

VIVRE PLUS LONGTEMPS, AVOIR MOINS D'ENFANTS, QUELLES IMPLICATIONS ?

Colloque international de Byblos-Jbeil
(Liban, 10 - 13 octobre 2000)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

Réalité démographique et action publique en Suède : une indifférence feinte ?

Sara BRACHET et Nathalie LE BOUTEILLEC

INED, Paris, France

Quels sont les liens qui unissent l'action publique et la réalité démographique en Suède ? Officiellement aucun ! La raison en est simple : dans les années 1960-1970 la conjoncture économique étant des plus favorables, les responsables politiques, dégagés de toute crainte, se penchèrent sur un certain nombre de dossiers sociaux. Ainsi, cette époque fut particulièrement féconde en débats de société. Un thème transcenda toutes les discussions : l'égalité des sexes. A tel point que la prégnance de ce thème l'érigea au rang de philosophie sociale et le concept même de 'politique familiale' fut remodelé afin d'intégrer ce nouveau « dogme ».

Cette politique en faveur de l'égalité des sexes fut menée avec force et on ne peut nier l'empreinte qu'elle a laissée sur la société suédoise ces trente dernières années. Le tableau, vu de l'extérieur, semble si parfait que nombre de personnes considèrent la Suède comme étant : « *A paradise for women, with paid employment, legal protection, social benefits, and political influence as well – this is an altogether rosy picture..* » (Skard et Haavio-Mannila, 1986).

Cette étude qui analyse les principaux dispositifs sociaux mis en place afin de réaménager la sphère professionnelle et familiale des couples va quelque peu estomper cette vision idyllique. A l'instar de Torild Skard et Elina Haavio-Mannila qui s'interrogèrent « *Equality between the sexes – myth or reality in Norden ?* » (Skard et Haavio-Mannila, 1986) ou A. Leira « *Women-friendly welfare states ?* » (Leira, 1993), il semble pertinent de revenir sur certaines mesures sociales issues de la politique familiale afin d'apprécier leurs incidences sur la répartition des tâches familiales. Cette analyse est aussi l'occasion de s'interroger sur les motifs de certaines mesures de la politique familiale.

1. L'égalité entre les sexes : un choix politique

A la fin des années 1960, et au début des années 1970, maintes déclarations officielles d'éminents hommes publics (représentants d'organismes de l'État, syndicalistes ou leaders politiques), quantités de programmes adoptés au sein des différentes centrales syndicales ou lors des congrès politiques pourraient être rapportés afin de témoigner d'une réelle volonté politique à l'égard de l'égalité des sexes et de la prégnance de ce thème. Toutes ces citations montreraient une position radicale en ce qui concerne l'égalité des sexes, des idées réformatrices et le plus souvent révolutionnaires. Ainsi, par exemple, en 1969, les sociaux démocrates réunis en congrès avaient adopté un programme incisif prônant la lutte contre toute iniquité sociale au nom des droits de l'Homme (et de la femme!)¹. D'autre part, à cette même époque, le gouvernement suédois exprima sa volonté de « revoir » la répartition des rôles entre l'homme et la femme, dans un rapport aux Nations Unies intitulé le « Statut de la Femme en Suède » :

« Chaque mesure d'ordre public influence en effet la situation des hommes et des femmes dans un sens positif ou négatif. C'est pourquoi la question du rôle des sexes doit être considérée comme l'un des éléments principaux du travail de réforme qui a lieu

¹ En effet, de la lecture du programme élaboré par un comité dirigé par Alva Myrdal émanait l'idée selon laquelle le droit au travail de l'individu appartient aux droits fondamentaux de l'homme sans égard au sexe, à la race ou à tout autres caractéristiques religieuses, politiques, etc ...

continuellement en ce qui concerne la politique à suivre en matière d'enseignement, de marché du travail, comme en matière sociale, familiale ou fiscale. » (Leijon, Karre, 1972, p. 25)

Même si ces chaleureuses déclarations ne reflétaient que très partiellement la réalité, elles exprimèrent une volonté politique non feinte dont de nombreuses mesures, telles que le développement des institutions de garde des enfants et la mise en place du congé parental en 1974, portent toujours la trace.

1.1 Les structures de garde.

Sous l'égide du troisième gouvernement Erlander (gouvernement social-démocrate), les années 1962-1969 furent synonymes d'expansion économique. La Suède connut alors son âge d'or : tandis que la croissance et la productivité entraient dans une phase de croissance sans précédent, l'inflation et le chômage étaient au plus bas. Le marché du travail enregistrait une hausse continue de la demande de main d'œuvre dans divers secteurs économiques. Soutenues par une politique gouvernementale visant à plus d'égalité sociale, les femmes constituèrent la principale ressource des entreprises. Le retour massif des femmes sur le marché du travail et, surtout, le maintien d'un flux d'entrée féminin constant dans l'activité professionnelle eurent de notables répercussions en terme de garde infantile. En effet, le corollaire de cette situation fut le choix, adopté par de nombreuses familles, de se tourner vers les institutions préscolaires. D'environ 17 000 places disponibles en 1965, les crèches (*daghem*) vont atteindre 34 000 places en 1970, soit 42 places pour 10 000 habitants (De Faramond, 1972). Certes, ce nombre satisfaisait les attentes de l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) qui préconisait 40 places pour 10 000 habitants à l'orée des années 1970. Mais, dans les faits, ce résultat se révéla très insuffisant puisque l'offre de garde restait en deçà de la demande.

