

## Les congés aux parents : contre l'égalité entre femmes et hommes ?

*Antoine MATH, Christèle MEILLAND \**

---

Les congés accordés aux parents font partie des mesures dites de conciliation entre vies privée et professionnelle, souvent présentées comme des mesures de promotion de l'égalité des genres. A ce titre, ces congés devraient être un moyen d'éviter que le temps consacré par les parents au soin et à l'éducation des enfants ne constitue un obstacle à leur activité professionnelle, en particulier des mères. Conçus comme un soutien pour leur permettre de mieux poursuivre leur activité, ou mieux la reprendre après une interruption, ces congés devraient favoriser l'égalité entre hommes et femmes. Toutefois, ils peuvent aussi renforcer les difficultés rencontrées par certains parents, des mères principalement, pour se maintenir ou retourner sur le marché du travail. Ils peuvent accentuer la discontinuité des carrières professionnelles, plus fréquente chez les femmes, favoriser leur cantonnement à des formes atypiques d'emploi et en définitive jouer en défaveur plutôt qu'en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans les sphères professionnelles et domestiques, en renforçant notamment l'assignation des mères, ou de certaines d'entre elles, aux activités parentales.

Cet article s'inscrit dans la suite des travaux sur le rôle des congés pour raisons familiales au regard de l'égalité entre femmes et hommes <sup>1</sup>. Il s'agit de comparer les congés quant à leur rôle différencié sur les femmes et les hommes. L'univers domestique constitue la principale pierre d'achoppement à l'égalité entre les genres, c'est là que se situe le véritable « épiceutre de

---

\* Chercheurs à l'IRES.

1. Pour une synthèse, voir Périvier (2004a, 2004b).

la domination masculine » (Bihr et Pfefferkorn, 2000, 2002). A l'articulation des sphères privées et professionnelles, les congés pour motifs familiaux sont donc particulièrement bien adaptés pour analyser ces inégalités puisqu'ils révèlent en même temps qu'ils configurent la répartition des tâches domestiques et parentales entre parents.

Ces congés restent généralement l'apanage quasi exclusif des mères. Ces dernières représentent souvent la quasi totalité des bénéficiaires. A cette situation de différence radicale entre femmes et hommes au regard des congés, on peut opposer un objectif, forcément normatif, qui serait un usage (plus) égal des congés. L'égalité en la matière passerait non seulement par un partage de ces congés au niveau de la société – avec un nombre égal de pères et de mères recourant à ces dispositifs – mais aussi par un partage plus égalitaire entre parents au sein de chaque couple. Nous nous en tenons à cet objectif d'égalité et, dans cet article, écartons volontairement la position conservatrice diamétralement opposée qui tente au contraire de justifier la spécialisation traditionnelle des activités entre parents, au nom de l'efficacité économique, des valeurs socio-culturelles, des dispositions « naturelles » des femmes et des hommes et/ou encore de leurs préférences.

L'ambition mais aussi une limite de notre approche est de nous en tenir aux dispositifs de congé. Il ne s'agit pas d'ignorer ou de s'opposer aux nombreuses approches comparatives systémiques montrant que la question de l'égalité entre hommes et femmes s'inscrit dans un ensemble plus large – une cohérence sociétale ou un contrat social de genre – qui recouvre évidemment bien d'autres dimensions que ces seuls dispositifs. Notre démarche consiste néanmoins à chercher d'abord à analyser les caractéristiques et les effets de ces dispositifs pris isolément quitte, mais seulement ensuite, à les resituer en fonction des autres éléments de contexte dans lesquels ils s'inscrivent.

Pour apprécier le droit à congé des parents dans son intégralité, nous comparons les congés permis par l'ensemble des dispositifs et la façon dont ils peuvent se combiner et/ou s'enchaîner au cours du temps et entre les parents. Nous analysons cette offre totale de congé mise à la disposition des parents au regard des effets attendus sur leur utilisation par les pères et par les mères, sur l'activité des femmes et sur le partage entre parents. Cette analyse que l'on peut qualifier d'*ex ante* puisqu'elle cherche à inférer les effets des congés du seul examen de leurs caractéristiques aboutit à distinguer les systèmes nationaux de congés au regard de leur impact *a priori* plus ou moins favorable à l'égalité entre hommes et femmes (1). Ensuite, ces conclusions ou hypothèses tirées à partir des seules caractéristiques des dispositions institutionnelles sont confrontées à des données rassemblées sur l'utilisation effective de ces congés par les femmes et les hommes. Cette analyse *ex post*

cherche donc à valider l'analyse *ex ante*, à savoir montrer que les effets de ces congés sur les mères et les pères, et plus généralement sur l'égalité entre femmes et hommes, sont très différents entre les pays en raison pour partie des caractéristiques propres de ces congés (2).

### **1. L'offre de congé aux parents : une analyse comparée *ex ante***

Pour analyser les congés du point de vue de leurs effets, il est nécessaire de considérer le droit à congé offert aux parents dans son intégralité. Ce *leave care package* se compose de congés maternité, paternité et parentaux, voire des congés pour enfant malade. C'est à partir des caractéristiques de ce « paquet » de congés légaux que vont être discutés les effets possibles sur leur usage par les pères et les mères et sur l'égalité entre femmes et hommes dans les sphères privées et professionnelles. Cette approche s'inscrit dans la suite des travaux comparatifs précédents qui ont déjà montré l'importance des caractéristiques des congés aux parents pour expliquer des différences entre les pays (Bruning, Plantenga, 1999 ; Moss, Deven, 1999 ; Deven, Moss, 2002 ; Silvera, 2002). Les travaux les plus probants sont cependant ceux effectués à partir de données individuelles qui montrent l'impact des réformes successives dans un pays sur le recours aux dispositifs et/ou l'activité professionnelle des mères. Périvier (2004b) présente les résultats des différents travaux sur les effets des réformes de l'allocation parentale d'éducation en France. Merz (2004) montre très clairement à partir de données temporelles l'impact majeur des réformes allemandes, en particulier celles de 1986, 1992 et 2001, sur le recours au congé et sur l'activité professionnelle, notamment sur les évolutions de la distribution de la durée de travail hebdomadaire des mères d'enfant de moins de 10 ans.

Dans une approche comparative, il est plus difficile d'administrer la preuve des effets des dispositifs. Si ces derniers ont par eux-mêmes des effets, il révèlent aussi en retour, cristallisent d'une certaine manière, la philosophie dominante qui prévaut dans la société sur le rôle et la place respectives des femmes et des hommes (Fagnani, 2000). Les changements dans les dispositifs peuvent ainsi traduire des évolutions de cette philosophie qui peut d'ailleurs n'être pas univoque au sein d'un pays, par exemple avec des évolutions différenciées selon la catégorie sociale des parents.

Pour éviter que les congés ne soient l'affaire exclusive des femmes, que les congés visent bien les deux parents, un premier critère est évidemment celui de pouvoir être ouvert aux hommes comme aux femmes. La directive européenne de 1996 garantit le caractère individuel, et non transférable au moins pour une durée minimale, du droit au congé parental. En droit, ce

dernier ne doit donc plus être un congé familial, au moins pour la durée de 13 semaines prévue par la directive. Mais d'autres caractéristiques peuvent contredire le caractère réellement individuel du droit au congé parental et faire dans la pratique de ce congé, un congé unique pour la famille et/ou le congé d'un seul des parents. D'abord, la législation peut prévoir expressément que ce congé ne puisse pas être pris simultanément et/ou alternativement, ou avec des restrictions, par les deux parents, diminuant donc en pratique les possibilités d'un réel partage entre père et mère. Ensuite, un congé non ou peu rémunéré interdit de fait que les deux parents prennent ce congé et implique qu'au plus un seul des deux parents puisse le prendre. Ou encore, quand la rémunération prend la forme d'une prestation sociale à part qui n'est pas conçue comme un droit individuel mais comme un droit accordé au niveau du ménage, le congé parental, d'un droit du travail individuel, devient en pratique un droit familialisé.

Outre le caractère individuel et non transférable, d'autres caractéristiques structurant l'offre de congés aux parents vont jouer un rôle sur la façon dont les parents recourent à ces congés. Un congé non rémunéré entraînera en principe un recours faible, sauf si le parent n'a vraiment pas la possibilité de poursuivre une activité professionnelle, par exemple par manque de structures d'accueil réellement accessibles. Lorsque le congé ne compense pas bien la perte de salaire, qu'il soit non rémunéré ou rémunéré sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'un faible pourcentage du salaire, il incite à ce que ce soit le parent ayant le plus faible salaire qui prenne ce congé, concrètement les mères. Et parmi les mères, davantage celles dont les gains ou les perspectives sur le marché du travail sont les plus faibles. A l'inverse, avec une rémunération compensant la perte de salaire, le recours sera en principe plus élevé et l'incitation sera plus forte pour les pères.

Les incitations à la prise par le père peuvent prendre diverses formes qui peuvent se cumuler : des congés bien rémunérés certes, mais aussi non transférables entre parents et donc perdus pour le ménage s'ils ne sont pas pris, et éventuellement complétés par des incitations financières ou sous la forme d'une durée supplémentaire lorsque les deux parents utilisent le congé.

