

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	5
1. La politique familiale en Suède	6
1.1. La politique familiale et ses origines	6
1.1.1. La politique de maternité.....	6
1.1.2 Les Myrdal et la question de la population.....	8
1.1.3. Les commissions de la population et les premières lois votées	11
1.1.4. Les années 50 et 60.....	14
1.2. La politique familiale depuis les années 1970.....	16
1.2.1 L'allocation pour enfant.....	16
1.2.2 La fiscalité	17
1.2.3 L'accueil de l'enfance.....	19
1.2.4 Les familles monoparentales	21
1.2.5 L'économie des familles et les prestations familiales	22
Conclusion	24
2. L'assurance parentale	25
2.1 Contenu initial de l'assurance parentale	25
2.2. L'assurance parentale pendant les années 1980.....	29
2.3. L'assurance parentale dans les années 1990.....	31
2.4 L'assurance parentale aujourd'hui et les possibilités d'utilisation	33
2.5 L'utilisation du congé parental en chiffres	35
Conclusion	45
3. Discussions, enjeux politiques et débats actuels	45
3.1. Débats politiques actuels	46
3.2. L'égalité des sexes et l'assurance parentale.....	49
3.3. Les explications de l'inégal partage du congé parental	51
3.4. Les limites de l'assurance parentale : incompatibilité entre l'intérêt de l'enfant et égalité des sexes ?	53
3.5. Les objectifs de la politique familiale	57
Bibliographie	61

AVANT-PROPOS

Au moment où, en France, des mesures sociales et juridiques sont adoptées pour revaloriser le rôle du père, et où la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle est inscrite en bonne place sur l'agenda politique, ce dossier d'étude montre les performances mais aussi les limites de l'expérience suédoise, si souvent citée en exemple.

Un dossier de synthèse sur l'histoire de la politique familiale suédoise...

Le rapport de Sara Brachet, doctorante à Paris X et chargée d'études à l'INED, retrace l'histoire de la politique familiale en Suède depuis son origine. L'analyse est particulièrement consacrée à l'assurance parentale, c'est-à-dire au congé parental d'éducation à la suédoise. La politique familiale suédoise, et notamment le congé parental, ayant été largement étudiés par ailleurs¹, ce dossier se présente comme une synthèse historique et problématique très bien documentée, et fort intéressante et instructive à titre comparatif.

La première partie retrace tout d'abord l'origine de la question familiale en Suède entre les deux guerres. Quatre facteurs favorisent le débat à partir des années trente : une idéologie malthusienne et eugéniste ancienne et prégnante aussi bien chez les conservateurs que dans les mouvements progressistes, l'existence d'un courant féministe vigoureux et précoce intégré aux partis politiques, un consensus sur la politique de « *welfare* » porté par les gouvernements successifs, et un indice conjoncturel de fécondité inférieur à deux enfants par femme dès 1930, qui conduit à adopter une politique sociale en direction des mères.

Cette configuration d'origine signe les bases de l'originalité de la politique familiale suédoise en Europe. Un certain nombre de mesures sont ainsi prises dans les années trente pour soutenir la famille et l'emploi féminin (allocation de logement et prêts à la construction sous condition de revenu, déductions fiscales pour enfant à charge, gratuité des soins maternité, congés de maternité, interdiction de licencier une femme après son mariage ou une naissance). En 1917, avait déjà été mis en place un système d'avance sur pension alimentaire pour les mères isolées, adopté pour lutter contre le fléau des abandons d'enfants, très fréquents en Suède au XIX^{ème} siècle.

L'après-guerre voit la création d'une allocation universelle visant à compenser les charges d'enfant, égale quels que soient le rang et le nombre d'enfant(s), ainsi que la création de prestations en espèces pendant le congé maternité.

Dès les années soixante les débats et les réflexions politiques menés sur la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle frappent par leur actualité. La problématique est posée en des termes qui, en France, n'ont fait que récemment leur apparition, notamment la reconnaissance égale de leurs rôles de parents et de travailleurs pour tous les individus. La question de la garde des enfants devient alors cruciale, et les positions sont très contrastées. Toutefois, l'égalité des sexes et l'inclusion des hommes dans la problématique de la conciliation vie familiale-vie professionnelle deviennent, dès la fin des années soixante, des principes non contestés d'action pour les politiques publiques de l'emploi et de la famille.

1 Au titre des autres contributions sur ces thèmes, signalons Morel N., *Politique sociale et égalité entre les sexes en Suède*, à paraître dans *Recherches et Prévisions*, n° 64, juin 2001.

... mettant l'accent sur le congé parental

En 1973, un consensus est trouvé sur le projet d'assurance parentale (allocation parentale d'éducation) qui voit le jour en 1974. La Suède est le premier pays à mettre en place un tel congé. Parallèlement, le système fiscal est réformé pour permettre l'imposition séparée des couples, dont la forme a pour effet d'encourager l'activité féminine et l'égalité salariale. Les services de garde préscolaire et extra-scolaire sont améliorés et développés à partir des années soixante-dix, la participation financière des parents tenant compte de leurs revenus. En 1982, les allocations familiales sont majorées à partir du troisième enfant.

Le congé parental sous sa forme actuelle comporte 450 jours indemnisés par les caisses d'assurance maladie, dont 360 jours à 80 % du salaire antérieur (plafonné à environ 17 000 francs par mois) et 90 jours à un taux réduit d'environ 45 francs par jour. Depuis 1995, 30 jours sont réservés à chacun des parents et non transférables. Les autres jours peuvent être utilisés par l'un ou l'autre des parents. Notons qu'il a été récemment proposé que ce "mois du papa" soit doublé à partir du 1^{er} janvier 2002.

Les limites de ce système, souvent montré en exemple, sont semble-t-il essentiellement culturelles et financières dans une mesure moindre. Comment faire participer effectivement les pères au congé parental ? Une étude longitudinale portant sur les enfants nés en 1991 montre qu'à l'âge de trente mois, le congé a été partagé par 50 % des hommes. Pour les pères ayant partagé le congé, sa durée moyenne a été de deux mois. Au niveau annuel, seuls 12 % des jours de congés sont effectivement pris par les pères (ce qui représente un tiers des pères chaque année). Toujours est-il que selon les enquêtes Emploi du temps menées en France par l'INSEE, les pères suédois participent nettement plus que les Français aux activités domestiques et parentales². Cette participation des pères suédois ayant augmenté depuis la mise en place des mesures de conciliation vie familiale-vie professionnelle, l'influence positive d'une politique volontariste en ce domaine est avérée.

En Europe, certains Etats ont récemment mis en place ou amélioré les formules de congé parental mixte pour se conformer à la directive européenne de 1996 sur le congé parental, ainsi qu'aux programmes européens sur l'égalité des sexes. Si la plupart sont indemnisés (sauf en Grande-Bretagne où cette question est actuellement débattue, en Irlande et en Grèce), le niveau de l'indemnisation varie considérablement. Or la durée du congé parental, notamment la part de celui-ci prise par les pères, est largement fonction du niveau de remplacement des revenus assuré par l'indemnisation.

Le cas danois illustre les limites de ce type de politique en matière de participation des pères. En 2000, les pères ont pris en moyenne 4 % seulement des 66 semaines auxquelles ils ont droit, soit 2, 2 semaines par père. Le congé paternel est payé à 100 % du salaire pendant... deux semaines. Il serait intéressant de comparer ces situations nationales avec celle de la Norvège. En effet, dans ce pays, le congé parental est indemnisé totalement pendant 52 semaines à 80 % du salaire ou 42 semaines à 100 % du salaire, 4 semaines devant obligatoirement être prises par le père.

En Europe, les salaires des femmes sont inférieurs à ceux des hommes (bien qu'en Suède, cette différence soit moins marquée), et les niveaux d'indemnisation des congés parentaux sont généralement plafonnés soit dès le début du congé, soit après un certain nombre de semaines, ou encore forfaitaires et déconnectés du salaire antérieur. Un tel contexte favorise évidemment la prise de la majeure partie du congé par la mère. L'une des critiques faites d'ailleurs au système suédois, mais que l'on peut appliquer aux systèmes danois et français (moins de 2 % des pères ont bénéficié de l'allocation parentale d'éducation et du congé parental en 1998), est qu'il éloigne trop longtemps les femmes d'un emploi à plein temps permettant un déroulement normal de carrière.

2 Anxo D., Flood L. et Kocoglu Y., *Allocation du temps et partage des tâches en France et en Suède*, DARES, *Premières synthèses*, mars 2001, n° 11.2

Ce système contribuerait plutôt à renforcer les inégalités salariales entre hommes et femmes sur le marché du travail. En retour, cette inégalité salariale encouragerait financièrement les pères à ne pas prendre la totalité des congés auxquels ils ont droit. Cercle vicieux qu'on aurait voulu vertueux...

D'une manière générale, comme dans bien d'autres contextes mais de manière plus limitée en Suède, les politiques publiques n'ont probablement pas suffisamment pris la mesure de l'influence négative de l'organisation du marché du travail et de la culture masculine du travail sur l'égalité des charges parentales et domestiques.

*
* *

Ce dossier d'étude propose un panorama argumenté autour de questions et de politiques souvent citées, sans être toujours bien connues. Ce document vise donc l'information, l'évaluation et la comparaison.

Nadia Kesteman
CNAF - Bureau de la Recherche

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies la politique familiale en Suède fait l'objet de nombreuses recherches de la part de chercheurs suédois et étrangers. Cette politique, dont la mise en place remonte aux années 1930, est étroitement liée au maintien au pouvoir pendant plus de quarante ans du parti social-démocrate. Plus récemment, les changements socio-démographiques, comme le développement de la cohabitation hors mariage, l'essor des naissances hors mariage, la montée des divorces et les modifications du cycle familial, sont autant de phénomènes qui, par leur précocité et leur ampleur, font de la Suède un pays précurseur en matière de transformations sociales. La politique familiale, officiellement dépourvue d'objectifs natalistes, a su s'adapter à l'évolution des mœurs, et s'insère dans un cadre plus large de recherche d'égalité sociale, d'égalité des chances pour tous les enfants et d'égalité entre les sexes, qui caractérise l'action de l'Etat Providence.

Si cette politique familiale suscite un intérêt grandissant parmi les démographes, les politologues et les sociologues de tous horizons c'est qu'elle semble avoir réussi la combinaison problématique d'un réel encouragement à l'activité professionnelle des femmes, se traduisant par des taux d'activité féminine élevés, et d'une prise en compte politique de l'intérêt de l'enfant, se traduisant par un investissement parental considérable qui consiste à prendre entièrement en charge l'éducation de l'enfant pendant au moins la toute première année. C'est l'assurance parentale, avec un congé parental de 15 mois, qui permet aux parents de se consacrer exclusivement à leur enfant pendant le premier temps.

Ce congé parental est donc la mesure de la politique familiale qui contribue le plus à un partage égalitaire des tâches domestiques et éducatives entre les deux parents, mais aussi celle qui encourage le plus l'activité professionnelle des femmes et qui offre le plus de possibilités aux parents d'organiser comme ils le souhaitent la vie quotidienne avec des enfants en bas âge. La durée de ce congé, le niveau de compensation salariale perçue et les multiples choix quant à l'utilisation pratique font du système suédois un dispositif unique au monde. Dans une politique plus globale d'égalité des sexes, l'usage que font les parents de ce congé est devenu un enjeu politique capital et de nombreuses modifications apportées au système d'assurance parentale, ainsi que les campagnes d'information, depuis sa mise en place en 1974, témoignent d'une réelle volonté à repenser et à redéfinir les rôles parentaux.

1. La politique familiale en Suède

1.1. La politique familiale et ses origines

Les origines de la politique familiale suédoise remontent aux années 1930, période riche en débats politiques sur le thème de la population et de la protection sociale. La très faible natalité depuis les années 1920 suscite alors discussions, peurs et polémiques parmi les intellectuels et les personnalités politiques de l'époque, et aboutit, à la fin des années trente, à une série de mesures en faveur des familles, qu'on peut effectivement qualifier de 'politique familiale'. En effet, si ce terme n'est pas encore utilisé – il apparaîtra pour la première fois dans un article d'un quotidien en 1948 – c'est bien à cette époque que la Suède se dote pour la première fois d'un ensemble cohérent de mesures politiques pour remédier à la faible natalité, s'inscrivant dans une politique globale de recherche d'égalité sociale et de lutte contre le chômage. Le plein emploi et le droit au travail sont les principes fondateurs de la politique du bien-être caractérisant le règne du parti social-démocrate³ et la construction du modèle suédois de l'Etat Providence.

Durant le premier tiers du siècle deux concepts bien distincts sont d'usage : la politique de maternité et la politique de population. Si cette dernière domine les débats dans les années 1930, c'est plutôt la politique de maternité qui a le plus inspiré et fait avancer la politique familiale mise en place par la suite. Ainsi, beaucoup de mesures adoptées dans les années 1930 résultent de revendications bien plus anciennes, d'où la nécessité de remonter en amont des années 1930 pour comprendre les caractéristiques et les priorités de la politique familiale d'aujourd'hui.

1.1.1. La politique de maternité

La politique de maternité, dont on peut situer l'origine au début du XX^e siècle, désigne un ensemble de dispositifs visant essentiellement à protéger la femme enceinte, la mère célibataire et ses enfants. Elle témoigne d'une volonté précoce d'aider, mais aussi de contrôler les personnes les plus vulnérables dans la société. Les dispositifs légaux sont toutefois peu nombreux et la politique de maternité est plutôt considérée comme une revendication de femmes. Les mesures qui seront adoptées émanent donc essentiellement des militantes féministes appartenant soit aux partis politiques établis, comme les Sociaux-démocrates, les Libéraux ou La Droite⁴, soit à des mouvements indépendants, parmi lesquels deux associations très influentes : l'Association Nationale pour l'Education Sexuelle et l'Association Nationale des Femmes Libérales (FKR)⁵. Cette dernière est issue du libéralisme social créé par les économistes Knut Wicksell et Karl Staaf dans les années 1880. Selon ces derniers, la question de la population était primordiale et aucune réformes sociale ne pouvait remédier à la pauvreté si la croissance démographique n'était pas freinée. Pour les femmes qui sont actives dans cette association la protection de la maternité doit être intégrée dans une politique de population globale.

L'Association Nationale pour l'Education Sexuelle (le *RFSU* en suédois) est officiellement créée en 1933, mais sa fondatrice, Elise Ottosen-Jensen, parcourt le pays depuis les années 1920 pour donner des conférences sur l'éducation sexuelle aux femmes. L'action de cette association est facilitée par l'approbation gouvernementale et exercera une influence considérable sur les pouvoirs publics⁶.

3 Les sociaux-démocrates ont gouverné, seuls ou en coalition, de 1932 à 1976 (à l'exception de quelques mois en 1936), de 1982 à 1991, et depuis 1994.

4 En Suède, tous les partis politiques ont leur organisation féminine correspondante (ainsi que leur organisation de jeunes) qui veillent à ce que leurs intérêts soient pris en considération dans le programme du parti.

5 *Frisinnade Kvinnors Riksförbund*, en suédois

6 Jean Sutter, " Bilan de la politique néomalthusienne en Suède ", *Population* n° 4, 1960.

Leur revendication principale concerne l'éducation sexuelle à l'école et l'abolition d'une loi, votée en 1910 sous un gouvernement conservateur, interdisant l'information et la vente des moyens contraceptifs.

Ce qui caractérise ces mouvements de femmes, dans le débat de la population, c'est leur position résolument néomalthusienne, en tout cas à partir des années 1920 : l'éducation sexuelle, et tout particulièrement l'information sur les méthodes contraceptives, afin d'éviter les naissances non voulues, ainsi que la protection de la maternité sont les deux questions majeures⁷. Grâce à leurs activités, la société suédoise commence petit à petit à s'imprégner d'idées nouvelles sur l'éducation sexuelle et la limitation des naissances.

De même que dans les pays anglo-saxons, l'eugénisme, très en vogue dans la société suédoise dans le premier tiers du XX^e siècle, est une autre préoccupation présente chez ces mouvements, et l'idée que la "qualité de la population" doit primer sur la quantité fait l'objet d'un large consensus. Pour beaucoup de protagonistes de l'époque le problème de la faible natalité était essentiellement que celle-ci était trop inégalement répartie dans la population, puisque la limitation des naissances était surtout pratiquée dans les couches aisées de la société.

Les activités et les revendications de ces mouvements de femmes jouent un rôle important dans le débat, mais leur influence politique reste limitée jusqu'en 1921, année où les femmes suédoises obtiennent le droit de vote. Cette même année, cinq femmes sont élues au *Riksdag* (le Parlement suédois)⁸ et la question d'une *politique de maternité* est plus clairement remise à l'ordre du jour.

Les conditions sociales et financières de la mère non mariée et ses enfants sont difficiles, alors même que cette situation est très fréquente : à Stockholm, environ un ménage sur trois est constitué d'une mère seule⁹. La réalité est telle que sans toutes les naissances hors mariage la population aurait probablement commencé à diminuer depuis le début du siècle, ce qui, dans un climat de peur générale du déclin démographique, explique une certaine volonté à protéger ces enfants. En 1905, une loi autorise les enfants illégitimes à hériter de leur mère (mais pas encore de leur père) et en 1917 la mère célibataire obtient l'avance sur la pension alimentaire - principe qui existe encore aujourd'hui – c'est-à-dire une somme censée couvrir les besoins alimentaires de l'enfant et que l'Etat payeur réclame ensuite directement du père.

Au même moment, les possibilités de faire des recherches de paternité sont élargies. D'ailleurs, seules les mères qui participent à cette recherche en donnant le nom du géniteur obtiennent l'avance sur la pension alimentaire. La solution au "problème social" que constituent les enfants nés hors mariage est donc de trouver le père et le faire payer. La loi de 1917 renforce aussi le contrôle social des mères célibataires : l'administration communale doit nommer un curateur pour chaque enfant illégitime, dont le rôle est de trouver le père, l'obliger à payer la pension alimentaire, surveiller l'éducation de l'enfant et encourager la mère à allaiter¹⁰. Avec cette même loi, le devoir des parents n'est plus seulement alimentaire, ils doivent aussi assurer l'éducation de l'enfant jusqu'à ses 15 ans.

Les défenseurs d'une politique de maternité se préoccupent également des femmes mariées. Une première loi imposant le repos après l'accouchement pour les femmes salariées de l'industrie est votée en 1900. Il s'agissait alors d'un congé obligatoire de quatre semaines, toutefois sans compensation financière, ce qui indique que l'existence d'un père pourvoyeur était supposée. Ce congé est prolongé à six semaines en 1912. L'idée d'une assurance maternelle, garantissant un revenu de

7 Hjärdis Levin, *Kvinnorna på barrikaden – sexualpolitik och sociala frågor 1923-36*, Stockholm, Carlssons, 1997.

8 Le Riksdag compte à cette époque (et jusqu'en 1970) deux Chambres, la première avec 150 élus et la deuxième avec 230 élus.

9 Ann-Sofie Ohlander, "Det osynliga barnet" Kampen om den socialdemokratiska familjepolitiken", in Misgeld, Molin et Åmark (eds) *Socialdemokratins samhälle*, Tiden, 1988.

10 Elisabeth Elgán, "Les législateurs au secours de la mère célibataire : la solution de la responsabilité individuelle", in E. Elgan et J. Gröndal (éd) *Mother, father and child*, Forskningsrapporter i Socialhistoria och demografisk historie, n° 10, 1990.

remplacement pendant la période suivant l'accouchement, est proposée et défendue dès le début du siècle, notamment par les femmes sociales-démocrates, mais il faudra attendre 1931 pour qu'une telle loi soit votée¹¹.

La possibilité concrète pour la femme, quel que soit son statut matrimonial, d'être mère et de pourvoir aux besoins de son enfant constitue donc une des revendications centrales de la part des militantes féministes. Aujourd'hui celle-ci dépend étroitement de l'offre publique de garde d'enfants, alors qu'avant les années 1930 aucun engagement de l'Etat dans ce domaine n'existe, malgré un besoin indéniable. Ainsi, les enfants dont la mère travaille se trouvent souvent livrés à eux-mêmes, sans surveillance particulière. Quelques initiatives privées de garderies pour les enfants défavorisés existent toutefois depuis le milieu du XIXe siècle, sous forme de crèches d'enfants, gérées par des organisations de femmes travaillant bénévolement, sans formation et sans ressources suffisantes et dans des conditions d'hygiène souvent déplorable¹². Ces activités étaient alors plutôt caritatives et associées à l'assistance publique.

Parallèlement se développe une activité pour les enfants de six ans¹³, appelée "jardins d'enfant", à but purement pédagogique sur le modèle allemand des *kindergarten*¹⁴, mais dont bénéficiaient essentiellement les enfants des couches aisées, et non les enfants dont les parents travaillaient. Cependant, l'idée que la collectivité doit jouer un rôle dans le domaine de la garde publique des enfants commence petit à petit faire son chemin, toujours grâce à ces femmes militantes de divers bords politiques, soucieuses de la situation des enfants et du droit à l'autonomie financière des femmes, qu'elles soient mariées ou non.

Toutefois, le conflit entre les sphères professionnelle et familiale est, au début du XXe siècle, nettement plus tangible pour les mères célibataires, puisqu'on considère encore que le mari doit subvenir aux besoins de son épouse et de ses enfants, le salaire de l'épouse n'étant qu'un salaire d'appoint. Les revendications des mouvements de femmes d'une véritable politique de maternité concernent donc principalement les mères célibataires et leurs enfants.

1.1.2 Les Myrdal et la question de la population

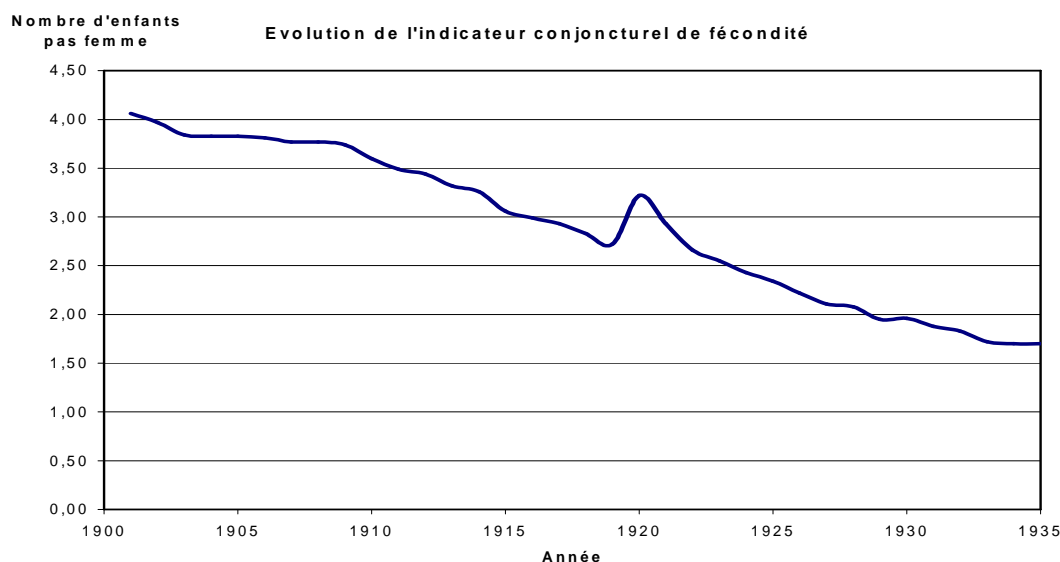
La question de la population devient dans les années 1930 une préoccupation politique sans précédent. Le débat existe, on l'a vu, depuis la fin du XIXe siècle sous la forme d'une opposition traditionnelle entre d'un côté, les néomalthusiens, et de l'autre, les natalistes. La peur de la surpopulation et de la pauvreté, qui, à la fin du XIXe siècle a entraîné d'importantes vagues émigratoires vers les Etats Unis, reste prégnante, mais coexiste avec la peur du déclin de la population. La réalité est que la fécondité est en baisse depuis les années 1880.

11 Ann-Sofie Ohlander, "Det osynliga barnet", *op cité*.

12 Bengt-Erik Andersson, *Hur bra är egentligen dagis ?*, Utbildningsförlaget, Stockholm, 1990.

13 L'école obligatoire ne commence qu'à sept ans en Suède.

14 Les kindergaarten (jardin d'enfants) sont inspirés par le pédagogue allemand Fröbel qui s'intéressait au développement de l'enfant. Deux principes fondamentaux caractérisent ces établissements: l'auto-activité de l'enfant et l'importance du jeu.



Sources : Statistics Sweden

Le graphique ci-dessus montre l'évolution du nombre moyen d'enfants par femme depuis 1900. Au début des années 1930, l'indicateur conjoncturel se trouve pour la première fois au dessous de 2 enfants par femme.

Le débat prendra toutefois un tournant décisif en 1934 lorsqu'un couple d'économistes sociaux-démocrates, Alva et Gunnar Myrdal¹⁵, publie le livre *La crise de la question de la population*, dans lequel ils proposent une série de mesures politiques censées remédier au déclin de la fécondité. Le point de départ est la situation démographique de l'époque - la natalité est la plus faible de toute l'Europe - ce qui, aux yeux des Myrdal, menaçait à long terme la population suédoise. En 1933, le nombre de naissances était seulement de 70% du nombre nécessaire pour le maintien de l'effectif de la population¹⁶. Le succès incontestable de leur œuvre s'explique moins par le contenu - les problèmes démographiques étaient déjà connus des intellectuels et les réformes proposées sont en réalité des revendications féministes existants depuis plusieurs décennies- que par l'originalité de la démarche. Pour la première fois, la recherche en science sociale est utilisée pour étayer des propositions de réformes sociale, ainsi mieux adaptées aux besoins de la société¹⁷. Une autre particularité du livre réside dans l'approche idéologique qu'ils ont choisie.

En effet, la question démographique était habituellement débattue entre d'un côté, les défenseurs d'une politique nataliste, représentés essentiellement par le parti conservateur, et de l'autre, les partisans d'une politique néo-malthusienne, représentés par militantes féministes et les partis politiques de gauche. Ceux-ci militaient entre autre en faveur de l'abolition de la loi anti-contraceptive de 1910. A cette époque, les débats politiques sont aussi teintés d'idées eugéniques, qui devaient s'appliquer à la législation sur l'avortement et la stérilisation chez les individus dont la procréation était jugée non désirable. Ce dernier point est d'ailleurs vivement recommandé par les Myrdal, qui

15 Gunnar Myrdal a été, entre autres, secrétaire de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies de 1947 à 1957 et a reçu le Prix Nobel en sciences économiques en 1974. Alva Myrdal, diplomate et ambassadrice en Inde, fut également à la tête de la délégation suédoise à la Conférence de Genève sur le désarmement et a reçu le Prix Nobel de la Paix en 1982. Il s'agit donc de deux personnalités politiques, qui outre leurs contribution à la mise en place de la politique familiale en Suède, jouissent d'une renommée internationale.

16 Alva et Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningesfragan*, Nya Doxa, Falun, 1997 (première édition de 1934).

17 Carlsson Allan, *The Swedish experiment in Family Politics. The Myrdal and the interwar population crisis*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1990.

n'échappent donc pas à l'influence de l'eugénisme de l'époque. Par contre, le parti social-démocrate est resté en principe neutre dans la question de la population, préconisant une non intervention dans ce domaine. Résolument anti-nataliste il préfère une politique sociale à une politique familiale¹⁸.

Selon les auteurs la limitation des naissances s'explique par la pauvreté : c'est pour garder un niveau de vie convenable que les couples décident de n'avoir qu'un ou deux enfants. Toutefois, poursuivent-ils, les avantages économiques ne sont que provisoires, puisque ces générations peu nombreuses auront bientôt à subvenir aux besoins des générations beaucoup plus nombreuses, arrivées à l'âge de la retraite. Ainsi, de génération en génération le nombre d'enfants diminue, et inéluctablement, la population suédoise diminue. Nos ressources naturelles ne sont pas utilisées, le niveau de vie baisse et le pays sera rapidement submergé d'immigrés venant de pays pauvres et surpeuplés. Ceux-ci, par le mécanisme de la concurrence avec les salariés suédois, feront baisser les salaires et par là, les conditions de vie, suivies d'autres problèmes sociaux¹⁹. Telles sont les sombres prédictions des Myrdal, qui ne laissent pas indifférents les lecteurs, et tel est le point de départ d'une série de propositions de réformes sociales.

Les mesures présentées pour faire augmenter la natalité ne correspondent pas à une politique nataliste traditionnelle. Au contraire, la plupart des réformes, sont, comme on vient de le voir, des revendications néomalthusiennes, puisque les Myrdal, partisans du " libre choix ", précisent qu'ils souhaitent une hausse uniquement des naissances désirées et sont donc favorables à la diffusion des connaissances des procédés contraceptifs et de l'éducation sexuelle. La loi de 1910 qui interdit toute information ainsi que la vente des moyens contraceptifs est jugée désuète et doit être supprimée. Alva et Gunnar Myrdal considèrent également que le coût de l'enfant doit être mieux réparti entre les parents et l'Etat afin que le niveau de vie ne diminue pas trop avec l'arrivée de l'enfant.

