

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de M. Jacques Henriet tendant à créer, sans dépense nouvelle, une indemnisation du congé parental d'éducation, permettant de libérer plusieurs milliers d'emplois.

Par M. Michel LABEGUERIE

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de: MM. Robert Schwint, président; René Touzet, Jacques Henriet, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarests, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvoit, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Nataii, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir le numéro:

Sénat: 527 (1977-1978).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
I. La conciliation du travail féminin et de la maternité	5
A. L'importance du travail féminin	5
1) une réalité historique	5
2) un taux d'activité élevé dans toutes les classes d'âges	6
B. Le travail féminin et l'importance des familles	6
1) un taux d'activité largement déterminé par le nombre d'enfants	6
2) ... et la nature de l'activité professionnelle	7
3) ... qui ne correspond pas nécessairement aux aspirations des femmes	8
C. Les aménagements tendant à concilier le travail féminin et la maternité	9
1) les dispositions existantes	9
2) ... dont le congé parental d'éducation	9
a) ses modalités	9
b) ses insuffisances	10
II. En l'absence d'une véritable politique familiale, l'indemnisation du congé parental d'éducation pourrait constituer une action significative en faveur de la maternité	11
<i>Un congé parental indemnité serait-il une base satisfaisante pour relancer la natalité en France?</i>	11
A) Les réserves qu'il peut susciter	11
1) ... en raison de son caractère discriminatoire	11
a) à l'égard des femmes non salariées	11
b) entre les femmes salariées	11
2) des dispositions dont la portée risque d'être limitée	12
a) en raison de la généralité de cette mesure	12
b) en raison de la faiblesse des effectifs concernés	12
3) le financement de l'indemnisation	13
a) le problème juridique	13
b) les rigidités introduites au niveau de l'emploi	13
B. Les éléments positifs	14
1) les exemples étrangers	14
2) la valeur incitative de l'indemnisation sur l'abandon temporaire de l'emploi	14
3) le rôle social des mères de famille	15
4) les conséquences sur l'emploi	15
5) l'application effective de la loi du 12 juillet 1977 sur le congé parental d'éducation ...	15
C. Les antécédents parlementaires: la discussion du projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi en janvier 1979	16
1) l'avis de la commission des affaires sociales du Sénat	16
2) la position adoptée par le Sénat	16
3) les conclusions de la commission mixte paritaire	16
Examen des articles	18
Travaux de la commission	20
Tableau comparatif	22
Conclusion	23
Proposition de loi	24

Mesdames, Messieurs,

Point n'est besoin d'insister longuement sur la situation démographique de la France comme sur celle de la plupart des Etats industrialisés. qui apparaît, depuis plus d'une dizaine d'années inquiétante. Le taux de fécondité constaté dans ces pays ne parvient plus à assurer le simple renouvellement des générations.

Cette baisse de la natalité peut s'expliquer par la combinaison de toute une série d'éléments dont la part relative est difficile à apprécier. Le travail féminin paraît constituer l'un de ces facteurs qui a tendance à freiner les taux de natalité constatés ces dernières années.

Comme le travail des femmes est depuis longtemps et constitue plus encore aujourd'hui, une donnée que l'on voit mal s'inverser dans un futur proche, il s'agit donc de compléter une législation déjà riche en France, qui assure dans une certaine mesure la compatibilité de l'activité professionnelle féminine et de la maternité.

Le congé parental d'éducation voté par le Parlement en 1977 apparaissait déjà dans son principe comme une mesure particulièrement novatrice, en permettant à la mère d'assurer l'éducation de son enfant dans les deux premières années qui suivaient immédiatement le terme du congé de maternité : sa principale insuffisance consistait néanmoins en l'absence de toute rémunération.

L'indemnisation du congé parental qu'institue la présente proposition de loi pourrait avoir pour effet, d'une part, d'inciter les femmes à utiliser cette formule qui reste lettre morte pour l'instant et, d'autre part, de dégager des emplois, et dans une certaine mesure de lever les obstacles qui s'opposent à la maternité pour les femmes salariées.

Votre rapporteur devra également éclairer la Commission sur les inconvénients d'un système dont ne pourront bénéficier ni l'ensemble des femmes au travail, ni toutes les femmes salariées, et bien entendu, qui défavoriserait en conséquence sur ce plan pécuniaire, les mères qui ne travaillent pas.

Il estime cependant que l'indemnisation du congé parental, en dépit de la discrimination qu'elle introduirait dans notre dispositif familial, en s'inspirant d'exemples étrangers et tout en redonnant vie à la loi sur le congé parental, pourrait constituer un élément d'incitation non négligeable à la famille, alors que les mesures familiales envisagées dans un proche avenir paraissent manquer de l'ampleur nécessaire. En effet, le programme de Blois du Gouvernement qui prévoyait un statut social pour la mère de famille, et les récentes

déclarations du Président de la République sur la nécessité d'une politique démographique et familiale, ne se sont toujours pas concrétisés par des mesures qui pourraient constituer une charte de la famille et relancer la natalité.

Ainsi, après avoir tenté de mesurer la relation existant entre le travail féminin et la maternité, il nous faudra examiner dans quelle mesure l'indemnisation du congé parental, correspond à un élément incitatif d'une politique familiale.