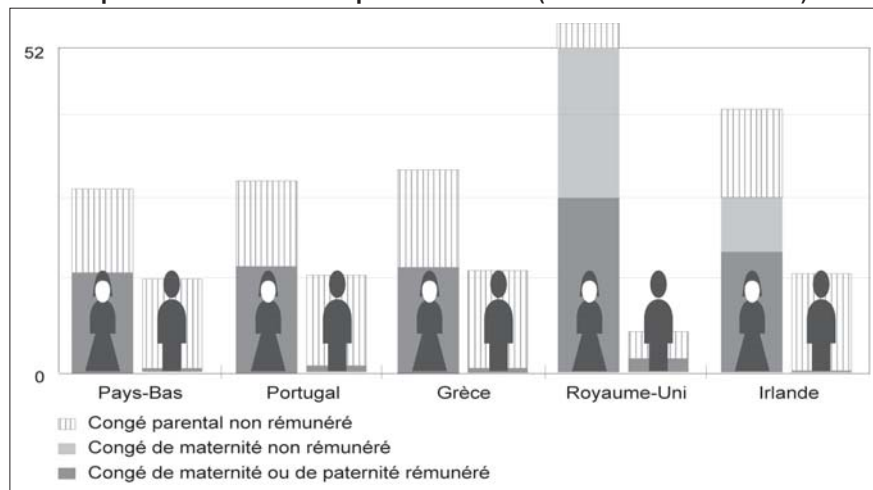
La flexibilité des congés sous la forme de possibilités de fractionnement, d'étalement ou de report dans le temps, de partage entre parents, de possibilités de prise simultanée et alternée sont également des facteurs encourageant un meilleur partage par les deux parents. Enfin, la flexibilité peut aussi prendre la forme de réduction du temps de travail et/ou d'adaptation des horaires et du poste de travail.

En combinant les différentes caractéristiques des congés dont disposent les parents, il est possible de distinguer plusieurs groupes parmi les vingt pays étudiés. Les graphiques suivants présentent les congés dont peuvent bénéficier un père et une mère à l'occasion de la naissance du premier enfant. Ces graphiques ne disent pas tout. Ils retracent deux des principales caractéristiques – la durée et la forme de rémunération des congés – mais rien par exemple sur le degré de flexibilité ou d'éventuelles incitations supplémentaires au partage.

### 1.1. Des législations a minima : congés courts et non rémunérés, peu attractifs et destinés à des mères

Les caractéristiques de l'offre de congé permettent de regrouper le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal, l'Irlande et la Grèce. Dans ces pays, au delà des congés maternité et paternité, le droit à congé parental est réduit à une portion congrue. Il est non rémunéré et sa durée ne dépasse pas ou guère la durée minimale de 3 mois exigée par la directive de 1996 (graphique 1). La faiblesse de la durée et de la rémunération du congé parental au Royaume-Uni doit toutefois être relativisée du fait de l'existence d'un congé de maternité très long de 52 semaines dont la moitié est rémunérée. Ce congé maternité correspond de fait au congé parental plus long qui peut exister dans d'autres pays. Mais à la différence majeure près qu'il est réservé aux mères contrairement au congé parental qui est un droit ouvert aux deux parents. Cette particularité reflète et accentue le caractère très sexué de l'offre de congé aux parents de nouveaux nés dans ce pays.

**Graphique 1. Congés maximum pour le père et la mère après la naissance du premier enfant (en nombre de semaines)**



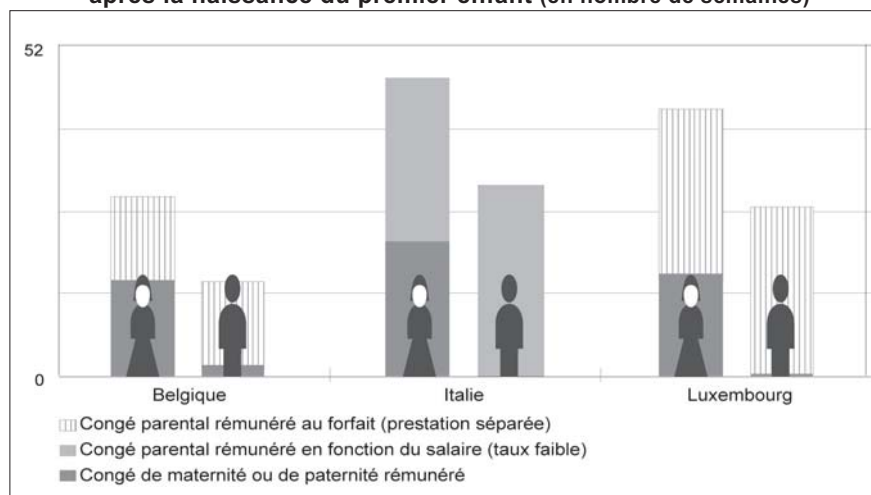
Dans tous ces pays, on peut s'attendre à un recours relativement faible à ces congés parentaux en raison de l'absence de rémunération. Cette non-rémunération implique qu'un seul parent peut prendre ces congés, et plutôt celle qui a le plus faible revenu d'activité. En outre, les congés de paternité rémunérés qui précèdent, et qui pourraient préparer les pères à enchaîner sur un congé parental, sont peu ou pas développés : il n'existe pas de dispositions légales en Irlande ; le congé de paternité n'existe au Royaume-Uni que depuis 2002 et, aux Pays-Bas, en Grèce et au Portugal, le congé de paternité de quelques jours reste symbolique. Dans ces pays, le congé parental semble donc plutôt conçu pour les mères ayant des jeunes enfants – il peut prolonger le congé de maternité – dans la mesure où il n'est pas rémunéré, et *a fortiori* quand la poursuite de l'activité est difficile en raison des normes dominantes en vigueur, de l'absence de modes de garde accessibles ou d'emplois avec des horaires adaptés. Les congés parentaux n'ont cependant pas seulement été pensés pour venir seulement à la suite des congés post-natals puisqu'ils présentent une grande souplesse en ce qui concerne l'âge maximal de l'enfant dans plusieurs de ces pays : 8 ans aux Pays-Bas, 6 ans au Portugal, 5 ans en Irlande et au Royaume-Uni. A cet égard, ils peuvent avoir le rôle joué dans d'autres pays par les congés enfants malades.

Si dans tous ces pays, les caractéristiques font de ces congés des dispositifs plutôt destinés aux femmes, en revanche leur durée limitée – de 6 mois à un an pour les mères suite à la naissance d'un enfant – indique que ces retraits ne sont pas conçus pour éloigner durablement les salariées du marché du travail.

### **1.2. Un prolongement du congé de maternité : congés courts, faiblement rémunérés, destinés aux mères**

Un deuxième groupe assez hétérogène mais proche du précédent est constitué de la Belgique, du Luxembourg et de l'Italie (graphique 2). Les congés parentaux qui peuvent se succéder après les congés maternité et paternité rémunérés y sont également courts : 3 mois en Belgique, 6 mois au Luxembourg, 6 à 7 mois en Italie. Toutefois, ces congés se distinguent de ceux du groupe précédent par le fait qu'ils sont davantage conçus pour des enfants en bas âge, donc pour être pris plutôt à la suite du congé maternité. Au Luxembourg par exemple, le congé parental de 3 mois doit être pris après le congé de maternité en un seul bloc par le premier parent (le second parent pourra avoir son congé plus tard et jusqu'au 5<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant seulement si le premier parent a pris son congé). Ces pays se distinguent aussi du groupe précédent par le fait qu'ils rémunèrent le congé parental : 30 % du salaire en Italie ; 537 euros par mois en Belgique en cas d'arrêt d'activité, 1693 euros par mois au Luxembourg. On peut s'attendre à ce que ces