Une autre préoccupation concerne les femmes salariées, particulièrement nombreuses dans la classe ouvrière, et pour qui le travail reste une nécessité, même après la naissance d'un enfant. Pour celles-ci les auteurs proposent la mise en place de crèches pour assurer une garde adéquate et compétente pour ces enfants, déjà socialement défavorisés. L'idée était qu'en prenant en charge une partie du coût de l'enfant et en facilitant la vie pratique pour les couples avec enfants, le désir naturel d'enfant, ainsi stimulé, allait faire le reste et la natalité retrouver un niveau convenable. Il convient d'ajouter ici que les Myrdal ne cherchent pas une augmentation de la population suédoise, comme certains hommes politiques, notamment dans le parti conservateur, mais seulement sa stabilisation au niveau de l'époque, autour de 6 millions d'habitants.

D'autres réformes préconisées dans leur livre concernent l'interdiction de licencier une femme enceinte ou mariée²⁰, la gratuité des soins liés à la maternité, la gratuité des repas scolaires, des déductions fiscales pour enfants à charge, l'aide au logement et le développement des structures d'accueil publiques. Ce dernier point a trouvé sa porte-parole dans la personne d'Alva Myrdal, qui plaide en faveur d'une extension des services d'accueil sous la responsabilité communale, afin de pallier la mauvaise réputation des crèches " caritatives " ²¹.

Le livre est bien reçu du côté des féministes qui partagent à la fois les explications du pourquoi de la faible natalité et l'idée que des réformes sociales pouvaient avoir des retombées sur les mentalités. L'accueil est également favorable chez la Droite politique, tandis que les sociaux-

18 Esping-ANDERSON Gösta, "Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik", in Misgeld, Molin et Åmark (eds) *Socialdemokratins samhälle*, Tiden, 1988.

19 Alva et Gunnar Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan*, op cité

20 Il était de coutume chez les employeurs de licencier les femmes lorsque celles-ci se mariaient ou donnaient naissance à un enfant, ce qui avait pour conséquence que beaucoup de femmes, pour qui le travail était une nécessité économique, devaient renoncer au mariage, ce qui aboutissait souvent, si elles vivaient en couple, à un nombre élevé d'avortements clandestins.

21 A ce sujet, A. Myrdal publie un livre en 1935 intitulé " *Stadsbarn* " (" enfants citadins ") où elle défend l'idée des garderies publiques à but pédagogique.

démocrates restent sceptiques quant à la légitimité d'intervenir sur la fécondité du couple et méfiants quant à l'efficacité des mesures proposées.

On peut dire que les Myrdal ont contribué à élargir le débat de la population qui devient, avec leur livre, un sujet de discussion accessible également à d'autres couches de la société, et non plus réservé à une élite intellectuelle. De plus, *La crise de la question de la population* a directement provoqué la mise en place, en 1935, d'une Commission Royale sur la population, à la demande des partis de droite, afin d'étudier la question et faire de propositions de lois au parlement. Gunnar Myrdal est membre de cette Commission qui reprend, en grande partie, les thèmes du livre, et qui publiera, entre 1935 et 1938, 18 rapports d'enquête sur différentes questions.

1.1.3. Les Commissions de la Population et les premières lois votées

Les Commissions de spécialistes, nommées par le Gouvernement à la demande des députés ou des membres du gouvernement, et qui ont pour tâche d'enquêter sur une question particulière afin de proposer des lois au parlement²², sont très fréquentes dans la vie politique suédoise. C'est ainsi que l'ouvrage de Alva et Gunnar Myrdal suscite la demande d'une Commission de la Population, effectivement créée en 1935. Les directives à suivre sont données par le Ministre des Affaires Sociales, Gustav Möller, qui charge la Commission de trouver les moyens de faire augmenter la nuptialité et la natalité. Les propositions concrètes devaient essentiellement consister à réduire le coût direct de l'enfant pour les familles²³.

Les rapports d'enquête présentaient donc une série de mesures, qu'on peut qualifier de "politique sociale de population" : gratuité des soins de maternité, d'accouchement, et des soins aux enfants ; crèches et écoles maternelles, repas et matériel scolaires gratuits, vêtements et aliments pour les nécessiteux. La Commission cherchait par là à rompre avec "l'aide sociale" existante, à qui elle reprochait de ne s'attaquer qu'aux symptômes de la pauvreté, sans combattre ses causes. D'autres réformes importantes sont avancées : les prêts au mariage, une compensation financière pendant le congé maternel, un impôt pour les couples sans enfants et les célibataires, qui devait servir à financer les autres mesures ainsi qu'à atténuer les inégalités financières entre les familles sans enfants et les familles avec enfants. La Commission privilégie clairement les aides en nature plutôt qu'en espèces.

La première loi votée en 1936 concerne l'allocation maternelle pour les femmes employées dans le secteur public. Les prêts au mariage ainsi que les autres dispositifs de la politique de maternité entrent en vigueur en 1938. Après maintes discussions, une prime de maternité est également votée, soumise à conditions de ressources contrairement à la proposition de la Commission. En réalité la prime est attribuée à 90% des mères. Cependant, la lenteur à légiférer est perçue comme une méfiance, voire une critique contre le travail de la Commission, qui toutefois continue sa tâche jusqu'en 1938 où paraît le rapport final²⁴.

Après la politique de maternité, la Commission s'attaque à d'autres questions sensibles, directement inspirées du livre des Myrdal : l'éducation sexuelle, l'avortement et l'aide à la conciliation vie familiale-vie professionnelle pour les mères actives. L'éducation sexuelle devait, selon la Commission, être un enseignement obligatoire dans toutes les écoles et inclure, outre les sujets tels que les maladies vénériennes et les questions purement biologiques, des thèmes sociaux de réflexion comme la vie conjugale, le respect des autres et la nécessité de la limitation des naissances à l'intérieur du mariage. Toutefois, malgré le sérieux et le franc-parler de la Commission sur un sujet jusque là tabou, aucun accord n'est trouvé en ce qui concerne une mise en place d'un programme national

22 La Commission publie ensuite un ou plusieurs rapports d'enquête (dans la série *SOU*) qui préparent les débats parlementaires. Une autre Commission est créée la même année et présidée par Alva Myrdal, pour enquêter sur la question du travail salarié des femmes.

23 Ann-Katrin Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden – Debatten om familjepolitik och nativitetssökning under 1930-och 1940-talet*, Stockholm, Allmänna Förlaget, 1974.

24 idem

d'éducation sexuelle²⁵. La question d'un tel enseignement avait reçu une résistance féroce de part et d'autre, notamment du corps enseignant lui-même et il faudrait attendre les années 1950 pour que cette matière devienne effectivement obligatoire dans les écoles.

Par contre, en 1938 est abolie la loi anti-contraceptive de 1910. En ce qui concerne l'avortement, celui-ci est interdit depuis le XIII^e siècle en Suède mais la répression s'était quelque peu atténuée depuis le XIX^e siècle. En 1921 l'avortement thérapeutique est le seul autorisé mais les débats parlementaires ont à plusieurs reprises envisagé des possibilités d'exemption de pénalité pour certains motifs. Finalement, la loi votée sur l'avortement en 1938 va dans le sens d'une extension des situations susceptibles de pouvoir bénéficier de l'avortement provoqué. Une nouvelle catégorie de motifs est apparue : la raison médico-sociale. Cette nouvelle catégorie était en réalité un compromis entre deux motifs distincts, proposés par la Commission, l'indication médicale et l'indication sociale. Cette dernière avait rencontré une forte opposition car elle devait inclure les cas où sans qu'il n'y ait maladie chez la femme ou même danger pour sa vie, la grossesse et l'arrivée de l'enfant pouvait physiquement ou mentalement porter atteinte à son intégrité. Cette indication avait été élaborée par la Commission pour protéger ce qu'on appelait les "mères épuisées". Mais finalement, tout en modifiant le terme "social" en "médico-social" cette catégorie comprenait bel et bien les situations où la santé physique ou mentale de la mère pourrait être atteinte par la naissance d'un enfant supplémentaire. Les autres motifs acceptés par cette nouvelle loi sont les motifs médical, humanitaire²⁶ et eugénique²⁷.

On a vu que la situation des mères actives intéressait les Myrdal, et d'autant plus qu'ils avaient conscience que l'activité salariale n'était pas, dans la plupart des cas, un choix de la part des femmes, mais bien une nécessité économique. Ainsi, en 1938 et d'après les recommandations de la Commission, la loi interdisant le licenciement des femmes enceintes et mariées est finalement entrée en vigueur. Par contre, aucune proposition concernant le développement des services de garde d'enfants n'est réalisée, à l'exception de l'introduction de nouveaux termes pour désigner ces activités : les crèches d'enfants sont désormais appelées "daghem" (*foyer de jour*) et les jardins d'enfant destinés aux enfants de six ans deviennent "lekskola" (*école de jeux*).

Si les réformes effectivement adoptées sont peu nombreuses comparées aux propositions faites par la Commission de 1935, il faut y voir une certaine méfiance envers son travail de la part du parlement, ainsi qu'une pause temporaire des réformes à cause des difficultés budgétaires précédant la deuxième guerre mondiale. Un certain nombre de mesures seront toutefois reprises et votées dans les années 1940, après la guerre, et d'après les recommandations d'une deuxième Commission de la Population, nommée en 1941.

Les effets sur la fécondité des différentes mesures votées ne se sont pas fait attendre. Dès 1935 l'indicateur conjoncturel de fécondité commence à augmenter, pour atteindre un niveau supérieur à deux enfants par femme.

La deuxième Commission continue globalement le travail dans la même lignée politique que la première Commission de 1935. Elle avait maintenant pour mission d'enquêter, entre autres, sur les besoins éventuels de créer une institution permanente chargée de la politique démographique. La demande vient encore une fois du parti conservateur et ce, dans un climat social qui s'est quelque peu modifié depuis les années trente. La prégnance de l'eugénisme reste forte et plusieurs mouvements cherchant à défendre "la qualité de la population suédoise" et la famille ont vu le jour²⁸. La population est donc redevenue un sujet de débat intense, notamment suite à la nouvelle baisse de la natalité qui a suivi la guerre. Le nombre de naissances avaient en fait augmenté depuis le milieu des années 1930 pour rechuter quelques années plus tard. Même si la Suède est restée neutre pendant la guerre, celle-ci

25 Ann-Katrin Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden. Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930- och 1940-talen*, op cité

26 Le motif humanitaire correspond à des situations où le rapport sexuel fécondant s'était fait contre la volonté de la femme.

27 Voir à ce sujet, par exemple, Jean Sutter, "Bilan de la politique néomalthusienne en Suède", *Population* n° 4, 1960.

28 Hatje, *Befolkningsfrågan och välfärden*, op cité.

avait rendu plus concrets et réels les problèmes de la défense nationale et de l'immigration. Certains arguments étaient mieux perçus par la population, notamment ceux qui faisaient appel au devoir national, à la responsabilité civile au sacrifice pour la Nation. On peut dire que les alarmistes étaient plus crédibles dans un contexte de guerre mondiale. Le débat reprend donc de plus bel et aboutit, entre autres, à un certain gommage des frontières politiques : les conservateurs s'avèrent favorables aux réformes sociales si celles-ci peuvent faire augmenter la natalité et les sociaux-démocrates ne rechignent pas à utiliser des arguments démographiques si ceux-ci aident à faire passer des réformes sociales. Par contre, un vrai consensus lie les différents partis politiques dans l'idée qu'il faut protéger la maternité, la femme enceinte et l'enfant.

Sur les recommandations de cette Commission est mis en place le système de prêts au mariage en 1943 qui devaient faciliter l'installation des jeunes couples. Le prêt est systématiquement suivi de conseils et de propagande sur les thèmes de la valeur " famille " et " enfant ". L'institution permanente chargée de la politique démographique n'est pas jugée nécessaire par la Commission. La gratuité des repas et matériel scolaires pour tous les enfants est également votée, ainsi qu'une subvention de l'Etat pour les " *daghem* " et les " *lekskola* ", dont l'activité est désormais placée sous la tutelle de la Direction Nationale de la Santé et des Affaires Sociales. La qualité de la garde ainsi qu'une formation plus poussée du personnel sont également mises en avant et les Communes sont de plus en plus nombreuses à prendre en charge ce pan de la politique familiale en mettant en place des structures d'accueil de l'enfance.

Mais le résultat de loin le plus important du travail de la Commission sur la Population de 1941 est la mise en place de l'allocation générale pour enfant, votée en 1947 et entrée en vigueur en 1948. Celle-ci était, en quelque sorte, un aboutissement logique de l'idée, de plus en plus partagée, que le coût de l'enfant ne devait pas revenir aux seuls parents, mais que la société dans son ensemble devait y participer. Auparavant, une allocation spéciale existait depuis 1937, comme un élément de la politique d'assistance publique, et attribuée aux enfants de veuves et d'invalides ainsi qu'aux orphelins. La première Commission de la Population, inspirée par le livre des Myrdal, avait certes évoqué la nécessité de partager plus systématiquement le coût de l'enfant, mais leur prédilection pour les aides en nature sous condition de ressources les avait empêché de formuler une proposition acceptée par la droite qui défendait, dans la question de la population, essentiellement les intérêts des classes moyennes²⁹. La redistribution du coût de l'enfant pouvait, pour les partis conservateurs, s'obtenir à l'aide de déductions fiscales et par l'instauration d'un système de salaire familial, calculé en fonction du nombre de personnes à charge. Bien entendu, les syndicats et les mouvements féministes s'y opposaient fermement. C'était, en fait, la redistribution sous forme de déductions fiscales pour les familles et/ou une allocation en espèce, qui opposait les différents partis politiques ; la droite préférait la première et la gauche la deuxième solution. Officiellement, la Commission de la population n'avait pas à prendre position dans le débat concernant la question fiscale, puisque celle-ci avait fait l'objet d'une autre Commission de spécialistes créée en 1941. Après deux ans de travail, son rapport final indiquait d'ailleurs qu'une réelle redistribution ne pouvait pas provenir de changements dans la fiscalité puisque les familles nombreuses étaient plus fréquentes parmi les couches les moins aisées, donc non imposables.

Finalement, après de très longs débats dans le *Riksdag* et dans le climat politique qui régnait pendant et après la Seconde guerre mondiale, avec diverses restrictions entraînées par la situation de crise dans le monde, les possibilités concrètes étaient réduites. La proposition la moins coûteuse fut votée : la suppression des déduction fiscales et la mise en place d'une allocation pour enfant. Cette allocation est universelle, attribuée à tous les enfants de 0 à 16 ans, et le montant est identique quels que soient le rang de l'enfant et le revenu des parents. A la différence des déductions fiscales qui

²⁹ Hatje, *op cité*

étaient attribuées aux pères de famille, l'allocation enfant sera versée directement à la mère, jugée plus apte à en faire un usage adéquat³⁰.

Le montant de l'allocation a été déterminé à partir des résultats d'une autre enquête sur les budgets familiaux³¹ : celle-ci avait fait une évaluation du montant nécessaire pour maintenir le niveau de vie d'une famille à l'arrivée d'un enfant supplémentaire³².

Finalement, en 1948 apparaît, pour la première fois écrit le terme de 'politique familiale' dans un article dans le journal *Morgonbladet*. Le choix de ce nouveau terme peut être interprété, d'un côté, comme une volonté d'éviter celui de 'politique de population', trop chargé idéologiquement, et de l'autre, comme un choix explicite de signifier que la mère n'est pas la seule concernée par ces mesures. Le concept devient courant en politique dans les années 1950, et figure au programme de tous les partis politiques dès les années 1960³³.

1.1.4. Les années 50 et 60

Un certain calme semble avoir suivi les débats politiques des années trente et quarante, les travaux des deux Commissions sur la population et les premières réformes que l'on peut qualifier de politique familiale. Si peu de mesures politiques en faveur des familles sont votées à cette époque, une grande réforme sociale est cependant mise en place : il s'agit du régime de sécurité sociale. Désormais, toute personne résidant en Suède acquiert des droits de sécurité sociale, comprenant des droits individuels³⁴ aux soins et une assurance maladie garantissant une protection en cas de perte de revenu. Cette institution de l'assurance maladie s'est avérée importante pour la politique familiale puisque la première assurance maternelle en découle directement : un congé maternel obligatoire de trois mois après l'accouchement accompagné d'une allocation dont le montant était calculé en fonction du salaire de la mère. Le conflit entre reproduction et production était devenu de plus en plus apparent avec l'activité grandissante des femmes et la mise en place du congé maternel vient confirmer un trait important dans la politique suédoise : " la solidarité collective face aux responsabilités parentales "³⁵. Ce congé maternel de trois mois est prolongé à six mois en 1962.

Paradoxalement, les années cinquante sont communément nommées " la parenthèse de la femme au foyer " et l'entrée massive des femmes sur le marché du travail est généralement située dans les années soixante. La réalité est plus nuancée : la définition statistique du travail excluait alors le travail effectué par les épouses d'agriculteurs qui étaient considérées comme inactives. De plus, aucun emploi à temps partiel au dessous d'un certain nombre d'heures hebdomadaires n'était comptabilisé. D'autres formes de travail, typiquement féminines, comme le ménage et la garde d'enfants n'étaient presque jamais déclarées alors qu'occupant certaines femmes à plein temps³⁶. Toutefois, si cette période est caractérisée par le modèle dominant de l'homme pourvoyeur et la femme au foyer, il s'agit maintenant de femmes modernes, " éducatrices et gestionnaires d'un foyer moderne "³⁷, soutenues par des réseaux d'experts leur dispensant des conseils " scientifiques ". En ce qui concerne la politique familiale, ce modèle familial est confirmé par le choix d'un système d'imposition, instauré en 1952, qui

30 Birgit Arve-Parès, " Entre travail et vie familiale : le modèle suédois " in R. Dandurand, P. Lefebvre et J-P. Lamoureux (sous la direction de) *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?*

31 L'enquête est réalisée par une Commission nommée en 1942.

32 Pour plus de détails sur le calculs du montant de l'allocation, voir par exemple Gille, " Recent developments in swedish population policy ", *Population Studies*, 1948.

33 Ann-Sofie Ohlander, " Det osynliga barnet ", *op cité*.

34 Dans le système suédois tous les droits sont individuels et non dérivés pour les épouses inactives et les enfants.

35 Birgit Arve-Parès, *op cité*.

36 Ann-Sofie Ohlander, " Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993, *SOU 1994 :38*.

37 Anne-Marie Daune Richard et Rianne Mahon, " La Suède. Le modèle égalitaire en danger ? " in Jane Jensen et Mariette Sineau (éd) *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise.*, 1998.

décourage le deuxième salaire du couple : le partage du revenu en deux parts égales, imposée séparément, même lorsque l'homme seul avait gagné la totalité de ce revenu.

Toujours est-il que l'insertion des femmes dans le monde du travail salarié dans les années soixante est devenue, à défaut d'être fondamentalement nouvelle, en tout cas plus massive, plus visible et surtout mieux acceptée. Par là change aussi le sens social du travail féminin, désormais intégré dans un système salarial³⁸, ouvrant droit aux assurances sociales et aux retraites³⁹. L'accès à l'emploi des femmes coïncide avec la conjoncture économique favorable qui a suivi la Seconde Guerre mondiale où la Suède est restée neutre. Avec son appareil productif intact, elle participera à la reconstruction des pays touchés. Une forte demande de main d'œuvre se fait sentir, comblée dans un premier temps par le recours à l'immigration, et lorsque celle-ci ne suffit plus, par l'entrée des femmes suédoise sur le marché du travail. Celle-ci s'est réalisé, en grande partie, sous la forme d'emplois tertiaires à temps partiel et majoritairement dans le secteur public : soins, santé et éducation. Pour attirer les femmes ayant des enfants les employeurs ont dû adapter les horaires aux mères de famille⁴⁰. Ainsi, le taux d'activité des femmes, et notamment des femmes ayant des enfants en bas âge, est resté très supérieur en Suède par rapport aux autres pays d'Europe. Au milieu des années 1960, le taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de sept ans, donc non scolarisés, est proche de 40%, et en 1970 ce taux atteint déjà 50%, puis, près de 60% vers 1975⁴¹.

Petit à petit le modèle du couple à deux revenus tend à devenir la norme et la politique familiale s'y adapte en cherchant à faciliter la conciliation entre l'activité professionnelle et les charges familiales. Peu de réformes concrètes datent de cette époque, mais les débats sont intenses autour du thème central : l'égalité entre les sexes⁴². Diverses déclarations d'éminentes personnalités politiques⁴³, quantité de programmes adoptés au sein de différentes centrales syndicales ou lors de congrès des partis politiques témoignent de la prégnance de ce thème. Les questions soulevées dans les débats politiques concernent la garde des enfants, l'imposition des couples et les congés parentaux. Les militantes féministes, qui en Suède ont la particularité d'agir à l'intérieur des partis politiques établis, ont joué un rôle important dans le débat. Une jeune libérale, Eva Moberg, explique en 1962⁴⁴ que l'égalité entre hommes et femmes ne sera atteinte que lorsque chacun sera reconnu comme parent et travailleur. Ainsi, en partant du débat autour de la conciliation entre vie de famille et travail pour les mères actives on arrive à l'idée que cette conciliation doit s'appliquer dans les mêmes conditions aux hommes. En d'autres termes, l'accès au travail salarié des femmes doit s'accompagner d'un partage des responsabilités parentales entre le père et la mère. Quelques années auparavant, Alva Myrdal avait publié, avec Viola Klein, *Women's two roles*⁴⁵ où elles soulignaient déjà la nécessité de dépasser la problématique basée sur les questions relatives aux femmes afin d'inclure les rôles sexuels des hommes et des femmes.

Les partis politiques⁴⁶ s'impliquent dans le débat mais se positionnent différemment à l'égard des dispositifs permettant de concilier l'activité salariale et les responsabilités familiales, et ces positions vont également évoluer et changer entre le début et la fin des années 1960. Ainsi, les *Modérés* (le parti conservateur) prônent d'abord les déductions fiscales comme principale aide pour les familles. Les sociaux-démocrates soutiennent l'idée d'une allocation d'éducation devant permettre aux parents qui

38 Auparavant, les discriminations salariales étaient instituées par des grilles séparées pour hommes et femmes.

39 Ann-Sofie Ohlander, *op cité*

40 Agnès Pitrou et Anne-Marie Daune-Richard, "Familles de France et de Suède : à la recherche de nouveaux modèles", *Cahiers des Sciences Humaines*, 25 (3), 1989, p 415-428.

41 SOU 1978 : 39, Föräldraförsäkring, Socialdepartementet, 1978.

42 Sara Brachet et Nathalie Le Bouteillec, "Réalité démographique et action publique en Suède : une indifférence feinte ?", communication présentée au colloque international de l'AIDELF, à Byblos, octobre 2000.

43 Notamment Olof Palme.

44 Dans le journal social-démocrate *Tiden*, *Unga liberaler*, Bonniers, Stockholm, 1961.

45 Alva Myrdal et Viola Klein, *Women's two roles. Home and work*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1956.

46 Les principaux partis politiques, ayant participé à la question de la politique familiale sont : les sociaux-démocrates à gauche et le Centre (ancien parti agraire), les Libéraux et les Modérés à droite.

souhaitent élever leurs enfants de percevoir une rémunération. Les deux autres partis de droite, les *Libéraux* préfèrent une extension des services de garde à l'aide en espèces et le *Centre* (l'ancien parti agraire) sont également favorable à l'allocation d'éducation. Dix ans plus tard, les Modérés et les Sociaux-démocrates ont changé de position : les premiers militent maintenant en faveur d'une allocation d'éducation alors que les seconds proposent une nouvelle solution : l'assurance parentale. Le temps passant, l'allocation d'éducation est de plus en plus perçue comme une incitation pour les femmes de " rentrer au foyer ", ce qui se conjugue difficilement avec le principe d'égalité des sexes, où l'activité professionnelle des femmes est revendiquée comme un droit et un devoir de citoyen. Très différemment pensée, l'assurance parentale devait permettre l'absence indemnisée du travail pour prendre soin d'un enfant avec la garantie de l'emploi et le maintien des droits sociaux liés à l'activité professionnelle. Il s'agit en fait de déterminer l'instrument principal de la politique familiale de conciliation parmi l'allocation d'éducation, une assurance parentale et le développement des structures d'accueil public. Le débat concernait donc essentiellement le choix entre ces dispositifs ou leur importance relative⁴⁷.

1.2 La politique familiale depuis les années 1970

La plupart de mesures actuellement en cours datent du début des années 1970. La politique de l'égalité des sexes est devenue l'objet d'un large consensus, devant s'appliquer à tous les domaines de la vie. En politique, ce thème est particulièrement prégnant dans la politique de l'emploi et dans la politique familiale. Cette dernière repose entièrement sur le modèle du couple à deux revenus, où l'homme et la femme sont censés partager les responsabilités familiales.

Les débats des années 1960 sur l'instrument principal de cette politique ont donc naturellement abouti à un accord : c'est l'assurance parentale qui est adoptée, telle que l'avait imaginée les sociaux-démocrates. Celle-ci encourage l'activité professionnelle des deux parents tout en considérant les parents comme égaux dans la parentalité. Pilier de la politique familiale et originalité de la Suède, l'assurance parentale est aussi le pont concret entre vie de travail et vie familiale. La deuxième partie lui sera entièrement consacrée.

1.2.1 L'allocation pour enfant

L'allocation généralisée pour enfant est introduite en 1948 et sa forme n'a pas fondamentalement changé depuis cette date. Il s'agit d'une allocation mensuelle versée à la mère, à partir du mois suivant la naissance de l'enfant et jusqu'à ses 16 ans. Le montant a été revalorisé à plusieurs reprises et correspond aujourd'hui à environ 4 % du salaire masculin moyen. Cette prestation n'est pas imposable.

Trois types d'allocation font partie du dispositif actuel : l'allocation pour enfant, l'allocation pour enfant prolongée et l'allocation supplémentaire pour enfants nombreux. Seule la première existe depuis 1947. L'allocation prolongée s'adresse aux enfants qui à l'âge de 16 ans n'ont pas encore terminé l'école primaire⁴⁸. C'est donc l'enfant qui y a droit et non le parent, même si la prestation est versée au parent jusqu'aux 18 ans de l'enfant. Les écoles spécialisées pour enfants en difficulté ouvrent par exemple droit à une allocation prolongée.

L'allocation supplémentaire pour enfants nombreux est introduite la première fois en 1982. Il s'agit d'une majoration du montant à partir du troisième enfant. Les parents qui ont au moins trois enfants bénéficiant de l'allocation pour enfant ou l'allocation pour enfant prolongée la reçoivent automatiquement. Les parents qui vivent ensemble et qui ont des enfants non communs peuvent

47 Hinnfors Jonas, *Familjepolitik – Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990*, Almqvist & Wicksell, Stockholm, 1992.

48 L'école primaire comprend les âges 7-15 ans révolus. Le lycée propose ensuite des cycles de 3 à 4 ans selon l'orientation choisie. Le redoublement est rare.

compter tous les enfant vivant au foyer pour bénéficier de l'allocation supplémentaire, à condition d'être (ou avoir été) mariés⁴⁹ ou avoir (ou avoir eu) au moins un enfant commun.

Cette allocation supplémentaire est supprimée à partir de 1996, date où la crise économique a entraîné d'importantes coupes budgétaire dans les dépenses publiques. Les familles qui y avaient droit ont toutefois pu continuer à recevoir le supplément, mais les naissances survenues après le 1^e janvier 1996 n'ouvraient plus droit à cette prestation. En 1998, ce supplément est réintroduit, et même augmenté en 2001. Le tableau suivant fournit les montants selon le rang de naissance de l'enfant depuis 1982.

**Montant mensuel cumulé de l'allocation pour enfant
et de l'allocation supplémentaire selon le rang de naissance de l'enfant**

Année	Pour un enfant	Pour deux enfants	Pour trois enfants	Pour quatre enfants	Pour cinq enfants	Pour chaque enfant supplémentaire
1982	250	500	812,5	1187,5	1562,5	375
1983	275	550	962,5	1512,5	2062,5	550
1984	275	550	962,5	1512,5	2062,5	550
1985	400	800	1400	2200	3000	800
1986	400	800	1400	2200	3000	800
1987	485	970	1697,5	2667,5	3637,5	970
1988	485	970	1697,5	2667,5	3637,5	970
1989	485	970	1697,5	2667,5	3637,5	970
1990	560	1120	1960	3584	5488	1456
1991	750	1500	2625	4125	6000	1875
1992	750	1500	2625	4125	6000	1875
1993	750	1500	2625	4125	6000	1875
1994	750	1500	2625	4125	6000	1875
1995	750	1500	2625	4125	6000	1875
1996	640	1280	2120	3360	4750	1390
1997	640	1280	2120	3360	4750	1390
1998	750	1500	2450	3800	5300	1500
1999	750	1500	2450	3800	5300	1500
2000	850	1700	2777	4307	6007	1700
2001	950	1900	3104	4814	6714	1900

Sources : Försäkringskassan, " Barnbidrag och flerbarnstillägg ", 2000 et 2001.
Riksförsäkringsverket, Barnbidrag, 2000

En 1995 les dépenses allouées aux allocations pour enfant s'élèvent à presque 17 millions de couronnes suédoises⁵⁰, sans compter les frais administratifs qui s'y greffent. Le nombre d'enfants qui y avaient droit était de 1 766 000. Avec la baisse de la natalité, le nombre de bénéficiaires n'était que 1 737 000 en 2000, avec une dépense totale de presque 19 millions couronnes⁵¹.

1.2.2 La fiscalité

Le système d'imposition peut être un outil efficace de la politique familiale. Les déductions fiscales pour enfants à charge sont par exemple une possibilité que beaucoup de pays, notamment la

49 Les mêmes droits sont appliqués pour les couples homosexuels où le mariage est remplacé par un autre terme, à savoir *registrerat partnerskap* (en français " partenariat enregistré ").

