égalité dans le taux de participation des hommes et des femmes (parité des sexes): cela suppose que les taux de participation féminine rejoignent ceux actuels des hommes et que le nombre d'heures hebdomadaires effectué par les femmes atteigne la même parité.

Sources: Bases de données de l'OCDE sur la population avec projections sur la population active et sur les heures de travail hebdomadaires / La Vie économique

temps partiel et à horaires flexibles bien plus en Suisse que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, avoir des enfants et travailler à temps partiel marque un coup d'arrêt à la carrière et aux gains futurs des mères. Cet handicap que les mères suisses, qui travaillent à temps partiel sur de longues périodes, encourrent, apparaît par exemple beaucoup plus importante qu'en Nouvelle-Zélande où la durée du travail des mères s'accroît avec l'âge des enfants et où le nombre de femmes dans les postes de direction (proche de 40%) est presque deux fois plus important qu'en Suisse. L'expérience néo-zélandaise semble suggérer que les femmes peuvent plus aisément poursuivre une carrière si la période de travail à temps partiel est limitée.

La Suisse est, en outre, l'un des quelques pays de l'OCDE (avec l'Australie et les États-Unis) à se singulariser par l'absence d'un système universel d'assistance financière liée à la naissance d'enfants. Les femmes qui travaillent dans le secteur public sont autorisées à prendre 16 semaines de congé rémunéré, celles du privé ont accès à une aide définie par les conventions collectives et doivent compter sur les prestations financées par leur employeur, qui offrent une durée de couverture proportionnelle à l'ancienneté dans l'emploi. Au total, moins de la moitié des mères reçoivent une assistance financière pour trois mois ou plus. De plus, le système suisse actuel implique des paiements directs de l'employeur, ce qui l'in-

cite fortement à ne pas recruter de jeunes femmes. Une réforme visant à encourager les employeurs à mutualiser la gestion des congés en cas de maternité et des risques liés à cet état apparaît alors souhaitable.¹

On peut également soutenir les entreprises qui souhaitent évaluer les bienfaits de conditions de travail favorables à la famille. Il est clair qu'un tel dispositif peut servir à motiver et retenir la main-d'œuvre existante et/ou attirer de nouveaux employés; il peut aussi contribuer à réduire le stress ressenti par la frange d'employés qui ont des difficultés à concilier emploi et famille, et donc à terme améliorer le degré de satisfaction des employés ainsi que leur productivité. Néanmoins, comme dans beaucoup d'autres pays, le soutien qui pourrait être accordé à la mise en place de conditions de travail plus favorables à la famille est très en dessous de son potentiel, et se heurte à l'hostilité des employeurs vis-à-vis d'une intervention publique (notamment au sein des petites ou moyennes entreprises). Un des moyens de dépasser cette opposition serait d'aider financièrement les audits et consultations qui peuvent fournir aux entreprises des conseils sur mesure. Pour que de telles initiatives soient efficaces, elles doivent être réévaluées après six mois ou un an, ce qui permet de s'assurer que les entreprises s'engagent sur le long terme.

Dans tous les cas, l'évolution démographique conduira les employeurs à intégrer les bénéfices que dispense l'introduction de politiques favorables à la famille, bien que la question de la pénurie d'offre de travail soit pour l'instant partiellement compensée par les migrations et la présence de travailleurs transfrontaliers. Le graphique 2 montre que si les taux de participation des hommes et des femmes demeurent constants dans le futur, le volume de main-d'œuvre disponible en Suisse déclinera et avec lui la croissance économique et le niveau de vie. Cependant, même avec un taux de participation féminin constant, le déficit d'offre de travail peut être évité en augmentant graduellement le volume d'heures ouvrées des femmes jusqu'au niveau de celui des hommes. Si cette hausse s'échelonne sur les 50 prochaines années et permet d'aligner les taux de participation et le volume de travail féminin sur leur équivalent masculin, cela peut permettre une croissance cumulée du PIB de 15 à 20% sur l'ensemble de la période. Les gains économiques qu'un accroissement de l'investissement consenti pour rendre le milieu de travail plus favorables à la famille peuvent donc se révéler considérables. ■

1 Cet état des choses reflétait la situation au moment où le rapport de OCDE a été rédigé. Cette dernière a, cependant, récemment changé: le 26 septembre 2004, le peuple suisse a approuvé la création d'un congé maternité (révision du régime de l'assurance perte de gain), qui entrera en vigueur en juillet 2005.