I. — *Les problèmes de conciliation du travail féminin et de la maternité.*

A. *L'importance du travail féminin en France*, résulte de traditions anciennes et se traduit par un emploi des femmes élevé pour toutes les classes d'âge.

1) *Une réalité historique*

Le travail des femmes n'est pas une innovation en France et l'on peut observer qu'en dépit de l'augmentation du nombre de femmes actives, le taux d'activité féminine observé ces dernières années reste plus bas que le taux constaté pendant la plus grande partie du vingtième siècle.

Taux global d'activité féminine depuis le début du siècle.

(En pourcentage)

Nombre de femmes actives/population féminine totale.

Source: rapport du Conseil économique et social sur les problèmes posés par le travail des femmes. — Mise à jour de l'I.N.S.E.E.

	1901	1906	1911	1921	1926	1931	1936	1946	1954	1962	1968	1975
A	34,9	39	38,7	42,3	37,5	37,1	34,2	37,6	30,1	27,9	27,9	30,3
B	36	36	35,5	35,5	33	33	31	32	30,1	27,9	27,9	30,3

A: à partir des recensements généraux de la population.

B: à partir de la série A après redressement des effectifs agricoles.

Si les taux d'activité des femmes sont restés relativement constants depuis le début du siècle, il faut aussi noter que les conditions de travail de celles-ci se sont considérablement transformées avec l'industrialisation entraînant un travail parcellisé, salarié et effectué souvent loin du domicile qui ne permet plus aux mères salariées d'assurer en même temps une garde de leurs enfants comme elles le faisaient le plus souvent autrefois, dans une économie agricole et artisanale: la coupure s'est ainsi accusée entre les mères au travail et leurs enfants.

2) *Un taux d'activité qui reste élevé dans toutes les classes d'âge.*

	1968	1976	EVOLUTION
30-34 ans	44,6	58,8	+ 14,2
25-29 ans	52,2	63,9	+ 11,7
35-39 ans	45,2	56,1	+ 10,9
40-44 ans	47,1	55,7	+ 8,6
45-49 ans	48,8	54,9	+ 6,1
20-24 ans	63,6	67,3	+ 3,7
50-54 ans	48,4	50,9	+ 2,5

Depuis 1968, l'accroissement de la population active féminine est un fait indéniable et révèle d'après l'enquête sur l'emploi réalisée par l'INSEE en 1976, qu'un million de femmes supplémentaires, près de 8,5 millions au total, occupent un emploi, c'est-à-dire 38,6 % de la population active contre 36,6 en 1968.

En mars 1977, le nombre de femmes actives s'élevait à 8,785 millions ainsi réparties :

- 5,627 millions qui sont conjointes d'un chef de famille ;
- 1,642 million qui sont chefs de ménage ;
- 1,515 million qui ont une situation différente (jeunes filles vivant dans leur famille ou chez des tiers).

Un tableau établi en fonction de l'âge des femmes actives, indique que c'est le groupe de 30 à 34 ans qui enregistre la progression la plus importante, et d'une manière générale, que le groupe d'âge des femmes susceptibles d'avoir des enfants suit une évolution proche du taux de progression de l'ensemble des femmes actives : le fait d'être pour les femmes en âge de procréer, ne constituerait donc pas un frein à leur désir de travailler.

Il faut enfin noter que le nombre des femmes actives, soit jeunes (20 à 24 ans), soit au-dessus de 40 ans, progresse au contraire moins que proportionnellement à l'augmentation générale.

B — *Le travail des femmes reste néanmoins largement influencé par le nombre de leurs enfants, à un degré variable selon la nature de leurs activités professionnelles et sans correspondre nécessairement à la volonté exprimée par les femmes.*

1) *Un taux d'activité professionnelle néanmoins largement déterminé par le nombre d'enfants des mères salariées.*

D'après une enquête réalisée par l'INED en 1974 à partir d'un échantillon représentatif de femmes mariées, 27 % des femmes actives cessaient leur activité professionnelle après une première nais-

sance, 30 % après la deuxième, 35 % après la troisième et 27 % ensuite.

	1 ^{re} naissance	2 ^e naissance	3 ^e naissance	4 ^e naissance ou plus	ENSEMBLE
Femmes actives avant la naissance (pour 100 femmes)	76	52	38	16	55
Femmes actives après la naissance (pour 100 femmes)	60	39	2 ^e	14	43
Femmes ayant interrompu leur activité à l'occasion de la naissance (pour 100 femmes actives avant la naissance)	27	30	35	(1) 27	29

(1) Ce taux, calculé sur un faible effectif, doit être interprété en tenant compte de la proportion d'agricultrices parmi les mères de quatre enfants ou plus.

2) *Un taux d'activité déterminé par le nombre d'enfants et par la nature de l'activité professionnelle.*

L'intérêt personnel et financier de l'activité exercée par les femmes, ainsi que sa pénibilité, commande largement l'interruption du travail féminin lorsque survient une naissance : d'après l'enquête de l'INED précitée de 1974, après la première naissance, 31 % des ouvrières cessent leur activité, contre 29 % des employées et 14 % des femmes cadres ou exerçant une profession libérale. Après une deuxième naissance, ces pourcentages s'établissent respectivement à 61 %, 29 % et 12 %.

