

Congé parental fractionnable indemnisé

***Rapport présenté par :
Michel LAROQUE***

Inspecteur général des affaires sociales

***Rapport n°2006-097
Juillet 2006***

Congé parental fractionnable indemnisé

***Rapport présenté par :
Michel LAROQUE
Inspecteur général des affaires sociales***

***Il est rappelé que les travaux de l'IGAS sont menés en toute indépendance.
Le présent rapport n'engage pas les ministres qui l'ont commandité***

***Rapport n°2006-097
Juillet 2006***

Lors des discussions parlementaires du projet de loi relatif à l'égalité salariale, de nombreux parlementaires se sont exprimés en faveur de plus de souplesse dans la mise en œuvre du congé parental, en proposant notamment qu'il puisse être fractionné. Cette orientation peut aller dans le sens de la politique suivie par le Gouvernement : éviter l'exclusion durable du marché du travail, tout en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

C'est pourquoi, il a été demandé à une mission de l'Inspection générale des affaires sociales, confiée à M. Michel Laroque, Inspecteur général des affaires sociales, d'analyser les caractéristiques qui pourraient être celles d'un congé parental fractionnable, en effectuant notamment des comparaisons internationales, en particulier avec la Suède. Cette mission a été conduite au cours du second trimestre 2006. Elle s'est appuyée sur les études disponibles, des entretiens avec les services ministériels et de la Caisse nationale des allocations familiales et un déplacement en Suède. La CNAF a procédé à des chiffrages des hypothèses étudiées.

Le présent rapport analyse le contexte et les objectifs d'un tel congé, les avantages et inconvénients de ses formes et dégage quelques propositions de nature à mieux favoriser la conciliation de la vie professionnelle et familiale.

I - Le contexte et les objectifs d'instauration d'un libre choix dans la conciliation de la vie professionnelle et familiale

Le congé parental indemnisé s'inscrit dans un ensemble.

Il est un **élément d'une politique familiale française** qui s'est centrée depuis les années 1980 sur la petite enfance avec le développement d'aides diverses qui contribuent à un choix entre l'alternance ou la concomitance des périodes de vie professionnelle et de vie familiale, soit dans le cadre de la prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE), soit dans le cadre de l'offre et de la tarification des modes de garde. Les **politiques du travail et de l'emploi** prévoient diverses formules de congé, dont le congé parental d'éducation, le travail à temps partiel et la réduction du temps de travail. Les **pratiques européennes** permettent de s'interroger sur la portée des congés parentaux au regard de l'égalité entre femmes et hommes, - l'exemple suédois comportant à la fois des mérites et des défauts qui limitent son exemplarité -, sur l'intérêt de l'enfant et la préoccupation démographique.

Les objectifs et les mesures éventuelles d'amplification des possibilités de fractionnement du congé parental dépendent du contexte et des formules existantes de conciliation de la vie familiale et professionnelle dans des contextes culturels variables.

II - Les avantages et les inconvénients des formes de congé parental fractionnable indemnisé

Le fractionnement du congé parental et de son indemnisation peut obéir à deux principales modalités, qui existent déjà pour partie : le fractionnement dans le temps ou entre les deux parents.

Un **fractionnement dans le temps** visant la prolongation de la possibilité de bénéficier de l'allocation en relation avec le congé parental, au-delà de la période préscolaire changerait la philosophie en France de l'indemnisation actuelle du congé parental

d'éducation. L'allocation a été conçue comme un élément du libre choix en matière de mode de garde du jeune enfant et s'inscrit dans une optique qui s'attache à la cellule familiale, le critère du congé étant l'âge du plus jeune enfant. L'ouverture jusqu'à un âge plus élevé générerait presque nécessairement des coûts élevés, puisqu'à une prestation de mode de garde parentale ou externe s'ajouterait une indemnisation d'un congé parental d'accompagnement de l'enfant scolarisé. Elle tendrait à conduire à un crédit de congé parental rattaché à chaque enfant comme en Suède et non plus à la cellule familiale.

Le **coût** de la mesure principale d'indemnisation du congé a été estimé dans le cas d'une extension de la possibilité de prendre le reliquat de la durée de l'allocation dans le cadre juridique actuel jusqu'aux six ans de l'enfant (hypothèse H1 du rapport) à un montant de 366 à 636 millions d'euros, selon que le congé est pris dans le cadre d'un travail à temps partiel ou dans le cadre de cessations d'activité. S'il était porté au-delà des six ans de l'enfant et individualisé par enfant (hypothèse H2), tout en restant sous la forme d'un congé de six mois pour le premier enfant et de 32 mois pour les autres enfants, ce coût pourrait atteindre 1 867 millions d'euros pour une utilisation à temps partiel et 5 270 millions d'euros pour un recours généralisé à taux plein.

Il ne faudrait pas négliger d'autres inconvénients, comme le risque pour des salariés en charge d'enfants de **se voir écarter du marché du travail** par des employeurs qui se préoccupent de leurs droits restant à congé parental.

Le **fractionnement entre les parents** peut contribuer à inciter les pères à prendre une plus grande part de ce congé, encore que le caractère forfaitaire des prestations françaises est moins incitatif que l'indemnisation suédoise en fonction du salaire antérieur (80% dans la limite d'un plafond). Il serait toutefois d'autant plus envisageable, que, si une période obligatoirement réservée au second parent s'inscrivait dans la durée de droit actuel, elle serait de nature à permettre une petite économie, liée aux effets au moins initiaux de comportements des pères.

III - Propositions de nature à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle

En matière de **prestations familiales**, le rapport n'estime pas réaliste dans le contexte actuel l'hypothèse H2, tant pour des raisons financières que sociologiques. Il n'exclue pas l'hypothèse H1, dans le cadre d'une réduction du temps de travail, mais son coût reste non négligeable.

Il est favorable à un fractionnement entre parents, qui, dans un premier temps, pourrait consister à réserver aux pères une période de deux mois sur le congé indemnisé jusqu'aux trois ans de l'enfant pour les familles d'au moins deux enfants.

L'étude d'un assouplissement des modalités de prise du congé, permettant dans le cadre de la durée maintenue ou retenue d'atténuer les rigidités existantes, mériterait d'être entreprise tant avec les organismes débiteurs de prestations familiales qu'avec les partenaires sociaux, notamment les dirigeants d'entreprises.

En matière de droit du travail, le rapport suggère qu'après concertation avec les partenaires sociaux soient également envisagées des mesures susceptibles d'être précisées,

soit dans le code du travail, soit dans des accords collectifs, y compris d'entreprises, le cas échéant guidés par le code du travail :

- un droit à temps partiel (75% de la durée normale du travail) pourrait être ouvert aux parents d'enfants de moins de huit ans ;
- le droit à une réduction du temps de travail au titre du congé parental pourrait être étendu jusqu'au 6^{ème} anniversaire de l'enfant , si la mesure H1 était retenue ;
- une formule d'option au regard des 35 heures pour conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle pour les parents d'enfants de moins de 8 ans pourrait être ouverte entre les 35 heures hebdomadaires ou des jours de congés RTT ;
- la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devrait être spécifiée comme objectif de la négociation annuelle obligatoire et clause des conventions de branche.

En matière de soutien au retour à l'emploi, un système mieux coordonné entre les CAF et l'ANPE pour les allocataires, souhaitant retrouver un emploi et ne bénéficiant pas du retour garanti par le congé parental, pourrait favoriser le retour à l'emploi.

*

Il convient de rester prudent et de procéder par étapes et aménagements de l'existant, avant de mettre en œuvre le cas échéant des réformes plus amples qui devront être précédées des études et expérimentations nécessaires.

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
I - LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS D'INSTAURATION D'UN LIBRE CHOIX DANS LA CONCILIATION DE LA VIE PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE.....	3
1.1 UNE POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE QUI S'EST CENTRÉE SUR LA PETITE ENFANCE DEPUIS LES ANNÉES 1980	3
1.2 DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI MIEUX ORIENTÉES VERS LA CONCILIATION DE LA VIE PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE DES DEUX PARENTS.....	5
1.2.1 <i>Des formules de congé</i>	5
1.2.2 <i>Le travail à temps partiel</i>	6
1.2.3 <i>Les trente cinq heures ou la réduction du temps de travail</i>	7
1.3 DES POLITIQUES EN EUROPE D'ORGANISATION DES CONGÉS PARENTAUX ORIENTÉS AUTANT VERS L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE FEMMES ET HOMMES QUE VERS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET AYANT UN RELATIF IMPACT DÉMOGRAPHIQUE.	8
1.3.1 <i>Portée des congés parentaux au regard de l'égalité entre hommes et femmes</i>	8
1.3.2 <i>Intérêt de l'enfant</i>	11
1.3.3 <i>Préoccupation démographique</i>	11
II - LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES FORMES DE CONGÉ PARENTAL FRACTIONNABLE INDEMNISÉ.....	13
2.1 LE CONGÉ PARENTAL INDEMNISÉ FRACTIONNABLE DANS LE TEMPS	13
2.1.1 <i>Un fractionnement actuellement imparfaitement reconnu dans le cadre du système en vigueur..</i>	13
2.1.2 <i>La création d'une formule de crédit de congés fractionnable dans le temps présente des avantages et des inconvénients</i>	14
2.1.2.1 Des avantages	14
2.1.2.2 Des inconvénients.....	14
2.1.2.3 Un coût qui peut être plus ou moins élevé selon la formule retenue.....	15
2.2 LE CONGÉ PARENTAL FRACTIONNABLE ENTRE LES PARENTS	16
2.2.1 <i>Une possibilité existante, mais qui rencontre des limites</i>	16
2.2.1.1 Des limites juridiques	16
2.2.1.2 Des limites psychosociologiques	17
2.2.2 <i>Le succès de mesures prises dans certains pays</i>	17
2.2.3 <i>Des possibilités de transposition selon plusieurs scénarios</i>	17
III - PROPOSITIONS	19
3.1 PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE PRESTATIONS FAMILIALES.....	19
3.1.1 <i>Une extension de la possibilité d'utiliser l'allocation de complément de libre activité sous une forme à temps partiel jusqu'aux six ans de l'enfant</i>	20
3.1.2 <i>Un fractionnement entre les deux parents favorisant un meilleur partage des tâches parentales</i>	20
3.1.3 <i>Un assouplissement des modalités de prise des jours de congé parental</i>	20
3.2 PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL.....	21
3.2.1 <i>Les formes envisageables : temps partiel, formule 35 heures, insertion professionnelle après congé parental, période sabbatique</i>	21
3.2.2 <i>Les méthodes de mise en œuvre : accords collectifs, négociation annuelle, clauses obligatoires</i>	21
3.3 PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE SOUTIEN AU RETOUR À L'EMPLOI.....	22
LISTE DES ANNEXES	25
ANNEXE I - LETTRE DE MISSION.....	26
ANNEXE II - PRINCIPALES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONTACTÉES.....	28
ANNEXE III - CHIFFRAGES.....	31
ANNEXE V - LE SYSTÈME SUÉDOIS DE CONGÉ PARENTAL INDEMNISÉ.....	49
ANNEXE V TABLE DES SIGLES	54

Introduction

Lors des discussions parlementaires du projet de loi relatif à l'égalité salariale, de nombreux parlementaires se sont exprimés en faveur de plus de souplesse dans la mise en œuvre du congé parental, en proposant notamment qu'il puisse être fractionné.

Cette orientation semble en première analyse aller dans le sens de la politique poursuivie par le Gouvernement : éviter l'exclusion durable du marché de l'emploi, tout en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et familiale.

C'est pourquoi, il a été demandé à une mission de l'Inspection générale des affaires sociales, confiée à M. Michel Laroque, Inspecteur général des affaires sociales, d'analyser les caractéristiques qui pourraient être celles d'un congé parental fractionnable, en effectuant notamment des comparaisons internationales, en particulier avec la Suède.

Cette mission a été conduite, concurremment avec d'autres, au cours des mois d'avril, mai et juin 2006. Elle s'est appuyée sur les études disponibles, des entretiens avec les services ministériels et de la Caisse nationale des allocations familiales compétents et un déplacement en Suède les 7 et 8 juin. La CNAF a procédé à des chiffrages des hypothèses étudiées.

La lettre de mission, la liste des principales personnes rencontrées, les chiffrages de la CNAF et une présentation du système suédois figurent en annexe.

Le présent rapport examine le contexte et les objectifs d'instauration d'un libre choix dans la conciliation de la vie professionnelle et familiale (première partie), les avantages et inconvénients des formes de congé fractionnable indemnisé (deuxième partie) et dégage des propositions de nature à mieux favoriser la conciliation de la vie professionnelle et familiale (troisième partie).

I - Le contexte et les objectifs d'instauration d'un libre choix dans la conciliation de la vie professionnelle et familiale

La France a développé, depuis les années 1980, une politique familiale centrée sur la petite enfance et des politiques du travail et de l'emploi mieux orientées vers la conciliation de la vie professionnelle et familiale des deux parents, parallèlement à des politiques au sein de l'Union européenne plus ou moins similaires.

1.1 Une politique familiale française qui s'est centrée sur la petite enfance depuis les années 1980

La politique familiale française importante depuis l'après-guerre a toujours été caractérisée par la multiplicité d'objectifs complémentaires :

- redistribution à prédominance horizontale par des allocations familiales universelles vers les familles avec enfants,
- préoccupation démographique conduisant à éviter un saupoudrage sur l'ensemble des enfants et à mettre l'accent sur les familles d'au moins deux enfants, les familles nombreuses et les familles faisant face à la charge de jeunes enfants,
- redistribution verticale par des prestations affectées pour les familles moins favorisées, notamment par les allocations de logement.

L'évolution sociale, caractérisée par une égalité croissante entre hommes et femmes et par le développement du travail des femmes, a conduit depuis les années 1980 à prendre de plus en plus en considération la nécessité de concilier la vie professionnelle et la vie familiale face aux jeunes enfants, soit en favorisant la concomitance des soins aux enfants et du travail en particulier par le développement d'aides à la garde des enfants, soit en favorisant l'alternance des périodes au travail ou au foyer par des formules de congé permettant un retour sur le marché du travail.

Ces deux formules d'alternance ou de concomitance coexistent aujourd'hui dans le souci d'un libre choix donné aux parents, en particulier à travers d'une part la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui a intégrée et adaptée les diverses prestations familiales existantes, et d'autre part le financement par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de l'action sociale en matière de modes de garde conjointement avec les collectivités territoriales.

La PAJE, entrée en application au 1^{er} janvier 2004, sous une dénomination unique, coordonne et met en cohérence diverses aides à la petite enfance existant pour la plupart antérieurement. Elle comprend trois composantes principales :

- une prime à la naissance ou à l'adoption, versée une fois, et une allocation de base payée mensuellement jusqu'aux trois ans de l'enfant (ou pour trois ans en cas d'adoption) sont attribuées sous condition de ressources,
- le complément de libre choix d'activité (CLCA), qui s'est substitué à l'ancienne allocation parentale d'éducation (APE), est versé, à toutes les familles, en cas de cessation ou de réduction d'activité professionnelle jusqu'aux trois ans de l'enfant à partir du second, pour une durée de six mois après la fin du congé de maternité, de paternité ou d'adoption (ou à défaut de la naissance ou de l'accueil) en ce qui concerne le premier enfant ; des

conditions de durée d'activité professionnelle, variables selon le rang de l'enfant, sont applicables. L'allocation d'un montant forfaitaire¹ peut être à taux plein ou à taux réduit, selon qu'il y a cessation d'activité professionnelle ou réduction. Elle est payable mensuellement. Un complément optionnel de libre activité (COLCA) d'un niveau plus élevé, mais également forfaitaire, sera mis en place au 1^{er} juillet 2006 pour le parent d'au moins trois enfants optant pour un congé parental court de douze mois maximum jusqu'à un an de l'enfant.

- le complément de libre choix du mode de garde (CLCMG), qui remplace l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, peut être accordé à taux plein jusqu'aux trois ans de l'enfant², à taux réduit jusqu'aux six ans de l'enfant³, en fonction des ressources du foyer ; il couvre d'une part les cotisations et contributions sociales liées à la rémunération de la personne qui assure la garde à son domicile (à hauteur de 100%) ou au domicile des parents (à hauteur de 50% dans la limite d'un plafond), d'autre part une prise en charge partielle de la rémunération de cette personne.

Les coûts des modes de garde⁴ peuvent être partiellement couverts par le complément de libre choix de mode de garde pour les gardes à domicile ou, sans évoquer l'éventuelle intervention des communes ou de comités d'entreprise, par l'action sociale des caisses d'allocations familiales qui réduit le coût des équipements collectifs de garde des enfants dans le cadre d'une prestation de service versée à ces structures en contrepartie de certaines conditions, notamment l'application d'un barème de participation financière aux parents en fonction de leurs revenus.

Les diverses aides françaises à la petite enfance ainsi développées visent à :

- assurer un plus grand libre choix dans le nombre de ses enfants, le nombre d'enfants désirés étant supérieur au nombre de naissances,
- contribuer au bien-être individuel des familles, faisant face aux contraintes liées aux premières années des enfants, en particulier les moins aisées,
- répondre au souci collectif de maintien de la fécondité à un taux proche de celui nécessaire pour assurer le remplacement des générations.

L'instauration de ces aides à la petite enfance a généré d'importants effets de comportements. Ainsi, le taux d'activité des mères de deux enfants dont l'un est âgé de moins de trois ans s'élevait à 73% en 1994 avant l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux parents de deux enfants ; il atteint 56% en 1999⁵ ; ce retrait du marché du travail a conduit

¹ Au 1^{er} janvier 2006, le montant du CLCA, y compris l'allocation de base, est à taux plein de 521,85 euros, à taux partiel pour une activité inférieure à 50% de 396,82 euros, pour une activité entre 50% et 80% de 300,08 euros.