**Graphique 2. Congés maximum pour le père et la mère après la naissance du premier enfant (en nombre de semaines)**



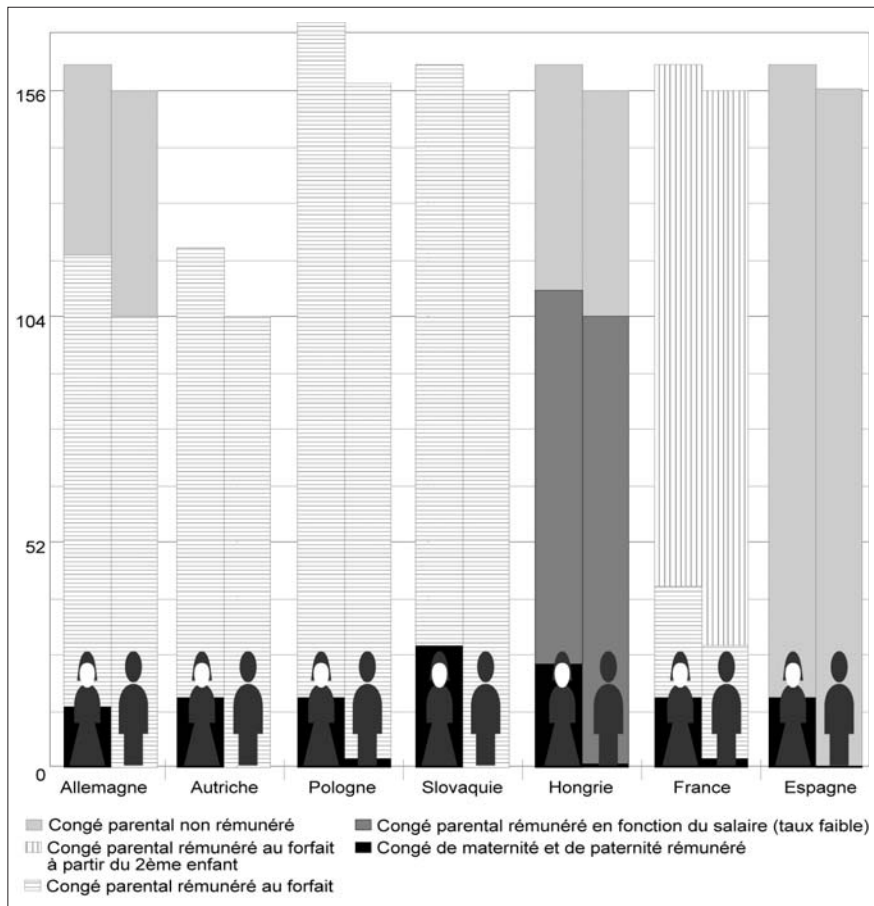
dispositifs soient peu attractifs, surtout dans les deux premiers pays où le congé est mal rémunéré, et qu'il soit plutôt le fait des mères. En Italie, il existe certes depuis peu une petite incitation au partage avec le père sous la forme d'une possibilité pour le couple de bénéficier de 11 mois au lieu de 10 mois, et le père de bénéficier jusqu'à 7 mois maximum au lieu de 6, dès lors qu'il prend au moins 3 mois de congé parental. Mais en raison de la faible rémunération du congé, ce bonus d'un mois, ainsi que l'obligation d'une négociation au sein du couple mais dans le cas assez théorique où le père voudrait prendre plus de 5 mois (tout mois supplémentaire diminuant alors le quota de 6 mois de la mère), apparaissent comme des mesures louables mais encore symboliques, d'autant que les congés sont très peu souples, sans possibilité de temps partiel, non fractionnables et que les pères ne disposent pas en principe de congé de paternité propre. Dans ces trois pays, comme pour les pays du groupe précédent, l'interruption de carrière est conçue pour être une parenthèse limitée puisque la durée totale des congés dont peut bénéficier une mère lors d'une naissance va de 6 à 10 mois.

### **1.3. Une division traditionnelle des rôles entre parents : congés longs et faiblement rémunérés à destination des mères ou d'une partie d'entre elles, des risques d'éloignement durable de l'emploi**

Un troisième groupe est constitué de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Hongrie, de la Slovaquie, de la France et de la Pologne. Ce groupe se distingue des deux précédents par la longueur du congé parental, de 2 à 3 ans.

Dans ces pays, le congé est en outre limité aux enfants en bas âge, jusqu'à l'âge d'environ 3 ans, avec peu ou pas de souplesse à cet égard. Il y est donc de fait conçu pour être pris plutôt à la suite du congé de maternité. Il est rémunéré sous la forme d'une prestation forfaitaire partout, sauf en Hongrie sous la forme d'un faible pourcentage du salaire durant les deux premières années lorsque des conditions d'activité antérieures sont remplies. Ce dispositif incite donc davantage à l'interruption d'activité du parent disposant du plus faible salaire ou ayant les perspectives les plus réduites sur le marché du travail. Etant faiblement rémunéré, un seul des deux parents peut en pratique le prendre. *A fortiori* en Allemagne et en Autriche où les possibilités de prise alternée ou simultanée sont légalement restreintes et où la mère a légalement la priorité. En définitive, toutes ces caractéristiques destinent le

**Graphique 3. Congés maximum pour le père et la mère après la naissance du premier enfant (en nombre de semaines)**





congé parental aux mères. Et, du fait du montant forfaitaire, davantage celles ayant des faibles salaires et/ou des difficultés d'insertion professionnelle. Les dispositifs polonais et allemands renforcent d'ailleurs ce ciblage *a priori* sur les mères à faibles revenus puisqu'en Pologne la prestation est soumise à condition de ressources et en Allemagne les montants sont plus élevés pour les ménages disposant de plus faibles ressources. Les recours à ces congés pourraient donc être très différenciés selon la situation sociale des mères dans tous ces pays : les mères disposant de plus hauts revenus devraient être moins incitées à le prendre, sous réserves néanmoins que la possibilité de poursuivre l'activité existe, c'est-à-dire de pouvoir compter sur des dispositifs de prise en charge des enfants compatibles avec l'activité professionnelle.

L'Espagne s'apparente à ce groupe de pays par la durée du congé (3 ans), la limitation aux enfants en bas âge (jusqu'aux trois ans de l'enfant), mais se rapproche du premier groupe par l'absence de rémunération.

Dans tous ces pays, le risque est celui d'un éloignement durable, voire définitif, du marché du travail pour le parent en congé. En effet, du fait du calendrier des naissances, plusieurs congés peuvent s'enchaîner. Le risque d'un salaire maternel assignant davantage hommes et femmes dans des rôles distincts traditionnels est alors souvent mis en avant. A cet égard, le risque semble plus réduit en France puisque, jusqu'à fin 2003, l'incitation représentée par l'allocation parentale d'éducation n'existait qu'à partir du 2<sup>ème</sup> enfant (depuis 1994). La maternité, à commencer par la première, signifie donc *a priori* moins en France que dans les autres pays une interruption prolongée du travail rémunéré. La règle implicite après une première naissance est donc de retourner assez rapidement en emploi après le congé de maternité. L'extension de la prestation dès le premier enfant depuis janvier 2004 dans le cadre de la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) va-t-elle changer la donne ? Probablement en incitant davantage de mères à s'arrêter dès le premier enfant, mais sans forcément les éloigner durablement de l'emploi puisque la prestation n'est versée que durant 6 mois, portant avec le congé maternité l'interruption rémunérée maximale à environ 10 mois. Le montant est également plus faible et ce sont donc probablement les mères ayant de faibles perspectives sur le marché du travail qui pourraient être incitées par cette nouvelle offre, ou encore celles ayant des difficultés à trouver un mode de garde.

Peut-être de plus en plus conscients des risques de retrait du marché du travail des mères, ou au moins de certaines d'entre elles, les décideurs politiques de ces pays – dans un contexte où l'augmentation des taux d'emploi fait désormais figure de leitmotiv sur tout le continent européen – semblent chercher dans le temps partiel un moyen d'atténuer les effets négatifs sur l'offre de travail des mères. Des assouplissements et des incitations y ont été

introduites lors des dix dernières années pour encourager le temps partiel pour les mères ayant des enfants en bas âge, notamment pour le favoriser en combinaison avec le congé. Des incitations financières ont ainsi été introduites en Autriche, en Allemagne et en France. La durée des congés est également allongée en cas de temps partiel en Autriche et en Espagne (ainsi qu'en Belgique et au Luxembourg).

#### **1.4. Un modèle nordique de congé parental ?**

Si les 4 pays nordiques étudiés – Danemark, Finlande, Norvège, Suède – se distinguent des autres pays par le fait qu'ils offrent aux parents un congé assez bien rémunéré sous la forme d'une compensation proportionnelle au salaire et durant une durée limitée – d'autres caractéristiques distinguent les dispositions de ces quatre pays au regard des effets sur l'égalité entre hommes et femmes.

Ces pays ont en commun d'offrir aux parents un congé parental rémunéré en proportion du revenu d'activité et partageable entre les deux parents pour une durée totale de 6 mois environ en Finlande, 8 mois au Danemark, d'un an en Norvège et d'un an et demi en Suède. La durée sensiblement plus longue des congés parentaux en Norvège et en Suède doit être nuancée : outre qu'une partie de ce congé à partager n'est pas transférable à l'autre parent dans ces deux pays, ces congés intègrent *de facto* les congés de maternité qui n'existent pas en tant que tels à la différence du Danemark et de la Finlande où il sont d'environ 4 mois. Le congé de paternité n'existe pas non plus en tant que tel en Norvège quand il est de 2 semaines au Danemark et en Suède, et d'au moins 3 semaines en Finlande. Lorsque tous les congés sont pris en compte, l'offre de congé rémunéré en fonction du salaire est du même ordre dans ces quatre pays, autour d'une année (graphiques 4 et 5). Le bon niveau de rémunération présume également d'un recours probablement élevé, au moins des mères, aux congés parentaux dans ces quatre pays.

Là s'arrêtent les similitudes selon nous. Au regard de l'objectif d'égalité, les dispositifs norvégiens et suédois se révèlent plus performants, ce que soulignent des chercheurs de ces pays <sup>1</sup>.

---

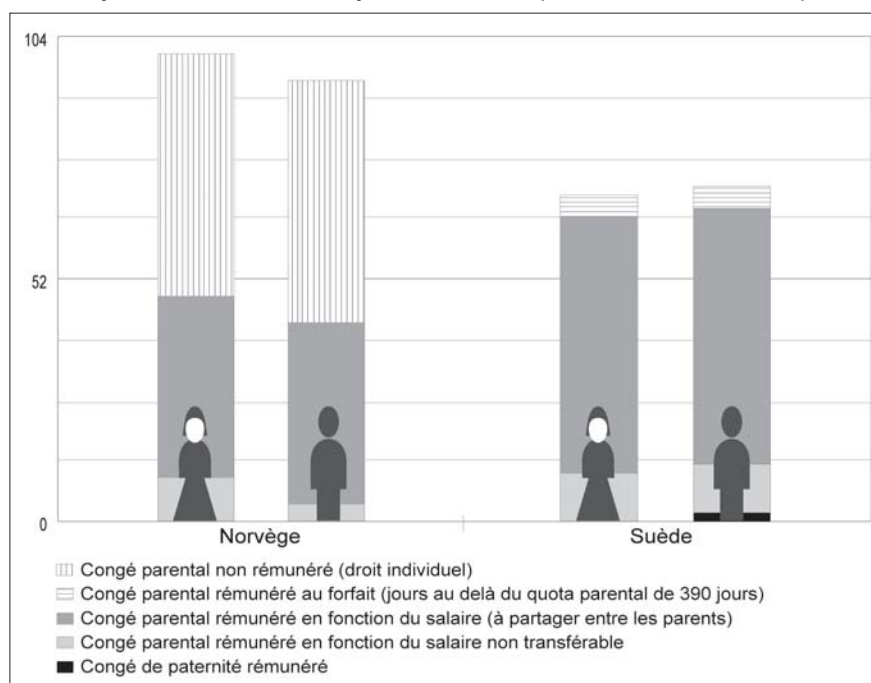
1. Voir par exemple, la comparaison entre la Suède et le Danemark par Pykkänen et Smith (2003, 2004).