	OUVRIERES		EMPLOYEEES		CADRES MOYENS OU SUPERIEURS PROFESSIONS LIBERALES	
	1 ^{re} naissance	2 ^e naissance	1 ^{re} naissance	2 ^e naissance	1 ^{re} naissance	2 ^e naissance
Femmes actives avant la naissance (pour 100 femmes)	80	43	84	59	88	72
Femmes actives après la naissance (pour 100 femmes)	58	20	64	45	81	66
Femmes ayant interrompu leur activité à l'occasion de la naissance (pour 100 femmes)	33	61	29	2:	14	12

D'après ces chiffres, on voit donc clairement, que les trois catégories socio-professionnelles précitées abandonnent leur activité lorsque survient une première naissance, dans des proportions assez voisines encore que les ouvrières cessent leur travail avec une fréquence deux fois supérieure à celle des cadres et des professions libérales.

En revanche, et en raisonnant sur des ordres de grandeur, une seconde naissance détermine une cessation d'activité pour presque deux fois plus d'ouvrières que d'employées, et trois fois plus que pour les cadres et les professions libérales.

Ces pourcentages doivent nous rester à l'esprit, lorsque nous envisagerons une indemnisation d'un congé d'éducation, rémunéré modestement, et qui devrait conforter un mouvement de cessation d'activité déjà relativement spontané pour les mères de condition modeste.

3) *Les taux d'activité observés chez les femmes mères de famille ne correspondent pas nécessairement à leurs aspirations.*

D'après l'enquête de l'INED sus-examinée, les mères de famille ont un taux d'activité moyen de 43 %, âge et profession confondus : 60 % exercent une profession après la première naissance, 39 % après la seconde, 26 % après la troisième et 14 % ensuite.

Taux d'activité des mères de famille.

	1963 (Recensement)	1968 (Recensement)	1973 (Enquête I.N.E.D.)
Femmes mariées:			
— ayant 1 enfant	39,3	43,9	60
— ayant 2 enfants	25,6	29	39
— ayant 3 enfant et plus	16,1	17,3	26 3 enfants 4 enfants et plus 14

Aux termes d'une enquête réalisée dans la région lyonnaise auprès des femmes exerçant une activité, 55 % des femmes actives souhaitent poursuivre leur activité professionnelle même avec des charges de famille, et parmi les femmes inactives, 30 % aspirent à un emploi immédiat et 38 % ultérieurement.

En rapprochant les résultats de cette enquête des chiffres sus-exposés, on voit donc que les femmes abandonnent, sans toutes le désirer, une profession pour élever leurs enfants, perdant ainsi toute rémunération, leurs possibilités de réintégration, leur avancement et

se trouvant déqualifiées lorsqu'elles désireront reprendre une activité.

Enfin, un sondage publié par un hebdomadaire en date du 30 avril 1979, indiquait que 81 % des femmes étaient favorables à une allocation de l'ordre de 1 800 F pour les mères de famille qui élèvent leurs enfants et ne travaillent pas ; 92 % étaient favorables à un arrêt de plusieurs années de type congé parental ; enfin 8 % d'entre-elles, étaient favorables au travail à temps partiel.

L'indemnisation d'un congé parental serait donc de nature à permettre en théorie, à lever ces obstacles et concilier l'éducation des enfants avec l'exercice d'une profession.

C — Les aménagements tendant à concilier le travail féminin et la maternité.

1) *De nombreuses dispositions* du Code de la Sécurité sociale et du Code du travail organisent une protection de la femme enceinte dans le monde du travail, et institue notamment un congé de maternité porté à 16 semaines depuis la loi du 11 juillet 1978. Ces dispositions sont complétées par des conventions collectives dans de nombreuses branches qui tendent elles aussi à concilier la maternité et le travail des femmes, mais qui ne permettent pas, sauf exception, d'assurer à la mère salariée un long congé salarié après la naissance.

Selon des déclarations récentes, le congé de maternité pourrait être prochainement porté à six mois, ce qui constituerait un élément non négligeable d'harmonisation entre le travail des femmes et la maternité.

2) *Le congé parental d'éducation correspondait dans son principe à ce souci.*

a) *ses modalités :*

A l'expiration du congé de maternité ou d'adoption, la salariée d'une entreprise de plus de deux cents salariés, a droit à un congé parental d'éducation de deux années pendant lequel le contrat de travail est suspendu (loi n° 77-766 du 12 juillet 1977).

Ce droit bénéficie en priorité aux femmes salariées si elles ont un an d'ancienneté dans les entreprises de plus de 200 salariés (à partir du 1^{er} janvier 1981, ce seuil sera abaissé à 100 salariés), étant bien entendu que c'est l'entreprise qui est visée, et non l'établissement, la loi étant applicable à tout le secteur privé ainsi qu'au secteur nationalisé et para-public.

Ce droit peut être ouvert au père salarié qui remplit les mêmes conditions si la mère y renonce ou ne peut en bénéficier.