50 Ce qui correspond à environ 22 500 000 francs

51 Riksrevisionsverket, " Allmänna barnbidrag ", 1997 et 2000.

France, ont adopté pour alléger et redistribuer le coût de l'enfant. En Suède, celles-ci étaient, comme on l'a vu, instituées dans les années 1930, mais supprimées et remplacées par les allocations pour enfant en 1948. Et depuis 1952, un changement dans l'imposition fait que le revenu global d'un couple marié est imposé en deux parts égales ce qui signifiait un abattement considérable lorsqu'un des deux conjoints gagnait seul la totalité du revenu, à cause de la forte progressivité de l'impôt⁵². Les couples à un seul revenu pouvaient également bénéficier de deux 'déductions de base'⁵³, même s'il n'y avait qu'un apporteur. Et finalement, l'échelle d'imposition elle-même était plus faible pour les personnes mariées que pour les célibataires. Jusqu'en 1970, le système favorise donc très nettement les couples où l'homme travaille et la femme reste inactive. Le changement intervenu par la suite est un des résultats des débats, particulièrement vifs dans les années 1960, sur l'égalité entre hommes et femmes.

L'originalité de la réforme fiscale adoptée en 1970 provient du fait qu'elle n'est nullement le résultat des volontés politiques, mais bien une des rares mesures politiques votées grâce aux démarches individuelles, de la part de particuliers, souvent sans appartenance, ni appui, politiques. La position des partis politiques dans la question fiscale est d'ailleurs assez confuse. Les militants en faveur de l'imposition séparée sont peu nombreux mais se trouvent plus ou moins dans les tous les partis politiques, sans que ceux-ci prennent officiellement parti. Il s'agit essentiellement de femmes diplômées qui, par leur ténacité dans le travail intellectuel pour inclure ce thème, qui ne semble pas intéresser grand monde, dans le débat de société, ont réussi à faire évoluer les mentalités et à convaincre les politiciens. La nécessité, du point de vue égalitaire, de considérer les époux comme étant des individus économiquement autonomes devient le leitmotiv pour réclamer un système d'imposition séparée pour conjoints. L'argument principal de l'opposition n'est pas négligeable et on comprend aisément la résistance à tout changement : le passage à une imposition séparée impliquerait une augmentation sensible des impôts pour tous les couples où la femme ne travaille pas, c'est-à-dire les couples qui vivent avec un seul salaire.

De plus, il était communément admis, parmi les différents partis politiques établis, que l'imposition ne devait pas influencer le choix des femmes de travailler ou de ne pas travailler. A cela, les féministes répondaient que le système en cours n'était pas du tout neutre mais discriminant envers les femmes actives, et qu'il n'est pas acceptable que le revenu d'une femme qui a choisi de faire des études longues soit plus taxé si elle est mariée. Evidemment, une hausse des impôts, notamment pour les couches moyennes, était mal perçue et difficilement défendable. Le dispositif en place était alors justifié par le fait que si deux personnes doivent vivre avec un seul salaire, celui-ci doit, par conséquent, être imposé comme si deux personnes l'avaient gagné. Les partisans d'une imposition séparée rétorquent qu'il n'est pas logique, dans ce cas, de ne compter que la femme "à charge", étant donné que les enfants, ou d'autres personnes à charge, ne confèrent aucune déduction d'impôts⁵⁴. Alva Myrdal, qui participe activement au débat, déclare dans un article en 1963⁵⁵ que la situation actuelle peut être comparée à un "impôt de punition" pour les femmes actives qui sont mariées. Un autre argument utilisé est le besoin de plus en plus ressenti de main d'œuvre qualifiée. Les femmes qui prônent l'imposition séparée expliquent que les ressources les plus importantes sont à chercher parmi les femmes diplômées et que le découragement systématique de leur maintien sur le marché du travail en cas de mariage constitue un véritable gaspillage et prive le pays, en essor économique, des compétences précieuses.

Une Commission d'enquête est nommée déjà en 1960, mais elle ne s'attaque à l'imposition des particuliers qu'à partir en 1963. Aucune femme n'en fait partie et la très grande majorité souhaite conserver le système tel qu'il est. Le rapport final⁵⁶ publié en 1964 consiste donc à défendre le dispositif en place, mais sans réelle argumentation, ce qui ne manquera pas de lui être reproché, notamment par

52 Une partie du revenu était imposable selon ce principe, et non la totalité.

53 Le montant de ces déductions de base (*ortsavdrag*) dépendent des Communes.

54 Sonia Lyttkens, "Införandet av särbeskattning i Sverige", in Annika Baude (éd), *Visionen om jämställdhet*, SNS Förlag, 1992.

55 *Dagens Nyheter*, le 3 mars 1963.

56 SOU 1964 : 25, *Nytt skattesystem. Förslag avgivet av allmänna skatteberedningen*.

une des plus ardentes militantes dans cette question, Sonia Lyttkens⁵⁷. Vers le milieu des années 1960, un changement d'opinion commence à se faire sentir : diverses organisations, syndicats et autorités publiques⁵⁸ se prononcent maintenant ouvertement en faveur de l'instauration d'une imposition séparée pour conjoints et demandent une autre Commission d'enquête. Celle-ci voit le jour en 1965 avec pour mission d'étudier en particulier l'imposition des familles. Cette fois, un bon nombre de ses membres sont de sexe féminin. Le rapport est publié en 1969 et propose la mise en place d'une imposition individuelle accompagnée d'une réforme générale afin d'atténuer les hausses d'impôts pour les couples à revenu unique.

Le débat aura duré une dizaine d'années avant d'aboutir à la mise en place d'une imposition séparée et individuelle pour conjoints en 1970. Le nouveau système implique que la déclaration de revenu est individuelle, tout comme l'imposition, pour les personnes mariées comme pour les célibataires. Pour un couple bi-actif, c'est lorsque les époux gagnent exactement la moitié chacun du revenu total que l'imposition est la plus faible. Inversement, si seul l'homme a un salaire, l'imposition est maximale⁵⁹. La hausse considérable et durable de l'activité salariée des femmes depuis les années 1960 est donc désormais accompagnée d'un encouragement fiscal.

1.2.3 L'accueil de l'enfance

La politique actuelle d'accueil de l'enfance a été élaborée à partir de plusieurs commissions d'enquête qui se sont penchées sur la question, depuis les années 1930. La première date des années 1930, où Alva Myrdal, qui en est membre, cherche à enrayer la "mauvaise réputation" des garderies, jusque là intégrées dans le système de l'Assistance Publique. Avec la Commission de 1943 les subventions publiques pour les crèches et les écoles maternelles sont instituées et la formation du personnel mise en avant. La Commission de 1951 n'aboutit à aucune mesure concrète, mais le thème de l'intérêt et du bien-être de l'enfant commence à prendre une place grandissante dans les discours.

Avec l'augmentation de l'activité salariée des femmes depuis les années 1960 le besoin de places dans les structures d'accueil publique devient criant. Commence alors enfin une véritable politique de construction afin de résorber la demande. Une Commission d'enquête nommée en 1968 a élaboré la nouvelle orientation des services d'accueil, présentée dans le rapport final publié au début des années 1970 et dont le modèle est toujours d'actualité. Les crèches et les écoles maternelles sont "réunies en une structure d'éducation préscolaire devant à la fois répondre aux besoins des enfants et permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle"⁶⁰. L'objectif pédagogique est maintenant intégré dans l'activité de garde.

Le dispositif actuel d'accueil de l'enfance, réformée en 1998 et désormais placée sous la tutelle du Ministère de l'Education Nationale⁶¹ comporte d'un côté les activités préscolaires, pour les enfants de moins de 6 ans, donc non encore scolarisés, et de l'autre, les activités scolaires et périscolaires, avant et après les heures de classe, pour les enfants scolarisés⁶². L'activité préscolaire, à son tour, comprend les dispositifs suivants :

- Les crèches (*daghem*) accueillent les enfants d'un an à cinq ans. Elles sont ouvertes toute l'année, généralement de 6h30 à 18h, le personnel est composé d'instituteurs d'école maternelle et d'éducateurs de jeunes enfants. Dans chaque section, 15-20 enfants sont encadrés par 3 adultes. En 1999, 64% des enfants âgés d'un à cinq ans fréquentaient les crèches, soit 319 000 enfants.

57 Sonia Lyttkens, *op cité*.

58 Par exemple la Direction Nationale du Marché du travail, la Direction Nationale des affaires sociales, le Syndicat pour Cols Blancs (TCO).

59 Anne Pauti, "La politique familiale en Suède", *Population* n° 4, 1992.

60 Institut Suédois, *Feuillet de documentation*, "L'accueil de l'enfance en Suède", 2000

61 *Utbildningsdepartementet*, en suédois

62 Skolverket, *Barnomsorg och skola i siffror 2001*, Skolverkets rapport n° 195, 2001.

- Dans les crèches familiales (*familjedaghem*) des assistantes maternelles employées par la commune accueillent des enfants dans leur foyer. Les heures d'ouverture sont déterminées en fonction des besoins des parents. Il s'agit d'un complément aux crèches, notamment dans les communes rurales où il n'y a pas d'autres structures d'accueil, ou lorsque les crèches communales sont trop éloignées. Cette forme est souvent préférée lorsque l'enfant est encore tout petit, pour un premier placement, en raison des petits groupes, n'excédant rarement 4 enfants, et de l'environnement plus familial. En 1999, 11% des enfants d'un à cinq ans avaient une place dans une crèche familiale⁶³.
- L'école maternelle ouverte (*öppen förskola*) s'adresse aux parents qui ne travaillent pas et qui n'ont pas de place en crèche. Elle propose des activités pédagogiques, encadrés par un instituteur, aux enfants de moins de six ans, accompagnés de leur parents. Aucune inscription n'est requise et la participation est gratuite. Il s'agit donc à la fois d'un lieu de rencontre pour les parents et d'une occasion pour les enfants gardés au domicile de jouer avec d'autres enfants, sous forme de visites spontanées.
- L'école maternelle à temps partiel (*deltidsgrupp*) existe encore dans certaines communes, mais tend à être remplacée par les nouvelles classes préscolaires. Elle s'adresse aux enfants de quatre à cinq ans (auparavant aux enfants de quatre à six ans). Cette activité pédagogique est proposée à temps partiel, trois heures par jour, et encadrée par un instituteur.

Ces quatre dispositifs de l'éducation préscolaire (*förskola*) sont gérées par les communes et bénéficient des subventions publiques. En 1999, environ 75% des enfants âgés d'un an à cinq ans, ont une place dans une structure publique d'activité préscolaire. En moyenne, les enfants inscrits passent environ 31 heures par semaine dans les établissements d'accueil publique.

Quant aux activités périscolaires, celles-ci comprennent :

- Les *classes préscolaires* existent depuis 1998 et proposent des activités de trois à cinq heures par jour, aux enfants de six ans. Cette activité est intégrée à l'école primaire et gratuite. Il n'y a pas d'obligation pour l'enfant d'y participer, mais les communes sont obligées, depuis 1998, de proposer une place à tous les enfants de six ans. En 1999, 93% d'entre eux fréquentaient les classes préscolaires⁶⁴. Celles-ci ont remplacées l'ancienne école maternelle pour les enfants de six ans. Ces classes sont proposées à temps partiel, de trois à cinq heures par jour, hors vacances scolaires, et les enfants inscrits ont donc souvent recours à une autre forme d'accueil avant et après la classe.
- Le foyer de loisir (*fritidshem*) est une activité périscolaire, ouverts avant et après les heures de classe et s'adresse donc aux enfants de six à douze ans. Les enfants sont encadrés par des éducateurs.
- Le foyer de loisir ouvert, qui existe depuis 1998, est une alternative plus souple au foyer de loisir, pour les enfants de dix à douze ans, ayant des besoins irréguliers d'accueil. Aucune inscription est requise.
- La forme plus souple des crèches familiales, c'est-à-dire l'accueil au domicile d'une assistante maternelle, peut également être une solution de garde pour les enfants déjà scolarisés, pour assurer la garde après la fin des classes jusqu'au retour des parents.

⁶³ Skolverket, *op cité*.

⁶⁴ *ibidem*

La responsabilité de l'éducation préscolaire (dont le dispositif principal reste la crèche) relève des 289 communes qui se doivent de proposer un nombre suffisant de places. Une première loi dans ce sens est adoptée en 1985 stipulant l'obligation pour les communes d'offrir une place à tous les enfants âgés de 18 mois à sept ans. L'objectif n'a pas pu être réalisé malgré les efforts déployés car la natalité était également en augmentation et les listes d'attentes se sont allongées. Selon une nouvelle loi renforcée de 1995 tous les enfants qui en ont besoin doivent obtenir une place dans les structures de garde, *théoriquement* sans délai⁶⁵. Un nombre record de places sont alors créées en raison de la baisse de la natalité depuis le début des années 1990, les listes d'attentes⁶⁶ ont ainsi quasiment disparues.

Le coût d'une place est calculé en fonction du revenu des parents et du nombre d'heures que l'enfant passe à la crèche. La part payée par les parents représente, en 1999, 18% du coût total, le reste étant financé par l'impôt local et les dotations des communes. Les dépenses de l'accueil de l'enfance s'élèvent à environ 39,7 milliards de couronnes suédoises, en 1999, soit 14% du budget annuel des communes⁶⁷. La part relevant de l'éducation préscolaire s'élève à deux tiers de cette somme, un tiers étant dépensé pour les activités périscolaires⁶⁸.

Seuls les enfants dont les parents travaillent ou font des études ont droit à une place dans les structures communales, et lorsqu'un des parents perd son emploi l'enfant se voit retirer sa place. Par contre, l'enfant de plus de trois ans, dont un des parents est en congé parental pour un frère ou sœur plus jeune a le droit de rester 15 heures par semaine dans la crèche.

Les structures privées restent assez rares⁶⁹. L'autorisation de mettre en place un service d'accueil privé doit être demandée auprès de la commune concernée, qui donne son accord après avoir inspecté de l'activité. Un certain nombre de règles de qualité et de sécurité doivent être respectées et la commune peut par la suite décider d'attribuer des subventions si l'établissement rentre dans le cadre de la loi scolaire. En 1999, 15% des enfants étaient inscrits dans une structure privée, dont la forme la plus fréquente est la crèche parentale.

1.2.4 Les familles monoparentales

On a vu que dès le début du XX^e siècle, la situation de la mère seule et ses enfants faisait l'objet de certaines mesures de protection, intégrée dans la politique de maternité. Le nombre de familles monoparentales a considérablement augmenté depuis cette époque, conséquence à la fois de l'augmentation du nombre de divorces et des naissances hors mariage. Si environ 54% des enfants nés en 1999 font partie de la catégorie "nés hors mariage"⁷⁰, on estime la proportion d'enfants ne vivant pas avec leurs deux parents biologiques (ou adoptifs) à 24%. Autrement dit, plus d'un quart des enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille monoparentale ou recomposée⁷¹. Ces familles occupent toujours une place à part dans la politique familiale et sociale, et certaines mesures politiques leur sont destinées exclusivement.

65 'Sans délais' signifie en réalité qu'il faut attendre entre trois et quatre mois pour obtenir une place.

66 Institut Suédois, *Feuillet de documentation*, "L'accueil de l'enfance en Suède", 2000.

67 *ibidem*

68 Skolverket, *Barnomsorg och skola i siffror 2001*, Skolverkets rapport n° 195, 2001.

69 L'accueil de l'enfance dans des entreprises privées est interdit entre 1983 (loi votée par les sociaux-démocrates) et 1992. Pour plus d'information à ce sujet, voir par exemple Anne-Marie Daune Richard et Rianne Mahon, "La Suède. Le modèle égalitaire en danger ?" in Jane Jensen et Mariette Sineau (éd) *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise.*, l'Harmattan, 1998.

70 SCB, *Statistical yearbook of Sweden*, 2000.

71 Si 76% des enfants vivent avec leurs deux parents, dans 87% des cas, les deux parents ont la garde conjointe de l'enfant. La garde conjointe ne signifie pas forcément que l'enfant vit autant chez son père que chez sa mère.

Il en va ainsi avec l'avance sur la pension alimentaire qui existe depuis 1917. Son principe est simple : le parent qui élève seul son enfant, a droit à une pension alimentaire de la part du parent non gardien. La pension est attribuée à tous les enfants de moins de 18 ans, ou qui sont encore scolarisés (école primaire ou secondaire). Pour éviter les retards et les négligences de paiement, l'Etat attribue le montant dû au parent gardien, qu'il réclame ensuite au parent non gardien. Le montant de la pension peut varier, mais il n'est jamais inférieur à 1173 couronnes par enfant et par mois en 2000⁷². Lorsque le montant déterminé dépasse cette somme, c'est le parent non gardien qui doit, dans tous les cas, payer le supplément directement à l'intéressé. L'avance de la pension payée par la Caisse d'Assurance n'excède donc jamais 1173 couronnes par enfant. Le parent payeur rembourse la totalité ou une partie de cette somme, en fonction de ses revenus. Ainsi, la situation très fréquente dans d'autres pays, où une grande partie de mères élevant seules leurs enfants n'obtiennent pas de pension alimentaire, ne concerne pas les mères suédoises. Comme ailleurs, les familles monoparentales sont principalement constituées de mères seules. Parmi les enfants qui ne vivent pas avec leurs deux parents (24%) 20% vivaient avec leur mère et 4% avec leur père, en 2000⁷³.

Il est toutefois de plus en plus courant que le tribunal des affaires familiales accorde la garde conjointe lors d'un divorce ou séparation, accompagnée d'une égale répartition du temps que l'enfant réside chez l'un et l'autre parent. Dans ce cas, l'enfant ne peut être inscrit dans les registres de population qu'à une seule adresse et le parent résidant à cette adresse est donc le bénéficiaire de la pension. Le parent non gardien peut bénéficier de réductions du montant qu'il paye à l'Etat pour les jours où l'enfant vit chez lui : une réduction de 1/40 du montant total mensuel pour chaque journée complète (24h).

La mère qui élève seule ses enfants doit toujours participer à la recherche de paternité lorsque le père est inconnu pour pouvoir bénéficier de l'avance sur la pension alimentaire.

Les familles monoparentales bénéficient en outre d'une priorité absolue sur les listes d'attente dans les structures publiques d'accueil.

Les allocations de logement ne sont pas à proprement parler une mesure familiale, mais plutôt une mesure sociale. Toutefois, telles qu'elles sont élaborées, elles profitent prioritairement aux familles monoparentales. Le montant de l'allocation dépend, en effet, du nombre de personnes dans le ménage, du revenu du ménage, de la taille⁷⁴ et du coût du logement⁷⁵. Lorsque le revenu est faible, comme c'est souvent le cas pour les familles monoparentales, ces allocations sont assez généreuses, et correspondent souvent à 50 à 75% du coût du logement⁷⁶.

1.2.5 L'économie des familles et les prestations familiales

Pour la plupart de familles suédoises les prestations en espèce de l'Etat comptent pour une part non négligeable dans le budget familial. Lorsque la crise économique commence à sévir entre le début et le milieu des années 1990 et que celle-ci affecte le budget alloué à la politique familiale, la situation économique des familles s'est considérablement dégradée.

Les familles ont été inégalement touchées par ces réductions dans les dépenses publiques, et la part des prestations dans le revenu global évolue aussi dans le temps. Ainsi, lorsque les enfants grandissent, les parents augmentent leur volume horaire de travail salarié et leur capital, puisqu'ils sont

72 Försäkringskassan, *Underhållsstöd*, 2000.

73 SCB, *Barn och deras familjer 1999, 2000*.

74 La surface du logement, pour être prise en compte dans le calcul de l'allocation, ne doit pas excéder une certaine taille : p ex 80 m² pour un ménage avec un enfant, 100 m² lorsqu'il y a deux enfants, et 120 m² pour trois enfants.

75 Il s'agit du loyer pour les locataires et des intérêts et des charges pour les propriétaires. Les charges pour les propriétaires d'un appartement sont très élevées et leur montant correspondent à peu près à un loyer.

76 Försäkringskassan, *Underhållsstöd*, 2000

plus souvent propriétaires de leur logement. Le nombre d'enfants ainsi que les séparations/divorces pèsent aussi sur la situation financière : les familles de trois enfants ou plus sont plus souvent en difficulté et les enfants dont les parents sont séparés ont en moyenne un revenu global plus faible. De la même façon, les familles où un seul des parents exerce une activité salariée se trouvent aussi parmi les plus défavorisées.

La Direction Nationale de la Santé et des Affaires Sociales a élaboré une norme de "revenu standard"⁷⁷, servant à évaluer la situation des ménages et qui est prise en compte pour l'attribution des allocations sociales⁷⁸. Exprimée par un indice, cette norme doit être au moins égal à 1, ce qui signifie un "revenu minimal convenable". Avec un indice au-dessous de un, par exemple 0,75, une allocation sociale peut être attribuée afin que tout le monde puisse atteindre la norme⁷⁹.

Lorsqu'un seul des parents travaille, 25% des familles ont un revenu inférieur à cette norme, et 29% des familles monoparentales. Parmi tous les enfants, 3% vivent dans une famille où l'indice est inférieur à 0,75. Pour les familles nombreuses, d'au moins trois enfants, 20% se trouvent au dessous de la norme⁸⁰.

L'aide de l'Etat aux familles et aux enfants, sous forme de prestations et de revenus de remplacement, constitue une part considérable du revenu disponible. L'ensemble des aides, que celles-ci soient sous condition de ressources (allocation logement, allocation sociale) ou générales (allocation pour enfant, avance sur la pension pour les familles monoparentales), ainsi que les revenus de remplacement (allocation parentale) représente presque 20% du revenu des familles en 1998. Pour les familles monoparentales, l'avance sur la pension alimentaire équivaut à 11% du revenu. Lorsque les parents vivent ensemble, ce sont les allocations pour enfant qui comptent le plus (8%), surtout lorsqu'il y a au moins trois enfants (11% du revenu). S'il y a un seul enfant, par contre, l'allocation parentale représente 5%, contre 2% pour l'allocation enfant. Cela s'explique par le fait que peu de familles comptent un seul enfant, et lorsque c'est le cas, l'enfant est généralement très jeune (et n'a pas encore eu de frère ou de sœur) d'où la fréquence des parents en congé parental⁸¹.

Les réductions dans le domaine de la politique familiale au milieu des années 1990 qui concernaient les allocations pour enfant, le niveau de l'allocation parentale ainsi que l'assurance maladie, ont donc eu d'importantes répercussions sur le revenus des familles. En 1996, 19% des enfants de moins de 21 ans⁸² vivaient dans une famille avec un revenu inférieur à la norme. Le niveau global du revenu moyen était, pour cette année, la plus faible pour la période 1993 à 1998. A l'opposé, avec la conjoncture favorable qui s'est installée depuis quelques années le revenu moyen augmente et la proportion de familles au dessous de la norme diminue (14% en 1998). Toutefois, les familles les plus vulnérables, monoparentales ou avec un seul revenu, n'ont pas encore retrouvé leur niveau de vie de 1993.

77 Celui-ci prend en compte le revenu disponible ainsi que les frais de logement, de garde d'enfant, etc.

78 Les allocations sociales, qui par définition ne relèvent pas de la politique familiale, n'ont pas été examinées dans le cadre de cette étude.

79 L'attribution de cette allocation sociale n'est pas automatique, il faut en faire la demande auprès des services sociaux, ce qui peut être stigmatisant. Ainsi, beaucoup de familles qui pourraient prétendre à cette allocation n'en bénéficient pas.

80 SCB, *Barn och deras familjer 1999, 2000*.

81 *Ibidem*

82 Sont pris en compte uniquement les enfants qui vivaient encore au domicile parental.

Conclusion

L'idée principale d'Alva et Gunnar Myrdal et des deux Commissions sur la Population, en 1935 et 1941, était que la faible natalité de l'époque avait des raisons financières et que des aides financières aux familles devaient par conséquent pouvoir stimuler le désir d'enfants et faire augmenter la natalité. Les moyens pour y parvenir devaient toutefois se limiter à atténuer les inégalités entre familles avec enfants et familles sans enfant et les naissances supplémentaires qu'on espérait devaient être des naissances voulues. De toute évidence les Myrdals avaient vu juste puisque la politique familiale mise en place à partir des années 1930 a eu des effets non négligeables sur la natalité.

Mais dès que le spectre du déclin de la population est évacué, c'est-à-dire dès le milieu des années 1940, les aspirations démographiques sont abandonnées, du moins officiellement. Des préoccupations initiales ouvertement natalistes, la politique familiale suédoise affichent donc depuis les années 1950 bien d'autres ambitions. Non pas que l'évolution de la fécondité laisse indifférents les pouvoirs politiques, mais les dispositifs en place ont pour objectif premier d'assurer le bien-être aux enfants déjà nés, plutôt qu'aux enfants à naître. Désormais, l'aspect démographique est purement et simplement abandonné dans les débats sur la politique familiale, qui est devenue, rappelons-le, de plus en plus sociale.

Les principes de bases de la politique familiale, englobée dans une politique sociale plus large, est que celle-ci doit être un droit pour l'individu et un devoir pour la société, qu'elle doit respecter l'intégrité personnelle, et être de haute qualité, élaborée par des spécialistes⁸³.

Une autre caractéristique - et originalité - de cette politique c'est qu'elle a su s'adapter aux bouleversements démographiques et sociaux, tels que la montée des divorces, de la cohabitation et des naissances hors mariage - phénomènes qui par leur ampleur et leur précocité ont fait de la Suède un pays précurseur dans ce domaine. Il en va de même pour l'activité féminine : lorsque le modèle traditionnel de « l'homme pourvoyeur et la femme au foyer » n'est plus de mise, la politique familiale, intègre rapidement cette nouvelle donne. La question de l'activité féminine est alors considérée plutôt comme le droit à la maternité pour les femmes salariées et non pas comme le droit des femmes mariées à exercer une activité professionnelle.

Avec la montée de l'activité salariée des femmes, le thème de la conciliation entre sphères familiale et professionnelle devient le leitmotiv dans l'élaboration des nouvelles mesures, notamment à partir des années 1970. Le développement des services d'accueil de l'enfance et l'instauration du congé parental sont, par excellence, des mesures de conciliation, permettant aux parents actifs de rester sur le marché du travail après la naissance d'un enfant, tout en disposant d'un large éventail de solutions de garde. La Suède va toutefois se démarquer des politiques familiales adoptées ailleurs sur ce thème, puisqu'elle a choisi très tôt d'inclure les hommes dans la problématique de conciliation : les charges familiales et éducatives ainsi que la participation au revenu du couple doivent concerner les deux parents à titre égal.

83 Guy de Faramond, *Une politique de bien-être*, Segher, la Suède en question, Paris, 1972.

2. L'Assurance Parentale

On a vu que les années soixante en Suède sont marquées par d'intenses débats politiques autour de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans la société et dans le monde du travail. Les discussions et les propositions de réformes de cette époque se sont, pour beaucoup, matérialisées dans des textes de loi, lors des années 1970. La plupart des mesures actuellement en cours datent donc de cette époque, même si de nombreuses modifications ont été apportées par la suite. Le thème central de l'égalité des sexes est devenu le fondement de la politique familiale actuelle, élaborée dans le souci de faciliter l'insertion professionnelle des femmes. Rapidement, l'idée que cette égalité doit aussi prévaloir dans le domaine de la famille et des tâches domestiques se fait jour : le nouveau modèle du couple à deux revenus exige un investissement égal de la part de l'homme et de la femme dans l'éducation des enfants et les autres charges familiales. Conformément à ce principe, une assurance parentale devait se substituer à l'assurance maternelle, afin que les pères puissent participer à l'éducation de l'enfant. Comme pour tout nouveau dispositif de la politique familiale, une commission d'enquête, réunie en 1972, avait publié le rapport qui préparait les débats parlementaires. Les propositions du rapport de mettre en place un système d'assurance parentale sont votées au *Riksdag* en 1973, pour entrer en vigueur l'année suivante.

Quatre objectifs principaux de la nouvelle assurance parentale sont clairement énoncés : le soutien financier à court terme des couples qui viennent d'avoir un enfant, le soutien financier à long terme, l'égalité entre les deux parents face aux responsabilités familiales et finalement, le bien-être ou l'intérêt de l'enfant, qui a droit à un contact privilégié avec ses deux parents. Le premier de ces objectifs, le soutien financier à court terme est assuré par l'allocation parentale, qui remplace l'ancien salaire du parent durant le congé parental. Le soutien financier à long terme est garanti par le maintien du parent bénéficiant du congé sur le marché du travail. L'assurance parentale dans sa totalité repose sur l'idée que ce sont désormais les revenus des deux parents qui constituent les ressources de la famille⁸⁴.

En 1974, la Suède est donc le premier pays au monde à mettre en place un système d'assurance parentale, remplaçant l'ancienne assurance maternelle, qui existait depuis 1955. Désormais, les pères bénéficient exactement des mêmes possibilités, jusque là réservées aux mères, de cesser temporairement leur activité professionnelle pour prendre soin d'un enfant, tout en bénéficiant d'une rémunération à hauteur de 90 % de l'ancien revenu. Le fonctionnement de l'assurance parentale est le même que celui de l'assurance maladie : il s'agit de l'attribution d'une compensation financière journalière pour les parents actifs lorsque ceux-ci doivent s'absenter de leur travail pour s'occuper de leur enfant.