² Au 1^{er} janvier 2006, le montant de la prise en charge partielle de la rémunération du salarié dans le cadre du CLCMG pour l'enfant jusqu'à trois ans varie selon les ressources de 157,91 euros à 368,48 euros.

³ Au 1^{er} janvier 2006, le montant de la prise en charge partielle de la rémunération du salarié dans le cadre du CLCMG pour l'enfant entre trois et six ans varie de 78,96 à 184,27 euros selon les ressources.

⁴ Avant d'être scolarisés à l'école maternelle, 61% des enfants âgés de 4 mois à 2,5 ans sont gardés principalement par leurs parents, 7% sont confiés aux grands parents ou à la famille, 21% à une assistante maternelle, 10% à une crèche et 1% à une garde d'enfants à domicile « *Scolarisation et modes de gardes d'enfants âgés de 2 à 6 ans* » Blanpain Nicole DREES Etudes et résultats N° 497 juin 2006.

⁵ « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants : l'impact de l'allocation parentale d'éducation » Bonnet Carole, Labbé Morgane, DRESS Etudes et résultats N° 37 novembre 1999.

à une diminution de la proportion des chômeuses⁶. Les femmes jeunes et faiblement qualifiées ont eu plus fréquemment recours à l'APE, ce qui s'explique largement par son caractère forfaitaire et l'attractivité des emplois qu'elles occupent. Les pères demandeurs pour leur compte du complément de libre activité restent l'exception⁷, le montant généralement plus élevé de leur rémunération s'ajoutant au modèle culturel du père au travail pour rendre peu attractive la recherche d'une indemnisation forfaitaire inférieure au SMIC.

1.2 Des politiques du travail et de l'emploi mieux orientées vers la conciliation de la vie professionnelle et familiale des deux parents

Les politiques du travail et de l'emploi ont conduit à l'adaptation du code du travail dans un sens plus favorable à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, en particulier dans le domaine des congés, du travail à temps partiel et de la réduction du temps de travail

1.2.1 Des formules de congé

Des formules de congé sont organisées par le Code du travail.

En-dehors des **congés payés** (L 223-2) de deux jours et demi ouvrables par mois de travail, les salariés peuvent bénéficier du **congés rémunérés pour événements familiaux** (L 226-1), -notamment pour leur mariage (4 jours), la naissance d'un enfant (3 jours non cumulables avec le congé de maternité)-, de **congés non rémunérés** pour un **enfant malade** ou accidenté de moins de seize ans (L 122-28-8) (3 jours par an, porté à 5 jours, si l'enfant est âgé de moins d'un an ou si le salarié assume la charge de 3 enfants ou plus de moins de seize ans), de **congé de présence parentale** en cas de maladie, accident ou handicap grave de l'enfant à charge (L122-28-9). A ce dernier correspond une allocation de présence parentale, réformée au 1^{er} mai 2006 : devenue journalière, elle est calculée par jour d'absence accordée pour un enfant à charge âgé de moins de 20 ans, atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensable une présence soutenue et des soins contraignants entraînant une cessation d'activité ; elle est attribuée par période de six mois renouvelable dans la limite de 3 ans ; le nombre total d'allocations journalières est limité à 310 journées (la journée n'étant pas fractionnable) ; un montant forfaitaire est versé dans la limite de 22 jours par mois maximum pour les deux parents ; un complément pour frais peut être versé sous condition de ressources.

Particulièrement importants pour l'accueil du jeune enfant, sont les trois congés suivants :

- le **congé de maternité** (L 122-26) est un droit de la salariée qui peut suspendre son contrat de travail pendant une période qui commence six semaines avant la date présumée de l'accouchement et se termine en principe dix semaines après la date de celui-ci. Des extensions sont prévues, en particulier pour les naissances multiples et les naissances au delà de la deuxième, pouvant porter le congé de maternité jusqu'à 24 semaines avant la date présumée de l'accouchement et 22 semaines après cette date. En cas d'état pathologique la rendant nécessaire, cette période de suspension du contrat peut être

⁶ « Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi » Algava Elisabeth, Bressé Sophie DREES Etudes et résultats N° 399 mai 2005.

⁷ Répartitions des bénéficiaires du CLCA décembre 2005 Source CNAF –FILEAS
Femmes bénéficiaires 96,5%, Hommes bénéficiaires 2,5%, Couples bénéficiaires 1%.

allongée de deux semaines avant la date présumée de l'accouchement et de quatre semaines après. Un congé de dix à dix huit semaines existe également en cas d'adoption. A ces congés, correspond l'assurance maternité de la sécurité sociale qui, sous réserve d'une immatriculation depuis au moins dix mois à la date présumée de l'accouchement, prend notamment en charge des indemnités journalières de repos égale au gain journalier de base dans la limite d'un plafond, diminué des contributions et cotisations sociales.

- le **congé de paternité** (L 122-25-4), de onze jours ou de dix huit jours consécutifs en cas de naissances multiples, permet également la suspension du contrat de travail du père salarié et donne lieu dans ce cas à une indemnisation dans les conditions de l'assurance maternité, la charge financière étant supportée par la branche des prestations familiales.
- le **congé parental d'éducation** (L 122-28-1) est un droit ouvert pendant la période qui suit l'expiration du congé de maternité ou d'adoption d'un jeune enfant au salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'un an à la naissance de l'enfant ou à l'arrivée au foyer jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ; en cas d'adoption, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans.

Le congé parental d'éducation peut se prendre sous deux formes :

- soit un congé parental d'éducation proprement dit durant lequel le contrat de travail est suspendu,
- soit une réduction de la durée du travail d'au moins un cinquième de celle qui est applicable à l'établissement, sans que cette activité à temps partiel puisse être inférieure à seize heures hebdomadaires.

Dans les deux cas, le congé a une durée initiale d'un an au plus ; il peut être prolongé deux fois pour prendre fin au plus tard aux trois ans de l'enfant. Un délai d'au plus un an est possible en cas de maladie, d'accident ou de handicap grave de l'enfant.

Sauf accord collectif, le congé parental, à la différence de l'assurance maternité, ou la réduction de travail ne sont pas indemnisés en fonction de la rémunération antérieure. En revanche, ils peuvent être indemnisés forfaitairement dans le cadre de la PAJE.

Indépendamment de motifs familiaux, le salarié, d'une ancienneté dans l'entreprise d'au moins trente six mois et justifiant de six années d'activité professionnelle, a droit à **un congé sabbatique** (L 122-32-17) de six à onze mois pendant lequel son contrat de travail est suspendu.

1.2.2 Le travail à temps partiel

L'emploi à temps partiel peut être à certaines conditions un instrument de conciliation de la vie professionnelle et familiale.

Il a connu un fort développement en France, principalement pour les femmes. En 2003, parmi les 4 millions d'actifs à temps partiel, 82% sont des femmes. Le temps partiel représente 29,8% des emplois féminins. Pour les hommes, ces proportions sont respectivement de 18% et 5,4%. L'écart entre les femmes et les hommes est plus accentué en France que dans les pays du Nord de l'Europe.

Le temps partiel, qui concerne donc principalement les femmes, est fortement différencié selon qu'il est contraint ou choisi. Il est le plus souvent contraint par les employeurs et associé à un travail non qualifié, fréquemment précaire, parce qu'à durée indéterminée et à horaires atypiques : « il contribue souvent dans ces cas à une dégradation des conditions de vie, compliquées par des horaires rendant difficile la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle. En revanche, lorsqu'il est choisi par les femmes, le temps partiel est souvent de longue durée, hebdomadaire, transitoire dans le cycle de vie professionnelle puisque pris durant la période d'éducation des enfants et il concerne le plus souvent des femmes qualifiées qui l'utilise pour mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle. Il n'est pas alors un facteur de précarité, même s'il est toujours un facteur de moindre développement de carrière, voire d'une dépendance financière du conjoint, source possible de difficultés lors d'une séparation⁸ ».

En-dehors du congé parental, qui ne va pas au-delà de l'âge de trois ans du plus jeune enfant et dont il a été vu qu'il peut être pris sous la forme d'une réduction du temps de travail, il n'existe pas en France de droit à temps partiel pour les parents d'enfants.

Toutefois, ce besoin est reconnu par l'article L 212-4-7 du code du travail : « Les salariés qui en font la demande peuvent bénéficier de la réduction de la durée du travail sous forme d'une ou plusieurs périodes d'au moins une semaine en raison des besoins de leur vie familiale. Leur durée du travail doit être fixée dans la limite annuelle fixée à l'article L 212 4 2. ».

L'article L 212-4-9 donne une priorité, soit aux travailleurs à temps complet de l'entreprise pour travailler à temps partiel, soit aux travailleurs à temps partiel de l'entreprise pour travailler à temps complet, sans toutefois qu'une sur priorité soit donnée pour raison familiale.

On observe, en revanche, qu'en Suède a été mis en place, dès 1978, un droit au travail à temps partiel à 75% de la durée normale du travail pour les parents d'enfants de moins de huit ans qui est très largement utilisé pour s'occuper de l'enfant à l'heure considérée comme normale de sortie (15h ou 16h) de l'école maternelle (structure généralement unique accueillant les enfants âgés de 15 mois à 6 ans en Suède) : il permet à ces parents de ne travailler que six heures par jour, toutefois sans compensation financière sauf s'il leur reste un reliquat de congé parental fractionnable.

1.2.3 Les “trente cinq heures” ou la réduction du temps de travail

La mise en place des « trente cinq heures » a donné lieu à une application relativement uniforme et non différenciée dans sa durée ou ses modalités selon les besoins familiaux des salariés. Elle n'a pas réellement pris en compte la situation familiale, même si une durée de travail réduite facilite la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Une étude de satisfaction a confirmé l'intérêt des parents, et surtout des mères de famille pour cette nouvelle réglementation: « les femmes ayant à charge un enfant de moins de 12 ans sembleraient, toutes choses égales par ailleurs, trouver plus de satisfaction à la RTT que les autres travailleurs interrogés... Les hommes avec enfants de moins de 12 ans sont 52% à déclarer passer plus de temps avec leurs enfants depuis la RTT et les femmes avec

⁸ « Les inégalités entre femmes et hommes: les facteurs de précarité » Milewski et alli Documentation française

enfants de moins de douze ans 63% ; les parents d'enfants de moins de 12 ans étant aussi 37% à déclarer que la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale s'est améliorée depuis la RTT...

Le sentiment d'amélioration est aussi lié aux modalités d'application de la RTT. Les salariés faisant état d'un sentiment global d'amélioration de leur condition de vie quotidienne (au travail et en-dehors) sont ceux qui ont bénéficié d'une demi-journée ou d'une journée à prendre régulièrement, ou de jours de congés supplémentaires. Les salariés dont le temps de travail est modulé font moins état d'une amélioration de leur conditions de vie et de travail. En effet, dans le cadre des accords de modulation, les périodes basses peuvent inclure des jours de RTT déterminés par l'employeur⁹ »

Ces différences d'appréciation pourraient guider des assouplissements prenant mieux en compte les besoins familiaux.

1.3 Des politiques en Europe d'organisation des congés parentaux orientés autant vers l'égalité professionnelle entre femmes et hommes que vers l'intérêt de l'enfant et ayant un relatif impact démographique.

1.3.1 Portée des congés parentaux au regard de l'égalité entre hommes et femmes

L'article de Antoine Math et Christèle Meilland, chercheurs à l'IRES, s'interroge sur la portée des congés parentaux « Les congés aux parents : contre l'égalité entre hommes et femmes ? » (IRES N°46 2004).

Il s'efforce de « comparer les congés quant à leur rôle différencié entre les femmes et les hommes. L'univers domestique constitue la principale pierre d'achoppement à l'égalité entre les genres, c'est là que se situe le véritable « épicerie de la domination masculine » (Bihr et Pfefferkorn 2000, 2002) ». Il prend en compte l'ensemble des droits à congé offerts aux parents : maternité, paternité, parentaux, enfants malades.

Il distingue :

- un premier groupe de législations a minima, offrant des congés courts et non rémunérés peu attractifs et destinés aux mères,
- un second groupe de congés longs et faiblement rémunérés, de ce fait à destination des mères et comportant des risques d'éloignement durable de l'emploi, dans lequel se situe la France,
- un modèle nordique de congé parental. Ce dernier offre aux parents un congé, partageable entre les deux parents, assez bien rémunéré sous la forme d'une compensation proportionnelle au salaire et durant une durée limitée (6 mois en Finlande, 8 mois au Danemark, durée qui s'ajoute à un congé de maternité d'environ 4 mois pour ces deux pays, un an en Norvège et un an et demi en Suède). Le congé de paternité proprement dit n'existe pas en tant que tel en Norvège, quand il est de 2 semaines au Danemark et en Suède et d'au moins 3 semaines en Finlande. En Suède et en Norvège, les congés sont conçus pour un usage plus égalitaire.

⁹ Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT Gilbert Cette, Nicolas Dromel et Dominique Méda Economie et statistique n°376-377, 2004

En Suède, comme a pu le constater la mission¹⁰, la durée d'allocation parentale de 480 jours se répartit ainsi :

- 240 jours pour chacun des parents, s'ils ont tous deux la garde de l'enfant, en large partie transférable à l'autre parent,*
- 60 jours dans ces 480 sont réservés à chacun des parents et non transférables, sauf en cas de famille monoparentale,*
- 390 de ces 480 jours sont indemnisés à 80% du salaire antérieur dans la limite d'un plafond revalorisé au 1^{er} juillet 2006, car estimé insuffisant jusque là pour contribuer à l'égalité entre homme et femme, les 90 jours restant étant indemnisés forfaitairement,*
- des jours d'allocation parentale peuvent être pris à compter du deuxième mois avant la date prévue de la naissance jusqu'au 8 ans de l'enfant,*
- il peut être utilisé de manière très souple par fraction de jour comprise entre 1 et 1/8ème pour les jours souhaités(y compris le samedi et le dimanche).*

En Norvège comme en Suède, une partie du congé parental rémunéré est non transférable : si le second parent, le père en fait, ne prend pas son quota, il le perd ainsi que la rémunération élevée qui l'accompagne.

En Norvège, 4 semaines sont ainsi réservées au père et 9 semaines à la mère sur un maximum de 52 semaines (soit un maximum de 39 semaines à partager) à prendre avant les trois ans de l'enfant.

Ces congés sont aussi conçus pour être pris simultanément, à temps partiel ou non.

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

La rémunération est élevée dans les deux pays. Elle est intégrale en Norvège et de 80% en Suède jusqu'à un plafond assez élevé dans les deux pays ; elle est dans ce dernier fréquemment complétée par des dispositifs conventionnels, notamment dans le secteur public et les grandes entreprises.

L'article se livre également à une analyse de l'utilisation des congés. Il constate le rôle central de la rémunération sur le recours aux congés, ce rôle étant encore plus patent pour les pères, le succès du congé de paternité étant lié à la compensation du salaire. Il en est de même pour les congés parentaux, leur rémunération en proportion du salaire constituent une condition nécessaire pour que les pères en prennent une partie comme on peut le constater dans les pays nordiques. La garantie d'une réintégration facilitée joue également un rôle. Le congé parental est une affaire quasi exclusive des femmes ; toutefois en Suède, en 2002, 40% des pères ont pris des congés parentaux pour une durée moyenne d'environ 27 jours, utilisant 16% des jours de congés parentaux. Des durées longues renforcent les risques de spécialisation et rendent plus difficiles le retour à l'emploi.

La réinsertion professionnelle, à l'issue du congé parental, n'est pas toujours aisée à l'issue de périodes au foyer longues, comme le permet le système français. Toutes les bénéficiaires de l'APE ou du CLCA ne bénéficient pas du congé parental du droit du travail. Les femmes qui ont interrompu leur activité reviennent généralement sur le marché du travail,

¹⁰ Voir Annexe IV Le système suédois de congé parental indemnisé

dès les trois ans de leur plus jeune enfant. « Peu qualifiées, elles connaissent alors un chômage élevé, mais qui n'est pas forcément plus important qu'avant la réforme de 1994. Le surcroît de difficultés qu'elles rencontrent pour leur réinsertion semble, à cet égard, davantage lié à leurs caractéristiques initiales, notamment à leur faible niveau de formation. Néanmoins, celles qui sont à nouveau en emploi occupent, à niveau de diplôme comparable, des postes moins qualifiées que celles qui sont restées actives. Elles ont également des conditions d'emploi moins favorables, avec davantage de temps partiels courts et « subis » et d'emplois à durée limitée »¹¹.

Dans chaque pays, interviennent d'autres éléments de contexte. Le travail féminin est en Suède en très grande majorité exercé dans le secteur public. Une politique volontariste visant à l'égalité entre les sexes et agissant sur les mentalités ou les représentations favorise, comme en Suède, certaines évolutions. L'insuffisance des modes de garde, la différenciation du travail et l'organisation familiale jouent également un rôle important.

La mission d'Inspection générale en Suède a toutefois conduit à relativiser le caractère fractionnable dans le temps du congé parental :

-la Suède n'a pas de congé maternité : il n'existe un congé de femmes enceintes que pour celles exerçant des travaux pénibles ou dangereux, ce qui reste relativement exceptionnel. Des jours de congé parental doivent donc le cas échéant, sauf si l'état de santé apprécié par un médecin salarié justifie vraiment un congé maladie, être utilisés avant la naissance et, en tout cas, dès celle-ci;

-la Suède n'offre pas de service de garde avant l'âge d'un an et la pratique est plutôt autour de 18 mois, un droit à mode de garde dans les 3 mois de la demande existant à compter de l'âge d'un an de l'enfant.