Le problème de la garde des enfants, indissolublement liée à la politique d'égalité des sexes, devint une question sensible. Fidèles à la tradition suédoise, les gouvernements sociaux-démocrates successifs² réunirent maintes commissions de spécialistes (*utredningar*) pour réformer le monde de la petite enfance (encadré).

1965 Commission sur la famille :

- *examen du système de garde privé des nourrices.*
- *suggère que ce mode de garde soit intégré aux services publics.*

1968 Commission Royale sur les institutions préscolaires :

- *1971 : présentation d'un rapport préliminaire .*
- *1972 : clôture des travaux.*

1973 Adoption de la loi sur les institutions préscolaires.

1975 1^{er} juillet : Entrée en vigueur de la loi sur les institutions préscolaires.

1975 Commission d'enquête sur l'environnement de l'enfance :

- *Compte rendu évaluant l'incidence des transformations de la société sur les conditions de vie des enfants*

Les structures d'accueil à l'enfance furent totalement remodelées au début des années 1970. L'expansion des services de garde fut envisagée, non seulement d'un point de vue quantitatif -

² A la mort de Tage Erlander, le parti social-démocrate élut Olof Palme secrétaire général, ce dernier devant ainsi assurer la succession à la tête du gouvernement.

extension du nombre de places offertes - mais aussi d'un point de vue qualitatif grâce à l'introduction de programmes pédagogiques spécifiques, ainsi qu'à une profonde réflexion centrée autour du bien-être de l'enfant et de la place de ce dernier au sein de la société.

Afin de résorber la pénurie de l'offre de garde, le gouvernement suggéra d'augmenter les capacités d'accueil de 100 000 places dans un délai de cinq ans. Cet ambitieux défi impliquait de la part de l'État un effort financier considérable. Mais, en 1975, les affaires tant économiques que politiques n'affichaient pas une parfaite sérénité. L'économie suédoise ressentait alors les premiers contrecoups de la crise internationale tandis que, depuis 1973, la position des sociaux-démocrates était des plus périlleuses³. En dépit de la situation politique, Olof Palme, voulant endiguer la crise, opta pour « *des stratégies purement nationales, notamment par des subventions sur fonds publics et des politiques de grands travaux* » (Mousson-Lestang, 1995, p. 267) où la politique en faveur de l'accueil à l'enfance trouva naturellement sa place. L'engagement de l'État alla donc crescendo. Le changement du mode de versement des fonds aux municipalités, de l'emprunt public à la subvention gouvernementale, en est la preuve : il impliquait une nouvelle forme de relation entre l'État et les autorités locales. Ainsi l'État fut au cœur du système d'accueil à l'enfance : en accentuant son ascendant sur les collectivités locales, sa contribution financière lui donna quasiment les pleins pouvoirs pour gérer ce pan de la politique familiale.

Par la suite, le dispositif national eut un développement contrasté en fonction de la conjoncture économique. La crise la plus aiguë eut lieu au début des années 1990, période durant laquelle la Suède connut une phase de récession économique majeure. Outre des problèmes financiers, les services d'accueil à l'enfance durent faire face à une augmentation des effectifs, consécutive à la reprise de la fécondité de la fin des années 1980 (Figure 1).

FIGURE 1 : INDICATEUR CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ EN SUÈDE, 1950-1999



³ Suite aux élections du 16 septembre 1973, les forces de gauche (sociaux-démocrates et communistes réunis) obtinrent 175 sièges à l'assemblée. Le Riksdag comptant alors 350 députés, les sociaux-démocrates se trouvèrent en fâcheuse posture ; pourtant, malgré cette position pour le moins inconfortable, Olof Palme prit le parti de rester au pouvoir. Cette difficulté obligea les sociaux-démocrates à user de l'art du compromis avec circonspection !

L'action conjuguée de ces deux facteurs eut de notables incidences sur la gestion financière et organisationnelle des établissements préscolaires. Les premiers symptômes se firent sentir au niveau des effectifs du personnel d'encadrement ; cela se traduisit par une augmentation du ratio enfant-moniteur (5 à 6 enfants par moniteur contre 3 à 4 auparavant) ainsi que du nombre d'enfants par section (de 15 à 20 enfants par section). Mais, bientôt, les compressions de personnel s'avèrent insuffisantes pour endiguer la crise. Des réformes structurelles succédèrent à ces mesures de première urgence et les municipalités adoptèrent des mesures drastiques revenant sans vergogne sur un certain nombre d'acquis. En janvier 1992, les restrictions à la liberté d'établissement des systèmes de garde (restrictions strictes dont les répercussions étaient telles que le système de garde des jeunes suédois pouvait être comparé à un monopole public) furent levées. En conséquence, les restrictions économiques de ces dernières années conduisent à s'interroger sur les réelles priorités accordées aux structures de garde.

