

AIR Absences professionnelles dues à la prise en charge d'un proche

Analyse d'impact de la réglementation relative à l'extension des absences professionnelles de courte durée dues à la prise en charge d'un proche et au congé pour tâches d'assistance destiné aux parents d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave indemnisé par l'APG visant à améliorer la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches

Rapport final

Bâle, le 18 avril 2018

AIR Absences professionnelles dues à la prise en charge d'un proche

Rapport final

à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Groupe de suivi :

Tamara Bonassi (OFSP)

Margreet Duetz Schmucki (OFSP)

Isabelle Ernst-Pauchard (BFEG)

Annetta Holl (SECO)

Dragan Ilić (SECO)

Regula Rička (OFSP)

Salome von Greyerz (OFSP)

Bassem Zein (OFJ)

Martine Zwick Monney (OFAS)

Responsabilité pour le donneur d'ordre : Regula Rička (OFSP)

Auteurs :

Miriam Frey (direction de projet), Mirjam Suri, Harald Meier

Soutien technique :

Cosima Dorsemagen (Haute école de psychologie appliquée, FHNW)

Martin Zeier et Christine Bassanello (PricewaterhouseCoopers SA)

Personne à contacter en cas de question : Miriam Frey

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung SA, Aeschengraben 9, CH-4051 Bâle

Tél. : 061-262 05 55, fax: 061-262 05 57, courriel : miriam.frey@bss-basel.ch

La présente étude n'aurait pas été possible sans la contribution ni l'engagement de nombreuses personnes. Nous adressons nos remerciements à l'ensemble des représentants des entreprises et des professionnels qui ont partagé avec nous leurs défis, pistes de solution et appréciations dans le cadre du contexte actuel, ainsi qu'à l'Office fédéral de la statistique, qui a mis ses analyses de données à notre disposition. Nous remercions également l'OFSP et le groupe de suivi pour leur soutien et leur collaboration constructive.

Résumé

Contexte

Selon les relevés disponibles, approximativement 237 000 personnes en Suisse soignent ou accompagnent régulièrement des proches, tout en exerçant une activité lucrative. Ces personnes sont souvent confrontées au défi majeur consistant à concilier activité professionnelle et prise en charge d'un proche. Vu ce contexte, il convient d'améliorer les conditions cadres en faveur des proches aidants. Deux mesures sont ainsi prévues pour promouvoir la conciliation entre prise en charge et activité professionnelle : d'une part, étendre la réglementation relative aux absences professionnelles de courte durée à la prise en charge de proches malades et, d'autre part, accorder un congé pour tâches d'assistance aux parents d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave.

Objectif et méthodologie

L'objectif de la présente étude est d'évaluer les coûts et les bénéfices des nouvelles réglementations prévues pour les personnes concernées et l'économie publique, en mettant l'accent sur les conséquences qui en découlent pour les entreprises. Sur le plan méthodologique, l'étude consiste en une analyse d'impact de la réglementation (AIR), fondée sur une enquête représentative menée auprès de 2246 entreprises et sur des entretiens avec une sélection de spécialistes. S'y ajoutent un traitement de diverses statistiques existantes et un examen des bases légales et de la littérature pertinentes.

Absences professionnelles de courte durée dues à la prise en charge d'un proche

Réglementations en vigueur et nouvelles dispositions envisagées

Actuellement, les personnes employées peuvent en règle générale prendre jusqu'à trois jours de congé payé par événement pour s'occuper d'un enfant¹ ou d'un conjoint² / partenaire enregistré. Par contre, l'interprétation juridique des dispositions légales en vigueur concernant les absences dues à la prise en charge d'adultes exigeant des soins pour lesquels il n'existe pas d'obligation d'entretien légale est controversée.

¹ Droit selon la loi sur le travail (LTr) ou le code des obligations (CO)

² Droit selon le CO

La nouvelle réglementation prévue vise à élargir le cercle des personnes dont la prise en charge justifie un congé pouvant aller jusqu'à trois jours par événement (modification LTr). Durant ces absences, l'employeur serait soumis à l'obligation de verser le salaire (modification CO). L'extension comprend en particulier les groupes de personnes suivants : parents, enfants majeurs et concubins.