-Les 330 jours potentiels, rémunérés à 80% du salaire antérieur, du congé fractionnable de la mère sont donc généralement consommés avant la reprise du travail, ce qui limite fortement la portée de la possibilité de report jusqu'aux 8 ans de l'enfant. La part des congés parentaux avec compensation du revenu non encore utilisée est en mars 2004 de 11,5% pour les enfants dont l'âge est supérieur à 3 ans ; elle est de 5,5% pour ceux de plus de 8 ans ; on ignore si ce reliquat concerne essentiellement les droits réservés au second parent, ce qui paraît probable.

¹¹ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi Elisabeth Algava, Sophie Bressé Etudes et résultats DREES N° 399 mai 2005

1.3.2 Intérêt de l'enfant

Les études relatives à l'intérêt de l'enfant au regard de la durée de présence de ses parents sont rares. Le consensus est général sur la nécessité d'une disponibilité suffisante des parents. Mais la question est essentiellement abordée sur le plan matériel de la garde.

Toutefois se développe une réflexion sur la nécessité de parents plus disponibles, non seulement pour le jeune enfant, mais au-delà, sans toutefois que l'on dispose de travaux permettant d'approcher les besoins de l'enfant par tranche d'âges. L'environnement familial et extérieur (modes de travail, mode de garde ou d'accompagnement périscolaire) joue sans aucun doute un rôle important rendant difficile des évaluations de ce type. L'intensité de la relation affective, même réduite dans le temps, peut compenser par sa richesse un temps moindre.

Des études sur les besoins et l'intérêt des enfants mériteraient cependant d'être développées pour ne pas faire reposer les choix sur la seule loi du marché ou des intérêts des parents.

1.3.3 Préoccupation démographique

En Europe, trois groupes de pays peuvent actuellement être distingués selon leur taux de fécondité:

- fécondité basse, mais supérieure à 1,5, tout en étant inférieure au taux de remplacement des générations de 2,1 : Etats providence sociaux démocrates et libéraux ainsi que la France et les Pays-Bas,
- fécondité très basse entre 1,31 et 1,5 : Allemagne et quelques Etats post-socialistes,
- fécondité extrêmement basse : pays latins et quelques Etats post-socialistes.

La possibilité de concilier vie professionnelle et familiale paraît jouer un rôle croissant dans les facteurs favorisant la fécondité, les femmes acceptant de moins en moins de sacrifier la possibilité du maintien d'une activité professionnelle et les couples mesurant les contraintes que fait peser la charge d'enfants¹²¹³.

*

Une réflexion sur la place du congé parental et ses formes (cessation ou réduction d'activité) s'inscrit dans des perspectives qui doivent donc prendre en compte à la fois des intérêts collectifs (démographie, politiques de l'emploi, non discrimination entre les sexes...) et des aspirations individuelles (désir d'enfants, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle...). Elle est éminemment politique et s'est traduite dans des priorités différentes selon les majorités politiques et la situation du marché du travail.

L'élargissement du congé parental au deuxième, puis au premier enfant dans les années 1990 a abouti au retrait du marché du travail d'un nombre significatif de mères de

¹² Un double revenu est souvent devenu une nécessité pour s'assurer un niveau de vie correcte et s'assurer une protection minimale contre le risque de chômage.

¹³ Can parents afford to work ? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives by Herwig Immervill and David Barber OCDE 2005

famille avec la difficulté ultérieure pour celles-ci de reprendre l'activité professionnelle, malgré les garanties en principe offertes par le congé parental, pour celles qui en bénéficient et qui ne représentent qu'une partie des bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation ou du complément de libre choix d'activité.

La priorité mise désormais à la lutte contre les discriminations et à l'augmentation du taux d'emploi des femmes, sous l'impulsion en particulier de l'Union européenne, peut conduire à une évolution des méthodes de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, plus inspirée du modèle scandinave, sans toutefois négliger l'intérêt de l'enfant.

Enfin, le coût financier des diverses solutions au regard de leurs enjeux ne peut être négligé dans le contexte des finances publiques et sociales.

II - Les avantages et inconvénients des formes de congé parental fractionnable indemnisé

Le fractionnement du congé parental et de son indemnisation peut obéir à deux principales modalités, le fractionnement dans le temps ou entre les deux parents.

2.1 Le congé parental indemnisé fractionnable dans le temps

Le fractionnement dans le temps peut se faire selon des modalités plus souples dans le cadre temporel actuel qui concerne essentiellement les enfants jusqu'à leur troisième anniversaire. Il peut aussi viser la prise en compte d'enfants plus âgés, la limite d'âge prêtant alors à un choix délicat : six ans comme le CLCMG, huit ans comme la Suède pour le congé parental, douze ans ou plus si l'on veut viser la présence d'un parent auprès d'un adolescent. La modification de l'âge change la philosophie de l'actuel CLCA, conçu comme un élément du libre choix en matière de mode de garde du jeune enfant et s'inscrivant dans une optique qui s'attache à la cellule familiale, le critère étant l'âge du plus jeune enfant. L'ouverture jusqu'à un âge plus élevé génère presque nécessairement des coûts plus élevés, puisqu'à une prestation de mode de garde, sous forme de CLCA, de CLCMG ou de prise en charge dans une crèche s'ajouterait un congé parental d'accompagnement de l'enfant scolarisé. La déduction d'un crédit de congé parental, étendu dans le temps, des seules périodes de CLCA créerait une inégalité de droits par rapport au parent ayant bénéficié des autres prestations. Le rattachement du droit à congé parental au plus jeune enfant serait source de difficultés multiples liées à la reconstitution des familles, cela d'autant plus que l'âge d'ouverture de droit serait élevé. La simplicité conduirait alors selon le modèle de la Suède à un droit par enfant plus rationnel, mais plus coûteux.

2.1.1 Un fractionnement actuellement imparfaitement reconnu dans le cadre du système en vigueur

Au regard du Code du travail (article L 122-28-1), le salarié ayant au moins un an d'ancienneté, peut bénéficier d'un congé parental ou d'une activité à temps partiel. La durée initiale est d'un an au plus et est prolongeable deux fois pour prendre fin au plus tard au terme du 3^{ème} anniversaire de l'enfant. La rédaction actuelle est interprétée jusqu'à présent comme ne permettant pas un fractionnement, en faisant succéder par exemple une nouvelle période de congé ou de temps partiel à une reprise d'activité.

Une interprétation plus souple serait possible, même si elle soulèverait des questions pratiques, telles la durée minimale des périodes susceptibles d'être prises.

Au regard du code de la sécurité sociale, l'ancienne allocation parentale d'éducation ou le complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), versée pour un enfant de moins de trois ans à charge à partir de deux enfants et pour un seul enfant à charge pour une durée de six mois à partir du mois de naissance ou de la fin du congé de maternité ou paternité, peut être fractionnée par mois entier ; plus précisément, les parents d'au moins deux enfants peuvent sortir ou rentrer dans le dispositif de l'APE ou du CLCA, au cours des trois premières années de vie de leur benjamin, autant de fois qu'ils le souhaitent, ce fractionnement s'opérant par mois entiers ; pour les parents d'un seul enfant, il

deviendra possible, à compter du 1^{er} juillet 2006, de faire ces mêmes aller-retours dans la limite de la durée maximale de six mois. Le montant de prestation versé varie selon l'absence de tout travail et l'intensité du travail à temps partiel par la distinction de tranches (temps de travail ne dépassant pas 50% de la durée du travail fixée dans l'entreprise, temps de travail compris entre 50 et 80% de la durée du travail fixée dans l'entreprise). Le mécanisme est, toutefois, très loin de la souplesse du système suédois qui repose sur un compte par enfant permettant un fractionnement sur la base du jour ou de l'heure, moyennant un préavis.

En matière de prestations familiales, se pose, en outre, en cas de fractionnement entre parents : l'interprétation actuellement prédominante peut entraîner une interruption du droit d'au moins une mensualité, du fait de l'application traditionnelle des dates d'effet. Cela devrait être corrigé sur la base de la règle de continuité des prestations (article L552-1 du code de la sécurité sociale).

Le fractionnement dans le temps doit pouvoir s'articuler avec une souplesse suffisante au niveau des modes de garde en ce qui concerne les jeunes enfants. . En principe, la mise en place de structures multi-accueil dans les crèches grâce à la prestation sociale unique, généralisée par la CNAF en 2005, y répond ; l'accueil par une assistante maternelle peut être plus difficile pour des périodes fractionnées.

2.1.2 La création d'une formule de crédit de congés fractionnable dans le temps présente des avantages et des inconvénients

2.1.2.1 Des avantages

Un crédit de congé parental fractionnable offrirait une grande souplesse pour le salarié qui pourrait choisir les périodes d'utilisation de ce congé ainsi que son articulation avec le temps de travail, selon des modalités susceptibles de se situer, soit dans le cadre d'un temps plein assoupli, soit dans le cadre du temps partiel, soit dans le cadre d'une suspension temporaire du contrat de travail.

L'intérêt d'un congé indemnisé plus aisément fractionnable serait réel dans les premières années de l'enfant, permettant de mieux faire face aux difficultés des modes de garde et de santé de l'enfant. Il apparaît toutefois plus réduit au fur et à mesure que l'enfant vieillit. Le modèle suédois du report possible jusqu'aux huit ans de l'enfant s'est révélé en pratique largement illusoire.

2.1.2.2 Des inconvénients

Un crédit de congé parental fractionnable comporte également des inconvénients à bien peser.

1) Pour les entreprises

Les employeurs verront compliquer leur gestion du personnel, particulièrement dans les petites entreprises, et devront gérer un surcroît d'aléas qui peut être atténué par des formules de préavis.

La gestion d'un crédit de congé parental à travers le temps n'est pas évidente : elle oblige à mettre en place un nouveau compte épargne temps qu'il conviendra de tenir. Elle soulève la question de la transmission de cette épargne-temps en cas de changement d'entreprise, rien ne justifiant qu'elle soit transformée en élément financier, comme l'épargne-temps ordinaire.

2) Pour les caisses l'indemnisant

Les caisses devront organiser un compte de crédit d'allocation gérable dans le temps, ce qui exigera des réorganisations importantes des systèmes de gestion informatique. Toutefois, l'allocation journalière de présence parentale peut être l'occasion d'expérimenter de telles techniques, dont l'ampleur serait nettement supérieure en cas de congé parental fractionnable.

Des problèmes de gestion du droit se poseront dans des familles de composition variable et évolutive. Le droit est aujourd'hui attaché au foyer. N'aura-t-il pas à être attaché à l'enfant pour être gérable, ce qui modifierait sensiblement le droit français des prestations familiales et le mode de gestion des allocations actuelles ?

3) Pour le salarié

Les parents, et en particulier les mères, risqueront de se voir demander, en cas de changement d'emploi, leur crédit de congé parental restant à courir et d'être de ce fait, s'ils leur restent du congé parental non consommé, écartés du marché du travail par des employeurs qui n'embaucheront pas en priorité des salariés ayant des réserves de congé.

La prise de tels congés pourra aussi être considérée par l'employeur comme un handicap pour le développement professionnel qui pénalisera la carrière des titulaires de ces droits.

L'intérêt de telles possibilités de congé sera enfin fonction de leur mode de rémunération. Si l'indemnisation reste forfaitaire, elle risque d'être faiblement attractive, sauf pour les salariés les moins qualifiés. Si elle devenait, comme en Scandinavie, proportionnelle à la rémunération et s'accompagnait d'un maintien suffisant des droits à retraite, l'intérêt serait plus grand, et pourrait faciliter leur prise par les hommes, atténuant les risques culturels de pénalisation de la main d'œuvre féminine.

2.1.2.3 Un coût qui peut être plus ou moins élevé selon la formule retenue

Au niveau des entreprises, le coût est normalement réduit. Il convient de prendre en compte une gestion plus complexe du temps de travail, surtout dans les PME, mais la satisfaction qui peut en résulter pour les salariés peut largement en terme de productivité compenser les inconvénients, dès lors qu'un délai de préavis réaliste est fixé.

Au niveau de la collectivité, le coût dépend des modalités du dispositif (le congé peut être indemnisé ou non et selon des modalités très variables). Il a été étudié en matière de prestations familiales pour deux dispositifs de prise en charge financière par les seules caisses d'allocations familiales : une extension des règles actuelles jusqu'aux six ans de l'enfant et la création d'un nouveau droit plus indépendant.

-Hypothèse 1 : une extension de l'utilisation de l'allocation (CLCA) en relation avec le congé parental actuel, permettant d'utiliser le droit de tirage initial jusqu'aux six ans de l'enfant au lieu des trois ans, selon les mêmes conditions.

Sans prendre en compte tous les effets de comportement, cette hypothèse relativement restrictive dans ces conditions (Annexe III Réforme 1 Hypothèse 1), exigeant la prise d'une partie de ce congé dans la période de droit actuelle, aurait un coût estimé à 636 millions d'euros, si le reliquat était pris à taux plein, et de 366 millions d'euros, si l'on liait, au-delà des trois ans de l'enfant, l'indemnisation à une activité à temps partiel. Ce coût ne prend toutefois pas en compte des effets certains comme un accroissement des aides en matière de mode de garde que susciterait un accroissement du recours au mode de garde afin d'utiliser une partie du congé parental au-delà des trois ans de l'enfant. Il ne prend pas en compte non plus le fait que tout le reliquat ne serait pas nécessairement consommé.

-Hypothèse 2 : la création d'un nouveau droit indépendant des conditions du congé parental initial actuel sous forme d'un crédit de congé parental de six mois pour le premier enfant et de 32 mois pour les autres enfants jusqu'aux douze ans de l'enfant.

Le coût net d'une telle réforme (Annexe III Réforme 1 Hypothèse 2), après déduction des dépenses actuelles liées à ce droit, pourrait atteindre de l'ordre de 5 270 millions d'euros avec un recours de 100% au taux plein et de 1 867 millions d'euros pour une utilisation à taux partiel par tous les parents. Ce coût ne prend pas, plus que le premier, les effets de comportement sur les modes de garde. Pour atténuer ces coûts, on pourrait envisager de déduire des droits les avantages accordés en matière de mode de garde. Toutefois, ceux-ci sont très divers et non nécessairement connus des CAF qui ignorent notamment le montant individuel des avantages des allocataires ayant accès aux équipements collectifs de garde, financés par les prestations de service de l'action sociale de la branche des prestations familiales.

Par ailleurs, les chiffrages ne prennent pas en compte les surcoûts éventuels à envisager au niveau d'une compensation éventuelle des droits à retraite.

2.2 Le congé parental fractionnable entre les parents

2.2.1 *Une possibilité existante, mais qui rencontre des limites*

Actuellement, le congé parental et l'allocation correspondante sont ouverts aux deux parents.

Toutefois, il n'y a pas d'incitation à le partager, en l'absence d'un système à la scandinave réservant une partie du congé parental ou de l'allocation correspondante à l'un des parents.

2.2.1.1 *Des limites juridiques*

Il n'y a pas actuellement de limites juridiques au regard du droit du travail.

Au regard des prestations familiales, il ne peut être versé plus qu'une allocation pleine par famille allocataire. Le droit est global pour les deux parents et non individualisé pour chacun d'eux.

2.2.1.2 Des limites psychosociologiques

Les traditions culturelles et les écarts de rémunération entre hommes et femmes qui conduisent le plus souvent à une rémunération du père supérieure à celle de la mère favorisent la prise d'un congé parental par la mère.

2.2.2 Le succès de mesures prises dans certains pays

Un fractionnement entre parents a été obtenu essentiellement dans des pays, où d'une part l'indemnisation n'est pas forfaitaire, mais en proportion de la rémunération du parent, et d'autre part où une période du congé est réservée au second conjoint et non transférable sur l'autre conjoint.

La part des pères reste toutefois encore relativement modeste, les pères prenant en 2004 en Suède moins de 20% des jours rémunérés de congé parental (par rapport à 10% en 1998).

2.2.3 Des possibilités de transposition selon plusieurs scénarios

Un fractionnement entre les parents peut être envisagé.

A l'exemple des pays scandinaves, une partie de cette durée serait réservée au second parent s'il y en a un.

1) Cette durée réservée peut être plus ou moins importante. Deux hypothèses peuvent être suggérées :

Hypothèse A : Une période de deux mois sur la durée totale est réservée à chacun des parents, selon le modèle suédois.

Pour un taux de recours équivalent au taux actuel des mères, la masse potentielle financière qui serait affectée à l'utilisation par les pères de deux mois de prestation serait de 139 millions d'euros. S'ils consommaient tous les droits potentiels, le coût net de la mesure serait de 14,2 millions d'euros. Si les deux mois s'imputaient sur la période actuelle de droits et que les pères avaient un recours moindre que les mères, il en résulterait une économie, fonction du moindre taux de recours. Ainsi, s'ils maintenaient au cours de ces mois une activité professionnelle comprise entre 50 et 80%, l'économie induite par la mesure serait de 45 millions d'euros.

Si les deux mois des pères s'ajoutaient à la durée actuelle, le coût serait, à même comportement que les mères de 138 millions et, en cas de maintien d'une activité à taux partiel de 79 millions d'euros.

Hypothèse B : Une période de six mois est réservée à chacun des parents sur les trois ans.

Pour un taux de recours équivalent au taux actuel des mères, la masse potentielle serait de 433 millions d'euros. Si les pères consommaient tous leurs droits potentiels, le coût net serait de 43 millions d'euros. Si les six mois s'imputaient sur la période actuelle de droits et que les pères avaient un moindre recours que les mères, il en résulterait une économie, fonction du moindre taux de recours. Ainsi, s'ils maintenaient une activité professionnelle, similaire à celle susmentionnée, l'économie induite par la mesure serait de 141 millions d'euros.