## Suède et Norvège : des congés conçus pour un usage plus égalitaire

En Norvège et en Suède, une partie du congé rémunéré est non transférable : si le second parent, le père en fait, ne prend pas son quota, il le perd ainsi que la rémunération élevée qui l'accompagne. En Norvège, 4 semaines sont ainsi réservées au père et 9 semaines à la mère sur un maximum de 52 semaines (soit un maximum de 39 semaines à partager) à prendre avant les 3 ans de l'enfant. En Suède, 60 jours sont réservés à chacun des parents sur un total de 480 jours à prendre jusqu'au 8 ans de l'enfant. Dans ces deux pays, les congés sont aussi conçus pour être pris simultanément, à temps partiel ou non.

La flexibilité est en outre maximale : en Suède, les 480 jours du congé peuvent se répartir entre les parents jusqu'aux 8 ans de l'enfant par fractions pouvant aller jusqu'au huitième de jour (une heure) ; en Norvège, le quota de 52 semaines maximum que se partagent les parents peut aussi être facilement fractionné et ce jusqu'aux 12 ans de l'enfant.

**Graphique 4. Congés maximum pour le père et la mère après la naissance du premier enfant (en nombre de semaines)**



La rémunération est élevée dans les deux pays. Elle est intégrale en Norvège et de 80 % en Suède jusqu'à un plafond assez élevé dans les deux pays<sup>1</sup>. En Suède, elle est en outre fréquemment complétée par des dispositifs conventionnels (Math, Meilland, 2004).

### **Danemark et Finlande : des congés marqués par la prégnance d'un modèle sexué**

A la différence des deux autres pays nordiques, les congés rémunérés danois et finlandais ne prévoient pas un quota non transférable à l'autre parent qui pourrait constituer une incitation à un plus grand partage entre parents. Au Danemark un tel système a cependant existé entre 1999 et 2002 (Meilland, 2001). En outre, le congé est peu souple et ne peut pas être pris simultanément par les deux parents (sauf en Finlande mais seulement si les deux parents travaillent à temps partiel).

A la différence également de la Norvège et de la Suède, le congé est conçu pour être pris après les congés de maternité et ne peut être pris plus tard. Au Danemark, seule une petite partie du congé parental, de 9 à 13 semaines, peut cependant depuis 2002 être reportée jusqu'aux 9 ans de l'enfant.

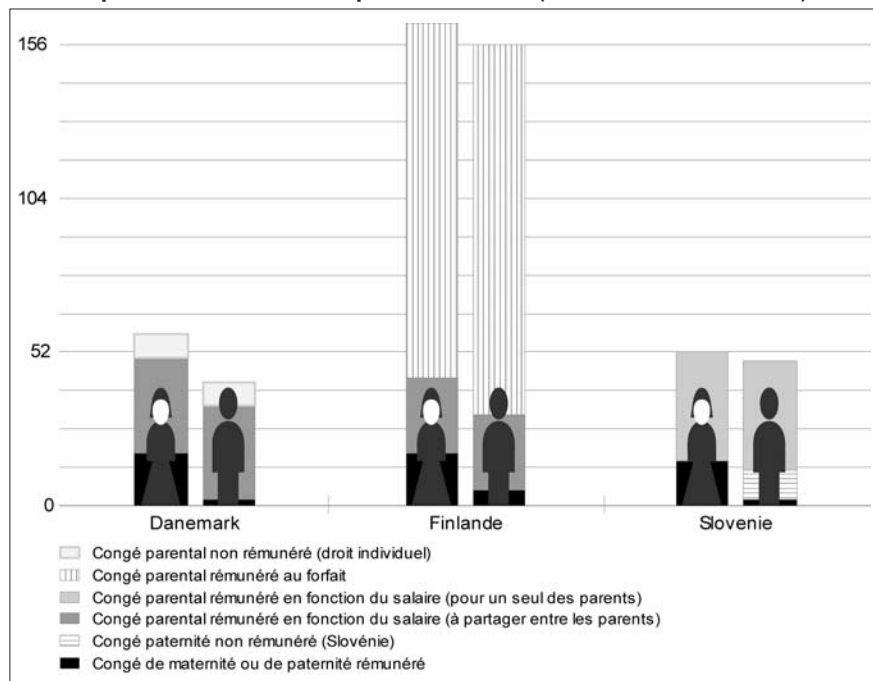
En Finlande, si les 158 jours ouvrables de congé parental rémunéré sont partageables en totalité entre les parents, il existe cependant depuis 2002 une petite incitation à la prise d'une partie du congé par le père sous la forme d'un bonus pour le congé de paternité : si le père prend une partie du congé parental, son congé de paternité rémunéré de 3 semaines peut être prolongé jusqu'à 2 semaines supplémentaires. Ce bonus ne peut cependant inciter les pères qui ne trouvaient déjà pas d'intérêt à prendre l'intégralité des 3 semaines de congé de paternité. Au Danemark, le congé rémunéré de 32 semaines partageable entre les parents ne prévoit pas non plus un quota réservé à chacun des parents. En revanche, chaque parent dispose d'un droit individuel supplémentaire à congé de 8 semaines. Ce droit propre est toutefois non rémunéré. L'incitation financière au partage entre les parents y apparaît donc beaucoup plus réduite qu'en Suède et en Norvège. D'autant que la rémunération du congé parental y semble plus faible. Elle est de 90 % du dernier salaire jusqu'à un plafond au Danemark, mais comme ce plafond est assez bas, elle s'élève en moyenne à seulement 60 à 70 % du salaire (Pykkänen, Smith, 2004). Ce constat est toutefois à nuancer pour le secteur public, où la moitié

---

1. En Suède, 12 % des pères et 4 % des mères éligibles ont un salaire supérieur au plafond (Ekberg, Eriksson, Friebel, 2004).

des salariées travaillent, et où la compensation du salaire est intégrale. En Finlande, la rémunération est également peu élevée en moyenne, 66 % du salaire (Martiskainen de Koenigswarter, 2004) même si, pour de faibles salaires, la compensation y est supérieure et peut atteindre 100 %. Ce haut niveau de compensation pour les Finlandaises ayant de faibles rémunérations durant les 26 premières semaines de congé parental – soit pour environ 9 mois en incluant le congé de maternité – indique que dans ce pays les femmes disposant des plus faibles salaires sont *a priori* davantage visées. Ces dernières sont en outre davantage incitées à prolonger leur interruption d'activité au-delà comme tend à le montrer une allocation de garde à domicile d'un montant forfaitaire lorsque le congé est prolongé jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Ce montant forfaitaire varie en fonction du nombre d'enfants et des revenus du ménage, c'est à dire que parmi les mères, et *a fortiori* parmi les mères à faibles salaires, l'interruption prolongée semble particulièrement destinée à celles vivant dans un ménage ayant de faibles ressources et celles ayant davantage d'enfants. Le système finlandais se rapproche de pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou la France en incitant les mères des catégories sociales les moins favorisées à des interruptions plus longues, avec des risques

**Graphique 5. Congés maximum pour le père et la mère après la naissance du premier enfant (en nombre de semaines)**



d'éloignement durable du marché du travail, notamment si plusieurs congés viennent à s'enchaîner.

Pour toutes les différences mentionnées relatives au manque de flexibilité, à une plus faible incitation à la prise par les pères, au niveau de rémunération, les congés parentaux n'apparaissent pas *a priori* conçus pour être autant partagés au Danemark et en Finlande qu'en Suède et en Norvège. Le recours par les pères devrait y être donc beaucoup plus faible qu'en Suède et en Norvège.

La Slovénie est un cas à part. Comme dans les pays nordiques, le congé parental est également rémunéré sous la forme d'un maintien du revenu du salaire jusqu'à un plafond, exactement comme le congé de maternité et il est d'une durée moyenne de près de 9 mois, ce qui avec le congé maternité, porte le congé total possible à un an maximum pour une mère. Mais comme il ne peut être partagé entre les parents, qu'il n'offre guère de souplesse et qu'il se présente avant tout comme une prolongation du congé de maternité, il semble de fait s'adresser à la mère et à elle seule.

## **2. Une analyse *ex post* de l'utilisation des congés par les mères et les pères**

Nous confrontons l'analyse précédente, effectuée à partir des seules caractéristiques des dispositifs, à une analyse de l'usage effectif des congés par les parents. L'analyse et la comparaison des effets des congés sont donc effectuées en examinant directement l'usage différencié qu'en font les femmes et les hommes. Les informations proviennent des réponses au questionnaire établi pour l'étude EIRO complétées par diverses autres sources. Le tableau 1 donne quelques données chiffrées. Une approche complémentaire, non effectuée ici, consisterait à examiner de manière indirecte les effets de ces congés à travers la participation respective des mères et des pères de jeunes enfants sur le marché du travail <sup>1</sup>.