Le développement des structures de garde fut l'une des conditions *sine qua non* pour une véritable redistribution des rôles professionnels et parentaux au sein de la société. Au même moment, fut mis en place le congé parental, mesure qui en quelque sorte avait pour objet de rééquilibrer ces rôles au sein du couple.

1.2 Le congé parental

Parallèlement au développement des systèmes de garde, le régime de prestations parentales entré en vigueur le 1^{er} janvier 1974 se substitua au congé de maternité. Cette mesure répondait donc à deux objectifs sociaux : l'égalité des sexes et le rapprochement familial. En instaurant cette mesure, les pouvoirs publics voulaient encourager concrètement l'instauration d'un climat harmonieux entre les sphères professionnelles et familiales avec à dessein le vœu d'inciter les parents à nouer d'étroites relations avec leur(s) enfant(s). De plus, cette réforme répondait aux vœux formulés par Olof Palme :

« L'égalité des femmes est liée à la libération des hommes - c'est à dire à la perte de leurs préjugés schématiques, voire instinctivement réactionnaires. Nous cherchons à persuader les hommes, qu'en dehors de l'exercice de leur profession, ils peuvent également participer sans déchoir aux travaux domestiques et à l'éducation de leurs enfants. » (Palme, 1976, p. 127.)

Les autorités publiques, fermement décidées à infléchir le comportement des parents, accompagnèrent cette nouvelle loi d'une campagne d'information d'envergure (spots d'information à la télévision et à la radio, encart publicitaire dans les quotidiens nationaux). Quelques années plus tard, cette stratégie fut de nouveau adoptée dans le but d'accroître la participation des pères. L'haltérophile Hoa-Hoa ainsi que quelques autres sportifs reconnus prêtèrent leur image à cette campagne (Nyström, Gaunt, 1986). Un des slogans retenu était *« Barnledig pappa ! Javisst ! Man delar ju på föräldraledigheten »*⁴.

Le régime d'assurance parentale suédois couvre le droit au congé, la garantie de retour à l'emploi et le droit à une compensation financière pour la perte de revenu due à cet arrêt momentané de l'activité professionnelle d'un ou des parents. Mais, depuis sa création en 1974, le régime d'assurance parental n'a cessé d'être remanié et révisé (encadré).

Le système d'assurance parentale actuel comprend deux types de prestations distinctes : les indemnités parentales à la naissance d'un enfant, les indemnités parentales temporaires.

⁴ *« Papa en congé ! bien sur ! on partage le congé parental »*

- 1974** Le congé de maternité devient le congé parental. La durée du congé est de six mois rémunérés à 90% du salaire antérieur, le niveau garanti s'élève à 25 sek par jour : (6 mois ; 90% du revenu). De plus, des prestations temporaires pour soins à l'enfant malade furent introduites. Elles couvraient 90% du salaire pour 10 jours par an et par enfant de moins de 12 ans. (10 jours ; 90% du salaire).
- 1975** Prolongation de la durée du congé d'un mois (7 mois ; 90% du revenu)
Introduction des « jours des papas » : (10 jours ; 90% du salaire).
Augmentation significative de la durée du congé pour soin de l'enfant. (60 jours ; 90% du salaire)
- 1978** Prolongation de la durée du congé à neuf mois et élévation du niveau garanti de 25 à 32 sek par jour (9 mois ; 90% du revenu pendant 8 mois puis 32 sek par jour pendant le neuvième mois)
- 1979-1980** Prolongation de la durée du congé à douze mois dont les trois derniers rémunérés pour un montant forfaitaire de 37 sek. per diem (12 mois ; 90% du revenu pendant 9 mois puis 48 couronnes de forfait par jour pendant 3 mois).
Instauration de la période d'éligibilité (24 mois).
- 1985** Augmentation du niveau garanti à 48 sek par jour.
- 1986** Prolongation de la période d'éligibilité (30 mois).
Introduction des 'jours de contact' (2 jours ; 90% du salaire).
- 1987** Élévation du niveau de garanti à 60 sek par jour.
- 1989** Prolongation de la durée du congé à quinze mois (15 mois ; 90% du revenu pendant 12 mois puis 60 couronnes de forfait pendant 3 mois).
- 1993** Instauration d'un mois incessible réservé aux pères. *In facta*, la résultante de cette décision fut l'introduction de deux mois 'réservés' : l'un au bénéfice de la mère, l'autre à celui du père.
- 1995** Diminution du taux d'indemnisation de l'assurance : 15 mois ; 90% du revenu lors des deux mois incessibles puis 80% pendant 10 mois et enfin 60 couronnes forfaitaires par jour pendant 3 mois.
- 1996** Diminution du taux d'indemnisation de l'assurance : 15 mois ; 85% du revenu lors des deux mois incessibles puis 75% pendant 10 mois et enfin 60 couronnes forfaitaires par jour pendant 3 mois .
- 1997** Diminution du taux d'indemnisation des deux mois incessibles : 75%.
- 1998** Augmentation du taux d'indemnisation : 80% pendant 12 mois rémunérés en fonction du salaire.