La durée moyenne de ce congé est de deux ans pendant lesquels le contrat de travail demeure suspendu: au terme du congé, l'employeur est tenu de réintégrer l'intéressé dans son emploi, et le congé parental est pris en compte pour moitié dans la détermination des avantages liés à l'ancienneté, le salarié conservant en outre le bénéfice de tous les avantages acquis avant le début de ce congé.

Pendant la durée de ce congé, l'assuré bénéficie des prestations de l'assurance-maladie du fait de son conjoint ou peut adhérer à l'assurance volontaire de son propre régime. A l'issue du congé, l'intéressé retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

b) Les insuffisances du congé parental d'éducation.

● *son application limitée.*

D'après les statistiques de l'UNEDIC pour 1975, un peu plus de 1,4 million de femmes salariées étaient employées dans des établissements de plus de 200 salariés, c'est-à-dire représentant 31 % des femmes salariées relevant de l'assurance-chômage.

Parmi ces 1,4 million de femmes, un peu plus de la moitié est susceptible d'avoir des enfants; même en substituant l'entreprise à l'établissement, le nombre de femmes concernées par le congé parental doit rester modeste.

Le ministre du travail questionné par M. Henriet dans sa question écrite n° 23873 du 7 février 1978, sur le bilan d'application de la loi, a été dans l'impossibilité de répondre en raison de l'absence de formalités administratives requises pour obtenir ce congé.

Il sera encore plus difficile, sauf à procéder par sondages, de déterminer le nombre de femmes qui cesseraient leur activité si le congé parental donnait lieu à une indemnisation.

En outre, de nombreuses conventions collectives dans plusieurs branches, organisent un congé postnatal d'une durée dépassant souvent un an.

● *des garanties de carrière mal assurées.*

Ce congé ne compte que pour moitié pour les droits à l'ancienneté des bénéficiaires, et s'il prévoit une réintégration, il n'organise pas de droits à la formation professionnelle pour les femmes dont la pratique ou les connaissances professionnelles seraient devenues obsolètes.

● *l'absence d'indemnisation du congé parental d'éducation.*

Outre les observations faites par M. Henriet au cours de la

discussion du projet de loi devant le Sénat, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale avait souhaité que la rémunération du congé fasse l'objet de négociations entre partenaires sociaux, encouragées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, MM. Chaunu, Calot et Sauvy, au sein des travaux menés par le Club de l'Horloge, ont proposé que soit institué un congé de longue durée rémunéré (à 60 % du salaire par exemple) et assorti d'une garantie de réemploi pour la mère.

II - L'indemnisation du congé parental d'éducation pourrait constituer, en l'absence d'une véritable politique familiale, une action significative en faveur de la maternité.

En effet, les mesures envisagées par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la revalorisation des prestations familiales elles-mêmes, ou de l'institution d'un revenu minimum familial de 3 500 F par mois, en raison de leur caractère trop peu incitatif, ne paraissent pas devoir inverser la tendance inquiétante que nous avons déjà relevée en matière de natalité.

Le congé parental qui serait indemnisé, constitue-t-il une base satisfaisante pour relancer la natalité en France ?

A. Les réserves qu'il peut susciter.

1) En raison de son caractère discriminatoire.

Il nous faut là reprendre les critiques qui ont été relevées à l'encontre de la loi sur le congé parental, mais qui se trouveront aggravées du fait de l'existence d'une rémunération dudit congé qui apparaîtrait comme une prestation familiale, dont le caractère de neutralité à l'égard de l'activité professionnelle a toujours été affirmé.

a) A l'égard des femmes non salariées :

Cette indemnisation pourrait être appréciée comme une sorte de salaire maternel qui ne bénéficierait qu'aux seules salariées et qui pénaliserait donc les femmes restant au foyer, ainsi que des catégories professionnelles comme les épouses d'exploitants agricoles et les épouses de commerçants et d'artisans.

En outre, cette indemnisation pourrait être de nature à favoriser des comportements « intéressés » sur le marché de l'emploi : une forte demande d'emplois pourrait se porter délibérément vers les entreprises de plus de 200 salariés, avec l'intention de ne conserver un emploi que pendant l'année requise pour bénéficier du congé rémunéré.

Il est évident qu'un tel « détournement » du texte ne pourrait être

que de nature à renforcer une méfiance qui existe à l'état latent chez un certain nombre d'employeurs à l'égard de l'emploi féminin.

b) *Entre les femmes salariées.*

Il faut, là encore, reprendre les observations faites plus haut, relatives à la pénalisation que subiraient les salariées des entreprises de moins de 200 salariées qui se verraient écartées, comme elles le sont déjà, du bénéfice du congé parental, mais aussi de sa rémunération.

Cette discrimination serait d'autant plus ressentie que de nombreuses salariées, soit dans les P.M.E. du secteur industriel, soit dans le secteur tertiaire de service, sont souvent moins protégées, sur le plan de la maternité, que les salariées des grandes entreprises s'appuyant sur des conventions collectives socialement « en pointe » et soutenues par des services d'œuvres sociales puissants et actifs.

Il y aurait ainsi création de deux catégories de salariées, ce qui paraît socialement injuste et contraire au principe de neutralité cité plus haut : cette discrimination en outre ne serait pas de nature à réduire l'aversion d'une part grandissante de la population active, surtout jeune, pour les métiers pénibles et manuels.