2.1 Contenu initial de l'Assurance Parentale

En 1974, cette nouvelle assurance parentale comporte deux volets : le congé parental à l'occasion de la naissance d'un enfant et le congé maladie pour prendre soin d'un enfant malade. Ce dernier peut être attribué pendant 10 jours par an.

La durée du congé parental est de six mois, soit 180 jours d'allocation, rémunérés à 90% du salaire du parent concerné. Ces jours peuvent être partagés entre le père et la mère. Pendant la période du congé, la sécurité de l'emploi est garantie. La durée est prolongée la première fois en 1975 à sept mois, soit 210 jours indemnisés. Le niveau de l'allocation parentale perçue pendant le congé est le même que celui de l'assurance maladie pour les parents assurés, c'est-à-dire 90% du revenu. Un niveau d'allocation minimum est garanti, pour les parents inactifs, dont le montant s'élevait à l'époque à 25 couronnes par jour. Pour bénéficier de l'allocation parentale proportionnelle au salaire, il suffit d'avoir exercé une activité rémunérée au moins 270 jours avant la naissance. Cependant, le père qui souhaite

84 SOU 1972 : 34

être en congé ne peut bénéficier de l'allocation proportionnelle au salaire qu'à condition que la mère y ait droit, c'est-à-dire il faut qu'elle soit assurée pour une indemnisation supérieure au niveau garanti. L'allocation est imposable et ouvre droit aux congés annuels et aux points retraite. Le parent en congé parental est censé être celui qui s'occupe effectivement de l'enfant. Toutefois, la mère peut toujours en bénéficier pendant 29 jours après l'accouchement, même si elle ne s'occupe pas de l'enfant. Elle peut également utiliser ce congé à partir de 60 jours avant l'accouchement, mais le nombre total de jours de congé parental est alors diminué du nombre de jours qu'elle a utilisés avant la naissance. Les deux parents ne peuvent pas percevoir l'allocation en même temps pour le même enfant. Par contre, s'ils le souhaitent, ils peuvent tous les deux, en même temps, utiliser l'allocation à mi-temps.

En 1977, le congé maladie pour soigner un enfant malade est modifié : il devient un congé parental occasionnel. Les possibilités d'utiliser ce congé sont étendues pour s'appliquer également aux cas où la personne qui garde l'enfant habituellement est malade (par exemple l'assistante maternelle, le personnel de la crèche, ou même l'un des parents en congé parental). Le nombre de jours est augmenté et devient dépendant du nombre d'enfants dans la famille : 12 jours lorsqu'il y a un enfant, 15 jours s'il y en a deux et 18 pour les familles de trois enfants ou plus. Ce congé ne peut pas être utilisé en même temps que le congé parental, ni en même temps que le congé maladie. Les parents peuvent utiliser un jour chacun de ces jours de congé occasionnel chaque année pour rendre visite à la crèche (ou à la crèche familiale) où l'enfant est inscrit. Lors de la naissance d'un enfant de rang deux ou supérieur, le père peut utiliser ce congé occasionnel pour s'occuper de l'aîné pendant que la mère est à la maternité.

La même année est institué le droit à l'absence du travail⁸⁵ pendant la période du congé parental. Auparavant, et depuis 1945, une loi interdit le licenciement d'une employée pour le motif de mariage ou de grossesse. En 1977, cette loi devient un droit au congé parental, pendant toute la période où l'allocation parentale est perçue. Ce droit concerne les parents ayant au moins six mois d'ancienneté chez le même employeur avant la naissance, ou au total douze mois durant les deux années précédant la naissance. La mère a toujours droit à six semaines de congé après l'accouchement, qu'elle bénéficie de l'allocation parentale ou non.

Deux changements interviennent en 1978. Le premier concerne le niveau d'allocation minimum qui est augmenté à 32 couronnes par jour. Le deuxième changement, plus important, consiste en l'instauration d'un « congé spécifique ». Son principe et son objectif se distinguent clairement du congé parental existant. Il s'agit de 90 jours d'allocation, mais pouvant être utilisés à plein temps, à mi-temps ou à $\frac{1}{4}$ du temps, et ce, à n'importe quel moment, jusque ce que l'enfant ait quatre ans. Pour le parent qui utilise le congé spécifique à mi-temps, la durée s'étend alors sur 180 jours. 60 jours de ce congé sont rémunérés selon l'allocation maladie, c'est-à-dire 90% du salaire, et les 30 jours restant sont rémunérés à 32 couronnes pour tout le monde. La durée du congé parental à l'occasion de la naissance d'un enfant est ramenée à six mois, soit 180 jours.

Toutefois, avec ces deux dispositifs, la durée totale où un parent peut être en congé rémunéré augmente de sept mois à neuf mois. Sur les 90 jours d'allocation spécifique, chacun des parents a droit à la moitié, soit 45 jours, mais avec la possibilité de transférer ces jours à l'autre parent. Pour les parents des familles monoparentales, la totalité des jours d'allocation leur est attribuée d'office.

Ce nouveau congé signifie un droit à l'absence du travail accompagné d'une compensation financière, pour prendre soin d'un enfant. L'idée était de combler les besoins très différenciés des parents ayant de jeunes enfants, afin de les aider à faire face à diverses situations où la garde de l'enfant pose problème. Ainsi, les parents dont l'enfant est malade plus de 10 jours par an, les parents qui attendent une place dans une structure d'accueil ou les parents qui souhaitent tout simplement

85 Ce droit signifie tout simplement que le congé ne peut en aucun cas être refusé par l'employeur, si le parent bénéficiaire perçoit l'allocation parentale pendant toute la durée du congé.

passer un peu plus de temps avec leur enfant, en travaillant à mi-temps, peuvent donc bénéficier du congé spécifique.

Il s'avérera, par la suite, qu'en réalité le choix des parents était presque entièrement déterminé par l'offre de places dans les crèches. Dans la plupart des cas, ce congé spécifique était donc utilisé en connexion directe avec le congé parental à l'occasion de naissance de l'enfant.

Avec l'entrée en vigueur de l'assurance parentale, une Commission d'enquête est nommée, afin d'évaluer le fonctionnement, l'usage et les objectifs du dispositif. Cette commission publie son rapport final en 1978⁸⁶. La période étudiée va donc de 1974 à 1977.

Dans ce rapport la Commission constate que la proportion de mères percevant l'allocation parentale selon le niveau minimum garanti diminue, de 40% en 1974 à 27% en 1977, ce qui correspond à l'augmentation de l'activité professionnelle des femmes. De la même façon, la proportion de mères qui utilisent le congé au moins un mois avant la naissance décroît également. Plus le revenu de la mère est élevé et moins elle utilisera le congé sous la forme de congé prénatal, qui, rappelons-le, est déduit des sept mois de congé.

A la fin du congé parental, trois femmes sur cinq réduisent leur temps de travail, pour que les journées à la crèche ne soient pas trop longues pour le jeune enfant⁸⁷. 60% des mères ont repris leur activité professionnelle un an après la naissance.

Les couples où les deux parents ont droit à une allocation parentale de 90% du salaire antérieur sont ceux où la tendance à partager le congé est la plus élevée. En d'autres termes, lorsque la mère n'a droit qu'au niveau garanti, la participation du père est nettement plus faible : le congé du père ne va pas de soi lorsque la mère n'a pas de travail. Les raisons du non partage du congé données par les parents se répartissent en trois grandes catégories :

- La mère n'avait pas d'emploi
- Le père n'a pas pu, pour des raisons professionnelles, prendre un congé de longue durée
- La mère est « mieux adaptée » pour s'occuper de l'enfant

On a aussi demandé les raisons pour lesquelles le père n'a pas pris la moitié du congé et la raison principale, en plus des deux dernières fournies ci-dessus, est que la mère voulait allaiter l'enfant. Les interviews ont toutefois montré que la grande majorité des mères n'allaitaient plus au-delà de trois mois. Les différences des durées d'allaitement sont d'ailleurs minimes entre les couples où le congé a été partagé et les autres.

Les explications du choix chez les couples qui, avant la naissance avaient prévu de partager le congé, et ceux où le congé avait effectivement été partagé, étaient les suivants :

- le père souhaitait avoir ce contact privilégié avec son enfant
- la mère était en congé maladie
- la mère souhaitait reprendre son travail

86 SOU 1978 : 39

87 Le travail de la Commission se base sur les statistiques officielles de Riksförsäkringsverket (l'Office national de la sécurité sociale) sur l'assurance parentale, ainsi que sur une centaine d'entretiens, où les parents ont pu motiver leurs choix.

La Commission s'intéresse tout particulièrement à l'usage du congé parental par les pères et publie les résultats suivant :

<i>L'utilisation du congé parental chez les pères</i>				
	1974	1975	1976	1977
Proportion des pères parmi les utilisateurs du congé parental, en %	2,8	4,0	5,2	7,0
Proportion de jours utilisés par les pères, dans l'ensemble des jours, en %	0,5	0,9	1,4	2,2
Nombre moyen de jours utilisés par les pères	26	33	40	41

Lecture : en 1975, 4% des bénéficiaires du congé parental sont des hommes. Ceux-ci ont utilisé 0,9 % de la totalité des jours indemnisés, ce qui signifie que les mères ont utilisé 99,1% de ces jours. Parmi les pères ayant bénéficié du congé, le nombre moyen de jours utilisés est de 33 jours.

Les chiffres utilisés ne concernant que les cas de congé parental terminé, c'est-à-dire les cas où la totalité des jours a été utilisé, le rapport ne renseigne pas sur la proportion de mères ayant bénéficié du congé parental. Implicitement, leur recours au congé serait systématique. En revanche, on sait que parmi les pères ayant droit à une allocation parentale en fonction de leur revenu, la proportion qui a effectivement utilisée le congé est de 8%. Les données du tableau ci-dessus s'appliquent à l'ensemble des bénéficiaires mais toujours uniquement aux cas de congé terminé, et pour les deux premières lignes, le complément à 100 constitue la part des mères. De la même façon, si les pères utilisent en moyenne 41 jours sur les 210 disponibles, les mères en ont utilisé 169 jours.

Les variables socio-économiques qui influent le plus sur l'utilisation du congé parental par les hommes sont également étudiées par la Commission. Ainsi, les hommes mariés, les hommes employés dans le secteur public, ceux qui ont un niveau d'études élevé utilisent davantage le congé parental. Mais la variable de loin la plus déterminante est la situation professionnelle de la mère. Plus l'emploi de la mère est qualifié et son revenu élevé, plus le père utilise le congé parental. Avec un statut professionnel valorisant et jouissant des ressources propres qui, on peut le penser, contribuent pour une part appréciable au revenu du couple, le pouvoir de négociation de la mère est d'autant plus grand. L'investissement que demande sa situation professionnelle favorise aussi un meilleur partage des tâches domestiques et éducatives.

Le congé maladie pour prendre soin d'un enfant malade semble mieux réparti entre les pères et les mères. Pas loin de la moitié des jours utilisé à cet effet est prise par les pères. Rappelons toutefois qu'il s'agit d'un congé possible de seulement 12 à 18 jours par an, selon le nombre d'enfants.

<i>L'utilisation du congé occasionnel pour soigner un enfant malade chez les pères</i>				
	1974	1975	1976	1977
Proportion des pères parmi les utilisateurs du congé occasionnel pour soigner un enfant malade, en %	27,2	28,5	29,4	35,8
Proportion des jours utilisés par les pères dans l'ensemble des jours utilisés, en %	39,9	40,4	40,6	46,8

Lecture : En 1976, parmi l'ensemble des parents ayant utilisé le congé occasionnel pour soigner un enfant malade, 29,4 % étaient des hommes. Ceux-ci ont utilisé 40,6% de la totalité des jours indemnisés.

Ces chiffres permettent donc de conclure sur un ton optimiste que la participation des pères aux tâches éducatives est en augmentation rapide. Ainsi l'objectif d'égalité entre les sexes semble, selon la Commission, sur la bonne voie.

Après l'évaluation des objectifs déclarés et de l'usage de l'assurance parentale, la Commission propose une série de modifications afin d'améliorer le système sur les points faibles. Une éventuelle extension du dispositif doit, selon la Commission, être sélective et non générale. Des réformes trop coûteuses sont écartées, en raison de difficultés budgétaires. Le dispositif doit toutefois mieux s'adapter à certains groupes ayant des besoins spécifiques et qui actuellement sont défavorisés par les règles en cours.

La possibilité de commencer le congé avant la naissance (60 jours maximum) est essentiellement utilisée par les femmes dont le travail est physiquement contraignant. Pour ces dernières, le congé parental restant pour prendre soin de l'enfant est donc écourté d'un à deux mois. La Commission propose un congé prénatal additionnel de 50 jours, lorsque la grossesse est incompatible avec l'exercice de l'emploi occupé. La possibilité, pour les autres, de commencer le congé parental 60 jours avant la naissance doit toutefois être maintenue.

Le congé occasionnel pour soigner un enfant malade couvre, dans l'ensemble, les besoins de la plupart des familles. Cependant, dans certains cas, le système est insuffisant : lorsque l'enfant souffre d'une maladie de longue durée ou lorsque l'enfant est souvent touchés par des maladies infectieuses, qui se propagent facilement dans les structures publiques d'accueil. Les familles dans cette situation sont financièrement très défavorisées par les règles actuelles et souvent contraintes à avoir recours au congé spécifique pour s'occuper de l'enfant malade, dont le but premier était de permettre aux parents de réduire leur temps de travail. La Commission suggère alors qu'un plus grand nombre de jours de congé occasionnel soit offert pour les familles ayant déjà utilisé les 12 jours. La proposition d'augmenter l'âge limite de l'enfant ouvrant droit au congé occasionnel, de 10 à 12 ans, est également avancée.

2.2. L'assurance parentale pendant les années 1980

A partir du 1^{er} janvier 1980, l'assurance parentale comporte quatre parties : le congé parental à l'occasion de la naissance d'un enfant, le congé spécifique, le congé occasionnel pour enfant malade, et finalement, les recommandations de la Commission ayant été votées, le congé prénatal de 50 jours est mis en place, pour les femmes enceintes dont l'emploi implique des contraintes physiques incompatibles avec la grossesse. Avant l'attribution de ce congé prénatal, les possibilités de changer de poste doivent être examinées. L'allocation perçue pendant ce congé est la même que pour le congé parental.

Le congé parental est toujours de 180 jours. Le niveau minimum de l'allocation parentale est augmenté à 37 couronnes par jour à partir du 1^{er} juillet 1980.

La durée du congé spécifique est également augmentée pour les enfants nés après 1980, à 180 jours. Pendant 90 jours l'allocation équivaut à celle du congé parental, et pour les 90 jours restants, tout le monde perçoit la même allocation au niveau garanti, c'est-à-dire 37 couronnes par jour. Les jours de congé spécifique peuvent être utilisés sous la forme de quart de journée, de mi-journée ou de trois-quart de journée, en fonction de la réduction du temps de travail du parent. Les deux dispositifs ensemble font désormais un congé possible de 360 jours, soit 12 mois, dont 270 jours à 90% du salaire antérieur.

De même, le *Riksdag* a accepté la proposition de la Commission d'étendre le congé occasionnel pour enfant malade, afin d'alléger les charges financières des parents dont les enfants sont souvent ou pendant longtemps malades. Il s'agit maintenant d'un congé possible de 60 jours par enfant et par an. Un certificat médical est exigé à partir de la 8^e journée.

Finalement, le droit à un congé occasionnel supplémentaire de 10 jours pour le père en connexion directe avec la naissance de l'enfant est voté, quel que soit le rang de naissance de l'enfant.

Une Commission d'égalité des sexes⁸⁸, créée en 1977, a enquêté sur le travail des femmes, dont le premier rapport est rendu en 1979⁸⁹. La conclusion de l'enquête est que le travail domestique non rémunéré est toujours essentiellement effectué par les femmes, qu'elles soient par ailleurs actives ou non. Si ces tâches étaient mieux réparties les possibilités d'accès à l'autonomie financière de chacun seraient plus équitables. La même Commission poursuit son travail et publie en 1982 un nouveau rapport intitulé « Activité professionnelle et parentalité »⁹⁰ où le système de l'assurance parentale est réexaminé dans le contexte de la politique d'égalité des sexes.

Le constat général de la Commission est que la mise en place de lois égalitaires n'est pas suffisante en soi pour atteindre l'égalité entre hommes et femmes. En d'autres termes, les conditions *théoriques* ne sont pas toujours suivies d'effets concrets. Il faut en outre, une prise de conscience du sens de cette égalité chez les individus et dans la société en général. La question de l'égalité des sexes signifie que les hommes et les femmes doivent avoir les mêmes moyens d'action et les mêmes responsabilités dans la famille, dans la vie active et dans la société en général. Le remplacement de l'assurance maternelle par une assurance parentale est un premier pas –timide certes- pour faire évoluer les rôles parentaux vers des conditions plus égalitaires, mais les retombées se sont avérées limitées. Telles que les règles sont formulées, avec les prolongations successives de la durée du congé combinées avec le développement du travail à temps partiel –majoritairement utilisé par les femmes- des effets pervers peuvent en découler, en écartant encore plus les femmes du marché du travail. Lorsque le père n'utilise pas du tout le congé parental, c'est la mère qui le fait, et la durée totale d'absence du travail est d'autant plus longue. Or, l'égalité des sexes repose en premier lieu sur l'autonomie financière des individus.

Le rapport de la Commission met en avant la valeur du développement de la formation parentale, dont le but doit être d'atteindre 100% des futurs pères. Ces programmes de formation parentale commencent à être mis en œuvre dès les années 1970, selon des directives nationales. La formation est proposée par les centres de protection maternelle, à tous les futurs parents et la participation est rémunérée pour les parents actifs. La formule utilisée est celle de groupes de discussion, animés par des spécialistes de la petite enfance (pédiatres, sages femmes, psychologues de l'enfant, etc...). Ces groupes comportent six ou sept couples de futurs parents qui se réunissent environ six fois, en général vers la fin de la grossesse. Le contenu de cette formation est progressivement passé d'une simple préparation à l'accouchement et aux soins à donner à l'enfant à une préparation à être parent. La parentalité est problématisée : l'aspect psychologique et social du futur rôle de parent ainsi que les changements que connaîtront les parents dans leur relation de couple sont des thèmes abordés de plus en plus à partir des années 1980⁹¹. La Commission propose que les cours de formation parentale soient adaptés aux horaires des futurs pères afin que ceux-ci puissent participer d'une façon plus systématique, que la question des tâches éducatives et domestiques, et notamment du partage du congé parental soient des thèmes de discussion. De plus, un suivi de la participation à ces cours ainsi qu'une évaluation des éventuelles répercussions sur le partage effectif du congé parental doivent être mis en place.

La Commission fait également un compte rendu de l'utilisation du congé parental pour l'année 1980. Cette année, 91 733 de cas de congé parental sont terminés et dans 97% de ces cas les 180 jours ont été pris. Parmi les couples bi-actifs, 10% des hommes ont été en congé, au moins un jour. Mais, la part dans l'ensemble des jours indemnisés prise par les hommes n'est que de 2%.

88 En suédois, deux termes distincts sont d'usage : *jämställdhet* signifie l'égalité des sexes, alors que *jämlikhet* a un sens plus large d'égalité tout court.

89 SOU 1979 : 89, *Kvinnors arbete* (« le travail des femmes »)

90 SOU 1982 : 18, *Förvärvsarbete och föräldraskap* (« Activité professionnelle et parentalité »)

91 *Socialstyrelsen*, « Kliniska riktlinjer – riktlinjer för hälsovård under graviditet », Medicinsk faktabas, 1996

Les bénéficiaires du congé spécifique de 180 jours sont un peu plus souvent des hommes, environ 30% et leur part dans l'ensemble des jours est aussi plus importante : 11%, contre 89% pour les femmes. Par contre, le congé occasionnel de 10 jours spécialement pour le père est utilisé dans 80% des cas, et en moyenne ces pères avaient pris 9 jours sur les 10 possibles. Finalement, le nouveau congé prénatal a été attribué à 10% des femmes enceintes en 1980.

L'attitude des pères envers le congé parental a fait l'objet d'une enquête, élaborée par la même Commission d'égalité des sexes, auprès d'un échantillon de 5000 pères, et dont les résultats préliminaires sont publiés dans le rapport. Le congé parental, dans les cas où l'homme l'avait effectivement utilisé, n'a pas modifié la vision de leurs possibilités futures de carrière. Il s'agissait, toutefois, d'un congé de courte durée, en moyenne 15 jours. Pour ceux qui avaient pris un congé plus long, de plusieurs mois, beaucoup de pères se sentaient isolés. D'autres pères en congé sur le lieu de travail semblait avoir un effet positif, ce qui amène la Commission à s'interroger sur l'éventualité d'intervenir sur le partage du congé par des règles plus contraignantes. Seulement 46% des hommes considèrent que le congé paternel est important pour le père et pour l'enfant. Finalement, l'enquête révèle une perception assez répandue qui consiste à penser, chez beaucoup d'hommes, que, contrairement à eux mêmes, les hommes en général ont des attitudes négatives à l'égard du congé. Un peu comme si la lenteur de l'évolution de la proportion de pères en congé s'explique, avant tout, par la résistance « chez les autres ».

Plus concrètement, la Commission signale qu'il est urgent de supprimer la clause qui stipule que seuls les pères dont la femme a droit à une allocation proportionnelle au salaire peuvent y prétendre aussi. Cette règle freine considérablement la disposition de certains hommes à avoir recours au congé parental.

Si les remarques du rapport de la Commission d'égalité des sexes n'ont pas eu de retentissement direct sous forme d'amendement des règles existantes, elles ont au moins le mérite de mettre en évidence la perspicacité des spécialistes quant aux limites du fonctionnement de l'assurance parentale quelques années seulement après sa création.

En revanche, d'autres réformes sont votées dans les années 1980. Premièrement, une nouvelle loi de 1980 garantit le maintien du niveau d'allocation parentale perçue pour un enfant, pour l'enfant suivant, même si le parent n'a pas travaillé entre les deux enfants, mais à condition que l'intervalle entre les deux naissances ne dépasse pas 24 mois, soit deux ans. Il s'agissait en fait de faciliter l'arrivée des deuxièmes et troisièmes naissances notamment lorsque la mère avait opté pour le temps partiel après la fin du congé parental. Auparavant, les mères qui travaillaient à temps partiel entre les naissances percevaient une allocation en fonction du dernier salaire. En 1986, l'intervalle « permis » est étendue à 30 mois, soit deux ans et demi.

La même année, 1986, les deux dispositifs jusque là distincts, le congé parental et le congé spécifique sont réunis en un seul congé parental, de 360 jours, dont 90 rémunérés selon le niveau minimum de 37 couronnes par jour. Ces jours peuvent être pris à n'importe quel moment, de la naissance jusqu'aux quatre ans de l'enfant. Deux jours par an et par enfant, appelés « jours de contact » sont également offerts à partir de 1986, afin de permettre aux parents de rendre visite à la crèche ou à l'école et à participer aux excursions scolaires.

Finalement, en 1989 est de nouveau prolongée la durée du congé parental qui atteint maintenant 450 jours, dont 360 rémunérés à 90% du salaire antérieur et 90 au niveau garanti. Le congé parental peut maintenant être utilisé jusqu'aux huit ans de l'enfant.

2.3. L'assurance parentale dans les années 1990

Les prolongations successives de la durée du congé parental dans les années 1980 témoignent du succès du dispositif d'assurance parentale. En effet, aucune remise en question du système lui-

même n'a eu lieu, malgré l'arrivée au pouvoir de la droite en 1976 pour une période de six ans. L'importance, à la fois pour l'enfant et pour les parents, de cette relation privilégiée, rendue possible par un congé parental de longue durée fait désormais l'objet d'un large consensus chez tous les partis politiques. Et pour l'opinion publique le congé parental est de plus en plus considéré comme un acquis social.

Ainsi, l'extension de l'assurance parentale continue au début des années 1990. Le congé parental occasionnel pour enfant malade est augmenté, à partir du premier janvier 1990 à 120 jours par enfant et par an. 60 de ces jours peuvent être utilisés également dans le cas où la personne qui garde habituellement l'enfant est malade.

Une nouvelle Commission est nommée en 1993 pour éclaircir certaines questions relatives à l'assurance parentale. Son rapport est publié en 1994⁹². Cette Commission poursuit la réflexion commencée dans les années 1980 quant aux limites dans la réglementation de l'assurance parentale. Dans le rapport elle suggère certaines restrictions quant à l'usage pratique des journées d'allocation parentale afin que celles-ci soient utilisées à bon escient. Il s'agit notamment de la possibilité d'avoir recours au congé parental pendant les jours de repos hebdomadaires, comme le week-end, pour la plupart des actifs. Ainsi, le droit au congé rémunéré pendant le week-end ne doit concerner que les parents qui utilisent aussi au moins un jour d'allocation en connexion directe avec le week-end, donc le vendredi ou le lundi. Il faut donc impérativement réduire son temps de travail normal si on veut être en congé parental pendant le samedi et le dimanche. La Commission propose également qu'il ne soit plus possible de percevoir l'allocation parentale pendant les congés annuels⁹³. Ces deux suggestions ont été retenues par le Riksdag, et entrées en vigueur dès l'année suivante.

Quant à l'allocation parentale occasionnelle, le rapport propose en outre que les parents des familles monoparentales puissent transférer ces jours à un proche, qui, en renonçant au travail, prendrait soin de l'enfant malade. Cette proposition est également votée.

En 1991, une coalition de droite, dominée par les conservateurs, succède aux sociaux-démocrates au gouvernement. L'orientation de la politique familiale prend en partie une nouvelle direction, guidée par l'idée de « libre choix », thème central dans le programme politique des partis de droite. La priorité du libre choix, en matière de garde d'enfant, se traduit par l'instauration d'un congé parental d'éducation en juillet 1994⁹⁴. Ce nouveau congé coexiste avec le congé parental, et a ceci de différent qu'il s'adresse à tous les parents, inactifs ou actifs, et correspond à une très faible rémunération mensuelle, 2000 couronnes par mois, pour les parents qui, à la fin du congé parental, souhaitent ne pas avoir recours aux services de d'accueil, et ce, jusqu'aux trois ans de l'enfant. Pour les parents actifs, il n'y a plus de maintien de l'emploi pendant ce congé parental d'éducation. Au même moment, les trois derniers mois du congé parental, c'est-à-dire les 90 jours rémunérés sans condition d'activité antérieure, selon le niveau garanti de 60 couronnes par jour, sont supprimés, mais le niveau garanti de l'allocation parentale, pour les parents inactifs est augmenté à 64 couronnes par jour.

Ce nouveau dispositif n'a été en vigueur que six mois, de juillet 1994 à janvier 1995. Entre temps, les sociaux-démocrates gagnent les élections au mois de septembre 1994, et leur première mesure en matière de politique familiale est donc de supprimer le congé parental d'éducation et de réintroduire les trois derniers mois du congé parental. Pour la gauche, ce congé d'éducation est perçu comme un « piège » pour les femmes, ou une incitation au « retour au foyer », en tout cas pour les bas salaires. La faible rémunération est même perçue comme un désaveu de l'éducation parentale, et évidemment, très peu de pères ont bénéficié de ce congé. Le souci des sociaux-démocrates se situait en fait à l'opposé : ils cherchaient un moyen d'augmenter la participation des hommes au congé

92 Ds 1994 :12, *Vissa fragor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning*.

93 Cette possibilité qui existait jusque là signifiait qu'un parent pouvait percevoir à la fois son salaire et l'allocation parentale pendant les congés annuels.

94 Anne-Marie Daune Richard et Rianne Mahon, « La Suède. Le modèle égalitaire en danger ? », in Jane Jenson et Mariette Sineau (éd), *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, 1998.

parental. Ainsi, le premier janvier 1995, une nouvelle loi relative à l'assurance parentale restreint les possibilités de transférer les jours d'allocation à l'autre parent. Jusque là, chaque parent avait droit à au moins trois mois du congé⁹⁵, mais il était possible de transférer ces jours à l'autre parent. Désormais, 30 jours par parent ne sont plus transférables, ce qui signifie que si le parent ne les utilise pas, ils sont tout simplement perdus. Ces 30 jours réservés pour le père sont communément appelés « le mois du père », et avait pour objectif de faciliter la démarche des pères qui souhaitent être en congé mais qui éventuellement rencontrent des problèmes d'attitudes de la part de l'employeur.

Les années 1990 en Suède sont aussi synonymes de récession économique. La crise devient patente à partir de 1992 avec la montée du taux de chômage, qui était longtemps resté inférieur à 3%. En 1993, 8% de la population active est au chômage. D'importantes réductions budgétaires sont mises en oeuvre la même année afin d'assainir le budget de l'Etat, et l'assurance sociale et les prestations familiales n'y ont pas échappé. La durée du congé n'a pas été diminuée mais le niveau de compensation salariale a été revu à la baisse à plusieurs reprises: d'abord, en 1995, le niveau de l'allocation parentale est ramené à 80 % du salaire. Les 30 jours réservés à chaque parent sont toujours indemnisés à 90 %. En 1996, l'allocation enfant diminue, passant de 9000 couronnes par an et par enfant à 7680 couronnes, et la majoration à partir du troisième enfant disparaît. La même année le niveau de l'allocation parentale baisse encore à 75 % du salaire, à l'exception des 30 jours réservés pour chaque parent qui sont maintenant indemnisés à 85% du revenu antérieur. Devant les difficultés budgétaires, un choix avait été fait pour préserver l'accès et la qualité des services, et c'est donc essentiellement les prestations en espèces qui ont été affectées par les coupes. De la même façon, afin de ne pas remettre en cause la politique familiale en tant que telle, les restrictions ont principalement porté sur les régimes universels, où des baisses générales, présentées comme temporaires, ont été effectuées⁹⁶.