### **2.1. Le rôle central de la rémunération sur le recours aux congés**

Les congés connaissent davantage de succès lorsqu'ils sont rémunérés que lorsqu'ils ne le sont pas. En Grèce, au Royaume-Uni, en Irlande, au Portugal et aux Pays-Bas où les congés parentaux courts ne sont pas rémunérés, l'utilisation tend – comme attendu – à être plus faible que dans les autres pays. Ainsi, au Royaume-Uni, seuls 3 % des parents bénéficient du congé pa-

---

1. Pour une telle approche appliquée aux pays de l'Union européenne, voir Chaupain-Guillot *et al.* (2004).

rental non rémunéré. Selon une enquête auprès des employés, 5 % des parents avec un enfant de moins de 16 ans avaient pris un congé parental au cours de l'année précédente. 41 % de ces parents n'avaient pris qu'un ou deux jours. Selon une étude de 1999 effectuée par la confédération syndicale TUC, un parent sur trois ne peut se permettre un congé parental pour des raisons financières. En Irlande où le congé parental est non rémunéré, 20 % des employés éligibles prennent un tel congé, et 84 % sont des femmes.

Aux Pays-Bas, depuis l'introduction du congé parental légal non rémunéré en 1991, 25 % des employés éligibles l'ont utilisé : 42 % des mères éligibles et 12 % des pères éligibles. Mais la situation est très différente pour les secteurs qui rémunèrent ce congé. Dans le secteur public où la rémunération est égale à 75 % du salaire, 49 % des salariés éligibles ont pris le congé, soit près du double du pourcentage tous secteurs confondus : 59 % des mères éligibles et 40 % des hommes éligibles. Au total, les deux tiers des parents utilisant les congés parentaux aux Pays-Bas travaillent dans le secteur public. La plus forte proportion relative des pères prenant un congé parental dans le secteur public montre le rôle décisif que joue la rémunération pour les pères. L'utilisation du congé parental aux Pays-Bas est aussi à resituer dans un cadre légal facilitant l'adaptation du temps et des horaires de travail, et notamment de larges possibilités de combiner congé parental et temps partiel.

La garantie d'une réintégration facilitée semble aussi jouer un rôle sur le recours aux congés : alors que 20 % seulement des employés éligibles utilisent le congé parental en Irlande, le taux de recours est plus élevé dans l'administration publique (43 %) et les services financiers (39 %) où la stabilité de l'emploi est meilleure et/ou l'environnement est plus *family-friendly*. Il en va également en Grèce où les rares employés qui utilisent les congés parentaux se trouvent généralement dans le secteur public.

Le rôle de la rémunération est encore plus patent dès lors qu'on examine l'impact sur les pères. C'est le cas d'abord des congés de paternité. Lorsqu'ils compensent la perte de salaire, beaucoup de pères les prennent. Le succès immédiat des congés de paternité rémunérés suite à leur création ou à leur extension récente en France, en Finlande, au Royaume-Uni et au Portugal s'explique largement par ce facteur. Au Royaume-Uni, une étude de 2003 montre que 63 % des pères d'un enfant de moins de un an ont pris le nouveau congé de paternité durant l'année précédente, pour une durée moyenne de 9 jours (le congé légal étant de 10 jours). Au Portugal, le nouveau congé de paternité a également connu un succès croissant : de 12 980 bénéficiaires en 2000, il est passé à 30 877 en 2002, soit une hausse de 130 % en deux ans. En Finlande, 2/3 des pères prennent un congé de paternité pour une durée moyenne de 15 jours en 2001 (pour un maximum de 3 semaines). En France, le gouvernement prévoyait que 40 % des pères éligibles prendraient

le congé de paternité après la décision de l'allonger de 3 jours à 2 semaines en 2002. Le succès immédiat a été bien supérieur puisque, dès la première année, ils étaient environ les deux tiers à en profiter. Aux Pays-Bas, selon une étude de 2002, le congé de paternité rémunéré de deux jours était pris virtuellement par tous les pères éligibles. En Slovénie, plus de 90 % des pères prennent le congé de paternité rémunéré intégralement pour un nombre moyen de 8 jours environ (sur 15 jours rémunérés au maximum).

Ce constat établi sur les congés de paternité vaut pour les congés parentaux. Des congés parentaux bien rémunérés en proportion du salaire constituent une condition nécessaire pour que les pères en prennent une partie comme on peut le constater dans les pays nordiques. Enfin, le bon niveau de rémunération est aussi à l'origine de l'usage des congés par les pères salariés aux Pays-Bas relativement assez proche des salariées dans les secteurs où il est rémunéré (respectivement 44 et 69 %). Dans les secteurs où le congé n'est pas rémunéré, la participation des pères est beaucoup plus faible relativement aux mères (respectivement 7 et 20 %).

## **2.2. Le congé parental, une affaire quasi exclusive des femmes**

En Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Hongrie, au Luxembourg et en Slovaquie où les congés parentaux sont faiblement rémunérés sous la forme d'un montant forfaitaire limité ou d'un faible pourcentage, ils sont cantonnés – comme on le présumait – aux femmes (tableau 1). C'est dans ce pays où le monopole par les femmes sur ces congés conduit à la ségrégation la plus marquée qu'ils peuvent de fait être considérés comme des congés maternels. En Hongrie, 98 % des parents en congé parental sont des mères, en Belgique, 91 % des salariés de moins de 50 ans ayant bénéficié en 2002 d'une interruption de carrière rémunérée (pas forcément pour élever un enfant) étaient des femmes et en France, environ 98 % des personnes bénéficiant de la prestation versée à l'occasion d'un congé parental sont des femmes. En France, environ une femme éligible sur 3 bénéficierait de la prestation contre environ un homme éligible sur 100. En raison du montant forfaitaire de la prestation, il s'avère que les mères ayant de faibles salaires, de mauvaises conditions de travail et des perspectives difficiles sont sur-représentées parmi les bénéficiaires (Marc, 2004 ; Méda, Wierink, Simon, 2003). Si le recours par les femmes éligibles est globalement plus faible en France que, par exemple, en Allemagne ou en Autriche, où plus de 9 femmes sur 10 prennent un congé parental à la suite d'une naissance, cela s'explique par le fait qu'un tel congé n'existe pas au premier enfant en France et par un contexte plus favorable à la poursuite de l'activité.



Tableau 1. Quelques données sur l'utilisation des congés par les parents									
	Congé parental						Congé de paternité		
	Taux de recours par les mères	Taux de recours par les pères	Taux de féminisation (en % des utilisateurs)	Taux de féminisation (en % du temps de congé utilisé)	Durée moyenne mère (semaine)	Durée moyenne père (semaine)	Taux de recours	Taux de recours	Taux de recours
Grèce	Très faible (sauf secteur public)	Presque nul	> 99						
Portugal									
Pays-Bas	40 (1995, 1998) 69 si payés (1998) 20 si non payés (1998)	9 (1995) 13 (1998) 44 si payés (1998) 7 si non payés (1998)	64 (1993) 57 (1998)				95-100		
Irlande	40 (2001)	5 (2001)	84 (2003)						
Royaume Uni	Très faible	Très faible					63 (2003)		
Italie			99.1 (1998)						
Luxembourg			93.7 (1999) 90 (2001)						
Belgique			86 (1995, 1998) interruption de carrière rémunérée <sup>3</sup>				40.4 (1985) 58.2 (1995)		
Autriche	90 (1997) 95 (2001)	1 (1997) 2 (2001) 2.2 (2003)	99						
Allemagne	96 (1995) 90-92 (2001)	2 (1995) 1 (1998) 2.1 (2001)	98 (1995, 1998)						
Hongrie									
Pologne			98 (2003)						
									■ ■ ■ ■

	Congé parental							Congé de paternité	
	Taux de recours par les mères	Taux de recours par les pères	Taux de féminisation (en % des utilisateurs)	Taux de féminisation (en % du temps de congé utilisé)	Durée moyenne mère (semaine)	Durée moyenne père (semaine)	Taux de recours	Taux de recours	
Slovaquie			<b>99.5</b>						
France	Environ 1 femme éligible sur 3	Environ 1 homme éligible sur 100	<b>98</b>						65 (2003)
Espagne			99.8 (1998) 97.9 (2003)						
Slovénie			99.5 (1994-1997) 99 (2001) <b>98.5</b> (2003)						<b>90</b> (2002)
Danemark	93 (1997) <b>95-100 *</b>	10 (1997) <b>5</b> (2002)	70 (1990) <sup>5</sup> 69 (1995) <sup>5</sup> 65 (2001) <sup>5</sup> <b>93</b> (1998)	96 (1990) <sup>5</sup> 94 (2001) <sup>5</sup>	31 (1993-1996) <b>25,1</b> (2002)	1,3 (1993-1996) <b>2,6</b> (2002)		<b>59</b> (1993-1998)	
Finlande	99 (1997) <b>100 *</b>	2 (1997) <b>2</b> (2002)	73 (1995) <sup>5</sup> 69 (2001) <sup>5</sup> <b>&gt; 95</b> (1995)	98 (1990) <sup>5</sup> 96 (1995) <sup>5</sup> <b>96</b> (2001) <sup>5</sup>				64 (1995) <b>66</b> (2002)	
Suède	90 (1997) <b>95-100 *</b>	73 (1993-1998) <b>78</b> (1997)	74 (1990) <sup>5</sup> 71 (1995) <sup>5</sup> 60 (2001) <sup>5</sup> <b>55</b> (1997)	92 (1990) <sup>5</sup> 90 (1995) <sup>5</sup> <b>84</b> (2002) <sup>5</sup>	42 (1993-1998) <sup>2</sup> <b>40</b> (2000)	4 (1993-1998) <sup>2</sup> <b>5-6</b> (2000)		75 (1993-1998) <sup>2</sup> 75 (1999) <b>73</b> (2000)	
Norvège	<b>94</b> (1997)	<b>85</b> (2001) <sup>4</sup>	99 (1990) <sup>5</sup> 75 (1995) <sup>5</sup> 69 (2001) <sup>5</sup> <b>53</b> (2001) <sup>4</sup>	> 99 (1990) <sup>5</sup> 94 (1995) <sup>5</sup> <b>92</b> (2001) <sup>5</sup>				<b>85</b> (2001) <sup>2</sup>	