Si les six mois des pères s'ajoutaient à la durée actuelle, le coût serait à même comportement que les mères de 366 millions d'euros et, en cas de maintien d'une activité à taux partiel, de 238 millions d'euros.

2) Cette durée réservée devrait logiquement s'imputer sur la durée actuelle. Il en résulterait donc probablement une économie, le second parent ne l'utilisant pas systématiquement ou totalement. Il est néanmoins possible de prolonger la durée actuelle d'une partie de la période réservée au père, en recherchant la neutralité financière, ce qui reste délicat à déterminer compte tenu de la difficulté de cerner les comportements du second parent qui peuvent varier selon la durée réservée, sa rémunération et les compléments collectifs éventuels dans une telle situation, la sécurité de l'emploi dont il bénéficie.

SYNTHESE DES CHIFFRAGES DES HYPOTHESES DE REFORME
Réforme 1 Extension de l'allocation de congé parental (CLCA) dans le temps Hypothèse 1 Extension du congé parental jusqu'aux six ans de l'enfant dans les conditions actuelles d'ouverture de droit Surcoût pour une allocation à taux plein : 636 millions d'euros Surcoût pour une allocation à taux partiel : 366 millions d'euros Hypothèse 2 Création d'un crédit de congé parental de 6 mois pour le premier enfant et de 32 mois pour les autres enfants utilisable jusqu'aux douze ans de l'enfant Surcoût pour une allocation à taux plein : 5 270 millions d'euros Surcoût pour une allocation à taux partiel : 1 867 millions d'euros
Réforme 2 Partage de l'allocation de congé parental (CLCA) entre les parents Hypothèse A Période de 2 mois réservée au second parent pour les parents d'au moins deux enfants A l'intérieur de la durée actuelle : économie probable Au-delà : surcoût de 79 à 139 millions Hypothèse B Période de 6 mois réservée au second parent pour les parents d'au moins deux enfants A l'intérieur de la durée actuelle : économie accentuée Au-delà : surcoût de 238 à 366 millions d'euros
Les hypothèses de réforme suivantes ont été chiffrées pour avoir un ordre de grandeur de gages éventuels de financement, mais n'ont pas fait l'objet de réflexions dans le cadre du présent rapport.
Réforme 3 Limiter le CLCA aux six premiers mois de l'enfant de rang 1 et au 1 an de celui de rang 2 Economie enfant de rang 1 : 33 millions d'euros Economie enfant de rang 2 : 1 100 millions d'euros
Réforme 4 Limiter le CLCA à l'allocation à taux partiel pour le rang 2 à compter du mois où le plus jeune enfant atteint son premier anniversaire Economie : 196 millions
Réforme 5 Limiter le CLCA à l'allocation à taux partiel pour les enfants de rang 1 et 2 Economie enfant de rang 1 : 23,4 millions d'euros Economie enfant de rang 2 : 261 millions d'euros

Voir l'annexe III sur les chiffrages pour approfondir ce tableau de synthèse

III - Propositions

Le présent rapport n'a pas pour but de proposer une réforme d'ensemble des aides à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. L'examen des modèles étrangers montre des approches culturelles sensiblement variables qui doivent conduire à une appréciation nuancée des prestations sociales offertes et des avantages du droit du travail, tenant compte de la conception d'ensemble des dispositifs.

Par exemple, l'approche suédoise considère la naissance comme un phénomène naturel, qui n'implique pas nécessairement un arrêt de travail préalable (il n'y a pas de congé de maternité, sauf un, préalable à la naissance et exceptionnel pour les femmes enceintes exerçant des emplois physiquement pénibles ou dangereux), ni une forte médicalisation ; en revanche, elle considère que le jeune enfant requière une plus grande présence au foyer de l'un des parents et donc une moindre activité professionnelle : il doit notamment être gardé jusqu'à l'âge d'un an par l'un de ses parents, en l'absence de modes de garde organisés avant cet âge ; à cette fin est assuré pour un peu plus d'un an (390 jours) un congé parental rémunéré par la sécurité sociale à un niveau d'au moins 80% du revenu professionnel antérieur dans la limite d'un plafond ; cette période peut être prolongée de 90 jours par une rémunération du congé parental sur la base d'une allocation forfaitaire ; la possibilité d'utiliser, au-delà des trois ans de l'enfant, les souplesses d'un congé parental fractionnable ouvert juridiquement jusqu'aux 8 ans de l'enfant est très peu utilisée, le crédit de congé parental fractionnable étant largement utilisé dans la période initiale en l'absence de mode de garde ; le partage du congé parental entre parents est plus accentué qu'en France, en raison en particulier, d'une affectation de 60 jours du congé au second parent, sauf pour les familles monoparentales, mais il reste de manière très prédominante utilisé par les mères, malgré un mode de rémunération plus neutre. Un droit à mode de garde de l'enfant est garanti à compter de l'âge de un an ; il doit être proposé aux parents par les municipalités dans un délai de trois mois à compter de leur demande. Enfin, dans la plupart des familles, un des parents au moins utilise le droit à ne travailler que 75% de la durée légale du travail jusqu'au 8 ans de l'enfant.

Tout en relativisant les modèles étrangers, il n'est pas interdit de s'en inspirer pour suggérer certaines améliorations du dispositif français, -tant en matière de prestations familiales que sur le plan du droit du travail et du soutien au retour à l'emploi-, pour améliorer la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

3.1 Propositions en matière de prestations familiales

En matière de prestations familiales, des améliorations peuvent être envisagées pour le fractionnement de l'indemnisation du congé parental. Il convient toutefois de prendre en compte les nombreuses réformes qui viennent déjà d'intervenir dans ce domaine avec la création de la PAJE en 2004, dont la montée en charge ne se terminera qu'en fin d'année 2006 et la création en 2006 du COLCA et de l'allocation journalière de présence parentale.

Les contraintes pesant sur les finances sociales interdisent, en outre, dans l'immédiat de nouvelles dépenses importantes.

3.1.1 Une extension de la possibilité d'utiliser l'allocation de complément de libre activité sous une forme à temps partiel jusqu'aux six ans de l'enfant

Une extension dans le temps de la possibilité d'indemnisation du congé parental ne peut qu'être favorable à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, sous réserve qu'elle corresponde bien à l'intérêt de l'enfant.

Ses inconvénients (coût et répercussion sur la gestion de l'entreprise et l'emploi des parents) conduisent toutefois à limiter une telle extension, qui, si elle était décidée, ne devrait l'être que progressivement par tranche d'âge, afin de bien cerner son impact.

Il serait donc envisageable d'étudier l'extension, dans une première phase jusqu'à six ans, de l'utilisation des droits à congé parental, ouverts selon les règles actuelles dans les trois premières années et non consommés au cours de cette période. L'utilisation pourrait en être limitée à une utilisation dans le cadre d'une allocation correspondant à une activité à temps partiel, un congé parental à temps partiel pouvant être ouvert parallèlement jusqu'aux 6 ans de l'enfant.

Le coût d'une telle réforme, même ainsi limitée dans sa portée, risque néanmoins de ne pas être négligeable, comme le montrent les chiffrages présentés. Des redéploiements financiers et sociaux peuvent éventuellement être envisagés, en introduisant des limites de durée réduites pour le CLCA ou en le limitant à un CLCA à taux partiel à partir d'un certain âge de l'enfant (voir synthèse des chiffrages et annexe III réformes 3 à 5 dont le contenu n'a pas été approfondi dans le présent rapport).

3.1.2 Un fractionnement entre les deux parents favorisant un meilleur partage des tâches parentales

Dans une première phase, deux mois, à l'intérieur du congé actuel, pourraient être réservés au second parent pour les familles d'au moins deux enfants.

Cette mesure est financièrement réalisable et peut même générer une petite économie, liée à des effets de comportements.

3.1.3 Un assouplissement des modalités de prise des jours de congé parental

Une étude relative à l'assouplissement des modalités de prise de jours de congé parental pourrait être entreprise. Elle peut soit permettre des adaptations simples dans le cadre actuel (voir 2.2.1), soit exiger des réformes plus profondes, à l'exemple des modalités suédoises.

Elle supposerait à la fois un assouplissement des règles actuelles et un perfectionnement du dispositif de gestion informatique des caisses d'allocations familiales. Sur ce dernier point, la mise en place de l'allocation journalière de présence parentale-effective depuis le 1^{er} mai 2006-, pourrait permettre d'expérimenter les contraintes et difficultés d'une gestion souple qui, dans ce premier cas ne concerneraient qu'un nombre limité d'enfants.

La création de comptes de crédit de congé parental, d'une part dans les organismes débiteurs de prestations familiales, d'autre part dans les entreprises, soulève aussi la question du rattachement des jours à la famille, à l'enfant ou/et à chacun des parents.

De tels points sont à expertiser et, en matière de prestations familiales, risquent d'exiger des évolutions législatives, simplificatrices des règles, mais aussi génératrices de coûts.

3.2 Propositions en matière de droit du travail

3.2.1 *Les formes envisageables : temps partiel, formule 35 heures, insertion professionnelle après congé parental, période sabbatique...*

Les dispositifs existants, analysés en 1.2, sont loin d'être négligeables. Ils mériteraient, toutefois, d'être complétés, tout en veillant à ce que de nouveaux dispositifs soient bien compris et ne dissuadent pas les employeurs de recruter des parents de jeunes enfants. Une mise en œuvre progressive, de préférence dans le cadre d'accords collectifs, pourrait permettre de se rapprocher des objectifs suivants :

- 1) Ouvrir un droit à un travail à temps partiel, représentant 75% de la durée normale du travail, aux parents d'enfants de moins de huit ans. Ce temps partiel pourrait être pris sous des formes négociables : durée quotidienne du travail, demi-journées hebdomadaires, jours liés aux vacances scolaires.
- 2) Etendre la durée du congé parental à temps partiel prévu à l'article L 122-8-1 du Code du travail jusqu'au 6^{ème} anniversaire de l'enfant : ce pourrait être, soit le corollaire d'une extension de l'allocation, soit une mesure autonome non assortie d'une extension de l'allocation.
- 3) Ouvrir aux parents en charge d'enfants de moins de huit ans une formule d'option pour conciliation de la vie professionnelle et familiale au regard des 35 heures entre les 35 heures hebdomadaires ou des jours de RTT.
- 4) Autres possibilités : améliorer l'information sur la possibilité de congé sabbatique.

Ces mesures seraient mises en œuvre, soit dans le cadre du Code du travail, soit dans le cadre d'aménagements du code du travail permettant d'en renvoyer les modalités à des accords collectifs, soit par des incitations à négocier des avantages complémentaires de ce type. Il serait souhaitable de favoriser l'adoption de ces mesures dans le cadre de la négociation collective, y compris d'accords d'entreprise, avant une éventuelle généralisation.

3.2.2 *Les méthodes de mise en œuvre : accords collectifs, négociation annuelle, clauses obligatoires*

Outre les mesures susmentionnées, afin de favoriser des initiatives en matière de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle dans le cadre d'accords collectifs négociés par les partenaires sociaux, des adaptations du code du travail pourraient être

décidées en concertation avec eux. Il pourrait notamment être envisagé, sans alourdir excessivement le code du travail, les compléments suivants:

1) Négociation annuelle obligatoire

Ajouter au 5^{ème} alinéa de l'article L 132-27, après les mots : « Les mesures permettant d'atteindre les objectifs visés à l'alinéa précédent, » notamment par une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, »,

2) Clauses des conventions de branche

Ajouter à l'article L 133-5 du Code du travail relatif aux clauses des conventions de branche, conclues au niveau national, un alinéa relatif aux conditions de conciliation de la vie professionnelle et familiale

3.3 *Propositions en matière de soutien au retour à l'emploi*

Le congé parental suspend le contrat de travail ; à l'issue de ce dernier, le salarié retrouve son précédent poste ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. (article L 122-28-3 du code du travail).

Mais tous les bénéficiaires du CLCA ne bénéficient pas du congé parental et, même parmi ces derniers, se posent en pratique des questions de reclassement professionnel.

Il conviendrait donc de s'interroger sur l'utilité ou non de compléter les dispositifs existants d'une part du côté du CLCA, d'autre part dans le cadre de la réinsertion professionnelle et des contrats aidés.

Le CLCA prévoit que s'il reprend une activité à temps plein ou à temps partiel entre le 18^{ème} mois et le 29^{ème} mois de l'enfant, l'allocataire bénéficie du maintien du complément de libre choix d'activité pendant 2 mois. La période de référence ne pourrait être quelque peu étendue.

Le demandeur d'emploi bénéficie du dispositif général d'accompagnement de l'Agence nationale pour l'emploi ainsi que des formes de contrats aidés¹⁴.

Il pourrait être utile d'améliorer le dispositif par la mise au point d'un système coordonné entre les organismes débiteurs de prestations familiales et l'ANPE, favorisant la bonne sortie vers l'emploi du CLCA. Des liaisons précoces entre les services des CAF, l'allocataire souhaitant retrouver un emploi et l'agence locale de l'emploi pourraient être organisées.

¹⁴ Dans ce cadre existe, en particulier, une aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF), destinée à faciliter la garde d'enfants en cas de reprise d'activité ou de formation pour les femmes à la recherche d'un emploi, inscrites à l'ANPE et non indemnisées par l'assurance chômage, bénéficiaires de minima sociaux, ayant un enfant de moins de six ans dont elles assuraient la garde ; elle est versée par l'ANPE et s'élève à un montant de 305 euros lorsque l'enfant est scolarisé et à 460 euros, lorsqu'au moins l'un d'eux ne l'est pas.

Conclusion

La mise en place d'un congé parental fractionnable, pour partie rémunéré, combinant un crédit de congé parental et un crédit d'allocations parentales, est une idée séduisante.

Néanmoins, elle se heurte à de sérieux inconvénients du fait de la culture du temps de travail et de l'état des finances sociales.

Il convient donc de rester prudent et de procéder par étapes et aménagements de l'existant, avant de mettre en œuvre, le cas échéant, des réformes plus amples qui devront être précédées des études nécessaires¹⁵, notamment au regard des besoins effectifs des enfants, des parents et de la gestion des ressources humaines au sein des entreprises.

Des expérimentations pourraient être lancées avec le concours de ces dernières, notamment dans le cadre de l'utilisation des avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier pour des actions en faveur des familles¹⁶.

Il n'en reste pas moins qu'il est d'ores et déjà possible d'engager certaines mesures, comme un meilleur fractionnement entre les parents, pour inciter les pères à prendre une partie des congés parentaux, et l'assouplissement du temps de travail au profit des parents de jeunes enfants dans le cadre du temps partiel, du congé parental ou des trente cinq heures, après une concertation avec les partenaires sociaux.

Michel LAROQUE

¹⁵ Voir par exemple les solutions préconisées en matière de congé parental dans « *Comment augmenter les taux d'emploi féminin ?* » Méda Dominique Centres d'études de l'emploi Connaissances de l'emploi N°27 mars 2006.

¹⁶ Certains interlocuteurs ont suggéré la mise en place d'un **label** « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle » qui pourrait, après certification, être délivré aux entreprises, se conformant à certaines normes.

Liste des préconisations

Liste des préconisations	Direction compétente
Propositions en matière de prestations familiales	
N° 1 Approfondir une mesure d'extension de l'utilisation du CLCA pour activité à temps partiel jusqu'aux six ans de l'enfant dans les conditions actuellement en vigueur, si son impact financier la rend possible;	Direction de la sécurité sociale
N° 2 Envisager un fractionnement minimal entre parents, en réservant au second parent une période de deux mois sur le congé indemnisé jusqu'aux trois ans (ou six ans si la proposition n°1 était adoptée) de l'enfant pour les familles d'au moins deux enfants;	Direction de la sécurité sociale
N° 3 Etudier un assouplissement des modalités de prise du congé permettant dans le cadre de la durée maintenue ou retenue d'atténuer les rigidités actuelles, avec les organismes débiteurs de prestations familiales et avec les partenaires sociaux, notamment les dirigeants d'entreprises.	Direction de la sécurité sociale et direction des relations du travail
Propositions en matière de droit du travail,	
après concertation avec les partenaires sociaux envisager des mesures susceptibles d'être précisées, soit dans le code du travail, soit dans des accords collectifs, le cas échéant guidés par le code du travail :	
N° 4-un droit à temps partiel (75% de la durée normale du travail) pourrait être ouvert aux parents d'enfants de moins de huit ans ;	
N° 5-le droit à une réduction du temps de travail au titre du congé parental pourrait être étendu jusqu'au 6 ^{ème} anniversaire de l'enfant ;	Direction des relations du travail
N°6-une formule d'option au regard des 35 heures pour conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle pour les parents d'enfants de moins de 8 ans pourrait être ouverte entre les 35 heures hebdomadaires ou des jours de congés RTT ;	Direction des relations du travail
N°7-la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devrait être spécifiée comme objectif de la négociation annuelle obligatoire et clause des conventions de branche.	Direction des relations du travail
Propositions en matière de soutien au retour à l'emploi,	
N° 8 Mettre en place un système mieux coordonné entre les CAF et l'ANPE pour les allocataires, souhaitant retrouver un emploi et ne bénéficiant pas du retour garanti par le congé parental.	Direction des relations du travail
Propositions d'ensemble	
N° 9 Développer des études et expérimentations.	Direction générale de l'action sociale, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, CNAF, ANPE Ensemble des directions, organismes et partenaires sociaux

ANNEXES

Liste des Annexes

Annexe I	Lettre de mission
Annexe II	Principales personnes rencontrées
Annexe III	Les chiffrages
Annexe IV	Le système suédois
Annexe V	Table des sigles

Annexe I -Lettre de mission

D. 1714

Paris, le

27
02 FEV. 2006

Note

**pour Mme la chef du service
de l'Inspection générale des affaires sociales**

Le Parlement a adopté, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, la mise en œuvre du complément optionnel du libre choix d'activité (COLCA). Cette nouvelle prestation familiale a pour objet d'indemniser à hauteur de 750 €/mois le parent qui s'arrêterait de travailler jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. Elle sera ouverte aux parents ayant trois enfants et cessant totalement leur activité professionnelle.