En 1995 sont supprimés les deux jours de contact, qui faisaient partie de l'allocation parentale occasionnelle, et qui avaient pour objectif de permettre aux parents de se rendre à la crèche ou à l'école de l'enfant, ou de participer à des excursions scolaires. Les dix jours de contact offerts aux parents d'enfants ayant des besoins spécifiques, notamment des enfants handicapés, sont par contre maintenus.

Finalement, en 1997, une dernière réduction de l'allocation parentale ramène le niveau à 75% pour les deux mois réservés aussi.

Aussitôt les premiers signes du retour d'une conjoncture économique favorable, les prestations familiales en espèces sont petit à petit revalorisées. En 1998, l'allocation parentale revient à 80% du salaire antérieur, et la même année le montant des allocations pour enfant retrouve son niveau de 9000 couronnes par an et par enfant. La majoration à partir du rang trois est également réintroduite. En 2000, le montant augmente à 10200 couronnes par an et en 2001 à 11400 couronnes. Le chômage a sensiblement diminué : de 8,1% en 1996, le taux de chômage est passé à 4,4% en 2000.⁹⁷

2.4 L'assurance parentale aujourd'hui et les possibilités d'utilisation

L'assurance parentale comporte aujourd'hui l'allocation parentale, l'allocation parentale occasionnelle, l'allocation prénatale et l'allocation paternelle.

95 Ce droit individuel à trois mois d'allocation parentale signifie tout simplement qu'un formulaire doit être rempli et envoyé à la Caisse d'Assurance si on souhaite transférer ces jours à l'autre parent. Les autres jours peuvent être utilisés indifféremment par n'importe lequel des deux parents.

96 Birgit Arve-Pares, « Entre travail et vie familiale : le modèle suédois », in Dandurand R., Lefebvre P., Lamoureux J-P. (éd), *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?*, L'Harmattan, 1998.

97 Nordic Statistical yearbook, 2000

Dans sa forme actuelle, le congé parental comprend 450 jours rémunérés selon le principe suivant : 360 jours sont indemnisés à 80% du salaire antérieur, jusqu'à un plafond correspondant à 22 000 couronnes, et 90 jours selon le niveau garanti de 60 couronnes par jour⁹⁸.

Ces 450 jours de congé peuvent être pris par l'un ou l'autre des parents, à n'importe quel moment, de la naissance jusqu'aux huit ans de l'enfant. Le père et la mère ne peuvent pas être en congé en même temps, à l'exception des dix jours de congé paternel à la naissance. Lorsque les deux parents ont la garde conjointe de l'enfant, ils ont chacun droit à 225 jours, avec la possibilité de transférer ces journées à l'autre parent, à l'exception des 30 jours réservés.

Les parents peuvent également alterner des périodes de congé et de retour au travail dans la limite de trois périodes de congé par an, ou plus avec l'accord de l'employeur.

L'allocation parentale peut être perçue à plein temps ou à temps partiel – 75%, 50% ou 25% - et les parents choisissent aussi le nombre de journées d'allocation qu'ils souhaitent par semaine. Ainsi, une allocation à plein temps correspond à 100% du montant journalier⁹⁹, sept jours par semaine et les 450 jours équivalent alors à 15 mois en durée réelle. Par contre, la possibilité de diminuer le nombre de jours hebdomadaires rémunérés ou de demander une allocation à temps partiel prolonge la durée du congé : par exemple, une allocation à mi-temps (trois jours et demi par semaine) double la durée du congé qui atteindra alors 30 mois en temps de calendrier. Les parents qui optent pour cette solution peuvent être en congé à plein temps tout en ayant l'allocation à mi-temps, puisque rémunéré ou non, chaque parent a droit à un congé minimum de 18 mois (avec garantie d'emploi), ou plus s'ils leur reste des jours d'allocation. Ils peuvent aussi travailler à mi-temps et être en congé à mi-temps.

Dans la pratique, le système de congé suédois est donc composé de deux prestations bien distinctes : le congé parental d'un côté, et l'allocation parentale de l'autre. Ce dispositif fonctionne alors comme un budget-temps, à la disposition des parents, qui choisissent eux-mêmes la combinaison qui leur convient le mieux. La Caisse d'Assurance ne gère que les jours d'allocation et la seule condition requise est de ne pas exercer d'activité salariée pendant les jours rémunérés. L'absence du travail, c'est-à-dire le congé lui-même est négocié entre le parent et l'employeur. Une règle de base limite toutefois les congés de trop longue durée : les parents en congé continu qui n'utilisent pas au moins cinq jours d'allocation par semaine à partir du premier anniversaire de l'enfant ne peuvent pas maintenir leur propre niveau d'assurance maladie. Celui-ci sera recalculé en fonction de leurs nouveaux revenus.

Pour bénéficier d'une allocation parentale proportionnelle au salaire il suffit d'avoir exercé une activité professionnelle rémunérée durant les six mois qui précèdent la naissance, ou douze mois pendant les deux dernières années. La sécurité de l'emploi est garantie et les parents en congé sont considérés comme actifs (l'allocation parentale est d'ailleurs imposable). Ils bénéficient donc des mêmes avantages que les personnes travaillant effectivement en matière de congés annuels (cinq semaines) et des cotisations pour les retraites¹⁰⁰.

Comme toutes les prestations de l'Assurance Sociale, celles de l'Assurance Parentale sont gérées au niveau local par les caisses d'assurance publique. Celles-ci sont placées sous la tutelle de l'Administration nationale de la sécurité sociale (*Riksförsäkringsverket*), qui peut aussi émettre des instructions et recommandations d'application.

L'usage que font les parents de ces 450 jours peut, en effet, être analysé en termes de stratégies puisque la durée dont ils disposent est extensible et peut dépasser largement les quinze mois. Certaines « astuces » pour maximiser le rapport niveau d'allocation/durée du congé sont

98 Cent couronnes suédoises correspondent à environ 75 francs.

99 L'allocation parentale est déterminée à partir du revenu annuel servant de base pour le calcul de l'assurance maladie. Ce revenu est, la plupart du temps, proche du revenu net annuel. Le montant journalier de l'allocation correspond alors à 80% de ce revenu annuel divisé par 365.

100 Cela signifie, par exemple, qu'après un congé de 12 mois, le parent bénéficiaire a droit à cinq semaines de congés annuels.

devenues courantes. Par exemple, étant donné qu'une allocation à plein temps correspond à 100% des bénéficiaires pendant sept jours par semaine, il est possible de percevoir l'allocation pendant le week-end, à condition d'être en congé rémunéré également un jour en connexion directe avec le week-end, le vendredi ou le lundi par exemple. Un parent qui a réduit son temps de travail à 80%, en libérant le vendredi peut ainsi toucher l'allocation trois jours par semaine. Cette pratique peut se révéler pertinente lorsqu'un des deux parents a droit à une allocation très supérieure à celle de l'autre : les trois jours d'allocation à un niveau élevé peuvent alors être financièrement plus avantageux que les sept jours avec une faible rémunération que toucherait l'autre parent. Evidemment, rien n'empêche ce dernier d'être en congé non payé les autres jours.

Par ailleurs, le droit d'alterner des périodes de congé parental et de reprise du travail permet à certaines professions de « gagner » de longues périodes de congé : les enseignants peuvent ainsi « reprendre » leur poste au moment des vacances scolaires afin d'échanger l'allocation parentale contre le salaire, sans pour autant travailler, et ensuite recommencer une nouvelle période de congé à la rentrée scolaire. De la même façon, les étudiants¹⁰¹, qui ont été au chômage avant de commencer leurs études, et qui ont interrompu provisoirement leur cursus universitaire¹⁰² pour être en congé parental peuvent également bénéficier de l'allocation de chômage pendant les vacances universitaires, et reprendre le congé parental à la rentrée. De cette façon ils peuvent « sauvegarder » au moins trois mois d'allocation parentale durant l'été. Et finalement, si le parent en congé tombe malade, il échange son allocation parentale contre sa propre assurance maladie, ce qui permet à l'autre parent de bénéficier de l'allocation parentale occasionnelle (puisque la personne qui garde habituellement l'enfant est malade).

D'autres astuces et stratégies sont possibles pour obtenir le meilleur rapport durée du congé / niveau d'allocation, selon les priorités éducatives des parents et évidemment, selon leurs possibilités financières. Même avec une allocation à plein temps, c'est-à-dire 100% des bénéficiaires pendant sept jours par semaine, le revenu du parent en congé ne constitue que 80% du salaire. Lorsque le salaire dépasse le plafond, fixé à 22 000 couronnes par mois, la perte peut être encore plus élevée. Les futurs parents peuvent demander un entretien personnalisé avec un employé de la Caisse d'Assurance, afin de déterminer ensemble la meilleure façon d'utiliser les jours d'allocation. Généralement, les parents ayant déjà eu un premier enfant sont très bien informés des règles en cours, et peuvent eux-mêmes faire les simulations qui permettent de trouver la solution optimale.

2. 5 L'utilisation du congé parental en chiffres

Plus de vingt-cinq ans se sont maintenant écoulés depuis la mise en place du congé parental, et force est de constater qu'il s'agit encore essentiellement d'une affaire de femmes. La proportion de pères bénéficiaires a certes augmenté, mais l'évolution est très lente, et surtout très irrégulière.

Les pères d'aujourd'hui participent un peu plus qu'il y a dix ans, mais comparés aux mères leur rôle est secondaire. Pour les enfants nés en 1991¹⁰³, les pères avaient utilisé, en moyenne, 53 jours d'allocation parentale (sur 450). En comparaison, ce nombre de jours était de 43 pour les enfants nés en 1977. Si on s'en tient à ces deux chiffres l'évolution peut paraître positive. Mais elle l'est moins si on rappelle que sur la même période le nombre de jours offerts passe de 180 à 450, et que le laps de temps autorisé pour bénéficier du congé est passé de six mois à huit ans !

Même dans les familles où le congé est effectivement partagé, il ne s'agit nullement d'une répartition équitable : toujours pour les enfants nés en 1991, deux ans et demi après la naissance, la mère a été en congé, en moyenne onze mois, et le père seulement deux mois. Mais, sachant que 50%

101 Pour bénéficier de l'allocation parentale proportionnelle au salaire, il faut que l'étudiant ait eu une période d'activité professionnelle avant les études.

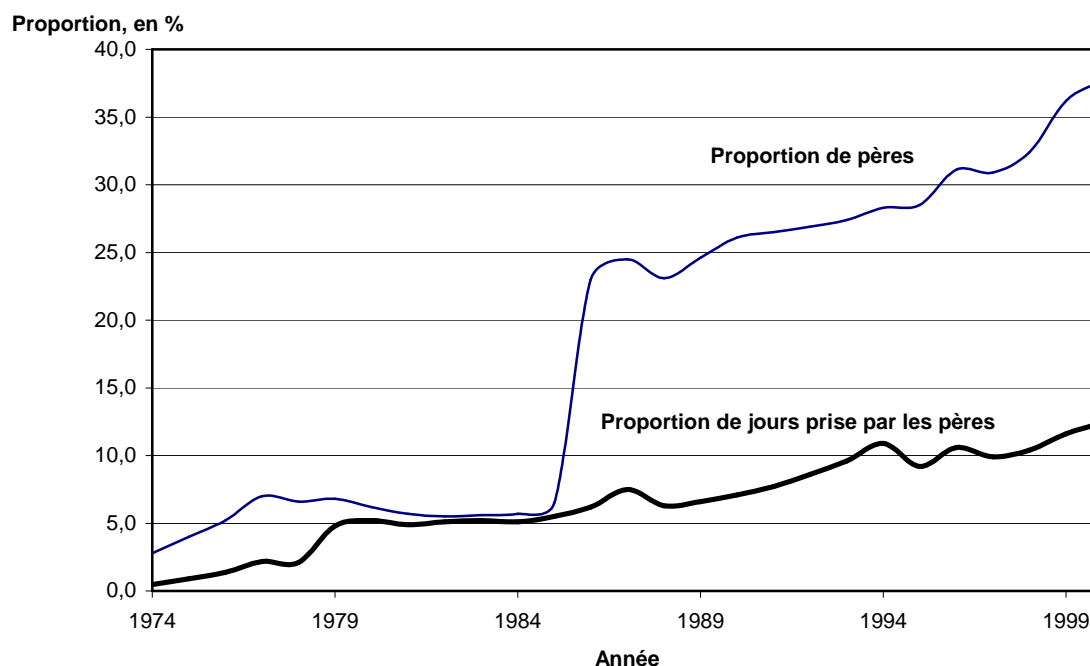
102 A condition d'être inscrit dans un programme d'études longues.

103 Etant donné la limite de huit ans pour bénéficier des journées d'allocation, il n'est pas possible de connaître la répartition moyenne entre les parents dont les enfants sont nés après 1991.

des pères n'avaient pas du tout utilisé le congé parental, la proportion de jours d'allocation pris par les pères, en moyenne, est de 9,9%.

Voici l'évolution de la proportion de pères parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation parentale ainsi que la proportion de journées utilisées par les pères parmi l'ensemble des journées rémunérées¹⁰⁴. Ces données transversales, publiées chaque année, sont les seules qui permettent d'évaluer le partage de l'allocation entre hommes et femmes.

Proportion de pères parmi les bénéficiaires de l'allocation parentale et proportion de jours pris par les pères parmi l'ensemble des jours indemnifiés



Sources : Riksförsäkringsverket, 2000

L'augmentation brusque de la proportion de pères en congé parental en 1986 est due à un changement dans la législation : avant cette date, le père ne pouvait bénéficier de l'allocation proportionnelle au salaire qu'à condition que la mère ait droit à une allocation supérieure au niveau à taux réduit, de soixante couronnes par jour. Ainsi, lorsque la mère était inactive, le père, actif ou pas, ne pouvait bénéficier d'une allocation calculée en fonction de son revenu à lui. La suppression de cette clause entraîne donc une hausse importante du nombre de pères, mais, en même temps, le nombre de jours qu'ils prennent n'augmente que très faiblement. Ceci s'explique par le fait que, pour figurer au dénominateur, c'est-à-dire parmi l'ensemble de bénéficiaires, il suffit d'avoir utilisé une seule journée d'allocation durant l'année en question.

L'instauration d'un mois de congé réservé au père, en 1995, semble également avoir contribué à une légère hausse de la proportion des pères, mais encore une fois, leur part du congé n'évolue pas dans le même sens. La première réduction de l'allocation parentale, qui passe de 90% à 85% du salaire en 1996, intervient cette même année, ce qui a peut-être dissuadé un certain nombre de pères de prendre un congé de longue durée. Par contre, en comparant l'utilisation de l'allocation pour les enfants nés en 1993, 1994 et 1995, au moment où l'enfant a quatre ans, on voit effectivement une augmentation de la part des hommes en congé. Ainsi, pour les enfants nés en 1993 et 1994, seulement

104 Toutes les données sur l'utilisation de l'allocation parentale sont fournies par le Riksförsäkringsverket (l'Office National de la sécurité sociale).

la moitié des pères avaient bénéficié de l'allocation, contre 80% pour les enfants nés en 1995. Et parmi ces derniers presque 50% avaient pris au moins 30 jours de congé.

Si on peut effectivement utiliser les jours d'allocation parentale jusqu'aux huit ans de l'enfant, il faut savoir que la très grande majorité des journées sont utilisées dans les deux premières années de l'enfant. Les femmes sont le plus souvent en congé pendant les neuf premiers mois, et pour les hommes, la période où ils utilisent le plus grand nombre de jours d'allocation va du septième jusqu'au dix-huitième mois de l'enfant.

Les pères n'utilisent, en moyenne, qu'un peu plus d'un jour sur dix, et en conséquence, lorsque leur nombre augmente, c'est que la durée moyenne par père diminue. Là où de nombreux auteurs suédois¹⁰⁵ persistent à voir une évolution lente mais positive, il n'y a, en réalité, que stagnation depuis la dernière décennie. Plus l'écart entre les deux courbes est important, et plus le congé des hommes est de faible durée. Et plus le congé des hommes est court, plus celui des mères est long.

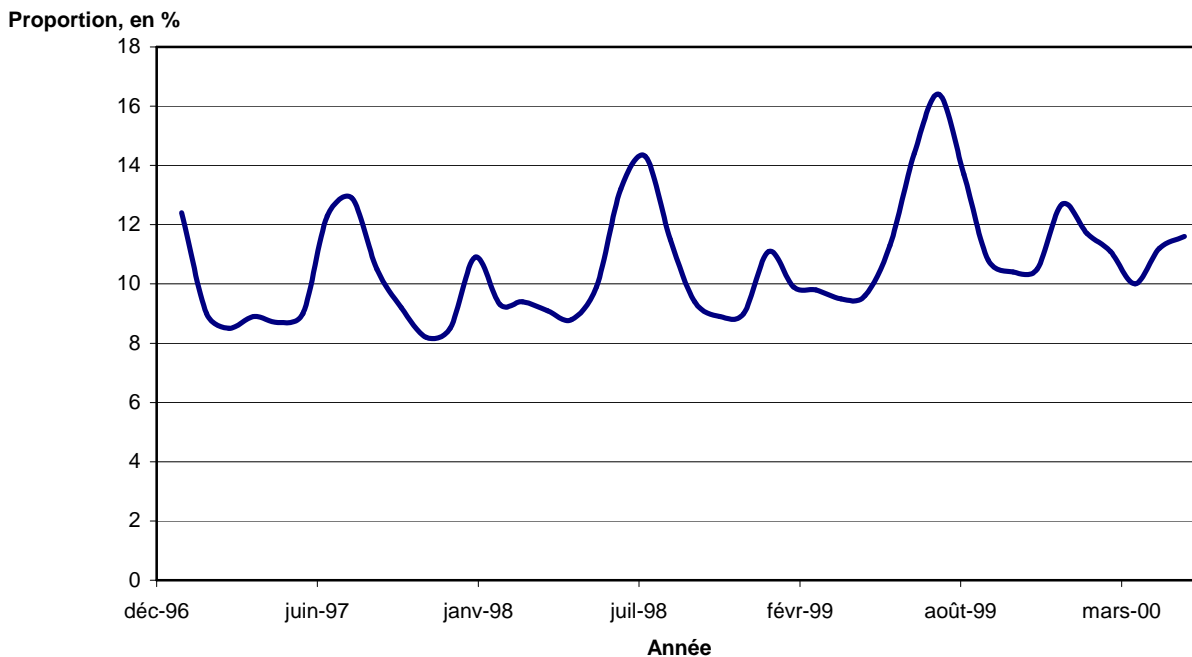
Un autre phénomène curieux apparaît lorsqu'on regarde la proportion des pères en congé parental selon le mois de l'année. La fréquence maximale intervient au mois de juillet, traditionnellement le mois de vacances en Suède, où leur part du congé augmente de 60%¹⁰⁶. On peut alors se demander si cette utilisation n'est pas une façon déformée de combiner les congés d'été en famille avec le congé parental, et que le père, dans ce cas, n'est pas nécessairement celui qui s'occupe effectivement de l'enfant ?

Une autre raison de cette variation saisonnière pourrait être que les attitudes parfois négatives, de l'entourage professionnel, que suscitent la demande d'un congé parental (notamment dans les secteurs professionnels très masculins et dans les postes à responsabilité), sont plus clémentes si la période d'absence coïncide avec une période de faible activité, comme c'est souvent le cas durant le mois de juillet.

105 P ex Birgit Arve-Pares, « Entre travail et vie familiale : le modèle suédois », *op cité*, Ulla Björnberg, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux », in Commaille J. et de Singly F. , *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1997, ou Marianne Sundström, « Swedish parental leave in the perspective of European integration », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 95, 1995.

106 Riksförsäkringsverket, « Föräldrapenning », Statistikinformation Is-1, 1998.

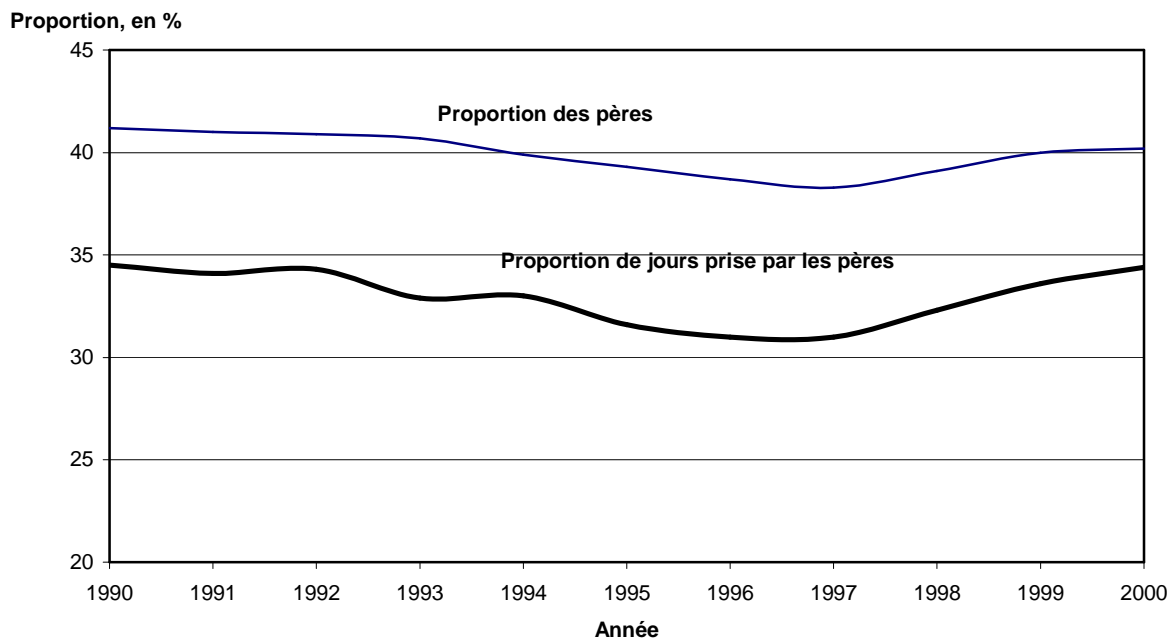
Proportion de pères parmi les bénéficiaires de l'allocation parentale selon le mois



Source : Riksförsäkringsverket, 2000.

Quant à l'allocation parentale occasionnelle pour enfant malade, celle-ci paraît un peu mieux répartie entre hommes et femmes

Proportion de pères parmi les bénéficiaires de l'allocation parentale occasionnelle et proportion de jours prise par les pères dans l'ensemble des jours indemnisés

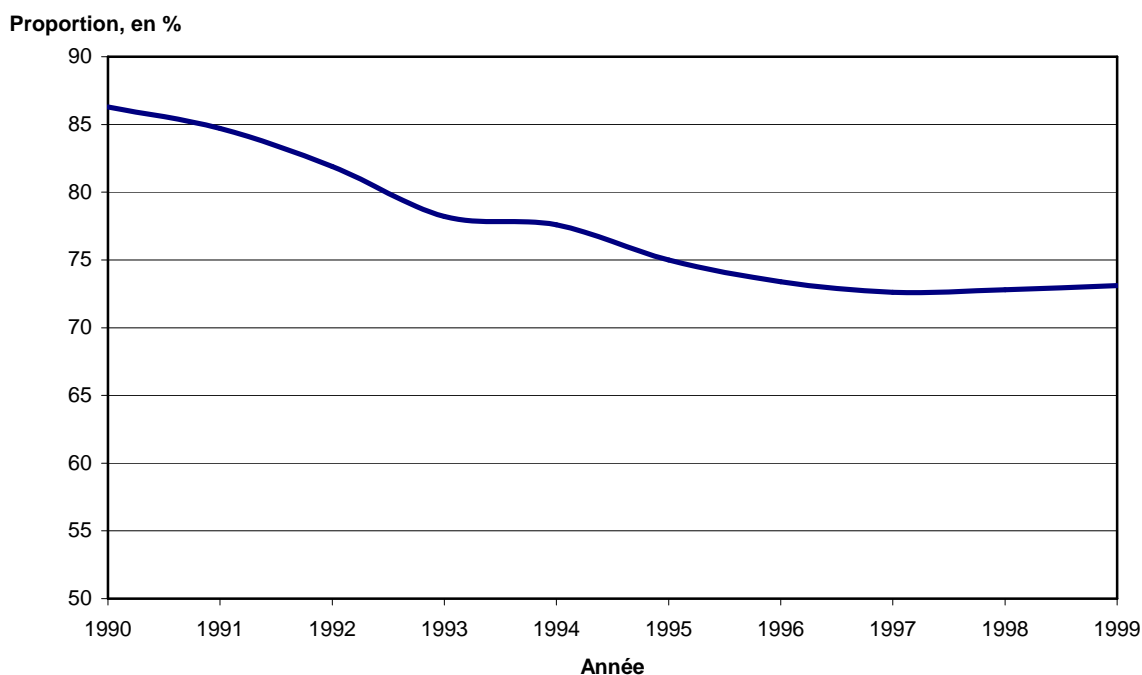


Sources : Riksförsäkringsverket, 2000

Les hommes représentent environ 40% de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation parentale occasionnelle, et leur part dans l'ensemble des journées indemnisées s'élève à un tiers environ. La baisse des deux courbes coïncide, en partie mais pas seulement, avec la réduction du niveau de compensation au milieu des années 1990. Cette allocation occasionnelle peut être perçue pendant 120 jours au maximum par enfant et par an, mais en moyenne les parents y ont recours durant sept jours en moyenne, ce qui pourrait expliquer le partage plus égalitaire. Effectivement, sur un très faible nombre de jours utilisés, il est peut-être plus aisé de les répartir équitablement.

Finalement, le dernier dispositif de l'assurance parentale, le congé paternel de 10 jours à la naissance d'un enfant est utilisé par la grande majorité des pères, mais la proportion a plutôt tendance à diminuer depuis une dizaine d'années.

Proportion de pères ayant utilisé le congé paternel



Source : Riksförsäkringsverket, 2000

Entre 1990 et 2000, la proportion des pères qui profitent de la possibilité d'être en congé pendant 10 jours à l'occasion de la naissance d'un enfant a régulièrement baissé, de 86% à 73%. C'est une mesure spécifique pour le père et en règle générale, la mère est en congé parental en même temps, puisque ce congé doit être utilisé durant les deux premiers mois de l'enfant. Le nombre moyen de jours utilisé, sur un total de 10 jours, n'a pratiquement pas varié, il est d'un peu plus de 9 jours par père. Il est difficile d'expliquer la baisse de la proportion de pères ayant eu recours à ce congé. La seule contrainte est effectivement de prendre ces 10 jours pendant les deux premiers mois, mais en même temps c'est un congé beaucoup plus facile à prévoir que celui pour enfant malade. La baisse commence bien avant la réduction du niveau de l'allocation parentale en 1996¹⁰⁷.

L'Office national de la sécurité sociale¹⁰⁸ a réalisé deux grandes études au début des années 1990, à la demande du gouvernement, concernant l'usage du congé parental. La première étude, dont

¹⁰⁷ L'allocation perçue pendant ce congé est la même que celle du congé parental.

¹⁰⁸ Riksförsäkringsverket, en suédois

le rapport est publié en 1993¹⁰⁹, avait pour objectif de mettre en évidence les variables les plus déterminantes du congé des hommes, à partir d'une des données relatives à l'assurance parentale. En 1989 il y a eu 115847 naissances et l'étude porte sur 115321 d'entre elles. Voici, en résumé, les principales conclusions :

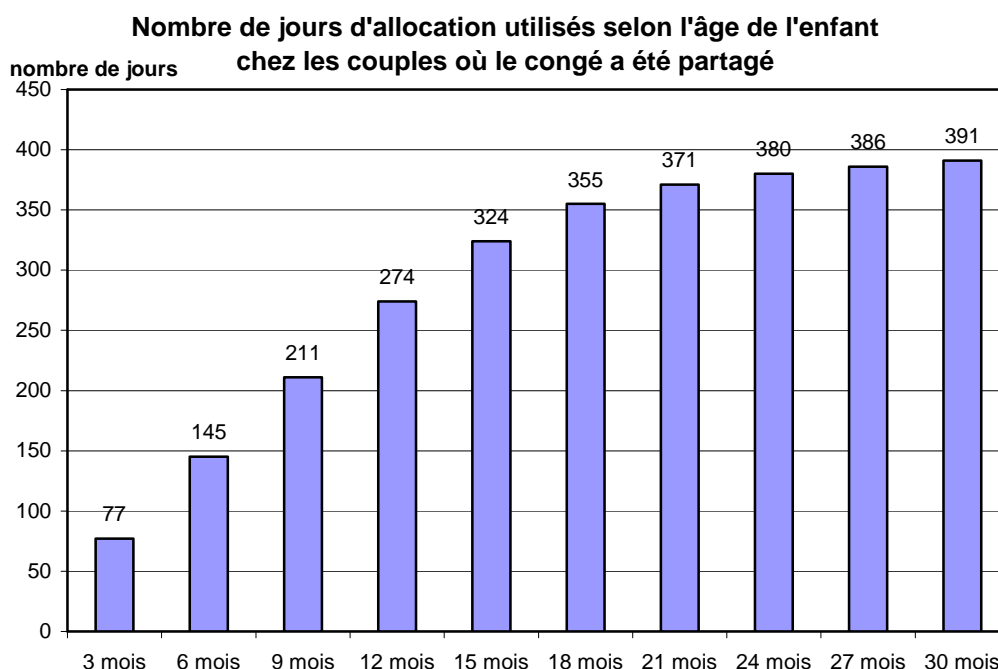
- Le premier constat est que les pères cohabitants sont plus nombreux à avoir recours au congé parental que les pères mariés (respectivement 49% et 45%) mais ces derniers utilisent un plus grand nombre de jours (50 jours pour les pères mariés contre 44 pour les cohabitants).
- L'âge des parents joue également un rôle important mais son impact varie selon le sexe : les pères les plus âgés sont ceux qui utilisent le plus grand nombre de jours de congé, alors que chez les femmes, ce sont les plus jeunes qui prennent la plus grande partie du congé.
- Le congé paternel est plus fréquent lorsque le père a un niveau d'éducation élevé. Chez les mères, cette variable n'est pas déterminante pour son propre usage de l'allocation parentale.
- La proportion de pères en congé est plus élevée dans le secteur public (57% des pères) que dans le secteur privé (48%). Lorsque la mère travaille dans le secteur public, la tendance du père à utiliser le congé est plus grande. Par contre, l'appartenance des mères au secteur public n'augmente pas leur propre recours au congé.
- Si père a un métier à dominance féminine, il sera plus souvent en congé parental que s'il a un métier à dominance masculine.
- Quant au revenu du couple parental, on constate que ce sont les pères ayant des faibles revenus qui prennent le plus grand nombre de jours d'allocation (58 jours contre 44 pour les pères ayant des revenus moyens). Par contre, le revenu de la mère joue dans le sens contraire, c'est-à-dire plus son revenu est élevé, et moins longtemps durera son congé parental, parce que plus souvent celui-ci sera partagé avec le père. Cela signifie que plus le revenu de la mère est élevé est plus le père utilisera le congé parental.
- Finalement, les pères de nationalité suédoise bénéficient plus souvent de l'allocation parentale que les pères de nationalité étrangère (48% des pères suédois contre 30% des pères étrangers).