1.2.1 L'assurance parentale à la naissance d'un enfant.

A la naissance d'un enfant, une prestation parentale est due au père ou à la mère pendant une période de 450 jours soit 15 mois. Dans l'éventualité de naissances multiples (jumeaux, triplés, ...) 180 jours - soit 6 mois - par enfant sont ajoutés à la période de base. Depuis 1995, les autorités publiques ont instauré « le mois du père » c'est-à-dire que, lorsque les parents ont la garde

conjointe de l'enfant, trente jours sont exclusivement réservés au père de même que trente jours à la mère. Les 390 jours restant peuvent être pris, indifféremment, par le père ou la mère.

La caractéristique première du congé parental suédois est sa grande flexibilité. En effet, les parents jouissent d'une grande liberté quant à la manière d'utiliser ce congé. Cette liberté illustre la volonté des autorités publiques de satisfaire le plus grand nombre de situations parentales et de faire de cette mesure un pont concret entre la sphère familiale et la sphère professionnelle. Un large éventail d'alternatives s'offre donc aux parents afin de leur laisser l'opportunité de moduler ce congé à leur guise :

- Premièrement, les jours de congés parentaux peuvent être pris à n'importe quel moment entre la naissance et le huitième anniversaire de l'enfant ; néanmoins, dans la pratique, la plupart des couples épuisent leur capital de jours de congés avant le deuxième anniversaire de l'enfant.
- Ensuite, il est courant que les parents combinent cet avantage avec une réduction du temps de travail journalier ou hebdomadaire ; auquel cas, l'indemnité d'assurance, adaptée en conséquence⁵, s'ajoute au salaire versé par l'employeur. Le nombre total de jours est alors augmenté en proportion⁶.
- 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.
- La durée du congé est extensible et peut dépasser les 15 mois, si le parent opte pour une allocation à temps partiel combiné à un congé à plein temps. Par exemple, dans le cas d'une allocation à mi-temps le congé va durer 30 mois en temps calendrier.

1.2.2 L'assurance parentale temporaire.

Depuis 1980, au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, le père a droit à une indemnité parentale sous forme d'une compensation de 75% de son salaire pendant une période de 10 jours⁷. Seule clause à observer, le congé doit être impérativement pris dans les soixante jours qui suivent l'arrivée de l'enfant au sein du foyer. Cette mesure, communément désignée par l'expression 'jours des papas' est très populaire : en 1995, 81 423 pères soit 79% des pères avaient demandé ce congé (National Social Insurance Board, 1996).

Le système d'assurance parentale prévoit, en outre, une indemnité parentale temporaire versée lorsqu'un enfant, malade, nécessite des soins. Ces prestations ont été introduites en 1974 dans le cadre du régime de prestations parentales. Elles étaient initialement dénommées 'prestations de maladie au titre des soins dispensés à un enfant malade'. Depuis 1977, le malade peut être l'enfant ou la personne qui s'occupe habituellement de l'enfant (Westerhall, 1988). Toute famille a un potentiel de 60 jours par an et par enfant jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 12 ans. Pour le cas où l'enfant souffre de troubles graves, l'âge limite peut faire l'objet d'une prorogation (jusqu'à 16 ou 21 ans) ; la durée du congé est alors portée à 120 jours. La réglementation qui régit la production d'un certificat médical est la même que celle qui s'applique dans le cas d'un adulte bénéficiant d'un congé maladie. L'indemnité perçue suite à un congé occasionnel pour soin de l'enfant s'élève à 80% du salaire.

Il existe un troisième type d'indemnité parentale temporaire : les « jours de contact ». Cette mesure, destinée à l'origine à tous les parents, est désormais réservée aux parents d'enfants souffrant de troubles graves. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1995, de cette restriction drastique, l'objet des « jours de contact » était de permettre à tous les parents qui le désiraient

⁵ L'indemnité est alors diminuée proportionnellement. Lorsqu'une personne choisit une activité réduite, par exemple un mi-temps, alors l'indemnité ne constitue que 50% du montant de l'indemnité à taux plein.

⁶ Reprenons l'exemple du choix d'une activité réduite au mi-temps ; dans ce cas, la durée du congé est doublée.

⁷ La durée est portée à vingt jours pour la naissance de jumeaux.

d'accompagner leur enfant lors de son entrée dans une institution préscolaire où lors de la rentrée scolaire, ainsi que de participer à certaines visites et activités de ces établissements.

1.3 Autres mesures relatives à la politique d'égalité des sexes.

Outre ces mesures centrales, de nombreuses dispositions connexes furent mises en place afin de réduire les formes de discriminations à l'égard des femmes et tendre à l'égalité entre les sexes. Diverses lois et conventions permirent aux femmes de se faire plus facilement une place dans la vie active. Le système fiscal fut entièrement revu en 1971, avec l'introduction d'une imposition séparée pour les conjoints, ce qui constitua une forte incitation à l'activité professionnelle des femmes. Une loi de 1979 permit aux parents d'enfants en bas âge d'écourter leur journée de travail à six heures. D'autre part, la fonction de l'Ombudsman à l'égalité des chances (*Jämställdhetsombudsmannen, JämO.*) fut créée en 1980, année de l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la vie professionnelle. La tâche du *JämO* est de veiller à l'application de cette loi et de participer aux efforts communs déployés en vue de réaliser l'égalité dans la vie du travail. La loi vise à promouvoir l'égalité des droits des deux sexes en matière d'emploi, de conditions de travail et de possibilités de carrière. Une nouvelle version de cette loi, révisée en 1992, impose aux employeurs de mettre en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal ». Chaque année, les entreprises employant plus de dix salariés ont l'obligation d'établir un plan en faveur de l'égalité des sexes et de dresser un relevé des différences salariales constatée entre les deux sexes. Certaines entreprises privées telles que *Folksam* s'engagèrent véritablement en faveur de l'égalité des sexes ; en adoptant le programme de la loi cadre sur l'égalité des chances, elles œuvrèrent en faveur du congé parental. En effet, certains employeurs tels que les services publics et quelques grandes firmes prévoyaient de couvrir tout ou partie de la part du salaire non couverte par l'assurance parentale. D'autres entreprises à l'exemple de *Folksam*⁸ s'engagèrent plus avant :