**En gras**, année ou période la plus récente ; \* Des mères employées uniquement ; 1. Années 1993-1996 au Danemark ; 1993-1998 en Suède ; 2. Taux congé parental et paternité confondus ; 3. 91 % en 2002 pour les personnes de moins de 50 ans ; 4. Chiffre difficilement comparable avec les autres pays en l'absence de congé de paternité, de fait intégré à travers le congé parental et notamment le quota de 4 semaines réservées aux pères. 13,5 % des pères prennent plus de ces 4 semaines en 2001 ; 5. Taux congés parental, maternité et de paternité confondus.

Sources : Math, Meiland (2004) (questionnaires EIRO) ; Hall (1998) ; European Commission (1998a, 1998b) ; OECD (2002, 2003) ; Stancanelli (2003) ; Pykkänen, Smith (2004) ; NOSOSCO (2003).

En Hongrie et en Slovaquie, les très rares pères – 0,5 % des bénéficiaires – sont dans des situations particulières, eux-mêmes au chômage avec une conjointe disposant d'un emploi permanent. En Allemagne, si 90 % à 92 % des naissances sont suivies de congés parentaux, ce sont quasi exclusivement les mères qui sont concernées puisque les pères ne représentent que 2,1 % (en 2001). Les deux tiers des femmes ayant pris un congé parental après la réforme de 1992 étaient en emploi avant la naissance de leur enfant. La plupart des femmes de la partie Est de l'Allemagne a pris 1 à 2 ans de congé alors que les femmes de la partie Ouest ont pris de 2 à 3 ans. De la même façon, le congé parental est pris massivement par les mères en Autriche : environ 2 % des pères sont en congé parental en 2003, un pourcentage en légère baisse par rapport à la situation avant la réforme de 2002. En Slovénie, 5,6 % des employés et 28 % des employées ont pris un congé en 1995 pour un membre de famille malade. Les pères représentaient entre 1994 et 1997 environ 0,5 % des bénéficiaires de la prestation reçue lors d'un congé parental. En 2002, avant la réforme, les pères représentaient moins de 1 % des personnes en congé parental. La réforme entrée en vigueur en 2003 semble avoir eu des effets. Sur les premiers mois de l'année 2003, la part des pères éligibles en congé parental se monte à 1,5 %. Les congés sont aussi une affaire de mères en Espagne où, en 2003, elles représentent 97,9 % des actifs en congé pour raison familiales. Seul le Luxembourg présente des statistiques sur la prise du congé parental par les hommes plus élevées. Les hommes représentaient en 2001 environ 10 % des personnes bénéficiant d'un congé parental. Le fait que le congé soit rémunéré de façon forfaitaire mais pour un niveau relativement élevé (1 693 euros par mois en 2003) permet probablement à davantage d'hommes de se voir garantir une compensation de leur perte de salaire.

### **2.3. Des durées longues renforcent les risques de spécialisation**

C'est dans les pays où la féminisation des congés est très forte – où leur rémunération est faible et où leur durée est longue – que semblent davantage signalés des problèmes en matière de retour sur le marché du travail. Dans cette configuration, les congés aux parents semblent plutôt jouer à l'encontre de l'égalité entre hommes et femmes.

En Allemagne, seulement 6 femmes sur 10 dans la partie Ouest et 3 sur 4 dans la partie Est qui ont eu un premier enfant après la réforme de 1992 et qui étaient employées ont retrouvé leur emploi après le congé parental ayant suivi la naissance de leur enfant. Mais les femmes doivent, davantage qu'auparavant, prendre un travail à temps partiel, en particulier dans la partie Ouest où les modes de garde sont moins développés. En dépit du droit à la réintégration après un congé parental, une forte proportion de femmes se

retrouve toutefois au chômage après la période de congé : 1 salariée sur 6 avant la naissance était au chômage 3 ans après (21 % à l'Est contre 16 % à l'Ouest). Les femmes de la partie Est ont été confrontées au problème de la disparition des entreprises dans lesquelles elles travaillaient, ce qui explique que beaucoup soient devenues chômeuses.

En Autriche, deux études montrent que le système d'incitation favorise un plus grand retrait des jeunes mères du marché du travail, avec des retours plus difficiles sur le marché du travail qu'auparavant. Une étude menée en 2003 montre que le nombre de mères retournant sur le marché du travail avant que l'enfant n'atteigne ses 27 mois est tombé de 54 à 33 % entre la mi 2000 et la mi 2002. Une étude de l'OCDE montre que 25 % des mères retournent dans leur emploi, 25 % retrouvent un emploi à temps partiel moins bien payé, et environ la moitié ne parvient pas à retourner sur le marché du travail (OECD, 2003).

En France, les femmes semblent également éprouver des difficultés après une longue interruption d'activité (Fagnani, 1995, 1996). La réforme de 1994 étendant le bénéfice de la prestation (allocation parentale d'éducation) aux parents de deux enfants a conduit un nombre plus important de mères de deux enfants à se retirer du marché du travail après la naissance du second enfant (Afsa, 1998 ; Bonnet, Labbé, 1999). Une étude montre qu'avant de prendre le congé et de recevoir la prestation, 76 % des mères bénéficiaires avaient un emploi, mais qu'elles n'étaient plus que 51 % après le congé (Simon, 1999). Les effets les plus négatifs seraient pour les femmes qui avaient déjà des difficultés sur le marché du travail avant de se mettre en congé (emploi précaire, bas salaire, chômage). Les effets négatifs de l'éloignement du marché du travail se poseraient surtout pour les mères enchaînant un ou plusieurs congés parentaux (Simon, 1999 ; Piketty, 2003). De ce point de vue, le dispositif français, au moins jusque fin 2003, se distinguait radicalement des dispositifs allemands ou autrichiens accessibles dès le premier enfant. En outre, si la prestation française ressemble aux prestations allemandes ou autrichiennes, elle n'en a pas du tout la logique (Fagnani, 1994). Son usage – beaucoup moins de mères françaises l'utilisent – mais aussi sa signification et ses effets ne sont pas les mêmes. Cette prestation se situe dans un contexte plus favorable au travail des femmes pour ce qui concerne les modes de garde, les horaires et l'organisation du système scolaire et les valeurs sur les normes éducatives (Fagnani, 2001).

#### **2.4. Norvège et Suède versus Danemark et Finlande : le niveau de rémunération, condition nécessaire mais non suffisante pour juger du caractère égalitariste des congés**

Comme nous en avons fait l'hypothèse au seul vu des dispositifs, les usages des congés entre hommes et femmes se révèlent moins inégalitaires en Suède et en Norvège qu'au Danemark et en Finlande. Si en raison d'une compensation comparativement bonne de la perte de salaire, les congés sont très utilisés dans ces quatre pays, par quasiment toutes les mères éligibles, ils sont aussi utilisés de plus en plus par les pères en Suède et en Norvège.

En Suède, alors que le dispositif légal ne prévoit une rémunération qu'à hauteur de 80 % du salaire jusqu'à un plafond, 92 % des mères qui prennent un congé parental sont intégralement prises en charge (Pykkänen, Smith, 2004). Le nombre de jours pris par les parents suite à une naissance a diminué après la réduction du niveau de rémunération de 90 % au début des années 1990 à 80 % aujourd'hui, ce qui tend à confirmer le rôle joué par le niveau de la rémunération. 73 % des pères ont pris leurs 10 jours de congé paternité en 2000. Pour les années 1993-1998, les pères prenaient dans le cadre des deux congés (paternité et parental) en moyenne 4 semaines quand les mères prenaient environ 40 semaines de congé parental. En 2002, environ 40 % des pères prenaient des congés parentaux pour une durée moyenne d'environ 27 jours. Le recours par les pères y est de plus en plus important depuis le début des années 1990 et notamment depuis l'introduction d'une partie non transférable en 1995. En 2002, 16 % des jours de congés parentaux ont été utilisés par les pères contre 12 % en 2000 et 8 % dix ans plus tôt. Les hommes sont également de plus en plus concernés par les autres formes de congés. En 2000, les hommes représentaient ainsi 40,2 % des personnes ayant pris un congé temporaire rémunéré pour enfants malades (60 jours par an sont autorisés). La part des jours attribués au titre de ce congé pour enfant malade qui va aux pères est passée de 36 % en 2000 à 43 % en 2002.

Les explications de cette participation accrue des pères suédois au congé parental et aux autres formes de congés sont à mettre probablement au crédit des diverses réformes entreprises, en particulier à l'instauration en 1995 d'un mois du congé parental rémunéré rendu non transférable à l'autre parent, étendu à 2 mois en 2002, ainsi qu'à la très grande souplesse du dispositif (Palme *et alii*, 2003). Au moment de l'introduction du mois non transférable en janvier 1995, la part des pères ne prenant aucun jour de congé a subitement diminué de 54 % à 18 % et la part de ceux prenant environ un mois est passé de 9 à 47 %, et ce en dépit de la baisse, au même moment, du niveau rémunération de 90 % à 80 % du salaire (Ekberg, Eriksson, Friebel,

2004). Ces changements semblent surtout avoir enclenché une dynamique puisque la part des congés prise par les pères ne cesse d'augmenter.

En Norvège, le quota de 4 semaines réservé aux pères introduit en 1993 a eu des effets importants. Avant son instauration, seuls 1 à 2 % des pères prenaient des congés. Ils étaient 70 % en 1995. Ce changement a également entraîné une dynamique dans ce pays puisque 78 % des pères éligibles l'utilisaient en 1998 (OCDE, 2001) et 85 % en 2001. Et 13,5 % des pères utilisaient davantage que ces 4 semaines, c'est-à-dire qu'ils prenaient une partie du congé parental à partager entre les deux parents. Une étude menée en 2003 montre enfin que la proportion de pères qui ne prennent aucune sorte de congé est seulement de 8 %. Le pourcentage de pères qui prennent un congé parental est plus haut parmi les hommes qui ont un bon niveau de qualification dans des emplois de cols blancs et dans le secteur public. Les congés ne concernent donc pas, à la grande différence des pays où le congé est non ou mal rémunéré et de fait confiné aux femmes, les parents ayant les positions les plus basses sur le marché du travail. En Norvège, la majeure partie des congés parentaux reste toutefois toujours utilisée par les mères, en raison notamment des différences salariales entre hommes et femmes, mais aussi des réticences exprimées par les employeurs.

Au Danemark, quatre pères sur dix ne prennent aucune forme de congé – à comparer à environ deux sur dix en Suède et un sur dix en Norvège. En outre, seuls 5 % des pères prennent le congé parental pour une durée en moyenne de 2,6 semaines en 2002 contre 25,1 semaines en moyenne pour les femmes.

En Finlande, les congés parentaux restent également avant tout une affaire de femmes puisque seuls 2 % des pères en sont bénéficiaires, même si deux tiers des pères utilisent le congé de paternité. Ces chiffres sont toutefois antérieurs à la récente réforme offrant une incitation sous la forme d'un congé de paternité de 2 semaines supplémentaires – en plus des 3 premières semaines – lorsque le père prend une partie du congé parental.

La comparaison de l'utilisation des congés dans les quatre pays nordiques tend à confirmer la conclusion élaborée à partir des seules caractéristiques des congés, en particulier la distinction entre la Suède et la Norvège d'un côté et le Danemark et la Finlande de l'autre. Cette comparaison souligne l'importance des caractéristiques des congés. Le niveau de rémunération joue un rôle central, mais il n'est pas le seul. Le degré de flexibilité dans le temps et entre parents, ainsi que des incitations sous la forme d'un quota réservé à chacun des parents jouent un rôle décisif. La mise en place d'une partie non transférable du congé en Suède et en Norvège a constitué une forte incitation à la modification des comportements. Des simulations effec-

tuées à partir de données individuelles sur le Danemark et la Suède montrent qu'une réforme consistant à augmenter le quota de jours de congés réservés aux pères conduit au sein des couples à une diminution des jours utilisés par les mères et à un meilleur partage des congés (Pylkkänen, Smith, 2004). Ce résultat est confirmé par ce qui s'est passé lors de l'introduction du mois du père en Suède en 1995. Une étude a ainsi comparé ce qui s'est passé pour les parents ayant eu une naissance durant les deux dernières semaines de 1994 – non concernés par la réforme – avec ceux ayant eu un enfant lors des deux premières semaines de 1995. La durée moyenne du congé parental pris par les pères a subitement augmenté de 15 jours, passant en moyenne de 29 à 44 jours, tandis que le nombre pris par les mères a diminué de 324 à 299 jours (Ekberg, Eriksson, Friebel, 2004). Cette évolution s'inscrit plus généralement dans une politique volontariste plus globale visant à l'égalité entre les genres en agissant aussi sur les mentalités et les représentations. A cet égard, la création du mois pour le père en Suède semble avoir eu un effet de signal sur l'ensemble des acteurs de la société, parmi lesquels les employeurs, et a rendu la prise du congé moins stigmatisante pour les pères.

### **2.5. Le rôle des autres éléments de contexte**

Les caractéristiques des congés n'expliquent pas tout. Dans chaque pays, d'autres facteurs interviennent. Dans le cadre de ce travail, nous ne mentionnons que les facteurs qui interagissent avec ces congés et qui ont été relevés dans les réponses au questionnaire pour l'étude EIRO (Math, Meilland, 2004).

Dès lors que la perte de salaire n'est pas compensée, les inégalités salariales renforcent l'usage quasi exclusif des congés par les mères. L'insuffisance de modes de garde accessibles et flexibles incitent voire contraignent aussi à un recours plus fort, des mères d'abord, aux congés parentaux. Dans certains pays comme l'Autriche, l'Allemagne ou la Hongrie, l'interruption ou la réduction d'activité durant d'assez longues périodes s'avèrent inévitables pour les mères pour cette raison. L'existence de modes de garde alternatifs à la garde par le parent dans le cadre d'un congé est donc une condition nécessaire pour éviter que les congés n'entérinent et n'accroissent les inégalités entre pères et mères (Périvier, 2004a).

Le modèle traditionnel d'organisation de la famille et les normes dominantes dans le monde du travail expliquent aussi un usage très différencié des congés entre hommes et femmes. L'organisation familiale constitue la principale pierre d'achoppement à une plus grande implication des hommes dans la vie familiale par exemple dans des pays comme la Hongrie, la Slovaquie ou l'Espagne. Les soins aux enfants sont toujours considérés comme la tâche des femmes, quand les hommes sont avant tout assignés à leur acti-

tivité professionnelle. Le partage de la garde des enfants est loin d'être pratiqué et socialement accepté. Les mesures comme les congés parentaux, formellement neutres au regard du genre, se heurtent encore trop souvent à la culture patriarcale dominante. En France, une étude a noté que la cause du non recours au congé de paternité par certains pères provient de leur désapprobation face à l'idée de s'arrêter de travailler pour élever leur propre enfant, schéma trop éloigné de leur représentation traditionnelle et de leurs valeurs quant à la place des pères et des mères dans l'éducation des enfants (Chauffaut, David, Vallet, 2003).

Les valeurs au regard des modes d'organisation de la famille et les valeurs dominantes dans le monde du travail se renforcent les unes les autres et constituent un frein à l'implication des pères. Les employeurs ne l'attendent pas de leurs salariés masculins et l'acceptent difficilement. Cette attitude renforce en retour les craintes des salariés à utiliser ces congés. Il en va ainsi aux Pays-Bas où il est reporté que les hommes ne prennent pas facilement un congé par peur pour leur position dans l'entreprise et leur carrière. En Irlande, les personnes occupant des postes élevés peuvent difficilement réduire ou interrompre leur activité, indépendamment des aspects financiers, en raison des normes qui s'imposent à elles dans le monde du travail. Le recours au congé par les pères est souvent plus élevé dans le secteur public car la garantie d'un retour dans l'emploi y est généralement plus grande, et inversement, il est plus faible pour les salariés ayant un emploi moins pérenne (contrat à durée déterminée). En France, les non recours au congé de paternité sont principalement dus à des contraintes professionnelles : contraintes financières ; charge de travail trop importante spécialement dans les petites entreprises pas très flexibles et les grosses structures ; peur des réactions de l'employeur notamment dans le cas des salariés en situation précaire (intérim, contrat à durée déterminée).

L'utilisation des congés quasi-exclusivement par les mères présente en retour le risque de renforcer les pratiques discriminatoires contre les femmes sur le marché du travail. Dans plusieurs pays, des études indiquent que beaucoup d'employeurs considèrent qu'employer une jeune femme susceptible d'avoir un congé maternité ou parental est perçu comme un plus grand risque qu'employer un homme ou encore une femme avec des enfants déjà élevés. Les craintes des salariées à prendre un congé en raison des possibles implications personnelles sont d'ailleurs souvent justifiées par les conséquences négatives qu'endurent effectivement les mères ayant pris un congé, comme la difficulté dans de nombreux pays à retrouver un emploi équivalent ou encore des carrières ralenties. Les congés peuvent aussi avoir des conséquences directes négatives en matière de droits à pension de retraite comme au Danemark et en Pologne.



## Conclusion

Il existe une très grande diversité des configurations nationales en Europe en matière de congés offerts aux parents. La comparaison de ces dispositifs permet globalement de retrouver les groupes de pays dégagés par les analyses systémiques des systèmes sociaux. Cependant, parmi les pays nordiques, les trajectoires empruntées par la Suède et la Norvège se distinguent nettement de celles du Danemark et de la Finlande. En définitive, dans tous les pays à l'exception de la Suède et de la Norvège, les congés sont de fait destinés aux mères.

La comparaison confirme que le succès des congés et leurs effets différenciés sur les femmes et les hommes dépendent en partie des caractéristiques propres de ces dispositifs : niveau de rémunération, durée, flexibilité et possibilités de partage entre parents. La façon dont on conçoit et réforme les congés – et donc la volonté politique – comptent. En conséquence, les effets négatifs des congés au regard de l'égalité entre femmes et hommes ne sont pas inéluctables. Des évolutions vers des dispositifs moins inégalitaires dans lesquels les congés ne resteraient pas uniquement un ghetto pour les femmes semblent donc possibles comme tendent à le montrer les évolutions récentes en Suède et en Norvège. Toutefois, la situation dans les autres pays montre que ce n'est pas facile et que de nombreuses conditions doivent être remplies simultanément. Une rémunération compensant intégralement la perte de salaire apparaît à cet égard comme une condition absolument nécessaire mais non suffisante. Les congés doivent aussi pouvoir être pris de manière souple et offrir de réelles incitations à un partage entre parents. À l'inverse des congés trop longs ont des effets négatifs renforcés au regard des inégalités entre femmes et hommes.

Si la situation actuelle n'est ni inéluctable, ni immuable, si les systèmes de congé peuvent être améliorés, il serait naïf de penser qu'il suffirait par exemple de transposer en France les dispositifs suédois ou norvégiens. Les systèmes de congés n'agissent pas isolément sur l'activité féminine et le partage des rôles et des places assignés aux femmes et aux hommes. Ils ne sont qu'un élément parmi de nombreux autres facteurs de contexte institutionnels et culturels qui permettent aux parents de desserrer, ou non, les contraintes qu'impliquent les responsabilités familiales, contraintes matérielles, de temps mais aussi d'ordre moral. Un élément central semble être l'existence de modes de garde facilement accessibles (Pérvier, 2004a). D'autres facteurs jouent un rôle comme la réduction des inégalités salariales, la possibilité d'aménagement des postes, des horaires et des temps de travail, ainsi que les valeurs dominantes dans la société sur la place des hommes et des femmes dans les sphères privées et professionnelles.

Les congés s'encastrent donc dans l'ensemble des autres dispositifs institutionnels et s'inscrivent dans un univers culturel et idéologique plus ou moins favorable à la participation économique marchande des mères de jeunes enfants et à l'égalité entre femmes et hommes dans la société et au sein du couple. Mais ces politiques sont elles-mêmes l'expression de systèmes de valeurs en ce qui concerne les rôles et places des femmes et des hommes sur le marché du travail et en matière de tâches domestiques et parentales. L'ensemble fait système dans le cadre d'une cohérence sociétale qui résulte elle-même d'une trajectoire nationale propre. Il n'est pas aisé de bifurquer radicalement du chemin de dépendance dans lequel un pays est engagé. Les changements opérés en Suède et en Norvège, par exemple par l'introduction dans les années 1990 d'un quota du congé réservé à chacun des parents et rendu financièrement très attractif, n'ont pas constitué une révolution : les inégalités entre femmes et hommes restent très importantes dans ces deux pays. Les réformes n'en ont pas moins eu des effets sur les représentations et semblent faciliter et accompagner des changements de comportements.

**Références bibliographiques :**

- Afsa C. (1998), « L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique pour l'emploi », *Insee première*, n°569.
- Bihl A., Pfefferkorn R. (2000), « Hommes-femmes, l'introuvable égalité », *Recherches et prévisions*, n°61.
- Bihl A., Pfefferkorn R. (2002), *Hommes/Femmes, l'introuvable égalité*, 2<sup>ème</sup> édition, Les Editions de l'Atelier.
- Bonnet C., Labbé M. (1999), « L'activité des femmes après la naissance du deuxième enfant : l'allocation parentale d'éducation a-t-elle un effet incitatif au retrait du marché du travail ? », *Recherches et prévisions*, n°59.
- Bruning G., Plantenga J. (1999), « Parental Leave and Equal Opportunities: Experiences in Eight European Countries », *Journal of European Social Policy*, vol 9, n°3.
- Chauffaut D., David E., Vallet M. (2003), *Les débuts du congé paternité. Vécu et représentations*, Document de travail, n°29, série Etudes, DREES, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.
- Chaupain-Guillot S., Guillot O., Jankeliowitch-Laval E. (2004), « Les choix d'activité des mères ayant de jeunes enfants à charge : une comparaison européenne », in Girard D., *Famille et solidarités*, Actes des 24<sup>èmes</sup> journées de l'Association d'économie sociale, L'Harmattan.
- Commission européenne (1999), *Rapport sur la transposition de la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail*, 15 mars, COM(1999) 100 final.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/news/preg-fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/news/preg-fr.pdf)
- Commission européenne (2003), *Rapport sur la transposition de la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES*, 19 juin, COM(2003) 358 final.  
[Http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/documents/com2003358\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/documents/com2003358_fr.pdf)
- Deven F., Moss. P. (2002), « Le congé parental : pour ou contre l'égalité des sexes ? », *Informations sociales*, n°102.
- Ekberg J., Eriksson R., Friebel G. (2004), *Sharing Responsibility? Short- and Long-Term Effects of Sweden's « Daddy-Month » Reform*, Working Paper, Swedish Institute for Social Institute (SOFI), Stockholm University, n°3.
- European Commission (1998a), *Care in Europe*, Joint Report of The « Gender and Employment » and The « Gender and Law » Groups of Experts, Employment & Social Affairs.
- European Commission (1998b), *Men within Family and Work*, Employment & Social Affairs, European Network, Family and Work, n°2.

- Fagnani J. (1994), « L'allocation parentale d'éducation en France et en Allemagne, une prestation, deux logiques », *Recherches et prévisions*, n°36, juin.
- Fagnani J. (1995), « L'allocation parentale d'éducation : effets pervers et ambiguïtés d'une prestation », *Droit social*, n°3.
- Fagnani J. (1996), « Retravailler après une longue interruption : le cas des mères ayant bénéficié de l'APE », *Revue française des affaires sociales*, n°3.
- Fagnani J. (2000), *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes*, Bayard, Paris.
- Fagnani J. (2001), « Les Françaises font toujours plus d'enfants que les Allemandes de l'Ouest : une esquisse d'interprétation », *Recherches et prévisions*, n°64.
- Hall M. (1998), *The EU Parental Leave Agreement and Directive: Implications for National Law and Practice*, Comparative Study, European Industrial Relations Observatory, EIRO, <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/01/Study>
- Marc C. (2004), « L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE », *Recherches et prévisions*, n°75, mars.
- Martiskainen de Koenigswarter H. (2004), *Politiques de la paternité en Finlande, un miroir pour la France*, Communication présentée au premier congrès de l'Association française de sociologie (AFS), Villetaneuse, 24-27 février.
- Math A., Meilland C. (2004), *Congés pour raisons familiales et négociation collective*, Document de travail, IRES, n°04.03, février 2004 (*Family-Related Leave and Industrial Relations*, étude réalisée pour l'Observatoire européen des relations industrielles, septembre, [www.eiro.eurofound.ie/2004/03/study/index\\_2.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2004/03/study/index_2.html), et résumée dans *Eiroserver* n°6.04, novembre 2004, <http://www.eiro.eurofound.ie/pdf/eo04-6.pdf>).
- Méda D., Wierink M., Simon M.O. (2003), « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant ? », *Premières synthèses*, n°29.2, DARES, ministère du Travail.
- Meilland C. (2001), « Danemark. L'égalité hommes-femmes sur le marché du travail mise à mal par les congés parentaux », *Chronique internationale de l'IRES*, n°71.
- Merz M. (2004), *Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave*, Discussion Paper, IZA, n° 1288, September.
- Moss P., Deven F. (eds) (1999), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, The Hague/Brussels, NIDI/CBGS Publications, vol. 35.
- NOSOSCO (2003), *Social Protection in Nordic Countries 2001*, <http://www.nom-nos.dk/nososco.htm>
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis. Education et structures d'accueil*.

- OECD (2002), *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Volume 1: Australia, Denmark and the Netherlands.*
- OECD (2003), *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Volume 1: Austria, Ireland and Japan.*
- Palme J. et alii (2003), *A Welfare Balance Sheet for The 1990s. Final Report of The Swedish Welfare Commission*, supplement to *Scandinavian Journal of Public Health*, August, 143 pages.
- Périvier H. (2004a), « Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe », *Revue de l'OFCE*, n°90.
- Périvier H. (2004b), « Débat sur le congé parental : emploi des femmes et charges familiales. Repenser le congé parental en France à la lumière des expériences étrangères », *Revue de l'OFCE*, n°90.
- Piketty T. (2003), *L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité, 1982-2002*, Working Paper, CEPREMAP, n°9.
- Pykkänen E., Smith N. (2003), *Career Interruptions Due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden*, Working Paper 1, OECD Social, Employment and Migration.
- Pykkänen E., Smith N. (2004), *The Impact of Family-Friendly Policies in Denmark and Sweden on Mothers' Career Interruptions Due to Childbirth*, Discussion Paper, IZA, n°1050.
- Silvera R. (2002), *Articuler vie familiale et vie professionnelle en Europe : un enjeu pour l'égalité*, étude réalisée pour le Service des droits des femmes, La Documentation française.
- Simon M.O. (1999), « L'allocation parentale d'éducation : une parenthèse de trois ans... ou plus », *Consommation et modes de vie*, n°136, CREDOC.
- Stancanelli E. (2003), *Do Fathers Care ?*, Document de travail, OFCE, n°8, December.