Cette mesure complète le dispositif mis en œuvre depuis 2002 : il s'agit de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. En revalorisant l'allocation, ce nouveau complément permet de réduire la perte de revenus encourue par les parents qui interrompent leur activité. Surtout, la limitation de la durée du congé à un an permet d'offrir un véritable choix aux parents de cesser ou de poursuivre leur activité professionnelle, sans que la durée du congé ait des conséquences trop négatives sur leur carrière. Il s'agit également de favoriser le taux d'activité féminin puisqu'aujourd'hui, plus de 40% des femmes qui prennent le complément de libre choix d'activité au rang 3 n'ont pas d'emploi. Le COLCA évitera ainsi que les femmes les moins qualifiées ou en situation professionnelle fragile soient entraînées durablement dans l'inactivité.

Lors des discussions parlementaires du projet de loi relatif à l'égalité salariale, de nombreux parlementaires se sont exprimés en faveur de plus de souplesse dans la mise en œuvre de ce congé, en proposant notamment qu'il puisse être fractionné. Cette orientation semble en première analyse aller dans le sens de la politique poursuivie par le Gouvernement : éviter l'exclusion durable du marché de l'emploi tout en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Nous souhaitons donc qu'une mission de l'IGAS puisse analyser en détail les caractéristiques qui pourraient être celles d'un congé parental fractionnable : quelle souplesse introduire pour répondre aux besoins des parents sans pénaliser leur activité professionnelle ? Quelle durée est-il envisageable de donner au "crédit temps" ainsi reconnu aux parents ? Sur quelle période maximale peut-il être fractionné ? Quelles conditions d'emploi imposer ? Quelle rémunération offrir ? La mission veillera en particulier à analyser l'ensemble du dispositif sous l'angle du soutien à l'emploi, à court et à moyen terme. Vous indiquerez aussi les difficultés pratiques que ce dispositif peut faire naître et la manière de les surmonter.

.../...

Dans ce cadre, la mission proposera des mesures qui permettraient d'inciter les pères à prendre le congé parental plus souvent qu'ils ne le font aujourd'hui.

La mission effectuera les comparaisons internationales qui lui paraîtront les plus pertinentes au regard des objectifs fixés par le Gouvernement. Elle examinera en particulier l'opportunité et la faisabilité de la mise en œuvre d'un congé parental fractionné, tel qu'il existe en Suède.

Elle fera également des recommandations quant à la manière d'introduire progressivement ce nouveau dispositif vis-à-vis des différents rangs d'enfants, sans créer de discontinuité par rapport aux mesures existantes.

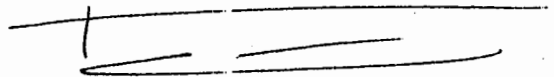
Enfin, la mission s'attachera à chiffrer le coût pour les finances publiques des solutions qu'elle sera amenée à analyser. Elle proposera des modalités de financement correspondantes.

Pour ce faire, la mission pourra s'appuyer sur les services de la CNAF ainsi que sur les directions de notre ministère, notamment la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS).

Je vous saurais ~~gré~~ de bien vouloir me remettre vos premières conclusions avant l'été et votre rapport ~~d'ici~~ mai 2006.



Philippe BAS



Xavier BERTAND

Annexe II – Principales personnes rencontrées ou contactées.

Ministère de la santé et des affaires sociales :

Mme Jessica Lofvenholm

Délégation interministérielle à la famille

M. de Legge

Direction de la sécurité sociale

Mme Pascale Romenteau, sous-directrice

M. Jean-Benoit Dujol, Chef de bureau

Direction générale de l'action sociale

Mme Florence Lianos, sous directrice

Direction des relations du travail

M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail

Mme Laurence Vagnier, sous-directrice,

Mme Annie Guyader, chef de bureau

Mme Emmanuelle Prouet

M. Pascal Florentin

M. Gaspard Gantzer, chef de bureau

M. Guy Vignal

DREES

Mme Hélène Michaudon

DARES

Mme Catherine Bloch-London

IGAS

M. Eric Aubry, Inspecteur général

Mme Brigitte Grésy, Inspectrice générale

Mme Annie Fouquet, inspectrice générale

Centre d'études pour l'emploi

Mme Dominique Méda

Caisse nationale des allocations familiales

M. Philippe Georges, directeur

M. Frédéric Marinacce, Directeur des prestations

M. Arnaud Rozan, Sous-directeur des prestations

M. de Chalup, Direction des prestations

Mme Florence Thibault, Direction des statistiques et de la recherche

SUEDE

M. Alain Lefebvre, conseiller social pour la Scandinavie
Mme Monika Biese, assistante du conseiller social

Agence nationale de la sécurité sociale :

Mme Carin Wolf et M. Niklas Lofgren

Bureau local de sécurité sociale (Stockholm) :

Mme Jenny Forslund et Mme Cecilia Borger

Confédération syndicale LO :

Mme Aga Forssell

Mairie de Stockholm :

M. Pontus Sjostrand, directeur adjoint des ressources humaines

Banque SEB :

Mme Mai-Britt Hermannsson, responsable des ressources humaines

Annexe III - chiffrages

Paris, le 5 juillet 2006

44 / DSPA

Emettrice : Magda TOMASINI
Rédactrice : Florence THIBAUT
Destinataire : Michel LAROQUE (IGAS)



Département des
Statistiques, des
Prévisions et des
Analyses

Copie : Arnaud ROZAN, Aymeric DE CHALUP
Objet : **Coût du fractionnement du Complément libre choix d'activité sur
une période de droit prolongé – un rapprochement de la situation en Suède**

Réforme n°1 – Mise en place d'un droit de tirage pour une allocation de cessation totale ou partielle d'activité dont la durée serait de 32 mois par enfant à partir du deuxième enfant ou de 6 mois pour le premier enfant

Le principe de cette réforme est d'autoriser les parents ayant consommé le *Complément de libre choix d'activité* (CLCA) durant moins 32 mois – pour les naissances de rang 2 et plus – ou durant moins de 6 mois pour les naissances de rang 1, à disposer du reliquat jusqu'à une limite d'âge supérieure à celle en vigueur actuellement. Ceci revient à créer un droit de tirage de 32 mois de CLCA pour les enfants de rang 2 et plus et de 6 mois pour les enfants de rang 1.

Deux hypothèses sont ensuite envisagées.

- Hypothèse n°1 : le droit de tirage est conditionné à son utilisation partielle durant la période couverte par l'actuel CLCA c'est-à-dire dans les 6 mois suivants le congé maternité (y compris congés conventionnels) ou la naissance de l'enfant de rang 1 et dans les trois premières années de l'enfant pour les naissances de rang supérieur.
- Hypothèse n°2 : le droit de tirage est ouvert sans condition d'utilisation partielle durant la période de droit actuelle.

Quelques éléments généraux sont à considérer pour discuter de cette réforme.

Des éléments législatifs à préciser

- Il est important de savoir si le droit serait attaché à l'enfant ou à la famille. En effet, dans le premier cas, une famille de trois enfants aurait un droit de tirage potentiel de 70 mois (6 + 32 + 32). Dans le second cas, c'est la taille de la famille au moment de la demande d'utilisation d'une partie du reliquat qui déterminerait le nombre de mois d'allocation de cessation d'activité ouverts. Dans les présents chiffres, **nous avons considéré que le droit était attribué à l'enfant.**
- Il est également important de penser au **partage entre les deux parents de ce droit**. Outre, l'éventualité d'en réserver quelques mois à chaque parent, se pose la question de l'utilisation de cette prestation en cas de séparation des deux parents. Attribuerait-on 16 mois au père et à la mère ? Envisagerait-on des cessions du droit de l'un des parents à l'autre ? En Suède, par exemple, chaque parent dispose de 240 jours d'allocation parentale mais peut en transférer 180 à l'autre parent. Il reste 60 jours réservés exclusivement à chaque parent (Marc et Zajdela, 2005¹⁷).
- En outre, il convient de définir la situation à partir de laquelle les conditions d'activité antérieures seraient calculées. Dans la mesure où les périodes de chômage sont prises en compte pour le calcul de ces conditions au rang supérieur à 1 et dans la mesure où la probabilité de connaître deux années d'emploi consécutives augmente à mesure que la durée d'activité se prolonge pour les enfants de rang 1, le public des bénéficiaires potentiels du CLCA augmenterait continuellement si l'on considérait les conditions d'activité non pas au moment de la naissance de l'enfant mais à celui de la demande de cessation d'activité du parent.

Des coûts induits à prendre en compte

- Toute réforme permettant de prolonger le droit d'utilisation du CLCA au-delà de la limite des trois ans de l'enfant, si elle est suivie d'effet, se traduira nécessairement par **un recours accru aux autres modes de garde durant la période précédant l'entrée à la maternelle**. Il s'en suivrait un coût sensiblement majoré de la mesure (crèche, assistantes maternelles ou salariés à domicile).
- Se pose également la question du statut de l'*Allocation de base* (AB) de la PAJE. Cette prestation est destinée aux familles ayant à leur charge au moins un enfant de moins de trois ans et dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond. Elle est considérée comme un moyen d'alléger la charge financière que représente la présence d'un jeune enfant (équipement, entretien...). La fin de son versement au troisième anniversaire de l'enfant se conçoit avec l'entrée de celui-ci en maternelle. Lorsque les parents cessent ou réduisent leur activité, ils perçoivent nécessairement l'*Allocation de base* (s'ils n'y ont pas droit du fait de leur ressources, ils disposent d'une AB dite « théorique ») de sorte que le montant qu'ils considèrent pour décider de leur comportement d'activité n'est pas le seul montant du CLCA mais celui du CLCA majoré de l'AB. Par conséquent, l'instauration d'un droit de tirage pouvant aller au-delà des trois ans de l'enfant impose certaines précisions sur le montant de l'allocation attribuée en cas d'utilisation du droit de tirage au-delà des trois ans : correspondrait-il au montant du CLCA « pur » actuellement versé ou à la somme du CLCA et de l'*Allocation de base* ? **Dans les chiffres présentés ici, nous avons considéré que le montant versé serait la somme du CLCA et de l'AB.** Le surcroît financier de la mesure sera donc plus fort que l'augmentation du nombre de mois consommés.
- De plus, si l'on suppose que la possibilité laissée aux parents de fractionner le CLCA se traduira – pour une partie des actuels bénéficiaires – par une utilisation de cette allocation après le troisième anniversaire de

¹⁷ Marc C. et Zajdela H. (2005). « Emploi des mères et politique familiale : doit-on s'inspirer du « modèle suédois » ? », *Centre d'études de l'emploi*, document de travail, n°45.

l'enfant, ceux dont les ressources sont inférieures au plafond de l'*Allocation de base* continueront de percevoir cette prestation d'entretien dans les conditions actuellement prévues. **Pour la présente note, le maintien du versement de l'AB aux parents actuellement bénéficiaires du CLCA qui utiliseraient une partie de leur droit de tirage après la période de droit actuel n'a pas été chiffré.** Ceci nécessiterait de faire des hypothèses sur le comportement des bénéficiaires actuels que nous n'avons aucun moyen de définir.

- Enfin, l'incidence sur le droit à l'*Assurance vieillesse des parents au foyer* des différentes réformes proposées n'est pas considérée.

Des effets de comportements difficiles à évaluer

Trois effets de comportement distincts devraient être connus pour évaluer correctement le coût de la mesure envisagée. D'abord, l'augmentation du taux de recours à la prestation du fait de l'allongement de la limite d'âge proposée : des parents actuellement non bénéficiaire du CLCA ou de l'*Allocation parentale d'éducation* (APE) se mettraient à utiliser leur droit de tirage. Ensuite, le recours au fractionnement de la part des parents actuellement bénéficiaires du CLCA ou de l'APE et, pour ceux qui reporteraient une partie de leur consommation, leur comportement en matière de mode de garde. Enfin, si la possibilité d'utilisation du CLCA après les trois ans de l'enfant est soumise à une condition d'utilisation partielle de cette prestation durant la période de droit actuelle, le dernier comportement qu'il faudrait connaître est celui des parents qui n'utilisent pas ce mode de garde dans les circonstances présentes mais seraient incités à l'utiliser en partie afin de se réserver la possibilité d'utiliser le reliquat ultérieurement (comportement assurantiel).

- Concernant le premier effet de comportement – celui des parents n'utilisant pas actuellement le CLCA ou l'APE, nous ne disposons pas d'éléments pour évaluer leur taux de recours à la prestation en cas d'allongement de l'âge limite de l'enfant. Pour estimer l'incidence de ce prolongement, plusieurs éléments doivent être considérés. D'un côté, au cours de la vie de l'enfant, les événements susceptibles d'inciter la famille à ce que l'un de ses membres cessent partiellement ou totalement son activité pour quelques mois sont nombreux : maladie, rentrée des classes, difficultés scolaires... Donc, ceci peut conduire à augmenter le taux de recours à la prestation. En outre, si l'un des deux parents connaît une période de chômage prolongée, l'utilisation de cette prestation peut être un moyen de conserver ses droits au chômage ou de continuer à percevoir une rémunération. Dans la mesure où ces épisodes ont une probabilité plus élevée de se produire sur une période plus longue, ceci peut également conduire à une augmentation du taux de recours. De plus, l'on peut considérer que la richesse du ménage augmente à mesure que chacun des parents vieillit (promotions salariales, fin des remboursements de prêt pour l'acquisition de son logement) de sorte qu'il peut paraître moins coûteux à la famille que l'un de ses membres cesse – en partie au moins – son activité au moment de la période charnière de l'adolescence ou du passage des examens de fin d'enseignement secondaire. *A contrario*, si les parents gagnent davantage à mesure que leur âge augmente, le taux de remplacement correspondant à l'actuel CLCA ne cessera de diminuer. Cet élément peut désinciter une partie des bénéficiaires potentiels d'utiliser ce reliquat. Pour éviter ce phénomène, le montant de l'allocation devrait être proportionnel au salaire de l'individu réduisant son temps de travail et non forfaitaire. Au total, il est donc difficile d'évaluer l'impact sur le taux de recours de ce type de mesure.
- Comme mentionné plus haut, nous n'avons également pas d'éléments pour déterminer dans quelle mesure, les bénéficiaires actuels du CLCA et de l'APE utiliseraient de façon moindre cette prestation jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant pour consommer le reliquat plus tard. Cet élément est cependant essentiel pour quantifier correctement la mise en place d'un tel droit de tirage puisqu'il déterminera l'incidence de cette mesure sur le recours aux autres modes de garde – et donc les coûts afférents – et sur le versement de l'*Allocation de base* aux actuels bénéficiaires du CLCA. Accessoirement, il faudrait également déterminer vers quels modes de garde se porteraient les utilisateurs actuels du CLCA et de l'APE en cas de report d'une partie de leur consommation après les trois ans de leur enfant.
- La première hypothèse envisagée constitue une incitation très forte pour que chaque parent s'assure contre d'éventuels aléas futurs en consommant une partie de son droit de tirage durant la période des 6 premiers mois de l'enfant de rang 1 et des 3 premières années de l'enfant au rang 2 et plus. L'on pourrait imaginer qu'en cas de nouvelle naissance, la grande majorité des familles prolonge le congé de maternité en consommant au moins un mois de ce droit de tirage de façon à s'assurer l'utilisation potentielle des mois restants. Il faut donc escompter un recours massif au CLCA – relativement à la situation actuelle – pour des périodes courtes. Dès lors, il n'est pas certain que les hypothèses 1 et 2, qui suivent, conduisent finalement à des coûts si différents.

1^{ère} hypothèse. Coût de la mise en place d'un droit de tirage de 32 mois par enfant à partir du deuxième ou de 6 mois pour le premier enfant à une allocation de cessation totale ou partielle d'activité soumise à l'utilisation partielle de ce congé avant les 3 ans de l'enfant pour les enfants de rang supérieur ou égal à deux ou avant les 6 mois suivant le congé maternité pour les enfants de rang 1.

Pour chiffrer cette mesure, on distingue le recours actuel à la prestation selon le rang de l'enfant. Dans tous les cas, la montée en charge de la PAJE n'étant pas achevée, il est délicat d'inférer avec précision l'incidence des réformes proposées.

Les comportements d'activité et les règles de versement du CLCA – et antérieurement de l'*Allocation parentale d'éducation* (APE) – étant très différents selon le rang de l'enfant, on se propose de découper l'évaluation en trois temps : d'abord nous chiffrons la mesure sur les enfants de rang 1, ensuite sur ceux de rang 2 et enfin sur ceux de rang 3 et plus. A chaque fois, on regarde les comportements d'utilisation de la prestation pour les familles n'ayant pas connu de nouvelle naissance au cours de la période couverte par le droit. Ceci est cohérent avec l'hypothèse faite *a priori* (voir plus haut), d'un droit de tirage qui serait attaché à l'enfant et non à la famille.

Les enfants de rang 1

Nous sommes en mesure de savoir le nombre de mois de CLCA de rang 1 utilisés par les parents dont l'enfant est né au cours des deux premiers mois de l'année 2004. Notons que comme cette période correspond au début de l'entrée en vigueur de la prestation, une correction a ensuite été réalisée pour tenir compte de la montée en charge.