« pour encourager les pères à rester à la maison avec leurs enfants, Folksam offre, en plus de l'allocation parentale, une rémunération supplémentaire de 150 % du salaire mensuel, aux parents (mères et pères) qui prennent un congé parental de plus de 90 jours, lors de la naissance de l'enfant » (Söderberg, 1996, p. 162)

2. Les limites de la politique d'égalité des sexes

La politique familiale dans son ensemble n'a pas fondamentalement changé depuis les années 1970. Même si les différents gouvernements qui se sont succédés ont tous apporté quelques modifications pratiques, l'orientation globale ainsi que la plupart des dispositifs sont restés les mêmes. Il semble toutefois que les motivations politiques derrière les décisions se sont quelque peu éloignées du principe égalitaire, auparavant l'élément clé dans les discours officiels, en se rapprochant d'un autre principe essentiel : celui du bien-être de l'enfant. En Suède, l'éducation des enfants n'est pas une affaire privée, et les normes pédagogiques en vigueur véhiculées par les autorités publiques ont contribué à une certaine homogénéisation des comportements relatifs à l'enfance. Agnès Pitrou et Anne-Marie Gaillard (Pitrou et Gaillard, 1989) évoquent « le 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 ». Ces normes et valeurs pédagogiques qui réglementent l'éducation des enfants sont diffusées à l'aide des spécialistes de la petite enfance, entre autre, sous forme de

⁸ Cette mutuelle d'assurance reçut en 1992 un prix saluant les actions menées en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

campagne d'information et de cours de formation parentale sur l'initiative des Caisses locales d'assurance ou des Centres de protection maternelle et infantile.

La politique d'égalité se caractérise surtout par des mesures de conciliation entre vie de famille et vie professionnelle pour les femmes (ainsi que quelques mesures - plus timides - pour inciter les hommes à prendre en charge leur part des travaux domestique et de soins aux enfants), ce qui signifie que les solutions proposées demandent toujours un plus grand investissement de la mère, puisque c'est elle qui aménage sa vie professionnelle. Dès lors que l'accent est mis sur le bien-être de l'enfant, et que celui-ci dépend presque exclusivement de l'engagement parental, ces mesures dites de conciliation se révèlent, tout compte fait, assez discriminantes sur le plan professionnel pour celui des parents qui doit assurer cet arrangement. Ainsi, l'objectif d'égalité entre hommes et femmes ne semble pas toujours compatible avec celui du bien-être de l'enfant.

2.1 La promotion publique pour l'allaitement au sein

L'allaitement maternel est un exemple significatif de cette difficulté à concilier l'objectif d'égalité des sexes et le bien-être de l'enfant. Comme dans beaucoup de pays, l'allaitement au sein fut massivement abandonné dans les années 70 au profit du lait maternisé. Mais depuis que la recherche médicale mit en évidence la supériorité du lait maternel, dans la transmission d'anti-corps à l'enfant et la réduction du risque d'allergies, la Direction Nationale des Affaires Sanitaires et Sociales (« *Socialstyrelsen* », en suédois) se donna pour objectif, depuis les années 80, d'augmenter le nombre de mères qui allaitent, ainsi que la durée de l'allaitement⁹. Un vaste programme d'information fut mis en place : les centres de protection maternelle, les centres de protection infantile¹⁰ et les maternités y participèrent. L'*aide à l'allaitement*¹¹ fut 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 fut incontestable. La proportion d'enfants exclusivement allaités à l'âge d'une semaine augmenta de façon considérable, pour atteindre 93,8% en 1997. Avec ceux qui sont partiellement allaités, la proportion atteint 98,3%. 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 (*Socialstyrelsen*, 1999).

La fréquence de l'allaitement de longue durée explique que le congé soit avant tout maternel les premiers mois, voire la première année. Mais cette situation implique aussi qu'un éventuel congé paternel *prévu* peut toujours être renégoциé et reporté le moment venu, puisque le congé pour le père n'a pas le même caractère d'urgence (à la naissance de l'enfant, aucun report n'est possible) ou de nécessité (l'allaitement exclusif n'est pas possible sans le congé) (Brachet, 2000). Toujours est-il que la politique de l'enfant adoptée en Suède se conjugue mal avec une réelle volonté d'égalité entre hommes et femmes, puisque le bien-être de l'enfant semble impliquer, d'office, un moindre investissement professionnel de la part des mères.