La deuxième étude¹¹⁰ menée par l'Office national de la sécurité sociale porte sur l'utilisation du congé parental selon l'âge de l'enfant, pour des enfants nés en 1990. 124 000 enfants sont nés en 1990 et l'étude porte sur 66 211 d'entre eux. Ce sont les enfants dont les parents sont mariés qui ont été pris en compte¹¹¹. Au moment de l'enquête ceux-ci avaient au moins deux ans et demi. L'intérêt de cette étude est qu'elle permet, à partir de chiffres annuels, d'évaluer la stratégie qui consiste à réduire l'allocation afin de prolonger la durée totale du congé. On peut, effectivement, considérer que cette stratégie est appliquée lorsque l'âge de l'enfant (en jours ou en mois) est supérieur au nombre de jours d'allocation utilisée. Ceci vaut en tout cas pour la première année de l'enfant, où la très grande majorité de enfants sont gardés par un parent en congé parental. Ainsi, même si les données disponibles ne fournissent aucune information sur ce que font les parents pendant les jours sans allocation parentale, il est légitime de penser qu'il s'agit d'un congé parental continu, combiné à une allocation à temps partiel. Cette hypothèse est renforcée par le fait que les structures d'accueil de l'enfance, privées ou publiques, n'acceptent que dans les cas exceptionnels d'accueillir des enfants de moins d'un an.

109 Riksförsäkringsverket *Informerar*, « Vilka pappor kom hem ? », Statistisk Rapport Is 1993 : 3. (traduit librement : Qui sont les pères en congé parental ?)

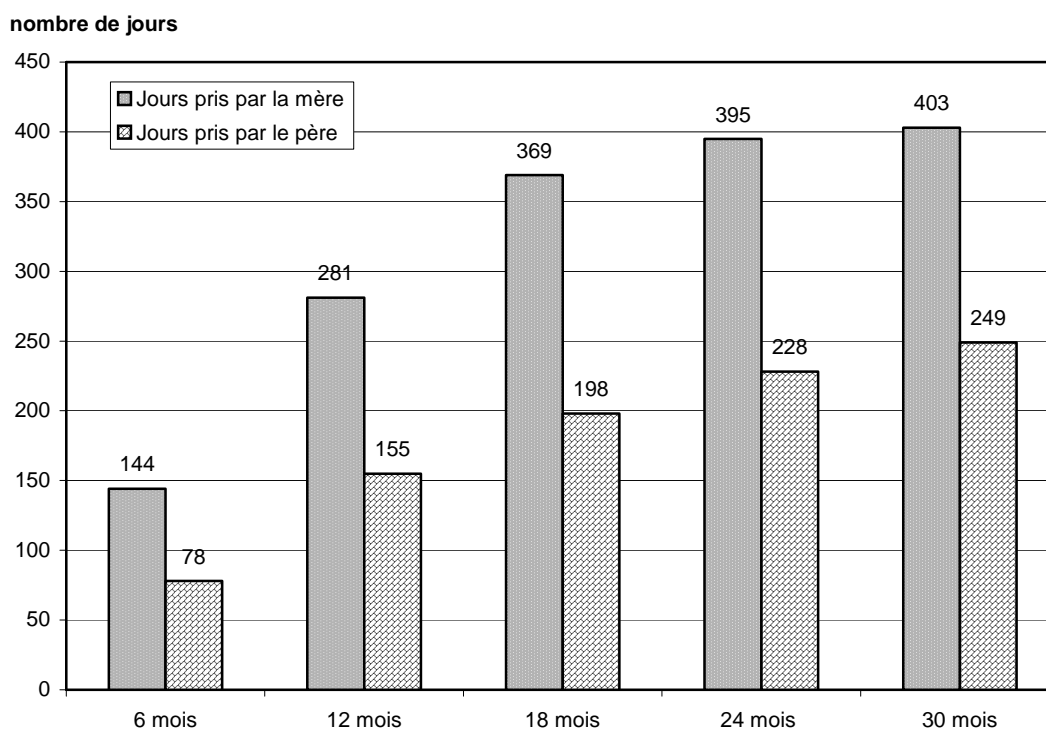
110 Riksförsäkringsverket *Redovisar*, « Fran moderskap till föräldraskap » Statistisk Rapport Is – R, 1994. (*De la maternité à la parentalité*, en français).

111 Ce choix s'explique par le fait qu'on a voulu éliminer les cas où l'autorité parentale n'était pas conjointe.



On remarquera qu'à aucun moment l'âge de l'enfant, c'est-à-dire le temps de calendrier ne correspond au nombre de jours utilisés. Par exemple, lorsque l'enfant a trois mois, seulement 77 jours d'allocation ont été pris, en moyenne et trois mois plus tard, les couples en ont pris 145, alors qu'une allocation à plein temps équivaldrait à 90 jours à trois mois et à 180 jours à 6 mois. Quand l'enfant atteint deux ans et demi, il reste en moyenne par famille 59 jours à prendre ($450-391=59$). On constate aussi que le rythme de « consommation » de jours d'allocation ralentit au fur et à mesure que l'enfant grandit, mais étant donné qu'il s'agit d'une moyenne, ceci s'explique en partie par le fait qu'à partir de 12 ou 15 mois un nombre croissant de couples arrête le congé pour reprendre leur activité professionnelle, et ceci, sans que la totalité des journées soit épuisée. Ainsi, à partir de 21 mois le nombre de jours de congé payés est très faible par rapport à l'âge de l'enfant, mais il n'est pas possible d'en déduire combien de couples sont encore en congé payé.

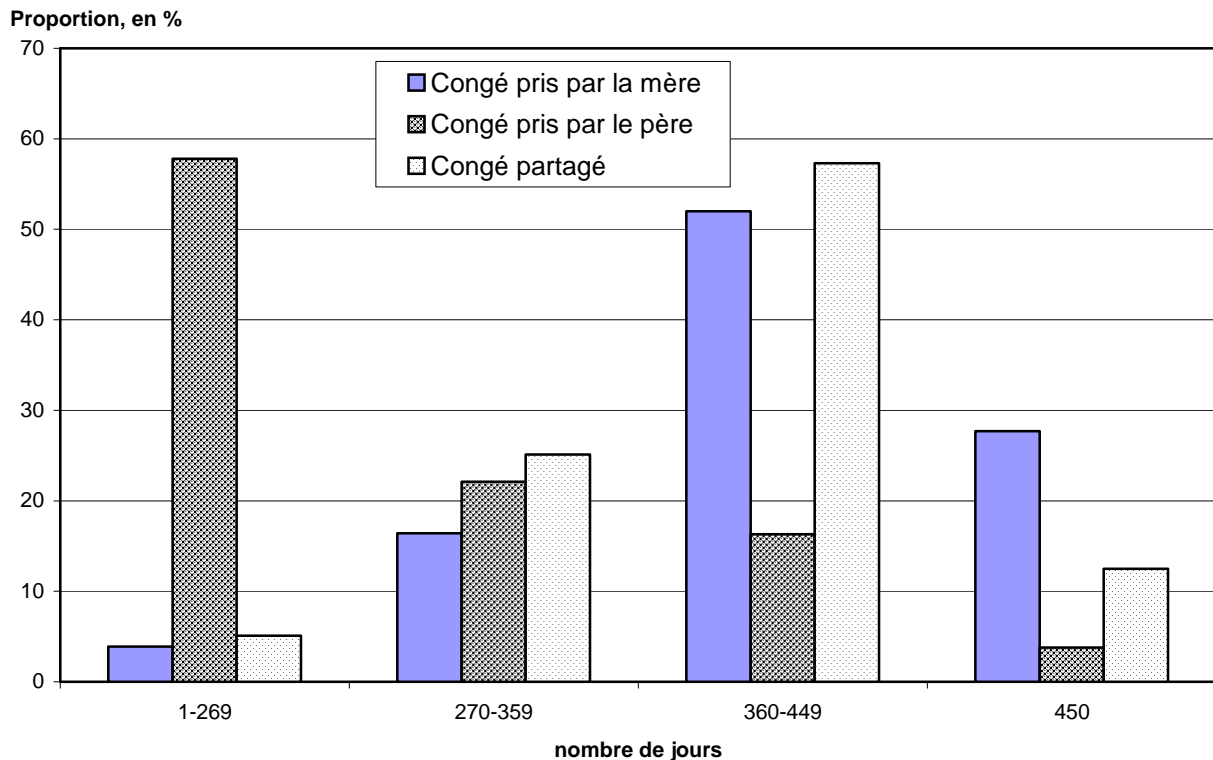
Nombre de jours d'allocation parentale utilisés par la mère et par le père, chez les couples où l'allocation n'est pas partagée



Lorsque la mère seule bénéficie du congé rémunéré le rythme de consommation des jours d'allocation est nettement accéléré. Dans ce sens, le partage du congé par les deux parents semble avoir pour conséquence une durée prolongée. Ceci s'explique probablement par la plus faible de la mère qui ne permet pas toujours de réduire de façon importante le niveau de compensation. Dans une petite minorité de cas c'est le père seul qui perçoit l'allocation parentale, et le graphique montre que son utilisation est alors très différente de celle de la mère. Quand l'enfant a 6 mois le père n'a utilisé que 78 jours, contre 144 jours pour la mère. Et deux ans et demi après la naissance il lui reste encore 201 jours d'allocation, tandis que la mère n'en a que 47. Ce rythme extrêmement ralenti laisse penser que l'usage que font la mère et le père du congé parental n'a pas le même sens. On peut effectivement supposer que lorsqu'un père marié est le seul à bénéficier de l'allocation son utilisation correspond, au moins dans certains cas, à une de ces « stratégies » pour optimiser le rapport durée du congé/ niveau d'allocation. Ainsi, le père n'est probablement pas celui qui s'occupe effectivement de l'enfant. Etant donné la « lenteur » avec laquelle il utilise ses jours d'allocation on peut penser qu'il est en congé à temps partiel, qu'il n'a pas cessé son activité professionnelle. La mère, dans ces cas, n'avaient peut-être pas droit à une allocation proportionnelle au salaire, mais elle peut être en congé non payé. Toutefois, les cas où le père utilise seul le congé payé sont très minoritaires : environ 1% de l'ensemble des familles.

Le rythme d'utilisation des jours d'allocation peut ainsi être représenté par le nombre de jours pris selon l'âge de l'enfant mais étant donné qu'il s'agit des moyennes, occultant l'extrême variabilité des modes d'utilisation, les deux graphiques précédents ne renseignent pas sur la fréquence du phénomène. Il faut pour cela regarder la répartition des familles selon le nombre de jours « consommés » à un âge donné.

Répartition des familles selon le nombre de jours d'allocation utilisés quand l'enfant a deux ans



Que reste-il du congé parental lorsque l'enfant a deux ans ? Ce graphique permet de voir, non seulement comment l'utilisation diffère selon que le congé est partagé ou non, mais surtout la répartition des familles en quatre groupes selon le nombre de jours « consommés » pendant les deux premières années suivant la naissance.

Le premier groupe a pris moins de 270 jours de congé, ce qui, en temps de calendrier correspond à neuf mois. La très grande majorité des pères seuls utilisateurs se trouve dans ce groupe, ce qui confirme les résultats précédents. En ce qui concerne les autres familles, moins de 5% ont utilisé au maximum 269 jours. On peut donc en conclure qu'il s'agit là d'une pratique marginale¹¹². Le groupe suivant, qui comprend environ 20% des familles, a pris entre 270 et 359 jours de congé les deux premières années, c'est-à-dire entre neuf et douze mois. Les différences selon qu'il y ait eu partage ou non sont ici nettement moins marquées que dans les autres groupes.

Vient ensuite ce qu'on pourrait appeler le groupe modal, comprenant la majorité des familles : celles qui ont pris entre 360 et 449 jours, soit entre douze et quinze mois. C'est donc de loin la stratégie la plus fréquente, sauf pour les pères qui prennent seuls le congé parental.

Le quatrième groupe est celui où la totalité des jours d'allocation est épuisée lorsque l'enfant atteint ses deux ans. Ici, on trouve une part non négligeable de mères seules bénéficiaires du congé (28%), très peu de pères seuls (4%) et environ 12% des familles où le congé est partagé.

Le partage du congé parental a donc un impact considérable sur la stratégie d'utilisation. Dans les familles sans partage on trouve les mères et les pères aux deux extrémités, avec respectivement, un rythme d'utilisation accéléré et un rythme très ralenti, ce qui laisse penser que lorsque la mère seule

¹¹²Les pères qui utilisent seuls la totalité du congé ne représentent que 1% des familles.

bénéficie de l'allocation, celle-ci est souvent trop faible pour qu'elle puisse se permettre de réduire le niveau pour prolonger la durée du congé. Evidemment, dans ce cas, il ne s'agit pas vraiment d'une stratégie choisie.

Il n'est pas possible, à partir de ces chiffres officiels, de connaître la durée du congé parental puisque celui-ci peut être alterné avec des périodes d'activité, et utilisé jusqu'à ce que l'enfant ait huit ans, si les parents le souhaitent. Les statistiques n'informent pas sur ce que font les parents pendant les jours où ils ne perçoivent pas l'allocation parentale, et en conséquence, on ne peut pas savoir s'il travaillent ou s'ils sont en congé non payé. On peut seulement supposer que les parents qui choisissent de prolonger la durée du congé le font pour rester plus longtemps avec leur enfant, avant d'avoir recours à des structures d'accueil, et qu'il s'agit dans ce cas d'un congé continu, combiné à une allocation parentale à temps partiel. L'intérêt de ces données réside alors dans la conclusion évidente qu'on peut en tirer : la très grande majorité des familles choisit d'utiliser l'allocation parentale à temps partiel afin de prolonger la durée du congé, et ainsi retarder le moment où une personne extérieure prendra le relais dans l'éducation de l'enfant.

Conclusion

En 1974 lorsque le régime d'assurance parentale est mis en place, ce nouveau dispositif répondait à des préoccupations devenues de plus en plus urgentes dans la société suédoise depuis les années 1960. Premièrement, l'entrée massive des femmes, et notamment des mères de famille, dans le monde du travail nécessitait des mesures concrètes de conciliation entre l'activité professionnelle et les charges familiales. Et deuxièmement, l'extraordinaire vigueur du thème relatif à l'égalité des sexes dans les débats politiques imposait un nouveau point de départ pour la politique familiale : la question de la conciliation devait impliquer autant les hommes actifs que les femmes actives. Le choix d'une assurance parentale, et non plus seulement maternelle, s'est donc imposé politiquement, et, par la suite, a fini par faire l'objet d'un large consensus entre les différents partis politiques ayant participé au débat sur la politique familiale. Finalement, le bien-être de l'enfant, de plus en plus mis en avant dans les discours, était également assuré par le nouveau système, puisqu'il permettait aux parents d'élever leur enfant eux-mêmes dans de bonnes conditions pendant les premiers mois. Il était, en effet, implicitement admis que la meilleure garde, au moins pour les tout petits, était la garde parentale.

Etant donné les objectifs ambitieux de l'assurance parentale, à savoir le soutien financier à court et à long terme, la promotion de l'égalité des sexes et le bien-être de l'enfant, le dispositif a fait l'objet d'un suivi rigoureux, assuré par diverses Commissions, chargées de l'évaluation.

Si l'objectif d'un soutien financier, assuré par l'allocation parentale, ne fait pas de doute, malgré une réduction de celle-ci à 80% du salaire antérieur, il n'en va pas de même de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes dans la parentalité. Avec les prolongations successives de la durée du congé, qui atteint aujourd'hui 15 mois, on aurait pu s'attendre à une participation accrue de la part des pères dans l'éducation des enfants. Or, les chiffres sur le partage du congé parental ne montrent qu'une augmentation du *nombre* de pères bénéficiaires, mais conjuguée à une *diminution* de leur durée du congé. Les femmes assument donc seules la majeure partie de l'éducation des enfants, qui suppose, de plus en plus, des absences prolongées du travail. Ainsi, les possibilités théoriques d'un partage équitable n'ont visiblement pas eu les effets concrets escomptés. Cet état de fait semble indiquer une certaine résistance face aux principes politiques d'égalité des sexes ainsi qu'une adhérence au modèle plus traditionnel de la répartition des tâches familiales.

3. Discussions, enjeux politiques et débats actuels

Les prestations familiales, notamment les allocations pour enfant et les allocations parentales, représentent, on l'a vu, une part non négligeable dans le budget des familles. Mais au-delà d'une aide financière, aussi généreuse soit-elle, la politique familiale suédoise forme avant tout un ensemble cohérent de dispositifs facilitant *l'organisation de la vie quotidienne* pour les parents ayant des enfants en bas âge. En effet, le régime d'assurance parentale, adopté en 1974, propose de nombreuses possibilités d'absence légale de l'activité professionnelle pour prendre soin d'un enfant, et fonctionne donc comme un régulateur entre les responsabilités familiales et les obligations professionnelles.

Un investissement considérable de la part des parents en découle - à la fois rendu possible par le congé parental mais aussi renforcé par son existence - qui a pour effet une certaine homogénéisation des comportements parentaux. Telle qu'elle est formulée aujourd'hui, la politique familiale, et surtout l'assurance parentale, a largement contribué au modèle d'aménagement de la vie familiale qui s'est développé ces dernières décennies : les deux parents travaillent à plein temps jusqu'à la naissance du premier enfant, le congé parental de longue durée, d'environ un an et demi, s'ensuit, où le père n'utilise qu'un mois, et à la fin de ce congé, pour que les journées de crèche ne soient pas trop longues pour le jeune enfant, la mère réduit son temps de travail, généralement jusque ce que le dernier

enfant commence l'école¹¹³. La conséquence directe est évidemment un moindre engagement professionnel de la mère pendant plusieurs années conjuguées à des absences prolongées du travail à chaque naissance.

Une autre conséquence qui découle du système suédois est une conception de l'enfance très normative. Si l'assurance parentale signifie un congé possible de 15 mois rémunérés, il s'agit, en réalité, de bien plus qu'une *possibilité* offerte aux parents, puisque les structures d'accueil, qu'elles soient publiques ou privées, acceptent rarement d'accueillir des enfants de moins d'un an. Ainsi, durant la première année 95% des enfants sont gardés à domicile par un parent en congé parental. Les discours de divers spécialistes de la petite enfance proclament régulièrement que l'enfant a besoin uniquement de ses parents pendant la première année et que le placement en crèche ne doit pas intervenir trop tôt, sous peine de nuire au bon développement affectif et psychologique de l'enfant. Les parents, dans l'ensemble, adhèrent entièrement à ces principes éducatifs, et, comme l'expliquent Agnès Pitrou et Anne-Marie Daune-Richard¹¹⁴, semblent éprouver une grande inquiétude quant à leurs capacités à prendre en charge l'enfant, conséquence du « débat sans cesse renaissant dans ce pays sur ce que doit être un « bon parent », révélateur du désir d'une certaine normalisation des conduites qui traverse toutes les catégories sociales ».

Dès lors, ce modèle éducatif, proposé et renforcé par l'assurance parentale, et englobé dans une politique familiale au sens large, laisse peu de place aux solutions individuelles d'arrangements familiaux. Les normes pédagogiques dominantes ont également créé un consensus, dans l'opinion publique, mais aussi parmi les différents partis politiques, autour de la politique familiale actuelle, à l'exception de quelques questions très spécifiques. Une remise en cause de cette politique en tant que telle ou une transformation d'envergure de l'assurance parentale, ne sont donc pas de mise, ce qui n'empêche pas les différents protagonistes de la scène politique de toujours faire figurer le thème de la politique familiale parmi les points les plus importants de leurs programmes politiques.

3.1. Débats politiques actuels

Les divergences entre les partis politiques sont aujourd'hui négligeables, puisque tous s'accordent sur le principe d'un soutien financier aux familles de la part de l'État, ainsi que sur la nécessité d'offrir des structures d'accueil de qualité pour les parents actifs. Le régime d'assurance parentale fait également l'objet d'un large consensus en accord avec les normes éducatives en vigueur. Ce consensus est confirmé par le fait que durant les deux périodes où une coalition de droite a gouverné le pays¹¹⁵ aucune transformation notable de la politique familiale n'a été réalisée. Il est également remarquable que même dans les années 1990, durant la crise économique, aucune réduction de la *durée* du congé n'ait été envisagée, alors que les difficultés budgétaires avaient conduit à une réduction du niveau de l'allocation parentale. Ceci montre que ce n'est pas tant la compensation financière qui compte dans le dispositif actuel mais bien le droit à l'absence du travail afin de pouvoir élever soi-même son enfant, conformément aux normes sociales relatives à la petite enfance. Rappelons ici que la plupart des nouveaux dispositifs, et des changements majeurs dans la politique familiale, ont été votés d'après les recommandations de diverses Commissions d'enquête, qui réunissent des spécialistes de tous bords politiques, et pas seulement les partisans du parti au pouvoir. Dans ce sens, les mesures votées pendant les législatures sociales-démocrates ne sont donc pas élaborées uniquement par les sociaux-démocrates eux-mêmes, même si ceux-ci ont été particulièrement influents dans ce domaine.

1 Voir à ce propos Agnès Pitrou et Anne-Marie Daune-Richard, « Familles de France et de Suède : à la recherche de nouveaux modèles », *Cahiers de Sciences Humaines*, n° 25 (3), 1989.

114 *Ibid*, p. 423

115 Entre 1976 et 1981, puis entre 1991 et 1994.

Malgré ce consensus, le débat sur la politique familiale existe et tous les partis politiques y participent, même s'il s'agit la plupart du temps de modifications mineures et d'améliorations à apporter au système en place. En regardant les différents programmes politiques on constate que certains des clivages qui opposaient déjà les partis dans les années 1960 autour du débat sur l'instrument principal de la politique familiale sont toujours d'actualité.

Les Modérés préconisent toujours des déductions fiscales pour les couples ayant des enfants à charge, mais il ne s'agit plus de substituer ces allègements à l'assurance parentale : ils proposent en fait une réduction du niveau de l'allocation parentale à 75%, qui serait alors compensée par l'attribution d'une déduction de base de l'impôt communal de 10 000 couronnes par an et par enfant. Le congé parental d'éducation, le véritable cheval de bataille de la droite en Suède, revient régulièrement dans les débats. Mais devant l'opposition que rencontre cette proposition notamment de la part des mouvements de femmes, et des partis de gauche, la formulation est devenue plus neutre. Dans le dernier programme politique adopté en 2000, les Modérés suggèrent de mettre en œuvre ce qu'ils appellent un « compte de garde d'enfant »¹¹⁶ correspondant à 40 000 couronnes par enfant, et qui pourraient être utilisés une fois le congé parental terminé. Les parents pourraient alors avoir recours à cet argent – avec une limite fixée à 20 000 couronnes par an – pour organiser comme ils le souhaitent la garde de leur enfant, c'est-à-dire payer une place en crèche ou réduire, voire cesser, leur activité professionnelle¹¹⁷. Les autres partis de droite, les Libéraux, le Centre et les Démocrates Chrétiens, soutiennent cette proposition.

Dans le programme des Libéraux on trouve, outre les propositions communes avec les autres partis de droite, comme les réductions fiscales et le « compte de garde d'enfant », l'idée que l'achat de services domestiques doit être plus accessible pour les familles ayant des enfants à charge.

La critique commune de l'opposition politique envers la politique familiale en place est justement que celle-ci ne prend pas assez en compte la diversité des situations familiales et d'arrangements de garde souhaités par les familles. Toujours en défendant le principe du « libre choix » ils reprochent donc au régime d'assurance parentale existant de forcer les comportements parentaux dans une direction unique et imposée.

Les sociaux-démocrates continuent à développer le système d'assurance parentale. Durant les premiers mois de l'année 2001 un certain nombre de modifications proposées par le gouvernement ont été votées et entreront en vigueur en 2002. Une prolongation de 30 jours a été retenue, ce qui porte la durée totale du congé à 16 mois : 13 mois seront rémunérés à 80% du salaire antérieur et 3 mois selon le niveau garanti, qui sera augmenté à 120 couronnes par jour. Sur les 13 mois indemnisés à 80% deux seront réservés à chaque parent, et donc non transférables à l'autre parent. Depuis 1995, rappelons-le, un mois était déjà réservé à chaque parent.

Les possibilités d'utilisation de l'allocation occasionnelle seront aussi assouplies. Ainsi, les dix jours de congé pour le père à la naissance d'un enfant, pourront être utilisés par une autre personne à condition que celle-ci renonce à son activité professionnelle pour assister la mère après l'accouchement. Une journée de « contact » par enfant et par an¹¹⁸, intégrée dans l'assurance parentale, sous la forme d'une allocation occasionnelle, sera offerte à tous les parents d'un enfant âgé de six à onze ans, afin que les parents puissent rendre visite à l'école ou participer à des excursions scolaires. Ces deux dernières propositions proviennent des Verts, mais ont reçu un accueil favorable des sociaux-démocrates. Les Verts proposent en outre une augmentation substantielle de l'allocation pour enfant – actuellement de 950 couronnes par enfant et par mois - à 1500 couronnes, mais cette allocation doit alors être imposable, et avoir un effet redistributif¹¹⁹. Cette proposition n'a pas reçu le soutien du gouvernement.

116 « Barnomsorgskonto », en suédois

117 Gabriella Norén (Moderaterna), *Moderat politik för ekonomisk trygghet för familjer och barn*, 2000.

118 Il y avait jusqu'en 1986 deux journées de contact par enfant et par an, mais celles-ci avaient été supprimées par la suite.

119 *Miljöpartiet*, Familjepolitik 2001.

Une harmonisation des frais de garde dans les crèches¹²⁰ est également prévue pour l'an 2002. Il s'agit de plafonner les frais à la charge des parents. Le coût pour le premier enfant équivaldra alors à 3% du revenu du couple, jusqu'à une limite de 1140 couronnes par mois. La place du deuxième enfant coûtera 2%, jusqu'à 760 couronnes maximum par mois, et le troisième 1%, et 380 couronnes maximum. A partir du quatrième enfant en âge préscolaire, la place en crèche est gratuite. Dans presque tous les cas le nouveau système¹²¹ signifie un allègement des coûts pour les parents. Les communes ont le choix d'appliquer ces nouvelles règles, et dans ce cas, elles reçoivent des subventions publiques qui couvrent les pertes dues à la moindre participation des parents¹²². Cette proposition a été votée grâce aux Sociaux-démocrates, les Verts et le parti de Gauche (l'ancien parti communiste). Les partis de droite s'y sont opposés.

Les partis de gauche, et notamment les Sociaux-démocrates, se préoccupent avant tout du refus chez les hommes d'user de leurs droits au congé parental, d'où la proposition d'instaurer un deuxième mois réservé à chacun des parents. La difficulté à modifier, par des lois, les comportements parentaux dans le domaine de la répartition des tâches éducatives fait l'objet de discussions dans les médias et entre les partis politiques. Le système actuel d'assurance parentale n'a pas réussi à équilibrer les rôles parentaux, alors que cela faisait clairement partie des objectifs lors de la mise en œuvre du congé parental en 1974.

Un autre débat d'actualité politique est celui de la réduction du temps de travail, ou plus précisément de la réduction de la durée de la journée de travail. Depuis 1978, la semaine de travail correspond à 40 heures et la journée de travail à huit heures. Une éventuelle réduction de la journée de travail ne concerne pas que les familles ayant des jeunes enfants à charge, mais ce point revient régulièrement dans le débat sur la politique familiale puisque cette mesure profitera avant tout aux parents ayant de jeunes enfants en leur conférant plus de temps pour la vie familiale et des journées moins longues à la crèche pour les enfants. Au milieu des années 1990, en pleine crise économique, l'argument principal pour une réduction du temps de travail était son effet positif sur la création d'emplois. Mais depuis que le chômage est retombé à un niveau très faible, environ 4%, et que le manque de main d'œuvre est devenu criant dans certains secteurs, notamment en milieu hospitalier, on souligne plutôt les effets positifs en termes de qualité de vie, et plus particulièrement la qualité de la vie familiale.