Pratique actuelle

L'enquête auprès des entreprises a démontré que, dans la pratique, la majorité des personnes employées a en principe la possibilité de prendre congé pour s'occuper de proches (p. ex. les parents). Le cas échéant, environ deux tiers du personnel reçoivent leur salaire, tandis que pour le dernier tiers le congé n'est pas rémunéré (ce qui signifie qu'il doit être pris sur les vacances ou compensé par des heures supplémentaires).

Les absences payées prises au titre de tâches d'assistance représentent en moyenne 1,4 heure par employé et par an. Comparé au total des absences de courte durée, soit en moyenne 22 heures par employé et par an (sans compter les absences de longue durée dues p. ex. à la maladie de la personne employée elle-même), ce chiffre est plutôt bas³. Sur l'ensemble des absences (rémunérées) de courte durée pour tâches d'assistance actuelles, environ 70 % sont dues à la prise en charge d'enfants malades, alors que 30 % sont consacrées à l'accompagnement d'autres proches.

Extrapolés à tout le personnel, les coûts directs résultant des absences pour tâches d'assistance se montent pour l'économie à environ 360 millions de francs par an ou, si l'on considère uniquement les autres proches et en particulier les parents, à environ 100 millions de francs par an.

En plus des coûts directs, ces absences se traduisent aussi pour les entreprises par des coûts indirects (notamment frais d'organisation, heures supplémentaires d'autres collègues). Or, selon la littérature, ces coûts indirects représentent entre le double et le quadruple des coûts directs. Au total, l'ensemble des absences de courte durée rémunérées dues à la prise en charge d'un proche (y compris un enfant) génère ainsi actuellement pour l'économie des coûts situés entre 1,08 et 1,8 milliard de francs par an (calcul déductif : CHF 360 mio de coûts directs + CHF 720 mio à 1,44 mia de coûts indirects). À titre de comparaison, les coûts totaux engendrés par l'ensemble des absences de courte durée, et pas seulement par celles dues à des tâches d'assistance, représentent entre 16,2 et 27 milliards de francs par an.

³ Toutes les données proviennent de l'enquête auprès des entreprises.

Selon les estimations des entreprises et des spécialistes, il convient d'ajouter aux absences rémunérées un nombre au moins identique d'heures de congé *non payées* prises par le personnel pour s'occuper de proches.

Conséquences de la future réglementation envisagée

Bien que toutes les entreprises occupant du personnel soient potentiellement concernées par des absences pour tâches d'assistance, leur nombre est en réalité limité : d'après l'enquête auprès des entreprises, seule la moitié d'entre elles a fait état d'absences rémunérées dues à la prise en charge d'un proche (enfant ou autre proche), ce qui, extrapolé à l'échelle de la Suisse, correspond à quelque 150 000 entreprises.

Pour les personnes exerçant une activité lucrative, une nouvelle réglementation aurait l'avantage de définir clairement les conditions du congé, qui ne dépendrait dès lors plus de l'appréciation de l'entreprise. De même, les sociétés bénéficieraient de la sécurité juridique apportée par une réglementation claire.

Aujourd'hui, près d'un tiers du personnel ne jouit pas d'un congé assorti du maintien du salaire. Ces personnes pourraient donc profiter de la nouvelle réglementation. Selon nos estimations, la hausse des absences pour tâches d'assistance qu'entraînerait cette nouvelle réglementation serait modérée : d'après l'enquête, les entreprises escomptent une augmentation de 10 % par an, ce qui correspond pour les sociétés suisses à une progression des coûts directs de quelque 30 millions de francs. Compte tenu des coûts indirects, il en résulterait pour l'économie des coûts supplémentaires totaux de 90 à 150 millions de francs par an.

L'estimation présentée ci-avant repose sur la situation actuelle ; en cas de nouvelle réglementation, les éventuelles mesures de sensibilisation et la large communication requise pourraient conduire à un investissement plus lourd. Nous sommes d'avis qu'il est impossible d'évaluer de manière fiable la hauteur des coûts susceptibles d'en découler, en particulier du fait qu'ils ne dépendent pas uniquement de la nouvelle réglementation, mais aussi de la communication et des mesures d'accompagnement qui l'entourent.

Selon nous, il est peu vraisemblable que les nouvelles dispositions aient des répercussions sur le marché du travail (participation à l'emploi, effets de sélection, salaires), en particulier du fait que les personnes dont l'activité professionnelle est restreinte par des tâches d'assistance ont plutôt tendance à assumer une prise en charge à long terme qui n'est pas incluse dans la nouvelle réglementation prévue. D'autres conséquences sont improbables étant donné que pour de nombreuses entreprises et

personnes employées, les nouvelles dispositions correspondent déjà à la pratique actuelle.

Alors que près de la moitié des sociétés interrogées considère qu'une nouvelle réglementation s'impose et qu'il est fondamentalement pertinent et nécessaire de définir clairement l'extension des absences professionnelles de courte durée pour tâches d'assistance à d'autres proches, l'autre moitié s'oppose à de nouvelles dispositions.

Variante sans le maintien du salaire

En complément à la nouvelle réglementation susmentionnée, une autre variante, *sans* le maintien du salaire, a été examinée. Actuellement, la grande majorité des personnes employées jouit de la possibilité de prendre un congé au titre d'absence professionnelle de courte durée due à la prise en charge d'un proche. Une nouvelle disposition introduisant la variante sans le maintien du salaire n'aurait donc guère de conséquences sur les coûts des entreprises. Pour le personnel, cette variante aurait des répercussions minimales allant dans des directions opposées : tandis que seules quelques rares personnes obtiendraient un nouveau droit, toutes pourraient bénéficier d'une sécurité juridique accrue. Il existe par contre un risque de voir des sociétés qui appliquent aujourd'hui des règlements d'entreprise plus souples incluant le maintien du salaire restreindre les possibilités offertes du fait de la nouvelle réglementation. Des personnes employées pourraient alors se retrouver dans une situation moins favorable que celle qu'elles connaissent au vu de la réglementation actuelle.

Congé pour tâches d'assistance

Réglementations en vigueur et nouvelles dispositions envisageables

En vertu des réglementations légales actuelles, on pourrait concevoir que les congés de longue durée accordés dans des cas graves soient eux aussi soumis aux dispositions de l'art. 324a CO. Le cas échéant, l'employeur serait tenu de continuer à verser le salaire. Dans ces circonstances, la durée maximale repose sur les années de service de la collaboratrice ou du collaborateur concerné et tient compte des autres absences, notamment celles dues aux cas de maladie de la personne employée elle-même.

Désormais, un congé pour tâches d'assistance d'un maximum de 98 jours doit être introduit pour les parents exerçant une activité professionnelle dont un enfant est gravement malade ou victime d'un accident grave (complément au CO). Le congé pour tâches d'assistance doit être rémunéré et financé par l'assurance perte de gain du parent qui s'occupe de l'enfant, par le biais de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (complément à la LAPG).

Pratique actuelle

Selon les estimations effectuées, chaque année en Suisse entre 1000 et 8000 enfants tombent gravement malades ou sont victimes d'un accident grave (une délimitation plus précise de cette notion doit être opérée par des experts médicaux).

Face à la gravité de l'événement, il semble que dans la pratique les entreprises soient largement disposées à prendre des mesures adaptées pour soulager les employés concernés. Ces dernières années, environ cinq pour cent des entreprises interrogées ont effectivement été confrontés à une telle situation. Il apparaît à cet égard que les solutions les plus fréquemment appliquées consistent à réduire le taux de travail et à accorder un congé supplémentaire non payé de plus ou moins longue durée. Il convient toutefois de relever que bon nombre de personnes concernées ne sont pas à même de supporter la charge financière liée aux absences non rémunérées. Lorsqu'il n'est pas possible de trouver un arrangement valable, l'un des moyens utilisés dans la pratique est de se déclarer soi-même malade, voire de cesser son activité lucrative.

Conséquences de la future réglementation envisagée

L'introduction d'un congé pour tâches d'assistance créerait un droit pour les parents exerçant une activité professionnelle concernés et renforcerait ainsi la sécurité juridique pour tous les acteurs impliqués. Les solutions individuelles actuelles et la flexibilité qui en résulte risqueraient par contre de disparaître.

L'introduction d'un congé pour tâches d'assistance financé par le biais de la loi sur les allocations pour perte de gain serait pour bien des parents un soulagement, d'une part, parce qu'elle s'accompagnerait d'une prétention financière claire, d'autre part, parce que le congé assorti du maintien du salaire ne serait pas décompté du crédit maximal au sens de l'art. 324a CO. Les enfants concernés bénéficient dans tous les cas de l'introduction d'un congé pour tâches d'assistance. Pour les entreprises, les conséquences en termes de coûts sont plutôt faibles. Certes, il faut s'attendre à des répercussions financières, mais vu le nombre restreint de cas enregistrés, l'absence d'assujettissement des entreprises à une obligation de maintien du salaire et le fait que pour elles ces situations délicates entraînent de toute façon une hausse des coûts indirects, nous sommes d'avis que globalement les effets sont plutôt minimes. Dans les cas dans lesquels le droit actuel accorde déjà un congé assorti du maintien du salaire, la suppression de l'obligation du maintien du salaire pourrait même soulager certaines entreprises. Le financement par le biais de la loi sur les allocations pour perte de gain engendre une légère augmentation des cotisations sociales, tant pour l'employeur que pour le personnel, et se traduit pour la Confédération par des coûts

administratifs. Vu le peu de cas observés, des répercussions sur l'économie sont improbables.

Alors que près des deux tiers des entreprises interrogées salueraient une nouvelle réglementation de la prise en charge à long terme d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave, environ un tiers la trouve inutile ou trop onéreuse.

Aperçu des conséquences des futures réglementations envisagées

	Entreprises	Personnes employées concernées	Économie publique
Absences professionnelles de courte durée dues à la prise en charge d'autres proches			
<i>Pratique actuelle</i>	<i>Coûts (directs et indirects) d'environ CHF 300 à 500 millions par an*</i>	<i>En général congé ; avec maintien du salaire pour 2/3 du personnel</i>	
Nouvelle réglementation (avec maintien du salaire)	-	+	0
Variante sans maintien du salaire	0	0	0
Congé pour tâches d'assistance destiné aux parents d'enfants gravement malades ou victimes d'un accident grave (les conséquences sur les coûts directs ne sont pas prises en compte, car elles sont étudiées par l'OFAS)			
<i>Pratique actuelle</i>	<i>Faible nombre de cas ; coûts (indirects) en cas d'introduction</i>	<i>Solutions individuelles</i>	
Nouvelle réglementation	0	+	0

*Explication : pas de changement (0), (léger) changement négatif (-), (léger) changement positif (+).
* Calcul déductif : 100 millions de francs de coûts directs + 200 à 400 millions de francs de coûts indirects. Afin de faciliter la lecture, les personnes prises en charge ne figurent pas dans cet aperçu. Pour elles, la nouvelle réglementation entraînerait des changements similaires à ceux attendus pour les actifs occupés.*

Conclusions

Aujourd'hui, la grande majorité des personnes employées jouit en principe de la possibilité de prendre un congé au titre d'*absence professionnelle de courte durée due à la prise en charge d'un proche*. Le cas échéant, près d'un tiers des personnes employées ne reçoit actuellement pas de salaire et pourrait donc bénéficier de la nouvelle réglementation. Pour l'ensemble du personnel, les nouvelles dispositions présenteraient l'avantage d'ancrer dans le droit des règles appliquées dans la pratique.

L'introduction d'un *congé pour tâches d'assistance* améliorerait la situation des parents concernés. Elle ne devrait pas avoir de répercussions négatives pour les entreprises. En effet : d'une part, le nombre de cas est peu élevé, d'autre part, les entreprises et leur personnel doivent trouver des solutions à ces situations difficiles même en l'absence d'une réglementation légale. Si les nouvelles dispositions risquent de limiter la diversité actuelle des solutions identifiées, elles apportent un avantage (considérable) en termes de sécurité financière et de sécurité juridique.

Les nouvelles réglementations prévues concernant les absences professionnelles de courte ou de longue durée dues à la prise en charge d'un proche sont donc souhaitables pour la sécurité financière et juridique. S'agissant de l'objectif consistant à améliorer la conciliation entre obligations de prise en charge au sein de la famille et activité professionnelle, les effets positifs devraient avant tout provenir du congé pour tâches d'assistance.