2.2 L'activité professionnelle des femmes

En 1997, environ 40% des suédoises actives occupées travaillaient à temps partiel, contre seulement 10% des hommes. Cette forme d'emploi se développa parallèlement à l'insertion professionnelle des femmes et ne constitua jamais, comme ailleurs, une réponse à la demande de flexibilité pour réguler le marché du travail en période de crise. Il s'agit le plus souvent de

⁹ C'est à l'origine l'UNICEF qui lança la campagne pour favoriser l'allaitement. Celle-ci fut reprise en Suède, développée et soutenue par la Direction Nationale des Affaires Sanitaires et Sociales.

¹⁰ Il s'agit de deux centres distincts en Suède ; le premier s'adresse aux femmes enceintes et le deuxième aux enfants.

¹¹ L'équivalent suédois des Baby Friendly Hospitals Initiative, de l'UNICEF.

temps partiel longs, de plus de 20 heures - 83% des femmes employées à temps partiel travaillent entre 20 et 34 heures - et ces emplois sont aussi majoritairement des emplois stables comportant exactement les mêmes avantages en matière de sécurité sociale que l'emploi à plein temps. Depuis les années 1980 l'emploi à temps partiel n'augmente plus chez les femmes (*Statistics Sweden*, 2000).

Si le temps partiel concerne principalement les femmes c'est aussi parce qu'il est très fréquent dans le secteur public où les femmes sont majoritaires, et notamment en milieu hospitalier, d'éducation et de soins aux enfants. Les hommes sont majoritaires dans le secteur privé et occupent presque toujours des emplois à plein temps. En plus de ce cloisonnement entre emplois féminins et emplois masculins, il y a une forte ségrégation horizontale : 85% des postes de responsabilité, dans le privé comme dans le public, sont occupés par des hommes (*Statistics Sweden*, 2000). La parité politique presque parfaite est encore loin d'avoir son équivalent dans le monde du travail.

Le temps partiel féminin est particulièrement répandu chez les mères d'enfants en âge préscolaire, c'est-à-dire moins de 7 ans (54% des femmes ayant un enfant âgé de 3 à 6 ans travaillaient à temps partiel en 1996), et répond avant tout à une demande de la part des femmes, qui, à la fin de la période de congé parental doivent trouver une solution de garde pour leur enfant. Comme le suggèrent Anne-Marie Daune-Richard et Rianne Mahon. « ...plus que le modèle familial « à deux apporteurs égaux » c'est celui « à un apporteur trois-quart » qui est institué, modèle où la femme n'a pas accès à une autonomie égale à celle de l'homme et reste, pour partie tout au moins, économiquement dépendante du conjoint et de l'État » (Daune-Richard et Mahon, 1998). Les structures d'accueil communales, malgré les efforts consentis pour combler le manque de place ces dernières décennies, se sont révélées insuffisantes : 27% des enfants âgés d'un à six ans étaient encore sur la liste d'attente pour obtenir une place en 1997 (*Socialstyrelsen*, 1997). De plus, les services publics ne suffisent pas, pour de nombreux parents, à concilier les sphères professionnelles et familiales puisque la plupart des crèches ferment leur portes entre 16 h 30 et 17 heures, ce qui n'est pas toujours compatible avec un travail à plein temps.

Toujours est-il que le temps partiel des femmes, largement soutenu et encouragé par les pouvoirs publics¹², 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. Ulla Björnberg constate, à juste titre que « l'indépendance économique relative des femmes n'a pas eu pour corollaire un moindre engagement de celles-ci dans la sphère familiale » (Björnberg, 1997) 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 familiales (Brachet, 1997).

2.3 Le congé parental : un partage inégal

Le congé parental, dispositif caractéristique de la politique d'égalité des sexes, fut instauré explicitement pour équilibrer les charges parentales entre le père et la mère. Le bilan, vingt-cinq ans après, est plutôt mitigé : les hommes participent un peu plus à l'éducation des enfants aujourd'hui, mais leur rôle reste secondaire comparé à celui des femmes. Pour l'année 1998, l'Administration nationale de la sécurité sociale (*Riksförsäkringsverket*, 1999) fournit les données suivantes :

– Parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation parentale, 32% sont des hommes.

¹² 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 (cf précédemment)

- Parmi l'ensemble des jours de congé indemnisés, 10% sont utilisés par des hommes.
- Environ un père sur deux utilise le congé parental.

Il n'est pas possible de connaître, pour ces dernières années, la répartition moyenne des 15 mois de congé à l'intérieur du couple puisque celui-ci peut être utilisé jusqu'aux huit ans de l'enfant. On sait, par contre, que pour les enfants nés en 1991, les pères avaient pris, en moyenne, 53 jours sur 450. L'instauration d'un mois de congé réservé au père en 1995 ne semble pas avoir modifié cette répartition inégale. L'effet incitatif a probablement été contrecarré par la réduction du niveau de compensation salariale, puisque celle-ci est passée à 75% la même année. Or, une baisse de l'allocation signifie une baisse du revenu global du couple d'autant plus grand que le salaire du parent en congé était élevé.