Tableau n°1 – Nombre de mois de versement du CLCA de rang 1 au cours de l'année 2003 par les parents dont l'enfant est né en janvier ou février 2004

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %)	Effectifs concernés	Nombre de mois de reliquat	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	1,4	160	5	0,42	0,24
2	3,0	360	4	0,74	0,43
3	5,2	615	3	0,96	0,55
4	4,9	580	2	0,61	0,35
5	5,2	615	1	0,32	0,18
6	80,4	9 585	0	0,0	0,0
Total	100,0	11 917		3,1	1,8

Source : ENA 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Lecture du tableau : parmi les parents ayant eu leur premier enfant en janvier ou février 2004 et ayant eu recours au CLCA, 1,4% l'ont utilisé durant un mois (sur les six possibles). Si ces parents utilisaient ultérieurement les cinq mois de reliquat restants à temps plein, le coût induit serait de 0,42 millions d'euros. S'ils les utilisaient en conservant une activité professionnelle comprise entre 50% et 80% (pour celui des parents qui réduit son temps de travail), le coût induit de la mesure serait de 0,24 millions d'euros.

D'après le tableau n°1, la grande majorité des parents ayant recours au CLCA de rang 1 l'utilisent six mois. A partir de ces éléments, on peut estimer que pour les enfants de rang 1 nés au cours d'une année donnée, **la masse financière correspondant au reliquat des mois non consommés s'élèverait à 18,4 millions d'euros en cas de versement à taux plein à l'ensemble des bénéficiaires et à 10,6 millions d'euros en cas de versement à taux partiel** (correspondant à une activité supérieure à 50 % et inférieure à 80 %) **à l'ensemble des bénéficiaires¹⁸ des CAF de France métropolitaine**. Ce chiffre peut être considéré comme un majorant dans la mesure où il suppose un taux de recours de 100 %. Le tableau n°2 donne la masse financière pour différents taux de recours.

¹⁸ Les montants unitaires considérés sont ceux actuellement en vigueur pour le CLCA et l'*Allocation de base* : 521,85 € en cas de cessation totale d'activité professionnelle et 300,08 € en cas d'activité strictement supérieure à 50 % et inférieure ou égale à 80 %.

Tableau n°2 – Coût du reliquat du CLCA de rang 1 pour quelques taux de recours à la prestation (en millions d'euros)

Taux de recours au reliquat	En cas de versement à taux plein	En cas de versement à taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
20%	3,7	2,1
40%	7,3	4,2
60%	11,0	6,3
80%	14,7	8,4
100%	18,4	10,6

Source : ENA 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Lecture du tableau : Si le taux d'utilisation des mois non consommés de droit au CLCA de rang 1 était de 20% et que les parents concernés utilisaient ce CLCA à taux plein, le coût de la mesure serait de 3,7 millions d'euros.

Les enfants de rang 2

Dans la mesure où les premiers parents ayant utilisé le CLCA de rang 2 et plus verront s'achever leur période de droit à la prestation au titre de leur benjamin en décembre 2006, nous ne sommes pas en mesure actuellement d'évaluer leur consommation totale de l'allocation. Pour réaliser le présent chiffrage, nous avons donc étudié le recours à l'*Allocation parentale d'éducation* (APE)¹⁹.

Pour autant, nous ne disposons pas à ce jour de bases de données permettant de donner avec précision la distribution du nombre de mois d'APE utilisés pour l'ensemble des enfants nés un mois donné. Nous avons tenté d'approcher ce chiffre en regardant au cours de l'année 2003 – c'est-à-dire avant la mise en place de la PAJE – le nombre de mois de prestation consommés par les familles dont le benjamin est né en janvier 2001 (et donc le droit s'arrête en décembre 2003) puis le nombre de mois de prestation utilisés par les familles dont le benjamin est né en janvier 2002 (et donc le droit s'arrête en décembre 2004) puis le nombre de mois de prestation utilisés par les familles dont le benjamin est né en janvier 2003 (et donc le droit s'arrête en décembre 2004).

Dans la mesure où l'on cherche avant tout à évaluer le nombre de mois d'APE de rang 2 non consommés et que l'on suppose que le droit de tirage de la nouvelle prestation fractionnable serait de 32 mois, le fait de ne pas disposer d'un suivi longitudinal qui permettrait d'observer l'utilisation de la prestation au cours des trois premières années d'une cohorte de naissances n'est pas trop problématique. Nous nous contentons de calculer, pour chaque année de l'enfant, entre 0 et 3 ans, le nombre de mois consommés et d'en inférer le reliquat restant. De la sorte, nous procédons comme si le droit de tirage était sur 36 mois et non 32. Avant de donner le chiffrage final, il nous suffira de multiplier la masse financière obtenue par $32/36^{\text{ème}}$ pour corriger ce résultat. Notons également que comme nous ne disposons pas d'une cohorte, les effectifs mentionnés dans les tableaux 3 à 5 ne sont pas comparables entre eux. L'approximation ainsi faite est de second ordre dans la mesure où nous n'avons aucune connaissance de ce que pourrait être une cohorte moyenne.

¹⁹ L'évaluation proposée est donc imparfaite car l'augmentation du montant versé en cas de cessation partielle d'activité a conduit à une forte progression du nombre de bénéficiaires du CLCA –relativement à l'APE – à taux partiel et à une baisse du nombre de bénéficiaires du CLCA à taux plein. Après 18 mois de montée en charge de la prestation, le taux de recours à la PAJE-CLCA au rang 2 à taux partiel était d'environ 20 % plus élevé que celui de l'APE à taux partiel et le taux de recours au taux plein avec chute de 10 %. Mahieur R. (2005), op. cit.

Tableau n°3 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 2 au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2003

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2003	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	2,0	11	234	1,34	0,77
2	2,4	10	286	1,49	0,86
3	5,1	9	598	2,81	1,62
4	4,4	8	520	2,17	1,25
5	4,4	7	520	1,90	1,09
6	6,7	6	780	2,44	1,40
7	12,5	5	1 456	3,80	2,18
8	35,2	4	4 108	8,58	4,93
9	17,6	3	2 054	3,22	1,85
10	1,1	2	130	0,14	0,08
11	8,5	1	988	0,52	0,30
12	0,0	0	0	0,00	0,00
Total	100,0	-	11 674	28,40	16,33

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Commençons par étudier l'utilisation de prestation au cours de la première année de l'enfant. Durant l'année 2003, le nombre moyen de mois d'APE consommés par les parents qui ont eu un deuxième enfant en janvier 2003 et ont eu recours au moins un mois à l'APE est de 7,3 (tableau n°3). Dans 65 % des cas, les parents utilisent la prestation entre 7 et 9 mois la première année. Dans 25% des cas, ils y ont recours 6 mois au plus. Plusieurs raisons expliquent ce résultat. Le premier est – bien sûr – le congé maternité au rang 2 – qui est de 10 semaines après la naissance et est parfois prolongé pour quatre semaines supplémentaires pour raison pathologique. Se rajoutent également à cette période les congés que proposent certaines conventions collectives. *A contrario*, les femmes qui n'ouvrent pas droit au congé maternité ou les pères qui utilisent l'Allocation parentale d'éducation peuvent bénéficier de cette prestation durant l'année entière. Ceci explique que dans pratiquement 10 % des cas, le nombre de mois consommés durant la première année suivant la naissance de l'enfant soit supérieur à 9. Enfin, dans 8 % des cas, les parents ont cessé d'utiliser l'APE avant le premier anniversaire de leur benjamin. Au total, **la masse financière en cas d'utilisation totale du reliquat – liée à la première année de droit – à taux plein serait de 341 millions pour l'ensemble des naissances ayant eu lieu au cours d'une année donnée (28,4 X 12) et de 196 millions en cas d'utilisation du reliquat avec maintien d'une activité professionnelle comprise entre 50 et 80% (16,33 X 12)²⁰.**

Ensuite, pour la période comprise entre les premier et troisième anniversaires de l'enfant, le taux de sortie mensuel moyen est de 2%. Ainsi, 78 % des parents dont le deuxième enfant – et toujours benjamin – est né en janvier 2002 et ont eu recours au mois un mois à l'Allocation parentale d'éducation au cours de l'année 2003, ont consommé la prestation durant toute l'année (tableau n°4). Le nombre de mois de reliquat est donc nettement inférieur à celui correspondant à la première année de l'enfant. **La masse financière correspondante – en année pleine pour la deuxième année de droit – serait donc de 82 millions d'euros en cas d'utilisation du reliquat à taux plein et de 47 millions d'euros en cas de taux partiel pour une activité comprise entre 50 et 80 %.**

²⁰ En première approximation, on suppose que les naissances de janvier correspondent à la moyenne des naissances observées au cours de l'année.

Tableau n°4 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 2 au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2002

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2002	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	1,3	11	130	0,75	0,43
2	2,8	10	260	1,36	0,78
3	2,6	9	286	1,34	0,77
4	1,5	8	156	0,65	0,37
5	1,8	7	182	0,66	0,38
6	1,8	6	182	0,57	0,33
7	0,8	5	78	0,20	0,12
8	2,6	4	260	0,54	0,31
9	1,8	3	182	0,28	0,16
10	3,1	2	312	0,33	0,19
11	2	1	208	0,11	0,06
12	77,9	0	7 904	0,00	0,00
Total	100,0		10 140	6,80	3,91

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Tableau n°5 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 2 au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2001

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2002	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	1,3	11	130	0,75	0,43
2	2,8	10	208	1,09	0,62
3	2,6	9	104	0,49	0,28
4	1,5	8	156	0,65	0,37
5	1,8	7	156	0,57	0,33
6	1,8	6	234	0,73	0,42
7	0,8	5	234	0,61	0,35
8	2,6	4	208	0,43	0,25
9	1,8	3	286	0,45	0,26
10	3,1	2	234	0,24	0,14
11	2	1	52	0,03	0,02
12	77,9	0	7 514	0,00	0,00
Total	100,0		9 516	6,04	3,47

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Le diagnostic est strictement identique pour la dernière année de droit (tableau n°5). **La masse financière correspondante – en année pleine pour la troisième année de droit – serait donc de 72 millions d'euros en cas d'utilisation du reliquat à taux plein et de 42 millions d'euros en cas de taux partiel pour une activité comprise entre 50 et 80 %.**

Le coût de la mesure en année pleine pour les congés de rang 2 serait de 440 millions d'euros si l'intégralité du reliquat était consommée à taux plein et de 253 millions s'il était consommé à taux partiel. Près de 70% de ce coût sont imputables au fait que durant la première année de l'enfant, les congés maternité remplacent le versement de la prestation.

Les enfants de rang 3 et plus

Nous avons procédé de même pour les enfants de rang supérieur à 2. Il découle de cette analyse que le nombre moyen de mois pris la première année est de 8,2. Les sorties anticipées expliquent encore plus faiblement ce résultat. C'est à nouveau la période du congé maternité et les congés conventionnels qui justifient essentiellement ce chiffre. Dans un certain nombre de cas, cette *Allocation parentale d'éducation* de rang supérieur à 3 peut faire suite à une APE de rang inférieur, ce qui expliquerait que le nombre moyen de mois

consommés au cours de la première année suivant la naissance du benjamin soit supérieur à celui obtenu dans le cas du rang 2 alors même que la durée du congé maternité est rallongée (tableau n°6). Ensuite, le taux de sortie mensuel moyen est inférieur à 1% (tableaux n°7 et 8). Le nombre de mois consommés les deuxième et troisième années de l'APE s'élève à 11,5 (sur les effectifs présents et non sur le total des familles ayant eu un enfant en janvier 2001).

Tableau n°6 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 3 et plus au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2003

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2003	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	0,4	11	26	0,15	0,09
2	1,6	10	104	0,54	0,31
3	4,0	9	260	1,22	0,70
4	4,0	8	260	1,09	0,62
5	4,8	7	312	1,14	0,66
6	19,2	6	1 248	3,91	2,25
7	22,8	5	1 482	3,87	2,22
8	1,6	4	104	0,22	0,12
9	2,4	3	156	0,24	0,14
10	1,6	2	104	0,11	0,06
11	11,6	1	754	0,39	0,23
12	26,0	0	1 690	0,00	0,00
Total	100,0		6 500	12,88	7,40

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Tableau n°7 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 3 et plus au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2002

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2002	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	0,4	11	26	0,15	0,09
2	0,4	10	26	0,14	0,08
3	0,4	9	26	0,12	0,07
4	0,4	8	26	0,11	0,06
5	0,8	7	52	0,19	0,11
6	0,8	6	52	0,16	0,09
7	0,8	5	52	0,14	0,08
8	0,8	4	52	0,11	0,06
9	2,9	3	182	0,28	0,16
10	1,7	2	104	0,11	0,06
11	2,9	1	182	0,09	0,05
12	87,4	0	5 434	0,00	0,00
Total	100,0		6 214	1,60	0,92

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Le coût de la mesure en année pleine pour les congés de rang 3 et plus serait de 178 millions d'euros si l'intégralité du reliquat était consommée à taux plein et de 103 millions s'il était consommé à taux partiel. Près de 80% de ce coût sont imputables au fait que durant la première année de l'enfant, les congés maternité remplacent le versement de la prestation.

Tableau n°8 – Utilisation de l'Allocation parentale d'éducation de rang 3 et plus au cours de l'année 2003 par les parents dont le benjamin est né en janvier 2001

Nombre de mois consommés	Distribution des familles par nombre de mois (en %) – naissance 2002	Reliquat	Effectifs concernés	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	1,0	11	52	0,30	0,17
2	1,4	10	78	0,41	0,23
3	0,5	9	26	0,12	0,07
4	1,0	8	52	0,22	0,12
5	1,9	7	104	0,38	0,22
6	2,4	6	130	0,41	0,23
7	0,5	5	26	0,07	0,04
8	0,5	4	26	0,05	0,03
9	1,4	3	78	0,12	0,07
10	1,4	2	78	0,08	0,05
11	3,4	1	182	0,09	0,05
12	84,5	0	4 550	0,00	0,00
Total	100,0		5 382	2,25	1,30

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Au total, cette mesure aurait un coût de 637 millions d'euros si le reliquat était pris à taux plein et de 366 millions si les mois de CLCA restants étaient pris à taux partiel avec un maintien de l'activité professionnelle supérieure à 50% et inférieure ou égale à 80%(tableau n°9), sur le champ des CAF de France métropolitaine. Nous rappelons que ce coût n'intègre pas l'ensemble des effets de comportements qu'il serait nécessaire de connaître pour chiffrer correctement cette mesure.

Tableau n°9 – Synthèse des coûts de mise en place d'une possibilité pour les parents de jeunes enfants ayant recours au CLCA ou à l'APE d'utiliser le reliquat – sur 32 mois de droit considérés – après les trois ans du benjamin

Rang de l'enfant	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	18,4	10,6
2	439,8	252,9
3 et plus	178,4	102,6
Total	636,6	366,1

Source : ENA 2003 et 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Bien sûr, l'on peut imaginer des taux de recours différents pour évaluer leur incidence sur le coût de la mesure. C'est ce qui est fait dans le tableau n°10. Par exemple, si 20% du reliquat était utilisé à taux plein et 20% était utilisé pour un taux partiel compris entre 50 et 80%, le coût de la mesure serait de 200 millions d'euros.

Tableau n°10 – variantes du coût de l'hypothèse n°1 selon différentes hypothèses de taux de recours

Taux de recours au taux plein	Taux de recours au taux partiel	Masse estimée (en millions d'euros)
0	100	366,1
20	20	200,5
20	40	273,8
20	60	347,0
20	80	420,2
40	20	327,9
40	40	401,1
60	20	455,2
100	0	636,6

Source : ENA 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

ENCADRÉ N°1 – QUELQUES DONNÉES DE L'INSEE – FRANCE MÉTROPOLITAINE POUR L'ANNÉE 2004 (AU 1^{ER} JANVIER), EN MILLIONS

- le nombre d'enfants âgés de 0 à 4 ans :	3 814 712
- le nombre d'enfants âgés de 5 à 9 ans :	3 616 570
- le nombre d'enfants âgés de 10 à 14 ans :	3 757 797
- le nombre d'enfants âgés de 15 à 19 ans :	3 906 083
- le nombre d'enfants âgés de moins de 20 ans :	15 095 162

Source : Insee - Estimations localisées de population (<http://www.insee.fr/>)

2^{ème} hypothèse. Coût de la mise en place d'un droit de tirage de 32 mois par enfant à partir du deuxième ou de 6 mois pour le premier enfant à une allocation de cessation totale ou partielle d'activité sans condition de prise d'une partie de ce congé durant la période actuelle d'ouverture de droit au CLCA.

Schématiquement, si la conditionnalité suggérée dans l'hypothèse précédente est ôtée, cela revient à offrir à la quasi-totalité des parents un droit de tirage de 6 mois pour leur 1^{er} enfant et de 32 mois pour chaque enfant suivant. Tout dépend des conditions d'activité antérieures requises. Si l'on suppose que celles-ci sont évaluées au moment de la demande d'utilisation du compte CLCA, on peut supposer qu'une grande partie des parents finiraient par les remplir. L'alternative consistant à évaluer le droit au moment de la naissance de l'enfant serait peu soutenable si le congé était pris 4, 8 ou plus de 10 ans après.

D'après Legendre et alii (2004)²¹, sur la période 1998-2002, 45% des naissances étaient de rang 1, 34 % de rang 2 et 21 % de rang 3 et plus. Pour les mêmes années, le nombre moyen de naissances fourni par les fichiers de l'état civil était de 750 000.