2) *Des dispositions dont la portée risque d'être limitée*

a) *En raison de la généralité de cette mesure.*

Quel que soit le nombre de leurs enfants, les mères salariées qui répondent aux conditions du congé parental d'éducation bénéficieraient donc d'un congé rémunéré.

L'expérience révèle pourtant que deux naissances n'entraînent pas nécessairement une cessation d'activité professionnelle de la mère (1), surtout pour les employées du tertiaire et les cadres supérieurs et professions libérales ; la famille de deux enfants est presque aussi également répandue, que la mère exerce ou non un métier.

Au contraire, la troisième naissance, souvent désirée par les familles, comme l'ont révélé plusieurs enquêtes, se heurte à des obstacles, notamment suscités par le travail féminin : comme nous l'avons vu, ce n'est guère que chez les femmes cadres supérieurs et professions libérales que se rencontrent des familles de trois enfants. alors que les mères continuent d'exercer une activité rémunératrice.

On voit donc par là que la rémunération du congé parental, quel que soit le nombre d'enfants, aurait peut-être une efficacité plus

(1) Sur 750 000 naissances annuelles, on peut estimer à 420 000 celles étant le fait des femmes salariées : la répartition selon le rang de naissance est la suivante :

— 1^{er} enfant : 230 000.
— 2^e enfant : 130 000
— 3^e enfant et plus : 60 000.

diluée qu'une action plus ponctuelle à partir d'un certain nombre d'enfants.

b) *En raison de la faiblesse des effectifs concernés et de la structure par activité professionnelle des mères de famille au travail.*

Les mères de famille, ouvrières ou employées, qui cessent, pour l'avenir, toute profession à l'occasion, notamment, d'une troisième naissance, pourraient être moins concernées par ce texte que les femmes possédant des revenus relativement importants leur permettant de faire assurer la garde de leurs enfants. En outre, la modicité de l'indemnisation prévue n'incitera peut-être pas ces dernières à cesser une activité intéressante qui ne souffrirait pas d'une absence de deux années.

3) *Les difficultés relatives au financement de l'indemnisation.*

a) *Le problème juridique.*

M. Henriet suggère, dans sa proposition de loi, de financer cette indemnisation par un transfert des crédits dégagés de l'aide publique au chômage, aux caisses d'allocations familiales qui serviraient cette indemnité, un décret en Conseil d'Etat déterminant les modalités de ce transfert.

Depuis la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979, qui a réformé le système d'aide aux travailleurs privés d'emploi, l'ancienne aide publique au chômage a disparu et ne subsistent que les allocations servies par les ASSEDIC. c'est-à-dire les fonds de l'assurance-chômage.

Le transfert d'une partie de ces fonds aux femmes salariées désirant bénéficier du congé parental se heurterait à des problèmes juridiques réels tenant à la nature du système d'assurance-chômage. Ce système résulte, en effet, d'un accord interprofessionnel entre partenaires sociaux et assure, en échange de cotisations acquittées par les employeurs et les salariés, des indemnités de chômage.

Après l'accord syndicats-patronats du 27 mars 1979 qui vient d'intervenir pour mettre en place le nouveau régime d'indemnisation du chômage, il serait nécessaire, puisque ce système est de nature contractuelle, d'inviter les partenaires sociaux à renégocier la convention du 31 décembre 1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce: on voit immédiatement les difficultés d'une telle renégociation, les partenaires sociaux étant sans doute peu soucieux d'assurer le soutien d'une politique familiale n'entrant pas dans les obligations qui leur sont dévolues dans le cadre de leur accord.

b) *Les rigidités introduites au niveau de l'emploi.*

Comme il a été dit, la mise en place d'un système de remplacement des salariées en congé parental par des personnes bénéficiant des aides au chômage ne sera pas toujours aisée pour les entreprises qui pourraient recourir à des personnes immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi non indemnisées pour leur inactivité, plutôt qu'à des demandeurs d'emploi percevant l'aide publique et l'assurance-chômage.

En outre, les phénomènes de chômage frictionnel résultant de l'inadaptation des demandeurs aux emplois laissés vacants, dans certains secteurs d'activité ou certaines régions, s'opposeraient aussi à un « remplacement » au sein de l'entreprise, de la salariée en congé par le ou la bénéficiaire d'une indemnité de chômage.

Il reste que l'on peut envisager la compensation à un niveau national entre les salariés bénéficiant du congé parental, dégageant des emplois qui seront pourvus par les bénéficiaires des aides de chômage: en raison de la non-transparence du marché de l'emploi, des inadaptations géographiques et professionnelles rappelées, du caractère temporaire des emplois offerts, un décalage important risque de se constater entre les emplois ouverts et la manière dont ils seront pourvus.

* *
*

En dépit des réserves qui viennent d'être dénoncées, l'indemnisation du congé parental présente des éléments positifs non négligeables.

B. *Les éléments positifs*

1) *Les exemples étrangers.*

En Suède, l'« assurance-parent » permet depuis le début de 1974, à l'un des deux parents, de prendre un congé de 7 mois, donnant droit à une allocation équivalente à l'indemnité de maladie, c'est-à-dire 90 % du salaire brut.