Les pouvoirs publics se sont en fait contentés de formuler la possibilité *théorique* pour les hommes d'assumer leur part des responsabilités parentales, et de mettre en œuvre, de temps à autres, des campagnes d'information pour sensibiliser les pères. Parallèlement, les prolongations successives de la durée du congé et son importance sociale dans l'éducation des enfants contribuent, *en pratique*, à écarter les mères de jeunes enfants du monde du travail et ce, pour des périodes de plus en plus longues, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'évolution de leur carrière¹⁵.

3. L'action publique et l'évolution démographique

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, la politique familiale eut, dès les années 1970, pour objectif explicite de faciliter l'insertion professionnelle des femmes et par-là, l'égalité des sexes. Le niveau et la tendance de la fécondité suédoise n'ont jamais guidé 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.

Rappelons qu'au début des années 1980, l'indicateur démographique de fécondité, en baisse depuis deux décennies, se trouvait à un niveau très 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 mit en place deux dispositifs politiques qui ne purent 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 fut voté : le montant qui était jusque là uniforme et indépendant du rang de naissance, fut désormais substantiellement majoré à partir du troisième enfant (Tableau 1). 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 furent 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, contrasta alors fortement avec les principes jusque là suivis en matière de politique familiale, toujours cohérents avec l'idéologie de justice sociale et égalité entre hommes et femmes.

¹⁵ Voir à sujet par exemple Elisabeth Näsman (1992).

TABLEAU 1 : MONTANT ANNUEL CUMULÉ DE L'ALLOCATION POUR ENFANT ET DE L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE SELON LE RANG DE NAISSANCE DE L'ENFANT

Année	rang 1	rang 2	rang 3	rang 4	rang 5	par enfant supplémentaire
1982	3000	3000	3750	4500	4500	4500
1983	3300	3300	4950	6600	6600	6600
1984	3300	3300	4950	6600	6600	6600
1985	4800	4800	7200	9600	9600	9600
1986	4800	4800	7200	9600	9600	9600
1987	5820	5820	8730	11640	11640	11640
1988	5820	5820	8730	11640	11640	11640
1989	5820	5820	8730	11640	11640	11640
1990	6720	6720	10080	19488	22848	17472
1991	9000	9000	13500	18000	22500	22500
1992	9000	9000	13500	18000	22500	22500
1993	9000	9000	13500	18000	22500	22500
1994	9000	9000	13500	18000	22500	22500
1995	9000	9000	13500	18000	22500	22500
1996	7680	7680	10080	14880	16680	16680
1997	7680	7680	10080	14880	16680	16680
1998	9000	9000	11400	16200	18000	18000

Sources : Riksförsäkringsverket

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 partiel (Sundström, 1999). Cette organisation avait pour conséquence d'allonger l'intervalle entre les naissances, puisque il fallait de nouveau acquérir l'expérience professionnelle requise pour bénéficier d'une allocation parentale proportionnelle au salaire. Une nouvelle loi votée en 1980 stipula alors que le parent en congé parental pourrait désormais maintenir le même niveau de compensation salariale attribuée pour un premier enfant pour la naissance suivante, à condition de respecter un intervalle de 24 mois au plus entre les naissances. En 1986, l'intervalle permis fut prolongé à 30 mois, soit deux ans et demi. Cette mesure favorisa alors un moindre espacement entre les naissances tout comme elle facilita le choix du temps partiel féminin pour les femmes ayant des enfants en bas âge (surtout si elles souhaitent en avoir d'autres). Par contre, les couples qui tablèrent sur cette possibilité mais qui ne réussirent pas à se conformer à ces exigences (la naissance étant survenue trop tard) perdirent 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 intergénéral plus faible, étant donné l'âge des mères.

La remontée spectaculaire de la fécondité suédoise qui suivit ces nouvelles mesures, pour le moins ambiguës quant à leurs objectifs, suscita alors l'intérêt des chercheurs en Suède comme à l'étranger. La plupart du temps, ces derniers n'hésitèrent pas à conclure à l'efficacité d'une politique familiale à l'écoute des aspirations professionnelles des femmes et donc dénuée de visées démographiques¹⁴. Des analyses plus poussées, dont celles de Jan Hoem, révélèrent toutefois quelques coïncidences témoignant du caractère essentiellement conjoncturel de la hausse de l'indicateur de fécondité (Hoem, 1992). 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 fut 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 au dessous de 1,5 enfants par femme.

Au delà des discours officiels il est donc pertinent de se pencher plus avant sur la réalité du « modèle suédois ». Entre volonté politique et réalité sociale subsiste parfois un fossé. N'est-ce qu'un décalage, un temps de réaction ou est-ce une résistance inconsciente à une complète restructuration des sphères professionnelle et familiale ? La réponse à cette question dépasse largement le cadre de cette analyse, qui néanmoins a mis l'accent sur un certain nombre de dysfonctionnements inhérents à l'action publique en Suède.

¹⁴ Voir par exemple Sundström (1992,1993) , Bernhardt (1992).