A partir de ces éléments, après la montée en charge complète de la mesure son coût brut serait – pour un taux de recours de 100 % – de 8 009 millions d'euros si la prestation était intégralement utilisée à taux plein et de 4 605 millions d'euros si elle était intégralement consommée par des parents conservant une activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %. Sachant que les masses financières relatives au CLCA et à l'APE étaient respectivement de 1 169,64 et 1 569,05 millions d'euros en 2005 (Boissières et al., 2006²²), **le coût net de l'hypothèse n°2 serait de 5 270 millions d'euros avec un recours de 100 % au taux plein et de 1 867 millions d'euros pour une utilisation par tous les parents de l'allocation à taux partiel, sur le champ France entière.**

Tableau n°11 – Synthèse des coûts de mise en place d'un droit de tirage sur une allocation de libre choix d'activité de 6 mois pour les naissances de rang 1 et de 32 mois pour les naissances de rang supérieur

Rang de l'enfant	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux plein	Masse estimée (en millions d'euros) en cas de taux partiel (50 % <activité ≤ 80%)
1	1 051,1	604,4
2	4 318,7	2 483,4
3 et plus	2 639,0	1 517,5
Coût brut	8 008,8	4 605,3
Coût net	5 270,2	1 866,6

Source : pour la répartition des naissances par rang Legendre et al. (2004), calculs de l'auteur
Champ : France entière

Rappelons encore une fois que ce chiffrage n'intègre pas les effets sur les autres modes de garde et sur la masse de l'Allocation de base de la PAJE. Comme pour l'hypothèse n°1, nous proposons dans le tableau n°12 quelques variantes autour de cette évaluation en considérant différents taux de recours.

²¹ Legendre F., Lorgnet J.-P., Mahieu R. et Thibault F. (2004). « Fécondité et conditions d'emploi. Une première exploration à partir des données des Enquêtes Emploi de l'INSEE », *Communication au XXIV^{ème} colloque de l'AES*.

²² Boissières C., Tomasini M. et Thibault F. (2006). « Prévisions de dépenses du FNPF et l'AVPF à l'horizon 2009 », note interne CNAF-DSER, n°68.

Tableau n°12 – variantes du coût de l'hypothèse n°2 selon différentes hypothèses de taux de recours

Taux de recours au taux plein (en %)	Taux de recours au taux partiel (en %)	Coût brut estimé (en millions d'euros)	Coût net estimé (en millions d'euros)
0	100	4 605,3	1 866,6
20	20	2 522,8	-215,9
20	40	3 443,9	705,2
20	60	4 365,0	1 626,3
20	80	5 286,0	2 547,3
40	20	4 124,6	1 385,9
40	40	5 045,7	2 307,0
60	20	5 726,4	2 987,7
100	0	8 008,8	5 270,2

Source : calculs de l'auteur

Champ : France entière

Réforme n°2 – Un partage du CLCA entre les conjoints

S'inspirant de la réglementation suédoise, la réforme n°2 consiste à réserver à chaque parent une partie du CLCA en cas de naissance de rang supérieur ou égal à 2. D'après Anxo et alii (2006)²³, la mise en place de ce système s'est traduite par un taux de recours des pères à leur droit au congé parental de 80 %, mais au mieux pour la période qui leur est réservée.

Quatre hypothèses sont ensuite envisagées. Se fondant sur la réglementation suédoise, les hypothèses n°1 et n°3 ont pour point de départ un nombre de jours réservé à chaque parent égal à 60. Allant au-delà du modèle suédois, les hypothèses n°2 et n°4 consistent en un nombre de jours réservés de 180.

- Hypothèse n°1 : 60 jours réservés à l'intérieur du droit ouvert actuellement.
- Hypothèse n°2 : 180 jours réservés à l'intérieur du droit ouvert actuellement.
- Hypothèse n°3 : 60 jours réservés en plus du droit ouvert actuellement. Donc, le CLCA pourrait être perçu jusqu'au mois précédent les 3 ans et deux mois du benjamin.
- Hypothèse n°4 : 180 jours réservés en plus du droit ouvert actuellement. Donc, le CLCA pourrait être perçu jusqu'au mois précédent les 3 ans et six mois du benjamin.

1^{ère} hypothèse. 60 jours réservés à chaque parent à l'intérieur du droit ouvert actuellement

Deux éléments majeurs distinguent les situations française et suédoise. Le premier est le montant de l'allocation parentale. En Suède, il est égal à 80% du salaire brut antérieur bien que plafonné à 2 700 euros par mois²⁴. En France, il est forfaitaire et correspond à 520 euros mensuel pour un arrêt total d'activité professionnelle. Le second élément est l'existence de modes de garde alternatifs²⁵. En Suède, il n'y a aucun mode de garde collectif accessible aux jeunes enfants avant leur premier anniversaire et aucun mode de garde individuel – en dehors de l'allocation parentale – n'est subventionné par une aide publique. En France, les parents peuvent faire garder leurs jeunes enfants en crèche, par une assistante maternelle ou un salarié à domicile. Ces deux éléments impliquent que la réservation d'une partie de l'allocation parentale aux pères ne se traduirait pas nécessairement par un recours supérieur de leur part à la prestation.

Dans nos chiffres, nous avons supposé que seules les familles consommant encore la prestation au cours de la dernière année de droit seraient concernées par la mesure. En quelque sorte, c'est la contrainte de devoir garder l'enfant à domicile en attendant la rentrée à l'école maternelle qui amènerait les pères à utiliser la prestation. L'autre solution pour la famille serait de trouver un mode de garde alternatif en attendant la rentrée scolaire mais

²³ Anxo D., Delander L. et Månsson J. (2006). « Les déterminants socio-économiques de l'utilisation des congés parentaux par les pères – Une analyse comparative entre la France et la Suède », *Recherches et Prévisions*, à paraître.

²⁴ Soit 297 700 couronnes suédoises. Au 1^{er} juillet prochain, ce plafond passera à 397 000 SEK, soit 3 600 euros environ.

²⁵ En effet, si 66% des pères utilisent actuellement leur congé de paternité (Bauer D. et Penet S., (2005), « Le congé de paternité », DREES, *Études et Résultats*, n°442, novembre), il faut se rappeler que celui-ci est indemnisé à hauteur de 80% du salaire brut du bénéficiaire dans la limite du plafond de la Sécurité sociale diminué des cotisations sociales. En outre, il peut exister des dispositions particulières dans certaines entreprises ou certains régimes spéciaux qui permettent aux pères de disposer d'un taux de remplacement supérieur. Par exemple, le salaire des fonctionnaires est intégralement maintenu.

pour quelques mois, il n'est pas certain que les parents trouveraient satisfaction. On suppose également une consommation totale par famille inchangée. Autrement dit, la mesure conduirait au mieux à un maintien de la consommation actuelle de l'allocation et sinon à une économie d'un ou de plusieurs mois de prestation : elle n'inciterait pas la famille – et donc les pères – à aller au-delà du recours observé.

Si deux mois d'allocation parentale étaient réservés aux pères, seules les familles ayant consommé onze ou douze mois de droit après le deuxième anniversaire de leur benjamin seraient impactées par cette réforme. Pour celles ayant utilisé onze mois d'allocation, la question serait de déterminer la part des pères qui utiliseraient le onzième mois (car la mère n'y ouvrirait plus droit). Pour celles ayant utilisé douze mois d'allocation, le raisonnement serait identique : définir la part des pères qui utiliseraient les deux mois consommés auparavant par la mère.

Si on ôte des tableaux n°5 et 8, les familles monoparentales et celles pour lesquels le père est déjà bénéficiaire de l'APE, 11 200 familles ayant eu un enfant né en janvier 2001 ont consommé plus de dix mois d'allocation parentale entre le deuxième et le troisième anniversaire de leur enfant. La masse financière correspondante est de 10,4 millions d'euros soit 124,9 millions d'euros en année pleine.

Si, les pères utilisaient tous leur(s) mois de droit à taux plein, le coût net de la mesure s'élèverait à 14,2 millions d'euros (cf. dernière ligne du tableau n°13). Dans tous les autres cas, la mise en place de cette période de droit réservée au père conduirait à une économie pouvant aller jusqu'à 81 millions d'euros. Ce chiffre pourrait encore être considéré comme un minorant dans la mesure où nous avons supposé que tous les pères consommeraient le ou les mois actuellement utilisés par leurs conjointes ce qui peut paraître assez optimiste au regard de leur consommation actuelle de la prestation.

Au total, en année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, la masse financière potentielle qui serait affectée à l'utilisation par les pères de deux mois de prestation serait de 139 millions d'euros pour un taux de recours à la prestation équivalent au taux actuel des mères. Si les pères concernés consommaient tous leur(s) mois de droit à taux plein, le coût net de la mesure serait de 14,2 millions d'euros. S'ils consommaient tous leur(s) mois de droit en maintenant une d'activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, l'économie induite par la mesure serait de 45 millions d'euros. Enfin, si le comportement des pères était strictement identique à celui des mères utilisant actuellement la prestation, cette mesure aurait un coût nul (cf. avant dernière ligne du tableau n°13).

Tableau n°13 – Variantes du coût de la réforme n°2 pour l'hypothèse n°1 selon différents taux de recours

Taux de recours au taux plein (en %)	Taux de recours au taux partiel (en %)	Coût brut (en millions d'euros)	Coût net (en millions d'euros)
0	100	80,0	-44,9
20	20	43,8	-81,1
20	40	59,8	-65,1
20	60	75,8	-49,1
20	80	91,8	-33,1
40	20	71,6	-53,3
40	40	87,6	-37,3
60	20	99,4	-25,5
72	28	122,5	-2,4
100	0	139,0	14,2

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Note de lecture : attention, les taux de recours présentés dans ce tableau ne donnent pas la part des pères qui prendraient un ou deux mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité suite à une nouvelle naissance en cas de changement de la législation mais ils donnent la part des pères qui utiliseraient un ou de mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité parmi ceux ayant une conjointe utilisant actuellement l'allocation pour une durée supérieure ou égale à onze mois au cours de la dernière année de droit.

2^{ème} hypothèse. 180 jours réservés à l'intérieur du droit ouvert actuellement

Nous avons procédé comme dans l'hypothèse n°1. Simplement, le champ des familles concernées est élargi aux familles ayant consommé, entre le deuxième et le troisième anniversaire de leur benjamin, au moins sept mois d'allocation parentale. Actuellement, la masse financière correspondant à ces familles est de 390 millions d'euros.

Au total, en année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, la masse financière potentielle qui serait affectée à l'utilisation par les pères de six mois de prestation serait de 433 millions d'euros pour un taux de recours à la prestation équivalent au taux actuel des mères. Si les pères concernés consommaient tous leur(s) mois de droit à taux plein, le coût net de la mesure serait de 43 millions d'euros. S'ils consommaient tous leur(s) mois de droit en maintenant une d'activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, l'économie induite par la mesure serait de 141 millions d'euros. Enfin, si le comportement des pères était strictement identique à celui des mères utilisant actuellement la prestation, cette mesure aurait un coût nul (cf. avant dernière ligne du tableau n°14).

Tableau n°14 – Variantes du coût de la réforme n°2 pour l'hypothèse n°2 selon différents taux de recours

Taux de recours au taux plein (en %)	Taux de recours au taux partiel (en %)	Coût brut (en millions d'euros)	Coût net (en millions d'euros)
0	100	249,2	-141,2
20	20	136,5	-253,9
20	40	186,4	-204,1
20	60	236,2	-154,2
20	80	286,1	-104,4
40	20	223,2	-167,2
40	40	273,1	-117,4
60	20	309,9	-80,5
73	27	383,7	-6,7
100	0	433,4	43,0

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Note de lecture : attention, les taux de recours présentés dans ce tableau ne donnent pas la part des pères qui prendraient entre un et six mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité suite à une nouvelle naissance en cas de changement de la législation mais ils donnent la part des pères qui utiliseraient entre un et six mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité parmi ceux ayant une conjointe utilisant actuellement l'allocation pour une durée supérieure ou égale à sept mois au cours de la dernière année de droit.

3^{ème} hypothèse. 60 jours réservés en plus du droit ouvert actuellement. Donc, le CLCA pourrait être perçu jusqu'au mois précédent les 3 ans et deux mois du benjamin.

Les deux dernières hypothèses sont plus délicates à évaluer dans la mesure où elles correspondent à une extension de la prestation pour laquelle nous n'avons aucune idée du comportement des parents, y compris de celui des mères. D'abord, la limite des trois ans se conçoit dans la mesure où l'école maternelle est ensuite ouverte aux enfants et que la quasi-totalité des parents recourent à ses services. Prolonger l'allocation au-delà du troisième anniversaire du benjamin pose donc un problème de lisibilité. En outre, il est difficilement concevable de verser cette prestation en cas de scolarisation du jeune enfant de sorte que le public qui pourrait utiliser ce prolongement est délicat à cerner. Il reste néanmoins toutes les situations où l'enfant atteint l'âge de trois ans en cours d'année scolaire et où les parents souhaiteraient attendre la rentrée suivante pour mettre leur dernier enfant à l'école. Le cas échéant, la période supplémentaire de droit devrait être utilisée par le père. Pour la raison déjà évoquée précédemment de taux de remplacement du revenu d'activité assuré par l'allocation, la part des pères utilisant ce droit pourrait se révéler assez faible.

Aussi peut-on considérer que seules les familles ayant été au bout des trois ans de l'allocation prolongeraient son utilisation pour un ou deux mois supplémentaires. Si tous les pères alors concernés consommaient les deux mois de prestation à taux plein, le coût de la mesure serait de 138 millions d'euros. S'ils les consommaient en maintenant une activité à taux partiel, le coût de la mesure serait ramené à 79 millions d'euros (cf. tableau n°15).

Tableau n°15 – Variantes du coût de la réforme n°2 pour l'hypothèse n°3 selon différents taux de recours

Taux de recours au taux plein (en %)	Taux de recours au taux partiel (en %)	Coût net (en millions d'euros)
0	100	79,2
20	20	43,4
20	40	59,2
20	60	75,1
20	80	90,9
40	20	70,9
40	40	86,8
60	20	98,5
72	28	121,4
100	0	137,7

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Note de lecture : attention, les taux de recours présentés dans ce tableau ne donnent pas la part des pères qui prendraient entre un et deux mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité suite à une nouvelle naissance en cas de changement de la législation mais ils donnent la part des pères qui utiliseraient entre un et deux mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité parmi ceux ayant une conjointe utilisant actuellement l'allocation durant les trois années de droit.

Au total, en année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, la masse financière potentielle qui serait affectée à l'utilisation par les pères de deux mois de prestation serait de 138 millions d'euros pour un taux de recours à la prestation équivalent au taux actuel des mères durant leur dernier mois de droit. Si les pères concernés consommaient tous leur(s) mois de droit à taux plein, le coût net de la mesure serait de 138 millions d'euros. S'ils consommaient tous leur(s) mois de droit en maintenant une d'activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, le coût net de la mesure serait de 79 millions d'euros. Enfin, si le comportement des pères était strictement identique à celui des mères utilisant actuellement la prestation au cours du dernier mois, cette mesure aurait un coût de 121 millions d'euros environ (cf. avant dernière ligne du tableau n°15).

4^{ème} hypothèse. 180 jours réservés en plus du droit ouvert actuellement. Donc, le CLCA pourrait être perçu jusqu'au mois précédent les 3 ans et demi du benjamin.

Nous raisonnons ici comme pour l'hypothèse n°3 (cf. tableau n°16).

Tableau n°16 – Variantes du coût de la réforme n°2 pour l'hypothèse n°4 selon différents taux de recours

Taux de recours au taux plein (en %)	Taux de recours au taux partiel (en %)	Coût net (en millions d'euros)
0	100	237,6
20	20	130,2
20	40	177,7
20	60	225,2
20	80	272,7
40	20	212,8
40	40	260,3
60	20	295,5
73	27	365,8
100	0	413,2

Source : ENA 2003, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Note de lecture : attention, les taux de recours présentés dans ce tableau ne donnent pas la part des pères qui prendraient entre un et six mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité suite à une nouvelle naissance en cas de changement de la législation mais ils donnent la part des pères qui utiliseraient entre un et six mois d'allocation parentale pour un arrêt partiel ou total d'activité parmi ceux ayant une conjointe utilisant actuellement l'allocation durant le mois précédent le troisième anniversaire de leur benjamin.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, la masse financière potentielle qui serait affectée à l'utilisation par les pères de six mois de prestation serait de 413 millions d'euros pour un taux de recours à la prestation équivalent au taux actuel des mères durant le mois précédent le troisième anniversaire du benjamin. Si les pères concernés consommaient tous leur(s) mois de droit à taux plein, le coût net de la mesure serait de 413 millions d'euros. S'ils consommaient tous leur(s) mois de droit en maintenant une d'activité professionnelle comprise entre 50 et 80 %, le coût net de la mesure serait de 238 millions d'euros. Enfin, si le comportement des pères était strictement identique à celui des mères utilisant actuellement la prestation, cette mesure aurait un coût de 366 millions d'euros environ (cf. avant dernière ligne du tableau n°16).

Réforme n°3 – Introduire une limite d'âge plus stricte pour le CLCA

La réforme n°3 propose de limiter le CLCA de rang 1 aux sixième mois de l'enfant et celui de rang 2 au un an du benjamin.