En URSS, au terme des huit semaines après la naissance, comprises dans le congé de maternité, la mère peut prendre un congé supplémentaire rémunéré partiellement jusqu'à ce que l'enfant ait atteint un an, assorti d'une garantie de recouvrer son emploi, avec une prise en compte de cette année dans ses droits à retraite.

En Italie, les mères ont la faculté de prendre un congé supplémentaire de 6 mois, rétribué à 30 % du salaire normal, après le congé de maternité.

2) *La valeur incitative de l'indemnisation sur l'abandon temporaire de l'emploi.*

Les chiffres précédemment cités révèlent que la plus grande part des mères salariées de condition modeste, surtout chez les ouvrières, abandonne leur activité notamment entre le deuxième et le troisième enfant.

Une indemnisation, même réduite (de l'ordre de 1 000 à 1 500 F par mois) précipiterait plus encore ce mouvement pour les mères modestes, en leur épargnant notamment les frais de garde nécessités par l'insuffisance des crèches mises à leur dispositions (1), ainsi que les frais de transports et la fatigue d'une activité maternelle et professionnelle. menée de front dans les années qui suivent la naissance.

A l'inverse, il faut répéter que la modicité de l'indemnisation servie sera de peu d'effet auprès des femmes « cadres supérieurs » ou exerçant une profession libérale, qui disposent des moyens de faire garder leur enfant et qui continuent d'exercer une activité professionnelle même avec trois enfants. L'intérêt de leur activité, sa rémunération et les problèmes soulevés par une reprise d'activité à la suite d'une interruption de deux années, font que ce groupe peu nombreux en valeur relative, ne sera que très peu concerné par l'indemnisation du congé parental.

3) *Le rôle social des mères de famille.*

Point n'est besoin de revenir longuement sur l'intérêt présenté par la présence de la mère auprès de l'enfant dans les premières années de la naissance, même si des réflexions récentes des spécialistes soulignent le bénéfice des relations régulières, même réduites, ou espacées entre la mère et l'enfant.

Il reste que les mères restant à leur foyer, soit en permanence, soit à titre temporaire, jouent un rôle social fondamental : ce sont les familles qui prennent pour la plus grande partie, à leur charge, l'entretien des inactifs que sont les enfants. En outre, elles contribuent à améliorer pour l'avenir, le rapport actifs-inactifs qui commandera le poids de l'entretien de ces derniers par les premiers. Leur rôle social doit donc être pris en considération et se traduire par des droits propres.

4) *Les conséquences sur l'emploi de l'indemnisation du congé parental.*

M. Henriot, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, estime que l'indemnisation du congé parental aura pour conséquence de libérer un nombre d'emplois important, qu'il évalue à 300 000. Si

(1) 45 000 places de crèche sont actuellement disponibles pour 2,508 millions d'enfants âgés de 0 à 3 ans.

cette évaluation peut être discutée, il n'en reste pas moins que les femmes salariées libérant leur emploi pour deux ans, devront être remplacées et donc, qu'ainsi le nombre de personnes disponibles à la recherche d'un emploi en sera réduit.

5) La rémunération du congé parental, enfin, serait de nature à rendre réellement *applicables les dispositions de la loi initiale*.

En effet, la loi de 1977 sur le congé parental est pratiquement restée, en l'état actuel de nos informations, lettre morte. A son sujet manquent d'ailleurs les statistiques les plus élémentaires, puisque les textes d'application n'ont prévu aucun enregistrement administratif des éventuelles demande de congé parental.

Son indemnisation tendrait donc à donner à ce texte intéressant dans son principe, toute sa portée. A cet égard, et notamment pour privilégier son caractère de mesure favorable à la natalité, il vous sera proposé de ne réserver l'indemnisation, qu'aux seules femmes salariées et non au père si ces dernières y renoncent.

Ces éléments positifs n'ont d'ailleurs pas échappé à l'attention des parlementaires, qui à diverses reprises, à l'occasion notamment de la discussion du projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, au sein de cette commission d'abord, devant le Sénat ensuite et devant la commission mixte paritaire, ont adopté le principe contenu dans la proposition de loi de M. Henriet que celui-ci avait repris dans un amendement.

C — Les antécédents parlementaires: le projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi voté au début du mois de janvier 1979.

1) *La commission des Affaires sociales* a d'abord donné un avis favorable à un amendement de M. Henriet qui tendait à indemniser le congé parental.

2) *Le Sénat*, en séance publique, constatant notamment qu'une « charte familiale était toujours promise et toujours éludée » a adopté le même amendement quelque peu remanié pour éviter l'application de l'article 40 de la Constitution, et qui, devenu l'article L. 351-6-2 du Code du travail, a été transmis à l'Assemblée Nationale sous la rédaction suivante :

« Les salariés bénéficiant d'un congé parental peuvent également, pendant une durée limitée, percevoir une allocation forfaitaire à condition que l'emploi qu'ils libèrent soit occupé par un salarié relevant préalablement des institutions mentionnées à l'article L. 351-2 », c'est-à-dire des ASSEDIC.

3) *La commission mixte paritaire* réunie à l'Assemblée Nationale, a ainsi adopté sur ce point le texte transmis par le Sénat, en soulignant que l'intérêt de cette disposition était de contribuer à relancer l'exercice du droit au congé parental ; les membres de la CMP ont par ailleurs souhaité que ce vote de sensibilisation manifeste au gouvernement le désir du Parlement de voir mettre sur pied une véritable politique familiale et démographique.

Enfin, le gouvernement considérant que cette mesure en faveur de la natalité n'avait pas sa place dans un texte relatif à l'indemnisation du chômage, déposait un amendement de suppression concernant l'article L. 351-6-2, qui était adopté par chacune des deux assemblées.

Examen des articles

Article premier

Cet article pose le principe même de l'indemnisation du congé parental d'éducation prévu par la loi du 12 juillet 1977, et place en cette matière sur le même plan, la mère salariée ou le père si cette dernière y renonce. Votre rapporteur avait d'abord estimé qu'en raison du caractère quelque peu novateur de cette proposition de loi et pour des motifs liés à la natalité, il serait préférable de réserver à la mère seule le bénéfice de l'allocation prévue, tandis que le père pourrait évidemment bénéficier du congé parental qui ne serait pas rémunéré, c'est-à-dire de l'ancienne loi. La commission a préféré donner la possibilité à l'un ou l'autre conjoint de bénéficier de l'indemnisation.

Pendant une durée limitée au maximum à la durée du congé parental, la mère qui bénéficiera de ce congé pourra percevoir une allocation forfaitaire à la condition que l'emploi qu'elle libère soit occupé par un salarié privé d'emploi relevant de l'assurance-chômage.

Cette rédaction proposée par la commission reprend l'essentiel de la rédaction de l'amendement de M. Henriet qui avait été adopté au cours de la discussion du projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, et permet d'éviter ainsi les motifs d'irrecevabilité tirés de l'article 40 de la Constitution: il vous est par ailleurs proposé de préciser dans cette nouvelle rédaction, que l'allocation forfaitaire indemnisant le congé parental sera versée par les institutions mentionnés à l'article L. 351-2 du Code du travail, c'est-à-dire les ASSEDIC.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous suggère d'adopter l'article premier ainsi modifié.

Art. 2

Cet article prévoit que le montant de l'indemnité prévue et ses modalités d'attribution et de paiement seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

Il vous est proposé d'adopter cet article, en précisant que la durée du versement de l'allocation sera également fixée par décret en Conseil d'Etat, alors que les modalités de paiement de celle-ci devraient être fixées par les partenaires sociaux.

Art. 3

Cet article impose au ministre du Travail de présenter chaque année devant le Parlement, un rapport sur l'application de ce texte ainsi que ses effets sur la démographie et l'emploi.

Ce compte rendu pourrait être présenté à l'occasion de l'examen de la loi de finances dans le cadre de la discussion du budget du ministère du Travail, et serait notamment de nature à fournir des indications au Parlement sur l'application de la loi sur le congé parental pour laquelle n'existe actuellement aucune statistique sérieuse.

Il vous est donc demandé d'adopter cet article dans les mêmes termes que ceux qu'avait retenus l'auteur de la proposition de loi.

Art. 4

L'article 4 de la proposition de loi détermine les conditions de financement de l'indemnisation du congé parental et ne tient pas compte de la réforme intervenue avec la loi relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi.

Pour cette raison et parce que le financement et les modalités d'attribution de l'allocation sont désormais fixés par les articles 1 et 2, il vous est demandé de renoncer à cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales, dans sa séance du 9 mai 1979, a entendu le rapport de M. Labèguerie sur la proposition de loi n° 257 (1978-1979) de M. Henriet tendant à créer, sans dépense nouvelle, une *indemnisation du congé parental d'éducation*, permettant de libérer plusieurs milliers d'emplois.

M. Labèguerie, après avoir rappelé l'importance du travail féminin, a d'abord indiqué que la maternité se conciliait difficilement avec le travail des femmes: le taux d'activité de ces dernières apparaît par ailleurs largement déterminé par le nombre des enfants, dans une mesure qui varie selon la nature de l'activité professionnelle exercée, et qui ne correspond pas nécessairement aux aspirations des femmes. Il a rappelé les insuffisances des dispositions existantes tendant à concilier l'exercice d'une profession avec la maternité, et notamment celles concernant le congé parental d'éducation, qui n'est pas rémunéré.

Le rapporteur a estimé, qu'en l'absence ou dans l'attente d'une véritable politique de la famille rappelée chaque année par M. Méric à l'occasion de la discussion budgétaire, cette indemnisation pourrait constituer une action particulièrement incitative en faveur de la maternité.

Après avoir souligné les réserves que peut susciter une telle indemnisation, tenant notamment à son caractère discriminatoire et à sa portée qui risque d'être limitée, il a exposé les difficultés que soulèverait ce texte en matière de financement par les institutions d'assurance chômage.

M. Labèguerie a néanmoins indiqué que les aspects positifs de cette proposition l'emporteraient sur ces inconvénients; il a rappelé à cet égard les exemples d'indemnisation existant déjà à l'étranger et souligné la valeur incitative d'une telle formule sur l'emploi féminin; par ailleurs, le rapporteur a insisté sur le rôle social des mères de famille et sur la nécessité de donner un contenu véritable à la loi sur le congé parental qui est restée largement inappliquée.

Enfin, M. Labèguerie a rappelé que le principe de cette indemnisation avait été retenu par le Parlement, par le biais d'un amendement

de M. Henriet, au cours de la discussion en décembre et janvier du projet de loi relatif à l'aide aux travailleurs privés d'emploi. En dépit de sa portée limitée, le rapporteur a donc estimé que cette proposition pouvait constituer un premier élément d'un dispositif familial plus vaste qui devrait contribuer à « relancer » les naissances dans notre pays.

MM. Henriet, Rabineau, Mézard, Méric, Robert, Louvot, Schwint et Robini sont ensuite intervenus pour indiquer qu'ils voteraient cette proposition de loi, qui, en dépit de son caractère limité, constituerait un élément non négligeable et incitatif d'une charte plus ambitieuse favorable aux familles, que le Parlement attend toujours.

A l'article premier, M. Labèguerie a proposé une nouvelle rédaction qui tient notamment compte, pour le financement de cette mesure, de la réforme intervenue en matière d'indemnisation du chômage. La commission a adopté cet article, étant bien précisé que l'indemnisation pourrait bénéficier à l'un ou l'autre des conjoints.

A l'article 2, le rapporteur a suggéré d'ajouter que la durée du versement de l'allocation serait fixé par décret en Conseil d'Etat.

Il a enfin proposé que l'article 3 fût adopté sans modification et que l'article 4 fût supprimé en raison de la nouvelle rédaction des articles premier et 2.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission, par un vote unanime, a adopté l'ensemble de la proposition ainsi modifiée, et décidé de demander son inscription la plus prochaine à l'ordre du jour des travaux du Sénat.

TABLEAU COMPARATIF

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Le bénéficiaire d'un congé maternel — ou parental — d'éducation prévu par la loi n° 77-766 du 12 juillet 1977, peut, sur sa demande, recevoir une indemnité dite « indemnité du congé d'éducation ».

Art. 2.

Le montant de cette indemnité ainsi que ses modalités d'attribution et de paiement seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 3.

Le Ministre du Travail présentera chaque année, au Parlement, un rapport sur l'application de la présente loi et son impact éventuel sur la démographie et sur l'évolution de l'emploi.

Art. 4.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles la couverture des charges supplé-

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article premier.

Les salariés bénéficiant d'un congé parental d'éducation prévu par la loi n° 77-766 du 12 juillet 1977 peuvent, pendant une durée limitée, percevoir une allocation forfaitaire, versée par les institutions mentionnées à l'article L. 351-2 du Code du travail, à condition que l'emploi qu'ils libèrent soit occupé par un travailleur privé d'emploi relevant préalablement desdites institutions.

Art. 2.

Le montant de cette allocation, sa durée de versement ainsi que ses modalités d'attribution sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 3.

Conforme.

Art. 4.

Supprimé.

mentaires résultant de l'application des dispositions susvisées est assurée par les caisses d'allocations familiales, ainsi que les modalités de transfert auxdites caisses, des crédits dégagés de l'aide publique accordée aux travailleurs sans emploi.

CONCLUSION

Le Gouvernement, en application de l'article 15 de la loi du 12 juillet 1977, vient de déposer un rapport relatif au cadre à l'intérieur duquel, devrait se mettre en place les éléments d'une véritable politique familiale.

Par ailleurs, le Haut Comité de la Population devrait également rendre ses conclusions, à la fin du mois de mai, concernant diverses mesures propres à relancer la natalité.

Votre rapporteur, estimant que le temps des études et des constats est désormais passé, vous demande d'adopter cette proposition de loi, qui outre ses aspects positifs indéniables, devrait tendre à sensibiliser le gouvernement sur la nécessité de proposer au Parlement un dispositif d'aide à la famille plus ambitieux que ceux qui ont été proposés jusqu'à présent, et dans les meilleurs délais.

Cette proposition de loi n'a d'autre ambition que de constituer le premier élément d'une politique familiale plus vaste qui constituerait le cadre à l'intérieur duquel les naissances seraient désirées et accueillies dans les meilleures conditions.

Sans le bénéfice de ces observations, la commission des Affaires sociales, vous propose d'adopter l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à créer, sans dépense nouvelle, une indemnisation
du congé parental d'éducation, permettant de libérer
plusieurs milliers d'emplois*

Article premier.

Les salariés bénéficiant d'un congé parental d'éducation prévu par la loi n° 77-766 du 12 juillet 1977, peuvent, pendant une durée limitée, percevoir une allocation forfaitaire, versée par les institutions mentionnées à l'article L. 351-2 du Code du travail, à condition que l'emploi qu'ils libèrent soit occupé par un travailleur privé d'emploi relevant préalablement desdites institutions.

Art. 2.

Le montant de cette allocation, sa durée de versement ainsi que ses modalités d'attribution sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 3.

Le Ministre du Travail présentera chaque année, au Parlement, un rapport sur l'application de la présente loi et son impact éventuel sur la démographie et sur l'évolution de l'emploi.