BIBLIOGRAPHIE

- ARVE-PARES B., 1998, « Entre travail et vie familiale : le modèle suédois », in DANDURAND R., LEFEBVRE P., LAMOUREUX J.-P., *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000 ?*, Paris : L'Harmattan, pp. 41-57.
- BERNHARDT, 1992, « Working parents in Sweden : an example for Europe ? », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 66, Demography Unit, Stockholm University, 35 p.
- BJÖRNBERG U., 1997, « Les limites culturelles et politiques d'une transformation des rôles familiaux » in COMMAILLE (J.) et de SINGLY (F.), *La question familiale en Europe*, Paris : L'Harmattan (Logiques sociales), pp. 221-238.
- BRACHET S., 1997, « La parentalité en Suède vue à travers l'utilisation du congé parental » Mémoire de DEA de Sociologie et Démographie des Sociétés Contemporaines, sous la direction de Maria E COSIO et Arlette GAUTIER, Université Paris X Nanterre, 80 p.
- BRACHET S., 2000, « Le congé parental en Suède : une affaire de femmes ? », communication présentée au colloque du CERPOS *jeunes chercheurs* : « Démographie : nouveaux champs, nouvelles recherches », Nanterre, janvier 2000, 15 p.
- DAUNE-RICHARD A.-M. et MAHON R., 1998 « la Suède. Le modèle égalitaire en danger ? » in JENSEN J. et SINEAU M., *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris : L.G.D.J., pp.203-226.
- DE FARAMOND G., 1972, *Une politique du bien-être*, Paris : Seghers, 287 p. (La Suède en question).
- HOEM J., 1992, « 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, Demography Unit, Stockholm University, 26 p.
- LE BOUTEILLEC N., 2000, *Famille, économie et développement de l'État-providence en Norvège et en Suède aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Thèse de doctorat sous la direction de Didier Blanchet, IEP de Paris, 421 p.
- LEIJON A.-G., KARRE M., 1972, *La condition familiale en mutation*, Paris : Seghers, 224 p. (La Suède en question).
- LEIRA A., 1993, « The « woman-friendly » welfare state ? : the case of Norway and Sweden », in : *Woman and social policies in Europe. Work, Family and the State.* (J. Lewis), Edward Elgar, 233 p.
- MOUSSON-LESTANG J.P., 1995, *Histoire de la Suède*, Paris : Hatier, 1995, 327 p. (coll. Nations d'Europe).
- NÄSMAN E., (1992), « Parental leave in Sweden – a workplace issue ?, *Stockholm Research Reports Demography*, n° 73, Demography Unit, Stockholm University, 25 p.
- NYSTRÖM L., GAUNT D., 1986, « Le modèle scandinave », in : *Histoire de la famille, Tome 3 : Le choc des modernités* (A. Burguière, C. Klapisch-Zuber, M. SEGALEN M., F. ZONABEND), Paris : Armand Colin, pp. 607-641.
- PALME O., 1976, *Le rendez-vous suédois : conversations avec Serge Richard*, Paris : Stock, 203 p.
- PITROU A. et GAILLARD A.-M., 1989, « Familles de France et de Suède : à la recherche de nouveaux modèles », *Cahiers de Sciences Humaines*, n° 25 (3), pp. 415-428.
- Riksförsäkringsverket, 1999, Statistik. « Föräldrapenning med anledning av barns födelse.
- Riksförsäkringsverket, 1976, *Social Insurance Facts 1996*, Stockholm : Fritzes, 75 p.

- SKARD T., HAAVIO-MANNILA E., 1986, « Equality between the sexes – Myth or reality in Norden ? », in : *Norden, the passion for equality*, (Graubard S. R.), Oslo : Norwegian University Press, pp 176-199.
- Socialstyrelsen*, 1999, Sveriges officiella statistik, « Amning av barn födda 1997 ».
- Socialstyrelsen*, 1997, « Med eller utan barnomsorg – Analyse av faktorer som paverkar smabarnsföräldrars efterfragan pa barnomsorg », 49 p.
- SÖDERBERG G., 1996, « Folksam (Suède) : partage des responsabilités », in : *Concilier travail et vie familiale : un enjeu pour l'Europe ?* B. Arve-Parès (dir), Stockholm : Norstedts Tryckeri AB, 178 p. (Actes d'un séminaire de Saltsjöbaden (Suède), le 19-20 juin 1995 organisé par le Comité suédois pour l'Année internationale de la Famille et la Commission des Communautés européennes).
- Statistics Sweden*, 1996, « Pa tal om kvinnor om män – en lathund om jämställdhet », 80 p.
- Statistics Sweden*, 2000, « Pa tal om kvinnor om män – en lathund om jämställdhet ».
- SUNDSTRÖM M. et DUVANDER Anne-Sophie, 1999, « Part time work in Sweden – an institutionalist perspective », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 138, Demography Unit, Stockholm University, 24 p.
- SUNDSTRÖM M., 1992, « Female labour force participation, fertility and public policy in Sweden », *European Journal of Population*, n° 8, pp. 199-215.
- SUNDSTRÖM M., 1993, « The role of the parental leave program for Sweden's high rate of female labour-force participation and fertility », *Stockholm Research Reports in Demography*, n° 78, Demography Unit, Stockholm University, 33 p.
- WESTERHALL L., 1988, « Parents Allowances in Sweden » in : *Famille, État et Sécurité économique d'existence vol. II* (M.T. Meulders-Klein, J. Eekelaar), Bruxelles, pp. 1023-1025.