Les positions à ce sujet varient selon les partis politiques. Le parti de Gauche était le premier à réclamer une réduction de la durée de la journée de travail sans perte de salaire. Les Verts ont également été très actifs dans ce débat, en proposant une réduction de la semaine de travail à 35 heures, et à terme une semaine de 30 heures. Le parti du Centre est également favorable à la semaine de 35 heures mais avec une diminution correspondante du salaire. Les sociaux-démocrates ont pour objectif une réduction du temps de travail, mais préfèrent trouver un accord avec les partenaires sociaux concernés plutôt qu'imposer une législation dans ce domaine. Les autres partis sont défavorables ou sceptiques à l'idée d'une réduction de la journée de travail.

Les sociaux-démocrates, les Verts et le parti de Gauche viennent de définir ensemble les directives à suivre par une Commission d'enquête sur la réduction du temps de travail. Cette Commission doit aussi réexaminer la législation sur les congés annuels et d'autres formes d'absences du travail. La directive précise qu'il s'agit avant tout de laisser plus de liberté aux salariés eux-mêmes pour aménager leur temps de travail. Les propositions des différents syndicats vont constituer le point de départ du travail et le rapport doit être présenté en juin 2002.

120 Il s'agit des crèches et des crèches familiales (c'est-à-dire d'assistantes maternelles).

121 En suédois on parle de « maxtaxa », ce qui en français se traduit par « la taxe maximale ».

122 *Sveriges Riksdag*, « Maxtaxan far stöd av utbildningsutskottet », *Debatt & Beslut/Rixlex*, 2000.

3.2. L'égalité des sexes et l'assurance parentale

Les pouvoirs politiques s'intéressent de plus en plus au rôle et à la place du père dans l'éducation des enfants. Avec la mise en place du congé parental et l'entrée massive des femmes dans la sphère professionnelle, on attendait un engagement accru de la part des pères dans le domaine de soins aux enfants et des tâches ménagères. D'après les statistiques officielles on a vu que celui-ci n'a pas été à la hauteur des attentes et de nombreuses campagnes ont alors été menées sur l'initiative des pouvoirs politiques dans le but d'augmenter le nombre de pères en congé. La priorité politique, promouvoir l'égalité des sexes, est donc toujours de mise, et dans le cadre de la politique familiale, c'est effectivement l'assurance parentale qui *pourrait* avoir des répercussions positives en terme de partage des responsabilités familiales au sein du couple parental, même s'il faut bien admettre que sa formulation actuelle n'a pas eu les effets escomptés. L'enjeu politique aujourd'hui est donc bien de trouver un moyen de réajuster l'inégale répartition des jours d'allocation parentale. Pour cela, un important travail de sensibilisation pour changer les attitudes des hommes envers le congé a été réalisé.

Dès 1974, l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle assurance parentale, une campagne d'information est mise en place pour accompagner la nouvelle mesure. Avec des spots publicitaires à la télévision, à la radio et dans les journaux, la campagne cherche à informer les pères de leurs nouveaux droits en matière de congé parental¹²³. Quelques années plus tard, lorsque les chiffres officiels sur le partage du congé sont connus, une nouvelle campagne est mise en œuvre pour inciter les pères à prendre leur part des responsabilités dans l'éducation des enfants. Cette fois, on trouve sur les encarts publicitaires les images d'hommes sportifs connus, ayant eux-mêmes utilisé le congé parental¹²⁴.

La Commission d'enquête nommée la même année, dont le rapport a été rendu en 1978¹²⁵, avait aussi pour mission d'évaluer les effets de l'assurance parentale sur la distribution des responsabilités familiales, ainsi que les principaux déterminants de l'usage ou du non-usage du congé chez les hommes. Le travail de cette Commission a permis de connaître les principales variables qui déterminent l'usage du congé par les hommes, comme le niveau d'études, la situation professionnelle et le revenu de la mère, qui jouent un rôle fondamental dans la propension à partager les jours d'allocation. Le désir d'allaiter est perçu par les parents comme un obstacle au partage.

Les caisses locales d'assurance, qui gèrent toutes les prestations familiales, dont le paiement et l'information sur l'allocation parentale, ont explicitement pour mission d'augmenter la participation des pères au congé parental. Leur principale forme d'action est la diffusion d'informations sur les droits du père en matière de congé et des campagnes publicitaires. Le contenu de ces programmes de sensibilisation souligne les effets positifs pour l'enfant comme pour le père avec, entre autres, les arguments suivant : *L'enfant a besoin de son père autant que de sa mère. Les liens les plus profonds entre le parent et l'enfant se tissent lorsque l'enfant est encore tout petit. La période où se nouent ces liens est irrécupérable ultérieurement. Un père absent devient vite une figure secondaire pour l'enfant. S'occuper d'un enfant augmente les capacités sociales et relationnelles. Affronter et résoudre des problèmes de la vie quotidienne avec un enfant feront apparaître des nouvelles compétences. Être en congé parental développe l'instinct paternel.*¹²⁶

123 Le Bouteillec Nathalie, *Famille, Economie et Développement de l'Etat-providence en Norvège et en Suède aux XIXe et XXe siècle*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Mention démographie économique, sous la direction de Didier Blanchet, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2000.

124 Nyström L., et Gaunt D., « Le modèle scandinave », in Burgière A. Klapisch-Zuber C., Segalen M., Zonabend F., *Histoire de la famille*, Tome 3 : Le choc des modernités, Paris, Armand Colin, 1986.

125 Nous avons rendu compte plus en détail des principaux résultats de cette Commission dans la deuxième partie de ce rapport, page 36.

126 La Caisse d'Assurance a publié, en 1999, une brochure largement diffusée s'intitulant « Dix raisons pour les pères de bénéficier du congé parental », dont nous avons traduit librement quelques propos.

On trouve parmi ces propos deux types d'arguments qui méritent d'être soulignés : d'un côté, ceux qui semblent relever d'une volonté de culpabiliser le père qui ne fait pas usage du congé parental, et de l'autre, ceux qui mettent en avant les avantages *personnels* pour celui qui prend sa part du congé. Dans ce dernier cas, les effets bénéfiques soulignés correspondent en réalité aux compétences de plus en plus recherchées sur le marché du travail¹²⁷. Ainsi la paternité active devrait apporter des atouts professionnels pour paraître attractive. L'argumentaire faisant référence à l'égalité des sexes n'est pas utilisé du tout dans cette brochure.

Une autre forme d'action qui a l'avantage du contact direct avec les futurs pères est le programme de formation parentale mise en œuvre dans les années 1970, selon des directives nationales. Cette formation est proposée par les centres de protection maternelle, à tous les futurs parents et la participation est rémunérée pour les parents actifs. La formule utilisée est celle de groupes de discussion, animés par des spécialistes de la petite enfance (pédiatres, sages femmes, psychologues de l'enfant). Ces groupes comportent six ou sept couples de futurs parents qui se réunissent environ six fois, en général vers la fin de la grossesse. Le contenu de cette formation est progressivement passé d'une simple préparation à l'accouchement et aux soins à donner à l'enfant à une préparation à être parent. La parentalité est maintenant problématisée : l'aspect psychologique et social du futur rôle de parent ainsi que les changements que connaîtront les parents dans leur relation de couple sont des thèmes abordés. Le taux de participation à cette formation est de près de 100 % parmi les parents attendant un premier enfant¹²⁸.

Au début des années 1990, à l'instigation du gouvernement, un programme expérimental de groupes de discussion spécifiques pour les futurs pères est lancé, dans le cadre de la formation parentale. L'objectif était d'augmenter le congé parental parmi les hommes, de provoquer une prise de conscience de l'importance d'un rôle paternel actif, et de faciliter la conciliation entre les sphères professionnelles et familiales pour tous les parents. 70 animateurs étaient formés pour mener les groupes de discussion de pères dans 44 centres de protection maternelle. Une évaluation de cette formation a été effectuée. Les participants étaient majoritairement des futurs pères n'ayant pas encore eu d'enfant, et les hommes ayant un niveau d'études élevé étaient surreprésentés. Ce programme expérimental était jugé positif même s'il n'a pas permis de constater que les pères ayant participé ont eu, plus que les autres, recours au congé parental. Aujourd'hui, 35 % des centres de protection maternelle sont en mesure de proposer cette formation paternelle.

Une Commission d'enquête avait étudié la question du soutien aux parents et de la formation parentale au même moment et son rapport final fut publié en 1997¹²⁹. Une partie du rapport traite la question de la formation spécifique pour pères. La Commission soulignait que la relation proche et précoce entre le père et son enfant est d'une importance inestimable pour l'enfant. Le point de départ du travail est le besoin et le droit de l'enfant à ses deux parents durant la petite enfance. D'après les chiffres disponibles sur l'utilisation du congé parental et le compte rendu du programme expérimental d'une formation paternelle spécifique, la Commission souligne que l'égalité dans la parentalité ne peut être atteinte qu'au prix d'une réelle redéfinition des rôles maternel et paternel, pour que chaque parent exerce la même influence sur sa situation de parent et sur celle de son enfant. L'école primaire, dont une des matières obligatoires pour les élèves de 15 ans est justement la « connaissance de l'enfance »¹³⁰, doit, par cet enseignement, consolider les bases d'une parentalité égalitaire en préparant les futures générations de parents à revoir les rôles et les comportements parentaux. La Commission évoque aussi la possibilité de proposer des discussions sur le thème de la parentalité dans

127 Björnberg Ulla, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux » in Commaille J. et de Singly F. *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1997.

128 *Socialstyrelsen*, « Kliniska riktlinjer – riktlinjer förhållsovard under graviditet », Medicinsk Faktabas, 1996.

129 SOU 1997 :161

130 Cette matière propose, entre autre, une initiation aux soins à donner aux jeunes enfants et du développement psychologique de l'enfant.

le cadre du service militaire, qui a aussi l'avantage de rassembler un grand nombre de futurs pères potentiels.

Un article dans un grand quotidien¹³¹ écrit par la ministre de l'égalité des chances danoise, Lotte Bundsgaard, a récemment abordé un sujet « tabou » en Suède, en expliquant que le plus grand obstacle à l'égalité des sexes est en réalité que les femmes sont en congé parental trop longtemps. Les discriminations que rencontrent les femmes sur le marché du travail, notamment à l'embauche, ainsi que l'écart entre les salaires des hommes et des femmes seraient dues à un congé parental trop long, contribuant à l'image d'une main d'œuvre féminine particulièrement instable. Le rejet de ces propos semble unanime en Suède, où on accuse la ministre danoise de s'être trompée de cible ; le comportement à blâmer est bien celui des hommes, qui ne sont pas assez souvent en congé parental. Si cet article a subi une critique acérée de part et d'autre c'est qu'il touche un point très sensible en proclamant ouvertement que l'absence prolongée du travail serait néfaste en terme de perspectives de carrière pour les femmes. Ici se heurtent, et s'opposent, très clairement deux des objectifs déclarés de l'assurance parentale : favoriser l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail et le bien-être de l'enfant.

L'épineuse question d'un partage imposé, attribuant d'office la moitié du congé au père, sans possibilité de transférer ces jours d'allocation à la mère, revient régulièrement dans le débat, la plupart du temps suggérée par des particuliers, sans appartenance politique, ou par des mouvements de femmes. Les partis politiques officiels sont tous défavorables à cette idée. Les partis de droite le sont parce qu'ils prônent « le libre choix », et les partis de gauche, qui avancent parfois une extension progressive du congé non transférable, espèrent et préfèrent toujours que le partage plus égalitaire se fasse naturellement sans législation, par des moyens plus « démocratiques » de respect des différentes situations familiales.

Toujours est-il que malgré les efforts consentis de la part des pouvoirs politiques pour sensibiliser les pères et les encourager à prendre part à l'éducation de leurs enfants, le congé parental reste encore, principalement, une responsabilité féminine. Si cette volonté politique s'est particulièrement fait sentir durant années 1990, ayant abouti à de nombreuses propositions et suggestions, avant tout *théoriques*, la participation des pères au congé parental n'augmente que très faiblement durant cette même décennie : leur part des jours d'allocation passe de 7% à 12%, et la proportion de pères en congé parmi l'ensemble des bénéficiaires augmente de 26 à 38%. Un père sur deux continue à ne pas utiliser le congé parental du tout. Faut-il en déduire que l'information et les campagnes de sensibilisation sont inefficaces ? Et par conséquent, que seule une législation plus coercitive pourrait changer cet état de fait ? Et quels sont les obstacles – réels ou ressentis – à une meilleure répartition des jours d'allocation ?

3.3. Les explications de l'inégal partage du congé parental

Les raisons de la persistance de comportements traditionnels conférant à la mère la majeure partie des soins et de l'éducation des enfants ont fait l'objet de nombreuses études, souvent commanditées par les autorités politiques. L'explication la plus souvent avancée tient aux différences structurelles de l'activité professionnelle des hommes et des femmes.

Depuis les années 1960, l'objectif du plein emploi, principe fondamental de la politique suédoise, s'applique aux femmes au même titre qu'aux hommes. Peu de pays connaissent des taux d'activité féminine aussi élevés que la Suède – 78% des femmes âgées de 20 à 64 ans, sont actives en 1999 – et ce même pour les mères ayant des enfants d'âge préscolaire (79%¹³² parmi elles sont actives). Les 21% restant ne sont aucunement constitué de femmes au foyer, puisque cette dernière catégorie ne

131 Aftonbladet, le 5 mars 2001.

132 SCB, Statistical yearbook of Sweden, 2001.

représente que 2% des femmes inactives. Les autres sont soit étudiantes, environ 7%, soit en congé maladie de longue durée ou bénéficiant d'une pension d'invalidité, ou finalement résidant à l'étranger ou effectuant leur service militaire (qui toutefois n'est pas obligatoire pour les femmes)¹³³. Les taux d'activité élevés chez les femmes ayant des enfants s'expliquent en réalité, par la fréquence des emplois à temps partiel, puisque près de la moitié de ces femmes travaillent moins de 34 heures par semaine¹³⁴. Le temps partiel, presque exclusivement féminin, apparaît avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail dans les années 1970, et représente alors, selon Anne-Marie Daune-Richard et Dominique Anxo¹³⁵, « une forme de transition historique entre l'inactivité traditionnelle des mères de familles et une activité largement soutenue voire impulsée par les institutions économiques et politiques... ». Il s'agit, en effet, d'une forme d'emploi stable et protégé offrant les mêmes avantages que le plein temps en matière de sécurité sociale. Toutefois, ces emplois sont pour une grande partie des temps partiels longs, c'est-à-dire de plus de trente heures par semaine, et leur proportion n'augmente plus depuis les années 1980¹³⁶.

Le marché de l'emploi en Suède est également caractérisé par la concentration des femmes dans un nombre limité de professions. Le cloisonnement entre emplois féminins et emplois masculins n'a pas été atténué par l'augmentation des taux d'activité des femmes. Si les femmes sont aujourd'hui presque aussi nombreuses dans le secteur privé (47%) que dans le secteur public, c'est essentiellement la privatisation de grandes entreprises publiques dans les années 1990 qui explique ce rapprochement des deux secteurs. Près de la moitié des femmes, 49%, travaillent dans le domaine hospitalier, des soins aux enfants, aux personnes âgées ou autres personnes dépendantes, ou dans l'enseignement, contre 11% chez les hommes. Un autre chiffre significatif de cette ségrégation est que les 10 métiers les plus fréquents chez les femmes de 16 à 64 ans regroupent 49% d'entre elles, tandis que seulement 28% des hommes exercent un des 10 métiers les plus fréquents chez les hommes¹³⁷.

La ségrégation horizontale est également assez marquée. Les positions élevées et les postes de responsabilité, dans le privé comme dans le public, sont majoritairement occupés par des hommes : 85% d'hommes et 15% de femmes dans ce type de postes¹³⁸. La parité politique presque parfaite est encore loin d'avoir son équivalent dans le monde du travail.

En résumé, les femmes exercent des métiers typiquement « féminins », dans les services publics et souvent à temps partiel, tandis que les hommes sont majoritaires dans le secteur privé, à plein temps, occupant plus souvent que les femmes des postes à responsabilités. Cette situation serait une des raisons principales de l'inégale répartition des journées de congé parental au sein du couple. Tout en renforçant les clichés sur les compétences et les rôles respectifs des hommes et des femmes, cet état de fait a certainement forgé des attitudes de l'entourage professionnel très contrastées face au congé selon le lieu de travail. Dans les secteurs très masculinisés, la demande du congé, qui, légalement, ne peut être refusée, pourrait être mal perçue par l'employeur et les collègues, tout simplement parce que cette demande est rare et les solutions pour y faire face n'existent pas encore. A l'opposé, sur un lieu de travail essentiellement féminin, les départs en congé font partie du quotidien et ne perturbent pas outre mesure le fonctionnement de l'activité ; les embauches fréquentes de remplaçants à durée déterminée pallient les absences dues au congé parental.

Une enquête menée au début des années 1990¹³⁹, confirme ces hypothèses. Les hommes qui appartiennent au secteur public sont plus enclins à bénéficier du congé parental : 57%, contre 48% des hommes dans le privé. On retrouve également 57% d'hommes en congé (la moyenne étant de 50%)

133 SCB, "Pa tal om kvinnor och män - lathund om jämställdhet", 2000.

134 Le temps de travail légal est de 40 heures par semaine en Suède.

135 Dominique Anxo et Anne-Marie Daune-Richard, « La place relative des hommes et des femmes sur le marché du travail. Une comparaison en France et en Suède », *Travail et Emploi*, n° 47, 1991.

136 SCB, "Pa tal om kvinnor och män - lathund om jämställdhet, *op cité*."

137 Ibidem.

138 Ibidem.

139 Riksförsäkringsverket, « Vilka pappor kom hem ? », *Statistisk Rapport Is-R 1993 : 3*, 1993

dans les milieux hospitalier, de santé, et de service social, en d'autres termes, les emplois où le personnel est très majoritairement féminin.

Une autre explication, souvent évoquée, de la faible participation des pères, est la plus grande perte du revenu global du couple qu'implique le congé paternel lorsque l'homme a un salaire plus élevé que la femme. Les écarts de salaires entre hommes et femmes sont relativement faibles en Suède par rapport à d'autres pays, mais ils existent. Après une longue période, des années 1960 aux années 1980, marquée par l'atténuation des divergences de salaires, celles-ci sont maintenant en hausse depuis 1991. Par exemple, parmi les employés de l'État, les salaires moyens des femmes en pourcentage des salaires des hommes, passent de 92% en 1984 à 84% en 1998¹⁴⁰. Si, à l'intérieur du couple, le salaire de l'homme est plus élevé, et c'est souvent le cas, il est financièrement avantageux que la femme utilise seule le congé parental. Le plafond de 22 000 couronnes par mois de salaire, pour une allocation égale à 80% de ce salaire, contribue évidemment à décourager un certain nombre de pères dont le revenu est supérieur, voire très supérieur à ce plafond.

Ces inégalités structurelles du marché de l'emploi expliquent peut-être, en partie, la persistance d'un modèle traditionnel dans l'usage du congé parental, mais se révèlent cependant insuffisantes pour comprendre les motivations réelles qui amènent certains pères à ne pas faire usage de leurs droits. Il suffit de constater que parmi les femmes ayant des revenus plus importants que leurs partenaires, occupant des postes à responsabilité dans des secteurs à dominance masculine, aucune ne renonce au congé parental.

Marianne Sundström, économiste rattachée au département de Démographie à l'Université de Stockholm, s'intéresse depuis longtemps aux déterminants de l'usage du congé parental. D'après les données de l'Office National de la sécurité sociale relatives aux enfants nés en 1990 et en 1994¹⁴¹, elle trouve, entre autres, que les pères utilisent plus le congé parental pour les enfants de premier rang que pour les autres. La répartition des tâches au sein du couple tend donc à devenir plus inégalitaire lorsque le nombre d'enfants augmente. Le niveau d'études de la mère ainsi que son revenu ont un impact positif sur le congé du père. Son propre revenu a cependant plus d'impact que celui de sa femme : plus ce revenu est élevé et plus le père a recours au congé. Ceci va à l'encontre de l'argument que le congé est plus coûteux pour les couples à revenus élevés, mais s'explique facilement par le fait qu'ayant plus de marges dans leur budget ces couples peuvent plus facilement affronter une baisse des revenus pour une durée déterminée. Toutefois, pour que la prise du congé augmente avec le revenu du père, celui-ci doit être inférieur au plafond déterminé pour une allocation à 80% du salaire.

Une autre enquête avait déjà confirmé l'hypothèse du pouvoir de négociation des femmes diplômées¹⁴². En effet, la participation du père dépend beaucoup plus du niveau d'études de sa partenaire que de son propre niveau d'études. C'est parmi les couples où les deux ont d'importantes ambitions professionnelles et des emplois qui exigent un investissement considérable que les pères sont le plus souvent en congé parental. Effectivement, pour ces couples de « carriéristes » une répartition très inégale des charges familiales n'est pas possible¹⁴³.

3.4. Les limites de l'assurance parentale : incompatibilité entre l'intérêt de l'enfant et égalité des sexes ?

Comme on l'a vu, le principe de base de toute la politique familiale est de faciliter la conciliation entre les charges familiales et le travail pour les parents actifs, et par-là, de promouvoir l'égalité entre

140 SCB, Pa tal om kvinnor och män – lathund om jämställdhet, *op cité*.

141 Ces données sont présentées dans l'article co-écrit avec Ann-Zofie E. Duvander, « Family Division of child-care : why do – or don't – swedish fathers take parental leave », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 139, 1999.

142 Riksförsäkringsverket, « Fran moderskap till föräldraskap », *Statistisk Rapport* 1994 : 1, 1994.

143 Ulla Björnberg, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux », *op cité*.

hommes et femmes dans toutes les sphères de la société. La plupart des dispositifs mis en place à partir des années 1970, et notamment le congé parental, sont élaborés dans le souci d'infléchir une distribution des charges domestiques sexuellement déterminée. Mais les chiffres relatifs à l'utilisation du congé parental montrent toutefois que le partage équilibré des responsabilités parentales est loin d'être une réalité.

La démographe Livia Sz Olah¹⁴⁴ met en cause le choix d'une formulation sexuellement neutre de la loi relative au congé parental, qui laisse seulement la *possibilité théorique* d'un partage entre les parents. Cette égalité formelle servirait alors à légitimer certaines inégalités réelles. L'objectif d'un meilleur partage des obligations parentales aurait peut-être nécessité des mesures plus coercitives, comme un partage imposé des jours d'allocation.

L'extension du temps partiel, qui concerne en 1999 36% des femmes et 9% des hommes¹⁴⁵, largement soutenue et encouragée par les pouvoirs publics¹⁴⁶, a probablement eu des effets indirects défavorables en matière d'égalité des sexes ; fragilisation de l'autonomie économique des femmes et charges familiales accrues, puisque celui des parents qui réduit ses horaires assume la plus grande part des travaux ménagers. En d'autres termes, le temps partiel des femmes leur permet peut-être d'échapper à « la double journée », mais, en même temps, il libère les hommes des responsabilités familiales¹⁴⁷. Les horaires d'ouverture des crèches contribuent aussi à « imposer » le temps partiel : certaines ferment leurs portes déjà à 17 heures, mais même lorsque la fermeture officielle est portée à 18 heures, la hantise de « la journée trop longue à la crèche » et « la culpabilité d'être le dernier à venir chercher son enfant » font qu'un grand nombre de parents viennent entre 16 heures et 17 heures, ce qui, évidemment, n'est pas toujours compatible avec l'exercice d'un emploi à plein temps.

Les mesures de conciliation telles que le congé parental et le temps partiel, qui impliquent, temporairement, un moindre engagement professionnel, traduisent, en réalité, cette autre préoccupation politique : le bien-être de l'enfant. Celui-ci dépend, dans les discours normatifs largement diffusés, de l'investissement parental durant les premières années. Ces discours, émanant des autorités politiques et appuyés sur divers spécialistes de l'enfance, conduisent, on l'a vu, à une forte homogénéisation des comportements et des valeurs relatives à la petite enfance, qui semblent donc peser particulièrement sur les mères. Principales responsables de l'éducation et des soins aux enfants, ce sont aussi les mères qui culpabilisent le plus de ne pas avoir assez de temps à consacrer aux enfants. Dans ce sens, être une « bonne mère » n'a pas la même signification qu'être un « bon père », puisque dans le premier cas ce rôle n'est pas vraiment compatible avec un travail à plein temps, et suppose la priorité absolue donnée aux enfants au détriment, s'il le faut, de l'engagement professionnel, comme s'il n'y pouvait avoir de concurrence entre ces deux rôles de femme active et de mère de famille¹⁴⁸. Le bon père sera celui qui utilise un mois ou deux du congé parental et qui joue avec ses enfants en rentrant du travail le soir. Maternité et paternité sont bel et bien deux réalités qui se conjuguent très différemment avec l'activité professionnelle.

L'exemple de l'allaitement maternel est assez significatif de cette incompatibilité entre le bien-être de l'enfant et l'égalité entre hommes et femmes dans la parentalité. Comme dans beaucoup de pays, l'allaitement au sein est massivement abandonné dans les années 70 au profit du lait maternisé. Mais depuis que la recherche médicale a mis en évidence la supériorité du lait maternel, dans la transmission d'anticorps à l'enfant et la réduction du risque d'allergies, la Direction Nationale des Affaires Sanitaires et Sociales (« Socialstyrelsen », en suédois) s'est donné pour objectif, depuis les

144 Sz Olah Livia, « Gender neutral and gender specific categories in Swedish and Hungarian law : the case of parental leave », Stockholm University, Demographic Unit, *Internal Memorandum*, LSO/-Novembre 1994.

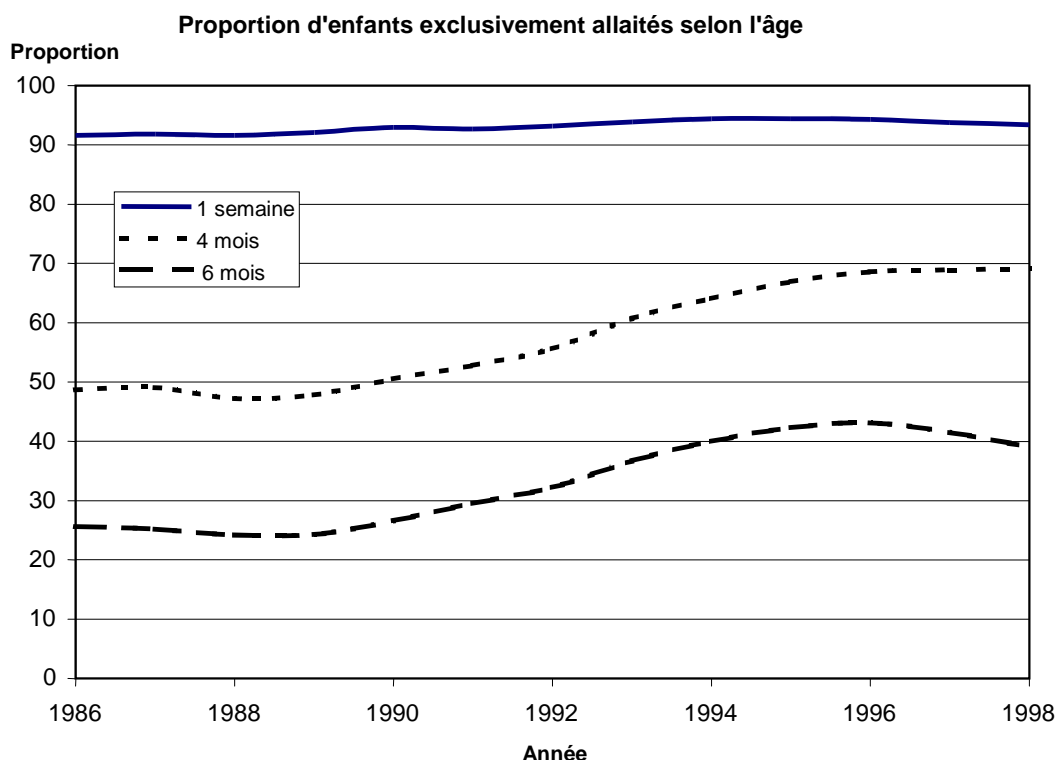
145 Statistical Yearbook of Sweden, 2001.

146 Tous les parents suédois ont le droit de réduire leur journée de travail, de huit heures à six heures, sans compensation financière, jusqu'à ce que l'enfant ait huit ans.

147 Brachet Sara, *La parentalité vue à travers l'utilisation du congé parental*, Mémoire de DEA de Sociologie et de Démographie des Sociétés Contemporaines, Université Paris X Nanterre, 1997.

148 *ibidem*

années 1980, d'augmenter le nombre de mères qui allaitent, ainsi que la durée de l'allaitement¹⁴⁹. Un vaste programme d'information a été mis en place : les centres de protection maternelle, les centres de protection infantile¹⁵⁰ et les maternités y participent. *L'aide à l'allaitement*¹⁵¹ est créée pour informer, soutenir et encourager les mères à allaiter. Étant donné la sensibilité des parents suédois aux arguments relatifs au bien-être de l'enfant, le succès de la campagne est incontestable. La proportion d'enfants exclusivement allaités à l'âge d'une semaine augmente en flèche, pour atteindre 93,4% en 1998.



Avec ceux qui sont partiellement allaités, la proportion atteint 98,2%. A quatre mois, près de 70% des enfants sont encore exclusivement allaités au sein. Les allaitements de longue durée sont de plus en plus fréquents, près de 75% des enfants sont allaités (partiellement et exclusivement) à six mois, ce qui explique, en plus du besoin de repos après l'accouchement, que les six premiers mois de congé parental sont presque toujours pris par les mères¹⁵².

Le fait que les femmes commencent toujours les premiers mois du congé doit être souligné. Effectivement, la femme dépose sa demande de congé parental, pendant la grossesse, en fonction de la date prévue de l'accouchement. Si le couple a, auparavant, négocié un partage ultérieur, celui-ci peut être facilement modifié ou reporté selon la situation professionnelle de l'homme. Le congé de la femme est obligatoirement déterminé par avance et évidemment, aucun report n'est possible. On peut aussi penser que l'arrivée de l'enfant est directement « programmée » en fonction de la situation professionnelle de la femme. En premier lieu, c'est donc bien la femme qui est le plus concernée par les mesures politiques existantes pour combiner maternité et activité.

149 C'est à l'origine l'UNICEF, qui a lancé la campagne pour favoriser l'allaitement. Celle-ci a été reprise en Suède, développée et soutenue par la Direction Nationale des Affaires Sanitaires et Sociales.

150 Il s'agit de deux centres distincts en Suède ; le premier s'adresse aux femmes enceintes et le deuxième aux enfants.

151 L'équivalent suédois des *Baby Friendly Hospitals Initiative*, de l'UNICEF

152 *Socialstyrelsen*, « Amning av barn födda 1998 », *Sveriges officiella Statistik*, 1999.

Les hommes peuvent adapter leur vie professionnelle aux exigences de la vie familiale, sans avoir recours au congé parental. Ulla Björnberg¹⁵³ rend compte des résultats d'une enquête portant sur la conciliation entre le travail et la famille, où 62% des hommes répondent qu'ils ont par exemple réduit les heures supplémentaires, obtenu des horaires plus flexibles, ou refusé une offre de travail mieux rémunéré mais plus exigeant. Les femmes sont toutefois plus nombreuses, 87%, à avoir apporté de telles modifications à leur vie professionnelle. Toutefois, étant donné la durée du congé parental, celui-ci reste le principal moyen d'assumer l'éducation d'un enfant pour les parents actifs, ce qui explique pourquoi les pouvoirs publics concentrent leurs efforts pour équilibrer les rôles parentaux à travers ce dispositif.

Désireux de connaître plus en détail le congé parental des hommes, le gouvernement contribue aussi aux financements de la recherche dans ce domaine. Il a attribué une bourse au Centre de Recherche sur l'égalité des sexes¹⁵⁴ en 1996 pour étudier cette question. Lisbeth Bekkengen¹⁵⁵ a réalisé la recherche qui comporte deux parties : la première propose une revue des connaissances actuelles du congé parental des hommes et la deuxième partie se base sur une recherche qualitative auprès des couples parentaux et leurs choix pour combiner parentalité et activité professionnelle. Deux rapports ont été publiés à la fin de l'année 1996 traitant chacun d'une partie de la recherche. Dans le premier rapport¹⁵⁶, outre l'état des connaissances générales, l'auteur se focalise sur deux questions : quel est l'objectif du congé des hommes et quels sont les obstacles à ce congé ?

S'interroger sur l'objectif du congé paternel peut paraître vain tant les discours officiels sont clairs à ce sujet : si on souhaite que les hommes utilisent plus le congé c'est pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans la parentalité, pour respecter le droit et le besoin de l'enfant d'un contact privilégié avec ses deux parents, et pour transformer le rôle paternel. Le raisonnement de L. Bekkengen est cependant à la fois pertinent et novateur car elle se demande si une augmentation du congé chez les hommes conduit automatiquement à une plus grande égalité entre hommes et femmes. Selon l'auteur, cette relation de cause à effet n'est pas évidente, tant le congé des hommes est différent du congé des femmes. Ici elle met en cause la tendance à considérer le congé parental comme un mérite pour les hommes en ce sens qu'il permet de développer de nouvelles compétences de plus en plus demandées sur le marché du travail, tandis que la recherche montre que le congé parental des femmes a plutôt des conséquences négatives à long terme sur leur carrière professionnelle¹⁵⁷. Dans le même sens, le troisième objectif, transformer le rôle paternel, n'implique pas forcément une transformation des relations de pouvoir entre les sexes. L'égalité dans la parentalité ne peut être atteinte qu'à condition que le congé soit considéré de la même façon pour les hommes et pour les femmes et qu'il revêt le même sens pour les parents qui en bénéficient.

Le deuxième rapport publié par Lisbeth Bekkengen¹⁵⁸ s'appuie sur une étude qualitative exploratoire auprès de quatre couples parentaux et leurs choix en matière de congé parental. Il s'agit maintenant de faire le point sur les facteurs qui contribuent à un partage ou à un non partage du congé entre les deux parents, en partant de l'idée du conflit entre production et reproduction. Les variables socio-économiques les plus déterminantes sont connues depuis les années 1970 par des enquêtes quantitatives : l'état civil, l'âge, le niveau d'études, l'appartenance sectorielle (public ou privé), le métier et le revenu sont les variables qui influencent l'usage du congé chez les hommes. Une lacune importante de ces enquêtes est qu'aucune d'entre elles n'a tenté de comprendre pourquoi ces variables sont déterminantes. D'après les entretiens qualitatifs réalisés, L. Bekkengen propose une explication

153 Ulla Björnberg, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux », *op citée*.

154 « Jämställdhetscentrum », en suédois.

155 Lisbeth Bekkengen a par la suite commencé une thèse de doctorat sur le thème de l'inégal partage du congé parental.

156 Lisbeth Bekkengen, *Mäns föräldraledighet – en kunskapsöversikt*, Arbetsrapport 96:12, Jämställdhetscentrum, Högskolan i Karlstad, 1996.

157 Voir à ce sujet par exemple l'article d'Elisabeth Näsman, « Parental leave in Sweden – a workplace issue ? », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 73, 1992.

158 Lisbeth Bekkengen, *Föräldraledighet om man sa vill*, Arbetsrapport 96 :15, Jämställdhetscentrum, Högskolan i Karlstad, 1996.

originale et plausible de l'inégal partage des jours de congé. Les obstacles d'un congé de longue durée, qui sont pour les hommes principalement d'ordre professionnel et financier, sont ressentis comme réels et fondés à la fois par les femmes et par les hommes, alors que ces mêmes obstacles n'existent pas pour les femmes. L'idéologie égalitaire dominante exclut cependant que l'homme privilégie son rôle professionnel à son rôle parental, alors que dans la réalité c'est souvent le cas. C'est ainsi qu'hommes et femmes cherchent des explications pour justifier le non partage. Les obstacles au congé paternel servent alors à légitimer le mode de vie de ceux qui n'arrivent à concrétiser la parentalité égalitaire. Il faut aussi tenir compte du fait que l'activité professionnelle confère un statut social plus valorisé que la parentalité, et par conséquent, les hommes ont plus à perdre en s'investissant davantage dans la parentalité que les femmes en s'engageant un peu plus dans l'activité professionnelle.

Ainsi, il semble que le concept de *parentalité*, utilisé en Suède pour souligner l'égalité face aux responsabilités parentales, revête deux réalités sociales diamétralement opposées. La maternité est inconditionnelle, et par conséquent, le congé parental est un fait à résoudre immédiatement, qui ne dépend pas d'un *choix* préalable. La paternité, elle, est conditionnelle, négociable et flexible, puisque toujours subordonnée à l'activité professionnelle. L'usage du congé est parfois possible, parfois il ne l'est pas. Cet état de fait semble largement accepté et il coexiste avec l'opinion selon laquelle le congé paternel précoce (durant la première année de l'enfant) serait fondamentale pour le développement affectif de l'enfant et pour la relation ultérieure entre le père et l'enfant. Tout se passe donc comme si les normes diffusées à ce sujet sont accueillies et acceptées *en théorie* (par souci de conformisme ?), mais qu'*en pratique*, on admet qu'il n'est pas toujours possible pour le père de partager le congé, eu égard à ses responsabilités professionnelles.

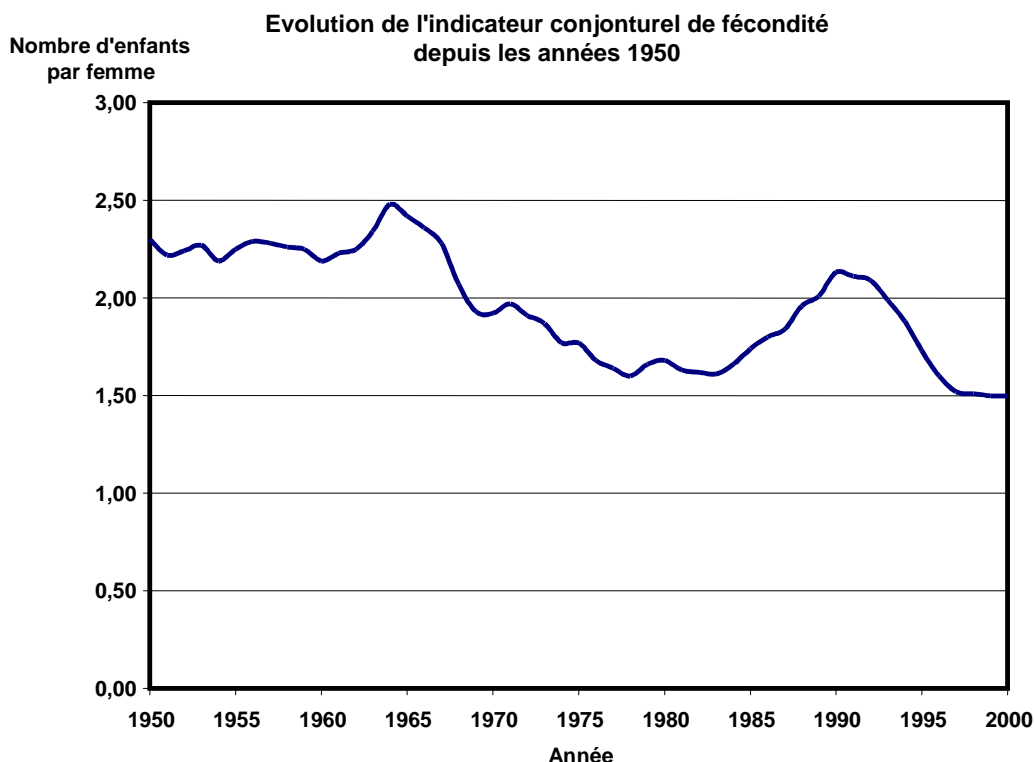
Les motivations exprimées par les pères en congé sont révélatrices de cette construction sociale et sexuelle de la parentalité. Ulla Björnberg¹⁵⁹ a remarqué que « *les hommes qui veulent être des pères actifs citent souvent le souhait de développer leur propre personnalité* », et que se sont « *la curiosité et le désir d'avoir des contacts avec l'enfant* » qui poussent les pères à s'investir dans le rôle paternel. Ainsi, une des divergences entre la maternité et la paternité en relation avec le congé parental s'exprime par l'utilisation différenciée qu'en font les parents : la mère en congé serait avant tout *parent*, ayant pour tâche de subvenir aux besoins matériels et affectifs de l'enfant, alors que le père en congé est *papa*, guidé par la curiosité de découvrir et connaître son enfant et par-là, de développer des compétences nouvelles, mais à condition de ne pas compromettre son activité professionnelle.

3.5. Les objectifs de la politique familiale

Lors de la mise en place de la politique familiale dans les années 1930 c'était la très faible fécondité qui était à l'origine à la fois des débats politiques et de la plupart de mesures instaurées. Avec la remontée de l'indicateur conjoncturel de fécondité, qui a suivi de près les premiers dispositifs en faveur des familles, les objectifs natalistes sont petit à petit abandonnés et la politique familiale prend rapidement une tournure plus sociale.

Le remaniement de cette politique dans les années 1970, suite aux débats politiques des années 1960, a abouti à un accord quant à l'objectif explicite qui est désormais de faciliter l'insertion professionnelle des femmes et par-là, l'égalité des sexes. Le niveau et la tendance de la fécondité suédoise ne guident plus les choix politiques, du moins officiellement. Si cette neutralité de principe face à l'évolution chaotique de l'indicateur conjoncturel de fécondité, notamment dans les années 1980, n'est pas remise en cause, il semble pertinent d'émettre quelques réserves quant à l'absence totale d'objectifs démographiques.

159 Ulla Björnberg, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux », *op citée*, p. 233.



Au début des années 1980, l'indicateur démographique de fécondité, en baisse depuis deux décennies, se trouvait à un niveau extrêmement bas, avec 1,6 enfants par femme, soit la fécondité la plus faible d'Europe. C'est à ce moment que la coalition de droite au pouvoir depuis 1976 met en place deux dispositifs politiques qui ne peuvent être justifiés ni par l'argument d'égalité des sexes, ni par des arguments d'égalité sociale. Premièrement, en 1982, un changement important concernant les allocations pour enfant est voté : le montant qui était jusque là uniforme et indépendant du rang de naissance, est désormais substantiellement majoré à partir du troisième enfant. Ce changement n'est pas anodin : depuis sa création en 1948, cette allocation pour enfant avait pour but d'atténuer les inégalités économiques entre familles sans enfant et familles avec enfants à charge. L'universalité et l'uniformité du montant étaient les principes fondamentaux de cette allocation.

L'introduction d'allocations en fonction du rang de naissance de l'enfant, traditionnellement considérée comme relevant d'une politique nataliste, contraste alors fortement avec les principes jusque là suivis en matière de politique familiale, toujours cohérents avec l'idéologie de justice sociale et d'égalité entre hommes et femmes.

La deuxième mesure instaurée en 1980 concernait le congé parental. Auparavant, le principe d'éligibilité était le suivant : tous les parents actifs occupés pouvaient prétendre à une allocation parentale, calculée en fonction du revenu (à l'époque 90%) pendant le congé parental, pour une durée maximale de 12 mois, à partager entre les deux parents. Concrètement, il fallait avoir exercé une activité professionnelle pendant six mois précédant la naissance. Or, à la fin du congé parental, le modèle le plus fréquent d'arrangement familial était celui où le père travaillait (toujours) à plein temps alors que la mère avait recours au temps partiel¹⁶⁰. Cette organisation avait pour conséquence d'allonger l'intervalle entre les naissances, puisqu'il fallait de nouveau acquérir l'expérience professionnelle requise pour bénéficier d'une allocation parentale proportionnelle au salaire. Une nouvelle loi votée en 1980 stipule alors que le parent en congé parental pourrait désormais maintenir le même niveau de compensation salariale attribué pour un premier enfant pour la naissance suivante, à

¹⁶⁰ Anne-Marie Daune-Richard et Rianne Mahon, « La Suède : le modèle égalitaire en danger ? », in Jenson, J. et Sineau M., *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en Crise*, L.G.D.J, 1998.

condition de respecter un intervalle de 24 mois au plus entre les naissances, donc même sans avoir travaillé entre les deux naissances. En 1986, l'intervalle permis est prolongé à 30 mois, soit deux ans et demi. Cette mesure favorise alors un moindre espacement entre les naissances tout comme elle facilite le choix du temps partiel pour les femmes ayant des enfants en bas âge (surtout si elles souhaitent en avoir d'autres). Par contre, les couples qui tablaient sur cette possibilité mais qui n'arrivaient pas à se conformer à ces exigences (la naissance étant survenue trop tard) perdaient tous leurs avantages : le parent en congé (pratiquement toujours la mère au début du congé) ne percevant alors que le forfait de 60 couronnes par jour.

On comprend facilement la volonté de ne pas pénaliser les familles où un des parents a opté pour le temps partiel, d'autant plus que les pouvoirs politiques ont largement contribué au développement de cette forme d'emploi. Toutefois, il est plus difficile de justifier l'existence d'un tel intervalle, qui « oblige » les parents à se conformer à un modèle familial avec un faible espacement entre les enfants, et qui pénalise fortement ceux qui échouent. La situation de la fécondité était, à l'époque, telle que le rapprochement des naissances était une des solutions possibles pour faire remonter la fécondité. Depuis les années 1960, le report de la première naissance s'était généralisé, comme dans la plupart des pays européens, se traduisant par une augmentation sensible de l'âge moyen à la maternité. Le "rattrapage" des naissances retardées supposait alors un intervalle intergénérationnel plus faible, étant donné l'âge des mères.

La remontée spectaculaire de la fécondité suédoise, atteignant 2,1 enfants par femmes au début des années 1990, qui a suivi ces nouvelles mesures, pour le moins ambiguës quant à leurs objectifs, a suscité l'intérêt des chercheurs en Suède comme à l'étranger. La plupart du temps, ces derniers n'hésitent pas à conclure à l'efficacité d'une politique familiale compréhensive des aspirations professionnelles des femmes et donc dénuée de visées démographiques¹⁶¹. Des analyses plus poussées, dont celles de Jan Hoem révèlent toutefois quelques coïncidences témoignant du caractère essentiellement conjoncturel de la hausse de l'indicateur de fécondité¹⁶². En effet, ce démographe montra que l'augmentation de la fécondité était en grande partie due à un moindre espacement entre les naissances. Il observa qu'à partir de 1980 le niveau de fécondité fut particulièrement élevé chez les mères d'un enfant d'un an révolu (jusqu'à 23 mois). Et à partir de 1985, l'auteur constata également une hausse de la fécondité plus importante qu'ailleurs chez les mères d'un enfant de deux ans révolus. Plus précisément, il remarqua une différence dans le comportement fécond entre les mères d'un enfant âgé de 24-29 mois et celles d'un enfant de 30-35 mois, la fécondité étant nettement plus importante dans ce premier groupe, alors qu'avant 1985, ces deux catégories de mères présentaient une évolution féconde presque identique. En d'autres termes, la hausse de la fécondité avait été artificiellement gonflée par les effets directs de ce nouveau critère d'éligibilité, appelé 'la prime de rapidité' mais dont l'impact fut de courte durée, puisque l'indicateur conjoncturel de fécondité se trouve actuellement un peu au-dessous de 1,5 enfants par femme.

Le niveau actuel de la fécondité suédoise, tout juste supérieur à la moyenne européenne qui est de 1,4 enfants par femme, mais inférieur à celui des autres pays nordiques¹⁶³, continue d'ailleurs à inquiéter les hommes politiques, notamment le Premier Ministre Göran Persson, qui à plusieurs reprises a exprimé publiquement ses craintes devant la chute du nombre de naissances. Si le souci de la baisse de la fécondité est traditionnellement l'attribut des partis conservateurs en Suède, qui sont aussi ceux qui ont mis en place les deux mesures à caractère nataliste dans les années 1980, les sociaux-démocrates d'aujourd'hui ne semblent pas, comme leurs homologues des années 1930, totalement

161 Voir par exemple Marianne Sundström, « Female labour force participation, fertility and public policy in Sweden, *European Journal of Population*, n° 8, 1992, et « The role of the parental leave program for Sweden's rate of female labour force participation and fertility, *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 78, 1993. Ou Eva Bernhardt, « Working parents in Sweden : un exemple for Europe ? » *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 66, 1992.

162 Jan Hoem, « Public policy as the fuel of fertility : effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s » *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 69, 1992.

163 En Norvège, en Finlande et au Danemark, l'indicateur conjoncturel de fécondité se trouve entre 1,7 et 1,8 enfants par femme.

indifférents à l'évolution démographique. La revalorisation des allocations pour enfant, à trois reprises depuis 1998, particulièrement significative pour les enfants de rang trois ou plus, a bel et bien été accomplie par un gouvernement social-démocrate.

La baisse de la fécondité à partir de 1992, tout aussi spectaculaire que la hausse qui l'avait précédée, aurait pu être imputable à la crise économique, qui devient perceptible pour les suédois la même année avec la montée du chômage. Mais le retour à une conjoncture plus favorable depuis quelques années et la nouvelle baisse du chômage n'ont eu aucun effet sur la fécondité, qui continue à diminuer. C'est peut-être cette situation qui a suscité, chez les différents partis, quoiqu'à de degrés variables, une prise de conscience croissante de l'évolution démographique, notamment du vieillissement de la population, en grande partie dû au faible nombre de naissances depuis une dizaine d'années. En revanche, l'idée que la politique familiale, en tant que telle, a un rôle à jouer pour stimuler la fécondité semble cependant absente des discours. Si telle n'est pas sa mission première elle doit toutefois rendre possible l'arrivée d'un enfant chez les couples qui le souhaitent. Or, le régime d'assurance parentale repose sur le principe que les futurs parents sont déjà bien ancrés sur le marché du travail, avant de mettre au monde des enfants. Ce principe laisse de côté les nombreux couples d'étudiants n'ayant pas encore travaillé suffisamment pour avoir droit à une allocation proportionnelle au salaire. Les partis de droite, et notamment le parti du Centre, critiquent l'existence d'un niveau garanti de cette allocation - de 60 couronnes par jour – dont le montant est si faible qu'il ne permet pas de subvenir aux besoins les plus fondamentaux. Pour l'opposition politique, il semblerait donc que la nouvelle réalité démographique soit devenue la justification d'une critique du système en place, alors qu'elle signifie peut-être qu'il n'y ait pas de relation causale simple entre le niveau de fécondité d'un pays et sa politique familiale.

Bibliographie
(en gras les références en langue française)

Aftonbladet, 5 mars 2001.

ANDERSSON Bengt-Erik, *Hur bra är egentligen dagis ?*, Utbildningsförlaget, Stockholm, 1990.

ANXO Dominique et DAUNE-RICHARD Anne-Marie, « La place relative des hommes et des femmes sur le marché du travail. Une comparaison en France et en Suède », *Travail et Emploi*, n° 47, 1991.

ARVE-PARES Birgit, “ Entre travail et vie familiale : le modèle suédois ” in R. DANDURAND, P. LEFEBVRE et J-P. LAMOUREUX (sous la direction de) *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?*

BEKKENGEN Lisbeth, *Föräldraledighet om man så vill*, Arbetsrapport 96 :15, Jämställdhetscentrum, Högskolan i Karlstad, 1996.

BEKKENGEN Lisbeth, *Mäns föräldraledighet –en kunskapsöversikt*, Arbetsrapport 96:12, Jämställdhetscentrum, Högskolan i Karlstad, 1996.

BERNHADT Eva, « Working parents in Sweden : an example for Europe ? » *Stockholm Research Reports in Demography*, n°66, 1992.

BJÖRNBERG Ulla, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux » in Commaille J. et de Singly F. *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1997.

BRACHET Sara et LE BOUTILLEC Nathalie, “ Réalité démographique et action publique en Suède : une indifférence feinte ? ”, communication présentée au colloque international de l'AIDELF, à Byblos, octobre 2000.

BRACHET Sara, *La parentalité vue à travers l'utilisation du congé parental*, Mémoire de DEA de Sociologie et de Démographie des Sociétés Contemporaines, Université Paris X Nanterre, 1997.

CARLSSON Allan, *The Swedish experiment in Family Politics. The Myrdal and the interwar population crisis*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1990.

Dagens Nyheter, 3 mars 1963.

DAUNE RICHARD Anne-Marie et MAHON Rianne, “ La Suède. Le modèle égalitaire en danger ? ” in Jane JENSEN et Mariette SINEAU (éd) *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise.*, 1998.

Ds 1994 :12, *Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.*

ELGAN Elisabeth, “ Les législateurs au secours de la mère célibataire : la solution de la responsabilité individuelle ”, in E. ELGAN et J. GRÖNDAL (éd) *Mother, father and child*, Forskningsrapporter i Socialhistoria och demografisk historie, n° 10, 1990.

ESPING-ANDERSEN Gösta, "Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik", in MISGELD, MOLIN et ÅMARK (eds) *Socialdemokratins samhälle*, Tiden, 1988.

FARAMOND de Guy, *Une politique de bien-être, Segher, la Suède en quetion, Paris , 1972.*

Försäkringskassan, *Underhållsstöd*, 2000.

HATJE Ann-Katrin, *Befolkningsfrågan och välfärden – Debatten om familjepolitik och nativitetsökning under 1930-och 1940-talet* , Stockholm, Allmänna Förlaget, 1974.

HINNFORS Jonas, *Familjepolitik – Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990*, Almqvist & Wicksell, Stockholm, 1992.

HOEM Jan, « Public policy as the fuel of fertility : effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s » *Stockholm Research Reports in Demography*, n°69, 1992.

Institut Suédois, *Feuillet de documentation*, ” L'accueil de l'enfance en Suède ”, 2000

LE BOUTILLEC Nathalie, *Famille, Economie et Développement de l'Etat-providence en Norvège et en Suède aux XIXe et XXe siècle*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Mention démographie économique, sous la direction de Didier Blanchet, , Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2000.

LEVIN Hjärdis, *Kvinnorna på barrikaden – sexualpolitik och sociala frågor 1923-36*, Stockholm, Carlssons, 1997.

LYTTKENS Sonia, “ Införandet av särbeskattning i Sverige ”, in Annika Baude (éd), *Visionen om jämställdhet*, SNS Förlag, 1992.

Miljöpartiet, Familjepolitik 2001.

MYRDAL Alva et Gunnar, *Kris i befolkningsfragan*, Nya Doxa, Falun, 1997 (première édition de 1934).

MYRDAL Alva et KLEIN Viola, *Women's two roles. Home and work*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1956.

NÄSMAN Elisabeth, « Parental leave in Sweden – a workplace issue ? » , *Stockholm Research Reports in Demography*, n°73, 1992.

Nordic Statistical yearbook, 2000

NORÉN Gabriella (Moderaterna), *Moderat politik för ekonomisk trygghet för familjer och barn*, 2000.

NYSTRÖM L., et GAUNT D., « Le modèle scandinave », in Burgière A. Klapisch-Zuber C., SEGALEN M., ZONABEND F., *Histoire de la famille*, Tome 3 : Le choc des modernités, Paris, Armand Colin, 1986.

OHLANDER Ann-Sofie, “ Det osynliga barnet - Kampen om den socialdemokratiska familjepolitiken”, in MISGELD, MOLIN et ÅMARK (eds) *Socialdemokratins samhälle*, Tiden, 1988 .

OHLANDER Ann-Sofie, “ Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993, *SOU 1994 :38*.

PAUTI Anne, “ La politique familiale en Suède ”, *Population* n°4, 1992.

PITROU Agnès et DAUNE-RICHARD Anne-Marie, « Familles de France et de Suède : à la recherche de nouveaux modèles », *Cahiers de Sciences Humaines* , n°25 (3), 1989.

Riksförsäkringsverket *Informerar*, « Vilka pappor kom hem ? », Statistisk Rapport Is 1993 : 3. (traduit librement : Qui sont les pères en congé parental ?)

Riksförsäkringsverket *Redovisar*, « Från moderskap till föräldraskap » Statistisk Rapport Is – R, 1994. (*De la maternité à la parentalité*, en français).

Riksförsäkringsverket, « Föräldrapenning », Statistikinformation Is-1,1998.

Riksrevisionsverket, “ Allmänna barnbidrag ”, 1997 et 2000.

SCB, “På tal om kvinnor och män - lathund om jämställdhet”, 2000.

SCB, *Barn och deras familjer 1999*, 2000.

SCB, *Statistical yearbook of Sweden*, 2000.

SCB, *Statistical yearbook of Sweden*, 2001.

Skolverket, *Barnomsorg och skola i siffror 2001*, Skolverkets rapport n°195, 2001.

Socialstyrelsen, « Kliniska riktlinjer – riktlinjer för hälsovård under graviditet », Medicinsk faktabas, 1996

Socialstyrelsen, « Amning av barn födda 1998 », *Sveriges officiella Statistik*, 1999.

SOU 1964 : 25, *Nytt skattesystem. Förslag avgivet av allmänna skatteberedningen*.

SOU 1972 : 34

SOU 1978 : 39, *Föräldraförsäkring*, Socialdepartementet, 1978

SOU 1979 : 89, *Kvinnors arbete* (« le travail des femmes »)

SOU 1982 : 18, *Förvärvsarbete och föräldraskap* (« Activité professionnelle et parentalité »)

SOU 1997 :161

Statistical Yearbook of Sweden, 2001.

SUNDSTRÖM Marianne « Female labour force participation, fertility and public policy in Sweden, *European Journal of Population*, n°8, 1992 .

SUNDSTRÖM Marianne « The role of the parental leave program for Sweden's rate of female labour force participation and fertility, *Stockholm Research Reports in Demography*, n°78, 1993.

SUNDSTRÖM Marianne et DUVANDER Ann-Zofie E., « Family Division of child-care : why do – or don't – swedish fathers take parental leave », *Stockholm Research Reports in Demography*, n°139, 1999.

SUTTER Jean, “ Bilan de la politique néomalthusienne en Suède ”, *Population* n°4, 1960.

Sveriges Riksdag, « Maxtaxan får stöd av utbildningsutskottet », Debatt & Beslut/Rixlex, 2000.

SZ OLAH Livia, « Gender neutral and gender specific categories in Swedish and Hungarian law : the case of parental leave », Stockholm University, Demographic Unit, *Internal Memorandum*, LSO/- Novembre 1994.