Les enfants de rang 1

D'après les données issues de l'*Echantillon national des allocataires* de l'année 2004, les familles bénéficiaires du *Complément libre choix d'activité* de rang 1 pour un enfant né au cours du 1^{er} trimestre 2004 ont reçu – au total – 1 650 euros au titre de cette prestation. Par contre, les familles ayant eu un enfant en juin de la même année avait consommé en décembre – et donc au cours du sixième mois de leur enfant – environ 1 100 euros de CLCA. A comportement inchangé – car on pourrait imaginer que certaines familles n'utilisent plus le droit à la prestation du fait de la période de droit réduite – l'économie induite serait donc de 550 euros par bénéficiaire.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, l'économie induite par une limitation du droit pour le CLCA de rang 1 aux six premiers mois de l'enfant (sixième mois inclus) serait de 35 % de la masse financière affectée au CLCA de rang 1, soit 33 millions d'euros environ.

Les enfants de rang 2

Pour les enfants de rang 2, on se réfère aux données relatives à l'*Allocation parentale d'éducation* (ENA 2003). En prenant les mêmes réserves que celles mentionnées plus haut (comportement différent entre le recours au CLCA et à l'APE, évolution de la natalité...), l'on peut avancer le fait qu'en limitant le recours à la prestation au mois précédant le 1^{er} anniversaire du benjamin, l'économie induite serait de 1 100 millions d'euros environ. La mesure se traduirait pas une baisse d'environ 9 100 euros du montant total de la prestation perçue actuellement par les familles au cours de leurs trois années de droit.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, l'économie induite par une limitation du droit pour le CLCA de rang 2 au mois précédant le 1^{er} anniversaire du benjamin serait de 1 100 millions d'euros environ.

Réforme n°4 – Limiter le CLCA au taux partiel pour le rang 2 à compter du mois où benjamin atteint son premier anniversaire

Pour chiffrer cette réforme, nous considérons les familles bénéficiaires du CLCA de rang 2 qui sont encore bénéficiaires de la prestation le mois précédant le premier anniversaire de leur benjamin. Nous regardons l'utilisation que ces familles font de cette prestation (tableau n°17)²⁶.

²⁶ Pour les raisons déjà détaillées préalablement, nous étudions ici – à partir de l'*Echantillon national des allocataires* de l'année 2004 – les naissances de janvier 2004. Nous supposons donc que la natalité observée au cours de ce mois est représentative de la natalité moyenne sur une année.

Tableau n°17 – Droit au CLCA de rang 2 au cours du mois précédent le 1^{er} anniversaire du benjamin

Type de droit au CLCA	Part (en %)	Montant moyen perçu au cours du 11 ^{ème} mois de droit	Nombre de mois consommés au cours de la 1 ^{ère} année
Taux plein	64	352	8,05
Taux réduit 1	8	256	6,63
Taux réduit 2	27	156	6,62
CLCA – couple	2	388	8,00
Total	100	293	7,56

Source : ENA 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Nous ignorons ensuite le faible taux de sortie de la prestation qui a lieu au cours des deux années suivantes (cf. réforme n°1) et supposons que toutes les familles encore présentes dans la prestation durant le 11^{ème} mois de droit le seront jusqu'au troisième anniversaire de leur benjamin. La masse financière correspondante est de 931 millions d'euros.

Nous supposons ensuite qu'en cas de mise en place de la réforme n°4, toutes les familles utilisant la prestation à taux plein la consommeraient en maintenant une activité professionnelle inférieure ou égale à 50 % d'un plein temps (première ligne du tableau n°17). Cette hypothèse est évidemment grossière puisque pour un certain nombre de parents – inactifs au moment de la naissance de leur deuxième enfant – le retour à l'emploi ne serait pas forcément évident. Il est également probable que certains bénéficiaires actuels du CLCA à taux plein préféreraient reprendre leur activité professionnelle à plein temps plutôt qu'à temps partiel.

La nouvelle masse financière affectée aux deux dernières années du CLCA de rang 2 serait alors de 735 millions d'euros. L'économie induite par la mesure serait donc de 196 millions d'euros.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, l'économie induite par une limitation du droit pour le CLCA de rang 2 au recours à taux partiel à partir du mois du 1^{er} anniversaire du benjamin serait de 196 millions d'euros environ.

Réforme n°5 – Limiter le CLCA au taux partiel pour les rangs 1 et 2 à compter de la naissance du benjamin

Les enfants de rang 2

Pour les familles de rang 2, il suffit de compléter le chiffrage précédent par l'incidence de la mesure durant la première année du benjamin. Dans ce but, nous supposons que si le CLCA était limité au taux partiel pour les familles de deux enfants, le nombre de mois consommé au cours de la première année de CLCA serait inchangé (cf. tableau n°17) et nous supposons – comme précédemment – que toutes les familles utilisant la prestation à taux plein la consommeraient en maintenant une activité professionnelle inférieure ou égale à 50 % d'un plein temps

L'économie induite par la mesure pour la 1^{ère} année serait de 65,6 millions d'euros.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, l'économie induite par une limitation du droit pour le CLCA de rang 2 au recours à taux partiel serait de 261 millions d'euros environ.

Les enfants de rang 1

Pour les familles de rang 1, nous procédons selon la même logique. La répartition des bénéficiaires du CLCA selon le type de droit nous est donnée par le tableau n°18.

Tableau n°18 – Répartition des bénéficiaires du CLCA de rang 1

Type de droit au CLCA	Part (en %)	Montant moyen mensuel perçu durant le CLCA	Nombre de mois consommés au cours de la 1 ^{ère} année
Taux plein	66	356	5,61
Taux réduit 1	10	250	5,67
Taux réduit 2	24	160	5,76
CLCA – couple	0	-	-
Total	100	222	5,66

Source : ENA 2004, calculs de l'auteur

Champ : CAF de France métropolitaine

Si nous faisons l'hypothèse que les bénéficiaires à taux plein utiliseraient la mesure à taux réduit pour une activité professionnelle inférieure ou égale à 50%, l'économie induite par la mesure serait de 23,4 millions d'euros.

En année pleine sur le champ des CAF de France métropolitaine, l'économie induite par une limitation du droit pour le CLCA de rang 1 au recours à taux partiel serait de 23,4 millions d'euros environ.

Annexe IV - Le système suédois de congé parental indemnisé

I Le cadre institutionnel et juridique

La politique familiale suédoise a trois objectifs :

- compenser les charges familiales entre les familles
- faciliter la conciliation des responsabilités familiales et de la vie professionnelle
- aider les familles en situations de difficultés.

Le second de ces objectifs s'exerce à la fois dans une assurance parentale, dans l'organisation des modes de garde et dans des dispositions de droit du travail.

1.1 Une assurance parentale

Dans le cadre de la sécurité sociale suédoise, gérée par l'Agence nationale de la sécurité sociale et ses bureaux régionaux (21) et locaux (240) employant 16 000 salariés par rapport à une population de 9 millions d'habitants, existe, dans le cadre de la cinquantaine de prestations versées, une assurance parentale.

Cette assurance parentale, financée par une cotisations des employeurs, comprend quatre prestations:

- une allocation aux femmes enceintes exerçant des travaux physiquement pénibles ou dangereux : cette allocation, attribuée exceptionnellement, ne peut être versée que pendant les deux derniers mois de la grossesse, si un travail adapté ne peut être organisé, et non pour les dix jours précédant l'accouchement.
- une allocation parentale temporaire pour enfant malade : cette allocation est accordée jusqu'au 12 ans de l'enfant dans la limite de 60 jours par an, éventuellement renouvelables, sur la base d'un certificat médical pour les arrêts de travail de plus de huit jours.
- une allocation de congé de paternité de dix jours à utiliser dans les 60 jours de l'entrée au domicile de l'enfant,
- une **allocation de congé parental** :

Cette allocation peut être versée, sous réserve d'une interruption ou réduction d'activité professionnelle, jusqu'à 480 jours depuis deux mois avant la date présumée de naissance de l'enfant jusqu'aux 8 ans de chaque enfant, jours partagés en principe entre les parents, sauf transfert vers l'un d'entre eux ou présence d'un seul parent (1978 : 180 jours ; 1986 : 360 ; 1995 : 450 jours ; 2002 : 480).

Comme les autres allocations susmentionnées, son montant est pour 390 jours proportionnel au revenu professionnel dans la limite d'un plafond, à raison de 80% de ce revenu de référence (maximum 82 euros²⁷ par jour jusqu'au 1^{er} juillet 2006, porté à 109), sous réserve d'être assuré social direct depuis au moins 240 jours à la date présumée de la

²⁷ La conversion de la couronne suédoise à l'euro est faite dans cette présentation sur la base de 10 couronnes pour 1 euro, minimisant un peu le cours de la couronne suédoise.

naissance. Dans ces 390 jours, 60 sont réservés au second parent (1995 : 30 ; 2002 : 60), s'il est présent, et non transférables.

Les parents, sans revenu de référence ou avec un revenu faible, reçoivent une allocation minimale garantie de 18 euros par jour au 1^{er} juillet 2006 (6 euros antérieurement).

La différence entre les 480 jours de droit et les 390 jours rémunérés sur la base de 80% du revenu de référence, soit 90 jours, donnent lieu au versement de l'allocation minimale garantie.

L'allocation est gérée à partir d'un compte individuel par enfant. Elle peut être versée de manière très souple, permettant juridiquement un fractionnement jusqu'au huitième de jour, mais, en pratique, des demandes en un certain nombre de jours par semaine, une partie des parents n'utilisant pas les sept jours par semaine afin de prolonger leur possibilité de garde à domicile de l'enfant et de conserver leurs droits à l'indemnisation des jours de maladie qui exige une assurance parentale couvrant 5 jours par semaine. Les demandes doivent, en principe, être adressées deux mois à l'avance. La gestion de la sécurité sociale est indépendante de celle de l'employeur et le compte individuel n'est pas accessible à l'employeur. Une fois par an, s'il reste plus de 80 jours d'allocation de congé parental à prendre, un courrier est adressé à l'assuré l'informant du reliquat de ses droits. Une consultation en ligne de son compte sur internet est possible.

La référence au revenu du travail antérieur pour une nouvelle ouverture de droit à l'assurance parentale se conserve jusqu'à 1 an et 9 mois, ce qui est incitatif à une nouvelle naissance rapprochée.

Outre le délai de 480 jours, il convient de tenir compte du fait que les jours de congé parental ouvrent droit à des congés payés de cinq semaines de la part de l'employeur, comme s'ils étaient rémunérés. Ces jours ouvrent également des droit à pension de retraite.

1.2 Les modes de garde

L'entrée dans un mode de garde qui se prolonge jusqu'à l'entrée à l'école à l'âge de six ans se fait en pratique vers les 18 mois de l'enfant. Jusque là, il est normalement gardé par l'un de ses parents, aucune structure de garde ou aide à la garde n'étant offerte pour un enfant de moins d'un an. A partir d'un an, il existe une obligation pour les municipalités d'offrir une formule de mode de garde dans un délai de trois mois à compter de la demande.

La non-prise en charge de très jeunes enfants réduit les exigences en matière de normes d'encadrement des structures collectives. 76% des enfants concernés entre 1 et 5 ans bénéficient de structure collectives (préschool), 7% de formules de garde au domicile d'une assistante maternelle (family day care home). 75% des enfants de 6 à 9 ans bénéficient, outre l'école, de centres de loisir péri-scolaires (10% des enfants de 10 à 12 ans) et 1% d'assistantes maternelles.

Les frais de garde sont plafonnés en fonction du revenu et d'un plafond:

- Enfant 1 : 3% du revenu –maximum 126 euros par mois
- Enfant 2 : 2% du revenu-maximum 84 euros par mois
- Enfant 3 : 1% du revenu-maximum 42 euros par mois
- Enfant 4 : pas de frais

1.3. Dispositions de droit du travail

Le **congé parental** est prévu par le droit du travail et peut être accordé soit sous forme de suspension du contrat de travail, soit sous la forme d'une réduction des heures de travail de $\frac{3}{4}$, de $\frac{1}{2}$, d' $\frac{1}{4}$, ou d' $\frac{1}{8}$, lorsque le parent bénéficie d'allocations parentales équivalentes. Il doit être accordé, à la demande du salarié, à plein temps jusqu'à ce que l'enfant ait atteint 18 mois, à temps partiel jusqu'à ce que l'enfant est atteint 8 ans. Il se demande, en principe, en trois périodes par an et doit faire l'objet d'un préavis de deux mois. Il s'assortit du maintien des cinq semaines de congés payés.

Des **compléments conventionnels** de rémunération du congé parental sont prévus pour les fonctionnaires, les agents des collectivités territoriales et pour les salariés du privé dans le cadre d'accords collectifs. Leurs dispositions sont plus ou moins généreuses :

- Les fonctionnaires de l'Etat voient supprimer le plafond d'indemnisation et bénéficient d'un complément portant la couverture à 90% du revenu professionnel.
- Les agents de la municipalité de Stockholm qui ont été employés plus de 365 jours ont également un complément de 10%, porté à 20% s'ils ont été employés plus de 730 jours.

Depuis 1978, il existe un **droit au travail à temps partiel** à 75% de la durée normale du travail pour les parents d'enfants de moins de 8 ans : il permet aux parents de ne travailler que six heures par jour, toutefois sans compensation financière, sauf s'il leur reste un reliquat de congé parental fractionnable.

2 - Atouts et limites du système de congé parental suédois

2.1 Atouts

Le congé parental suédois, en assurant le maintien d'un niveau de rémunération élevé, a favorisé la cessation du travail d'un des parents de jeunes enfants, qui restent toutefois considérés pendant leur période de congé parental comme travailleurs actifs, contribuant ainsi aux bonnes statistiques suédoises d'emploi de la main d'œuvre féminine.

Le montant des frais de garde supportés par les parents est encadré et plafonné.

Le temps partiel à 75% de la durée normale du travail est, ensuite, largement utilisé par une partie de la main d'œuvre pour s'occuper des enfants de moins de huit ans, avant l'heure officielle de sortie des structures collectives de garde ou à la sortie de l'école.

L'absence de congé maternité, à l'exception du congé femme enceinte pour celles exerçant des travaux pénibles ou dangereux, limite la durée des arrêts de travail avant la naissance, même si la prise de jours de congé parental ou, en cas de situation pathologique, de jours de congé maladie, est possible. L'accouchement est toutefois considéré comme un phénomène naturel et moins médicalisé qu'en France.

Le soin du jeune enfant est considéré comme devant continuer à relever des parents. Un contrôle social très présent et appuyé sur l'absence de mode de garde avant le premier anniversaire de l'enfant ainsi que sur la coutume d'aller chercher ses enfants en garde, tôt dans l'après-midi, marque la société suédoise, tout en réduisant les coûts de garde, dès lors qu'il n'y a pas de crèches pour accueillir les très jeunes enfants.

La durée limitée du congé parental (480 jours en droit ou 390 jours si l'on se limite à l'indemnisation fonction du revenu professionnel) favorise, sauf nouvelle naissance rapprochée, le retour sur le marché du travail, même à temps partiel.

Le système de gestion du congé parental, reposant sur un compte individuel peu contraignant et une durée d'option très longue (jusqu'aux 8 ans de l'enfant), est d'une grande souplesse, donnant aux parents une liberté de choix, qu'ils n'hésitent pas à utiliser pour les toutes premières années de l'enfant en fonction de calculs souvent subtiles.

Ce système contribue au maintien d'un taux de fécondité correct de 1.7 en 2004 par rapport à un taux de remplacement des générations de 2.1.

L'incitation à une plus grande égalité entre parents est forte, mais, si son impact n'est pas négligeable, elle se heurte toujours aux traditions. L'affectation de 60 jours de congés parental non transférable aux pères a toutefois permis d'atteindre un proportion de près de 20% des jours de congé parental pris par les pères. Le relèvement du plafond d'indemnisation au 1^{er} juillet 2006 pourrait accroître cet effet, le différentiel de revenu professionnel entre parents et donc de diminution des revenus du foyer à un moment où les charges s'accroissent restant un facteur essentiel de justification des comportements.

2.2 Limites et inconvénients

Les limites du système sont, pour partie, liées à ses avantages.

Une partie de la souplesse du dispositif est illusoire :

Les 330 jours potentiels, rémunérés à 80% du salaire antérieur, du congé parental fractionnable de la mère, sont généralement consommés avant la reprise du travail, ce qui limite fortement la portée de la possibilité de report jusqu'aux huit ans de l'enfant. La part des congés parentaux, avec compensation du revenu, non encore utilisée est en mars 2004 de 11,5% pour les enfants dont l'âge est supérieur à 3 ans ; elle est de 5,5% pour ceux de plus de 8 ans ; on ignore si ce reliquat concerne essentiellement les droits réservés au second parent, ce qui paraît probable.

La Suède n'offre pas de services de garde avant l'âge d'un an et la pratique traditionnelle est plutôt autour de 18 mois. La liberté de choix des parents s'en trouve donc limitée.

L'absence d'un véritable congé de maternité impliquant un arrêt de travail suffisant avant la naissance interpelle la culture française de précaution dans l'accueil d'une naissance.

Enfin, l'affirmation de l'égalité de travail entre les sexes paraît limitée par la forte spécialisation de la main d'œuvre féminine dans les secteurs publics : plus des trois quart des femmes suédoises travaillent dans le secteur public²⁸. Si la spécialisation dans les métiers publics peut être un avantage pour une meilleure conciliation de l'activité professionnelle et de la vie familiale, son impact mériterait d'être approfondi au regard de l'égalité des rémunérations et des représentations sociales.

²⁸ Articuler travail et famille en France et en Suède Céline Marc et Hélène Zadjela Connaissance de l'emploi N° 28 mars 2005 Centre d'études de l'emploi

Annexe V Table des sigles

APE	Allocation parentale d'éducation
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CLCMG	Complément de libre choix du mode de garde
COLCA	Complément optionnel de libre activité
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IRES	Institut de recherche économique et social
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
RTT	Réduction du temps de travail
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance