HCFEA
Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

CONSEIL DE LA FAMILLE

Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance

Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE : REFORMER LES CONGES PARENTAUX DANS UNE STRATEGIE GLOBALE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE 8

CHAPITRE 1 : L'ARRIVEE D'UN NOUVEL ENFANT, CONTRAINTES NOUVELLES ET ASPIRATIONS DES PARENTS 24

I - Des besoins de temps parentaux et domestiques supplémentaires liés aux enfants en bas âge 24

A) Deux tiers du temps parental et du temps domestique incombent aux mères 25

B) Un temps parental fortement alourdi en présence d'un jeune enfant 26

C) Alléger la charge pesant sur les mères pour leur permettre de concilier vie familiale et activité professionnelle 28

II) Les aspirations des parents après une naissance : accès aux modes d'accueil et activité professionnelle 29

A) Quatre « modèles familiaux » concernant l'activité des parents à la naissance d'un enfant 29

B) Des aspirations souvent contrariées dans la pratique 31

C) Une forte attente pour un congé parental rémunéré et partagé, mais d'une durée très variable 33

D) Une préférence pour la stabilité et la continuité des modes d'organisation jusqu'à la rentrée à l'école maternelle 35

E) En synthèse : les attentes des parents 36

III - Les contraintes pesant sur les familles du fait de l'activité professionnelle ou des modes d'accueil 37

A) Les contraintes liées au marché du travail et aux conditions de travail 38

B) Les contraintes liées aux modes de garde (disponibilité, coût) 41

CHAPITRE 2 : LES ENSEIGNEMENTS DE LA LITTERATURE ECONOMIQUE ET DES EXPERIENCES ETRANGERES 42

I - Les enseignements des travaux d'études sur les effets des congés 42

A) Les effets des congés sur les comportements des mères 44

B) Les effets des congés réservés aux pères sur les comportements des pères et la répartition des tâches 50

II - Les enseignements des expériences étrangères en matière de congés familiaux 55

A) Les congés de maternité, de paternité et parentaux dans les pays de l'UE : de fortes différences mais des évolutions et des points communs 55

B) Les enseignements des expériences allemandes, belges et suédoises 65

III - Les enseignements pour le cas français : la nécessité d'une réflexion intégrée sur les congés et les modes d'accueil 82

CHAPITRE 3 : HISTORIQUE, DEBATS ET SITUATION ACTUELLES DES CONGES 86

I - Les congés destinés aux parents et leur indemnisation, trois histoires parallèles 86

A) Le congé maternité, un système ancien de protection construit dans une logique de protection de la femme et de l'enfant 86

B) L'indemnisation du congé parental, un dispositif autrefois dédié au retrait du marché du travail des mères de famille, dont les finalités ont évolué vers la conciliation 93

C) Le congé paternité et son indemnisation, un dispositif récent qui s'inscrit dans un changement de normes sociales sur le rôle des pères 97

D) Des évolutions qui ont accompagné celles des politiques d'accueil des jeunes enfants, sans toujours être pensées en lien avec elles 99

II - Des congés et leur indemnisation en débats 100

A) Les débats relatifs au congé maternité 101

B) Les débats relatifs au congé paternité : allongement et caractère impératif 103

C) Les débats relatifs au congé parental : durée, indemnisation et part réservée aux pères 107

D) La proposition de directive équilibre de 2017 : un débat d'ensemble sur les congés, marqué par les préoccupations financières des Etats 108

III - Les trois congés aujourd'hui 110

A) Les caractéristiques du congé parental et de son indemnisation le distinguent nettement des congés de maternité et paternité 110

B) Données de taux de recours et durée du congé indemnisé 115

CHAPITRE 4 : LES CONGES PARENTAUX (CLCA, PREPARE ET CONGES HORS PRESTATIONS) ET LEURS EVOLUTIONS RECENTES 118

I - Qui sont les parents en congé parental (avec ou sans clca/prepare) ? 118

A) Les diverses formes de réduction ou d'interruption d'activité des mères : quel recoupement entre le congé parental et les prestations CLCA ou PreParE ? 118

B) Un risque important de pauvreté pour les mères sans activité professionnelle qui ne perçoivent pas la prestation ou qui la perdent aux deux ans de l'enfant 127

C) Des effets contrastés de la qualité de l'emploi selon qu'il s'agit d'une interruption ou d'une réduction d'activité des mères 132

D) Réduire son activité professionnelle diminue d'environ une journée par semaine le recours à un mode d'accueil 136

II - Évolutions du CLCA/PreParE et bilan de la réforme PreParE 139

A) Les attendus et les modalités des trois réformes de 2014-2015 relatives à la prestation accompagnant un congé parental et à l'allocation de base 139

B) Les évolutions observées entre 2013 et 2017 : baisse du nombre de bénéficiaires et des dépenses de prestations liées à l'interruption ou à la réduction d'activité 144

C) Les évolutions observées au regard des objectifs annoncés de la réforme de la PreParE .. 155

CHAPITRE 5 : VOIES DE REFORME DU CONGE PARENTAL EN LIEN AVEC LES MODES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET L'EMPLOI 164

I - Agir sur les modes d'accueil de la petite enfance 167

A) Développer et décloisonner les modes d'accueil collectifs pour les enfants de deux ans 168

B) Aller vers un droit opposable pour un accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans 187

II - Agir sur le maintien dans l'emploi ou l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants 190

A) Accompagner vers l'emploi et l'insertion les mères de jeunes enfants qui en sont les plus éloignées 190

B) Améliorer les possibilités d'aménagement des horaires et conditions de travail pour favoriser une meilleure conciliation pour les parents de jeunes enfants en instaurant un « droit de demande » 197

III - Agir sur les congés parentaux et leur indemnisation 198

A) Des solutions allant jusqu'à l'entrée à l'école maternelle 198

B) Inciter au temps partiel partagé entre les parents 204

C) Améliorer l'accès des familles à la PreParE 207

D) Vers une réforme plus ambitieuse du congé parental 212

IV - Agir pour un meilleur partage des temps parentaux et lutter contre les inégalités hommes-femmes 222

A) Allonger le congé paternité 223

B) Favoriser le temps partiel en particulier le temps partiel partagé entre les parents 224

C) Favoriser les aménagements horaires pour les familles (« droit de demande ») 224

LISTE DES PROPOSITIONS 226

LISTE DES ANNEXES 230

ANNEXE 1 : LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » (CONGES DE PATERNITE, PARENTAUX ET D'AIDANTS)

ANNEXE 2 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN ALLEMAGNE

ANNEXE 3 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN SUEDE

ANNEXE 4 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN BELGIQUE

ANNEXE 5 : NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (PARENTING CULTURES)

ANNEXE 6 : TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL

ANNEXE 7 : PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES PONDERES PREPARE DEVELOPPEE AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR

ANNEXE 8 : EFFETS DES REFORMES PREPARE SUR CAS TYPES

ANNEXE 9 : CHIFFRAGE DE LA MISE EN PLACE D'UN CONGE COURT REMUNERE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES MALADIE

SYNTHESE[1] : REFORMER LES CONGES PARENTAUX DANS UNE STRATEGIE GLOBALE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

L'arrivée d'un nouvel enfant place chacun des parents devant une question centrale en termes d'organisation familiale et professionnelle : comment s'organiser pour prendre soin au quotidien de ce tout-petit avant que, devenu un peu plus grand, l'école l'intègre dans son cycle ? Sur le papier, les options sont multiples :

- accueil à temps plein ou à temps partiel en crèche (EAJE) ;
- accueil par une assistante maternelle sur des durées plus ou moins longues ;
- prise en charge au domicile des parents par une personne engagée à cet effet (garde à domicile partagée ou non avec une autre famille) ;
- garde à temps plein ou à temps partiel par l'un ou l'autre des parents, ou les deux, qui auront adapté en conséquence leur activité professionnelle (avec ou sans congé parental) ;
- garde par des proches, en général les grands-parents.

En pratique, si les contraintes de l'offre[2] jouent un rôle majeur (possibilité ou non de recourir localement à telle ou telle option), elles interviennent dans des contextes où les aspirations des parents, et leurs représentations quant à leur rôle en tant que parent peuvent être très variées, de même que les contraintes professionnelles ou financières auxquelles ils sont confrontés.

Un précédent rapport du HCFEA traitait des modalités d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans, vues principalement sous l'angle du développement des modes d'accueil formels (hors congé parental)[3]. De manière complémentaire, l'objet de ce rapport est de s'intéresser à la garde par les parents, et aux aides financières[4] dont ils sont susceptibles de bénéficier s'ils interrompent ou réduisent leur activité professionnelle, à cet effet.

L'ECHEC DES DISPOSITIONS ACTUELLES : LA PRESTATION PARTAGEE D'EDUCATION DE L'ENFANT (PREPARE)

On se situe en effet dans une situation doublement paradoxale : si les souhaits des parents s'orientent en priorité vers un accueil de leur enfant à l'extérieur de la famille, et avant tout en crèche, ils sont une majorité à assurer principalement eux-mêmes la garde de leur enfant[5], cette proportion ayant même tendance à augmenter légèrement depuis 2011. Et pourtant, une faible partie d'entre eux, seulement 280 000, étaient indemnisés fin 2017 au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)[6], destinée pourtant à compenser la perte de revenus professionnels liée à une interruption ou une réduction de l'activité professionnelle pour s'occuper d'un jeune enfant. De plus, le recours à la PreParE recule très rapidement (-32 % entre 2016 et

[1] Ce rapport a été réalisé par le secrétariat général du HCFEA avec la collaboration de rapporteurs scientifiques : Catherine Collombet, Antoine Math, Mickaël Portela et Muriel Pucci. Le secrétariat général remercie aussi la CNAF, la DARES, la DG TréSor et la DREES pour les études réalisées pour ce rapport.

[2] Pour rappel la capacité théorique nationale des modes de garde formels (égale au nombre de places théoriques sur le nombre d'enfants de moins de 3 ans) est de 58 % en 2016 (cf. PQE famille 2019)

[3] HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, rapport adopté le 10 avril 2018.

[4] Au-delà des modalités propres d'indemnisation des congés maternité et paternité, il s'agit principalement de la Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE).

[5] Boyer D. et Crépin A. (2018), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2017 », *L'e-ssentiel*, n°179, Cnaf.

[6] Soit 13 % des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans, ce qui veut dire que les trois quarts des familles dans lesquelles les parents déclarent garder principalement eux-mêmes leur enfant à leur domicile ne perçoivent pas la PreParE.

2017, -52 % depuis 2009), ce qui montre une forte inadaptation de cette prestation aux besoins des familles, liée en partie à la faiblesse de son montant, à ses conditions d'attribution et à la réduction de sa durée. Sur le plan financier, cette diminution des effectifs s'est traduite par une diminution de plus d'un milliard d'euros des prestations versées à ce titre entre 2013 et 2018.

La réforme de la PreParE en 2015 n'a par ailleurs pas eu les effets escomptés en matière d'égalité entre les pères et les mères, le nombre de pères bénéficiaires de la prestation ayant diminué entre 2013 et 2017 selon les données de la Cnaf. La réforme n'a pas eu non plus les conséquences attendues sur l'activité des mères : le taux d'emploi des mères de jeunes enfants (de moins de 3 ans) se stabilise, alors même que l'emploi de l'ensemble des femmes est en constante augmentation entre 2013 et 2017[7]. En pratique, la réforme s'est traduite par une baisse du nombre des mères se déclarant en congé parental et une augmentation de celles se déclarant au chômage. De plus, on n'observe pas non plus une augmentation de la part des mères reprenant un emploi à la fin du droit à la prestation ni même dans les 6 mois suivants. Il s'avère qu'en dépit de la perte du droit à une prestation accompagnant l'interruption d'activité professionnelle, les mères sont restées inactives jusqu'aux 3 ans de leur benjamin, voire jusqu'à son entrée l'école maternelle.

En conséquence, la réforme a le plus souvent entraîné des pertes de revenus disponibles pour ces familles, pertes allant de 125 euros par mois pour le premier décile des salaires (la perte de la PreParE étant partiellement compensée par la prime d'activité dont le père peut alors bénéficier) à 396 euros pour des niveaux de revenu plus élevés. Cette perte de revenu a par ailleurs pour conséquence de doubler la part des familles pauvres dont la mère s'est interrompue de travailler pour élever son enfant[8].

LA NECESSITE D'UNE REFORME

De cet ensemble de constats, on peut déduire qu'une réforme des congés parentaux pris pour s'occuper d'un jeune enfant et de leurs modalités d'indemnisation est indispensable, les dispositions actuelles au travers de la PreParE apparaissant inadaptées. Ce sujet est d'importance : on pourrait considérer en effet qu'il n'y a pas de besoins, puisque la PreParE est de moins en moins sollicitée, et que l'on pourrait s'accommoder d'un *statu quo*, voire d'une poursuite de son déclin.

Il n'en est rien. La politique relativement dynamique conduite par la France pendant de nombreuses années pour permettre aux parents de jeunes enfants, et particulièrement les mères, de disposer d'une gamme de solutions leur permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle est certainement une des raisons principales qui a permis à la France de conserver un taux de fécondité et un taux d'activité des mères de jeunes enfants relativement élevés par rapport à ses voisins européens.

Au moment où le taux de fécondité a tendance à s'infléchir, l'offre de places d'accueil à stagner et où la PreParE montre de fortes limites, la redynamisation de cette politique publique apparaît indispensable si l'on veut éviter des reculs importants. Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans[9] avançait des orientations fortes en matière d'accueil formel. L'objet de ce rapport est de faire des propositions pour redynamiser en parallèle les modalités d'indemnisation des congés parentaux.

---

[7] Cf. PQE famille 2019.

[8] Le pourcentage de mères vivant dans un ménage pauvre passe de 16 % à 33 % si la mère est en congé parental (temps plein) et de 24 % à 37 % si la mère est inactive professionnelle mais éligible au CLCA/PreParE.

[9] *Op. cit.*

L'ARRIVEE D'UN NOUVEL ENFANT : CONTRAINTES NOUVELLES ET ASPIRATIONS DES PARENTS

Pour comprendre cet échec, et essayer d'y remédier, il faut d'abord prendre en compte les contraintes auxquelles sont confrontés les parents de jeunes enfants, et leurs souhaits et aspirations en ce qui concerne l'accueil au quotidien de leur enfant et l'exercice d'une activité professionnelle.

L'ARRIVEE D'UN ENFANT BOULEVERSE LES MODES DE VIE, ET L'ORGANISATION QUOTIDIENNE

De contraintes de temps qui se resserrent

La première contrainte porte sur le temps : l'arrivée d'un enfant induit des contraintes nouvelles sur les emplois du temps des parents, aujourd'hui principalement des mères, qui bouleversent et réduisent d'autant le temps que ceux-ci peuvent consacrer à d'autres activités que les activités parentales et domestiques, dans un contexte où des dépenses nouvelles grèvent d'autant le budget du ménage. Trois constats principaux ressortent :

- les enfants, et en particulier les enfants en bas âge, induisent des activités supplémentaires, dont une bonne partie est assumée par les parents eux-mêmes à travers le temps parental et un temps domestique supplémentaire ;
- le temps nécessité par ces activités parentales et domestiques rend plus difficile le maintien au même niveau du temps consacré à l'activité professionnelle ;
- cette difficulté de « conciliation », entre le temps à dégager pour s'occuper d'un enfant en bas âge et le maintien de l'activité professionnelle, repose toujours aujourd'hui pour l'essentiel sur les mères.

Les contraintes professionnelles et la difficulté de trouver un mode de garde peuvent conduire à suspendre ou réduire l'activité professionnelle

Face à cette pression accrue sur les temps quotidiens, les contraintes objectives liées aux conditions de travail et à l'accessibilité de modes d'accueil peuvent générer pour les familles un besoin de suspension ou de réduction d'activité professionnelle.

Les interruptions d'activité concernent plus fréquemment les femmes ayant les positions sociales les plus faibles : un emploi précaire, des horaires contraints ou atypiques, des conditions de travail difficiles, un travail éloigné du domicile, des faibles rémunérations expliquent un choix plus fréquent dans leur cas de faire une pause pour élever leur enfant, en dépit des contraintes financières accrues, des risques liés à la reprise future d'un emploi et plus généralement la future trajectoire professionnelle.

A côté de ces contraintes professionnelles, les contraintes liées aux modes d'accueil (prix et disponibilité) sont elles aussi souvent mentionnées par les parents qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle : si le souhait de pouvoir consacrer davantage de temps à leur enfant est mentionné en premier, six mères sur dix qui ont interrompu leur activité professionnelle indiquent aussi que c'est en raison de contraintes liées aux modes d'accueil (trouver un mode d'accueil, horaires, coût)[10]. Rappelons que le premier constat du rapport 2018 du HCFEA sur « *L'accueil des enfants de moins de 3 ans* »[11] est que l'offre actuelle de modes d'accueil est encore loin de couvrir la demande, tant sur le plan quantitatif que dans sa diversité et sa localisation, ce rapport chiffrant à 230 000 les besoins de places à créer dans les cinq ans (accueil collectif et individuel).

[10] Cf. enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees 2013.

[11] *Op. cit.*

LES ASPIRATIONS DES PARENTS APRES UNE NAISSANCE : ACCES AUX MODES D'ACCUEIL ET ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Une coexistence de plusieurs modèles familiaux

Par rapport à ces contraintes, les attentes et les modèles familiaux concernant la répartition des rôles familiaux entre mères et pères peuvent être très différents selon les familles et les parents eux-mêmes, justifiant la logique de « libre choix » qui préside en France aux politiques d'accueil du jeune enfant depuis de longues années.

En ce qui concerne les souhaits d'interruption totale ou partielle de l'activité professionnelle de l'un ou l'autre des conjoints au moment de l'arrivée d'un nouvel enfant, et donc de besoins éventuels d'indemnisation, on peut relever en effet les éléments suivants :

- d'abord, les souhaits évoluent fortement avec l'âge de l'enfant : si le souhait d'une garde par l'un ou l'autre des parents, et principalement la mère, est largement majoritaire avant l'âge de six mois (80 % dont 60 % par la mère seule), il décroît très rapidement ensuite pour ne plus représenter qu'un quart des familles à partir de l'âge de un an ; il y a donc une demande forte pour des modalités d'interruption courtes, prolongeant un peu les congés de maternité et de paternité[12] ;
- ensuite, les opinions exprimées sur les rôles relatifs des mères et des pères par rapport à la famille et aux enfants montrent la subsistance de modèles de référence assez contrastés : si près de 80 % des femmes et des hommes tendent vers une vision plutôt égalitaire des rôles familiaux dans laquelle chacun doit notamment avoir une activité professionnelle, plus de la moitié privilégient un emploi à temps partiel pour la mère en présence d'un jeune enfant. A côté de ce modèle, un cinquième des femmes, et un quart des hommes pensent que lorsque le dernier enfant ne va pas encore à l'école, la place de la mère est à la maison.

Pour les parents l'un des critères le plus important exprimés est de pouvoir recourir à un mode d'accueil stable jusqu'à la rentrée à l'école de l'enfant. Au regard de ce critère majeur de décision, la baisse de la durée d'indemnisation aux 2 ans de l'enfant (lorsque la prestation n'est pas partagée) a donc fortement contraint les parents dans leur choix.

Qui conduisent à des attentes différentes

De cet ensemble de constats, on peut déduire les éléments suivants pouvant orienter les politiques à conduire en faveur d'un système offrant une pluralité de trajectoires possibles :

- ⇨ une demande forte pour des modalités d'interruption courte, prolongeant un peu les congés de maternité et de paternité ;
- ⇨ mais la persistance en même temps d'une demande pour des congés plus longs, pouvant aller jusqu'à l'entrée à l'école maternelle ;
- ⇨ un souhait d'une implication plus forte des pères à travers des congés dédiés (congé de paternité ou congé parental) ;
- ⇨ une demande forte pour pouvoir exercer une activité professionnelle à temps partiel, principalement pour les mères, mais aussi pour une partie des pères ;
- ⇨ la persistance d'un modèle d'interruption d'activité de la mère jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, qui a tendance à régresser mais reste encore présent ;
- ⇨ un modèle de double activité à temps plein pour lequel la solution passe principalement par les modes d'accueil formels.

[12] Boyer D. et Crépin A. (2018), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2017 », *L'e-ssentiel*, n°179, Cnaf.

Plus généralement, cela conduit à ne pas isoler la question des réductions ou interruptions d'activité dans le cadre du congé parental (garde par un parent ou les deux) de celle de l'ensemble des modes d'accueil, la demande étant plutôt celle d'une complémentarité entre solutions et d'une trajectoire pour le tout-petit jusqu'à l'entrée à l'école maternelle, pouvant privilégier l'accueil familial d'abord durant une courte période, l'accueil collectif ou individuel externe à la famille ensuite.

Il faut enfin accorder une attention particulière aux mères isolées, dont la situation est très différente de celle des couples : très majoritairement éloignées de l'emploi, la question pour elles est tout autant et en même temps de pouvoir accéder à un emploi, immédiatement ou à terme lorsque leur enfant intègrera la scolarité, et de disposer de solutions d'accueil pendant qu'elles recherchent, ou ont trouvé, un emploi.

UNE QUESTION A L'AGENDA POLITIQUE AU NIVEAU EUROPEEN

Par rapport à cet ensemble de besoins, les expériences conduites dans un certain nombre de pays européens nous apportent quelques enseignements sur les voies et moyens de réformes possibles :

- cette question est à l'ordre du jour des agendas politiques dans la plupart des pays européens et un accord est intervenu le 24 janvier 2019, ouvrant la voie à une nouvelle directive [13] ;
- si les dispositifs mis en place dans les pays européens ont des durées variables, c'est souvent avec un accent fort sur les premiers mois de l'enfant, avec parfois la possibilité de prolonger jusqu'aux 3 ans de l'enfant pour les parents qui le souhaitent mais à des conditions financières moins favorables ;
- les dispositifs qui rencontrent une forte demande privilégient une indemnisation proportionnelle au salaire sur des durées courtes pour chacun des parents séparément (autour d'une année), suivie d'une indemnisation forfaitaire plus limitée au-delà, généralement en cohérence avec des possibilités d'accès aux modes de garde formel ;
- pour que les pères prennent un congé parental, outre l'indemnisation élevée, une incitation sous la forme d'une période du congé réservée à chacun des parents (« quota » ou « bonus ») perdue pour la famille si le père ne le prend pas, semble une condition forte, permettant d'enclencher une dynamique ;
- en pratique, néanmoins, on observe des temps d'arrêt ou de congé à temps partiel plus longs pour les mères, avec des congés de durée plus limitée pour les pères ;
- les dispositifs incitent de plus en plus à du temps partiel court (1/5ème du temps en congé, voire 1/10ème dans certains pays) ;
- le principe est celui d'une articulation avec l'offre d'accueil collectif, éventuellement sous la forme d'un droit opposable en sortie de congé.

LES ENSEIGNEMENTS, POUR LA FRANCE, DES ETUDES MENEES EN EUROPE SUR LES CONGES PARENTAUX

Cet ensemble d'initiatives a donné lieu à de nombreuses études pour en évaluer les résultats. Ceux-ci dépendent bien évidemment très étroitement du contexte de chaque pays (modèles familiaux, dispositifs antérieurs existant pour l'accueil des jeunes enfants, situation de l'emploi, notamment pour les femmes,…), et il importe de prendre en compte ces éléments de contexte pour voir quelles conclusions pourraient en être tirées pour la situation française.

[13] Voir l'annexe 1 sur la proposition de directive de la Commission européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants, ainsi que l'avancement des discussions.

L'analyse des systèmes existant dans les pays voisins confirme en effet que pour faire évoluer les systèmes de congés, il faut penser en même temps l'évolution des modes d'accueil qui en constituent l'alternative ou la voie logique pour les enfants à l'issue des congés, ou le complément lorsque le congé est à temps partiel. A cet égard, il n'existe pas de solution identique en tout contexte, et la situation de départ est très importante. L'Allemagne illustre ce point. Dans un contexte de très forte inactivité des mères, le raccourcissement du congé avec la réforme de 2007 a été pensé en lien avec les alternatives à partir des 1 an de l'enfant : d'une part en prévoyant un développement massif de places d'accueil (crèches, assistantes maternelles) avec l'annonce et la mise en place progressive d'un droit opposable, à 2 ans d'abord, puis à 1 an ; d'autre part en prévoyant de conserver une possibilité de congé (moins bien rémunéré) d'une durée plus longue, jusqu'aux deux ans de l'enfant.

En prenant en compte de ces éléments, on peut retenir les principales options suivantes, concernant les réformes qui pourraient être conduites en France :

- ⇨ si l'on veut augmenter l'implication des pères de manière à ce qu'ils puissent interrompre, sur une durée assez courte en pratique, leur activité professionnelle pour s'occuper de leur jeune enfant, il faudrait plutôt privilégier une indemnisation spécifique et relativement élevée au travers d'une possibilité de prolongation du congé de paternité (rémunéré comme les IJ maternité). Les expériences conduites dans différents pays montrent que de tels congés de paternité rencontrent rapidement un succès important, au point parfois de devenir une nouvelle norme pour les comportements paternels ;
- ⇨ il conviendrait également d'améliorer la rémunération du congé parental, mais sur une durée limitée, de manière à éviter une incitation des mères à une interruption totale trop longue de leur activité professionnelle[14] ; l'idée serait dans ce cas d'avoir une rémunération plus faible que celle des IJ maternité ou paternité de manière à en limiter l'effet incitatif tout en répondant au besoin exprimé par une partie des parents ;
- ⇨ cela peut être combiné avec la possibilité de percevoir ce congé parental mieux rémunéré sur une période plus longue s'il est pris à temps partiel, ce qui peut répondre à un besoin de souplesse accrue dans la gestion des emplois du temps des parents, sans éloignement de l'activité professionnelle ;
- ⇨ correspondant à une interruption ou réduction temporaire d'activité, ce congé court mieux rémunéré doit logiquement demander le respect de conditions d'activité antérieure, qui pourraient être harmonisées avec celles définies dans le droit du travail pour le congé parental d'éducation et/ou les congés maternité et paternité ;
- ⇨ cela n'exclut pas le maintien d'une prestation familiale distincte, d'un montant forfaitaire plus faible (à l'image de la PreParE), pour les autres parents qui souhaitent s'occuper eux-mêmes de leur enfant jusqu'à l'entrée à l'école maternelle, et/ou compenser l'absence de modes d'accueil accessibles ; le maintien dans ce cas de conditions d'activité antérieures peut être discuté, de même que la possibilité d'enchaîner dans le temps un congé court mieux rémunéré et un congé long ;

A l'instar des pays européens, quelles que soient les modalités mises en œuvre, toute réforme doit s'accompagner d'évaluations afin d'apprécier les effets de la réforme, et éventuellement l'adapter si ceux-ci ne sont pas conformes aux attentes.

[14] Plusieurs études montrent qu'une interruption de 6 mois ou plus a des effets négatifs sur la trajectoire professionnelle ultérieure.

LES DISPOSITIONS ACTUELLES EN FRANCE

Dans la législation française, quatre dispositions principales concernent les congés liés à la naissance ou à l'accueil et la garde d'un jeune enfant :

Deux dispositions accompagnent la naissance ou l'adoption d'un enfant, avec des modalités différentes pour les mères et les pères[15] :

- le congé maternité d'abord, le plus ancien (1909), conçu dans une logique de protection de la santé de la mère et de l'enfant à naître puis nouveau-né, et qui permet à la mère d'interrompre son activité professionnelle pendant 16 semaines dans le cas général, avec une garantie de conserver son emploi au retour du congé et une indemnisation de bon niveau ; la prise du congé de maternité est obligatoire pour une partie de sa durée pour les femmes salariées et s'impose à l'employeur ; on peut penser que l'allongement du congé de maternité, notamment pour les mères de trois enfants et plus, élargit ses objectifs au-delà d'une simple vocation de santé publique vers un début de congé parental ;
- le congé de paternité ensuite, plus récent (2002), d'une durée de 11 jours, vient s'ajouter aux trois jours de congé de naissance accordés aux pères depuis 1946 ; si son indemnisation est analogue à celle du congé de maternité, la grande différence est qu'il n'est pas obligatoire, seuls 70 % des pères éligibles y ayant recours[16] ; sa vocation principale est d'encourager une implication plus forte des pères dans les charges parentales.

Deux dispositions complémentaires s'ajoutent aux congés précédents et permettent, à la mère, au père, ou aux deux, d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle s'ils le souhaitent, jusqu'aux trois ans de l'enfant :

- le congé parental d'éducation (CPE) permet au parent d'un jeune enfant d'arrêter de travailler, ou de se mettre à temps partiel, au plus tard jusqu'aux trois ans de l'enfant, en ayant la garantie de retrouver son emploi ou un emploi équivalent dans son entreprise à l'issue du congé ; le bénéfice d'un congé parental d'éducation n'entraine pas un droit à une indemnisation ;
- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) est une prestation familiale qui peut être attribuée à l'un ou l'autre parent qui ne travaille pas ou travaille à temps partiel (voire aux deux), pour s'occuper de son jeune enfant de moins de trois ans, à condition qu'il respecte des conditions d'activité antérieure ;
    - pour les couples, la durée maximale d'indemnisation est de deux ans pour chaque parent[17] s'ils ont au moins deux enfants, ce qui implique que les deux la prennent successivement s'ils veulent arriver aux trois ans de l'enfant ; les conditions sont différentes pour le premier enfant (six mois pour chaque parent) et pour les familles monoparentales (un an pour le premier enfant, trois ans à partir du deuxième) ;
    - son montant est relativement limité (396 euros par mois en cas d'interruption totale de l'activité) et son indexation sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), et donc au mieux sur les prix, a conduit à une baisse de son niveau relatif de solvabilisation par rapport à l'évolution des revenus et des salaires ;

[15] Sauf en cas d'adoption.

[16] D'après l'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants. Cf. Legendre E. et Lhommeau B (2016), « Le congé de paternité : un droit exercé par sept pères sur dix », *Études et Résultats*, n°957, mars.

[17] Pour les mères, cette durée de deux ans inclut la période post-natale du congé de maternité.

- contrairement à la volonté affichée d'accroître le nombre de pères bénéficiaires, cette prestation est prise quasi-exclusivement par les mères, ce qui limite en pratique sa durée à deux ans maximum pour les couples et pose un problème de continuité de l'accueil avant l'entrée de l'enfant à l'école maternelle ;
- enfin, le non-recours important parmi les parents qui seraient susceptibles d'en bénéficier, parce qu'ils ont interrompu ou réduit leur activité, interroge fortement sur l'adaptation de ce dispositif aux besoins et contraintes des familles ;

Ces deux dispositions (CPE et PreParE) sont indépendantes, avec notamment des conditions d'activité antérieure différentes ce qui n'en facilite pas la lisibilité.

Le tableau ci-dessous propose un croisement entre le dispositif perception congé parental d'éducation et la perception d'une allocation liée à cette interruption (CLCA, Colca ou PreParE). De fait, il apparaît que le congé parental et l'allocation liée à une interruption d'activité pour s'occuper d'un enfant sont bien loin de se recouper.

Activité professionnelle des mères d'un enfant de moins de 3 ans, perception du CLCA et déclaration du congé parental par celles-ci en 2015

	Mères en emploi ou en congé parental d'éducation (protection par le droit du travail)				Mères inactives ou au chômage sans CPE (hors droit du travail)		Ensemble	*dont… Perception du CLCA/PreParE en 2015*
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein				
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON***	**NON**	**OUI**	**OUI****	**OUI**	**NON**		**OUI*****
Ensemble des mères ayant un enfant de moins de 3 ans	**773 000**	**196 000**	**245 000**	**122 000**	**140 000**	**569 000**	**2 045 000**	**507 000**
%	38%	10%	12%	6%	7%	28%	100%	25%
Un enfant de moins de 3 ans	428 000	98 000	25 000	12 000	14 000	213 000	790 000	51 000
%	54%	12%	3%	2%	2%	27%	100%	6%
Au moins deux enfants dont un enfant de moins de 3 ans	345 000	98 000	220 000	110 000	126 000	356 000	1 255 000	456 000
%	27%	8%	18%	9%	10%	28%	100%	36%

* Une partie des mères dans cette catégorie ont perçu du CLCA/PreParE au cours de l'année mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Elles sont sorties du dispositif vers l'emploi à temps plein donc regroupées dans cette catégorie.
** Une partie des mères qui se déclarent en congé parental à temps plein ne perçoivent pas de prestation, elles sont très peu nombreuses mais toutefois intégrées dans cette catégorie.
*** hors bénéficiaires dans l'année actuellement en emploi à temps plein.
Note : en bleu les catégories bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE ; les effectifs sont arrondis aux milliers.
Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES (mise en forme SG HCFEA).*

SIX ORIENTATIONS POUR REFORMER LE SYSTEME

Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans[18], fixait trois objectifs d'ensemble pour mener une politique d'accueil du jeune enfant dynamique et consolidée :

1. répondre aux besoins des familles et des jeunes enfants en termes de bien-être, d'éveil et de socialisation ;
2. faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et permettre un meilleur équilibre entre les mères et les pères ;
3. lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux différents modes d'accueil entre tous les enfants et toutes les familles.

En matière d'indemnisation des congés parentaux, ils pourraient se décliner autour des six axes suivants :

1. mieux répondre à la demande des parents dans sa diversité (pas de modèle unique) ;
2. éviter un éloignement complet et durable du marché du travail pour les mères (faciliter le temps partiel, plutôt à 80 %, encourager les congés courts en cas d'arrêt complet) ;
3. aller vers plus d'égalité entre mères et pères dans la prise des congés ;
4. penser la complémentarité et les transitions avec les autres modes d'accueil, quels que soient les choix des parents (prise d'un congé ou non, à temps complet ou à temps partiel, sur une période courte ou plus longue) ;
5. offrir des solutions qui aillent jusqu'à l'entrée à l'école maternelle ;
6. mieux prendre en compte les difficultés des parents éloignés de l'emploi et particulièrement la situation spécifique des familles monoparentales.

LES OPTIONS PROPOSEES : QUATRE AXES POUR UNE REFORME

On a souligné plus haut l'importance de redynamiser la politique d'accueil des jeunes enfants, dans un contexte où les dispositifs actuels stagnent ou régressent malgré une attente et des besoins forts exprimés par les parents de jeunes enfants. Le HCFEA a déjà abordé ces sujets à deux reprises dans la période récente:

- ⇨ dans le cadre du rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans adopté en avril 2018 par les conseils de la famille, et de l'enfance et de l'adolescence[19] ;
- ⇨ dans le rapport transversal « *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie* » adopté par les trois conseils en décembre 2017[20].

Ces deux rapports formulaient un ensemble de propositions d'amélioration des dispositions existantes, de manière à limiter certaines des difficultés pour les parents, et à faciliter l'articulation entre vie familiale et activité professionnelle. Ces propositions fournissent la trame d'un premier niveau de réformes indispensables à conduire pour répondre à ces besoins.

Mais il faut certainement aller plus loin, comme le montrent les politiques conduites par nos principaux voisins européens, en restructurant plus fortement notre système de congés parentaux et ses modalités d'indemnisation. Une telle réforme doit répondre à la fois aux attentes des parents, et à des objectifs plus ambitieux en termes d'évolution des rôles parentaux et de qualité d'accueil des tout-petits. Les coûts immédiats seraient alors plus élevés, et une telle orientation

[18] *Op. Cit.*

[19] *Op. Cit.*

[20] HCFEA (2017), *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie*, rapport adopté le 12 décembre 2017.

nécessitera certainement des arbitrages en termes de calendrier des actions. Elle paraît cependant hautement nécessaire. Elle s'inscrit, enfin, dans une perspective d'investissement social et devra, à cet égard, être considérée, non pas seulement à l'aune de ses coûts immédiats pour les finances publiques, mais aussi au regard des bénéfices attendus pour la société, à commencer pour les enfants.

Pour avoir une politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle cohérente et dynamique, les leviers d'action à mobiliser conjointement sont :

- ➔ **Agir sur les modes d'accueil de la petite enfance.**
- ➔ **Agir sur le maintien ou l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants.**
- ➔ **Agir sur le congé parental et son indemnisation.**
- ➔ **Agir pour un meilleur partage des temps parentaux et lutter contre les inégalités femmes – hommes.**

AGIR SUR LES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

La réflexion sur l'amélioration du congé parental et de son indemnisation ne peut être détachée de celle sur l'évolution des modes d'accueil de la petite enfance en général. Deux raisons militent pour cela :

- La première est que le choix de suspendre son activité professionnelle est souvent un choix par défaut, en l'absence de solutions d'accueil adaptées à proximité. Le rapport du HCFEA sur l'accueil du jeune enfant faisait un ensemble de propositions pour développer l'offre en la matière, le besoin étant estimé à la création de 230 000 places (tous modes confondus) dans les cinq ans.
- La seconde est que, dans sa forme actuelle, la PreParE oblige les familles, dans la majorité des cas, à trouver un mode d'accueil aux deux ans de l'enfant, lorsque l'indemnisation s'arrête (ce qui semble très difficile dans l'état actuel des possibilités de modes d'accueil). Nous insisterons plus particulièrement sur ce deuxième volet dans le cadre de ce rapport.

Développer et décloisonner les modes d'accueil collectifs pour les enfants de deux ans

Pour répondre à ce défi, et si l'on ne souhaite pas favoriser un éloignement trop long du marché du travail pour les parents, les mères pour l'essentiel, qui interrompent leur activité, il est nécessaire que celles-ci puissent disposer, à la fin de leur indemnisation par la PreParE, d'un accueil pour leur jeune enfant leur permettant de prendre ou reprendre une activité professionnelle. Des structures adaptées aux deux ans ou plus existent (jardins d'enfants, classes passerelles, jardins d'éveil), avec des coûts de fonctionnement inférieurs à ceux des autres établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), mais leur offre est peu structurée et très réduite. Pour répondre à ce défi, il est proposé :

- le lancement d'une politique volontariste pour l'accueil des enfants de 2 ans dans des structures adaptées ;
- de décloisonner les relations entre structures d'accueil de la petite enfance et école préélémentaire pour fluidifier le passage des enfants entre les deux types de structures ;
- créer deux rentrées à l'école maternelle afin de permettre un accueil effectif à partir du moment où l'enfant atteint trois ans.

Aller vers un droit opposable pour un accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans

Si l'on veut aller plus loin, on pourrait, comme cela se fait chez certains de nos voisins, aller vers un droit opposable à un accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans.

AGIR SUR LE MAINTIEN OU L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PARENTS DE JEUNES ENFANTS

Le deuxième problème posé est celui du fort éloignement du marché du travail d'une partie des mères de jeunes enfants qui sont chômeuses ou inactives, et ne perçoivent en général pas la PreParE en raison de leur inactivité. Eloignées de l'emploi, sans indemnisation, leur risque de pauvreté est élevé. C'est le cas de 28 % des mères de jeunes enfants dont plus de la moitié vivent dans des ménages pauvres. Une large partie d'entre elles sont des mères isolées, qui doivent élever seules leur(s) enfant(s).

La solution pour elles n'est pas tant de développer des possibilités de conciliation vie familiale/vie professionnelle, mais doit davantage passer par l'amélioration d'autres types de dispositifs de soutien aux revenus ou d'accompagnement vers l'emploi.

En matière de soutien aux revenus, le rapport du HCFEA de 2018 sur la pauvreté des familles et des enfants[21] évoquait différents scénarios alternatifs pour améliorer les prestations financières destinées aux familles pauvres, en passant par un aménagement plus favorable des règles du RSA, des modalités adaptées pour la prime pour l'emploi, ou encore une prestation par enfant sous condition de ressources. Ces propositions doivent être rappelées. Mais elles doivent être accompagnées par une vraie politique d'insertion vers l'emploi, qui est la seule solution avec un effet durable. Deux axes sont avancés à cet effet :

Accompagner vers l'emploi et l'insertion les mères de jeunes enfants qui en sont les plus éloignées

Cela passe par :

- le renforcement du soutien en matière d'accompagnement social et professionnel des mères de jeunes enfants au RSA pour favoriser la sortie durable de la pauvreté ;
- le développement d'offres d'accueil ouvertes aux personnes s'engageant dans une démarche d'insertion professionnelle (crèches « à vocation d'insertion professionnelle » [AVIP], ou dispositif « Ma Cigogne » par exemple) en direction des mères éloignées de l'emploi ;
- le renforcement des partenariats entre les CAF et Pôle emploi pour permettre l'engagement des mères dans une démarche conjointe d'accès à un mode d'accueil et d'emploi ou de formation.

Favoriser la reprise d'emploi des mères à l'issue de la PreParE

Il s'agirait d'identifier la population des mères bénéficiaires de la PreParE non couvertes par le droit du travail (au moment de la demande) qui seraient l'objet d'actions renforcées :

- action de sensibilisation des mères sur l'intérêt d'anticiper la fin du droit, ainsi que d'un entretien partagé Caf/Pôle emploi pour lever les freins rencontrés ;
- proposer un plan individuel comportant l'accès à des offres dédiées de Pôle emploi et prévoyant des rendez-vous à échéance régulière (tous les deux mois) pour faire un point d'avancement sur les démarches entreprises.

Les entretiens de suivi devraient traiter des possibilités d'accès à un mode d'accueil collectif aux deux ans de l'enfant et des possibilités de fréquentation de structures comme les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP).

[21] HCFEA (2018), *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, rapport adopté le 5 juin 2018.

AGIR SUR LE CONGE PARENTAL ET SON INDEMNISATION

Les limites de la PreParE en tant que dispositif d'indemnisation du congé parental, et son échec par rapport aux objectifs annoncés, obligent à revoir l'ensemble du dispositif. Un premier niveau, minimal, consiste à adapter la réglementation actuelle concernant les congés parentaux et leur indemnisation pour dépasser un certain nombre de leurs limites actuelles, causes de difficultés importantes pour les familles. Sept axes d'évolution sont proposés :

Des solutions allant jusqu'à l'entrée à l'école maternelle

Le premier axe concerne la durée des deux dispositifs (congé parental et PreParE) ; deux motifs justifient de la revoir et de la porter jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle :

- les familles de jeunes enfants ont une réelle préférence pour la stabilité et la continuité des modes d'organisation jusqu'à la rentrée à l'école maternelle ; la baisse de la durée d'indemnisation aux 2 ans de l'enfant (lorsque la prestation n'est pas partagée) a donc fortement contraint les parents dans leur choix, et ce davantage encore pour des enfants nés en début d'année et entrant à l'école bien après 3 ans ;
- le projet de loi « pour une école de la confiance » propose de rendre l'instruction obligatoire dès l'âge de 3 ans au lieu des six ans actuels ; ce qui donne l'occasion d'harmoniser l'âge jusqu'auquel sont versées les aides aux jeunes enfants avec celui d'entrée à l'école maternelle.

Pour les sortants de la PreParE à taux plein : prolongement de la PreParE à défaut d'accès à un mode d'accueil collectif aux 2 ans de l'enfant

En pratique, le versement de la PreParE à taux plein s'arrête actuellement dans la très grande majorité des cas aux deux ans de l'enfant lorsque les parents sont en couple avec au moins deux enfants, ce qui laisse ceux-ci en grande difficulté pour trouver une solution d'accueil au-delà. L'accès aux places en crèche est pratiquement impossible à cet âge, et les jardins d'enfants, mieux adaptés à des enfants de deux ans, sont actuellement en nombre très insuffisant pour répondre à cette demande. La solution proposée ci-dessus est de développer l'offre spécifique d'accueil collectif à deux ans, afin d'ouvrir un droit prioritaire à un mode d'accueil collectif dans la période entre la fin de la PreParE et l'entrée à l'école maternelle. Ce droit prioritaire peut se réaliser par l'attribution d'une place d'accueil lorsqu'elle existe, ou par une indemnisation (celle-ci pouvant être la prolongation du paiement de la PreParE).

Inciter au temps partiel partagé entre les parents

Lorsque les deux parents souhaitent, en même temps, réduire leur activité en travaillant à temps partiel, le montant total de la PreParE à laquelle ils peuvent prétendre est plafonné au taux plein (396 euros) soit à un niveau qui peut être inférieur à la somme des montants auxquels chacun pourrait prétendre séparément ; il est tout d'abord proposé de supprimer ce plafonnement, puis de bonifier le temps partiel partagé dans l'objectif d'encourager la prise conjointe de temps partiel.

Endiguer la dégradation du niveau de la prestation

Depuis sa création en 1994, le montant de la prestation (APE, puis CLCA, puis PreParE) s'est dévalorisé de 38 % par rapport aux salaires, ce qui est une des raisons de sa faible attractivité. Il est proposé, à tout le moins, de mettre en place un système d'indexation pérenne de son montant pour l'avenir, basé sur un index salarial.

Améliorer la connaissance de la PreParE par les familles et lutter contre le non-recours

Les données d'enquête montrent un non-recours à la PreParE de personnes susceptibles d'y avoir droit, en particulier les parents travaillant à temps partiel (estimé *a minima* à 20 % des mères à temps partiel non bénéficiaires). Il apparaît nécessaire que la prestation soit versée à ceux qui en remplissent toutes les conditions et que ceux qui pourraient y prétendre en réduisant ou interrompant leur activité, puissent le faire et y recourir. A cet effet :

- des efforts supplémentaires doivent être entrepris par la branche famille pour mieux faire connaître la prestation, à travers ses canaux habituels : newsletter, site internet, publications ;
- il conviendrait également, dans une logique d'« aller vers », de contacter systématiquement et de façon moins informelle les parents ayant un nouveau-né, par exemple par un courrier personnalisé les invitant à prendre un rendez-vous sur place ou par téléphone ;
- des informations pourraient également être envoyées en direction du monde de l'entreprise et des DRH en particulier pour une diffusion auprès de leurs salariés travaillant à temps partiel et potentiellement éligibles à la prestation.

Revoir les conditions d'activité antérieures pour la PreParE

Deux points pourraient être aménagés en la matière ;

- les conditions d'activité antérieure de la PreParE posent problème pour les jeunes parents ayant leur premier enfant, du fait de la difficulté de beaucoup d'entre eux à intégrer rapidement un emploi stable ; il est proposé de revoir les conditions d'activité antérieure dans ce cas en prenant en compte les périodes de chômage dans le calcul des références d'activité pour les naissances de rang 1, l'extension bénéficiant principalement au jeunes mères qui n'ont pas pu valider les trimestres suffisants ;
- par ailleurs, on pourrait supprimer ces conditions d'activité antérieure pour les parents qui prennent la PreParE à temps partiel, puisqu'ils restent en emploi pendant la durée de perception de leur PreParE.

Adapter le congé parental d'éducation dans sa dimension droit du travail

En ce qui concerne le congé parental d'éducation, au-delà d'une adaptation de sa durée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle comme indiqué ci-dessus, deux évolutions complémentaires sont évoquées, qui étaient déjà proposées dans le rapport du HCFEA sur les congés familiaux[22] :

- Assouplir les modalités de fractionnement du congé ;
- Octroyer une possibilité de congé parental supplémentaire, non rémunéré, entre le 3ème et le 18ème anniversaire de l'enfant.

[22] HCFEA (2017), *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie*, rapport adopté le 12 décembre 2017.

VERS UNE REFORME PLUS AMBITIEUSE DU CONGE PARENTAL

Proposer un congé court mieux rémunéré

Pour mieux répondre à la demande d'une partie importante des parents qui souhaitent pouvoir s'occuper eux-mêmes de leur enfant pendant quelques mois au-delà des congés maternité et paternité et avant le premier anniversaire de l'enfant, il est proposé de créer une possibilité d'opter pour un « congé court » mieux rémunéré.

La première voie de réforme envisagée consiste à proposer aux parents de deux enfants de choisir entre la PreParE aménagée[23] jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et celle d'une PreParE plus courte, jusqu'au 1 an de l'enfant, mais mieux rémunérée. Dans cette première option, on resterait dans une logique de prestation familiale d'un montant fixe (au niveau de la PreParE majorée actuelle, soit environ 56 % du SMIC temps-plein).

La deuxième voie de réforme, plus ambitieuse, consiste à proposer à tous les parents une possibilité de congé encore plus court dont le montant dépendrait des revenus du travail antérieurs. La durée pourrait, en s'appuyant sur les exemples étrangers ou en s'inspirant de la proposition de directive européenne, être de 4 mois par parent. Ce congé pourrait être pris par chaque parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération en proportion du salaire antérieur. Afin d'offrir à tous les parents cette possibilité de congé, on sortirait de la logique forfaitaire de la prestation pour aller dans une logique assurantielle basée sur le salaire antérieur : au niveau des indemnités journalières (IJ) maladies soit un taux de remplacement d'environ 60 % du salaire net antérieur plafonné à 1,8 SMIC. Ce congé court serait conditionné à une activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation.

Pour répondre à la demande de temps partiel, qui est plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongé en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).

Maintenir la PreParE (aménagée comme ci-dessus) pour ceux qui préfèrent un congé long

Pour les parents qui souhaitent une interruption longue, jusqu'à l'entrée à l'école maternelle de l'enfant, serait maintenue une option alternative « congé long », pouvant être pris par l'un ou l'autre des parents, correspondant à l'actuelle PreParE aménagée selon les dispositions explicitées ci-dessus.

La question se pose dans ce cas de savoir si les deux options, « congé court » et « congé long », doivent être ou non exclusives, parce qu'elles s'adressent *a priori* à des parents ayant des souhaits très différents en termes d'articulation entre vie familiale et activité professionnelle. Les parents auraient à choisir entre pas de congé, congé court, congé long, voire les deux l'un à la suite de l'autre. On considèrerait dans ce dernier cas que le droit à une première étape de congé court mieux rémunéré s'adresse à tous ceux qui respectent la condition d'activité antérieure, et que cette étape peut être prolongée par un congé long avec une rémunération moindre pour ceux qui le souhaitent.

[23] Prolongée jusqu'à l'école maternelle sans accès à un mode d'accueil collectif, bonifiée pour le temps partiel partagé et indexée sur les salaires (non plus sur les prix).

AGIR POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES TEMPS PARENTAUX ET LUTTER CONTRE LES INEGALITES FEMMES-HOMMES

En présence d'enfants en bas âge, le temps qu'il est nécessaire de leur consacrer rend plus difficile le maintien du temps dédié à une activité professionnelle. Cette difficulté de « conciliation » entre temps à dégager pour s'occuper d'un enfant en bas âge et maintien de l'activité professionnelle, repose aujourd'hui essentiellement sur les mères. Même si les aspirations et les autres contraintes des parents varient d'une famille à l'autre, il est légitime, pour que les choix correspondent davantage aux préférences (aspirations) des parents et ne soient pas uniquement des choix par défaut, de chercher à alléger la contrainte que représente la prise en charge des enfants pour les mères. Trois orientations sont avancées à cet effet.

Allonger le congé paternité

Si l'on souhaite impulser une plus forte implication des pères pour plus de partage des tâches familiales et plus d'égalité professionnelle, un premier pas semble nécessaire : introduire la possibilité d'une prolongation du congé paternité pour atteindre une durée d'un mois. Les pays qui ont instauré des quotas pour les pères, au sein de leur congé parental dans cet objectif, ont fait le choix, au moins dans un premier temps, d'une durée similaire.

Favoriser le temps partiel et en particulier le temps partiel partagé entre les parents

Afin de mieux partager entre mères et pères le temps parental et le temps professionnel, il est proposé de bonifier le montant de la PreParE lorsque les parents passent tous les deux à temps partiel. L'incitation au temps partiel partagé permettrait de mieux partager entre mères et pères les contraintes temporelles induites par la présence d'enfant et également de favoriser l'égalité parentale et professionnelle entre femmes et hommes.

Favoriser les aménagements horaires pour les familles

Comme cela se pratique chez certains de nos voisins, et comme le prévoit la proposition initiale de directive européenne, sur laquelle un accord a été trouvé tout récemment entre le Conseil et le Parlement européen[24], il convient d'instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, et pour l'employeur l'obligation de répondre de manière sérieuse et écrite à cette demande, en circonstanciant les motifs du refus éventuel.

Un tel droit permettrait d'agir plus efficacement sur le maintien dans l'emploi des mères de jeunes enfants ainsi que de répondre aux contraintes temporelles pesant sur les familles.

[24] Mais dont le texte n'avait toujours pas été rendu public au moment où ce texte est écrit (5 février 2019).

CHAPITRE 1 : L'ARRIVEE D'UN NOUVEL ENFANT, CONTRAINTES NOUVELLES ET ASPIRATIONS DES PARENTS

L'arrivée d'un nouvel enfant implique des changements importants dans l'organisation de la famille, qu'il s'agisse des mesures à prendre pour en organiser l'accueil et éventuellement la garde à l'extérieur, ou des contraintes nouvelles pesant sur les parents liées à l'accroissement des charges domestiques et parentales. Ces contraintes nouvelles ont de ce fait des conséquences potentiellement importantes sur l'activité professionnelle de chacun des parents, médiatisées par les représentations qu'ont ceux-ci sur les rôles parentaux.

Il convient ainsi de prendre en compte trois éléments importants pouvant déterminer les comportements des familles en ce qui concerne l'interruption d'activité éventuelle d'un des deux parents :

- les besoins de temps supplémentaires pour les activités parentales et domestiques rendus nécessaires par la présence d'enfants, en particulier d'enfants en bas âge (I) ;
- les représentations et les attentes des familles de jeunes enfants en matière de conciliation vie professionnelle et familiale et de répartition des rôles parentaux, qui orientent leurs préférences (II) ;
- des contraintes objectives, liées aux conditions sur le marché du travail d'une part, et à la disponibilité ainsi que l'accès effectif aux modes d'accueil des jeunes enfants au niveau local d'autre part (III).

I - DES BESOINS DE TEMPS PARENTAUX ET DOMESTIQUES SUPPLEMENTAIRES LIES AUX ENFANTS EN BAS AGE

Les congés familiaux visant à favoriser et permettre les réductions ou interruptions d'activité professionnelles trouvent, parmi leurs justifications, le besoin ou le souhait des parents de pouvoir consacrer du temps à leurs activités parentales. L'arrivée d'un premier enfant, puis éventuellement des suivants, conduit les parents, dans les faits, à modifier l'usage de leur temps.

Les enquêtes Emploi du temps de l'Insee (la dernière réalisée en 2010-2011) permettent de connaître les pratiques d'utilisation du temps des parents, et d'examiner les différences de celles-ci en fonction du nombre et de l'âge des enfants. Ces enquêtes informent sur les « pratiques » effectives ce qui permet de capter les changements et distorsions du temps en présence d'enfants ce qui reflète, dans une certaine mesure, les besoins en temps supplémentaire imputables aux enfants[25]. Les enquêtes Emploi du temps permettent notamment de connaître le temps moyen consacré à des activités d'une journée dans la semaine et d'une journée dans le week-end, représentative sur l'année. Ce temps moyen peut notamment être réparti entre activités professionnelles (et d'études), activités domestiques, activités parentales[26], activités de loisirs et temps libre, autres activités personnelles (pour soi) et de récupération (sommeil, toilette, repas).

[25] Une limite des chiffres donnés ici est qu'ils portent la plupart du temps sur des moyennes, qui peuvent recouvrir des grandes différences : par exemple, la moyenne du temps moyen consacré aux activités professionnelles par les mères de jeunes enfants est calculée avec des mères ne travaillant pas et d'autres ayant poursuivi leur activité à temps plein.

[26] Les activités parentales sont définies comme le temps de soins à l'enfant (s'occuper de son enfant, soins médicaux), le temps consacré aux déplacements de l'enfant, le temps consacré à la sociabilité et aux loisirs de l'enfant (bisous, câlins, gronderies, conversations, lectures, jeux à domicile, jeux et activités hors domicile) et le temps d'aide au travail scolaire de l'enfant (surveillance des devoirs et leçons). Cf. de Saint Pol T. et Bouchardon M. (2013), « Le temps consacré aux activités parentales », *Études et Résultats*, n° 841, Drees. La définition des « activités parentales » (et les

A) DEUX TIERS DU TEMPS PARENTAL ET DU TEMPS DOMESTIQUE INCOMBENT AUX MERES

Les résultats de l'enquête Emploi du temps montrent que les temps moyens consacrés à l'ensemble de ces activités varient assez fortement selon le genre, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, la présence, le nombre et l'âge des enfants[27]. Les différences sont en particulier assez marquées entre femmes et hommes sur le temps domestique et parental et sur le temps professionnel. Sur le champ spécifique, des femmes et des hommes de 18 à 60 ans vivant en couple dont les deux membres ont rempli le carnet d'enquête, on observe que les deux tiers du temps domestique et les deux tiers du temps parental sont effectués par les femmes (tableau1[28]). La part prise par les femmes dans le temps parental et domestique est un peu plus élevée pour les familles avec trois enfants et plus : pour les hommes, le temps domestique et le temps parental tendent en effet à légèrement diminuer avec le nombre d'enfants, en particulier au-delà du 2ème enfant ; pour les femmes au contraire, le temps domestique augmente légèrement avec le nombre d'enfants tandis que le temps parental est du même niveau pour les femmes avec un et deux enfants et n'augmente de façon prononcée qu'à partir du troisième enfant. Au-delà des inégalités de répartition des tâches domestiques et parentales entre les femmes et les hommes, ces résultats traduisent le retrait progressif des mères du marché du travail avec l'agrandissement de la famille et dans le même temps une forme de spécialisation des pères sur la sphère professionnelle.

Tableau 1 : Temps domestique et parental quotidien des hommes et des femmes en couple selon le jour (semaine ou week-end), le nombre d'enfants et l'âge des enfants (en minutes)

	Hommes en couple (en minutes par jour)	**Femmes en couple** (en minutes par jour)	**Part du temps consacré par les femmes dans le temps total du couple** (en %)
Temps domestique			
Semaine	98	181	65 %
weekend	148	213	59 %
Temps parental			
Semaine	47	118	72 %
weekend	57	87	60 %
Temps domestique			
Pas d'enfant	119	187	61 %
1 enfant	107	182	63 %
2 enfants	109	191	64 %
3 enfants ou plus	104	214	67 %
Temps parental			
1 enfant	51	103	67 %
2 enfants	51	103	67 %
3 enfants ou plus	47	134	74 %
Temps parental			
avec enfant < 3 ans	78	183	70 %
Sans enfant < 3 ans	36	74	67 %

Lecture : en 2010, les hommes en couple consacrent en moyenne 98 minutes par jour aux activités domestiques. Les femmes réalisent 65 % du temps domestique du couple, ici la somme du temps domestique de le l'homme et de la femme.
Champ : hommes et femmes âgés de 18 à 60 ans en couple dont les deux conjoints ont rempli un carnet, hors ménages complexes. Pour le temps parental, avec un enfant de moins de 18 ans dans le ménage.
Source : Insee, enquête Emploi du temps 2010-2011. Cf. tableau 7 Champagne C., Pailhé A. et Solaz A., « Le temps domestique et parental des hommes et des femmes : quels facteurs d'évolutions en 25 ans ? », *Économie et Statistique,* n° 478-479-480, 2015, pp.209-242.

domestiques) n'est pas homogène dans tous les articles et les exploitations de l'enquête emploi du temps. Le périmètre et la frontière entre les diverses activités peuvent quelque peu varier sur ce point.

[27] Brousse C. (2015), « Travail professionnel, tâches domestiques, temps « libre » : quelques déterminants sociaux de la vie quotidienne », *Économie et Statistique,* n°478-479-480, pp.119-154.

[28] Les tableaux sont numérotés par chapitre.

B) UN TEMPS PARENTAL FORTEMENT ALOURDI EN PRESENCE D'UN JEUNE ENFANT

La présence d'un enfant de moins de 3 ans a un effet majeur sur le temps parental. En contrôlant d'autres caractéristiques comme la situation d'activité, le type de famille, le niveau de vie, le sexe du parent, le nombre d'enfants, etc., le temps parental est multiplié par 2,5 et augmente de 69 minutes lorsqu'un enfant a moins de 3 ans par rapport aux familles sans enfant de moins de 3 ans[29]. Les pères ayant au moins un enfant de moins de 3 ans consacrent 40 minutes supplémentaires tandis que les mères y consacrent 95 minutes supplémentaires toutes choses égales par ailleurs. En présence d'un enfant de moins de 3 ans, les deux parents consacrent donc beaucoup plus de temps aux activités parentales, mais les femmes encore plus, si bien que la proportion du temps parental est plus importante pour ces mères[30].

Au-delà des activités domestiques et parentales, c'est l'ensemble des temps sociaux des parents qui sont impactés par la présence d'un enfant[31]. Le tableau 2 ci-dessous, présente des résultats sur les personnes de 18 à 49 ans qui vivent en couple.

- S'agissant du **temps moyen passé aux activités professionnelles**, les résultats sont conformes avec ce que l'on connaît largement dans de nombreux travaux sur l'activité professionnelle en fonction du genre, de l'âge et du nombre des enfants (de moins de 16 ans dans le tableau 2). Pour les hommes en couple, le temps professionnel est assez indifférent au fait d'avoir ou non des enfants, et lorsque c'est le cas, au nombre et à l'âge des enfants (5h33 d'activité professionnelle en moyenne). Pour les femmes en couple, le temps professionnel varie peu selon le fait d'avoir ou non des enfants de plus de trois ans avec cependant une durée significativement moins élevée à partir de 3 enfants (3h24 d'activité professionnelle en moyenne). En revanche, **en présence d'un enfant de moins de 3 ans, le temps moyen passé aux activités professionnelles par les mères est moins long en moyenne de près d'un quart si les parents ont un seul enfant, de près de la moitié si les parents ont deux enfants et de l'ordre des trois-quarts s'ils en ont trois ou plus**.

- Les résultats en matière de **temps moyen consacré aux activités de loisirs et de temps libre** sont assez voisins : avec des enfants, ce temps **est davantage restreint pour les mères que pour les pères, et l'écart entre mères et pères s'accroît à partir de 3 enfants, surtout s'il y a un enfant en bas âge** (les mères consacrent en moyenne de l'ordre d'une demi-heure en moins à ces activités que les pères, et jusqu'à une heure de moins pour les mères de 3 enfants dont le plus jeune à moins de 3 ans). Les pères sacrifient alors très peu leurs activités de loisir ou temps libre.

- Le **temps moyen consacré aux activités personnelles et de récupération_comme le sommeil, la toilette, ou les repas,** apparaît en revanche en grande partie incompressible, la présence d'enfants, notamment en bas âge, conduit à une très légère baisse tant pour les mères que pour les pères.

[29] de Saint Pol T. et Bouchardon M. (2013), « Le temps consacré aux activités parentales », *Études et Résultats*, n° 841, Drees

[30] Des résultats similaires sont présentés dans Pailhé A., Solaz A., Tanturri M. L. (2018), « The Time Cost of Raising Children in Different Fertility Contexts : Evidence from France and Italie », *European Journal of Population,* March 2018, pp.1-39.

[31] Brousse C. (2015), « Travail professionnel, tâches domestiques, temps « libre » : quelques déterminants sociaux de la vie quotidienne », *Economie et Statistique* n°478-479-480, pp.119-154.

Ces **résultats confirment l'importance du temps supplémentaire lié aux activités parentales, et dans une moindre mesure pour les activités domestiques, des mères essentiellement en présence d'un enfant en bas âge.** Ce temps supplémentaire induit par les enfants en bas âge, qui pourrait s'interpréter comme un besoin, augmente toutefois modérément avec le nombre d'enfants concernés en raison d'économies d'échelle. Les journées faisant 24 heures, ce temps supplémentaire moyen consacré par les mères aux activités parentales et dans une moindre mesure aux activités domestiques doit nécessairement être pris sur le reste de la journée, notamment sur le temps professionnel et les temps libres ou de loisir (cf. ci-dessus).

Pour illustrer ce phénomène prenons un ultime exemple : une femme, entre 18 et 49 ans, en couple avec deux enfants (de moins de 16 ans) dont au moins un de moins de 3 ans consacre en moyenne 3h40 de plus par jour aux activités domestiques et parentales qu'une femme en couple sans enfant, soit 6h35 contre 2h55 (plus du double). Pour y parvenir, elle consacre en moyenne 1h43 en moins aux activités professionnelles par rapport à une femme en couple sans enfant soit environ 40 % de moins (2h16 contre 3h59), 1h18 en moins aux activités de loisirs, soit environ un tiers en moins (3h18 contre 4h36) et 0h39 en moins aux activités de récupération et pour soi (sommeil, toilettes, repas), soit 5 % en moins (11h51 contre 12h30). Ces dernières activités n'étant donc pas totalement incompressibles. Avec trois enfants dont un de moins de 3 ans, l'ajustement supplémentaire lié à la hausse du temps domestique et parental pour les mères s'opère essentiellement à travers la réduction du temps professionnel : 3h07, soit une baisse de plus des trois quarts de l'activité professionnelle (contre une baisse de 40 % pour la mère avec deux enfants).

Tableau 2 : Activités domestiques et parentales selon le genre, le nombre et l'âge des enfants

Nombre et âge des enfants		Activité professionnelle				Nature de l'activité													
						Temps par jour, en heures et minutes													
												dont…							
		Part de temps partiel (2) (en%)		Taux de journées avec activité professionnelle (en %)		Activité professionnelle pendant les journées travaillées		Activité professionnelle (toutes journées confondues)		Activité de loisir et temps libre		Activités domestiques		Tâches ménagères (3)		Soins et éducation des enfants		activités personnelles et de récupération	
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Ensemble		22	6	50	64	6h48	8h40	3h24	5h33	3h50	4h14	4h46	2h44	2h57	1h03	1h22	0h38	12h00	11h29
Aucun enfant (1)		14	6	55	63	7h14	8h31	3h59	5h22	4h36	4h47	2h55	2h09	2h24	1h02	0h02	0h02	12h30	11h42
1 enfant (1)	**> 3 ans**	17	7	56	69	6h59	8h39	3h54	5h58	3h41	4h06	4h22	2h36	2h48	1h00	1h07	0h34	12h03	11h20
	< 3 ans	25	6	46	60	6h47	8h50	3h07	5h18	3h34	3h52	5h45	3h23	2h30	1h00	2h54	1h24	11h34	11h27
2 enfants (1)	**> 3 ans**	27	7	55	65	6h51	8h41	3h46	5h39	3h32	4h05	4h55	2h37	3h03	1h03	1h22	0h37	11h47	11h39
	Au moins un < 3ans	34	4	36	63	6h18	8h17	2h16	5h13	3h18	3h51	6h35	3h35	3h06	1h05	3h06	1h30	11h51	11h21
3 enfants (1)	**> 3 ans**	25	2	42	63	6h38	8h51	2h47	5h35	3h47	4h11	5h33	3h04	3h33	1h10	1h33	0h45	11h53	11h10
	Au moins un < 3ans	15	5	18	60	4h51	9h00	0h52	5h24	3h13	4h21	8h06	3h21	4h19	1h02	3h28	0h52	11h49	10h54

(1) de moins de 16 ans
(2) les estimations du taux de temps partiel sont à considérer avec prudence
(3) les tâches ménagères comprennent la cuisine, la vaisselle, le ménage, les courses et l'entretien du linge.

Lecture : les femmes de 18 à 49 ans, qui vivent en couple sans enfant, exercent une activité professionnelle en moyenne 55 jours sur 100. Les jours où elles travaillent, elles consacrent 7h14 à cette activité professionnelle (études et trajets domicile‑travail (ou lieu d'enseignement) compris).
Champ : personnes de 18 à 49 ans, vivant en couple, avec ou sans enfant de moins de 16 ans, France métropolitaine.
Source : enquête Emploi du temps 2010, Insee.

Cf. Brousse C. (2015), « Travail professionnel, tâches domestiques, temps « libre » : quelques déterminants sociaux de la vie quotidienne », *Économie et Statistique* n°478-479-480, pp.119-154

C) ALLEGER LA CHARGE PESANT SUR LES MERES POUR LEUR PERMETTRE DE CONCILIER VIE FAMILIALE ET ACTIVITE PROFESSIONNELLE

On peut tirer des données ci-dessus trois enseignements principaux :

- Les enfants, et en particulier les enfants en bas âge, nécessitent d'être pris en charge et induisent des activités supplémentaires, dont une bonne partie l'est par les parents eux-mêmes à travers le temps parental et un temps domestique supplémentaire.
- En présence d'enfants en bas âge, ce temps nécessaire consacré à ces activités rend plus difficile le maintien du temps consacré à une activité professionnelle.
- Cette difficulté de « conciliation », entre un enfant en bas âge et maintien de l'activité professionnelle, repose aujourd'hui pour l'essentiel sur les mères qui réduisent leur activité professionnelle.

Pour que les choix correspondent davantage aux préférences (aspirations) des parents et soient moins des choix par défaut ou le résultat d'aspirations construites sous contraintes, et même si les aspirations et les autres contraintes des parents varient d'une famille à l'autre, il est légitime de chercher à alléger cette contrainte liée à la prise en charge des enfants et qui pèse principalement sur le temps professionnel des mères ainsi que dans une moindre mesure sur leur temps libre et de loisir. Il s'agit d'améliorer les possibilités d'activité professionnelle (la « conciliation ») mais aussi de ne pas trop comprimer les autres temps nécessaires à de bonnes conditions de vie (temps de loisirs ou pour soi notamment qui sont réduits, en présence d'enfants, surtout pour les mères).

Plusieurs voies permettent d'aller dans ce sens :

- mieux partager entre pères et mères les temps parentaux et domestiques : les congés et réductions d'activités aux pères peuvent y contribuer, directement durant les congés, mais aussi par leurs effets plus durables sur les organisations qui se mettent en place entre parents ;
- mieux partager entre pères et mères les contraintes induites par la présence d'enfants qui conduisent à une diminution des activités de loisirs et de temps libre : l'implication plus importante des pères au regard des activités parentales et domestiques peut y contribuer, un meilleur équilibrage entre les parents du temps consacré à l'activité professionnelle également ;
- diminuer les besoins supplémentaires en activités parentales et domestiques (ou diminuer les pertes de temps personnel et de loisir) en externalisant davantage hors de la famille certaines de ces activités : seuls les modes d'accueil peuvent réellement et significativement jouer ce rôle (la majorité des activités parentales et domestiques restant, en tout état de cause, largement à la charge des parents).
- à défaut de mode d'accueil accessible, et/ou si les parents souhaitent consacrer plus de temps aux activités parentales et domestiques, desserrer (diminuer) le temps professionnel en permettant plus facilement des réductions voire interruptions d'activité : les congés parentaux et leur indemnisation, mais aussi tout ce qui concerne les conditions de travail (aménagements de l'organisation, des horaires et/ou du temps de travail) peuvent y aider.

Certaines de ces voies visent plutôt à déplacer la contrainte au sein du couple, entre pères et mères (contrainte liée au temps parentaux et domestiques supplémentaires induits par la présence d'enfant en bas âge), d'autres visent à externaliser pour partie la contrainte (modes d'accueil).

II) LES ASPIRATIONS DES PARENTS APRES UNE NAISSANCE : ACCES AUX MODES D'ACCUEIL ET ACTIVITE PROFESSIONNELLE

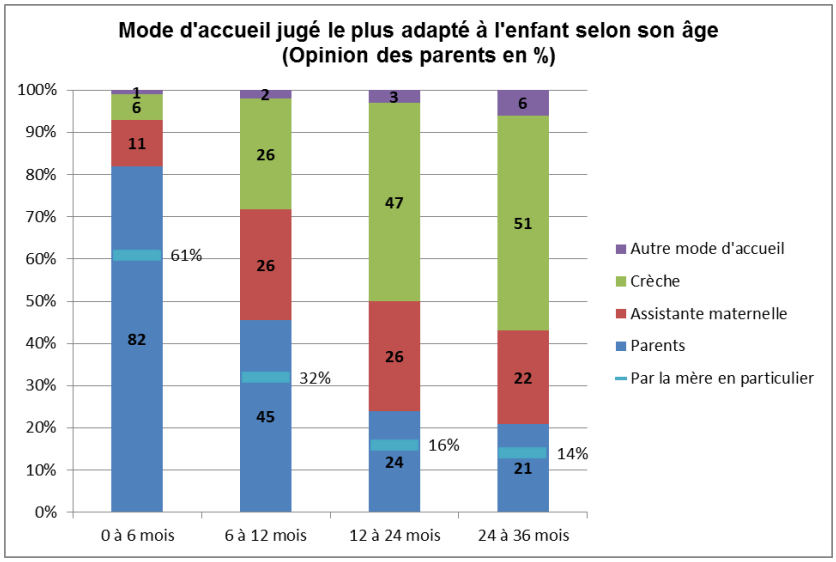
A) QUATRE « MODELES FAMILIAUX » CONCERNANT L'ACTIVITE DES PARENTS A LA NAISSANCE D'UN ENFANT

Par rapport à ce constat, les attentes et les modèles de référence par rapport à la répartition des rôles familiaux entre mères et pères peuvent être très différents selon les familles et les parents eux-mêmes, justifiant la logique de « libre choix » qui préside en France aux politiques d'accueil du jeune enfant depuis de longues années. Les réponses apportées restent encore loin des attentes, et les représentations exprimées intègrent une partie des contraintes auxquelles est confrontée la famille (modes d'accueil, conditions de travail, etc., voir sous-partie suivante).

En ce qui concerne les souhaits d'interruption totale ou partielle de l'activité professionnelle de l'un ou l'autre des parents au moment de l'arrivée d'un nouvel enfant, et donc de besoins éventuels d'indemnisation, on peut relever en effet les éléments suivants :

- D'abord, **les souhaits évoluent fortement avec l'âge de l'enfant** : le souhait d'une garde par l'un ou l'autre des parents, et principalement la mère, est largement majoritaire avant l'âge de six mois (82 % quel que soit le parent, et 61 % exclusivement par la mère, Graphique 1), il décroit très rapidement ensuite pour représenter moins d'un quart des familles à partir de l'âge d'un an ; il y a donc une demande forte pour des modalités d'interruption courte ou moyenne, permettant d'aller au-delà de la durée actuelle des congés de maternité et de paternité[32].

Graphique 1 : Mode d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge



Lecture : lorsque l'enfant est âgé de 0 à 6 mois, 61 % des familles estiment que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par la mère, 5 % considèrent que c'est le père, 16 % que c'est la mère ou le père indifféremment, 6 % que c'est l'Eaje, 11 % que c'est l'assistant-e maternel-le et 1 % un autre mode d'accueil.
Champ : parents de jeunes enfants âgés de 6 mois à 1 an.
Source : Cnaf - Tmo Régions, enquête Baromètre petite enfance, septembre 2017. Cf. Boyer D. et Crépin A. (2018), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2017 », *L'e-ssentiel*, n°179, Cnaf.

[32] Boyer D. et Crépin A. (2018), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2017 », *L'e-ssentiel*, n°179, Cnaf.

- Ensuite, les enquêtes réalisées auprès de personnes en âge d'avoir des enfants montrent **un désir de réduction ou d'interruption de l'activité des parents au moment de la naissance d'un enfant**. Ainsi, selon l'*International Social Survey Program*, 65 % des Français de 18 à 49 ans[33] estimaient en 2012 que pour une famille avec un enfant en bas âge la meilleure façon d'organiser sa vie familiale et professionnelle consiste à réduire son activité professionnelle : 48 % optent pour une réduction d'activité professionnelle des mères, 16 % pour une réduction d'activité conjointe des parents et 1 % une réduction exclusive du père (Tableau 3). Que ce soient les hommes ou les femmes, parents de jeunes enfants (moins de 6 ans) ou simplement d'enfants, les Français interrogés semblent s'accorder sur cette opinion. Le travail à temps plein des deux parents est en revanche préféré par 18% des répondants, tandis que 16 % estiment que la mère doit rester à la maison et le père travailler à temps plein. Néanmoins, pour les parents d'enfants de moins de 6 ans et plus généralement d'enfants, l'interruption d'activité de la mère semble plus souvent évoquée (environ 20 %). Sur ces opinions, femmes et hommes semblent une nouvelle fois en accord. Enfin, l'interruption totale de l'activité masculine fait véritablement valeur d'exception.

On est donc en présence de quatre « modèles de référence » concernant l'organisation familiale en présence de jeunes enfants, mais avec un souhait dominant que les deux parents puissent exercer une activité professionnelle, à temps plein ou à temps partiel (80% des personnes ayant un enfant de moins de 6 ans) :

- un modèle dominant dans lequel le père travaille à temps plein, la mère à temps partiel (51% des hommes, 49% des femmes) ;
- un modèle dit de « Monsieur Gagnepain » dans lequel seul le père exerce une activité professionnelle, et à temps plein (18% des hommes, 21% des femmes) ;
- un modèle d'activité professionnelle à temps plein pour les deux parents (18% des hommes, 15% des femmes) ;
- un modèle de double temps partiel (12% des hommes, 15% des femmes).

Tableau 3 : Considérons une famille avec un enfant n'ayant pas l'âge scolaire. Quelle est, selon vous, la meilleure façon pour cette famille d'organiser sa vie familiale et professionnelle ?

En %	18-49 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 6 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 18 ans		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
Quelle est, selon vous, la meilleure façon pour cette famille d'organiser sa vie familiale et professionnelle ?									
La mère reste à la maison et le père travaille à temps plein	16	16	17	20	18	21	19	19	19
La mère travaille à temps partiel et le père à temps plein	48	45	51	50	51	49	50	48	51
La mère et le père travaillent tous les deux à temps plein	18	20	17	16	18	15	16	18	15
La mère et le père travaillent tous les deux à temps partiel	16	18	13	14	12	15	15	14	15
Le père travaille à temps partiel et la mère à temps plein	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Le père reste à la maison et la mère travaille à temps plein	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Champ : France métropolitaine, individus de 18 à 49 ans.
Source : ISSP 2012 - Family and Changing Gender Roles IV, *Traitements SG HCFEA*.

[33] Nous retenons cette tranche d'âge pour nous concentrer sur les Français en âge d'avoir des enfants.

B) DES ASPIRATIONS SOUVENT CONTRARIEES DANS LA PRATIQUE

Dans la pratique pourtant, du fait notamment des contraintes dans les possibilités pour trouver un mode d'accueil accessible et abordable pour son jeune enfant, les solutions mises en place s'écartent fortement de l'organisation souhaitée. On se situe en effet dans une situation d'aspirations souvent contrariées : selon le Baromètre d'accueil du jeune enfant de la Cnaf en 2017, si seuls 25% des parents souhaitent garder eux-mêmes leurs enfants, ils sont finalement une majorité à assurer eux-mêmes la garde de leur enfant (54% selon le Baromètre Cnaf[34]), cette proportion ayant même tendance à augmenter légèrement depuis 2011. Par ailleurs, l'inadéquation entre les souhaits de mode d'accueil et la solution retenue en définitive est la plus forte pour l'accueil par les parents : un quart des parents qui gardent leur enfant, semble être contraint[35] à cette option.

Parmi les parents qui gardent leurs enfants, seules 13% des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans étaient indemnisées fin 2017 au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), destinée pourtant à compenser la perte de revenu professionnel liée à une interruption totale ou partielle d'activité professionnelle pour s'occuper d'un jeune enfant. Il apparaît ainsi qu'une grande majorité des parents qui gardent leur jeune enfant ne bénéficient pas aujourd'hui d'une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité.

Pourtant, selon les résultats de la récente enquête EMBLEME de la Cnaf (cf. encadré ci-dessous), portant sur deux groupes de parents d'enfants de moins d'un an, l'un né en 2013 c'est-à-dire avant la réforme de la PreParE et l'autre né en 2016, il semble que les parents de jeunes enfants suspendent ou réduisent leur activité professionnelle autant avant qu'après la réforme de 2014, mais qu'ils le font moins dans le cadre formel de l'indemnisation du congé parental (en 2016, 25% des parents interrogés ont réduit ou cessé leur activité professionnelle avec la prestation contre 29% en 2013).

Enfin, les mères qui ne bénéficient plus de la PreParE entre la deuxième et troisième année de l'enfant ne peuvent pas retourner facilement en emploi ne serait-ce que du fait de la difficulté à trouver un mode de garde aux 2 ans de l'enfant ; elles gardent alors leurs jeunes enfants à domicile en étant inactives ou au chômage (sans toujours bénéficier du cadre protecteur du congé parental). Ces difficultés aux deux ans de l'enfant ont conduit de nombreux parents à ne pas recourir dès le départ au congé parental à temps plein sans pour autant que l'on puisse constater un retour à l'emploi plus rapide pour les autres mères aux deux ans des enfants (cf. Chapitre 3).

[34] Selon l'enquête Mode de garde et d'accueil de la Drees 47 % des parents sont sans recours à un mode d'accueil payant.

[35] Exploitation réalisée par le HCFEA du Baromètre Cnaf de 2015.

Encadré : Enquête EMBLEME menée par la Cnaf
(encadré réalisé par la Cnaf)

Dans un contexte de développement structurel de l'offre d'accueil du jeune enfant et de progression du nombre de familles utilisant un mode d'accueil formel depuis vingt ans, les tendances récentes indiquent une stabilisation voire une diminution du recours à certains des dispositifs d'accueil financés par la Branche famille, notamment le complément de mode de garde (CMG) et une baisse notable du recours aux prestations de complément d'activité. Afin de documenter, ces tendances la Cnaf a réalisé une enquête auprès de 6 000 familles portant sur les attentes, les besoins et les contraintes des parents accueillant un nouvel enfant. Deux vagues de familles ont été interrogées en 2018, celles ayant accueillies un enfant en 2016 et celles ayant accueillies un enfant en 2013. Les premiers résultats de cette enquête sont présentés dans le dossier d'étude n°207 « Evolution des besoins et attentes des parents en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle » (parution en mars 2019). Ils permettent d'une part de connaître les représentations actuelles des parents et les éléments de contraintes qui conduisent à la solution d'accueil. D'autre part, ils permettent d'identifier leurs évolutions entre 2013 et 2016 et de les mettre en regard des évolutions du recours aux différents modes d'accueil.

Parmi les résultats issus de cette enquête, certains concernent les attentes des parents vis-à-vis de la solution d'accueil ainsi que des éléments sur la connaissance des compléments d'activités. On peut notamment indiquer que :

- Les parents de jeunes enfants ayant eu une nouvelle naissance en 2016 indiquent suspendre ou réduire leur activité professionnelle dans les mêmes proportions que ceux ayant eu une nouvelle naissance en 2013 (avant la création de la PreParE). Cependant, les premiers disent moins souvent que les seconds le faire dans le cadre des dispositifs proposés par la branche Famille (CLCA et PreParE). Ainsi, 25 % des parents avec une naissance en 2016 interrogés ont réduit ou cessé leur activité professionnelle avec la prestation contre 29 % des parents avec une nouvelle naissance en 2013.
- Les parents ayant connu une naissance en 2016, indiquent qu'ils sont 69 % à considérer que l'un des critères les plus importants dans le choix de leur mode d'accueil est sa continuité jusqu'à la rentrée à l'école de l'enfant.
- Parmi les parents ayant connu une nouvelle naissance en 2016, 50 % indiquent ne pas connaître la PreParE. Ils sont 35 % à connaitre le dispositif et ses conditions et 15 % en ont seulement entendu parler. Les parents interrogés en 2017 sur leur situation de parents ayant connu une nouvelle naissance en 2013 sont davantage à mentionner le fait d'avoir eu connaissance de l'existence du CLCA et de ses conditions.

Par ailleurs, une deuxième phase d'enquête a été menée auprès des familles sortant de la PreParE en janvier 2018[36]. Plus de 105 000 familles ont été contactées en novembre 2018 par internet et 750 par téléphone. L'objectif de cette deuxième phase d'enquête est double. D'une part, elle doit permettre de connaître la situation vis-à-vis de l'emploi de ces parents ne bénéficiant plus de la prestation (avant la naissance de leur enfant, pendant et après la perception de la PreParE). D'autre part, elle doit apporter une connaissance des modes d'accueil utilisés pendant et après la perception de la PreParE. Les résultats de cette enquête seront publiés dans la collection *L'e-ssentiel* (« Après la PreParE : quelle conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ? » - publication prévue en avril 2019).

[36] La PreParE se substitue au CLCA et au COLCA pour les naissances à partir de 1er janvier 2015. Cette prestation se distingue de la précédente par sa condition de partage entre les deux parents pour pouvoir en bénéficier jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Dans les faits, peu de parents partage la prestation : en janvier 2018, 85 % des familles entrées dans la PreParE pour une naissance en 2015 sont sorties du dispositif (Laporte C. et Legendre E. (2018), « Bilan de la PreParE : Une prestation moins utilisée, rarement partagée et toujours peu attractive auprès des pères », *L'e-ssentiel*, n°183, Cnaf).

C) UNE FORTE ATTENTE POUR UN CONGE PARENTAL REMUNERE ET PARTAGE, MAIS D'UNE DUREE TRES VARIABLE

1) Un consensus sur l'existence d'un congé parental rémunéré

Il y a un consensus en France sur l'existence d'un congé parental rémunéré : en moyenne, en 2012, 85 % des Français[37], quel que soit l'âge, étaient favorables à l'existence d'un congé parental (Tableau 4). Sur le champ, plus restreint des 18-49 ans avec ou sans enfant, ce sont près de 9 Français sur 10 qui sont favorables à un tel congé parental rémunéré. Les femmes avec un enfant en bas âge et les mères plus généralement sont plus favorables encore à ce dispositif que les hommes dans la même situation : elles sont près de 95 %.

Tableau 4 : Pensez-vous qu'il devrait exister un congé parental rémunéré, et si oui, pour combien de temps ?

En %	18-49 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 6 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 18 ans		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
Pas de congé parental rémunéré	11	13	10	9	12	6	10	13	8
De 1 à 5 mois	11	15	8	8	32	35	8	11	6
De 6 à 11 mois	27	25	28	26			25	25	24
De 12 à 23 mois	25	23	27	29	26	31	27	24	29
24 mois ou plus	26	24	27	29	29	29	31	28	33
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Champ : France métropolitaine, individus de 18 à 49 ans.
Source : ISSP 2012 - Family and Changing Gender Roles IV, *Traitements SG HCFEA*.

La durée souhaitée pour ce congé est par contre assez variable. Globalement, un peu plus d'un tiers des Français de 18 à 49 ans sont favorables à un congé inférieur à 1 an, légèrement moins d'un tiers pour un congé de 1 à 2 ans et également légèrement moins d'un tiers qui optent pour un congé plus long supérieur à 2 ans. En présence d'enfants, cette structure est un peu modifiée vers des congés plus longs notamment pour les femmes (Tableau 4). Néanmoins, la situation reste toujours très partagée entre les trois temporalités. Les Français ne s'accordent pas sur une durée unique du dispositif de congé parental (voir encadré ci-dessous pour comparaison France et Europe de l'ouest).

Ce congé devrait être financé par l'impôt ou les cotisations : en interrogeant les Français favorables à un congé parental rémunéré sur qui devrait financer ce congé parental d'éducation, c'est un financement public par l'impôt ou par des cotisations patronales, voire les deux qui est déclaré par près de 9 individus sur 10 (Tableau 5). Plus globalement, cette question fait apparaître une demande d'intervention publique des Français en matière de financement et d'encadrement de ces congés parentaux.

[37] Par souci de simplicité on parle de Français pour les individus vivant en France métropolitaine interrogés dans cette enquête. Ils peuvent être étrangers.

Tableau 5 : Qui doit payer ce congé parental ? Pour les individus favorables à un congé parental d'éducation rémunéré

En %	Ensemble des Français	Les 18-49 ans	18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 6 ans	18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 18 ans
Un financement par l'impôt ou les cotisations	**89**	**89**	**90**	**91**
- *dont* par l'État	30	29	30	32
- *dont* à la fois l'État et les employeurs	59	60	59	59
Autres financements	**11**	**11**	**10**	**9**
- *dont* les employeurs	5	6	6	5
- *dont* d'autres sources	6	5	4	4
Total	100	100	100	100

Champ : France métropolitaine, individus de plus de 18 ans favorables à un congé parental rémunéré.
Source : ISSP 2012 - Family and Changing Gender Roles IV, *Traitements SG HCFEA*.

2) Le souhait d'un partage du congé entre pères et mères

Pour conclure sur les attentes, l'*International Social Survey Program* réalisé en 2012 permet aussi de connaître **l'opinion des Français en matière de partage du congé parental d'éducation, sans avoir davantage d'information sur les modalités du partage. Pour un Français de 18 à 49 ans sur deux un partage égalitaire entre les mères et les pères semble la meilleure solution pour partager un congé parental** quand celui-ci peut être partagé (Tableau 6). Pour environ 40 % des individus interrogés, la mère devra prendre une majorité du temps de congé et le père une plus petite partie. Enfin, pour 10 %, la mère doit prendre l'ensemble du congé parental. Sur l'ensemble de la population, les hommes et les femmes ont des opinions assez semblables sur ces questions. Pour les parents les plus concernés, ceux qui ont un enfant de moins de 6 ans, les différences entre hommes et femmes ont tendance à s'afficher un peu plus, les hommes mettant un peu plus en avant la prise du congé majoritairement par la mère, les femmes souhaitant plus souvent un partage égalitaire. On peut ainsi conclure de ce tableau qu'il y a une volonté générale (9 Français sur 10) d'encourager les pères à prendre une partie ou la moitié du temps de congé parental, bien loin de la situation actuelle de recours très limité au congé parental par les pères.

Tableau 6 : Si les deux parents sont dans la même situation professionnelle et peuvent bénéficier de ce congé parental rémunéré, comment cette période de congé devrait-elle être partagée entre la mère et le père ? Pour les individus favorables à un congé parental d'éducation rémunéré

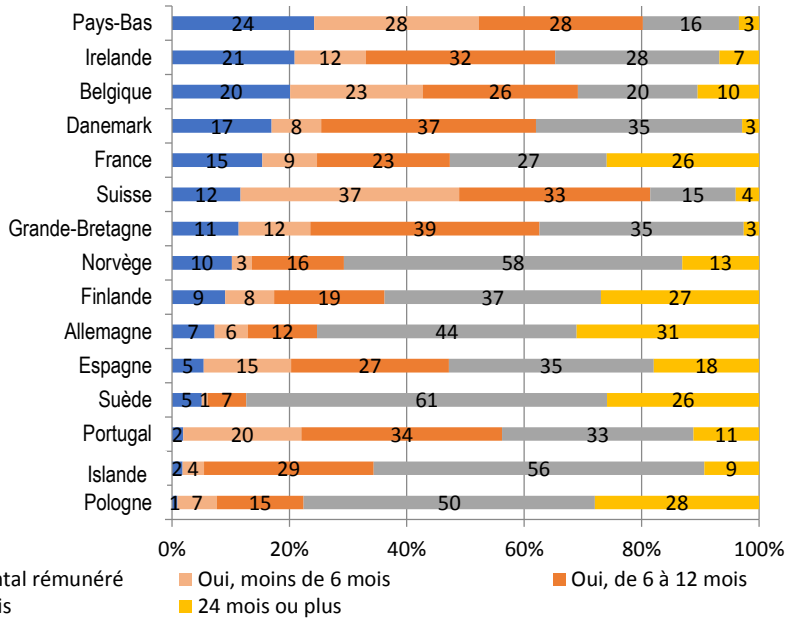
En %	18-49 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 6 ans			18-49 ans, avec au moins un enfant de moins de 18 ans		
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
La mère devrait prendre tout le temps de congé et le père ne devrait pas du tout en prendre	10	11	10	12	10	14	11	10	12
La mère devrait prendre tout le temps de congé et le père seulement une petite partie	37	38	37	42	46	39	39	41	38
La mère et le père devraient prendre chacun la moitié du temps de congé	52	51	53	46	44	47	49	48	50
Le père devrait prendre tout le temps de congé et la mère seulement une petite partie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Le père devrait prendre tout le temps de congé et la mère ne devrait pas du tout en prendre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Champ : France métropolitaine, individus de 18 à 49 ans.
Source : ISSP 2012 - Family and Changing Gender Roles IV, *Traitements SG HCFEA*.

Encadré : Les opinions des Français et des Européens en matière de congé parental

Entre les différentes options possibles concernant les congés parentaux et leur durée, les Français ont des points de vue assez équilibrés, à la différence de ce que l'on rencontre chez certains de leurs voisins européens. En effet, l'opinion sur la durée du congé parental est assez partagée en comparaison avec d'autres pays qui plébiscitent soit des congés courts (Suisse, Grande-Bretagne, Portugal, Pays-Bas), soit des congés longs (Norvège, Islande, Suède, Finlande, Allemagne, Espagne).

Graphique: Opinion dans 15 pays européens sur le congé parental et sa durée



Champ : Sélection de 15 pays européens, individus de plus de 18 ans.

Source : ISSP 2012 - Family and Changing Gender Roles IV

D) UNE PREFERENCE POUR LA STABILITE ET LA CONTINUITE DES MODES D'ORGANISATION JUSQU'A LA RENTREE A L'ECOLE MATERNELLE

Pour les parents, l'un des critères les plus importants dans le choix d'un mode d'accueil est la continuité jusqu'à la rentrée à l'école de l'enfant. Selon les premiers résultats de l'enquête EMBLEME menée par la Cnaf[38], ce serait le cas de 69 % des parents. Au regard de ce critère majeur de décision, la baisse de la durée d'indemnisation aux 2 ans de l'enfant (lorsque la prestation n'est pas partagée) a donc fortement contraint les parents dans leur choix.

D'ailleurs une étude récente[39] montre une grande stabilité dans les parcours d'accueil des jeunes enfants en France ayant accès à des modes d'accueil formels, qu'ils soient individuels ou collectifs jusqu'à l'école maternelle. Seuls, 9 % des enfants connaissent des parcours avec plusieurs changements de modes d'accueil.

[38] L'ensemble des résultats seront publiés par la Cnaf en mars 2019 « Evolution des besoins et attentes des parents en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle », dossier d'étude n°207 (cf. encadré p.31).

[39] Francou Q., Panico L. et Solaz A. (2017) « De la naissance à l'école maternelle : des parcours de mode d'accueil diversifiés », *Revue française des affaires sociales* 2017/2, pp. 123-147.

E) EN SYNTHESE : LES ATTENTES DES PARENTS

1) Attente d'un système offrant une pluralité de trajectoires possibles

De cet ensemble de constats, on peut déduire les éléments suivants pouvant orienter les politiques à conduire en faveur d'un système offrant une pluralité de trajectoires possibles :

- ⇨ une demande forte pour des modalités d'interruption courte, prolongeant un peu les congés de maternité et de paternité ;
- ⇨ mais la persistance en même temps d'une demande pour des congés plus longs, pouvant aller jusqu'aux deux ou trois ans de l'enfant ;
- ⇨ un souhait, autant formulé par les pères que par les mères, que les pères puissent s'impliquer plus fortement, dans le cadre d'un congé dédié permettant une interruption ou réduction d'activité ;
- ⇨ une demande forte pour pouvoir exercer son activité professionnelle à temps partiel, principalement pour les mères, mais aussi pour une partie des pères ;
- ⇨ la persistance d'un modèle d'interruption d'activité de la mère jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, qui a tendance à régresser mais reste encore présent ;
- ⇨ un modèle de double activité à temps plein dès la fin du congé de maternité pour lequel la solution passe principalement par les modes d'accueil formels.

Plus généralement, cela conduit à ne pas isoler la question du congé parental (garde par un parent ou les deux) de celle de l'ensemble des modes d'accueil, la demande étant plutôt celle d'une complémentarité entre solutions et d'une trajectoire pour le tout-petit, pouvant privilégier l'accueil familial d'abord durant une courte période, l'accueil collectif ou externe à la famille ensuite.

2) Une population particulière : les mères isolées

Il faut accorder une attention spécifique aux familles monoparentales et particulièrement aux mères isolées de jeunes enfants, dont seulement 30 % des mères se déclarent en emploi en 2017 contre 63 % des mères en couple, 28 % sont au chômage soit 2,3 plus que les mères en couple et enfin 42 % sont inactives (essentiellement au foyer) contre 25 % des autres mères (Tableau 7). Pour ces mères isolées d'enfants de 0 à 3 ans à la recherche d'un emploi, le défi est de concilier recherche active d'un emploi et vie familiale, à travers un emploi compatible avec les contraintes temporelles issues de la monoparentalité. Pour les mères inactives professionnellement, il faut les accompagner vers l'emploi pour leur permettre de se réinsérer. La politique d'accompagnement de l'interruption ou de la réduction d'activité doit ainsi prendre en compte la spécificité de ces familles.

Tableau 7 : Situation professionnelle déclarée par les mères d'enfants de moins de 3 ans

	Mère en couple	Mère isolée
Emploi	63 %	30 %
Chômage	12 %	28 %
Inactivité	25 %	42 %

Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Source : Insee, enquête Emploi en continu 2017, *Traitements SG HCFEA.*

Les mères isolées, semblent également moins souvent bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE. À partir des exploitations statistiques réalisées par la Drees et le SG du HCFEA sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 (cf. Chapitre 3), il apparaît que le recours à la prestation accompagnant une interruption d'activité ou une réduction est plus faible pour les mères isolées : environ 10 points inférieur (Tableau 8). Ces mères sont le plus souvent parmi les chômeuses ou inactives professionnelles sans perception du CLCA ou de la PreParE (53 %).

Tableau 8: Activité professionnelle des mères selon la situation familiale, perception du CLCA et déclaration du congé parental par celles-ci en 2015 en France métropolitaine

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail	
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Inactif ou au chômage sans congé parental	
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	NON*	NON	OUI	OUI**	OUI	NON
Ensemble						
Mère en couple	40 %	10 %	13 %	6 %	7 %	24 %
Mère isolée	22 %	10 %	4 %	5 %	6 %	53 %

* Une partie des mères dans cette catégorie ont perçu du CLCA/PreParE au cours de l'année mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Elles sont sorties du dispositif vers l'emploi à temps plein donc regroupées dans cette catégorie.
** Une partie des mères qui se déclarent en congé parental à temps plein ne perçoivent pas de prestation, elles sont très peu nombreuses mais toutefois intégrées dans cette catégorie.
Note : en bleu les catégories bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE.
Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

III - LES CONTRAINTES PESANT SUR LES FAMILLES DU FAIT DE L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE OU DES MODES D'ACCUEIL

Pour un parent d'un jeune enfant, la décision de réduire, suspendre ou poursuivre son activité professionnelle ne relève pas que de représentations et d'attentes, mais aussi des contraintes objectives qui restreignent ses choix.

Nous avons vu précédemment que la présence d'un enfant en bas âge génère, à travers un supplément d'activités parentales et domestiques, des contraintes sur l'emploi du temps des parents, avec des ajustements à la baisse sur le temps consacré aux activités professionnelles et aux activités de loisirs, ajustements supportés aujourd'hui essentiellement par les mères.

Ces contraintes temporelles ajoutées et combinées aux autres contraintes objectives liées aux conditions sur le marché du travail (1) et à l'accessibilité de modes d'accueil (2) peuvent générer pour les familles un besoin de suspension ou de réduction d'activité.

Ainsi, par exemple, dans l'enquête de 2010 auprès des bénéficaires du CLCA réalisée par la Drees et la Cnaf, 51 % des personnes passant à temps partiel après une naissance jugent qu'elles n'auraient pas pu faire autrement pour gérer leur vie[40], et en 2004, 40% des parents qui se sont arrêtés pour percevoir le CLCA auraient préféré continuer à travailler[41]. Ces chiffres indiquent l'existence de contraintes objectives fortes dans les décisions de cesser ou réduire son activité professionnelle.

[40]Exploitation réalisée sur le site Nesstar Progedo (lien).

[41] Berger E., Chauffaut D., Olm C et Simon M-O, (2006) « Les bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité : une diversité de profils », *Études et Résultats*, n° 510, Drees, aout.

A) LES CONTRAINTES LIEES AU MARCHE DU TRAVAIL ET AUX CONDITIONS DE TRAVAIL

Le Haut Conseil de la Famille (HCF), dans une note de 2010 sur les voies de réforme du CLCA, notait déjà le rôle déterminant des conditions de travail sur les décisions de recours au CLCA, et plus généralemnet sur les comportements de reduction ou d'interruption d'activité : « les conditions de travail difficiles expliquent largement le choix des mères qui prennent un CLCA à taux plein. »[42]

Sur la base de l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de 2007, la Drees soulignait déjà que « moins qualifiées, les mères en congé parental total se trouvaient aussi parfois, avant leur congé, dans des situations professionnelles peu compatibles avec la garde des enfants en crèche ou chez une assistante maternelle »[43]. Sur les données de 2013 de cette même enquête, on retrouve le même type de résultats avec des conditions de travail plus défavorables pour les mères actuellement en congé parental à temps plein, mais aussi à temps partiel (Tableau 9). C'est notamment le type d'horaire et la souplesse horaire qui font défaut, ainsi qu'une surreprésentation du travail du week-end. Les travaux de Karine Briard nuancent toutefois ce constat[44]. Ce sont seulement les conditions d'emploi, c'est-à-dire le type de contrat, le secteur d'activité, le type d'employeur qui semblent déterminer toutes choses égales par ailleurs un retrait total de l'activité des mères. Ce dernier résultat traduit surtout une forte segmentation des emplois occupés par des mères et notamment l'existence d'un segment précaire d'emplois pour lesquels les mères s'arrêtent de travailler. En effet, les mères qui occupent des emplois à durée déterminée, de service à la personne, dans le secteur privé ou encore des emplois peu qualifiés utilisent plus fréquemment le congé parental. Or ces emplois sont aussi ceux pour lesquels les conditions de travail sont souvent les plus difficiles.

Ce phénomène d'« exit »[45] face à des conditions d'emploi ou de travail ne permettant pas la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle était déjà observé dans l'étude pionnière de Méda, Wierink et Simon[46]. Cette étude déjà ancienne portait sur l'ensemble des mères ayant cessé de travailler après une naissance (un champ beaucoup plus large que celui des seuls bénéficiaires du CLCA ou de l'APE) mais elle est l'une des seules à détailler et expliquer les raisons objectives de l'arrêt d'activité par ces mères. Selon cette étude, une mère ayant cessé son activité sur deux déclare qu'elle aurait souhaité continuer. Pour poursuivre leur activité professionnelle, des changements auraient été nécessaires selon ces mères, notamment concernant les conditions d'exercice de l'activité professionnelle (57 % des mères déclarent qu'un changement de conditions d'exercices de leur emploi aurait permis de ne pas interrompre leur activité). Pour poursuivre leur activité professionnelle, les mères interrogées mentionnent de nombreux changements dans les conditions de travail tels que des horaires différents (31 %), un passage à temps partiel (22 %), un aménagement du temps de travail (21 %). Mais elles citent aussi un changement de lieu de travail ou du poste lui-même : 13 % parlent d'un emploi plus près de chez elles, 9 % d'un changement de travail et 5 % d'un changement de poste.

[42] Haut Conseil de la Famille, « Problématiques et voies de réformes du complément de libre choix d'activité », note adoptée le 11 février 2010.

[43] Crenner E. (2011) « Prendre un congé parental total : une décision qui dépend essentiellement du nombre d'enfants et de l'emploi occupé auparavant », *Études et Résultats*, n° 751, Drees, février.

[44] Briard K. (2017), « Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants », *Revue française des affaires sociales*, n°2, pp. 149-168.

[45] Hirschman A. (2017, parution 1970), *Exit, voice, loyalty : défection et prise de parole*, édition de l'université de Bruxelles.

[46] Méda D., Wierink M. et Simon M-O. (2003), « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », *Premières informations, premières synthèses,* n°29-2, Dares.

Tableau 9 : Caractéristiques des emplois et du travail des mères d'enfants de moins de 3 ans

En %	Travaillent (activité actuelle)				Activité antérieure		Ensemble
	Temps plein	Temps partiel sans CLCA	Temps partiel avec CLCA	**Ensemble**	En congé parental total	Chômage et inactivité	
%	**45**	**12**	**12**	**69**	**10**	**21**	**100**
Caractéristiques des emplois :							
Durée du travail							
Temps plein	100	0	0	65	66	61	65
Temps partiel	0	100	100	35	34	39	35
*Dont temps partiel décrit comme non volontaire**		*34*	*5*	19			
Dont temps partiel 50% ou moins		*26*	*20*	*23*			
Dont temps partiel 50-80%		*66*	*80*	*74*			
Dont temps partiel plus de 80 %		*8*	*0*	*4*			
Secteur d'activité							
Public	27	30	46	31	16	14	26
Privé	66	63	51	62	82	82	69
Indépendant	8	6	3	7	2	3	5
Autre	0	1	0	0	0	0	0
Stabilité de l'emploi							
Emploi à durée déterminée	14	21	7	14	20	64	25
Emploi à durée indéterminée	86	79	93	86	80	35	74
Autres	0	0	0	0	0	1	0
Caractéristiques du travail :							
Type d'horaire de travail							
Globalement les mêmes toutes les semaines	80	72	74	77	75	71	76
Alternants : 2X8, 3X8, brigades	8	6	9	8	7	9	8
Ils changent tout le temps	12	22	17	14	17	20	16
Nsp	0	0	0	0	0	0	0
Travail de nuit							
Tous les jours, sauf les jours de repos	6	7	5	6	5	13	7
Plusieurs fois par semaine	12	15	14	13	16	12	13
Moins souvent	17	13	16	16	13	12	15
Jamais	65	65	66	65	66	63	65
Nsp	0	0	0	0	0	0	0
Travail le week-end (activité régulière)							
Oui	33	33	27	32	42	41	35
Non	67	67	73	68	58	59	65
Souplesse des horaires de travail							
Elle s'organise votre temps de travail comme elle le souhaite	16	15	13	15	10	9	14
Possibilité exceptionnelle de modification des horaires	62	60	65	62	60	57	61
Aucune possibilité de modification des horaires	22	24	22	22	30	33	25
Ne sait pas	0	0	0	0	0	1	0
Autre :							
Distance entre le domicile et le travail (estimation en minute)							
Moins de 15 minutes	23	26	26	24	21	29	25
De 15 à 30 minutes	38	36	42	39	42	33	38
De 30 à 60 minutes	30	30	26	30	27	27	29
60 minutes ou plus	9	8	5	8	9	11	9

Champ : France métropolitaine. Salariées ou salariées dans leur dernier emploi, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans: en congé parental total,
Sources : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013, *Traitements SG HCFEA* .

Le HCFEA avait souligné que la question des conditions de travail est « *un chantier qui va très au-delà d'une réforme du CLCA* » mais invitait à la prise en considération d'un « *right to request* » consistant à demander des adaptations à l'employeur. Pour les parents cependant, la situation du marché du travail, particulièrement l'importance du chômage, est telle qu'il n'est souvent pas possible (ou financièrement viable) de changer d'horaires, d'employeur ou de prendre un emploi plus près de chez soi. C'est ce que montre très bien le tableau ci-dessous issu de l'article de Karine Briard. Parmi les mères qui ont continué leur activité professionnelle mais souhaitaient interrompre celle-ci, les trois raisons les plus souvent évoquées pour justifier ce choix sont : pour 89 % la faiblesse de la compensation financière, 30 % la peur d'un impact négatif sur la carrière professionnelle, et 23 % la crainte de ne pas retrouver un emploi après ce congé.

Tableau 10 : Raisons invoquées pour continuer de travailler malgré le souhait de se « consacrer principalement » aux enfants

	Répondantes (1) en %	Déterminants (2) rapports de chances				
		Contrat à durée limitée	Temps partiel	Secteur public	Indé-pen-dants	Mère seule
Pas de prestation ou insuffisante pour compenser la perte de salaire	89	0,33 ***	1,33 ns	1,46 ns	1,76 ns	1,99 ns
Pas de droit à un congé parental total qui garantit le retour à l'emploi	16	3,12 ***	0,57 *	0,42 **	0,97 ns	1,82 ns
Crainte de ne pas retrouver d'emploi	23	3,13 ***	0,71 ns	0,33 ***	0,60 ns	3,25 ***
Crainte d'un impact négatif sur la carrière professionnelle	30	1,05 ns	0,61 **	0,75 ns	2,79 *	1,47 ns
Crainte de conséquences négatives sur la vie sociale	19	1,18 ns	0,87 ns	0,88 ns	0,96 ns	1,14 ns
Autres raisons	11	1,35 ns	0,72 ns	1,15 ns	0,94 ns	0,90 ns

(1) La somme des lignes est supérieure à 100, car les personnes enquêtées peuvent être en accord avec plusieurs motifs.

(2) Estimation par régression logistique sur les seules variables ici présentées. Référence : femme en couple travaillant à temps complet dans le secteur privé en contrat à durée indéterminée (CDI). ns : non significatif à 10 % ; seuils de significativité : * 10 %, ** 5 %, *** 1 %.

Lecture : 89 % des femmes qui travaillent et ont répondu « Oui » à la question « Préféreriez-vous interrompre votre activité pour vous consacrer principalement à votre(vos) enfant(s) ? » déclarent ne pas le faire faute de compensation suffisante de leur salaire. Le rapport de chances de répondre « Oui » plutôt que « Non » est trois fois inférieur pour les femmes en contrat à durée limitée que pour celles en CDI, leurs autres caractéristiques étant identiques.

Champ : France métropolitaine ; mères d'un enfant de moins de trois ans, en emploi (hors congé long), ayant répondu à l'enquête (80 % de ces mères).

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 ; calculs de l'auteur.

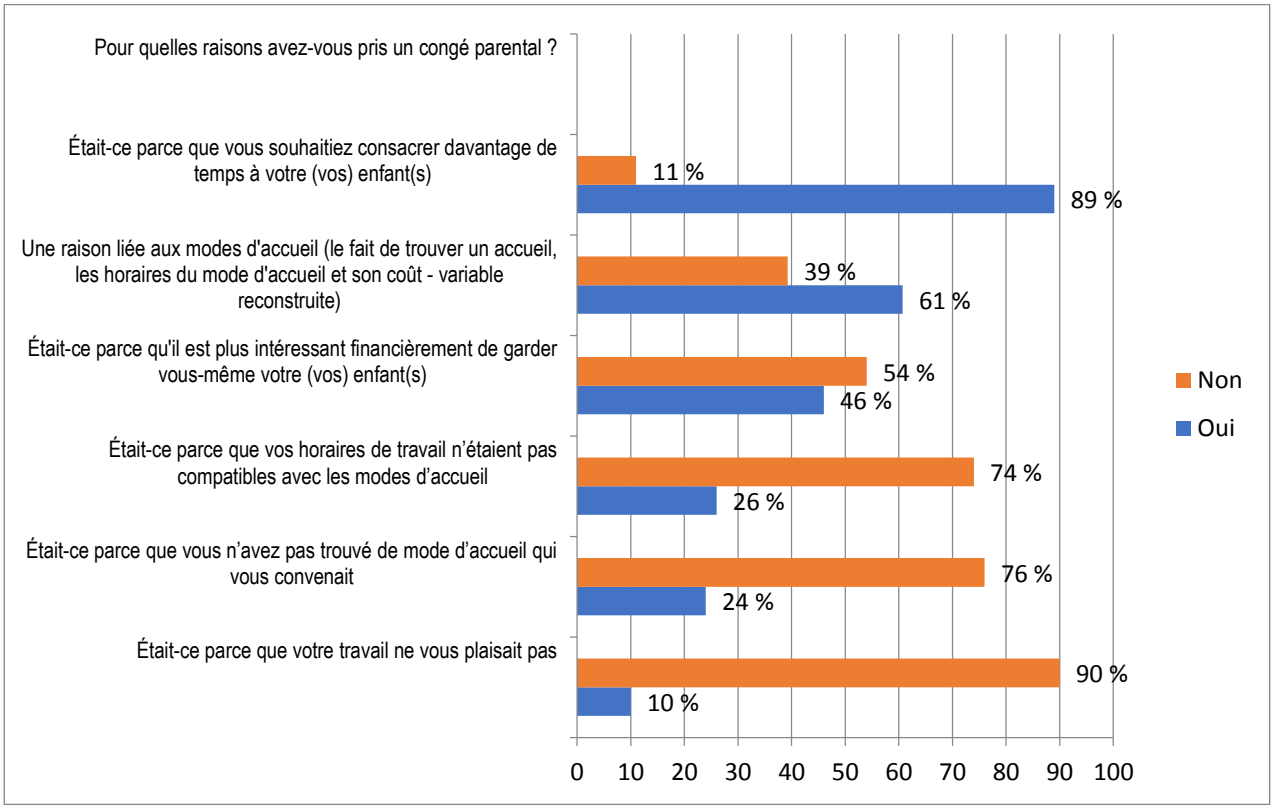
Source : Briard K. (2017), « Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants », *Revue française des affaires sociales*, n°2, pp. 149-168.

B) LES CONTRAINTES LIEES AUX MODES DE GARDE (DISPONIBILITE, COUT)

Le rapport 2018 du HCFEA sur « L'accueil des enfants de moins de 3 ans »[47] montrait que l'offre actuelle de modes d'accueil est encore loin de couvrir la demande, tant sur le plan quantitatif que dans sa diversité et sa localisation. Ce rapport estimait le besoin *a minima* à 230 000 places à créer dans les cinq ans (accueil collectif et individuel), pour répondre aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle. Parmi celles-ci, 175 000 solutions sont à créer pour répondre à un retrait ou une réduction d'activité « subie » par les parents pour s'occuper d'un enfant.

Les contraintes liées aux modes d'accueil (prix et disponibilité) sont souvent mentionnées, parfois en combinaison d'autres raisons, par les parents qui réduisent ou interromptent leur activité professionnelle. A partir de l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees, 61 % des mères en congé parental à temps plein déclarent aux moins une raison en lien avec la difficulté d'avoir un mode d'accueil afin de justifier ce choix (Graphique 2). Elles sont 46 %, soit la moitié des mères en congé parental, a indiquer que le congé parental était plus intéressant financièrement que le recours à un mode d'accueil payant. Pour 26 % des mères en congé parental à temps plein, les horaires de travail ne semblaient pas compatibles avec le mode d'accueil souhaité. Enfin, 24 % n'avaient pas trouvé de mode d'accueil avant le congé parental.

Graphique 2 : Raisons de l'arrêt d'activité des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans en congé parental à temps plein actuellement



Note : Plusieurs réponses possibles.
Champ : France métropolitaine. Mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans en congé parental à temps plein actuellement.
Sources : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013, *Traitements SG HCFEA*.

[47] Cf. Rapport HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, adopté le 10 avril 2018 », tome 2, partie 1.

CHAPITRE 2 : LES ENSEIGNEMENTS DE LA LITTERATURE ECONOMIQUE ET DES EXPERIENCES ETRANGERES

Ce chapitre présente les enseignements que l'on peut tirer, d'une part des travaux économiques sur les effets des congés destinés aux parents (I), d'autre part des expériences étrangères, en s'attachant plus particulièrement à la Suède, l'Allemagne et à la Belgique (II). Il a pour ambition en se basant sur des objectifs assez consensuels dans leur grande ligne (permettre une plus grande implication des pères, laisser des marges de choix aux parents pour répondre à des aspirations diversifiées, éviter d'accroître les inégalités professionnelles entre femmes et hommes, etc.) et en repartant de la situation de départ et des éléments de contexte propres à la France, en particulier s'agissant des modes d'accueil, d'en tirer des enseignements quant aux orientations à donner à une future réforme des congés et de la PreParE (III).

I - LES ENSEIGNEMENTS DES TRAVAUX D'ETUDES SUR LES EFFETS DES CONGES

Cette partie examine les effets des congés destinés aux parents (congés parentaux, maternité, paternité) au regard de trois grandes catégories de comportements des mères et des pères :

- Les effets en termes de recours aux congés et (donc) sur les comportements d'interruption ou réduction d'activité à l'occasion des congés (effets immédiats ou à court terme)
- Les effets de comportement à la sortie du congé et au-delà (pouvant aller jusqu'à l'âge de la retraite) en matière d'emploi, de revenus du travail et de carrière
- Les effets de comportements pendant le congé et au-delà du congé au regard de la prise en charge et du partage des activités parentales et domestiques (et en retour des effets sur les inégalités femmes-hommes et sur la « conciliation »)

Certains effets possibles ne sont pas examinés, en particulier les éventuels impacts des congés sur d'autres aspects, comme le développement des enfants, la santé de la mère et du nouveau-né (pour les congés autour de la naissance)[48], le bien-être des parents (et l'adéquation avec leurs aspirations), la natalité[49], la productivité au travail, les performances des entreprises, etc.

Ces dispositifs ayant des effets au regard d'une pluralité de dimensions et pouvant être recherchés ou au contraire redoutés vis à vis d'objectifs eux-mêmes pluriels, il est difficile de juger un dispositif en se limitant à un seul type d'effet et donc à l'aune d'un seul objectif. Les enseignements à retirer des travaux sur tel ou tel effet des congés et donc au regard d'un objectif particulier (par exemple celui de favoriser l'emploi des mères) doivent être considérés au regard des autres objectifs (par exemple répondre aux attentes des parents relatives aux normes éducatives des très jeunes enfants, au développement et au bien-être des enfants, etc.).

[48] Sur ce point, et sur le rôle, à côté du congé de maternité, que peut aussi jouer le congé de paternité, voir le récent rapport de l'IGAS (Gosselin H., Lepine C., « Evaluation du congé de paternité », rapport n°2018-022R, juin 2018.

[49] Il semble que, si les préoccupations relatives à la natalité ont été un des éléments importants ayant conduit à la création ou la réforme de congés parentaux (certains pays de l'Est à la fin des années 1960 et au début des années 1970, l'Allemagne à partir de 2007), les résultats de ces réformes en termes d'effets sur la natalité semblent assez incertains.

Cette partie repose, pour l'essentiel, sur des synthèses ou revues de la littérature économique, souvent à partir de travaux réalisés à l'occasion de réformes nationales et, sauf rares exceptions, ne cite donc pas les travaux eux-mêmes[50].

Il est important de souligner ici la difficulté à mesurer les effets propres des congés. Si les travaux administrant des preuves indiscutables de certains effets sont peu nombreux (c'est en particulier le cas des congés réservés aux pères), cela ne doit pas conduire à conclure à l'absence d'effets. Il est difficile de mesurer les effets des dispositifs de congés sur les comportements des individus, car, même à l'aide de données riches et de méthodes statistiques « toutes choses égales par ailleurs » ou d'études entreprises à l'occasion de réformes offrant de quasi expériences naturelles, il reste très **difficile d'isoler des effets propres des congés** par rapport à d'autres facteurs pouvant influer sur les comportements des mères et des pères, parmi lesquels les autres dispositions institutionnelles à commencer par les modes d'accueil des jeunes enfants, le droit du travail, la situation de l'emploi, les conditions de travail, les possibilités d'adapter ses horaires de travail, etc. Par exemple, les effets des congés sur les comportements d'activité professionnelle sont également fortement liés aux alternatives possibles en termes de mode de garde et d'état du marché du travail. On peut ajouter les normes et pratiques qui prévalent dans la société au regard du rôle et de la place respective des femmes et des hommes dont les effets sont d'autant plus difficiles, voire impossibles à isoler des effets des congés car ces derniers, par eux-mêmes, révèlent ou cristallisent d'une certaine manière ces normes et ces pratiques. Il s'agit d'ailleurs d'une des limites des travaux cherchant à quantifier les effets des congés et à mettre en évidence des effets statistiquement significatifs. En privilégiant une analyse assez mécaniste de type cause-effet, ces travaux tendent à gommer les effets de contexte, qui peuvent davantage être approchés

[50] Les principales publications utilisées pour cette partie sont :

Adema W., Clark C., Frey V. (2015), « Paid Parental Leave. Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 172, OECD Publishing, Paris.

Akkunduz Y.E., Plantenga J. (2013), « Labour market effects of parental leave in Europe », *Cambridge Journal of Economics*, 37, pp.845-862.

Bruning G., Plantenga J. (1999), « Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries », *Journal of European Social Policy*, Vol. 9 (3), pp.195-209.

European Commission, (2017), « Impact Assessment – Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Work-life Balance for Parents and Careers and Repealing Council Directive 2010/18/EU », *Commission Staff Working Document*, SWD(2017) 202 final, April 26, .

Farré L. (2016), « Parental Leave Policies and Gender Equality: A Survey of the Literature », *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 34, núm. 1, 2016, pp. 45-60

Hegewisch A., Gornick J. (2011), « The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries », *Community, Work & Family* Vol. 14, No. 2, May 2011, pp.119-138

ICF, Cambridge Econometrics (2017), *Study on the Costs and Benefits of Possible EU Measures to Facilitate Work-life Balance for Parents and Care Givers*, Final Report, European Commission, February.

Joseph O., Pailhé A., Recotillet I., Solaz A. (2013), « The economic impact of taking short parental leave : Evaluation of a French reform », *Labour Economics* 25, 63-75.

Lequien L. (2012), « Durée d'une interruption de carrière à la suite d'une naissance : impact sur les salaires. L'exemple de la réforme de l'APE », *Politiques sociales et familiales*, n° 108, p. 59-72

Letablier M-T., Luci A., Thévenon O., Math A. (2009), "The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review", *Documents de travail* n°158, INED, février 2009, 162 pages.

Pailhé A., Solaz A., Tô M. (2018), « Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy », *Documents de travail INED*, n° 240, 92 pages (+ *Note sur les études internationales sur les congés de paternité et les congés réservés aux pères* réalisée pour le HCFEA, juin 2018).

Périvier H. (2017), « Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité», *OFCE policy brief* 11, 12 janvier.

Ponthieux S., Meurs D. (2015), « Gender Inequality », in *Handbook of Income Distribution*, Volume 2A, Elsevier, pp.981-1146.

par des approches qualitatives[51]. Ces raisons expliquent que de nombreux travaux n'aboutissent pas à administrer la preuve d'effets propres aux congés (ou des interruptions d'activité pour raisons familiales). Pour ces raisons, le faible nombre de travaux parvenant à mettre en évidence des effets propres de certains congés et/ou au regard de certains comportements – en particulier s'agissant des congés destinés aux pères –ne doit pourtant pas conduire à conclure à l'absence d'effet de ces congés.

Les congés ont, partout et encore à ce jour, des effets assez différenciés sur les mères et les pères, ne serait-ce que sur la fréquence de recours aux congés. Pour cette raison, ce chapitre distingue les effets sur les mères (A) et les effets sur les pères (B), en incluant dans ces derniers, les effets sur le partage des tâches parentales et domestiques entre les parents (la situation de référence étant, sur ce point, le partage traditionnel et toujours très inégal entre mères et pères).

Enfin, une limite de cette partie est qu'elle prend très peu en compte les congés pris de façon partielle en combinaison avec une activité à temps partiel car les travaux portent en général sur les congés impliquant une interruption totale d'activité. Or, prendre un congé parental à temps partiel pose en termes différents la question du retour dans l'emploi puisque celui-ci assure la continuité de l'activité professionnelle, le contrat de travail n'étant pas suspendu. Il serait cependant intéressant de mieux connaître les effets d'un passage ou recours au temps partiel après la naissance d'un enfant, sur la carrière professionnelle, les salaires et les revenus au-delà du retour de congé, ainsi que sur la répartition des tâches domestiques et parentales[52].

A) LES EFFETS DES CONGES SUR LES COMPORTEMENTS DES MERES

Les effets des congés sur la participation des mères au marché du travail et sur les inégalités entre femmes et hommes ont fait l'objet de nombreux travaux, à partir d'approches comparatives ou de situations nationales particulières.

1) Les effets de court terme des congés pour les mères : recours aux dispositifs de congés et réduction d'activité

Les effets des congés (maternité, parentaux) sur l'activité durant la période postérieure à la naissance sont mécaniques et recherchés par ces dispositifs eux-mêmes. Ils sont destinés à favoriser l'interruption (ou la réduction) d'activité en garantissant un retour à l'emploi à l'issue du congé[53]. Leur impact est logiquement de réduire la participation au marché du travail durant la période même du congé[54].

[51] Les dispositifs (dont les dispositifs de congé), les comportements (de recours aux congés, d'interruption, poursuite ou reprise d'activité, etc.), les aspirations exprimées et les visions dominantes forment système, et il est difficile voire impossible de distinguer ce qui est la cause et ce qui est l'effet.

[52] Fait exception un travail sur la France réalisé après la réforme de 2004 ayant conduit à introduire une rémunération du congé parental pendant 6 mois pour les parents ayant un enfant de rang 1, travail qui met en évidence des effets durables à l'issue du congé, en particulier sur les salaires, lorsque le congé est pris avec un travail à temps partiel et un montant minoré. Joseph O., Pailhé A., Recotillet I., Solaz A. (2013), op. cit. ; ce travail confirme les observations faites sur les trajectoires des bénéficiaires de la prestation à taux partiel (Boyer D., Nicolas M. (2012), « Les comportements d'activité des mères à la suite du CLCA à taux partiel », *Politiques sociales et familiales*, n°108, pp. 19-32).

[53] Tel n'est pas forcément le cas des prestations lorsque ces dernières sont versées à des mères qui ne bénéficient pas de la garantie de retour à l'emploi (en France, les bénéficiaires de la prestation versée par la CAF mais non bénéficiaires d'un congé parental).

[54] Du point de vue statistique, dans certains pays comme la Suède où le contrat de travail n'est pas suspendu durant le congé parental, la personne est cependant comptée comme participant au marché du travail.

Si la question du recours ne se pose pas pour la partie obligatoire de ces congés (typiquement pour la partie obligatoire du congé maternité[55]), elle se pose en revanche pour les congés parentaux qui ont un caractère optionnel : le recours au congé et la réduction d'activité à court terme sont a priori d'autant plus élevés que le dispositif est attractif notamment au regard de sa rémunération. Et la durée de l'interruption ou de la réduction d'activité sera d'autant plus grande que la durée du dispositif est longue.

De fait, de nombreux travaux ont souligné l'impact d'un changement des caractéristiques des dispositifs (conditions d'éligibilité, durée, montant) sur le recours et donc sur l'interruption d'activité. Ainsi en est-il des travaux français sur l'effet de l'extension de l'APE aux enfants de rang 2 à partir de 1994 mettant en évidence une baisse sensible des taux d'activité des mères de deux jeunes enfants.

Tous les travaux montrent **l'importance forte du niveau de la rémunération sur le taux de recours aux dispositifs**. Un congé non rémunéré entraînera en principe un recours faible, sauf si le parent n'a vraiment pas la possibilité de poursuivre une activité professionnelle, par exemple par manque de structures d'accueil réellement accessibles. S'agissant des congés parentaux qui sont ouverts aux deux parents, un congé non ou mal rémunéré incite à ce que ce soit le parent ayant les revenus du travail les plus faibles qui recourt au congé, concrètement surtout les mères compte tenu des différences de revenus du travail entre hommes et femmes et des normes dominantes prévalant dans la société. Et parmi les mères, davantage celles dont les gains ou les perspectives sur le marché du travail sont les plus faibles. Un point important à souligner qui ressort fortement des études sur de nombreux pays est le fait que, en interaction forte avec le niveau de rémunération du congé et l'accessibilité aux modes d'accueil, **le recours aux congés diffère selon la qualification, le statut social et les conditions de travail des mères**. Le taux de recours étant parfois très différencié, en retour les systèmes de congé ont fréquemment des effets d'accroissement des inégalités sociales entre mères (et familles) de niveau social différent.

D'autres éléments jouent aussi un rôle sur le taux de recours aux congés par les mères, en premier lieu **l'existence de modes de garde accessibles** (et donc d'une alternative à la prise d'un congé), mais aussi la situation de l'emploi, les institutions du marché du travail, les valeurs dominantes au regard des relations familiales et de l'éducation des jeunes enfants, etc. Des enquêtes montrent que les mères qui ne recourent pas aux congés (ou pour de courtes durées) invoquent aussi les difficultés qu'elles anticipent à retrouver leur emploi ou un emploi équivalent, et ceci malgré les garanties en principe apportées par la législation. Et même si elles pensent pouvoir compter sur ces garanties au retour du congé, des mères interrogées invoquent l'impact négatif à plus long terme sur la carrière et sur les droits à retraite.

2) Les effets des congés sur l'activité professionnelle des femmes à l'issue des congés

En théorie, **deux effets opposés** des congés peuvent jouer sur l'emploi des femmes, **à l'issue des congés.**

D'un côté, **un congé plus long favorise la poursuite de l'activité professionnelle** au-delà du congé à travers la garantie légale associée aux congés de retrouver son poste ou un poste équivalent auprès de l'employeur. Si le congé est trop court, les mères qui poursuivent leur interruption d'activité pour s'occuper de leur enfant au-delà de cette durée perdent cette garantie,

[55] Cette partie du congé maternité obligatoire varie entre 6 et 12 semaines autour de la naissance dans tous les pays européens sauf l'Irlande. En France, la durée obligatoire est de 8 semaines dont 6 au minimum après l'accouchement. Voir « Panorama des congés destinés aux parents en Europe », Annexe 4, document 1 du rapport transversal du HCFEA, *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie*, janvier 2018.

ce qui peut entraver ou empêcher un retour à l'emploi[56]. Cet effet plaide notamment en faveur de congés maternité ou parentaux qui soient d'une durée suffisante dans leur dimension « droit du travail » (droit au retour dans l'emploi). Typiquement, les travaux sur les congés de maternité, réalisés à l'occasion de réformes (par exemple à l'occasion de l'introduction de congés maternités légaux, ou de leur allongement, dans certains Etats des USA), montrent que les congés de maternité jouent favorablement sur la participation au marché du travail à travers plusieurs canaux : du côté des salariées, en renforçant l'attachement à l'emploi et en augmentant les chances de retour auprès de leur employeur ; du côté des employeurs, en les obligeant à s'adapter à ces congés et plus généralement à devoir prendre en compte les questions de « conciliation ».

De l'autre côté, **une absence trop longue du marché du travail interrompt l'acquisition de l'expérience professionnelle**, ce qui équivaut à une perte d'expérience par rapport à la collègue qui poursuit son activité, et peut même conduire à une perte de compétence (une « dépréciation du capital humain » par rapport à la période antérieure au congé), d'autant plus que le congé est long ou que plusieurs congés s'enchaînent. Ces effets peuvent conduire à entraver ou empêcher la réinsertion ou le maintien durable sur le marché du travail : les mères, notamment celles ayant les plus faibles qualifications et dont les perspectives de carrière sont déjà faibles risquent d'être encore moins bien positionnées qu'avant leur congé, et décider de ne pas retourner (ou à temps plus réduit) sur le marché du travail, l'arbitrage entre travail et soins aux enfants étant d'autant plus favorable aux seconds qu'une longue période de congé aura pu accroître l'utilité du temps passé avec les enfants, et que l'intérêt à maintenir un lien avec le marché du travail aura diminué.

L'effet global de ces deux mécanismes sur l'emploi est ambigu. Une des caractéristiques clé est bien évidemment la durée. C'est dans les pays où la durée des congés est longue et la rémunération faible, et où en conséquence leur féminisation est forte, que semblent davantage signalés des problèmes de retour sur le marché du travail. Dans cette configuration, les congés aux parents, reflétant une vision traditionnelle des relations entre femmes et hommes, semblent donc aller à l'encontre de l'objectif d'égalité entre femmes et hommes.

La durée d'un congé qui serait à considérer comme excessive au regard de ces effets diffère selon les travaux. Les résultats diffèrent probablement en raison d'autres éléments de contexte, en particulier l'offre et l'accessibilité de modes d'accueil pour les jeunes enfants, les horaires et l'organisation du système scolaire et des magasins, etc. Les résultats des études empiriques sont en conséquence assez variables sur ce point.[57]

Un travail réalisé sur l'Autriche à l'occasion de l'allongement de la durée du congé parental rémunéré de 1 à 2 ans en 1990, puis de sa réduction à 18 mois en 1996, a montré qu'un allongement se traduisait par un plus fort recours (et inversement) mais aussi un retour plus tardif sur le marché du travail, au-delà même de la période du congé.

L'expérience de l'Allemagne (de l'Ouest) est souvent mise en avant pour attester de l'effet négatif sur l'emploi de congés trop longs. Ce pays a, dans un premier temps, fortement augmenté la durée du congé parental rémunéré (de façon forfaitaire) : la durée du droit à congé parental (*Elternzeit*) a été prolongée à quatre reprises entre 1986 et 1992 pour passer de 10 à 36 mois, tandis que la durée de la prestation (*Erziehungsgeld*) était également prolongée quatre fois entre 1988 et 1993 pour passer de 6 à 22 mois en 1993. Les travaux d'évaluation ont montré que ce changement avait conduit à une baisse du taux d'emploi des femmes après 1986, beaucoup de mères ne reprenant pas le travail ensuite. Dans un second temps, ce pays, dans le cadre d'une

[56] Ou encore leur faire perdre leur ancienneté et donc avoir un effet négatif sur les salaires.

[57] Un travail économétrique sur les pays européens aboutit à la conclusion que, avec un congé bien rémunéré, l'effet positif maximal sur l'emploi serait atteint pour une durée de l'ordre de 5 à 6 mois, et que l'effet demeurerait positif (mais moins) jusqu'à une année (Akkunduz, Plantenga, 2013).

réforme du dispositif, va cette fois fortement raccourcir la durée du congé rémunéré (en le rémunérant mieux). De 2006 à 2015, le taux d'emploi des mères est passé de 60 à 67% (+ 7 points de pourcentage), et plus encore celui des mères de jeunes enfants de moins de 3 ans. Si le nombre de mères avec un jeune enfant de moins d'un an en emploi a baissé sur la période (-6 pp), en raison d'une meilleure indemnisation du congé parental, le nombre de mères avec un jeune enfant de 1 an en emploi s'est en revanche accru sensiblement dès 2008 (+11 points de pourcentage entre 2006 et 2015, de 32 à 43%). Le nombre de mères avec un jeune enfant de 2 ans en emploi a crû encore plus fortement (+17 pp entre 2006 et 2015, passant de 41% à 58%). Les travaux mettent en évidence un effet sur l'emploi des mères, à temps partiel et à temps plein au-delà de la 1re année, ainsi que sur un meilleur retour à l'emploi après le congé, avec des effets davantage concentrés sur les femmes qualifiées et les familles socialement aisées. Des enquêtes avant et après la réforme montrent en outre une hausse de la part des mères exprimant leur intention de retourner sur le marché du travail et notamment dans l'année qui suit la naissance de leur enfant[58].

Une étude sur la France montre que l'introduction en 2004 d'un congé parental rémunéré pour une durée courte de 6 mois au 1er enfant (le complément libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant) n'a pas eu d'effet négatif pour les mères ayant recouru à taux plein à ce congé sur leur emploi une à deux années après la naissance du 1er enfant. Cette réforme a même eu des effets positifs sur l'emploi des mères ayant opté pour un travail à temps partiel avec la prestation à taux réduit, en particulier les mères faiblement qualifiées, probablement en leur permettant de mieux maintenir le lien avec le marché du travail[59].

L'enseignement à retenir des travaux est que les congés ont un impact positif sur la participation au marché du travail des mères s'ils offrent de **bonnes conditions pour une poursuite des trajectoires professionnelles, à condition de ne pas être trop longs et d'être suffisamment flexibles**.

Ces résultats expliquent que des organisations internationales qui mettent en tête de leurs préoccupations l'objectif de participation au marché du travail préconisent des congés parentaux qui ne soient pas trop longs. L'OCDE conclut à une détérioration des compétences et un fort effet négatif si la durée totale des congés excède 2 années. La Commission européenne pointe les défauts de conception des dispositifs (« ill-designed ») et s'appuie sur des travaux concluant que, à partir de 6 mois, les congés peuvent commencer à avoir des effets négatifs sur l'emploi, les salaires et les carrières des femmes. Dans ce contexte, la possibilité de prendre les congés de manière flexible, par exemple de manière fractionnée et/ou à temps partiel, peut atténuer ces effets négatifs.

En conclusion, il est difficile de s'arrêter à une « bonne » durée, à partir de laquelle les effets négatifs en termes de retour à l'emploi l'emporteraient. Les travaux montrent en effet que le retour à l'emploi dépend de nombreux autres éléments de contexte à commencer par la disponibilité de modes de garde accessibles mais aussi des possibilités offertes par le marché du travail et des conditions de travail.

[58] Parallèlement à ces mesures, l'offre de services d'accueil des enfants de moins de 6 ans a sensiblement augmenté au cours de la période.

[59] La réforme se traduit aussi par un effet négatif sur les salaires mensuels (entre 1 et 2 années après la naissance) pour les mères diplômées qui ont pris le congé à temps partiel et poursuivent probablement plus souvent ensuite à temps partiel ensuite (Joseph O., Pailhé A., Recotillet I., Solaz A., op.cit). Ces résultats confirment les observations sur les trajectoires des bénéficiaires de la prestation à taux partiel qui favorise le maintien sur le marché du travail mais avec un temps partiel qui se poursuit ensuite pour la moitié des bénéficiaires, et quotité de travail plus faible qu'avant le congé dans un tiers des cas (Boyer D., Nicolas M., op. cit.).

3) Les effets de plus long terme des congés (et des interruptions d'activité) sur la carrière, les salaires et les revenus des femmes

Les travaux empiriques sont plus catégoriques s'agissant des effets négatifs à long terme des interruptions d'activité sur les salaires et la carrière. Nous avons vu que si les travaux tendent à trouver des effets positifs des congés sur le retour à l'emploi dès lors que les congés rémunérés sont assortis d'une garantie de retour à l'emploi et ne sont pas trop longs, la durée à partir de laquelle ces effets s'inverseraient et deviendraient négatifs varie dans une fourchette allant de 6 mois à 2 ans (cf. B). En revanche, les travaux convergent pour conclure à des effets négatifs sur les salaires et la carrière même à partir de durées relativement plus courtes, allant de 6 mois à un an.

D'un point de vue théorique, ces effets ne sont pas différents de ceux inhérents à toute interruption d'activité. Ils peuvent provenir de l'offre de travail de la mère et s'expliquer par la perte d'accumulation d'expérience (durant l'interruption d'activité) voire une baisse (obsolescence) des compétences du fait de l'interruption. Mais ils peuvent aussi renvoyer au comportement des employeurs (la demande de travail), ces derniers pouvant préférer promouvoir (ou conserver en emploi) les hommes dont les risques d'absence sont plus faibles, en particulier pour des postes à responsabilité exigeant un fort engagement. Ce comportement différencié des employeurs vis-à-vis des hommes et des femmes du fait de l'existence de congés peut aussi pénaliser des femmes ne recourant pas (encore) ou ne souhaitant pas recourir à un congé, car si toutes les femmes ne sont pas mères, toutes sont vues comme des mères potentielles et toutes sont perçues comme plus enclines que les hommes à s'arrêter de travailler à l'arrivée d'un enfant. La suspicion d'un moindre attachement à leur carrière pèse ainsi sur la catégorie « femmes » en tant que telle. En raison de leur caractère très sexué, les congés peuvent ainsi avoir des effets négatifs pour l'ensemble des femmes. Ce mécanisme est confirmé par des travaux mettant en évidence des effets négatifs de la maternité, même pour les mères n'ayant jamais interrompu leur activité professionnelle (au-delà du congé de maternité)[60].

S'agissant de la perte d'expérience, comme les estimations sur données françaises évaluent le rendement d'une année d'expérience autour de 2 %[61], on peut en inférer qu'une année d'interruption d'activité a un impact négatif durable d'un minimum de 2 % sur le salaire horaire. C'est un minimum car en plus de l'interruption de l'acquisition d'expérience, peut aussi jouer négativement sur le salaire horaire la perte de compétence induite par l'interruption (dégradation du capital humain). Les résultats de travaux effectués dans différents pays convergent sur ce point. Des travaux sur données allemandes ont montré qu'une année d'interruption peut conduire à une diminution du salaire de 6 % à 20 %.

Quelques travaux sur la France permettent d'illustrer ce point. Un travail réalisé à partir de l'enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires de 2006 (salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel) conclut qu'une femme ayant interrompu son activité professionnelle subit une baisse du salaire horaire par rapport à une femme ne s'étant jamais arrêtée (salaire horaire brut moyen) de 3 % pour une interruption

[60] On peut par exemple se reporter à une étude réalisée pour la Commission européenne qui présente une synthèse de travaux sur les discriminations liées à la grossesse et la maternité, leur importance et leur nature (ICF, Cambridge Econometrics (2017), *Study on the Costs and Benefits of Possible EU Measures to Facilitate Work-life Balance for Parents and Care Givers*, Final Report, European Commission, February).

[61] Bardaji J., Sédillot B. et Walreat E. (2003), « Un outil de prospective des retraites : le modèle de microsimulation Destinie », *Économie et Prévision*, n° 160-161, pp.193-213 ; Koubi M., 2003, « Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000 », *Économie et Statistique*, n° 369-370, pp.149-171.

inférieure à un an, de 5 % entre 1 et 2 ans, de 9 % entre 2 et 3 ans et de 13 % au-delà de 3 ans[62]. Les interruptions de carrière ont donc des effets durables sur le niveau du salaire horaire et expliqueraient une partie des écarts de salaires horaires moyens bruts entre les hommes et les femmes, environ 3 points sur les 15 points de l'écart hommes-femmes (soit de l'ordre d'un cinquième de cet écart).

Un autre travail estime à partir de l'enquête familles-employeurs de 2004-2005 l'écart de salaire horaire entre femmes de 39 à 49 ans ayant ou non connu des interruptions de carrière liées aux enfants, et évalue cet écart à 23 %. Une fois enlevées d'autres caractéristiques expliquant en partie cet écart telles que les différences de diplômes ou de conditions de travail, l'écart moyen de salaire horaire « explicable » par l'expérience moindre accumulée et par le temps passé « à la maison » serait de l'ordre de 11 % en moyenne au détriment des femmes ayant connu une interruption de carrière. Les pénalités sur le salaire explicables par ces interruptions pour raisons familiales pourraient expliquer un tiers des quelque 15 points d'écart de salaire horaire moyen entre hommes et l'ensemble des femmes[63].

Les études existantes sur de nombreux pays montrent que la pénalité « totale » associée aux enfants, et notamment celle imputable aux interruptions d'activité, est plus élevée dans le secteur privé que dans le secteur public. Ce constat s'expliquerait notamment par une moindre pénalisation des interruptions de carrière dans le secteur public, ce que confirment des travaux sur données françaises[64].

L'impact négatif sur le revenu du travail imputable aux congés et interruptions d'activité peut non seulement provenir d'une baisse du taux de salaire horaire, mais aussi d'une baisse de la durée du temps de travail après le congé. Le recours au temps partiel comme ajustement réalisé par les femmes au moment de l'arrivée d'un enfant marque en effet durablement les inégalités femmes-hommes car il s'installe souvent bien au-delà de la durée du congé parental et a des conséquences durables en termes d'évolution de salaires, de carrière[65], et in fine sur les droits à la retraite, avec des risques accrus sur le niveau de vie en cas de séparation.

Un travail sur données françaises réalisé à partir de l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux mères de deux enfants à partir de 1994 conclut à une pénalisation sur le salaire journalier de l'ordre de 10 % par année d'interruption de carrière, et cette pénalisation salariale durable, qui ne se réduirait pas au bout de 10 ans, résulte surtout de la baisse durable du temps de travail[66]. Un autre travail sur la France montre que l'introduction en 2004 d'une allocation rémunérée de 6 mois au 1er enfant a eu un effet de baisse du salaire mensuel de l'ordre de 4-5 % des mères 1 à 2 années après la naissance du premier enfant, cet effet ne provenant pas des mères ayant interrompu totalement leur activité durant le congé, mais des mères, surtout les mères qualifiées, qui ont recouru à la prestation à un montant réduit avec une activité à temps

[62] Salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel (France métropolitaine) dont la durée du travail est décomptée en heures (hors apprentis et stagiaires). Moshion J.et L. Muller, 2010, « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières Informations Synthèses*, Dares, février, n° 011.

[63] Pailhé A., Meurs D., Ponthieux S. (2008), How much does it cost to stay at home? Career interruptions and the gender wage gap in France (Interruptions de carrière dues aux enfants et écart des salaires entre les femmes et les hommes), INSEE, *Document de travail* N° F0802 ; Meurs D., Pailhé A., Ponthieux S. (2010), « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écart de salaire entre les sexes », *Revue de l'OFCE*, n° 114, juillet, p. 113-133

[64] Duvivier C., Narcy M. (2014), « Effet de la maternité sur la rémunération des mères et facteurs explicatifs : une comparaison public/privé », *Document de travail* n° 170-1 ; « L'impact salarial de la maternité : une comparaison public-privé », *Connaissances de l'emploi* n°112, Centre d'études de l'emploi.

[65] Voir sur ce point, Boyer D., Nicolas M. (2012), op. cit.

[66] Lequien L. (2012), op. cit.

partiel, et qui ont ensuite davantage poursuivi leur temps partiel (et semble-t-il de plus en plus avec le temps) qu'elles ne le faisaient auparavant[67].

Des travaux portant sur d'autres pays constatent les mêmes effets négatifs des interruptions d'activité sur les salaires. Les travaux montrent que les effets des congés sur les salaires et les carrières ne sont pas uniformes sur toute l'échelle sociale. Il semblerait que la pénalité sur l'ensemble de la vie active (promotions et accès aux postes à responsabilité) et sur le salaire soit plus importante pour les postes qualifiés (ou dans des secteurs comme la finance) que pour les postes moins qualifiés (ou des secteurs comme l'industrie). Ce résultat pourrait s'expliquer par une perte d'expérience (et/ou les phénomènes de pénalisation par les employeurs) due aux interruptions d'activité plus importante pour les salariées qualifiées ayant des postes à haute responsabilité tandis que, pour les salariées les moins qualifiées, les effets négatifs, surtout sur les salaires, pourraient être atténués du fait de la protection offerte par les dispositifs de salaire minimum.

Ces effets sur les salaires et les revenus du travail ont enfin et logiquement des effets sur le niveau des pensions de retraite[68].

B) LES EFFETS DES CONGES RESERVES AUX PERES SUR LES COMPORTEMENTS DES PERES ET LA REPARTITION DES TACHES

Il existe peu de travaux sur les effets des congés pris par les pères (congés de paternité et quota réservé aux pères dans les congés parentaux). Lorsque des congés ne leur sont pas réservés, les pères y recourent très peu, même si ces congés sont rémunérés. Pour que les pères y recourent et donc que des effets puissent être mesurés, ces congés doivent leur être réservés. La rareté des travaux sur les effets de ces congés tient en partie à l'introduction récente de tels congés. En outre, comme leur durée est encore relativement marginale, de quelques jours (avec un maximum de 3 mois en Islande et en Suède si on ne considère que les congés financièrement attractifs et effectivement utilisés), il est encore plus difficile, par rapport aux congés des mères, d'isoler les effets propres de ces congés en regard des autres éléments de contexte.

Parmi les travaux sur les congés réservés aux pères, il existe en outre peu de travaux sur les congés de paternité stricto sensu (au-delà des mesures sur le recours au dispositif). Les travaux portent davantage sur la partie des congés parentaux correctement rémunérés réservée aux pères (les « quotas » ou « bonus »), développés relativement récemment dans quelques pays et pour lesquels on manque de recul pour évaluer les effets sur les comportements des pères au regard de l'emploi ou de la sphère domestique. Si l'on met à part d'éventuels congés de naissance de quelques jours dont les effets sont probablement assez anecdotiques, la Norvège a été le premier pays à prévoir des congés rémunérés réservés aux pères en 1993, en étendant la période de congé parental à 42 semaines et en en réservant 4 semaines au père. La Suède a institué un mois en 1995 sur les 12 mois alors accordés (ce quota est passé à 2 mois en 2002 et 3 mois en 2016). L'Islande a prévu 3 mois de congé réservé aux pères en 2001 (3 mois sont réservés aux mères et 3 mois à se partager). Le Québec a établi en 2006 un quota pour les pères de 5 semaines (sur 55 semaines de congé parental). En Allemagne, depuis 2007, 2 mois sont réservés à l'un des parents (le père) sur 14 mois. Le Portugal a réformé son système en 2009 en prévoyant notamment, dans

[67] Joseph O., Pailhé A., Recotillet I., Solaz A. (2013), op. cit.

[68] Des travaux sur cas-types montrent, dans le cas français, que si les périodes d'interruption ou de réduction d'activité sont, en tant que telles, bien prises en compte dans l'actuel système de retraite (voir le chapitre 2 de ce rapport), le congé a bien un impact négatif sur la pension de retraite s'il est suivi d'une baisse du salaire, d'un travail à temps partiel et/ou de périodes de chômage. Chauffaut D., Pucci M. (2012), « Les choix d'activité des mères de jeunes enfants favorisés par le CLCA. Une analyse par cas types des conséquences financières sur le cycle de vie », *Politiques sociales et familiales*, n°108, juin 2012

le cadre du congé parental rémunéré à 100 % pendant 4 mois, un bonus d'un mois si les deux parents recourent au dispositif, soit de fait un mois fléché pour le père (s'ajoutant au congé de paternité rémunéré à 100 % passé, lui, de 2 semaines à 4 semaines).

1) Les effets de court terme : recours aux dispositifs de congés et réduction d'activité professionnelle

Globalement, le recours au congé par les pères reste faible dans de nombreux pays. Davantage encore que pour les mères, ce recours et en conséquence le plus grand partage des congés (et des interruptions ou réductions d'activité professionnelle) au sein des couples sera d'autant plus élevé que le dispositif est attractif notamment au regard de la rémunération. Lorsque le congé ne compense pas (lorsqu'il est non rémunéré) ou pas bien la perte de salaire (lorsqu'il est rémunéré sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'un faible pourcentage du salaire), il incite à ce que ce soit le parent ayant les revenus du travail les plus faibles qui recoure au congé, concrètement surtout les mères compte tenu des différences de revenus du travail entre hommes et femmes et des normes dominantes. A l'inverse, avec une rémunération compensant mieux la perte de salaire, l'incitation sera plus forte pour les pères, facilitant les possibilités de recours.

Mais, les travaux et les expériences montrent que si une bonne indemnisation est nécessaire pour que les pères recourent aux congés de paternité ou aux congés parentaux, cette condition n'est pas suffisante si ce congé attractif financièrement peut être pris par la mère et n'est pas en partie réservé au père. Ce constat est corroboré par le fait que, même dans les pays où une partie d'un congé parental bien rémunéré a finalement été réservée aux pères et où le recours par les pères s'est fortement accru (cf. plus loin), peu de pères y recourent encore au-delà de la durée qui leur est réservée, et dans tous les cas, ce recours demeure plus faible que pour les mères.

Les travaux montrent que ce sont les réformes consistant à réserver une partie des congés aux pères (sous la forme d'un congé de paternité ou sous la forme d'un congé parental non transférable) qui conduisent à un fort accroissement du recours des pères à ces dispositifs, et ce, à condition que le congé soit financièrement attractif. Toutes les réformes ayant introduit un quota du congé parental bien rémunéré et réservé aux pères ont vu le recours s'accroître très fortement :

- En Suède, l'introduction en 1995 d'un mois réservé au père dans le congé parental rémunéré a conduit à un accroissement du recours de moins d'un père sur dix, à plus de la moitié des pères, avec une forte hausse du nombre moyen de jours pris (sur le total des jours rémunérés pour des congés après une naissance, la part prise par les pères, marginale avant la réforme, est passé à plus du quart en 2015).
- En Allemagne, la part des pères prenant le congé parental est passée de 4 % avant 2007 à plus de 35 % en 2017.
- En Norvège, l'introduction en 1993 d'un quota de 4 semaines a fait passer le taux de recours par les pères de 3 % à 60 % en 1995.
- En Islande où un quota de 3 mois a été introduit en 2001, le taux de recours est passé de 50% à plus de 90 % (91,4 % en 2013). Le nombre de jours pris par les pères est passé de 4,7 jours en 2001 à 88 jours en 2004[69].
- Au Québec, depuis la mise en place d'un quota de 5 semaines pour les pères, le recours par les pères est passé de 28 % en 2005 à 80 % en 2016, alors qu'il s'élève à 12 % dans le reste du Canada où un tel quota n'existe pas encore.
- Au Portugal, depuis la mise en place en 2009 d'un bonus d'un mois pouvant s'ajouter au congé parental rémunéré à 100 % pendant 4 mois dès lors que le deuxième parent le prend,

[69] En Islande (mais aussi dans d'autres pays nordiques), joue également le fait que ces congés s'inscrivent dans un parcours d'accueil assez contraint dans lequel l'enfant ne peut être accueilli en crèche avant 9 mois ou 1 an, laissant peu le choix aux couples de ne pas prendre le congé, y compris la partie réservée au père.

le recours par les pères est passé de 0,6% à 28,3% en 2013, dans la continuité du succès du congé de paternité dont le taux de recours est passé de 17 % en 2000 à 82% en 2014.

La flexibilité des congés sous la forme de possibilités de fractionnement, d'étalement ou de report dans le temps, de partage entre parents, de possibilités de prise simultanée et alternée sont également des facteurs encourageant une plus grande prise par les pères et un meilleur partage par les deux parents.

Un autre facteur pouvant constituer une barrière à ce que les pères y recourent vient des valeurs dominantes et de l'organisation familiale traditionnelle très inégalitaire, fondée sur une spécialisation des tâches, et à tout le moins de fortes inégalités au regard de l'implication dans les activités domestiques et parentales. La prise de congés parentaux par les pères, surtout si ces congés ne leur sont pas réservés, peut aussi être stigmatisante et pénalisante sur le plan professionnel, être considérée par les employeurs (et l'environnement professionnel) comme un signe d'un faible engagement, conduisant à une pénalisation des rares pères prenant des congés lors de leur retour en emploi (en termes de promotion, de conservation de l'emploi, etc.). Cela explique que de nombreux pères, notamment lorsque leur emploi comporte de fortes responsabilités et une charge de travail importante, sont réticents à l'idée d'interrompre (ou réduire) leur activité pour s'occuper davantage de leurs enfants. Le problème se pose aussi lorsque l'emploi est précaire, et que recourir au congé est vécu comme une prise de risque. Une étude sur la Suède a montré que la pénalisation sur la carrière et les salaires résultant des interruptions d'activité était plus forte pour les pères que pour les mères, l'interprétation étant que, la prise d'un congé étant plus rare pour les pères, celle-ci est interprétée par les employeurs de façon plus négative encore que pour les mères.

Ces effets négatifs peuvent être atténués ou supprimés si les congés sont réservés aux pères, voire si les congés réservés aux pères sont mieux connus, se banalisent à mesure de leur développement et deviennent une nouvelle norme comme cela devient le cas dans de nombreux pays : les pays nordiques, mais aussi dans une grande mesure le congé de paternité dans de nombreux pays, comme en France où il est désormais utilisé par environ 7 pères éligibles sur 10. En France, les cadres qui recouraient moins que les employés et ouvriers au congé de paternité les années suivant sa création en 2002, invoquant les exigences professionnelles plus fortes de leur situation, le prennent autant voire davantage désormais (en dépit d'une compensation salariale qui peut être incomplète[70]). Dans certains contextes, ce sont les pères ne prenant pas ces congés, et signifiant alors ne pas souhaiter s'occuper de leurs enfants, qui peuvent se distinguer au risque d'être stigmatisés. Les effets d'imitation ou de pairs (« peer effects ») jouent un rôle dans la meilleure connaissance et la banalisation des congés. En Norvège, une étude montre ainsi que les pères dont le ou les frères ou les collègues ont déjà pris un congé prennent eux-mêmes plus souvent un tel congé.

Enfin, certains pays, pour lever certains obstacles à l'accès au dispositif, en particulier ceux provenant des employeurs et/ou des craintes des salariés par rapport aux réactions négatives de leur employeur (en particulier les salariés en emploi précaire) ont opté pour en rendre obligatoire une partie après la naissance (Portugal, Belgique, Italie)[71].

[70] La rémunération du congé paternité est de 100 % du salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Lorsque le père à une rémunération supérieure au plafond de la sécurité sociale, la compensation sera donc incomplète sauf si la convention collective prévoit le maintien de l'intégralité du salaire.

[71] Rendre obligatoire une partie du congé, après la naissance, peut également se justifier pour des motifs de santé de la mère et du nourrisson à la sortie de l'hôpital. Sur ce point, voir le récent rapport de l'IGAS (Gosselin H., Lepine C., « Evaluation du congé de paternité », rapport n°2018-022R, juin 2018).

2) Les effets à terme sur l'activité professionnelle, les salaires et la carrière des pères

Très peu d'études examinent les effets des congés réservés aux pères sur l'emploi et les revenus du travail, notamment en raison du caractère récent de l'introduction de ces congés et de la difficulté rencontrée pour pouvoir évaluer des effets à (long) terme d'interruptions d'activité qui demeurent très courtes, 2 semaines à 2 ou 3 mois au maximum dans les pays les plus avancés sur ce point. Les rares études ne mettent pas en évidence d'effets sur le revenu ou le temps de travail. Fait exception un travail sur la Norvège montrant que le recours aux 4 semaines réservées au père pouvait avoir un léger effet de réduction des salaires, effet persistant lorsque l'enfant est âgé de 5 ans.

3) Les effets sur l'implication des pères et le partage des activités parentales et domestiques

L'un des objectifs assignés aux congés réservés aux pères est de les inciter à un plus grand engagement de leur part, un meilleur partage des activités parentales, et ainsi de rééquilibrer la charge de la conciliation entre travail et vie familiale entre les parents. Un plus grand engagement parental et domestique des pères va ainsi de pair avec une moindre spécialisation des mères dans ces mêmes tâches, les rendant plus disponibles pour l'emploi. Des congés réservés aux pères doivent aussi avoir pour effet de réduire les possibles tensions au sein du ménage au regard de l'interruption d'activité et ainsi de favoriser la négociation.

Les résultats des travaux empiriques sur cette question sont variables selon les pays, les caractéristiques des congés et les méthodes utilisées.

Les travaux montrent généralement un effet de **hausse de la participation des pères aux activités parentales** (soin aux enfants) durant le congé, ce qui est un résultat a priori peu surprenant, mais des études montrent également un effet durable sur ce point au-delà du congé, malgré la difficulté à mesurer de tels effets. Un travail récent sur la France comparant la répartition des tâches domestiques et parentales dans les premiers mois suivant une première naissance entre des pères ayant déjà pris le congé de paternité et des pères sur le point de le prendre montre que le congé de paternité renforce le lien père-enfant et une prise en charge accrue de certaines tâches parentales (change, coucher, bain, réveil la nuit, visite médicale, moins l'alimentation), cette prise en charge accrue pouvant conduire à un partage un peu moins inéquitable[72]. Le congé de paternité a également un effet positif sur la satisfaction des mères quant à la répartition de ces tâches au sein du couple. Les tâches mieux partagées suite au congé diffèrent quelque peu selon le niveau d'éducation : pour les pères peu instruits, changer les couches, donner le bain à l'enfant et le promener est plus également réparti après la prise du congé de paternité ; pour les plus instruits, coucher l'enfant et l'emmener à une visite médicale.

Si peu de travaux examinent les effets sur le travail domestique et sur la répartition de ces tâches dans le ménage, plusieurs mettent en évidence un effet positif qui peut même aller au-delà de la période du congé : ainsi, en Norvège, plusieurs travaux concluent à une meilleure répartition des tâches domestiques, y compris parmi les plus inégalement partagées comme le linge. Un travail sur des couples 15 ans après la réforme ayant conduit à l'introduction d'un mois réservé aux pères en 1995, en comparant les pères ayant eu un enfant juste avant la réforme (non concernés) et ceux l'ayant eu juste après, constate un plus grand partage de la charge domestique.

[72] Pailhé A., Solaz A., Tô M. (2018), « Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy », Documents de travail INED, n° 240, 92 pages

L'étude récente précitée sur la France montre des effets assez limités sur les tâches domestiques (en comparaison des activités parentales). Si les pères ayant pris un congé accroissent effectivement leur implication dans certaines tâches (vaisselle, ménage), notamment à travers l'implication de pères qui n'y participaient jamais, cela n'est pas le cas pour d'autres tâches domestiques (courses, cuisine, linge) et globalement cela ne permet pas de renverser le déséquilibre entre pères et mères qui s'accroit fortement à l'arrivée d'un enfant. Les effets du congé de paternité sur les tâches domestiques diffèrent peu selon le niveau d'éducation : seul l'effet sur le partage de la cuisine est plus marqué pour les pères ayant un niveau d'éducation supérieur ; et il est plus marqué sur le partage du linge pour les pères ayant un niveau intermédiaire. Selon les auteurs, le congé est trop court pour pouvoir rééquilibrer durablement ces tâches au sein des couples.

Un travail sur l'Allemagne couvrant la période 2006-2012 montre que la prise de congé par les pères se traduirait par des effets durables sur leur implication au-delà des congés, qui seraient plus durables et plus importants si le père s'est arrêté seul ou plus de deux mois[73]. Selon l'auteur, ceci pourrait s'expliquer par le fait que les pères qui prennent un congé parental sont plus motivés par le fait de renforcer le lien avec leur enfant (deux tiers) que de soutenir leur partenaire dans sa carrière (20 %). Dès lors, une période courte de congé en duo suffirait à renforcer durablement leur implication dans l'éducation de l'enfant, alors que seul un congé de plus de deux mois en solo aurait des effets durables sur l'implication dans les tâches ménagères car il force le père à s'organiser différemment. Les pères en congé solo doivent gérer seuls la maison et changer leurs habitudes, bien plus que les pères qui prennent un congé en même temps que leur partenaire. Les pères qui ont pris un congé parental réaménagent par la suite leur temps entre le travail et la maison. Ils réduisent le nombre d'heures de travail et augmentent leur participation à l'éducation des enfants, même après un congé parental court ou partagé. Cependant, seuls les pères qui avaient pris plus de 2 mois de congé parental ou qui étaient en congé lorsque leur conjointe travaillait ont augmenté leur participation aux tâches ménagères par la suite. Ainsi, les pères s'occuperaient davantage de garder leurs enfants après un congé court mais seuls des congés longs ou solo permettraient de faire émerger une plus grande égalité dans le partage du travail entre les femmes et les hommes. Cette étude est la première à souligner les différences entre congé solo et congé partagé.

Si les travaux démontrant des effets durables allant au-delà de la période de congé restent rares, cela ne veut pas dire que de tels effets n'existent pas. Plusieurs causes se cumulent : la grande rareté des données longitudinales qui permettent de mesurer ces effets, le caractère encore très récent des congés réservés aux pères et la durée encore trop limitée de ces congés dans la plupart des pays pour que des effets visibles et durables puissent être mis en évidence.

La prise de congé par les pères devrait aussi permettre de réduire les stéréotypes de genre qui pénalisent les femmes dans le monde du travail et permettre un rééquilibrage des activités domestiques et parentales, ce qui devrait avoir des effets positifs en retour sur la participation au marché du travail et l'emploi des mères elles-mêmes. Sur ce point, même si des organisations internationales (Commission européenne, OCDE[74]) considèrent ces effets comme allant de soi, les très rares travaux sont contrastés, certains ne mettant pas en évidence de tels effets (Allemagne, Suède), d'autres indiquant des changements notables au sein du ménages, un plus grand engagement des pères et des effets positifs sur l'activité des mères (Québec, Norvège).

[73] Mareike Bünning, « What Happens after the 'Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany », *European Sociological Review*, 2015, Vol. 31, No. 6, 738–748.

[74] OECD (2016), « Policy Brief: Parental Leave, where are the fathers ? Mens'uptake of parental leave is rising but still low », *Policy Brief*.

La spécialisation entre femmes et hommes est fortement ancrée, les attitudes et valeurs au regard de leur rôle et de leur place évoluent très lentement dans les représentations et plus encore dans les pratiques, suggérant que, au moins sur ce point, les effets de la mise en place de congés attractifs réservés aux pères devront être évalués avec suffisamment de recul temporel.

II - LES ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETRANGERES EN MATIERE DE CONGES FAMILIAUX

A) LES CONGES DE MATERNITE, DE PATERNITE ET PARENTAUX DANS LES PAYS DE L'UE : DE FORTES DIFFERENCES MAIS DES EVOLUTIONS ET DES POINTS COMMUNS[75]

Le Haut Conseil a déjà eu l'occasion de se pencher sur les systèmes de congés familiaux des autres pays européens (congés de maternité, de paternité et parentaux) à l'occasion de son rapport transversal « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » (2018)[76].

Le schéma dominant dans la plupart des pays européens est celui d'un congé parental de quelques mois voire quelques années pour s'occuper d'un enfant en bas âge, succédant pour les mères à un congé de maternité, généralement rémunéré sous la forme d'un certain maintien du salaire, durant une quinzaine de semaines dont quelques-unes avant la naissance, et pour les pères, éventuellement mais de plus en plus fréquemment, succédant à un congé de paternité de quelques jours à quelques semaines après la naissance.

Le constat est cependant celui d'une **très grande diversité** des dispositifs des congés destinés aux familles et garantissant le retour dans l'emploi ou un emploi équivalent :

- l'octroi de ces congés garantissant le retour dans l'emploi peut être soumis à des conditions variables, ils peuvent être plus ou moins longs, rémunérés ou non, et s'ils le sont, sous la forme d'un maintien total ou partiel du revenu d'activité ou sous la forme d'une prestation forfaitaire, très variable d'un pays à l'autre ;
- cette éventuelle rémunération peut s'adresser à des personnes ne bénéficiant pas des garanties en matière de droit du travail, et inversement des salarié-e-s bénéficiant de la garantie de retour à l'emploi peuvent ne pas remplir les conditions pour être éligibles à la rémunération (ce qui est le cas de la PreParE en France) ;
- la rémunération peut aussi être limitée à une période plus courte que la garantie de retour à l'emploi (ce qui est le cas de la PreParE pour les parents ayant un enfant de rang 1 et des parents en couples pour les autres enfants), mais inversement une rémunération peut parfois se poursuivre au-delà de la durée maximale du congé.
- la rémunération peut être plafonnée, soumise à une condition de ressources ou à d'autres conditions (activité antérieure, nombre d'enfants, etc.)

[75] Ce paragraphe résume l'analyse faite en annexe du rapport transversal « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » (2018). Voir également Math A. (2017), « Panorama des congés destinés aux parents en Europe », *Document de travail* n°03-2017, IRES, novembre 2017.

[76] En particulier dans son annexe 4 « Eclairages de l'étranger ».

1) Les congés de maternité

Les congés de maternité sont d'abord une mesure de droit du travail mise en place dans tous les pays principalement dans un objectif de santé publique, pour protéger la santé et le bien-être des mères travailleuses et du (futur) nouveau-né. Ce fondement des congés maternités explique d'une part leur caractère toujours obligatoire, pour la mère comme pour son employeur, dans tous les pays européens (sauf en Irlande) au moins pour une partie variant généralement entre 6 à 12 semaines autour de la naissance, et d'autre part leur fréquente incorporation pour ce qui relève de leur rémunération dans les systèmes de Sécurité sociale au sein de l'assurance maladie, à côté des congés maladie.

Le congé de maternité, dispositif prévu pour les travailleuses, est généralement conditionné à une activité professionnelle ou à une certaine période préalable d'activité ou encore au paiement de cotisations. La durée est très variable d'un pays à l'autre, de la durée minimale de 14 semaines exigée par la directive européenne de 1992 que l'on trouve en Allemagne à environ 6 mois en Hongrie, en Irlande, 8 mois en Slovaquie et même 12 mois au Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, le congé de maternité ordinaire bien rémunéré de 6 semaines, puis très faiblement jusqu'à 9 mois, se prolonge par un congé additionnel non rémunéré de 3 mois. La France, avec 16 semaines pour les deux premières naissances, figure parmi les pays où la durée est la plus courte, seules l'Allemagne (14 semaines), la Belgique et la Slovénie (15 semaines) offrant moins. L'originalité de la France tient au fait qu'elle accorde des congés maternité plus longs pour des naissances de rang 3 ou plus (26 semaines).

Les congés de maternité sont rémunérés dans tous les pays de l'UE au moins pour une partie de la période, et presque partout sous la forme d'une compensation proportionnelle du revenu d'activité. En cas de faibles salaires, une rémunération plancher est parfois prévue. Dans presque tous les pays, la rémunération couvre la durée totale du congé (sauf en Irlande et au Royaume-Uni).

La compensation est égale ou proche de 100% du salaire en Autriche, en France, au Danemark, en Allemagne, en Grèce, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovénie, en Espagne, et, dans le cadre du congé parental, en Norvège et au Portugal. Cette compensation peut toutefois être limitée à un plafond (parfois complété par les employeurs) comme en Belgique, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Espagne ou au Danemark (où ce plafond est bas).

La compensation est un peu plus faible au Royaume-Uni, de 90 % pour les 6 premières semaines (puis à un montant forfaitaire pour les 33 semaines suivantes) et de l'ordre de 80 % en Italie et en Suède (dans le cadre de l'assurance parentale pour ce dernier pays). En Finlande, la compensation moyenne est de l'ordre de 70 % mais elle est plus élevée, et peut être totale, pour des femmes ayant de faibles rémunérations. Elle est aussi de l'ordre de 60 à 70 % en Hongrie, en Belgique et en Slovaquie (avec un plafond dans ces deux derniers pays).

Dans beaucoup de pays, d'autres prestations peuvent cependant venir soit en substitution, soit en complément de la rémunération des congés de maternité. Ces prestations peuvent prendre la forme de prestations versées périodiquement autour de la naissance et durant les premiers mois de l'enfant, ou prendre la forme de prestations versées en une seule fois notamment sous la forme de primes de naissance. Ces prestations peuvent venir en substitution pour les mères qui ne peuvent pas bénéficier du congé rémunéré normal parce qu'elles n'en remplissent pas toutes les conditions (par exemple d'activité ou de cotisations préalables). Ces prestations peuvent aussi être des prestations complémentaires, avec ou sans condition de ressources, pouvant de fait venir en supplément de la rémunération du congé de maternité (telles la prime de naissance et l'allocation de base de la PAJE accordées sous condition de ressources en France).

Tableau 1 : Congés de maternité – principales caractéristiques - 2016

	Durée totale (semaines)	Nombre de semaines rémunérées	Rémunérés 66 % ou + du salaire (2)	Taux moyen de rémunération (3)	Rémunération en équivalent semaines à 100 % du salaire
Autriche	16	16	16	100	16
Belgique	15	15	15 (1)	76,6	11,5
Rép. tchèque	28	28	28	70	19,6
Danemark	18	18	18 (1)	54,1	9,7
Finlande	17,5	17,5	17,5	78,5	13,7
France	16	16	16 (1)	93,5	15
Allemagne	14	14	14	100	14
Grèce (secteur privé)	43	43	17	53,9	23,2
Hongrie	24	24	24	70	16,8
Islande				*63,8*	
Irlande	42	26	0	35	9,1
Italie	21,7	21,7	21,7	80	17,4
Luxembourg	16	16	16 (1)	100	16
Pays-Bas	16	16	16 (1)	100	16
Norvège				*98,7*	
Pologne	26	26	26	100	26
Portugal				*100*	
Slovaquie	34	34 (1)	0	65	22,1
Slovénie	15	15	15 (1)	100	15
Espagne	16	16	16 (1)	100	16
Suède				*77,6*	
Royaume-Uni	52	39	6	31,3	12,2
Croatie	30	30	30	100	30
Roumanie	18	18	18	85	15,3

(1) plafonné
(2) Nombre de semaines du congé maternité qui sont rémunérées au moins à 66 % du salaire (sous plafond, si un plafond existe). Ce niveau est l'indicateur utilisé par la Commission européenne dans le suivi de lignes directrices pour l'emploi par les Etats membres, niveau en deçà duquel le congé n'est pas considéré comme bien ou suffisamment rémunéré (European Commission, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium*, Table 18.M3. Available at: http://www.nbbmuseum.be/doc/seminar2010/fr/bibliographie/risque/compendiumjul2010.pdf)
(3) Part des salaires (pour une personne gagnant le salaire moyen) sur la durée totale du droit à congé. Pour la Suède, la Norvège, le Portugal et l'Islande, il s'agit du taux moyen de rémunération des premières semaines qui sont réservées à la mère dans le cadre du congé parental.
Sources : International Network on Leave Policies and Research et OCDE (family database)

3) Les congés de paternité et autres congés adressés de fait aux pères

On peut distinguer deux formes de congés pour les pères : les congés de paternité au sens strict, c'est-à-dire des congés qui leur sont exclusivement réservés en droit, et les parties des congés parentaux qui, de fait, leur sont réservés à travers des mécanismes attractifs (bonus, quota ou partie non transférable de congés bien rémunérés).

a) Les congés de paternité stricto sensu

Des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, l'Irlande, la République tchèque et la Slovaquie ne disposent pas d'un congé paternité assorti d'une garantie de retour dans l'emploi comme le congé de maternité. Dans certains pays, des congés parentaux peuvent faire office de congé de paternité, comme en Islande avec le « congé de naissance » de 9 mois pour les deux parents, dont 3 mois réservés à chaque parent.

Les conditions d'éligibilité des congés de paternité sont souvent identiques ou proches des conditions pour les congés de maternité, en termes d'activité professionnelle ou de paiement de cotisations préalables. Pour rendre l'accès à ce droit à congé plus effectif, en banaliser l'usage et diminuer les éventuels effets de stigmatisation, l'idée fait son chemin de le rendre obligatoire pour une part, comme c'est le cas du congé de maternité. Dès le début des années 2000, le Portugal a ainsi rendu obligatoire une partie de son congé de paternité, 5 jours d'abord, étendu à deux semaines durant le 1er mois (dont 5 jours juste après la naissance) dans le cadre de la mise en place à la fin des années 2000 du nouveau congé parental d'un mois réservé aux pères. D'autres pays ont également rendu une partie du congé de paternité obligatoire, par exemple la Belgique (3 jours sur les 10 jours) et l'Italie (2 jours).

La durée varie fortement d'un pays à l'autre. Elle est limitée à 2 jours en Grèce, en Italie ou aux Pays-Bas (à laquelle s'ajoutent dans ce dernier pays 3 jours de congés non rémunérés), elle est d'une semaine en Hongrie, et de l'ordre de deux semaines en Belgique, au Danemark, en France, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni. En Slovénie, le congé rémunéré est, depuis 2018, de 6 semaines (rémunérés à 90 %). En Finlande, le congé de paternité est de neuf semaines, dont 3 semaines doivent être prises en même temps que la mère durant son congé de maternité (soit grosso modo durant les 3 premiers mois de l'enfant), le reste devant être pris avant les 2 ans de l'enfant.

Tous les congés légaux de paternité sont rémunérés et en général la perte de salaire est couverte intégralement ou quasi intégralement (sauf au Royaume-Uni où la rémunération est d'un montant forfaitaire faible, ainsi qu'en Finlande au-delà d'un salaire assez bas).

Tableau 2 : Congés de paternité stricto sensu – 2016

	Durée totale en semaines (jours si mentionnés)	Nombre de semaines rémunérées	Nombre de semaines rémunérés 66 % ou + du salaire	Taux moyen de rémunération (7)	Rémunération en équivalent semaines à 100 % du salaire
Autriche					
Belgique	2	2	2 (1)	72,8	1,5
Rép. tchèque					
Danemark	2	2	2 (1)	54,1	1,1
Finlande	9	9	9 (3)	75	2,3
France	2	2	2 (1)	93,5	1,9
Allemagne					
Grèce	2 jours	2 jours	2 jours	100	2 jours
Hongrie	1	1	1	100	1
Islande (4)	13	13	0	63,8	8,3
Irlande					
Italie	2 jours	2 jours	2 jours	100	2 jours
Luxembourg	2 jours	2 jours	2 jours	100	2 jours
Pays-Bas (9)	5 jours	2 jours	2 jours	100	2 jours
Norvège (5)	2	0 (6)	0 (6)	0 (6)	0 (6)
Pologne	2	2	2	100	2
Portugal (4)	4	4	4	100	4
Slovaquie					
Slovénie	10 (10)	2,8 (8)	2,8 (1)	100	2,8
Espagne	2,1	2,1	2,1 (1)	100	2,1
Suède (5)	10 jours	10 jours	10 jours (1)	63,4	0,9
Royaume-Uni	2	2	0	20,6	0,4
Croatie					
Roumanie	5 jours	5 jours	5 jours	100	5 jours

(1) plafonné
(2) Nombre de semaines du congé paternité qui sont rémunérées au moins à 66 % du salaire (sous plafond, si un plafond existe). Ce niveau est l'indicateur utilisé par la Commission européenne dans le suivi de lignes directrices pour l'emploi par les Etats membres, niveau en deçà duquel le congé n'est pas considéré comme bien ou suffisamment rémunéré (European Commission (2010) *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium*, Table 18.M3. Available at: http://www.nbbmuseum.be/doc/seminar2010/fr/bibliographie/risque/compendiumjul2010.pdf)
(3) 70 % du salaire
(4) est néanmoins incluse dans ce tableau la partie réservée au père des congés parentaux existant en Islande et au Portugal
(5) uniquement les 10 jours (Suède) ou 2 semaines (Norvège) après la naissance (hors quota réservé au père dans le cadre du congé parental)
(6) les 10 jours après la naissance sont intégralement pris en charge pour la plupart des salariés dans le cadre d'accords conventionnels ou de l'entreprise
(7) Part des salaires (pour une personne gagnant la moyenne du salaire moyen) sur la durée totale du droit à congé. Pour le Portugal et l'Islande, il s'agit du taux moyen de rémunération des premières semaines réservées au père dans le cadre du congé parental.
(8) 20 jours en 2016 passé à 25 jours en 2017 et 30 jours en 2018
(9) s'y ajoutent 3 jours non rémunérés depuis 2015.
(10) la durée est passée de 70 jours (10 semaines) en 2016 à 50 jours (environ 7 semaines) en 2017 puis 30 jours (environ 4 semaines) en 2018.
Sources : International Network on Leave Policies and Research et OCDE (family database)

b) Les périodes des congés parentaux adressées aux pères (quotas ou bonus)

A côté ou à la place des congés de paternité, peuvent exister des parties des congés parentaux, des « quotas », adressés de fait au père, c'est-à-dire de périodes des congés rémunérés qui ne peuvent être transférées à l'autre parent (la mère). Suivant l'approche proposée par l'OCDE, sont considérées ici les seules périodes de congé ou « quotas » que doit obligatoirement prendre le second parent (le père) pour que la prestation ou rémunération associée au congé ne soit pas perdue pour le ménage. Ne sont donc pas pris en compte d'une part les périodes de congé parental ouvertes en droit aux pères mais transférables à la mère et qui en conséquence ne leur sont pas adressées dans les faits, d'autre part les congés parentaux lorsqu'ils ne sont pas rémunérés, l'hypothèse implicite étant qu'ils sont dès lors trop peu susceptibles de pouvoir inciter les pères à les prendre (la question se pose si la rémunération existe mais est trop peu attractive).

De plus en plus de pays, comme les y invite la directive européenne de 2010, ont prévu une telle modalité dans leur système de congé parental, en complément ou en substitution des congés de paternité. Les pays nordiques ont été les premiers à prévoir de tels mécanismes visant à réserver une partie d'un congé rémunéré au second parent, mécanismes de fait plébiscités là où ils ont été mis en œuvre puisqu'ils ont généralement été renforcés au cours du temps (Suède, Norvège, Islande). D'autres pays ont modifié leur cadre plus récemment pour prévoir de telles possibilités parmi lesquels l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, le Portugal, la France (avec la réforme de la PreParE en 2015). Les modalités de ces dispositions en termes de durée, de niveau de rémunération, de flexibilité dans le temps et entre parents, de possibilités de reports dans le temps et jusqu'à un âge limite pour l'enfant, sont très variables. Et, bien évidemment, le fait qu'un dispositif soit réservé au second parent ne signifie pas que ce parent va s'en saisir, notamment si les conditions sont trop peu attractives, ce qui est manifestement le cas avec la PreParE.

Ajoutés ou combinés aux congés de paternité *stricto sensu*, ces autres dispositions constituent l'offre globale de congés rémunérés réservés ou adressés de fait aux pères (tableau 3 ci-dessous).

Les périodes rémunérées les plus longues, de l'ordre de 5 à 6 mois se trouvent au Luxembourg, en France, au Portugal, et en Belgique. Mais, dans ces pays, la rémunération y est en moyenne faible voire très faible, rendant l'avantage consenti et l'incitation (par exemple en France) plus faible que dans d'autres pays souvent cités en exemple, comme la Suède, la Norvège ou l'Allemagne. Ces derniers offrent en effet un niveau de remplacement plus élevé de leur offre de congés réservés aux pères. La durée y est en revanche plus courte : 10 semaines en Suède et en Norvège et près de 9 semaines en Allemagne.

Dans les pays où seul le congé de paternité stricto sensu existe, il est intégralement compensé, pour une durée de deux semaines en Espagne et en Pologne, pour une semaine en Hongrie et en Roumanie. La Grèce, l'Italie et les Pays-Bas offrent seulement deux jours de congés de paternité entièrement rémunérés. Au Royaume-Uni, seule une prestation d'un faible montant est attribuée durant le congé de paternité. Enfin l'Irlande et les républiques tchèque et slovaque n'ont rien prévu de spécifique en direction des pères, ni congé de paternité, ni système de quota attractif pour les pères dans le cadre du congé parental.

Tableau 3 : Congés réservés ou adressés de fait aux pères

Congés de paternité ; “quotas” pour les pères et périodes qui peuvent être utilisées uniquement par le père et ne peuvent être transférés à la mère dans les congés parentaux et périodes de congé partageables entre parents mais qui doivent impérativement être utilisées par le père pour que la famille bénéficie d’un « bonus » ou supplément.

	Hors congé de paternité			Incluant les congés de paternité		
	Nombre de semaines rémunérées	Taux moyen de rémunération	Rémunération en équivalent semaines à 100 %	nombre de semaines rémunérés	taux moyen de rémunération	Rémunération en équivalent semaines à 100 %
Autriche (2)	8,7 (2)	80	6,9	8,7	80	6,9
Belgique	17,3	20,3	3,5	19,3	25,8	5
Rép. tchèque						
Danemark				2	54,1	1,1
Finlande				9	70	6,3
France	26	14,6	3,8	28	20,2	5,7
Allemagne	8,7	65	5,7	8,7	65	5,7
Grèce				0,4	100	0,4
Hongrie				1	100	1
Islande	13	63,8	8,3	13	63,8	8,3
Irlande						
Italie				0,4	100	0,4
Luxembourg	26	38,6	10,1	26,4	39,8	10,5
Pays-Bas				0,4	100	0,4
Norvège	10	98,7	9,9	10	98,7	9,9
Pologne				2	100	2
Portugal (3)	17,3	43,6	7,5	21,3	54,2	11,5
Slovaquie						
Slovénie				2,8	100 (1)	2,8
Espagne				2,1	100	2,1
Suède	8,6	77,6	6,7	10	75,6	7,6
Royaume-Uni				2	20,6	0,4
Croatie	8,7	34,2	3	8,7	34,2	3
Roumanie				1	100	1

Sur les congés de paternité stricto sensu, voir le tableau 2 précédent

(1) 28 % sur la période totale de 70 jours ou 10 semaines (20 jours ou 2,8 semaines rémunérées)

(2) L’OCDE semble considérer le cas de figure d’une prolongation de la prestation de 3 mois pour le cas où le couple prend ensemble jusqu’à 18 mois (15 + 3), mais d’autres cas de figure sont envisageables, jusqu’à celui d’une prolongation de 6 mois pour le second parent (si le couple prend 36 mois ensemble) mais alors pour un montant plus faible. Au total, la rémunération en équivalent semaine à taux plein doit être à peu près équivalente.

(3) Au Portugal (où n’existe pas de congé paternité), ce qui est classé dans le congé de paternité est le congé parental seulement pour le père (25 jours ouvrés) et le reste correspond aux 3 mois réservés à chaque parent (dont le père) dans le cadre du congé parental complémentaire.

Sources : OCDE (family database) et International Network on Leave Policies and Research (http://www.leavenetwork.org)

4) Les congés parentaux

Les congés parentaux ont été conçus initialement pour prolonger les congés de maternité, mais à la différence de ces derniers, non pas dans un objectif de santé publique mais davantage dans l'objectif de permettre à un parent (initialement la mère de droit ou de fait) de s'occuper de son enfant en bas âge, tout en garantissant un droit à la réintégration dans l'emploi ou dans un emploi équivalent.

Ces congés ont été créés d'abord dans les pays de l'ex-bloc de l'Est[77] à partir de la deuxième moitié des années 1960 (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie) ou au début des années 1970 (RDA), puis dans quelques pays d'Europe de l'Ouest à partir des années 1970, comme en Italie, en Suède et en France dont le congé parental créé en 1977 était alors réservé explicitement aux mères (avant d'être ouvert à égalité aux deux parents en 1984). Dans le cas de la France, l'allocation de salaire unique (et encore auparavant l'allocation de la mère au foyer) a cependant longtemps pu jouer une partie du rôle des congés parentaux en procurant une prestation, qui a pu être très conséquente dans le passé, aux mères restant au foyer et ayant un jeune enfant (jusqu'à 5 ans, avec parfois, selon les époques, des extensions à taux réduit au-delà de cet âge)[78]. Cette prestation n'avait cependant pas la fonction d'un congé parental au sens strict, elle n'en remplissait qu'une fonction facultative, celle de compenser la perte ou l'absence de salaire, pas celle de protéger la personne salariée au regard du retour à l'emploi.

Les législations nationales sur les congés parentaux ont été considérablement modifiées dans l'Union européenne depuis le début des années 1990, sous l'impulsion parfois de la directive 96/34/CE de 1996, exigeant un droit individuel après la naissance ou l'adoption d'un enfant (en supplément des 14 semaines minimum de congé de maternité), d'une durée minimale de 3 mois, passée à 4 mois depuis la révision par la directive 2010/10/UE du 8 mars 2010.

Nous ne reprenons ci-après que les principales caractéristiques distinguant les congés des pays européens, à savoir leur durée et l'éventuelle rémunération. Cependant, il faut garder en tête que les congés peuvent se distinguer par bien d'autres aspects qui ne sont pas mineurs et qui sont justement ceux ayant connu de forts changements depuis les années 1990 dans de nombreux pays européens : règles d'éligibilité, extension de l'âge limite des enfants au-delà des seuls enfants en bas âge, extension des congés parentaux en cas d'adoption, mise en place d'une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement dans le temps et/ou combinaison des congés parentaux avec un travail à temps partiel.

La **durée** des congés parentaux est très variable selon les pays (tableau 4). S'agissant du congé parental proprement dit, c'est-à-dire la possibilité d'interrompre son activité tout en conservant le droit à un retour dans l'emploi, et sans se préoccuper des possibilités de rémunération des interruptions ou réductions d'activité (qui peuvent déborder le congé parental proprement dit ou au contraire être plus courtes, comme avec la PreParE en France), on peut très schématiquement distinguer deux groupes de pays au regard de ce critère. Ceux qui offrent moins de 15 mois et ceux qui offrent un congé continu plus long pouvant aller jusqu'aux trois ans de l'enfant, voire au-delà.

Dans le premier groupe figurent la Belgique, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la Grèce (secteur privé), l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Slovénie et le Royaume-Uni.

[77] Voir par exemple Lefèvre Cécile, « Peut-on parler de politique familiale à l'Est ? Entre politique de l'emploi et politique de lutte contre la pauvreté », *Informations sociales*, 4/2005 (n° 124), p. 6-14.

[78] Catherine Colombet (2016), « Histoire des congés parentaux en France », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°122

Dans le second groupe, celui des pays aux congés parentaux longs, figurent l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grèce (secteur public), la Hongrie, l'Espagne, la République tchèque et la Slovaquie. Y figurent plutôt des pays ayant introduit leur congé parental dans les années 1970 ou 1980 (alors que les pays ayant créé des congés parentaux ensuite ont en général prévu des durées plus courtes)[79].

Il existe en outre dans certains pays des congés supplémentaires sous la forme de congés parentaux de garde d'enfant (*childcare* ou *homecare leaves*), sans garantie de retour à l'emploi et le plus souvent très mal rémunérés, surtout dans les pays où les congés parentaux sont relativement courts (Belgique, Finlande, Islande, Norvège, Portugal, Pologne, Croatie).

Il n'existe pas, au niveau de la législation nationale, de **rémunération** du congé parental en Grèce, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Espagne.

Le congé est **faiblement rémunéré** sous la forme d'une prestation forfaitaire ou sous la forme d'une compensation très faible en pourcentage du salaire dans certains pays comme la France (pour une durée variable allant de 6 mois ou 24 mois pour un parent selon le rang de l'enfant), la Finlande, l'Italie, le Luxembourg (pour un montant forfaitaire élevé cependant) et la Slovaquie (c'était le cas de l'Allemagne jusqu'en 2007). Ce constat n'est pas valable pour la Finlande si l'on prend en compte seulement le congé parental de l'ordre de 7 mois (158 jours de travail) à partager entre les parents et rémunéré à 70 % du salaire, mais il le devient si on intègre la prestation de garde à domicile d'un montant forfaitaire très faible qui est attribuée pour la période ultérieure et qui va jusqu'aux trois ans de l'enfant.

La rémunération prend la forme d'une **compensation proportionnelle** à la perte de salaire égale ou supérieure à 66 % du salaire dans les autres pays[80], éventuellement sous plafond. Lorsque la rémunération est trop faible, une somme forfaitaire peut être versée (par exemple en Allemagne, en Finlande et en Suède).

[79] Avec une garantie de retour à l'emploi jusqu'aux 18 mois de l'enfant, la Suède se situe dans une situation intermédiaire.

[80] En Allemagne, le taux de 67 % a été réduit à 65 % en 2013, sauf pour les revenus compris entre 1 000 et 1 200 €. En Hongrie, le taux de 70 % est plafonné à un niveau très bas

Tableau 4 : Congé parental rémunéré disponible pour les mères (en incluant les éventuelles périodes pour laquelle existe une prestation pour la garde d'enfant à domicile par un parent) - mère avec un enfant - 2016

	Nombre de semaines Rémunérées	Rémunérés 66 % ou + du salaire (2)	Faiblement rémunéré (montant forfaitaire ou < à 66 % du salaire)	Congés non rémunérés	Taux moyen de rémunération (3)	Rémunération en équivalent semaines à 100 % du salaire
Autriche (5)	44	X			80	35,2
Belgique	17,3		X		20,3	3,5
Rép.	82	X			44,7	36,7
Danemark	32	X			54,1	17,3
Finlande	143,5	X (4)	X (4)		20,1	28,6
France	26 (1)		X		14,6	3,8 *(13,6)* (1)
Allemagne	44 (6)	X			65	28,6
Grèce	0			X	0	0
Hongrie	136	X			40	54,3
Islande	13	X			63,8	8,3
Irlande	0			X	0	0
Italie	26		X		30	7,8
Luxembourg	26		X		38,8	10,1
Pays-Bas	0			X	0	0
Norvège	78	X			41,8	32,6
Pologne (7)	26	X			60	15,6
Portugal	24,2	X			57,6	14
Slovaquie	130		X		23,4	30,4
Slovénie	37,1	X			90	33,4
Espagne	0			X	0	0
Suède	51,4	X			61,1	31,4
Royaume-	0			X	0	0
Croatie	26	X			34,2	8,9
Roumanie	43	X			85	36,6

(1) 6 mois au 1er enfant. Jusqu'aux 2 ans de l'enfant pour des enfants de rangs supérieurs, soit, pour une mère ayant bénéficié de 10 semaines de congés postnataux indemnisés au titre de la maternité, 94 semaines rémunérées en plus au titre de la PreParE (ce qui correspond à 13,6 semaines de rémunération en équivalent semaines à 100 % du salaire correspond dans le cas de l'enfant de rang 2 ou plus).
(2) Nombre de semaines du congé maternité qui sont rémunérées au moins à 66 % du salaire (sous plafond, si un plafond existe). Ce niveau est l'indicateur utilisé par la Commission européenne dans le suivi de lignes directrices pour l'emploi par les Etats membres, niveau en deçà duquel le congé n'est pas considéré comme bien ou suffisamment rémunéré (European Commission, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2010 compendium*, Table 18.M3 :)
(3) Part des salaires (pour une personne gagnant le salaire moyen) sur la durée totale du droit à congé.
(4) sur une partie du congé rémunéré seulement. Le calcul du taux moyen de rémunération par l'OCDE prend en compte non seulement le congé parental de l'ordre de 7 mois (158 jours de travail) à partager entre les parents et rémunéré à 70 % du salaire, mais également une prestation de garde à domicile versée ensuite jusqu'aux trois ans de l'enfant d'un montant forfaitaire très faible.
(5) Ce cas de figure (OCDE) correspond à un cas de figure possible. Celui d'une interruption de 44 semaines du congé parental rémunérée à 80 %, mais d'autres cas de figure sont possibles en Autriche (jusqu'à 52 semaines au niveau du salaire moyen à 80 %) et jusqu'à 30 mois de prestation mais pour un montant forfaitaire faible.
(6) l'hypothèse faite ici est d'un congé limité au premier anniversaire de l'enfant. Depuis 2015, il est possible d'étendre la prestation pour une période de 24 mois avec un montant diminué de moitié.
(7) l'hypothèse faite ici est celle d'un congé maternité ayant été rémunéré à 80 % et ouvrant droit à 26 semaines de congé parental rémunéré à 80 % également. Il existe la possibilité d'un choix d'une rémunération du congé maternité à 100 %, mais n'ouvrant droit qu'à 6 semaines de congé parental rémunéré à 100 % également
Sources : International Network on Leave Policies and Research (http://www.leavenetwork.org) et OCDE (family database)

5) De fortes différences, mais des orientations communes : recherche d'une plus forte implication des pères et diverses améliorations pour accroître les éléments de flexibilité

Au-delà des différences nombreuses des systèmes de congés familiaux existant dans l'Union européenne, on peut constater plusieurs évolutions convergentes de ces systèmes lors des deux dernières décennies, sous l'impulsion des évolutions des sociétés européennes et des directives européennes de 1996 et 2010 : la recherche d'une plus forte implication des pères ; des réformes ayant abouti, sauf exceptions, plutôt à des améliorations des dispositifs existant, avec en particulier l'accroissement de diverses formes de flexibilité pour favoriser la prise des congés parentaux.

La recherche d'une plus forte implication des pères s'est traduite par la création puis l'extension à partir des années 1990 des congés de paternité, congés spécifiques réservés aux seuls pères (création du congé de paternité en 2002 en France). Elle s'est aussi traduite par la mise en place, au sein des systèmes de congés parentaux, initialement et traditionnellement utilisés quasi exclusivement par les mères, d'incitations pour que les pères y recourent davantage, sous la forme notamment de « quotas » ou périodes réservées à chaque parent au sein de dispositifs de congés parentaux rémunérés.

Les congés parentaux étaient initialement conçus sous la forme d'un congé continu à temps plein (interruption totale d'activité) venant à la suite du congé de maternité pour s'occuper d'un enfant en bas âge. Ces congés ont été flexibilisés de différentes manières : en s'ouvrant aux situations d'adoption et au-delà des seuls enfants en bas âge ; en permettant diverses formes de fractionnement ou de souplesse, les congés étant comptabilisés en journées ou demies journées dans certains pays ; en permettant de combiner les congés avec une activité à temps partiel (dès 1985 en France et de façon renforcée à partir de 1994, avec une possibilité d'APE versée en cas de temps partiel), voire en favorisant financièrement le congé à temps partiel (avec, par exemple, la réforme de la PAJE en 2004 en France) ; en introduisant des possibilités voire des incitations pour une prise conjointe d'une partie des congés par les deux parents, ou au contraire, en favorisant des prises successives (ou en empêchant qu'une partie prise par le second parent ne le soit simultanément avec celle prise par le premier parent).

B) LES ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ALLEMANDES, BELGES ET SUEDOISES[81]

1) L'intérêt de resituer les expériences étrangères dans leur contexte

La limite de l'approche précédente portant sur un grand nombre de pays et consistant à comparer les caractéristiques des congés est d'être trop décontextualisée : elle ne propose qu'une photographie récente de la situation sans pouvoir s'attarder sur les dynamiques à l'œuvre ayant conduit à ces systèmes ; elle ne tient pas compte des éléments de contexte dans lesquels s'insèrent les systèmes de congés familiaux, en particulier des dispositifs d'accueil des jeunes enfants, des normes d'éducation et des modes de participation des mères au marché du travail.

Les modes d'accueil sont les seuls dispositifs formels qui peuvent constituer une alternative à la garde par un parent dans le cadre d'un congé (et/ou d'une réduction/interruption d'activité)[82]. Leur existence est donc une condition nécessaire pour éviter que les congés ne soient, pour un grand nombre, une contrainte, éventuellement intériorisée, et n'entérinent et n'accroissent les inégalités

[81] Les trois pays étudiés font l'objet chacun d'une analyse séparée dans les annexes 2 à 4 de ce rapport.

[82] Si l'on met de côté l'alternative constituée par les formes de garde informelles, la « famille » plus élargie (les grands-mères…) ou l'emploi informel de femmes étrangères sans papiers, une configuration qui caractérise des pays du sud de l'Europe comme l'Italie et l'Espagne.

entre pères et mères, ou entre parents de catégories sociales ayant accès de façon inégale aux dispositifs d'accueil existants. Prendre en compte les éléments de contexte permet de montrer comment les congés se sont construits au cours de l'histoire dans une certaine cohérence sociétale, et continuent de se construire avec l'émergence de nouvelles aspirations ou de nouvelles contradictions conduisant à une demande de réformes.

A cet égard, les expériences des réformes allemandes, belges et suédoises qui font chacune l'objet d'analyses séparées présentées en annexe de ce rapport, sont susceptibles, dès lors que leurs systèmes de congé est contextualisé, d'apporter des enseignements complémentaires, mais plus concrets et resitués dans leur contexte national, aux enseignements qui peuvent être tirés de la littérature économique et des travaux empiriques sur les effets des congés sur un certain nombre de pratiques ou de comportements (cf. I)

2) Les éléments de contexte dans lesquels s'insèrent les prestations versées à l'occasion des congés parentaux

Les prestations versées à l'occasion des congés parentaux dans différents pays peuvent difficilement être comparées sans être replacées avec les éléments de contexte national avec lesquelles elles forment système, et avec lesquelles elles présentent une certaine cohérence d'ensemble. Les principaux éléments à prendre en compte sont :

- les **autres dispositifs de retrait ou de réduction d'activité** des jeunes parents auprès desquels les congés parentaux s'insèrent, en particulier les éventuels **congés de maternité et de paternité** qui les précèdent (2.1)
- les dispositions du droit du travail qui offrent une garantie de retour à l'emploi ou un emploi équivalent en cas d'interruption d'activité (2.2)
- les **modes d'accueil des enfants** externes à la famille qui, s'ils existent, peuvent permettre une alternative à la prise d'un congé parental ou une solution pour les parents à l'issue de ce congé (2.3)
- les **normes d'éducation et les valeurs quant au rôle des parents au regard de la prise en charge des jeunes enfants** (2.4)
- la **participation au marché du travail en particulier des mères de jeunes enfants** (2.5)

a) Les congés de maternité et de paternité précédant le congé parental

La Belgique et l'Allemagne, comme la France, disposent d'un congé de maternité bien rémunéré de près de 4 mois. En Suède, le droit à congé de la femme enceinte puis de la jeune mère est partie intégrante du congé parental.

La Belgique et la Suède disposent, comme la France, d'un dispositif national de congé paternité. En Suède, cependant, s'y substitue le plus souvent le congé parental, mieux rémunéré dans le cadre de l'assurance sociale. En Allemagne, en l'absence d'un dispositif légal de congé de paternité, les pères peuvent recourir uniquement au congé parental et celui-ci est l'unique instrument par lequel les pouvoirs publics peuvent agir pour accroître l'implication des pères.

*** Belgique**

Le congé maternité rémunéré pour les salariées est de 15 semaines, dont 1 à 6 semaines avant la naissance. 10 semaines sont obligatoires, en principe la semaine avant la date prévue d'accouchement et les 9 semaines suivant l'accouchement. Le congé postnatal est d'une durée d'au moins 9 semaines et, en fonction de la durée du congé prénatal, peut aller jusqu'à 14 semaines (3 mois et demi). Pour les travailleuses indépendantes, le congé est de 12 semaines (dont 3 semaines obligatoires). Les femmes au chômage ont les mêmes droits que les salariées. Le dispositif est géré par l'assurance maladie fédérale et financé par des cotisations employeurs et employés et par l'impôt général. Dans le secteur privé, le congé est indemnisé à 82% pour les 30 premiers jours puis à 75% dans la limite d'un plafond de 135 € par jour.

Le congé paternité est de 10 jours, dont 3 obligatoires (pour les salariés uniquement). Le salaire est maintenu pour les 3 jours obligatoires (financé par l'employeur). Le reste du congé est rémunéré en pourcentage du salaire antérieur sous forme d'une indemnité journalière de l'assurance maladie, plafonnée.

*** Allemagne**

Le congé maternité est de 14 semaines obligatoires dont 8 post-natales (y compris pour les travailleuses indépendantes si elles ont une assurance maladie). Il est rémunéré à 100 % du salaire antérieur, dans la limite de 13 euros par jour par l'assurance maladie, et complété par l'employeur.

Il n'existe **pas de dispositif légal de congé de paternité**, hormis dans le cadre de dispositions conventionnelles, et c'est le congé parental qui constitue l'unique instrument dédié à l'interruption ou la réduction d'activité des pères après la naissance.

*** Suède**

Il n'existe **pas de dispositif de congé maternité au sens strict et pas d'indemnisation propre à la maternité**, sauf en cas de danger pour la mère et l'enfant. Pour les mères assurées (incluant les travailleuses indépendantes assurées volontairement), elles sont couvertes par l'assurance sociale prévue pour indemniser le congé parental (voir plus loin). Depuis sa création en 1974, le congé parental joue dans les faits le rôle de congé de maternité.

Dans le cadre du congé parental, une **durée de deux semaines de congé est obligatoire pour la mère**, avant ou après la naissance.

Le **congé de paternité est de 10 jours** rémunéré en pourcentage du salaire antérieur (sous plafond) et pouvant être pris en même temps que la mère. Il est rémunéré à hauteur d'environ 80 % du salaire brut, mais comme le plafond est plus bas que celui du congé parental, les pères, au-delà d'un certain niveau de salaire, sont incités à recourir au congé parental plutôt qu'au congé de paternité.

b) Les dispositions du droit du travail offrant une garantie de retour à l'emploi en cas d'interruption d'activité

Dans les trois pays, il existe comme en France, un droit individuel à une interruption d'activité avec une garantie de retour à l'emploi ou un emploi équivalent, mais avec des durées assez différentes, plus ou moins « indexées » ou proches de la durée des prestations associées aux congés.

En **Belgique,** le droit à congé complet de **4 mois**, droit individuel du salarié, doit être pris avant les 12 ans de l'enfant. En **Suède,** le droit à congé avec garantie d'emploi existe **jusqu'aux 18 mois de l'enfant** (indépendant du recours à l'indemnisation). En **Allemagne,** le congé est de **3 ans**, de droit durant les deux premières années en cas d'interruption d'activité (un accord est requis pour un congé à temps partiel dans les entreprises). La troisième année du congé parental nécessite l'accord de l'employeur et peut être prise jusqu'aux 8 ans de l'enfant (et donc au-delà des 3 ans si elle n'a pas été prise entre 2 et 3 ans). Il s'agit d'un droit individuel du salarié, non transférable.

c) *Les modes d'accueil des enfants (externes à la famille)*

La question des modes d'accueil, comme alternative ou complément des congés parentaux, se pose essentiellement avant l'âge de 3 ans pour ces pays.

En effet, comme en France, entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire (6 ans en général, 7 ans pour la Suède), la quasi-totalité des enfants de ces pays fréquentent déjà une structure formelle d'accueil ou d'enseignement, soit, selon l'enquête d'Eurostat EU-SILC, environ 99 % en Belgique, 96 % en Suède, 94 % en France et 90 % en Allemagne (moyenne des enquêtes EU-SILC 2011-2016)[83].

Selon cette même enquête, la part des enfants de moins 3 ans fréquentant des structures formelles d'accueil ou d'enseignement est de 55 % en Suède, 46 % en Belgique, 42 % en France et 27 % en Allemagne (moyenne des enquêtes 2011-2016), avec une hausse sensible sur la période 2011-2016 s'agissant de l'Allemagne[84]. La part des enfants de moins de 3 ans pris en charge plus de 30 heures par semaine est plus faible, de l'ordre de 30 % en Suède, en Belgique et en France, et de l'ordre de 20% en Allemagne.

Ces données utilisées pour la comparaison peuvent différer des données nationales en raison de sources et de méthodes différentes. De plus, les chiffres sont des moyennes sur l'ensemble des enfants de 0 à 3 ans et recouvrent des taux de couverture très différents selon l'âge de l'enfant.

Les situations nationales sur l'importance des modes d'accueil formels hors de la famille ont été historiquement construites, et les différences entre pays renvoient pour partie à des différences de représentations sur le rôle et la place des parents dans la prise en charge des activités d'éducation et de soins aux enfants (voir plus loin sur les normes éducatives).

La Suède illustre combien le chiffre moyen du taux de couverture des 0-3 ans n'a pas forcément grand sens. Du fait des normes sociales et de l'existence du congé parental bien rémunéré (voir plus loin), quasiment aucun enfant de moins d'un an n'est pris en charge par une structure publique. Comme le souligne Sara Brachet[85], « *les pratiques parentales sont régies par des normes sociales contraignantes et par des règles institutionnelles qui, en pratique, limitent les possibilités d'usage tout en créant une forte homogénéité des comportements et un usage fortement sexué : l'immense majorité des enfants de moins d'un an sont gardés à la maison par un parent en congé parental (principalement la mère) car aucune structure d'accueil n'accepte de recevoir des nourrissons de moins d'un an* ». Dans la mesure où les enfants de moins de 3 ans sont 55 % à fréquenter un mode formel (moyenne enquêtes EU-SILC 2011-16) et que ceux-ci ne prennent pas en charge les enfants de moins d'un an, on peut dès lors en inférer que la part des enfants de 1 à 3 ans fréquentant un mode formel est bien plus élevée, de l'ordre de 83 % en moyenne. A partir de 12 mois, il existe en effet, depuis le début des années 1990, un droit opposable à un mode d'accueil. Compte tenu du fait que le congé parental rémunéré est passé à 16 mois en 2002 et que la garantie d'emploi s'étend jusqu'aux 18 mois de l'enfant, tous les enfants ne rejoignent pas un mode collectif dès leur 1er anniversaire, et l'âge moyen du premier accueil

[83] Voir « *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le développement des structures d'accueil des jeunes enfants en vue d'accroître la participation des femmes au marché du travail, de promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents qui travaillent et de favoriser une croissance durable et inclusive en Europe (les «objectifs de Barcelone»)* », Commission européenne, 8 mai 2018, COM(2018) 273 final.

[84] Compte tenu des évolutions parfois un peu erratiques d'une année sur l'autre, probablement liées à la taille du nombre d'observations dans l'échantillon, la moyenne arithmétique des résultats des 6 enquêtes annuelles est préférée dans cette comparaison.

[85] Sara Brachet, « Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède », *Sociétés contemporaines* 2007/1 (n° 65), p. 175-197.

effectif en mode collectif tend à s'élever au-delà de 12 mois. A partir de 18 mois, quasiment la totalité des enfants sont pris en charge et ceux pris en charge entre 12 et 18 mois peut dès lors être estimée à environ la moitié. Cette configuration d'un congé suivi d'un accès effectif à une place d'accueil présente une forte cohérence et garantit une prise en charge de tous les enfants. Ce résultat est cependant obtenu au prix de deux inconvénients : une forte limitation des choix pour les couples entre garde parentale et accueil collectif, la seule réelle marge de manœuvre se situant entre les 12 et les 18 mois de l'enfant ; une interruption d'activité de fait très contrainte pour la plupart des mères durant environ une année, soit une durée bien supérieure à l'interruption qui résulterait d'un congé maternité de 4 mois, ce qui peut avoir des conséquences sur l'évolution professionnelle et participe au formatage de l'emploi des femmes en Suède avec une polarisation très forte sur certains secteurs (santé, social, éducation…) où les pénalisations sur les interruptions de carrière sont moindres.

En Belgique, si la part moyenne des enfants de moins de 3 ans pris en charge par un mode d'accueil formel est de l'ordre de 46 % (moyenne des enquêtes EU-SILC 2011-2016), une grande partie des enfants entre 2 et 3 ans est prise en charge par un mode d'accueil formel, crèche, assistante maternelle ou école : cette dernière accueille à elle seule déjà plus de la moitié des enfants de 2 ans (environ 10 % en France), ce qui s'explique par un droit à une place à partir de 2 ans et demi. Une grande partie de l'autre moitié a accès à un autre mode d'accueil formel (assistante maternelle, crèche). Compte tenu d'un congé parental relativement court (4 mois à temps plein, et jusqu'à 20 mois pour un temps partiel très court, ce qui est le cas le plus fréquent), la question de la prise en charge d'une grande partie des enfants entre la fin du congé de maternité (aux 3,5 mois de l'enfant) et les deux ans se pose : un tiers environ de ces derniers bénéficieraient d'un mode d'accueil. Pour combler ce « trou » important entre la fin du congé de maternité et du congé parental et les 2 ans, voire 2 ans et demi de l'enfant, âge du droit opposable pour l'entrée à l'école maternelle, il est probable que les parents, et surtout les mères, recourent au travail à temps partiel ou à d'autres dispositifs (dispositif de crédit temps ? gardes informelles et solidarités familiales ?), ou encore à des interruptions hors congé et sans garantie de retour à l'emploi.

En **Allemagne**, le système de mode d'accueil, initialement très peu développé dans l'Ouest du pays, et souvent sur le modèle d'un accueil le matin uniquement, s'est fortement développé depuis le début des années 2000 en raison d'une politique très volontariste[86]. Le principe d'un droit opposable à un mode d'accueil pour les enfants de 2 ans a été posé en 2004, avec une effectivité fixée à 2010 et abaissé pour les enfants d'un an en 2008 avec une effectivité fixée à 2013. La part des enfants de moins de trois ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée est passée de 6,3 % en 1994 à 32,9 en 2016 en Allemagne et de 2,2 % à 28,8 % dans les Länder de l'Ouest[87]. Après ces réformes, la norme reste en Allemagne la garde par la mère durant la 1ère année de l'enfant, ce qui implique qu'on peut estimer qu'environ la moitié des enfants de 1 à 3 ans fréquentent un accueil formel (collectif ou de type assistante maternelle). Avec les réformes du congé parental intervenues à partir de 2007, la mise en place d'un droit opposable et l'accroissement de l'offre d'accueil offrent une solution très cohérente dans l'objectif d'un relais à la fin du congé, même si l'effectivité du droit opposable n'est pas encore atteinte dans un système de fait en transition.

[86] Collombet C., Maigne G., Palier B.,(2017) « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », La Note d'Analyse, n°56, mai, France Stratégie.

[87] Fagnani J. (2018), « Allemagne. Les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°162, juin 2018

On peut très schématiquement décrire les modes d'accueil en fonction de l'âge de l'enfant ainsi:

- En **Suède**, jusqu'au 1er anniversaire, tous les enfants sont pris en charge par les parents, la mère essentiellement. Entre un an et 18 mois, on peut estimer que la moitié environ des enfants est prise en charge dans un mode d'accueil formel, et, à partir de 18 mois, la quasi-totalité des enfants, selon un parcours très normé, laissant peu de marges à d'autres pratiques.
- En **Belgique**, durant les trois premiers mois environ, les enfants sont pris en charge par la mère dans le cadre de son congé de maternité et éventuellement ensuite pour une courte durée par les parents dans le cadre du congé parental. Ensuite et jusqu'aux 3 ans, on peut grossièrement estimer que près de la moitié sont pris en charge dans un mode de garde formel : un tiers entre 3 mois et 2 ans, et 9 sur 10 entre 2 et 3 ans.
- En **Allemagne**, jusqu'au 1er anniversaire, tous les enfants sont pris en charge par la mère pour l'essentiel. Entre 1 et 3 ans, on peut grossièrement estimer qu'un tiers le sont à travers un mode d'accueil formel (entre 1 et 2 ans, plus d'un tiers des enfants ont au moins un parent en congé et bénéficiaire de la prestation *ElterngeldPlus*, versée sur une durée longue).
- En **France**, selon l'enquête d'Eurostat EU-SILC, entre 4 et 5 enfants de moins de 3 ans sur 10 fréquentent une structure formelle d'accueil ou d'enseignement[88]. Selon l'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de 2013, environ 6 sur 10, dont un tiers à titre principal, recourent à un mode de garde formel et payant (EAJE, assistante maternelle, garde à domicile) ou à l'école maternelle. Au vu de cette source, le recours à un mode d'accueil évolue en fonction de l'âge de l'enfant de la façon très schématique suivante : durant les trois premiers mois environ, les enfants sont pris en charge par la mère dans le cadre de son congé de maternité ; entre 3 mois et 1 an, ils sont près de 40 % à recourir à un mode de garde formel (à titre principal ou non), puis environ 60 % entre 1 et 2 ans et 75% entre 2 et 3 ans (60 % environ hors école maternelle).

Du point de vue des inégalités sociales dans l'utilisation des services d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, l'enquête EU-SILC met en évidence que les inégalités d'accès sont faibles dans les trois pays étudiés, en particulier en Suède, ce qui distingue ces trois pays de la France, caractérisée par des recours aux modes d'accueil beaucoup plus inégalitaires en fonction du statut social des parents[89].

Selon les données rassemblées par l'OCDE (graphique ci-après), les dépenses publiques pour les structures formelles d'accueil ou d'enseignement pré-primaire sont les plus élevées en Suède (1,55 % du PIB – moyenne 2009-2013). Ce pays est suivi de la France (1,21 % du PIB, avec une majorité de dépenses correspondant à l'école maternelle pour les 2-6 ans), de la Belgique (0,70 %) et de l'Allemagne (0,49 %). Lorsqu'on tient compte des différences démographiques, les différences diminuent mais le constat est le même : les dépenses publiques par enfant de moins de 6 ans représentent 21,9 % du PIB par habitant en Suède (moyenne 2009-2013), 16,3 % en France, 10,1 % en Belgique et 9,7% en Allemagne. Dans ce dernier pays l'effort s'est cependant très fortement accru sur la période récente, en particulier pour les enfants de moins de 3 ans[90]. L'effort, mesuré en pourcentage du PIB, s'est également fortement accru en Suède et en Belgique entre le début des années 2000 et le début des années 2010, ce qui contraste avec la France (où

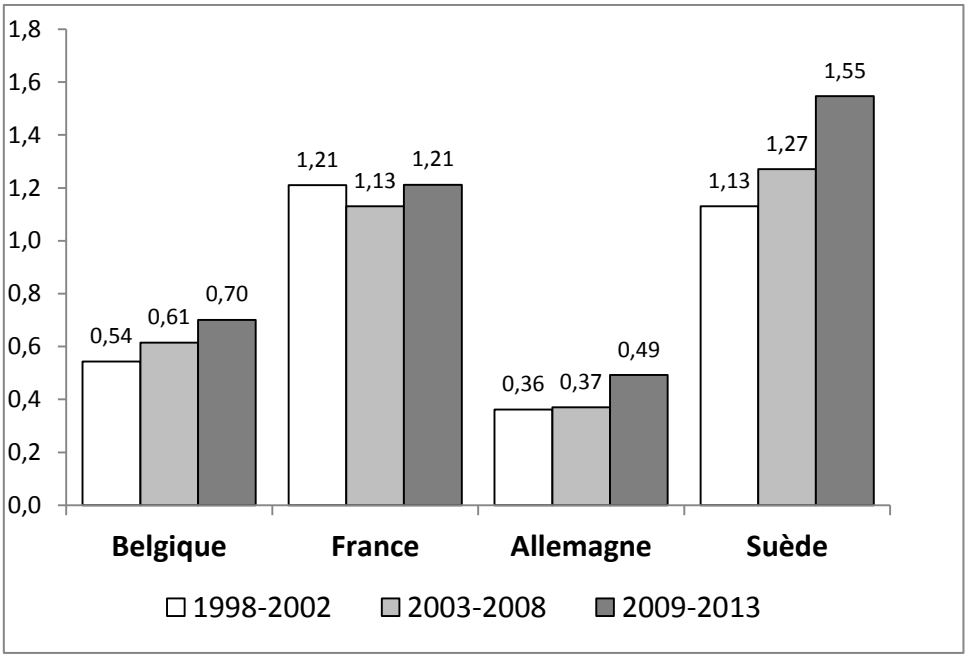
[88] Nous en restons à un ordre de grandeur approximatif compte tenu de données un peu erratiques selon les années. La moyenne 2011-2016 est de 42 %, avec un maximum en 2016 (48,9 %).

[89] Travaux de Van Lancker (2013), cité in Collombet C. (2018), « Les inégalités sociales d'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants. Une comparaison européenne », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°127, p.71.

[90] Collombet C., Maigne G., Palier B., *op. cit*.

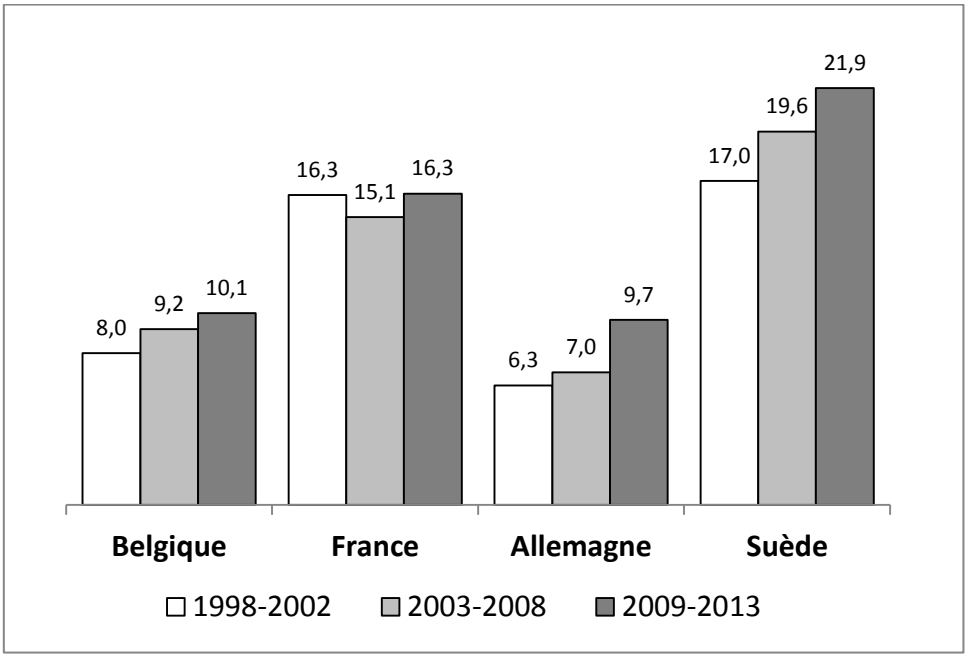
l'effort global a peu évolué, compte tenu de la réduction des moyens consacrés à l'école maternelle, avec notamment une forte baisse de la scolarisation avant 3 ans à partir de 2000).

Dépenses publiques pour les structures formelles d'accueil ou d'enseignement pré-primaire (jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, 6 ou 7 ans) – en % du PIB



Source : calculs HCFEA à partir de Eurostat et OCDE (Family database)

Dépenses publiques pour les structures formelles d'accueil ou d'enseignement pré-primaire par enfant de moins de 6 ans – en % du PIB par habitant



Source : calculs HCFEA à partir de Eurostat et OCDE (Family database)

d) Normes éducatives et cultures de parentalité[91]

Entre les pays, et au sein parfois d'un même pays, il existe différentes manières de concevoir le rôle des parents dans l'éducation et les soins aux enfants. Ces « cultures de parentalité » (*parenting cultures* ou *styles of parenting*) sont nourries par les représentations normatives de la famille et des rôles des mères et des pères et elles imprègnent les pratiques et les référentiels politiques. Ces cultures, qui évoluent au fil du temps, peuvent expliquer les différences de configurations nationales au regard des congés dédiés aux parents, des modes d'accueil et de la place des femmes sur le marché du travail. En **Allemagne**, le référentiel a fortement évolué, passant d'une culture de la mère au foyer à temps plein s'appuyant sur une représentation sexuée des rôles masculins et féminins et sur une défiance vis-à-vis de la séparation durant la journée entre la mère et son jeune enfant, à un référentiel de responsabilité partagée, entre l'Etat et les parents d'une part, entre les deux parents d'autre part, en soutien à l'emploi des mères. La situation **suédoise** s'est, elle, construite sur un référentiel « égalitaire » entre femmes et hommes (exigeant autonomie économique, participation des femmes au marché du travail et partage des activités parentales et domestiques) en cohérence avec des normes éducatives privilégiant une socialisation des jeunes enfants dans des structures collectives accessibles et de bonne qualité, et avec un droit du travail s'adaptant aux besoins des parents et de leurs enfants. Les choix effectués tendent à mettre en cohérence les normes éducatives et les normes au regard du travail des mères de jeunes enfants. Les représentations, aspirations et pratiques en matière de participation au marché du travail des mères de jeunes enfants sont à cet égard très structurantes sur la configuration des dispositifs de congés et les modes d'accueil.

e) Situation des mères de jeunes enfants sur le marché du travail

Le fait d'avoir un enfant, *a fortiori* un jeune enfant, a un impact sur l'activité professionnelle des mères et très peu sur l'activité professionnelle des pères. L'impact pour les mères perdure bien au-delà de la période d'éducation des enfants, et se reflète sur les indicateurs privilégiés au niveau de l'UE pour mesurer les inégalités salariales, l'écart de taux de salaire horaire entre femmes et hommes (« gender (wage) pay gap ») ou entre mère avec et sans enfant (« parenthood (family) pay gap »).

Un premier impact de la maternité peut être examiné à partir de la part des personnes en emploi, le taux d'emploi (tableau 5 sur des données Eurostat 2017). Alors que les taux d'emploi des femmes et des hommes de 20 à 49 ans sans enfant sont finalement assez proches dans les quatre pays considérés, comme de la moyenne de l'ensemble des pays de l'UE, les taux d'emploi sont très différents en présence d'enfants, et encore plus en présence d'un enfant en bas âge. Lorsqu'ils ont au moins un enfant de moins de 6 ans, les hommes ont un taux d'emploi très élevé et assez comparable dans les trois pays considérés ainsi qu'en France, de l'ordre de 90 %. Pour les femmes, ce taux est beaucoup plus faible en Allemagne (62,7 %), en France (64,2 %), en Belgique (67,7 %). Il est beaucoup plus élevé par contre en Suède (81,6 %), ce qui peut refléter, pour partie, le fait que les parents sont nombreux à bénéficier de l'assurance parentale et du congé parental et ne voient pas, dans ce cas, leur contrat de travail suspendu et sont comptabilisés dans l'emploi. L'écart de taux d'emploi est, en conséquence, très important entre pères et mères de jeunes enfants de moins de 6 ans en France (+ 22 points), en Belgique (+ 24 points environ), en Allemagne (+ 29 points environ) et + 12 points environ en Suède, avec la réserve mentionnée précédemment.

[91] Cette partie s'appuie sur la contribution de Marie-Thérèse Letablier figurant en annexe 5 de ce rapport.

Si, en Allemagne, les trajectoires professionnelles des mères de jeunes enfants se distinguent encore par rapport aux autres pays, les évolutions connues par ce pays ont été marquées par une forte réduction de l'écart avec les autres pays. Le taux d'emploi des mères d'un enfant de moins de 6 ans s'est très fortement accru en Allemagne durant la dernière décennie (+7,4 points entre 2009 et 2017). Cette évolution ne s'explique pas par la seule croissance économique et les créations d'emplois puisque ce taux d'emploi a beaucoup plus augmenté que celui des autres femmes. Les réformes intervenues en matière de dispositifs d'accueil et de congés ont bien eu des effets de modifications des comportements. Le taux d'emploi des mères de jeunes enfants en Allemagne se rapproche désormais de ceux existant en France et en Belgique, deux pays où le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 6 ans a, comme pour toutes les autres catégories de mères, légèrement diminué depuis 2009 (en Suède ce taux d'emploi des mères de jeunes enfant a augmenté de près de 4 points, davantage que pour les autres catégories).

L'ajustement pour les mères, en présence d'un enfant en bas âge, peut s'opérer par une interruption d'activité, mais il s'opère aussi par un recours accru au temps partiel, alors que ce n'est pas le cas pour les pères. Ce recours au temps partiel est très important en Allemagne où il concerne 65 % des femmes en emploi avec au moins un enfant de moins de 6 ans, bien davantage qu'en Belgique (46,4 %), en Suède (40,5 %) et en France (34,6 %). La forte augmentation du taux d'emploi des mères de jeunes enfants en Allemagne (de +7,4 points entre 2009 et 2017) ne s'explique cependant pas par un recours accru au temps partiel durant cette période, puisque la part de l'emploi à temps partiel pour ces mères a décru de façon substantielle dans ce pays (de 4 points environ entre 2009 et 2017) alors que cette part a peu évolué dans les trois autres pays.

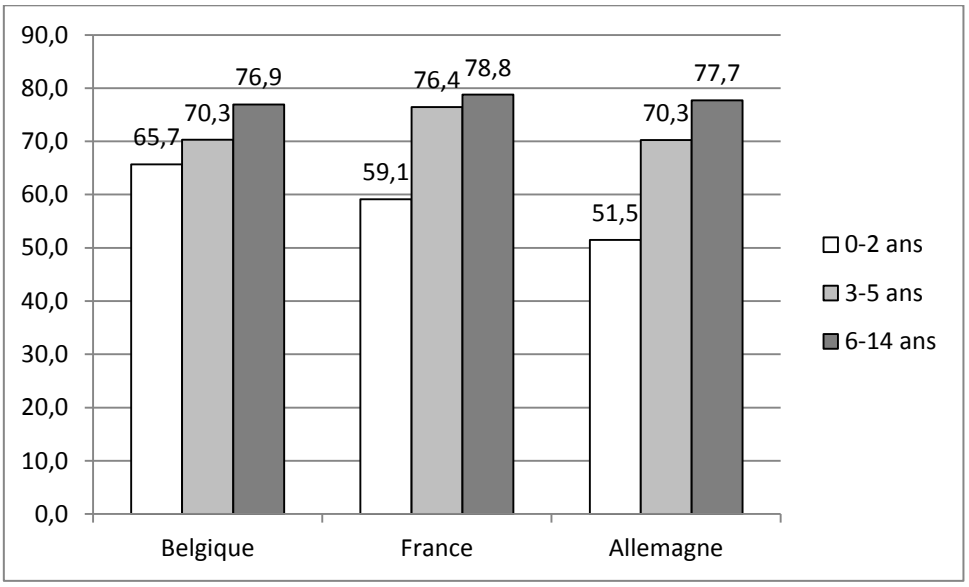
Tableau 5 : Taux d'emploi et part de l'emploi à temps partiels - Femmes et hommes de 20 à 49 ans

2017	UE 28	UE 15	Belgique	Allemagne	France	Suède
Avec et sans enfants						
Femmes						
Taux d'emploi femmes (en %)	73,0	72,7	**73,6**	**78,9**	**73,2**	**81,3**
Evolution 2009-2017 (en points)	1,8	1,5	-1,3	3,9	-1,2	2,8
Part de l'emploi à temps partiel (%)	29,6	35,5	37,7	43,9	29,1	31,6
Hommes						
Taux d'emploi hommes (en %)	84,2	83,3	**82,2**	**86,7**	**82,6**	**85,3**
Evolution 2009-2017 (en points)	0,8	-0,3	-3,1	1,5	-2,2	1,2
Part de l'emploi à temps partiel (%)	7,7	9,0	7,5	8,9	7,6	12,0
Sans enfant						
Femmes						
Taux d'emploi femmes (en %)	77,2	76,6	74,1	84,8	74,0	76,2
Evolution 2009-2017 (en points)	0,2	-0,7	-3,9	2,5	-2,4	1,7
Part de l'emploi à temps partiel (%)	20,6	24,0	25,8	24,7	21,1	28,5
Hommes						
Taux d'emploi hommes (en %)	79,5	78,8	75,1	83,5	77,1	78,9
Evolution 2009-2017 (en points)	0,6	-0,5	-5	1,9	-1,8	1,7
Part de l'emploi à temps partiel (%)	9,8	11,2	9,0	11,0	9,8	15,2
Avec au moins un enfant de moins de 6 ans						
Femmes						
Taux d'emploi femmes (en %)	63,4	64,6	**67,7**	**62,7**	**64,2**	**81,6**
Evolution 2009-2017 (en points)	4,3	4,2	-1,5	7,4	-1,1	3,7
Part de l'emploi à temps partiel (%)	39,3	46,1	46,4	65,0	34,6	40,5
Hommes						
Taux d'emploi hommes (en %)	90,5	90,0	**89,5**	**91,3**	**88,0**	**93,9**
Evolution 2009-2017 (en points)	1,7	1,2	-0,2	2,1	-1,8	1,9
Part de l'emploi à temps partiel (%)	5,7	6,6	6,0	6,4	6,3	10,3

Source : calculs HCFEA à partir de données Eurostat sur l'enquête force de travail (extraction 22/10/2018)

Des différences de taux d'emploi existent entre les pays selon que l'enfant a plus ou moins de 3 ans. Pour les enfants de moins de trois ans, le taux d'emploi des mères (15-64 ans) est bien supérieur en Belgique (65,7 % en 2014) par rapport à l'Allemagne (51,5 % en 2013), la France se situant en position intermédiaire (59,1 % en 2014).

Taux d'emploi des femmes (15-64 ans) en fonction de l'âge du plus jeune enfant – 2014 (2013 pour l'Allemagne)

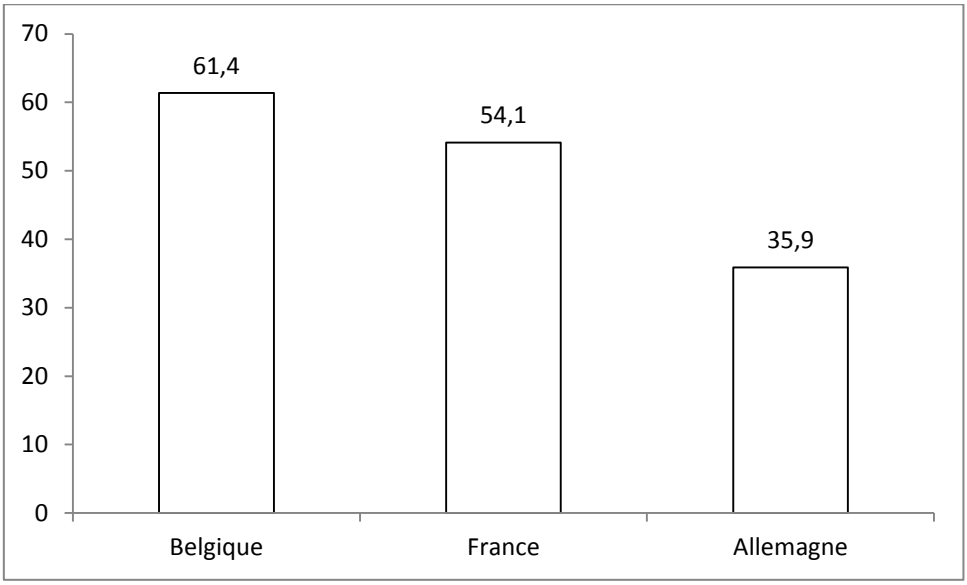


Source : calculs HCFEA à partir de OCDE (Family database) (données sur la Suède non disponibles)

Cependant, l'indicateur de taux d'emploi comprend des personnes se déclarant en emploi dans les enquêtes mais ne travaillant pas durant la semaine de référence et donnant comme motif le fait d'être en congé de maternité ou parental. Les données diffusées par l'OCDE permettent de « corriger » le taux d'emploi des mères (25-54 ans) avec un enfant de moins de 3 ans en excluant celles en congé de maternité ou parental (graphique). Les différences sont encore plus fortes : à peine plus d'un tiers des mères allemandes avec un enfant de moins de 3 ans est effectivement en emploi contre un peu plus de 5 mères françaises et 6 mères belges sur 10 (moyenne 2006-2014[92]).

[92] Nous préférons utiliser la moyenne du fait d'évolutions un peu erratiques d'une année sur l'autre, sachant par ailleurs que ces taux d'emploi sont relativement stables sur la période retenue.

Taux d'emploi « corrigé » des femmes (25-54 ans) avec au moins un enfant de moins de 3 ans - correction par exclusion des mères absentes au travail pour raison de congé maternité ou parental – moyenne 2006-2014



Source : calculs HCFEA à partir de OCDE (Family database) – données non disponibles pour la Suède

3) Contexte culturel, social et politique de création des dispositifs actuels de congé : des cheminements très différents

En **Suède**, la question de l'égalité des sexes domine les débats politiques dès les années 1960. La préoccupation d'égalité et de bien-être de l'enfant est au cœur de la mise en place du congé parental, avec l'idée que l'entrée des femmes sur le marché du travail doit s'accompagner d'une participation accrue des pères dans les tâches familiales. La Suède est ainsi le premier des pays d'Europe de l'Ouest à mettre en place dans cet objectif, en 1974, un congé parental indemnisé ouvert aux deux parents, et à le promouvoir activement auprès des pères. Des quotas pour le père seront ensuite introduits, d'un mois à partir de 1995, puis de 2 mois en 2002 et de 3 mois en 2016, dans l'objectif de favoriser une plus grande participation des pères.

En **Allemagne**, un tournant radical est intervenu sur la question des congés avec la réforme de 2007 qui s'inscrit elle-même dans un changement de conception des rôles parentaux. Auparavant, l'indemnisation du congé parental allemand (mise en place en 1986) était sous condition de ressources et garantissait une rémunération forfaitaire faible (300 euros) sur 22 mois. Un modèle très familialiste prédominait, celui dans lequel le père est le principal voire l'unique apporteur de revenu, avec injonction forte faite aux mères de renoncer à une activité professionnelle, au moins durant les premières années du plus jeune enfant et même jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire (6 ans), ou alors seulement à temps très partiel. La mère qui travaillait était considérée comme une mauvaise mère, la mère corbeau (*Rabenmutter*). En cohérence avec ce modèle, l'offre d'accueil du jeune enfant était très faiblement développée, et pour un temps très partiel dans la journée (modèle des « jardins d'enfant » ou *Kindergarten*) jusqu'à l'âge de la scolarité, à l'exception des länder de l'Est qui ont une tradition issue de l'ex RDA de forte implication professionnelle des femmes. Plusieurs rapports font le constat, à la veille de 2007, que le congé parental a des effets négatifs sur l'emploi des mères qui pour beaucoup ne reprennent pas le travail aux 3 ans de l'enfant, ou alors à temps très partiel, que le congé est pris essentiellement par les mères et très marginalement par les pères. Ce modèle, fortement critiqué par divers secteurs de la société, est également mis à l'index au regard du contexte de crainte de déclin démographique (devant

l'impossibilité de concilier travail et famille, certaines femmes renoncent à la maternité) et de pénurie de travailleurs qualifiés sur le marché du travail. Ces évolutions vont conduire à réfléchir à une réforme remettant en cause le modèle prédominant.

En **Belgique**, les évolutions sont récentes. La législation sur le congé parental a été portée d'abord par le contexte européen et l'obligation de transposer les directives et ensuite par le souci d'apporter une plus grande flexibilité et de mieux répondre aux besoins. Le congé parental est introduit en 1997 suite à la directive de 1996. Il fera l'objet de multiples adaptations, les dernières pour prendre en compte la directive de 2010. La plupart des autres changements a été prise en vue de rendre le dispositif plus flexible (prise à temps partiel, fractionnement, extension de l'âge de l'enfant).

4) Les caractéristiques des congés parentaux en Allemagne, en Belgique et en Suède

a) Des congés rémunérés d'une durée plus courte qu'en France (à partir du rang 2)

En **Suède**, le congé rémunéré est de 16 mois (480 jours), en principe 8 mois pour chaque parent (240 jours), avec 3 mois (90 jours) non transférables et réservés de fait au « second » parent. Avec 5 mois transférables, la durée peut donc être de 13 mois au maximum (390 jours) pour un parent, la mère, si l'autre parent n'utilise pas ces 5 mois. Cette durée inclut la période de congé maternité.

En **Allemagne**, les parents ont le choix entre deux types d'allocations qu'ils peuvent aussi combiner : le *BasisElterngeld*, une allocation pour un congé court (12 mois) bien rémunéré (de l'ordre de 65 ou 67 % du salaire antérieur ou de la perte de revenu dans le cas général, avec un niveau plancher de 300 euros, attribué également aux parents sans activité préalable, et un plafond de 1800 euros) et l'*ElterngeldPlus* rémunéré sur une durée plus longue (24 mois), avec un plancher de 150 euros et sur la base d'un plafond variable selon les situations mais qui doit être inférieur à 900 euros[93]. Ce choix existe quel que soit le rang de l'enfant : contrairement à ce qui est le plus connu de la réforme de 2007, la réforme allemande n'a pas consisté à ne proposer qu'une seule formule de congé plus court. La réforme de 2007 a bien marché et conduit à une forte adhésion en faveur du congé court : le congé court est pris à 75 % et les pères s'impliquent. Les congés sont transférables, mais la durée est augmentée de 2 mois (4 mois s'il s'agit d'un congé long) s'ils sont pris par le second parent, le père en pratique.

En **Belgique**, il s'agit d'un congé et d'une prestation entièrement non transférables de 4 mois équivalent temps plein par parent, soit 8 mois au total pour un couple (à condition donc dans ce dernier cas que le père utilise ses 4 mois). La durée est courte mais le congé peut être complété par un système de crédit temps (51 mois sur l'ensemble de la carrière pour un ensemble de motifs familiaux) accordé cependant sous des conditions relativement restrictives : une ancienneté de 2 ans est nécessaire chez l'employeur, une convention collective de branche ou d'entreprise doit prévoir un tel dispositif et un quota d'absences simultanées de 5 % des effectifs ne doit pas être dépassé.

[93] L'ElterngeldPlus était, jusqu'en 2014, rémunéré sur la base d'un taux, d'un plancher et d'un plafond deux fois moindres par rapport au BasisElterngeld mais sur une durée deux fois plus longue. Il est, depuis 2014, rémunéré toujours sur une durée deux fois plus longue mais au même taux (65 ou 67% du salaire antérieur) que le BasisElterngeld et dans la limite d'un plafond égal à la moitié de ce que l'intéressé aurait perçu s'il avait opté pour une durée de 12 mois et arrêté totalement de travailler et en tous cas inférieur à 900 euros (le plancher est de 150 euros).

Le tableau 6 présente la situation dans laquelle la mère est la seule à prendre un congé et la colonne de droite la situation dans laquelle les deux parents exercent leur droit au maximum.

La durée maximum pour la mère est de 13 mois en Suède (sans congé maternité), de 12 à 24 mois en Allemagne (incluant le congé maternité) et de 4 mois en Belgique (en supplément du congé maternité). A la différence de ces 3 pays, la France distingue la durée selon le rang de l'enfant avec un congé plutôt court pour la première naissance, avec l'objectif d'éviter un retrait d'activité important en début d'insertion dans l'emploi, et un congé plutôt long pour les naissances de rang 2 et plus.

Tableau 6 : Durée d'interruption (à temps complet) postnatale maximum – couples

	Durée max. mère	**Durée max. 2 parents**	***Age de l'enfant pour un droit opposable à un mode d'accueil***
Suède	13 mois (incluant l'interruption à la naissance)	16 mois	*12 mois de l'enfant*
Allemagne	12 mois *BasisElterngeld* (incluant environ 2 à 3 mois de congé maternité) 24 mois *ElterngeldPlus (idem)*	14 mois *BasisElterngeld (idem)* 28 mois *ElterngeldPlus (idem)*	*2 ans puis 1 an (en principe effectif depuis 2013)*
Belgique	4 mois (s'ajoutant à environ 2,5 mois de congé maternité)	8 mois (idem)	*2,5 ans pour l'école maternelle*
France	6 mois au rang 1 (s'ajoutant à environ 2,5 mois de congé maternité) 24 mois au rang 2 et plus (incluant le congé de maternité) *Possible 8 mois maximum pour le rang 3 et plus (PreParE majorée)*	12 mois au rang 1 Dans la limite des 3 ans de l'enfant au rang 2 et plus *Dans la limite des 1 ans de l'enfant (PreParE majorée)*	*Entre 2 ans et 8 mois à 3 ans et 8 mois pour l'école maternelle (selon la date de naissance, pour une rentrée au mois de septembre de l'année civile des 3 ans)*

Source : SG du HCFEA

b) Des congés mieux rémunérés qu'en France

Concernant les conditions de rémunération, la Suède et l'Allemagne proposent une indemnisation de type assurantielle, destinée à compenser la perte de salaire, avec toutefois un montant forfaitaire plancher pour les parents non éligibles au système assurantiel. Dans la plupart des situations, cette indemnisation conduit à mieux compenser la perte de revenu que dans les systèmes français et belges qui proposent une prestation forfaitaire. En Belgique ce montant forfaitaire est d'un niveau plus élevé qu'en France.

En **Suède**, la condition d'activité pour le système assurantiel est assez exigeante : il est nécessaire d'avoir justifié de 25 euros par jour de revenus pendant les 240 jours avant la naissance soit 750 euros mensuels. Il existe cependant un système d'indemnisation plancher pour les parents non éligibles et le parent reste éligible à l'indemnisation en pourcentage du revenu antérieur dans le cas d'une nouvelle naissance intervenant dans les 30 mois après la précédente naissance. Pour les personnes éligibles au système assurantiel, 13 mois (390 jours, dont 90 non transférables) sont indemnisés à 77,6 % du salaire antérieur, dans la limite d'un plafond élevé (2 900 euros par mois) et la durée restante (90 jours) est indemnisée forfaitairement à un niveau non négligeable (533 euros par mois). Le montant mensuel moyen reçu par les personnes éligibles au système assurantiel est de 1 430 euros pour les femmes, 1 860 euros pour les hommes. Pour les personnes non éligibles au système assurantiel, une allocation forfaitaire de 740 euros par mois est versée.

En **Allemagne**, l'allocation est de 65 ou 67 % de la perte de revenus, avec un plancher de 300 euros par mois et un plafond de 1 800 euros. Si les parents optent pour l'*Elterngeldplus (congé sur 24 mois)*, le taux est le même (depuis une réforme de 2014) mais dans la limite d'un plancher de 150 euros et d'un plafond égal à la moitié de ce qu'il aurait perçu s'il avait opté pour la durée de 12 mois (*BasisElterngeld*), et en tous cas inférieur à 900 euros. Il existe un choix possible dans le cadre d'une rémunération assurantielle, entre 12 (+2) mois bien rémunérés à 65 ou 67 % du salaire antérieur, ou 24 (+4) mois rémunérés avec le même taux mais avec un plafond plus bas. La réforme de 2014 (alignant le taux de remplacement) a introduit une règle plus complexe mais plus favorable au temps partiel, au point que dans certaines situations, un parent perçoit beaucoup plus sur la durée totale en optant pour l'*Elterngeldplus* sur 24 mois que pour le *Basiselterngeld* sur 12 mois. Le montant moyen d'*Elterngeld* (*Basis* comme *Plus*) pour les personnes au-dessus du plancher est de 716 euros pour les femmes et de 1 256 euros pour les hommes.

En **Belgique**, la rémunération forfaitaire est relativement élevée, de 750 euros mensuels à taux plein, et même de 1 035 euros pour une personne isolée. A titre de comparaison, la PreParE (taux plein) est de 396 euros en France (647 euros pour la PreParE majorée). Elle est attribuée sous condition d'activité assez restrictive, de 12 mois dans les 15 derniers mois dans le secteur privé (sans condition d'activité antérieure dans le public).

c) Des incitations de plus en plus fortes pour les pères

Le niveau d'indemnisation est un élément d'incitation essentiel pour les pères.

En **Suède**, le quota pour les pères de 1 mois à compter de 1995, a été relevé à deux reprises pour atteindre 3 mois depuis 2016. Il est rémunéré en pourcentage du salaire antérieur, ce qui garantit une rémunération élevée (1 950 euros en moyenne par mois).

En **Allemagne**, il existe un bonus de 2 mois (en plus des 12 mois) si le second parent prend au moins ces deux mois. Ce bonus de 4 mois dans le cas de l'*Elterngeldplus*, s'ajoutant aux 24 mois.

En **Belgique**, les 4 mois du congé parental sont entièrement non transférables, ce qui équivaut à un quota de 4 mois pour les pères sauf que, à la différence de la Suède et de l'Allemagne, l'attractivité de ce quota y est nettement plus modérée compte tenu de la rémunération forfaitaire (750 euros en 2017 en cas d'interruption complète). Ce quota s'ajoute au congé rémunéré de paternité de deux semaines, dont trois jours obligatoires.

Dans ces trois pays, ces quotas ou bonus sont d'assez courte durée mais semblent, si ce n'est constituer une nouvelle norme, au moins indiquer une durée faisant référence.

A titre de comparaison, en France, en plus du congé de paternité de 2 semaines, la PreParE comporte une durée non transférable de 6 mois par parent pour un premier enfant, d'un an à partir du deuxième. L'intérêt de cette durée plus longue en direction des pères est toutefois à relativiser fortement compte tenu de la très faible rémunération qui y est associée.

d) Les incitations au temps partiel et au partenariat

En **Suède**, le système est très souple, entièrement proratisé en fonction du temps de travail avec une indemnisation allouée en jours équivalent temps plein (240 jours par parent, dont 150 transférables à l'autre parent). L'indemnisation est versée au prorata en cas de temps partiel (et la durée allongée d'autant à due proportion).

En **Belgique**, le système prévoit trois possibilités de réduction d'activité : une indemnisation versée à taux plein pendant 4 mois, une indemnisation moindre à mi-temps (pendant 8 mois), et une indemnisation encore plus faible pour un travail au 4/5ème (pendant 20 mois). La rémunération du congé à temps plein est légèrement plus intéressante que celle à temps partiel à mi temps ou au 1/5ème, soit une situation inverse de la France où la PreParE diminue moins que proportionnellement avec la réduction du temps d'activité.

En **Allemagne**, le système est très favorable au temps partiel long sur 24 mois depuis la réforme de 2014. L'indemnisation est possible jusqu'à un temps partiel de 30 heures par semaine, et le montant est versé au prorata de l'activité. Cependant, le système de plafond de l'indemnisation rend plus intéressant, dans certaines situations de temps partiel, le congé à temps partiel long (entre 25 et 30 heures par semaines) sur 24 mois plutôt que sur 12 mois.

L'Allemagne est aussi le seul des 3 pays à prévoir une incitation spécifique à la prise de congé en même temps des 2 parents (bonus de partenariat). A l'inverse, en Suède les deux parents ne peuvent prendre le congé en même temps, sauf depuis 2012 durant 1 mois durant la 1ère année de l'enfant (sur le total des 16 mois pour les deux parents).

6) Recours aux congés et effets des congés

On constate un effet positif des réformes sur le recours des pères dans les 3 pays. La durée moyenne des congés des pères reste cependant très inférieure à celle des mères (voir la partie I).

En Allemagne, avant la réforme de 2007, la plupart des mères recouraient au congé. La réforme ne s'est donc pas traduite par un recours plus fréquent par les mères, mais par un recours pour une durée en général plus courte. Une grande majorité (78 %) des bénéficiaires opte pour la formule courte (sur 1 an), une minorité (22 %) pour la formule longue (sur 2 ans et même dans ce cas, la durée du congé effectivement prise est bien inférieure à celle du droit ouvert : 11,5 mois au lieu de 24). En revanche, la part des pères parmi les bénéficiaires, négligeable avant la réforme, a bondi pour atteindre 25 % (75 % des bénéficiaires sont des mères). La proportion des pères recourant au dispositif est passée de 4 % avant 2007 à plus de 35 % en 2017. La durée moyenne prise par les pères (recourant au congé) est de 3,7 mois contre 13,8 mois pour la mère avec toutefois encore une majorité de pères prenant moins de 2 mois (rapportée à l'ensemble des pères, la durée moyenne de congé pris par l'ensemble des pères est de 1,3 mois). Si la réforme 2007 a entraîné une hausse du recours au congé pour tous les pères quel que soit le niveau d'étude ou le degré de sécurité ou précarité de l'emploi, la hausse a été plus forte pour les pères ayant fait des études supérieures et ceux employés dans le secteur public.

En **Suède**, le nombre de bénéficiaires hommes comme femmes s'est accru régulièrement. La quasi-totalité des mères recourt au dispositif et environ 9 pères sur 10 (contre moins d'un père sur 10 avant 1995). Les pères représentent désormais 45 % des bénéficiaires et les mères 55 %. En nombre de jours moyens par enfants, les pères représentent 26 % des jours indemnisés contre seulement un peu plus de 10 % en 1995. Les pères prennent en moyenne l'équivalent de 4,5 mois et les mères presque 12 mois : la totalité des droits (16 mois) est ainsi prise. Le nombre moyen de jours par père a augmenté tandis que celui des mères a diminué. La part des pères prenant

davantage que le quota est passée de 30 % en 1996, alors que ce quota n'était que d'un mois, à environ 45 % en 2010, alors que le quota est passé en 2002 à deux mois (3 mois depuis 2016)[94].

En **Belgique**, le dispositif est relativement récent (fin des années 1990). Il a connu des améliorations durant les années 2000 et connait une très forte hausse du nombre de bénéficiaires, hommes comme femmes, mais particulièrement marquée pour les premiers. Les hommes représentent 31 % des bénéficiaires en 2017 contre 8 % en 2002. Des calculs grossiers permettent d'estimer la part des mères et des pères recourant au congé en 2017 à environ 44 et 19 %. Ce ratio était pour les mères et les pères respectivement d'environ 24 % et 2 % en 2002. Au début 2018, 71 % des bénéficiaires (64 % des femmes, 86 % des hommes) optent pour une formule de congé à temps partiel très court (diminution du temps de travail d'1/5), 17% pour un mi-temps (21 % des femmes et 9 % des hommes) et seulement 11% pour un congé à temps plein (15 % des femmes et 5 % des hommes). Les bénéficiaires du congé à temps plein représentaient 50% de l'ensemble des bénéficiaires en 2002. Cette baisse relative ne doit pas être interprétée comme le résultat d'un moindre recours puisque le nombre de bénéficiaires à temps plein a été multiplié par 3 entre 2002 et 2017. Elle est le résultat de l'explosion de la part des bénéficiaires prenant le congé à temps partiel, qui a été multiplié par plus de 7 sur la même période.

Les réformes allemandes, et en particulier celle de 2007, font l'objet de nombreux travaux d'évaluation (voir la partie I).

En matière de ***partage des responsabilités parentales*****,** ces travaux tendent à conclure qu'une période courte de congé par les pères suffit à renforcer leur implication dans l'éducation de l'enfant. En revanche seul un congé de plus de 2 mois pris en solo aurait des effets durables sur l'implication dans les tâches ménagères. On peut noter que des résultats similaires ont été trouvés en Suède, avec en particulier des effets positifs de l'introduction du mois du père en 1995 sur le partage des jours enfants malades durant les années scolaires ultérieures.

En matière d***'emploi des mères***, la réforme de 2007 en Allemagne a conduit à une baisse du nombre de mères avec enfant de moins de 1 an en emploi mais à une forte hausse pour les mères avec un enfant de 1 an ou avec un enfant de 2 ans (voir le point 1.4). Cela pourrait s'expliquer pour les premières par l'amélioration de la rémunération du congé et pour les secondes par le raccourcissement de la durée de versement de la rémunération (12 mois avec la rémunération la plus favorable). La réforme s'est aussi traduite pour les secondes (mères ayant un enfant entre 1 et 3 ans) par une hausse de l'emploi à temps partiel long (20 à 36 heures par semaines) et à temps plein, et par une baisse de l'emploi à temps très partiel. La réforme semble également avoir découragé les mères de prolonger les interruptions.

[94] Eleonora Mussino, Ann-Zofie Duvander, Li Ma (2018), « Recours au congé parental chez les immigrés pères d'un premier enfant en Suède : la durée passée dans le pays compte-t-elle ? », Population, 73(2), pp.381-400

III - LES ENSEIGNEMENTS POUR LE CAS FRANÇAIS : LA NECESSITE D'UNE REFLEXION INTEGREE SUR LES CONGES ET LES MODES D'ACCUEIL

L'analyse des systèmes existant dans les pays étrangers (II) et les travaux d'études (I) confirment que pour **faire évoluer les systèmes de congé, il faut penser en même temps l'évolution des modes d'accueil** qui constituent l'alternative ou la voie logique pour les enfants à l'issue des congés, ou leur complément lorsque le congé est à temps partiel. A cet égard, il n'existe pas de solution valable identique en tout contexte, et **la situation de départ est très importante**. L'Allemagne illustre ce point : le raccourcissement du congé avec la réforme de 2007 a été pensé en lien avec les alternatives à partir des 1 an de l'enfant : d'une part en prévoyant un développement massif de places d'accueil (crèches, assistantes maternelles) avec l'annonce et la mise en place progressive d'un droit opposable, à 2 ans d'abord, puis à 1 an ; d'autre part en prévoyant de conserver une possibilité de congé (moins bien rémunéré) d'une durée plus longue, jusqu'aux deux ans de l'enfant.

Cette illustration du cas allemand est particulièrement instructive pour la France. Le recours au congé ne peut correspondre réellement à un choix des parents que si ce recours est non contraint (à cet égard, en faisant de nécessité vertu, des parents répondent souvent dans les enquêtes avoir effectivement fait leur choix préféré, en intériorisant ces contraintes). **Toutes les réformes touchant à la PreParE (et aux congés parentaux) devraient être pensées et évaluées en lien avec les évolutions des modes d'accueil formels hors de la famille** qui restent une condition nécessaire (mais pas toujours suffisante) à l'activité professionnelle des parents de jeunes enfants.

Les travaux montrent que **l'amélioration de la rémunération des congés conduit à un plus grand recours au congé** ce qui peut être un objectif recherché, s'agissant des pères notamment. Les travaux et les expériences montrent néanmoins que les recours aux congés restent **très différents entre les mères et les pères**. Or, les droits à congés parentaux, et les rémunérations qui vont avec, sont de droit identiques pour les pères et les mères, **ce qui peut conduire à privilégier des instruments dédiés si l'on veut viser explicitement les pères**.

Par exemple, **si un objectif d'une réforme est d'augmenter l'implication des pères** auprès des enfants en augmentant le nombre de ceux utilisant un congé parental (en rémunérant mieux ce congé) mais si l'impact de la réforme à surtout des effets, ou davantage d'effets, en termes de recours sur les unes (les mères) que sur les autres (les pères), la réforme pourra ne pas atteindre son objectif et pourra même avoir des effets non souhaités (retraits du marché du travail encore plus importants et non voulus des mères, augmentation des inégalités entre femmes et hommes au regard des trajectoires professionnelles, coûts budgétaires très ou trop important de la réforme). Il peut être judicieux dès lors de ne pas recourir au congé parental pour répondre à cet objectif, mais de recourir au congé de paternité. L'amélioration de ce dernier (durée, rémunération) aura des effets en termes de recours quasi uniquement sur les pères, sans avoir les effets collatéraux non désirés.

Il s'agirait donc, pour augmenter l'implication des pères en France, de privilégier plutôt le congé de paternité.

En Allemagne, comme la totalité des mères interrompaient déjà leur activité durant la 1ère année de l'enfant avant la réforme de 2007, le fait de décider de mieux rémunérer le congé parental n'a pas conduit à augmenter le recours par les mères. Et la mise en place de quota ou bonus pour les deux parents ne pouvait dès lors avoir d'effets en termes de recours que sur les pères, et donc ne pouvait avoir que des effets de réduction des inégalités entre mères et pères. En Suède également, la mise en place de quotas (1 mois en 1995) puis 2 mois en 2002 et 3 mois en 2016 pour les deux parents ne pouvait avoir d'effets en termes de recours accru que sur les pères dès

lors que les mères prenaient déjà toutes une durée de congés bien au-delà de ces quotas, et même pour toute la 1ère année de l'enfant. Dans ces deux pays, utiliser les congés parentaux comme instrument pour atteindre l'objectif d'augmentation de l'implication des pères, et non des congés de paternité (toujours inexistant en Allemagne, embryonnaire et peu utilisé en Suède), était dès lors adapté.

Mais ce qui est judicieux dans ces deux pays ne l'est pas pour la France dont la situation est fort différente. Seule une minorité des mères recourt à la PreParE, et même une très faible minorité aujourd'hui (moins de 15 % des mères avec un enfant de moins de 2 ans). Comme les travaux montrent que le recours par les mères est très sensible aux conditions de rémunération des congés, augmenter la rémunération de la prestation aurait pour effet d'accroître fortement le recours par les mères, sans pour autant accroître significativement celui des pères. Les études montrent en effet que pour ces derniers, la rémunération des congés doit être très incitative donc très coûteuse (la rémunération est d'ailleurs une condition nécessaire mais qui n'est pas pour autant suffisante, les études et les expériences montrant que le recours par les pères passe par des quotas ou périodes réservées à chacun des parents, qui sont donc perdues pour la famille si le père y renonce). Or une rémunération très bonne de la PreParE, condition nécessaire pour un recours par les pères, aurait un effet de recours accru d'abord et surtout sur les mères. Dans le cas français, **l'objectif d'augmentation de l'implication des pères serait donc mieux atteint par une amélioration du congé de paternité**, déjà particulièrement prisé des pères (et plébiscité par les utilisateurs et dans les enquêtes). Ces améliorations pourraient passer par les diverses mesures envisagées pour le congé de paternité dans le récent rapport de l'IGAS[95] : augmenter la durée, en rendre une petite partie obligatoire pour des raisons de santé publique (pour les jours après la naissance et à la sortie de la maternité de la mère et du nourrisson) et pour rendre le droit à congé effectif non seulement pour les pères en emploi stable, les cadres supérieurs ou les fonctionnaires (80 à 90 % des pères éligibles y recourent déjà) mais également pour ceux en emploi précaire (moins de la moitié y recourent).

Les expériences étrangères montrent que les congés de paternité ou les quotas au sein de congés parentaux bien rémunérés instaurent une « référence» ou une « norme » quant à la durée minimale d'implication des pères (les deux semaines de congé paternité en France ou en Belgique, les 3 mois de quota en Suède, les 2 à 4 mois en Allemagne) et que, dans tous les pays où de tels dispositifs ont été mis en place, ils ont répondu à une demande latente. Les mentalités s'y sont acclimatées très rapidement, les pratiques sont souvent allées au-delà des prévisions[96] et leur légitimité s'est renforcée à mesure de leur banalisation. Ainsi, dans les congés de paternité, la plupart des pères prennent la durée maximale, et dans les systèmes de quota au sein des congés parentaux, la part des pères y recourant augmente en nombre, et en proportion par rapport à celle des mères. Ils ont rencontré un tel succès qu'ils ont souvent été assez rapidement allongés (par exemple au Portugal et en Suède) voire ont conduit à des pratiques par les pères dépassant ces normes (en Suède, la part des pères prenant davantage que le quota est passé de 30 % en 1996, alors que ce quota n'était que d'un mois, à environ 45 % en 2010, alors que le quota était passé à deux mois). Ces dispositifs semblent plébiscités, ce que confirment les enquêtes, et l'idée fait l'objet d'un consensus en Europe, ce que reflète la proposition de directive de la Commission européenne d'introduire un tel congé dans le droit de l'UE. Le **mouvement semble ainsi assez irréversible.**

[95] IGAS (2018), *Evaluation du congé de paternité*, n°2018-022R, juin 2018

[96] En France, lors de la création du congé de paternité (en 2002), les études d'impact (en 2001) prévoyaient que 40 % des pères éligibles y recourraient, or très rapidement ce sont les deux-tiers qui se sont portés sur le dispositif (environ 70 % des pères éligibles aujourd'hui).

Comme un congé de paternité d'une durée relativement limitée de quelques semaines ne permet pas isolément de répondre à l'objectif d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle des mères jusqu'à l'entrée du jeune enfant à l'école, cette voie du congé de paternité peut passer de façon complémentaire par une amélioration de **la rémunération du congé parental**, **en limitant la durée de cette période mieux rémunérée**, non seulement pour des raisons de coût budgétaire (montant et recours accrus), mais aussi en raison de l'effet négatif sur l'activité des mères qu'induirait un plus grand recours par celles-ci au congé parental du fait d'une meilleure rémunération : cet effet peut entrer en conflit avec des objectifs de poursuite d'activité professionnelle des mères et d'égalité professionnelle entre femmes et hommes. Les travaux tendent à conclure en effet qu'une interruption trop longue, au-delà d'un ou deux ans, a des effets négatifs sur la reprise de l'emploi à l'issue du congé, et montrent de façon encore plus nette et convergente que, même à partir de durées d'interruption relativement courtes (à partir de 6 mois), les interruptions ont des effets durables à terme sur les salaires et les trajectoires professionnelles.

Ces enseignements plaident

- pour des possibilités de **congé parental mieux rémunéré qui ne soit pas trop long**, dans tous les cas pas supérieur à un an (en incluant la période du congé de maternité), et qui soit **davantage pris par les pères** (sous la forme par exemple d'un « quota » ou droit individuel non transférable).

- en complément éventuel, **un congé combiné avec un travail à temps partiel bien rémunéré pouvant être plus long** (à l'image de ce qui a été décidé en Belgique et en Suède). Cette option du temps partiel a des avantages : elle répond à des aspirations importantes exprimées dans les enquêtes par de nombreux parents quant aux normes de conciliation travail/famille, et elle permet d'atteindre l'objectif de poursuite de l'activité professionnelle (non interruption). En revanche, elle présente aussi le risque, mis en évidence par les études, de renforcer les inégalités de trajectoires professionnelles entre femmes et hommes à terme, avec des évolutions plus défavorables des salaires horaires et même des revenus totaux (via un temps partiel renforcé et pérennisé). Les solutions pour corriger cet inconvénient se trouvent toutefois plus du côté des politiques du marché du travail que de celles concernant les congés familiaux : pour que les emplois à temps partiel soient moins souvent synonymes d'emplois aux conditions ou perspectives de carrières dégradées, et soient davantage des temps partiels souhaitables, souhaités et non contraints, et pour faire que le temps partiel soit moins inégalement réparti entre femmes et hommes.

Avec un congé parental court et mieux rémunéré, l'objectif est aussi d'**éviter de remettre en cause une particularité française qui veut qu'une partie notable des femmes actives reprennent leur activité professionnelle dès la fin du congé de maternité** (question qui ne s'est jamais posée avec les réformes en Allemagne ou en Suède par exemple compte tenu de comportements d'activité différents), et d'éviter plus généralement des effets négatifs sur la trajectoire professionnelle à terme. Cela légitime une rémunération fixée à un niveau moindre que celle des congés maternité et paternité (équivalente au salaire net dans la limite du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit environ 2 600€ nets) afin de ne pas inciter tous les parents, mais seulement celles (et ceux) ayant une forte préférence ou de fortes contraintes motivant une interruption ou réduction d'activité plus longue. Ce pourrait être, comme dans la proposition de directive de la Commission européenne, le niveau des IJ maladie, soit en France 50 % du salaire brut (environ 60 % du salaire net) jusqu'à un salaire plafond de l'ordre de 2 100€ nets mensuels.

Dès lors que serait mis en place un congé court mieux rémunéré (un revenu de remplacement ou à défaut une prestation forfaitaire d'un niveau plus important) court si à temps plein, éventuellement plus long si à temps partiel – **l'éligibilité pourrait dès lors être conditionnée à l'exercice préalable d'une activité professionnelle**, par exemple en reprenant les conditions du congé parental d'éducation (un an d'ancienneté dans la même entreprise) ou des congés de

maternité/paternité (un niveau minimal d'heures de travail durant les trois derniers mois ou un montant minimal de cotisations durant les six derniers mois[97]).

Une telle option laisserait la place à côté **pour une prestation familiale distincte d'un montant forfaitaire, plus faible (à l'image de la PreParE), pour les autres parents.** Cette prestation répondrait à **l'objectif de répondre à l'aspiration des parents souhaitant s'occuper de leur enfant et/ou de compenser l'absence de modes d'accueil accessibles**. Elle s'adresserait aux personnes ne bénéficiant pas (ou plus ?) du congé court mieux rémunéré. On pourrait s'interroger dans ce cas sur le maintien d'une condition d'activité antérieure en visant alors l'extension de ce droit à l'ensemble des parents inactifs, mais cela pourrait avoir des effets induits d'incitation à l'inactivité ; de plus, on peut considérer que s'il s'agit d'apporter une réponse à l'inactivité d'un parent (et donc à des revenus faibles), l'allocation de base joue en partie ce rôle.

En définitive, ce système combinant un dispositif relevant plus ou moins de l'assurance sociale (congé bien rémunéré, court, sous condition d'activité) avec une prestation familiale (congé plus long, rémunéré forfaitairement) aurait également l'avantage de répondre à une aspiration régulièrement exprimée en France en faveur d'un **système offrant une pluralité de trajectoires possibles** (souvent qualifié de « libre choix »).

Enfin, dans tous les cas, à l'exemple de l'Allemagne, **il est impératif que, quelle que soit la réforme mise en œuvre, des évaluations pluralistes soient pensées, budgétées et mises en place** afin de mieux connaître et comprendre les effets de cette réforme, de pouvoir éventuellement mieux en corriger certains aspects ultérieurement et de ne pas renouveler sur ce point l'erreur commise à l'occasion des réformes de 2014 et 2015.

[97] Avoir travaillé au moins 150 heures au cours des 3 mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt ou avoir cotisé, au cours des 6 mois civils précédant l'arrêt, sur la base d'une rémunération au moins égale à 1 015 fois le montant du Smic horaire fixé au début de cette période (pour le congé de maternité, l'appréciation est faite au début du 9e mois avant la date présumée de l'accouchement ou à la date du début du repos prénatal ; pour le congé de paternité, à la date du début de ce congé).

CHAPITRE 3 : HISTORIQUE, DEBATS ET SITUATION ACTUELLES DES CONGES

I - LES CONGES DESTINES AUX PARENTS ET LEUR INDEMNISATION, TROIS HISTOIRES PARALLELES

Le congé maternité, le congé parental et le congé paternité et leurs indemnisations respectives ont été créés à des époques et avec des origines très différentes. Leurs finalités sont distinctes et ont d'ailleurs pu évoluer au fil du temps. Même au cours de la période la plus récente où les trois dispositifs ont coexisté, les réformes ou les projets de réforme ont été pensés par dispositif, et non de manière globale.

Pourtant, ces trois congés se ressemblent, au moins sur certains aspects. Tous concourent à permettre la présence du parent auprès du jeune enfant en lui donnant droit à un retrait temporaire, total ou partiel, de son activité professionnelle, avec garantie de retrouver son emploi, et à une rémunération financée par la sécurité sociale. Ils sont de fait entremêlés dans la vie quotidienne des parents, qui peuvent être amenés à les prendre successivement. L'objet de cette partie est de comprendre comment l'histoire de ces dispositifs a construit la situation actuelle, faite à la fois de ressemblances et de dissemblances, ces dernières n'étant pas toutes justifiées par des différences de finalités.

Chacun des trois dispositifs comporte à la fois un congé au sens du code du travail et des indemnités ou des prestations prévues par le code de la sécurité sociale. La superposition entre le congé de droit du travail et la prestation de sécurité sociale n'est cependant pas complète, en raison des différences de condition d'ancienneté entre le droit et la prestation ou encore de différences de durée. Si les conditions d'éligibilité au congé maternité et paternité droit du travail et aux indemnités journalières sont proches, elles sont très différentes pour le congé parental (droit du travail) et l'indemnisation PreParE. On peut, par exemple bénéficier de la PreParE sans être en congé parental d'éducation et inversement.

A) LE CONGE MATERNITE, UN SYSTEME ANCIEN DE PROTECTION CONSTRUIT DANS UNE LOGIQUE DE PROTECTION DE LA FEMME ET DE L'ENFANT

Le plus ancien des trois congés, le congé maternité, est marqué par une forte dimension sanitaire, sa justification première étant de protéger la santé de la mère, de l'enfant à naître et du nouveau-né. Il est le seul à revêtir aujourd'hui, pour cette raison, un caractère impératif qui s'impose non seulement à l'employeur mais aussi à la salariée. Il a cependant évolué au fil du temps, dans le sens d'un allongement par étapes de sa durée et d'une volonté de plus en plus affirmée d'assurer l'égalité professionnelle en faveur des femmes concernées ; on peut considérer que de ce fait sa visée a été élargie à l'accueil du jeune enfant dans ses premiers mois.

1) Un congé créé, pour les salariées, au début du XXe siècle dans une optique nataliste et de lutte contre la mortalité infantile[98]

⇨ *La loi Engerand du 27 novembre 1909 : le premier congé maternité*

Le congé maternité, tel que créé au début du XXe siècle, est motivé par un objectif de santé de l'enfant et de la mère, de baisse de la mortalité infantile et de relance de la natalité en conséquence. La première loi posant le principe d'un congé maternité pour l'ensemble des salariées est la loi dite « Engerand » du 27 novembre 1909. Celle-ci instaure la possibilité d'une interruption de 8 semaines, avec un maintien du contrat de travail. « La suspension du travail par la femme, pendant 8 semaines consécutives, dans la période qui précède et suit l'accouchement, ne peut être cause de rupture du contrat par l'employeur » (Cova 1997).

Le champ d'application est large puisque la loi concerne « tout le monde féminin du travail » (Cova 1997). Elle marque une grande avancée puisqu'elle met fin à une situation où les femmes pouvaient perdre leur travail à cause de leur maternité et, à ce titre, constitue aussi une conquête sociale longtemps réclamée. Mais le droit au congé reste une possibilité, doit « composer avec la subordination juridique qui caractérise le contrat de travail » et, de ce fait, reste une « ébauche de droit, d'ordre symbolique » (Odul-Asoret 2013).

⇨ En 1910, les institutrices obtiennent un congé maternité indemnisé à taux plein de deux mois. Ce congé rémunéré sera étendu à d'autres catégories de fonctionnaires les années suivantes, puis élargi à toute la fonction publique en 1928.*Les lois du 17 juin et du 30 juillet 1913 : premier congé maternité rémunéré*

La loi du 17 juin 1913 sur le repos des femmes en couche, dite « loi Strauss », et la loi de finances du 30 juillet 1913 complètent assez vite le dispositif général en instaurant le caractère d'ordre public et une première indemnisation du congé pour l'ensemble des salariées. Dans le prolongement des débats relatifs à la « loi Engerand », les arguments de santé publique sont largement invoqués : le repos avant et après l'accouchement permettrait à la fois de diminuer le nombre de prématurés, de favoriser l'allaitement maternel et d'abaisser le taux de mortalité infantile. Le repos accompagné d'une indemnité bénéficierait ainsi non seulement aux mères mais aussi aux nourrissons.

La loi prévoit l'interdiction d'employer une femme pendant les 4 semaines suivant l'accouchement, sous peine de pénalités pour l'employeur. L'obligation de repos deux semaines avant l'accouchement n'est en revanche pas retenue et le congé prénatal reste facultatif.

Le principe de l'indemnisation du congé est posé mais avec un montant très faible, n'ayant vocation à compenser que partiellement la perte de salaire. Pour autant, l'allocation a vocation à être versée à toutes les salariées, sans condition de revenus. Le niveau de l'allocation est fixé par les communes (qui financent plus de 50 % de l'allocation, en complément de l'Etat et des départements), dans une logique d'assistance. Une loi du 24 octobre 1919 prévoit également une allocation supplémentaire pour l'allaitement, versée par l'Etat pendant les douze mois qui suivent l'accouchement, pour « *toute Française admise au bénéfice de la législation des femmes en couches et allaitant son enfant au sein* »

[98] Source : Anne COVA (1997), *Maternité et droits des femmes en France, XIXe-XXe siècles*, Paris, Anthropos, coll. Historiques, 435 p. ; Anne Cova (2000), « Généalogie d'une conquête. Maternité et droits des femmes en France fin XIXe-XXe siècles », *Travail, genre et sociétés* 2000/1 (n° 3), p. 137-159 ; Isabel Odul-Asorey (2013), « Congé maternité, droit des femmes ? », *La Revue des droits de l'homme*, n° 3 ; Nathalie Chambelland-Liébault (2002), « Les bébés dans le code du travail », *Cahiers Jaurès* 2002/3, n° 165-166, p. 23-38.

La loi du 17 juin 1913 est aussi une première ébauche de la future protection maternelle et infantile (PMI), car elle prévoit que le bureau d'assistance communal est chargé de surveiller que la femme se repose effectivement et que les soins d'hygiène sont respectés[99] ; les bureaux d'assistance sont invités à leur prodiguer des conseils en la matière.

2) Un renforcement progressif du congé maternité des salariées et des droits professionnels de la femme, dans un contexte de droit international et de droit européen favorables

La préoccupation sanitaire qui entoure le congé de maternité à sa création reste dominante lors de son basculement dans le système assurantiel dans l'entre-deux-guerres, qui sera parachevé avec la création de la Sécurité sociale en 1945. Elle est progressivement articulée avec une préoccupation de maintien du lien au travail ainsi que de non-discrimination, tandis que l'inscription du congé maternité dans le développement des assurances sociales en assure les progrès en matière de rémunération.

- ⇨ *Le basculement dans un système assurantiel à partir de 1928*

Alors que la loi de 1913 inscrivait le congé maternité dans une logique d'aide sociale, la maternité est inscrite dans la couverture assurantielle posée par les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 sur les assurances sociales (article 9 de la loi de 1928). La loi du 5 avril 1928, première grande loi sur les assurances sociales obligatoires, est marquée par une forte influence du modèle bismarckien de protection sociale. L'assurance maternité est instaurée par la loi de 1928, qui prévoit le remboursement des frais en nature relative à la grossesse pendant celle-ci et dans les 6 mois qui suivent l'accouchement ainsi qu'une indemnité pour perte de salaire. Cette assurance est obligatoire. Dans une logique assurantielle, le bénéfice de l'indemnité est lié à l'exercice d'un travail salarié antérieur : seules les salariées et les femmes mariées à des salariés se voient reconnaître le droit à l'indemnité. C'est donc à travers leur mari que les femmes peuvent bénéficier de l'assurance maternité si elles ne travaillent pas elles-mêmes.

La loi de 1928 prévoit un droit à indemnité journalière pendant 12 semaines (6 semaines avant et 6 semaines après). L'indemnité est égale à la moitié de la moyenne du salaire de la branche professionnelle. Le paiement des allocations est subordonné à l'observation de visites périodiques à domicile et la fréquentation de consultations maternelles et de consultations nourrissons. La femme doit présenter, pour toucher l'allocation, un certificat de grossesse et l'engagement de ne pas travailler.

Dans l'organisation définie en 1945, la sécurité sociale est généralisée sur une base assurantielle. La maternité, qui a un fondement assurantiel depuis 1928, est alors rattachée à la branche maladie, ce qui se justifie par les préoccupations sanitaires qui demeurent prédominantes. La durée du congé maternité rémunéré est portée à 14 semaines (6 semaines avant et 8 semaines après la naissance). La période est marquée par un souci accru de protection de la santé de la mère et l'enfant, dans un contexte difficile en raison des pénuries qui persistent à la sortie du conflit : la protection maternelle et infantile (PMI) est créée par une ordonnance du 2 novembre 1945 et le droit à la protection de la santé de la mère et de l'enfant est inscrit au niveau constitutionnel dans le Préambule de la Constitution de 1946. Pendant longtemps l'indemnisation est toutefois restée très incomplète et il faudra attendre 1970 pour obtenir que les indemnités journalières soient fixées à un montant permettant de compenser réellement et presque totalement le salaire net.

[99] Anne Cova, 1997 op. cit. page 163

⇨ *Un allongement progressif du congé et de sa durée obligatoire après 1946*

Une loi du 12 juillet 1978[100] porte à 16 semaines (6 semaines prénatales et 10 semaines post-natales) la durée du congé maternité, durée qui est restée inchangée depuis. La période de congé impératif est de 8 semaines.

Par la même loi et pour la première fois, la durée du congé est prolongée de deux semaines en cas de naissances multiples. La durée du congé est, en outre, majorée à partir du troisième enfant par une loi du 17 juillet 1980[101] (26 semaines contre 16 semaines pour les enfants de rang 1 et 2) dans une période, entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980, où se manifestent des préoccupations face à la baisse de la natalité et où la priorité est donnée au troisième enfant (priorité que l'on retrouve à la même époque avec la création du complément familial en 1978 et de l'allocation parentale d'éducation en 1985, deux prestations familiales réservées aux familles d'au moins trois enfants).

⇨ *La création du congé d'adoption, proche du congé maternité*

Un congé d'adoption est créé par une loi du 9 juillet 1976[102]. Il s'inscrit dans un contexte favorable à l'adoption, porté par Simone Veil alors ministre de la famille, et qui voit également, par une loi du 22 décembre 1976, l'ouverture de l'adoption aux parents ayant déjà des enfants biologiques.

Le congé d'adoption bénéficie au salarié (homme ou femme) qui s'est vu confier un enfant par le service départemental d'aide sociale à l'enfance, l'Agence française de l'adoption ou tout autre organisme français autorisé pour l'adoption. Son régime est largement aligné sur celui du congé maternité. Sa durée est de dix semaines, ce qui équivaut à la durée du congé postnatal. Les indemnités journalières sont identiques à celles versées en cas de maternité. Les mêmes majorations de durée sont applicables lorsque l'adoption porte le nombre d'enfants du foyer à au moins trois. Tous les avantages prévus par les conventions collectives en cas de maternité sont de plein droit applicables aux parents adoptants.

Cependant, le congé d'adoption présente une flexibilité plus grande liée à la différence de situation par rapport à la maternité. Les jours de congé sont librement partagés entre les deux parents. Ils peuvent être fractionnés en deux périodes.

[100] Loi du 12 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de la maternité.

[101] Loi du 17 juillet 1980 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles nombreuses.

[102] Loi du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

La protection des actives non salariées : une protection plus tardive et aux modalités spécifiques

Si l'ordonnance du 4 octobre 1945 prévoyait l'extension aux non-salariés de la couverture sociale prévue pour le régime général, l'extension du principe de congé maternité rémunéré aux non salariées a été tardive et selon des modalités (durée, niveau d'indemnisation, conditions d'ouverture des droits) non harmonisées avec le régime général.

Pour les travailleuses indépendantes non agricoles, il a fallu attendre une loi du 12 juillet 1978, modifiée par une loi du 10 juillet 1982[103], pour qu'elles bénéficient d'une indemnité en cas de remplacement.

Une loi du 4 février 1995[104] rapproche les travailleuses indépendantes (non agricoles) du régime général en substituant à l'indemnité de remplacement (conditionnée à leur remplacement effectif dans leurs activités professionnelles) une indemnité journalière. Celle-ci est cependant forfaitaire (elle représente la moitié du plafond de la sécurité sociale) et non proportionnelle au revenu, et sa durée est limitée à 74 jours (près de 11 semaines), contre 112 jours (16 semaines) pour les salariées. Il n'existe pas de prolongation à partir du troisième enfant. Les femmes travaillant sous le statut de conjointe collaboratrice restent quant à elles dans l'ancien système de l'indemnité de remplacement.

Source : rapport de Marie-Pierre Rixain, députée, *Rendre effectif le congé maternité pour toutes les femmes*, juillet 2018

⇨ *Un congé dont la visée sanitaire est confortée mais élargie*

La plupart des lois ayant procédé à l'allongement du congé maternité, soit de manière générale soit dans des cas spécifiques, se justifient par des préoccupations d'ordre sanitaire. Ainsi, le congé dit « pathologique » permet d'anticiper, de deux semaines au maximum, le congé prénatal et de prolonger, de quatre semaines au maximum, le congé postnatal en cas « d'état pathologique attesté par un certificat médical comme résultant de la grossesse ou de l'accouchement ». Selon une étude de la CNAM, 64,3 % des femmes bénéficieraient d'une ou plusieurs semaines de congé pathologique[105], ce qui conduit à ce que la durée effective du congé maternité soit en moyenne supérieure à la durée légale. L'allongement de deux semaines en cas de naissances multiples, créé en 1978, se justifie pour sa part par le caractère plus délicat de ces accouchements. Enfin, les lois du 11 février 2005 et du 23 mars 2006[106] ont permis, en cas d'accouchement prématuré intervenant plus de six semaines avant la date présumée de l'accouchement, et donc avant le début du congé prénatal, d'allonger le congé maternité rémunéré de la durée séparant l'accouchement du début du congé prénatal. Selon le rapport du député Edouard Courtial sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale, « il est en effet avéré aujourd'hui que la présence constante de la mère aux côtés de l'enfant prématuré est un facteur déterminant pour l'accroissement de ses chances de survie et de rétablissement. Tout doit donc être fait pour la favoriser ».

A partir des années 1980, la justification sanitaire du congé maternité est cependant doublée d'une justification relative à l'accueil du jeune enfant dans ses premiers mois. C'est le cas avec la loi du 17 juillet 1980 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles

[103] Loi du 12 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de la maternité ; loi du 10 juillet 1982 relative aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale.

[104] Loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

[105] Etude de la CNAM portant sur 321 244 assurées du régime général enceintes en 2014 in Rixain M.-P.. , députée, 2018, *Rendre effectif le congé maternité pour toutes les femmes*, juillet 2018

[106] Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. La loi de 2005 a allongé dans cette hypothèse la durée du congé prévue par le code du travail, tandis que la loi du 23 mars 2006 a complété selon les mêmes modalités la durée de perception de l'indemnité journalière.

nombreuses qui majore la durée du congé à partir du 3ème enfant : ce sont les contraintes particulières à l'accueil d'un 3ème enfant dans une famille qui en comporte déjà deux qui interviennent pour justifier l'allongement et non des arguments sanitaires particuliers. Il en est de même pour la loi 2008-67 du 21 janvier 2008 (article 3), qui prévoit qu'à la demande de la salariée, la période de congé prénatal peut être réduite à 3 semaines, et que le congé postnatal est alors augmenté d'autant. L'avis favorable du médecin qui suit la grossesse est requis mais cette possibilité de réduction du congé prénatal laisse à penser que seule cette durée réduite répondrait à des exigences sanitaires.

La dimension sanitaire du congé maternité est cependant réaffirmée en 2018 avec la LFSS pour 2019 et ses dispositions relatives à l'alignement de la durée totale et de la durée minimale du congé maternité aux travailleuses indépendantes. Il est d'ailleurs intéressant de relever que bien longtemps après la création du congé maternité, des études scientifiques ont permis d'évaluer l'impact sanitaire positif du congé maternité, confirmant ainsi l'intuition de ses fondateurs.

- ⇨ *Une dimension d'égalité professionnelle de plus en plus affirmée*

La garantie de retour à l'emploi a été créée en même temps que le congé maternité. Pour autant, les objectifs d'égalité professionnelle étaient loin d'être au premier plan des préoccupations des fondateurs du congé. Le travail des femmes est alors encore largement minoritaire et les préoccupations natalistes qui justifient la création du congé maternité conduisent dans les décennies suivantes à la création de dispositifs confortant le retrait des femmes du marché du travail, tels que l'allocation de salaire unique (cf. *infra*).

Cependant, les droits professionnels de la femme en congé maternité sont progressivement renforcés. Une loi du 30 décembre 1966[107] crée, dans le code du travail, une interdiction spécifique de licencier la femme enceinte, mettant ainsi en œuvre la convention n° 103 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la protection de la maternité de 1952. L'interdiction de licenciement que crée la loi du 30 décembre 1966 est absolue pendant le congé maternité. Elle vaut également avant le début du congé, et ce, dès lors que l'employeur a connaissance de la grossesse d'une salariée (sauf faute grave ou impossibilité de maintenir ce contrat pour un motif étranger à la grossesse ou à l'accouchement). Elle s'étend enfin après la fin du congé (4 semaines après). Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'un principe général du droit, qui s'applique donc aussi à l'ensemble des agents publics (décision *Dame Peynet* de 1973). Le licenciement d'une femme enceinte est nul, ce qui signifie qu'elle a non seulement droit à une indemnisation mais aussi à être réintégrée dans son emploi si elle le demande. Tout récemment, une loi du 8 août 2016[108] a prolongé la période de protection contre le licenciement en l'étendant aux congés payés pris immédiatement après le congé maternité et pendant dix semaines à l'issue de ces périodes.

Par ailleurs, les garanties en matière professionnelle sont progressivement renforcées. A l'issue du congé maternité, la femme en congé maternité doit être réintégrée dans un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente. La loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes renforce cette obligation en prévoyant que la femme en congé maternité bénéficie des augmentations collectives et de la moyenne des augmentations individuelles intervenues pendant son absence.

Ce renforcement progressif des droits de la femme en congé maternité intervient dans un contexte de droit international et européen propice à ces évolutions.

[107] Loi du 30 décembre 1966 relative à la garantie de l'emploi en cas de maternité.

[108] Loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Les évolutions du droit international et européen en matière de protection de la femme enceinte et de congé maternité

➔ *Le droit de l'Organisation internationale du travail (OIT)*

La convention n° 3 sur la protection de la maternité de 1919, qui est l'une des toutes premières conventions de l'OIT, prévoit six semaines d'interdiction de travailler après l'accouchement ainsi que le droit à une indemnisation et à des soins gratuits.

La convention n° 103 de 1952 renforce la protection en interdisant de licencier la femme enceinte et en portant la durée minimale du congé à 12 semaines. De plus, lorsque les prestations en espèces fournies dans le cadre d'un système d'assurance sociale obligatoire sont déterminées sur la base du gain antérieur, elles ne doivent pas représenter moins des deux tiers du gain antérieur ainsi pris en considération. La convention n°183 de 2000 porte la durée minimale à 14 semaines dont 6 semaines après l'accouchement. Cette convention, comme la précédente convention n°103, n'a cependant pas été ratifiée par la France. Enfin une recommandation n° 191 de l'OIT préconise de porter la durée à 18 semaines et le montant de l'indemnisation à la totalité de son gain antérieur ou du gain tel que pris en compte pour le calcul des prestations.

➔ *Le droit communautaire*

Le droit communautaire est passé d'une reconnaissance en creux de la protection de la femme enceinte, dans une directive de 1976[109], à une reconnaissance en positif, par la directive de 1992 sur le congé maternité. Les initiatives de la Commission menées à partir de 2008 pour réviser la directive de 1992 et étendre la durée du congé maternité se sont en revanche heurtées à une opposition des Etats.

La directive du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes reconnaît, par dérogation au principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, que les femmes peuvent bénéficier de mesures qui leur sont spécifiques pour protéger la maternité. Elle prévoit ainsi que « le principe de l'égalité de traitement […] implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial » (article 2.1) et que « la présente directive ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité » (article 2.3).
La directive du 19 octobre 1992 sur la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail[110] franchit un pas important par rapport à la directive précédente : de possibilité reconnue comme ne faisant pas obstacle au principe de non-discrimination entre les hommes et les femmes, le congé maternité devient un droit et la protection de l'emploi est garantie. C'est au titre de « groupe à risques spécifiques » que les femmes enceintes, accouchées ou allaitantes doivent voir « des mesures […] prises en ce qui concerne leur sécurité et leur santé » et notamment un droit à congé maternité. Comme le souligne Isabelle Odul-Asorey, « le travail est ainsi reconnu comme un facteur de risques pour les travailleuses enceintes, en termes de santé et de sécurité. Cette reconnaissance dote le congé maternité d'un appui en positif ».

Le droit à congé maternité doit être d'au moins 14 semaines continues (les Etats sont libres de répartir ces 14 semaines avant et/ou après l'accouchement) dont au moins deux semaines obligatoires pour l'employeur et le salarié (les Etats étant libres de leur répartition avant et/ou après l'accouchement) (article 8). Le licenciement des femmes enceintes est interdit pendant une période allant du début de la grossesse jusqu'au terme du congé de maternité (article 10). Le principe selon lequel la protection de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, allaitantes ou accouchées « ne doit pas défavoriser les femmes sur le marché du travail » fonde cette interdiction de licencier.

[109] Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

[110] Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

Le congé maternité doit être accompagné du maintien d'une rémunération et/ ou du bénéfice d'une prestation « adéquate », la prestation étant jugée « adéquate » lorsqu'elle « assure des revenus au moins équivalents à ceux que recevrait la travailleuse concernée dans le cas d'une interruption de ses activités pour des raisons liées à son état de santé ». Les Etats membres peuvent fixer un plafond à cette rémunération.

La directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE a renforcé la protection de l'emploi en garantissant à une femme en congé de maternité non seulement de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne soient pas moins favorables mais aussi de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle elle aurait eu droit durant son absence.

Enfin, dans une directive du 5 juillet 2006[111], les mesures spécifiques en faveur de la femme ne sont plus vues comme une dérogation à l'égalité de traitement mais comme une condition de réalisation de celle-ci. Selon son considérant 25, « il convient également de prendre des dispositions expresses concernant la protection des droits, en matière d'emploi, des femmes en congé de maternité, en particulier leur droit de retrouver le même poste ou un poste équivalent, de ne faire l'objet d'aucun préjudice en ce qui concerne leurs conditions à la suite d'un tel congé et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail auxquelles elles auraient eu droit durant leur absence ».

En droit interne français, une loi du 27 mai 2008[112] portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations interdit toute discrimination directe ou indirecte en raison de la grossesse ou de la maternité, y compris du congé de maternité. La discrimination indirecte est définie comme « une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner (…) un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes ». L'interdiction posée par la loi de 2008 est ainsi susceptible de couvrir nombre de pratiques défavorables de fait aux femmes enceintes sans les cibler particulièrement.

B) L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL, UN DISPOSITIF AUTREFOIS DEDIE AU RETRAIT DU MARCHE DU TRAVAIL DES MERES DE FAMILLE, DONT LES FINALITES ONT EVOLUE VERS LA CONCILIATION[113]

L'indemnisation du congé parental a fait l'objet, dans son histoire, d'évolutions bien plus importantes que celle du congé maternité, non seulement dans ses modalités mais aussi dans ses finalités. Succédant à des dispositifs destinés à financer l'inactivité des femmes, elle a évolué vers la prise en compte des enjeux de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et même d'implication des pères dans l'éducation de leur enfant. Pour autant, les femmes constituent encore aujourd'hui de fait la très grande majorité de ses bénéficiaires.

[111] Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

[112] Loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

[113] Collombet C (2016)., « Histoire des congés parentaux en France. Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer », Revue des politiques sociales et familiales, n°122, p. 111-122;

1) La prise en charge de l'inactivité des mères par une prestation ou salaire maternel

L'allocation de mère au foyer (AMF), instaurée en 1939 et l'allocation de salaire unique (ASU), créée en 1941 à partir de l'allocation de mère au foyer, puis pérennisée en 1946, ont constitué de 1939 à 1978 des piliers incontournables de la politique familiale. Elles consistaient, dans un contexte de faible bi-activité et de pauvreté des familles ouvrières, en une rémunération de l'inactivité professionnelle permanente, ou de longue durée, de la mère, qu'elle se retire du marché du travail, au moment de la naissance des enfants, ou qu'elle n'y soit pas rentrée. Dans un objectif nataliste, l'ASU pouvait être versée dès le mariage, avant même que le couple ait un enfant (et ce jusqu'en 1967), en y mettant fin si la première naissance n'était pas intervenue avant le deuxième anniversaire du mariage[114], de façon à inciter la femme à prendre très tôt son rôle de mère au foyer. Elle était fortement progressive en fonction du nombre d'enfants.

L'AMF et l'ASU représentent, dans l'histoire des congés parentaux, une forme particulière de congé, celle d'un salaire maternel visant à aider les femmes à assumer financièrement leur rôle naturel d'éducation des enfants et de tenue du foyer. Il en est attendu une réaffirmation de la vocation de maternité des femmes et un redressement de la natalité face au péril croissant de dépopulation. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'ASU est l'une des quatre grandes prestations familiales (avec les allocations familiales, les allocations prénatales et l'allocation de maternité). Son taux par rapport au salaire moyen, porté en 1946 à respectivement 10 %, 40 % et 50 % au premier, deuxième et troisième enfant et plus, représentait en 1946 un revenu important pour les familles nombreuses (qui va toutefois s'estomper avec le temps du fait d'une faible revalorisation). Pour autant, si cette prestation a permis de solvabiliser un nombre important de familles monoactives, il n'est pas certain qu'elle ait eu un réel caractère d'incitation à l'inactivité. Sa création précède une phase de fort développement du salariat féminin et l'ASU, du fait de son indexation sur les prix, va se dégrader progressivement en équivalent salaire. Jacqueline Martin estime ainsi[115] que la prestation perd son caractère incitatif à l'inactivité professionnelle des mères dès 1950 pour un seul enfant à charge ; après 1962 pour deux enfants à charge ; et à partir des années 1970 pour les familles de trois enfants et plus.

A partir des années 1950, dans un contexte de baby-boom, de mise sous condition des ressources de certaines prestations familiales, de développement de l'activité féminine et de montée en puissance des politiques de conciliation, l'ASU va ainsi être progressivement restreinte et les efforts de revalorisation recentrés sur les familles avec jeune enfant et/ou familles nombreuses[116]. L'ASU est, enfin, supprimée en 1978, mettant fin aux politiques de salaire maternel.

[114] Dans le même esprit, on avait, en 1938, supprimé les AF au premier enfant s'il restait unique au bout de cinq ans. Les AF pour un enfant sont supprimées définitivement en 1939. Elles existent toutefois actuellement dans les DOM.

[115] Martin J. (1998), « Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982 », *Population*, 53e année, n°6, 1998. pp. 1119-1153;

[116] Fragonard B (2017)., avec la collaboration de Marc C., 2017, « Les évolutions majeures des aides aux familles ayant de jeunes enfants depuis 1945 », *Revue française des affaires sociales*, n° 2.

2) L'indemnisation du congé parental comme incitation au retrait temporaire du marché du travail et comme instrument de conciliation

L'ASU est remplacée[117], dans la deuxième moitié des années 1970, par des dispositifs de retrait temporaire et non plus permanent du marché du travail. Une loi du 12 juillet 1977[118] organise ce retrait temporaire dans le cadre du droit du travail : elle prévoit la suspension du contrat de travail pendant une durée maximale de 2 ans et la garantie pour le bénéficiaire de retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente. Alors que la loi de 1977 réservait le dispositif aux mères, une loi du 4 janvier 1984[119] l'étend aux pères et ouvre la possibilité de prendre le congé à mi-temps. La garantie de retour à l'emploi sera prolongée par la suite jusqu'aux 3 ans de l'enfant. La loi de 1977 ne prévoyait en revanche aucune mesure de rémunération ou compensation de la perte de salaire. Celle-ci est créée en trois grandes étapes.

C'est d'abord, une loi du 4 janvier 1985[120], portée par la ministre des affaires sociales Georgina Dufoix, qui crée l'allocation parentale d'éducation (APE). Celle-ci a pour objectif de compenser l'inactivité partielle ou totale de l'un des parents pour s'occuper de son enfant de moins de trois ans, dont la naissance a porté à 3 ou plus le nombre d'enfants à charge. L'allocation n'est plus conçue, à la différence de l'ASU, comme un salaire maternel. Une période minimale d'activité antérieure est exigée de la mère : deux ans dans les trente mois précédant la naissance. L'allocation est temporaire, versée initialement pour une durée maximale de deux ans qui suit la période du congé maternité, sans condition de ressources. Elle a vocation à faciliter la conciliation et à permettre que les jeunes enfants puissent vivre avec leurs parents dans les deux premières années de l'enfant. La loi n°86-1307 du 29 décembre 1986 relative à la famille porte la durée maximale de versement jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Alors qu'il était initialement envisagé de supprimer toute condition d'activité antérieure, la condition est maintenue mais très fortement relâchée puisqu'il faut justifier avoir validé de 8 trimestres d'activité (2 ans) durant les 10 dernières années[121]. La loi de 1986 augmente par ailleurs substantiellement le montant de l'allocation.

Une réforme importante de l'APE est opérée par une loi du 25 juillet 1994[122], à l'initiative de Simone Veil, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. La loi permet de percevoir cette allocation dès le deuxième enfant, sous réserve que le parent bénéficiaire ait travaillé deux ans au cours des cinq ans précédant la naissance (les périodes de chômage étant assimilées à une activité). La condition des deux ans dans les dix années est maintenue pour les naissances de rang 3 et plus. L'allocation parentale d'éducation peut désormais être attribuée en cas d'activité à temps partiel à 50 ou 80 %.

Cette extension au deuxième enfant a des effets considérables sur le recours à l'allocation, avec un triplement des bénéficiaires de l'allocation en trois ans. Elle suscite aussi des controverses. Ainsi le rapport Gisserot, préparé pour la conférence de la famille de 1997, fait le constat, sur la base notamment de travaux de 1996[123], d'une forte baisse du taux d'activité des mères de deux enfants dont le plus jeune a moins de 3 ans ; d'un fort recours (1/3 des bénéficiaires) par les

[117] Pour sa dimension de financement de l'inactivité féminine. En ce qui concerne le soutien au revenu des familles, le complément familial, créé en même temps que la suppression de l'ASU en 1978, et l'allocation pour jeune enfant (APJE), aujourd'hui remplacée par l'allocation de base de la PAJE, ont pris de fait sa succession, tout en reposant sur des conditions bien différentes.

[118] Loi du 12 juillet 1977 instituant un congé parental d'éducation.

[119] Loi du 4 janvier 1984 portant modification du code du travail et relative au congé parental d'éducation et au travail à mi-temps des parents d'un jeune enfant.

[120] Loi du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses.

[121] Décret n°87-206 du 27 mars 1987

[122] Loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

[123] Afsa C. (1996), « L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation », *Recherches et Prévisions*, n°46.

femmes en situation de chômage indemnisé et dont le rapport s'interroge sur leur réinsertion professionnelle à l'issue de la période d'APE. L'APE aurait donc incité nombre de femmes à se retirer, parfois durablement, du marché du travail, en particulier en cas de naissances successives, chaque enfant rouvrant droit à trois ans d'allocation.

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2004 inscrit le dispositif dans une perspective plus large, consacrée à l'accueil du jeune enfant sous toutes ses formes. L'APE est remplacée par le complément de libre choix d'activité (CLCA), qui est l'une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui regroupe l'ensemble des dispositifs ayant trait à l'accueil du jeune enfant, qu'il s'agisse d'aide financière, de prise en charge des frais de garde ou de revenu de remplacement en cas d'interruption d'activité.

Le CLCA ne constitue cependant pas un changement majeur par rapport à l'APE qu'il remplace. La principale évolution est l'extension de la prise en charge aux enfants de rang un, mais le CLCA n'est alors versé que pendant six mois et avec une condition d'activité stricte (deux ans au cours des deux dernières années). La condition d'activité antérieure de 2 ans est durcie pour les enfants de rang 2 (appréciée sur les 4 au lieu des 5 dernières années) et pour les enfants de rang 3 et plus (5 au lieu des 10 dernières années). Le complément se caractérise également par une forte revalorisation du congé à temps partiel, son montant en cas d'activité à temps partiel étant supérieur de 15 % à celui de l'ex-APE à temps réduit.

3) L'indemnisation du congé parental comme instrument pour aller vers davantage d'égalité dans le partage des tâches

Avec le constat que l'extension de l'APE par la loi de 1994 a fortement joué sur la baisse du taux d'activité des femmes, une préoccupation d'implication des pères et de meilleur partage des congés autour de la naissance commence à se faire jour. Elle se manifeste à travers la création du congé paternité (voir infra) mais aussi à travers l'incitation au partage du congé parental. En effet, alors que le congé parental leur est ouvert en droit depuis 1984 dans les mêmes conditions que pour les mères, les pères ne représentent en effet qu'une infime minorité des bénéficiaires de l'APE (2 % en 2003[124]). Deux voies sont suivies pour remédier à cette situation : la réservation d'une partie du congé au deuxième parent, qui est le plus souvent le père ; la création d'un congé parental plus court et mieux rémunéré.

Le sujet de la création d'une période de congé réservée au deuxième parent est posé dès 2007 par un rapport de la députée Valérie Pécresse[125], dans un objectif de lutte contre les discriminations à l'embauche. La part réservée aux pères dans cette proposition est limitée à 60 jours sur les trois ans et couplée à une incitation financière pour le couple si le père prend une part du congé. Le sujet est aussi l'un des premiers traités par le Haut Conseil à la famille en 2010, qui propose de créer une période de deux mois réservés aux pères.

C'est la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes qui s'empare du sujet, en remplaçant le CLCA par la « prestation partagée d'éducation de l'enfant » (PreParE), appellation qui traduit les ambitions de partage des responsabilités parentales portées par cette réforme. Les modalités retenues diffèrent cependant de celles préconisées par les rapports de 2007 et 2010. D'une part, à l'exception des enfants de rang 1, la loi ne crée pas un bonus réservé au deuxième parent mais réduit la durée du congé lorsqu'il n'est pris que par un parent, ce qui donne un affichage négatif à la réforme et suscite la controverse sur la part respective des objectifs d'économies et d'égalité des pères. D'autre part, la période ainsi réservée au deuxième parent est bien plus longue que celle recommandée par le rapport Pécresse ou celui du Haut

[124] Boyer D., Renouard S. (2003), « Les pères bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation », L'e-ssentiel n°17, septembre 2003

[125] Pécresse V. (2007), *Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle*, La documentation française, février.

Conseil à la Famille : elle est de 6 mois pour l'enfant de rang 1 et de deux ans pour les enfants de rang 2 et plus. Par ailleurs, l'intérêt de cette durée plus longue en direction des pères est toutefois à relativiser fortement compte tenu de la faible rémunération qui y reste associée (396€ à taux plein, soit 34 % du Smic).

La seconde voie avait été ouverte en 2005 par la LFSS pour 2006 avec la création du « congé optionnel de libre choix d'activité » (COLCA), un congé d'un an maximum au lieu de 3 ans, et d'un montant supérieur à celui du CLCA. L'ouverture se fait cependant sur un champ limité puisque l'allocation ne concerne que les familles avec des naissances de rang 3. Bien que le dispositif soit resté confidentiel (il n'a jamais dépassé 2 500 bénéficiaires), il est repris en 2014 sous l'appellation de « PreParE majorée », sans que le champ de la prestation soit modifié (familles de 3 enfants et plus). La prestation ouvre le droit à une allocation plus élevée que la PreParE (647 contre 396 euros) mais sur une durée encore raccourcie par rapport au CLCA si le père ne prend pas sa part du congé (8 mois maximum pour chaque parent dans la limite du 1er anniversaire de l'enfant le plus jeune) (seulement 2 405 familles bénéficiaires en 2014).

C) LE CONGE PATERNITE ET SON INDEMNISATION, UN DISPOSITIF RECENT QUI S'INSCRIT DANS UN CHANGEMENT DE NORMES SOCIALES SUR LE ROLE DES PERES

Dispositif le plus récent, le congé paternité a très vite été mobilisé par la majorité des personnes concernées, témoignant ainsi qu'il répondait à une demande sociale latente tout en accélérant par sa création le changement de normes sociales. Rattaché par son régime juridique au congé maternité, il s'en distingue cependant par ses finalités et son absence de caractère impératif.

1) Les jours de congé naissance de 1946

Un congé pour les chefs de famille, d'une durée de trois jours, est créé, à la Libération, par une loi du 18 mai 1946[126]. Comme l'indique son appellation, ce congé n'est pas conçu dans une perspective de rapprochement des rôles du père et de la mère, mais devait permettre aux chefs de famille d'aider efficacement la mère à l'occasion des soins qui précèdent ou suivent l'accouchement et d'effectuer les démarches nécessitées par la naissance d'un enfant.

Ce congé, qui fait partie dans le code du travail des congés pour événements familiaux[127], est d'une durée minimale de trois jours qui peut être augmentée par un accord collectif. Il n'entraîne aucune réduction de la rémunération et est assimilé à un temps de travail effectif.

2) La loi de financement de la sécurité sociale pour 2002

La question de l'implication des pères dans l'éducation de l'enfant est de plus en plus évoquée à la fin des années 1990. Le rapport Gisserot, préparé pour la conférence de la famille de 1997, préconise alors l'allongement de la durée du congé de naissance pour « inciter les pères à s'investir davantage dans leurs fonctions parentales ». Selon ce rapport, la durée du congé accordé au père à l'occasion d'une naissance pourrait être portée à une semaine, à prendre éventuellement « de façon fractionnée dans le premier mois de la naissance ».

Il faut noter l'influence, sur la loi du 31 janvier 2001, de la résolution du Conseil européen du 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle

[126] Loi du 18 mai 1946 relative au congé supplémentaire, aux chefs de familles fonctionnaires, salariés ou agents des services publics, à l'occasion de chaque naissance au foyer.

[127] Qui comportent également les congés pour mariage ou PACS, pour le décès d'un enfant ou du conjoint ou pour l'annonce de la survenue d'un handicap chez un enfant. L'appellation de congé pour chef de famille a aujourd'hui disparu du code du travail.

et à la vie familiale qui encourage les États membres à étudier « la possibilité, pour les ordres juridiques respectifs, de reconnaître aux hommes qui travaillent un droit individuel et non transmissible au congé de paternité, après la naissance ou l'adoption d'un enfant, tout en conservant les droits relatifs à leur emploi, congé qu'ils prendraient en même temps que la mère prend un congé de maternité ».

La création du congé de paternité de 11 jours est annoncée à la conférence de la famille de 2001. Le congé paternité est créé par la LFSS pour 2002 et entre en vigueur dès le 1er janvier 2002. Le père salarié bénéficie, après la naissance de son enfant, d'un congé de paternité de onze jours consécutifs. Le salarié n'est alors, pendant cette période, plus rémunéré par son employeur, mais il perçoit une indemnité de sécurité sociale. Celle-ci est fixée au même niveau que les indemnités journalières versées en cas de maternité.

Le salarié qui souhaite bénéficier du congé de paternité doit avertir son employeur au moins un mois avant la date à laquelle il entend prendre son congé, en précisant la date à laquelle il entend mettre fin à la suspension de son contrat de travail. Ce congé s'ajoute au congé de naissance de trois jours accordé et rémunéré par l'employeur.

Même si elles ne sont pas absentes, les préoccupations sanitaires ne sont pas au premier plan de la création du congé paternité, qui paraît davantage justifiée par des objectifs d'égalité entre hommes et femmes, d'implication des pères dans les tâches parentales et de bien-être de la famille. Le nouveau congé paternité est ainsi mis en avant par Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, devant l'Assemblée nationale (séance du 25 octobre 2001) comme la mise « en application du principe de l'égalité et de la responsabilité parentale conjointes, en revalorisant le rôle des pères auprès de leur enfant, en permettant un partage entre le père et la mère, en autorisant le couple à prendre le temps de recomposer sa structure au moment où la famille passe de deux à trois ». Selon la ministre, « le temps qui sera accordé aux parents pour accueillir leur enfant améliorera la qualité de leur vie en commun ».

Le financement retenu par la LFSS 2002 confirme que cette dépense relève de la politique familiale plutôt que d'une prise en charge sanitaire comme l'est le congé maternité. Même si les IJ paternité sont versées par les caisses d'assurance-maladie, dans un souci de simplicité de gestion, et calculées comme les IJ maternité, elles sont remboursées par la branche famille à l'euro près aux régimes d'assurance-maladie.

3) Les caractéristiques du dispositif créé en 2001 et les évolutions ultérieures

Le congé de paternité entraîne la suspension du contrat de travail. L'article L. 331-8 du code de la sécurité sociale prévoit que le père reçoit, dans les mêmes conditions d'ouverture de droit, de liquidation et de service, l'indemnité journalière prévue pour le congé maternité, sous réserve de cesser toute activité salariée ou assimilée. Ce choix répond, selon les travaux parlementaires, à un objectif de parité. Le dispositif concerne non seulement les salariés mais aussi les professions indépendantes, les conjoints collaborateurs et les agriculteurs.

Bien qu'il prolonge de fait le congé de naissance, le régime juridique du congé paternité s'en distingue à plusieurs égards. Il n'est pas rémunéré par l'employeur mais financé par une prestation de sécurité sociale. Il est marqué par une flexibilité un peu plus grande : alors que le congé de naissance doit être pris dans les quinze jours précédant ou suivant la naissance de l'enfant, le congé de paternité doit débuter dans les quatre mois qui suivent la naissance de l'enfant. Le congé paternité n'est cependant pas fractionnable, le code du travail précisant que les 11 jours (ou 18 jours en cas de naissances multiples) sont consécutifs. Enfin, comme le congé de naissance, le congé paternité peut être pris pendant le congé maternité de la mère.

La LFSS pour 2013 étend le bénéfice du congé de paternité à « la personne salariée conjointe de la mère de l'enfant, liée à elle par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement avec elle », ce

qui concerne les couples de même sexe. Ce congé dit d'accueil de l'enfant est entièrement assimilé au congé de paternité.

Dernière évolution en date, un amendement au PLFSS pour 2019, voté par l'Assemblée nationale en première lecture, donne la possibilité aux pères de bébés prématurés, hospitalisés dans une unité de soins, de bénéficier d'un allongement de la durée de leur congé paternité durant le temps de l'hospitalisation du nouveau-né. Cette mesure étend aux pères les prolongations de congé maternité en cas de naissance prématurée par les lois du 11 février 2005 et du 23 mars 2006 (cf. supra), permettant ainsi au père de participer « au soutien de la mère de l'enfant pendant cette période critique », selon la ministre des affaires sociales et de la santé Agnès Buzyn. C'est donc une perspective sanitaire qui justifie la réforme, à travers le soutien de la mère et de l'enfant par le père.

D) DES EVOLUTIONS QUI ONT ACCOMPAGNE CELLES DES POLITIQUES D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS, SANS TOUJOURS ETRE PENSEES EN LIEN AVEC ELLES

Les réformes des congés et de leur indemnisation, et notamment du congé parental, ont souvent coïncidé dans le temps avec des réformes ou des impulsions nouvelles données à la politique d'accueil des jeunes enfants. Si une certaine cohérence de ces évolutions peut être observée, autour des principes de soutien à la conciliation ou de libre choix, elle ne s'est pas toujours manifestée dans les évolutions les plus récentes.

Les années 1970 représentent un tournant majeur[128] : cette période qui voit la création du congé parental est aussi celle du développement des structures d'accueil collectif du jeune enfant, avec la mise en place par la CNAF de « prestations de service » permettant de soutenir financièrement de façon pérenne les services et équipements d'accueil, ainsi que l'instauration de l'allocation pour frais de garde, qui est créée en 1972 pour les familles qui ont un jeune enfant et ne peuvent bénéficier de l'allocation de salaire unique. L'accueil individuel connaît aussi une réforme majeure avec la création du statut d'assistante maternelle par une loi du 17 mai 1977[129], mettant fin au caractère informel de l'activité de celles qui étaient jusqu'alors qualifiées de nourrices. Une véritable cohérence se manifeste ici entre la fin des politiques de retrait permanent des mères du marché du travail (salaire maternel) et le développement des solutions de conciliation, qu'il s'agisse du retrait temporaire avec le congé parental ou de l'accueil externe.

Durant les années 1980 et 1990, les mesures favorables à l'indemnisation temporaire de la cessation d'activité (création de l'APE en 1985, extension de l'APE à partir du 2eme enfant à partir de 1994) sont systématiquement accompagnées de réformes en faveur de l'accueil externe de l'enfant qui combinent :

- le versement de prestations financières aux familles qui ont recours à un mode d'accueil individuel (prestation et aides fiscales) ;
- une aide contractuelle aux communes pour créer les places en établissements d'accueil des jeunes enfants ;
- la préscolarisation d'une partie des enfants de moins de trois ans, qui atteint son point culminant à la fin des années 1990.

La création de la PAJE en 2004 est le point d'orgue de cette volonté de solvabilisation conjointe de la garde parentale et de l'accueil externe aux familles. La nouvelle prestation comporte trois volets : des prestations en espèces (allocation de base et prime à la naissance sous conditions de

[128] Leprince F. (2003), L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration, Haut conseil de la population et de la famille.

[129] Loi du 17 mai 1977 relative aux assistantes maternelles.

ressources) pour faire face aux dépenses d'entretien du jeune enfant ; un complément de libre choix d'activité (CLCA) pour compenser la perte de revenu liée à la réduction ou à l'interruption d'activité ; un complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour réduire le coût à la charge des familles qui choisissent un mode d'accueil externe (assistantes maternelles et garde à domicile). A la même période, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'Etat et la CNAF et les « plans crèche » successifs portent à partir de 2000 des ambitions fortes de développement de l'accueil collectif comme individuel.

Associé à une chute importante de la préscolarisation à partir de 2000 et malgré une politique volontariste, et des attentes encore importantes exprimées par les familles, le développement de l'offre semble se tarir ces dernières années. Les résultats observés durant la dernière COG 2013-2017 montrent que seulement 16 % de l'objectif de de 275 000[130] solutions d'accueil supplémentaires a été atteint (100 000 en EAJE, 100 000 auprès d'assistantes maternelles, 75 000 en préscolarisation). Comme l'a souligné le rapport du HCFEA[131] de 2018 sur l'accueil des enfants de moins de trois ans, si le nombre de places disponibles permet en principe d'offrir une solution d'accueil hors de la famille à plus de la moitié des enfants, il reste encore d'importants besoins non satisfaits par rapport à la demande exprimée par les parents.. La création de la PreParE en 2014 accentue ces problèmes de cohérence. En effet, en l'absence d'une prise de congé par le père d'une durée d'un an, qui reste marginale dans les faits, il n'est plus possible d'être en congé parental rémunéré jusqu'à l'âge de 3 ans. Or l'offre d'accueil n'est pas organisée pour faciliter l'accès à des solutions d'accueil à l'âge de 2 ans.

II - DES CONGES ET LEUR INDEMNISATION EN DEBATS

Les congés destinés aux parents sont aujourd'hui au cœur de plusieurs attentes. D'une part, les attentes en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, dont les enquêtes montrent qu'elles ne sont pas comblées par les dispositifs actuels. D'autre part, le souci plus grand que par le passé d'un partage des tâches plus égalitaire entre les parents. Enfin, solvabilisés en grande partie par les dépenses publiques, les congés n'échappent pas au souci de maîtrise de celle-ci, particulièrement aigu dans la décennie qui a suivi la récession de 2008-2009.

Ces trois enjeux ne vont pas nécessairement dans le même sens : ainsi, le besoin de conciliation reste exprimé plus fortement par les mères (même si les pères le manifestent de manière croissante), mais le souci d'égalité professionnelle peut conduire à ne pas ouvrir de possibilités trop attractives ; quant au souci de maîtrise des dépenses publiques, il pousse à restreindre les possibilités tant pour les mères que pour les pères, ou du moins à ne pas les améliorer par rapport à la situation actuelle. Sur ce dernier point, il faut cependant souligner que la baisse des naissances et la chute du recours au CLCA puis à la PreParE a de fait conduit à des économies importantes ces dernières années.

Les débats relatifs aux différents congés ou à leur ensemble s'expliquent par ces enjeux.

[130] 100 000 en EAJE, 100 000 auprès d'assistantes maternelles, 75 000 en préscolarisation.

[131] Rapport HCFEA (2018), « L'accueil des enfants de moins de trois ans », 10 avril.

A) LES DEBATS RELATIFS AU CONGE MATERNITE

Les débats récents ont porté sur la durée et la flexibilité souhaitable du congé maternité, ainsi que son rôle dans un souci d'égalité entre les hommes et les femmes.

1) Les débats sur l'allongement et la flexibilité du congé maternité

Des débats ont vu le jour à partir de 2008 sur la durée du congé maternité, suite à une proposition de directive de la Commission européenne[132], visant la révision de la directive de 1992 et le passage de la durée minimale du congé maternité à 18 semaines. En octobre 2008, sous la pression du Parlement européen ainsi que de la CES[133][134], la Commission européenne présente un « paquet réconciliation » qui comprend deux propositions de directive : l'une prévoyant la modification de la directive de 1992 sur la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail ; l'autre portant sur les droits des travailleuses indépendantes et des conjoints aidants. La première proposition prévoyait notamment d'allonger de 14 à 18 semaines de la durée minimale du congé maternité, dont 6 à prendre obligatoirement après l'accouchement.

La France se caractérise alors par une durée relativement faible de congé maternité en Europe (16 semaines), même si presque la moitié des femmes vont de fait jusqu'à 18 semaines grâce au « congé pathologique » et à la combinaison avec les congés annuels. Elle aurait fait partie des pays devant adapter leur législation si la directive avait été adoptée.

Alors que la proposition portant sur les droits des travailleuses indépendantes et des conjoints aidants a rapidement donné lieu à un accord[135], les discussions sur la révision de la directive de 1992 n'ont pu aboutir. La proposition de la Commission prévoyait plusieurs modifications du cadre législatif existant[136] :

- un allongement de la durée minimale du congé maternité de 14 à 18 semaines (durée préconisée par la recommandation n° 191 de l'OIT de 2000) ;
- la possibilité pour les femmes enceintes de prendre la partie non obligatoire de leur congé plus librement, avec la suppression de l'obligation de prendre une partie du congé (deux semaines dans la directive de 1992) avant la naissance ;
- le maintien de la partie post-natale des congés en cas d'accouchement après le terme ;
- un congé rallongé en cas de naissance prématurée, d'hospitalisation de l'enfant à la naissance, de naissance d'un enfant handicapé ou de naissances multiples.

---

[132] Proposition de directive du 3 octobre 2008 portant modification de la directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

[133] Alors que le patronat était au contraire opposé à toute nouvelle règlementation européenne en la matière, d'où l'initiative autonome de la Commission.

[134] Math A. (2009), « Europe, congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique internationale de l'IRES*, n°117, mars.

[135] Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

[136] Math A. (2009), op. cit. ; Math A.(2010b). « Union européenne : Nouvelle directive maternité : une difficile gestation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre 2010 ; et Math A. (2013) « Union européenne .La directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES* n°139, janvier.

Concernant la rémunération du congé, la Commission recommandait de rémunérer le congé à hauteur de 100 % du salaire, dans la limite éventuelle du plafond des indemnités journalières, mais la proposition de directive ne comportait pas de disposition contraignante.

Le Parlement a surenchéri à partir de cette proposition, en proposant notamment un congé de 20 semaines. Sa position fut considérée comme irréaliste par les Etats membres au sein du Conseil, au vu notamment du coût excessif pour les entreprises dans un contexte de crise économique ainsi que du risque d'éloignement des femmes du travail, qui accentuerait les inégalités et les discriminations à l'embauche. La proposition est ainsi bloquée par le Conseil dès 2012 et définitivement retirée par la Commission en juillet 2015.

La question d'une plus grande flexibilité du congé avait également fait débat suite à la proposition de la Commission de supprimer l'obligation de prendre au moins deux semaines avant la naissance. Depuis la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance, cette flexibilité était accrue en France, la loi ouvrant la possibilité de réduire le congé prénatal indemnisé jusqu'à un plancher de 3 semaines (6 semaines antérieurement), le congé postnatal étant allongé d'autant, tant du point de vue du droit du travail (durée de la suspension du contrat de travail) que de celui du droit de la sécurité sociale (durée de versement des indemnités journalières). La proposition de la Commission aurait nécessité de supprimer totalement la durée prénatale obligatoire.

L'argument invoqué par la Commission pour supprimer la période prénatale était celui du libre choix des femmes de pouvoir travailler jusqu'au terme de leur grossesse. Cette position passait sous silence les possibles pressions des employeurs, alors que l'obligation du congé prénatal, comme le souligne Antoine Math (2010), est « surtout une obligation pour l'employeur et une protection des salariées ».

En France, le caractère sanitaire du congé maternité a été invoqué par le Sénat[137] pour dénoncer l'intervention du législateur européen en la matière, au nom du principe de subsidiarité en matière de santé publique. Le Sénat s'est, en revanche, positionné, sur le fond, en faveur de l'allongement de la durée du congé de 16 à 18 semaines[138].

Le sujet de l'allongement du congé maternité ne parait pas d'ailleurs recueillir une forte adhésion dans l'opinion : les Français sont 60 % à considérer que la durée du congé maternité est suffisante, un tiers le considérant comme trop court (33 % et 38 % des femmes)[139].

Encadré : la réforme du congé maternité des indépendantes, inscrite dans le PLFSS pour 2019

Malgré des mesures d'amélioration du congé maternité pour les travailleuses indépendantes (voir infra), ce dernier restait moins favorable que celui du régime général. Les travailleuses indépendantes (commerçantes, professions libérales, agricultrices) bénéficiaient d'une allocation forfaitaire (indemnité de remplacement) et d'indemnités journalières forfaitaires sur une durée inférieure à celle du congé maternité des salariées (74 jours au lieu de 112 jours), dont une durée minimale de congé également inférieure.

Le PLFSS 2019 aligne la durée minimale obligatoire sur celle prévue pour le régime général (2 semaines avant l'accouchement et 6 après, soit 8 semaines minimum), de même que la durée totale de congé.

La réforme, préparée par le rapport Rixain remis au gouvernement, est présentée comme une nécessité de santé publique pour la mère et l'enfant.

[137] Résolution européenne sur la proposition de directive portant modification de la directive 92/85/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (E 4021), 15 juin 2009

[138] Selon une société savante, l'Association des utilisateurs de dossiers informatisés en périnatalogie, obstétrique et gynécologie (AUDIPOG) qui surveille la santé périnatale en France, les naissances prématurées (moins de 37 semaines) a augmenté de façon inquiétante depuis la fin des années 1980.

[139] DREES 2018, Le Baromètre d'opinion de la DREES 2017, Synthèse des résultats, Enquête réalisée par l'institut BVA pour la DREES, Mars 2018

2) Les débats sur l'impact négatif de la maternité sur les rémunérations et la retraite

Aujourd'hui encore la maternité demeure un facteur de risque pour la carrière des femmes ainsi que pour leur niveau de retraite.

Une partie de l'écart salarial entre hommes et femmes reste en effet inexpliqué par les différences de volume de travail entre les hommes et les femmes (temps partiels notamment, 4 fois plus fréquents pour les femmes que pour les hommes[140]) ou par les différences de caractéristiques individuelles et d'emploi occupé. Cet écart salarial résiduel pourrait s'expliquer par l'effet des interruptions de carrières, plus fréquentes pour les femmes que pour les hommes en raison notamment des maternités[141] ainsi que par des pratiques persistantes de discrimination.

L'étude de Meurs et *al*. (2010)[142] montre que même en l'absence d'interruption de carrière, lorsque l'on compare le salaire des femmes avec celui des hommes, à caractéristiques observables identiques, l'écart entre hommes et femmes demeure en grande partie inexpliqué, révélant un effet indirect des enfants, à travers « *le soupçon qui pèse sur les femmes d'être avant tout des mères (ou futures mères) susceptibles aux yeux de l'employeur de quitter temporairement ou définitivement leur emploi* ».

Cet écart salarial et de carrière persistant se traduit par des pensions inférieures à celles des hommes, malgré l'apport des droits familiaux et des droits conjugaux[143]. La pension de droit direct (complétée par les droits familiaux de retraite) des femmes est ainsi en moyenne de 39% inférieure à celle des hommes fin 2015 et de 25 % si on y intègre les droits conjugaux[144].

B) LES DEBATS RELATIFS AU CONGE PATERNITE : ALLONGEMENT ET CARACTERE IMPERATIF

Le dispositif instauré en 2001 connaît une montée en charge rapide, visible dès la première année de sa mise en œuvre. 369 000 pères seraient ainsi bénéficiaires du congé en 2002 et 407 000 en 2003 selon une estimation de l'Igas[145]. Le nombre de bénéficiaires est ensuite relativement stable, entre 415 et 447 000 bénéficiaires tous les ans entre 2005 et 2011. Une baisse est ensuite amorcée à partir de 2012 mais moins prononcée que celle du nombre de naissances, ce qui traduit une hausse du taux de recours et témoigne du fait que le congé paternité est ancré dans les mentalités. L'Igas estime le taux de recours réel[146] (parmi les pères éligibles) au congé paternité à 60 % dès 2002 et 66 % en 2003. Il oscille ensuite entre 67 et 70 % sur période 2004-2016 (il atteint 67 % en 2016).

Concernant la durée du congé, le congé est pris dans son entier (ou plus, notamment grâce à l'utilisation des congés annuels) dans la grande majorité des cas (95 %) selon les données de

[140] Collet M., Rioux L., 2017, « Scolarité, vie familiale, vie professionnelle, retraite : parcours et inégalités entre femmes et hommes aux différents âges de la vie », Insee Références, Femmes et hommes, l'égalité en question, édition 2017 - Vue d'ensemble

[141] Collet M., Rioux L. (2017), op. cit

[142] Meurs D., Pailhé A. et Ponthieux S. « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écart de salaire entre les sexes », *Revue de l'OFCE*, vol. 114, no. 3, 2010, pp. 113-133.

[143] Fragonard B., Gonzalez L., Marc C., Fillion S. (2015), *Les droits familiaux de retraite*, février.

[144] DREES (2018), *Les retraités et les retraites*, Edition 2018, Panorama de la DREES, Social.

[145] IGAS (2018), *Evaluation du congé de paternité*, n°2018-022R, juin 2018

[146] Incluant les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ainsi que des régimes spéciaux.

l'enquête Modes de garde exploitées par la DREES[147]. Les pères sont également 91 %, parmi ceux qui travaillent, à prendre le congé de 3 jours. Bien plus, un tiers des pères allongeraient le congé paternité et le congé naissance en y accolant des congés, pour une durée moyenne totale de congé de 25 jours selon l'IGAS.

Alors qu'il doit être pris dans les 4 mois qui suivent la naissance, le congé l'est pour près de la moitié (49 %) dans la semaine qui suit la naissance (et pour 53 % lorsqu'il s'agit du premier enfant) selon les données de l'enquête Modes de garde. Peu de pères prennent le congé en solo, après le congé maternité (7 %)[148]. Les données fournies par l'Igas[149] permettent de nuancer ce tableau en mettant en évidence que les organisations familiales sont variées, avec près de respectivement 20 %, 14 % et 10 % de pères prenant le congé au cours du 2ème, du 3ème et du 4ème mois pour le régime général.

Ce succès global masque cependant des divergences importantes dans le recours en fonction de l'âge du père, du rang de l'enfant, de l'activité professionnelle des parents, du niveau de vie de la famille etc. Les pères en couple éligibles sont ainsi moins nombreux à prendre un congé après 35 ans et l''écart est de près de 15 points de pourcentage entre un père de moins de 30 ans et un père de plus de 40 ans. Le taux de recours décroît aussi avec le rang de l'enfant et ce dès le 2ème et avec une aggravation au 3ème, ce qui pourrait s'expliquer par un « essoufflement » du recours au fil des naissances ou par des différences de conceptions de l'implication parentale en fonction de la taille de la famille. Le recours est également très différencié selon le statut professionnel du père[150]. La stabilité de la vie et du contrat professionnels serait un marqueur important du recours. Si une très grande majorité des pères salariés du secteur public (neuf sur dix) et du secteur privé en contrat à durée indéterminée (huit sur dix) ont pris un congé de paternité à la naissance de leur dernier enfant, ils sont seulement 48 % parmi les autres salariés et 32 % parmi les travailleurs indépendants. Pour ce qui concerne les catégories socio-professionnelles, les pères cadres et professions intellectuelles supérieures ainsi que professions intermédiaires représentent un vivier important pour le congé paternité (dont le taux de recours est estimé à respectivement 81 et 78 % par l'IGAS). C'est le cas aussi pour les employés et ouvriers (taux de recours de respectivement 78 et 70 %). Les pères agriculteurs, artisans ou chefs d'entreprise sont par contre très peu nombreux à prendre un congé paternité (taux de recours de 28 %).

Il faut noter cependant une évolution forte de la stratification du recours par CSP entre 2004 et 2013. En 2004, employés et ouvriers sont les CSP qui recourent le plus au congé paternité et les cadres parmi les plus réticents à y recourir (avec les agriculteurs, artisans et chefs d'entreprise). Dix ans après, les cadres sont parmi les CSP qui ont le taux de recours le plus élevé (avec les employés) et ne semblent plus craindre l'incompatibilité d'un congé avec leurs charges professionnelles ou la pénalisation éventuelle qui en découlerait pour leur carrière. Ce qui laisse entrevoir que le congé s'est « banalisé » dans les mentalités salariées. En revanche, le recours par les ouvriers (et employés, dans une moindre mesure) marque un retrait en 2013 par rapport à 2004, ce qui est certainement à mettre en lien avec un accroissement, entre les deux dates, de la part des contrats plus précaires au sein de ces CSP, la précarité des emplois ayant un fort effet négatif sur le recours au dispositif.

On observe également une corrélation pour l'essentiel positive entre le niveau de rémunération et le recours au congé paternité[151]. Le taux de recours est croissant avec le revenu jusqu'au 4ème quintile puis décroissant légèrement avec le 5ème quintile, deux déciles que la perte de

[147] Legendre E. (2016), « Le congé de paternité : un droit exercé par sept pères sur dix », *Études et résultats*, DREES, mars, n° 0957.

[148] Legendre E. (2016), op. cit.

[149] IGAS (2018) op. cit.

[150] Pères en couple

[151] Pères en couple

rémunération concerne potentiellement mais affecte donc de façon différente. Les quintiles 3 et 4 sont les quintiles pour lesquels la probabilité de recourir est la plus forte. La probabilité pour les pères du 1er quintile de prendre un congé est, en revanche, fortement réduite par rapport aux autres tranches de revenus.

Tableau 1 : Taux de recours au congé en % en fonction du quintile de revenus

	Taux de recours au congé (en %) pour les pères en couple éligibles au congé de paternité
1er quintile	49
2ème quintile	71
3ème quintile	78
4ème quintile	79
5ème quintile	77

Source : DREES 2016

Deux derniers marqueurs du recours au congé paternité ont, enfin, été mis en évidence par une récente publication de la DREES[152] : celui de l'activité professionnelle de la mère et du partage des tâches au sein du couple. La probabilité de recours au congé paternité par le père quand la mère n'a jamais travaillé et que le partage des tâches est inégalitaire est faible alors qu'elle est forte, par contre, quand les deux parents travaillent.

La durée relativement faible du congé paternité par rapport au congé maternité, d'une part, ainsi que le faible recours au congé paternité des pères sans emploi, en contrats précaires ou instables ou à bas revenus, d'autre part, représentent les deux points de faiblesse du dispositif aujourd'hui. Ceci conduit dans le débat public à des propositions tendant à l'allongement du congé ou à la création d'une obligation de prendre le congé, pour une partie au moins de sa durée.

Ces deux questions ne font cependant pas consensus dans l'opinion :

- Dans le baromètre d'opinion de la DREES de 2016[153], les Français sont majoritaires (à 57 %) à considérer que la durée actuelle du congé paternité devait être maintenue et minoritaires (à 38 %) à estimer qu'il fallait l'allonger. Ce taux est cependant en progression depuis 2014. Il est plus élevé chez les femmes que chez les hommes (41 % contre 33 %) ainsi que parmi les jeunes générations (moins de 35 ans), les parents de jeunes enfants et les cadres et professions libérales, qui sont majoritaires à souhaiter un allongement du congé (respectivement 64 %, 56 % et 52 %). Le souhait d'allonger la durée du congé est aussi plus fort dans les couples qui ont une vision plus égalitaire du partage des tâches. Si on retrouve des marqueurs similaires en faveur d'un congé paternité obligatoire, les différences sont moins marquées et les français sont par ailleurs très majoritaires (70 %) à considérer que le congé paternité doit rester facultatif[154].

[152] K. Antunez et G.Buisson (2019), Les français et les congés de maternité et paternité : opinion et recours, Etudes et résultats de la DREES, janvier, n°1098.

[153] BVA Opinion/DREES, Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités, Principaux enseignements de l'enquête 2016, Mars 2017 ; K. Antunez et G.Buisson (2019), *op.cit*.

[154] DREES (2017) *op. cit.*

- Le sondage YouGov publié par *Le HuffPost* en 2018 donne des résultats différents : une majorité de Français souhaiterait allonger le congé paternité (50 % contre 35 % qui ne le souhaitent pas). Cette proportion grimpe même à 54 % (contre 31 %) chez les femmes et jusqu'à 61 % (contre 30 %) pour les familles avec enfant. 46 % des sondés se prononcent, par ailleurs, en faveur d'un congé paternité obligatoire (et même 51 % des parents) alors que seulement 31 % s'y opposent. 20 % veulent la même durée que pour les mères[155]. Le sondage montre que le congé est plébiscité et que les attentes le concernant sont fortes : le congé paternité permettrait pour 82 % des sondés « de mieux répartir les tâches ménagères et familiales » ; il serait important « pour créer un lien avec l'enfant » pour 88 % et « pour aider la mère » pour 89 %. 59 % (les taux sont les mêmes selon les sexes) considèrent qu'allonger le congé paternité permettrait de favoriser l'égalité hommes-femmes. Seulement 26 % pensent que cela n'améliorerait pas la situation.

Les arguments en faveur de l'idée de rendre obligatoire une partie du congé de paternité sont de trois ordres (deux d'entre eux se retrouvant pour le congé de maternité). Le premier argument est de favoriser la diffusion du congé de paternité et de garantir l'effectivité du droit ainsi que l'égal accès pour tous les travailleurs. Comme pour les congés de maternité, l'obligation du congé repose sur l'employeur. Elle n'est pas tant une obligation négative ou une entrave à la liberté des salariés concernés qu'une protection et une garantie de leur droit face aux possibles pressions de l'environnement professionnel et à l'effet de normes sociales dominantes qui n'y sont pas favorables. Elle est notamment un moyen de permettre aux travailleurs en contrat précaire de pouvoir exercer leur droit, sans qu'ils aient à craindre pour le renouvellement de leur contrat et leur évolution professionnelle. Or, cela est un enjeu en France (cf supra). Ce sont ces raisons qui ont amené le Portugal, en 2000, à rendre obligatoire une semaine, puis deux semaines en 2009 de congé réservé au père. Pour les mêmes raisons, l'Italie et la Belgique ont rendu obligatoire une petite partie du congé.

Le second argument en faveur d'une obligation du congé de paternité sur une partie de sa durée repose sur la volonté d'égaliser, entre les hommes et les femmes, aux yeux des employeurs, le risque d'avoir un enfant, et ainsi de lutter contre les inégalités et les discriminations entre femmes et hommes sur le marché du travail. Comme le dit Hélène Périvier[156], « d'un « risque maternité » qui pèse sur toutes les femmes actives, on passerait à un « risque parentalité » qui pèserait sur les parents, mais qui aurait le mérite de ne plus être sexué ».

Un troisième argument, d'ordre sanitaire, est fortement mis en avant dans le récent rapport de l'Igas (2018). Il part d'études montrant l'importance majeure des conditions de vie durant les premiers jours et à la sortie de la maternité sur la santé des jeunes mères et du nouveau-né. L'isolement de la jeune mère durant les premières semaines a souvent des effets sur sa santé (en termes de santé mentale notamment). L'Igas relève que la Haute autorité de la santé préconise de ne pas laisser les jeunes mères durant les premiers jours de sortie de la maternité, pour la santé de la mère mais également celle des nouveaux nés, afin de limiter les retours à l'hôpital, dans un contexte de sorties de plus en plus précoces après l'accouchement. Cet argument sanitaire est également, selon une analyse juridique de l'Igas, celui qui qui serait le plus à même de surmonter d'éventuels obstacles légaux (y compris d'ordre constitutionnel) à la mise en place d'une telle obligation. Cela impliquerait que la partie obligatoire du congé, d'une durée assez courte, soit placée peu après la naissance, en même temps que la partie obligatoire du congé postnatal pour la mère.

[155] « L'allongement du congé paternité souhaité par 61% des parents », Huffingtonpost, 4 février 2018.

[156] Périvier H., 2017, Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité, *OFCE Policy Brief* n°11, 12 janvier 2017

Le HCFEA a chiffré en 2017, parmi 3 scénarios, le fait de rendre obligatoire le congé de 11 jours actuel. Il a relevé qu'il faudrait alors définir une période d'interdiction d'emploi par l'employeur et que si le père n'effectuait pas sa demande de congé, les 11 jours seraient alors automatiquement positionnés immédiatement avant l'expiration de ce délai.

L'IGAS a été missionnée en 2018 pour traiter la question des évolutions souhaitables et possibles du congé paternité. Plusieurs scénarios d'évolutions du congé paternité sont étudiés, combinant le fait de l'allonger et de le rendre obligatoire.

L'IGAS propose ainsi deux scénarios d'allongement :

- Un scénario de « renforcement » de la durée totale des congés accordés au père à la naissance de l'enfant, pour la porter à 3 ou 4 semaines. Le coût en serait partagé entre la CNAF et l''employeur, le congé pour naissance étant porté à 5 jours, et le congé de paternité à 14 ou 21 jours. Le surcoût pour la CNAF serait alors respectivement de 133 et 331 M euros (avec une hypothèse de recours à 75%).
- Un scénario « volontariste » permettant de rapprocher la durée du congé paternité de celle du congé maternité (en tous cas de sa durée obligatoire de 8 semaines) : la durée du congé paternité serait ainsi portée à 6 semaines. Le congé serait rendu obligatoire sur l'ensemble de sa durée. Le surcoût en serait de 1,2 Md d'euros pour la CNAF.

C) LES DEBATS RELATIFS AU CONGE PARENTAL : DUREE, INDEMNISATION ET PART RESERVEE AUX PERES

Suite à sa dernière réforme en date du 4 aout 2014, le dispositif d'indemnisation du congé parental peut être interrogé sur 3 axes : sa durée totale ; son niveau d'indemnisation ; la durée de la période réservée au père[157].

La réforme de 2014 a introduit dans le dispositif d'indemnisation du congé parental un « quota » de versement de la prestation réservé au 2e parent, d'une durée de 6 mois pour l'enfant de rang 1 et d'1 an pour les enfants à partir du rang 2. Pour l'enfant de rang 1, la durée réservée est équivalente à 6 mois, la durée de congé pour les membres du couple étant de 6 mois chacun, dans la limite du premier anniversaire de l'enfant. Pour l'enfant de rang 2 et plus, la durée réservée est équivalente à un an, dans la mesure où la durée de versement est de 24 mois pour chacun des membres du couple, dans la limite du troisième anniversaire de l'enfant. Pour l'enfant de rang 1, cette durée réservée représente un allongement potentiel de la durée de versement de la prestation par rapport à la situation antérieure dans le cadre du CLCA (d'une durée maximale de versement de 6 mois, qu'il soit pris par 1 ou 2 parents). En revanche, pour les enfants à partir du rang 2, la durée maximale de versement de la prestation n'est pas modifiée et la durée qui peut être octroyée à un seul parent est raccourcie d'autant.

Pour autant, l'implication des pères n'a pas été au rendez-vous de la réforme (voir infra) et la réforme s'est donc surtout traduite par un raccourcissement de fait de la durée moyenne d'indemnisation. Le nombre d'enfants de deux ans dont les parents ne bénéficient plus de la PreParE du fait du raccourcissement à 2 ans de la durée du congé si les pères ne le prennent pas a ainsi été estimé à 120 000 par le HCFEA, à l'occasion du rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans du 10 avril 2018.

[157] Il s'agit pour être exact de la part réservée au 2e parent, qui est perdue si un seul parent exerce son droit à congé. Le congé étant pris dans la grande majorité des cas par la mère, on peut parler pour simplifier de part réservée au père.

Pour ce qui concerne l'indemnisation du congé parental, elle relève d'un système forfaitaire, relativement rare en Europe. L'indexation de la prestation sur les prix et les conditions moins favorables de cumul entre la prestation et l'allocation de base de la PAJE depuis 2014 ont entraîné une dégradation du taux de remplacement PreParE/salaire (voir infra).

On peut enfin s'interroger sur les raisons pour lesquelles le COLCA puis la PreParE majorée n'ont jamais suscité une demande significative, alors qu'en théorie, l'option d'une indemnisation sur une durée plus courte et d'un niveau plus élevé pouvait sembler pertinente pour un grand nombre de parents. Plusieurs hypothèses peuvent être mises en avant :

- sa réservation aux enfants de rang 3 et plus, alors que les durées de congé souhaitées sont sans doute plus longues dans les familles nombreuses ;
- le caractère globalement moins avantageux de cette option : le montant n'est même pas égal au double de celui de la PreParE simple (le ratio actuel est de 1,63), alors que la durée maximale est inférieure au quart de la durée maximale de celle-ci (8 mois contre 36 mois) ;
- son manque de flexibilité : la PreParE majorée ne peut être prise qu'à temps plein et l'option en sa faveur est définitive, le parent ne pouvant ensuite choisir de revenir à la PreParE simple ; ces restrictions contrastent avec la flexibilité qui prévaut par exemple en Allemagne ou en Belgique (cf. infra) ;
- l'absence de cohérence avec l'organisation des modes d'accueil : à l'issue de la PreParE majorée, qui se situe environ au premier anniversaire de l'enfant, les parents concernés n'ont aucune garantie de trouver un mode d'accueil ; en Allemagne ou dans les pays scandinaves, il existe un droit opposable à l'issue du congé court et bien rémunéré.

D) La proposition de directive equilibre de 2017 : un debat d'ensemble sur les conges, marque par les preoccupations financieres des Etats[158]

Souhaitant relancer l'Europe sociale, à la suite notamment de l'échec de la révision de la directive sur le congé maternité de 1992, la Commission a engagé, à partir de fin 2015, une série de consultations, aboutissant, le 26 avril 2017, à la présentation d'un « paquet social ». Ce paquet était composé de divers textes, à valeur contraignante inégale, la seule initiative législative étant une proposition de directive entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants[159].

La proposition de directive situe la question des congés au sein d'une politique globale d'égalité entre les hommes et les femmes. Selon son considérant 5, « *les politiques relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée devraient contribuer à la réalisation de l'égalité des sexes en encourageant la participation des femmes au marché du travail, en rendant plus facile pour les hommes de partager les responsabilités familiales à parts égales avec les femmes et en réduisant les écarts de revenus et de salaire entre les hommes et les femmes* ».

[158] Pour une présentation plus détaillée de la proposition de directive de la Commission européenne, voir l'annexe 1.

[159] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE (COM(2017) 253 final).

Dans cette perspective, la proposition de directive reconnaît pour la première fois au niveau du droit de l'Union européenne le droit à un congé paternité et à un congé d'aidant[160]. Par ailleurs, elle réforme en profondeur le congé parental, en se substituant à la directive actuelle de 2010[161]. La Commission fait, en effet, le constat que celle-ci doit être complétée sur deux plans :

- celui de la rémunération du congé parental, l'absence de rémunération ou sa trop grande faiblesse conduisant de nombreuses familles à renoncer à le prendre ;
- -celui de l'incitation des pères à prendre une part du congé, le taux d'utilisation du congé par les pères restant très faible ;

La proposition de directive du 26 avril 2017 prévoit donc, pour ce qui concerne le congé parental :

- d'étendre à 4 mois la durée du congé non transférable pour chacun des parents soit la totalité du congé prévu pour chacun des parents ;
- d'introduire une obligation de rémunérer le congé parental (ainsi que le congé paternité) sur l'ensemble de la durée obligatoire, soit 4 mois par parent et au moins au niveau des prestations maladie ;
- de porter à 12 ans l'âge maximal de l'enfant jusqu'auquel le congé peut être pris (cet âge maximal étant fixé par chaque Etat dans la limite de ce plafond prévu par la directive[162]).

La proposition de la Commission a été fortement amendée au fil des discussions au sein du Conseil, jusqu'à édulcorer progressivement une grande partie des mesures. L'obligation de rémunération au niveau des congés maladie, pour les trois congés prévus par la directive, a été abandonnée au profit d'une simple obligation de rémunération, sans aucune précision sur le niveau, et sur seulement 1,5 mois sur les 4 du droit à congé parental, qui a été finalement retenu par le Conseil le 21 juin 2018. Pour ce qui concerne la durée non transférable du congé, qui peut être assimilée à un quota pour les pères dans la mesure où cette partie du congé est perdue si elle n'est pas prise par lui, elle a été réduite de 4 à 2 mois par le conseil du 21 juin. Le Conseil revient également sur la disposition fixant à 12 ans l'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé peut être pris, puisqu'il prévoit qu'il est déterminé librement par les Etats.

Les positions prises par le Conseil augurent donc d'un retrait par rapport à la proposition initiale de la commission. Celles prises récemment par le Parlement en commission des affaires sociales ont été au contraire dans le sens d'une amélioration par rapport à ce texte initial : les amendements adoptés prévoient ainsi une rémunération à 78 % du salaire antérieur pour le congé parental et une durée de 4 mois non transférables ainsi qu'une prise de congé possible jusqu'aux 10 ans de l'enfant[163]. Le projet de texte est actuellement (à la date du 21 novembre 2018) en cours d'examen en trilogue entre le Conseil, la Commission et le Parlement, dans l'objectif d'aboutir à un texte qui réunisse l'accord des trois institutions.

---

[160] La définition de l'aidant étant « *un travailleur qui apporte une aide ou des soins personnels en cas de maladie grave ou de dépendance d'un proche* » (article 3.c).

[161] Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.

[162] En France, cet âge maximal n'est ainsi que de 3 ans.

[163] Collombet C., Math A. (2018), « Congés parentaux, de paternité et d'aidants : vers une nouvelle directive ? », *Chronique internationale de l'IRES* n°163.

III - LES TROIS CONGES AUJOURD'HUI

A) LES CARACTERISTIQUES DU CONGE PARENTAL ET DE SON INDEMNISATION LE DISTINGUENT NETTEMENT DES CONGES DE MATERNITE ET PATERNITE

Les trois congés ont chacun leur régime propre, en termes de durée, de conditions d'activité antérieure ou encore de rémunération (cf. tableau 2 de synthèse ci-dessous). Une certaine proximité existe entre le congé maternité et le congé paternité, qui les distingue nettement du congé parental. Cependant, tous trois concourent à un même enjeu, permettre la présence des parents auprès de leur jeune enfant. Le tableau 2 est en outre rendu plus complexe par l'existence pour chaque congé de deux dispositifs, l'un en droit du travail offrant une garantie de retour à l'emploi et l'autre en droit de la sécurité sociale offrant une rémunération, avec là encore des questions de cohérence.

Tableau 2 : Synthèse des conditions et caractéristiques des congés autour de la naissance

	Congé de maternité	Congé de paternité et d'accueil de l'enfant	Congé parental d'éducation
Fait générateur	Naissance d'un enfant	Naissance d'un enfant	Elever un enfant de moins de 3 ans
Condition d'ancienneté entreprise	aucune	aucune	1 an
Durée	De 16 semaines rang 1 et 2 à 26 semaines rang 3 et +	11 jours calendaires ou 18 pour naissances multiples	1 an (max 3 ans)
Renouvellement	non	non	2 fois dans la limite des 3 ans de l'enfant
Temps partiel /fractionnement	NON (mais possibilité de reporter 3 semaines le congé prénatal en postnatal)	NON	Temps partiel OUI
Délai de prévenance de l'employeur	aucun	Au moins 1 mois avant la date	Au moins 1 mois si dès la fin du congé de maternité sinon 2 mois au moins
Rémunération / Indemnisation sous conditions d'activité antérieure	IJ paternité (lien quasi direct avec le congé du fait de conditions peu restrictives d'affiliation SS et de nombre d'heures de travail minimum)	IJ maternité (lien quasi direct avec le congé du fait de conditions peu restrictives d'affiliation SS et de nombre d'heures de travail minimum)	Pas de lien direct mais possibilité d'indemnisation PreParE (CAF) avec des conditions d'activité spécifiques Durée variable selon le rang de l'enfant (6 mois rang 1, 24 mois** par parent pour rang 2 et plus)
Statut fiscal	Imposable	Imposable	PreParE non imposable
Niveau net mensuel arret d'activité	environ 100% du salaire net sous le plafond SS (complétéé par l'employeur si prévu par convention, accord collectifs ou contrat de travail)	environ 100% du salaire net sous le plafond SS (complétée par l'employeur si prévu par convention, accord collectifs ou contrat de travail)	96,62% de la BMAF soit 396€ au 1er avril 2018 (hors Allocation de Base de la Paje)
Niveau net mensuel temps partiel 50%	NON	NON	62,46% de la BMAF soit 256€ au 1er avril 2018 (hors Allocation de Base de la Paje)
Niveau net mensuel temps partiel 80%	NON	NON	36,03% de la BMAF soit 148€ au 1er avril 2018 (hors Allocation de Base de la Paje)
Droit retraite	Trimestre validé par période de 90 jours d'indemnité journalière (IJ) + report au compte 125% des IJ depuis 2012	NON	Droit à une majoration de la durée d'assurance retraite égale à la durée effective du congé. *Si PrePaE droit AVPF sous conditions de ressources*

*Pour 3 enfants et plus, possibilité d'un montant majoré (647,30€) mais versée pendant une période plus courte (max 1ere anniversaire de l'enfant).
**Dans la limite des 3 ans de l'enfant. Pour les familles monoparentales, jusqu'au 1 an de l'enfant pour le rang 1 et jusqu'au 3 ans pour les rangs 2 et plus.

1) Des durées de congé très disparates

En droit du travail :

La durée de référence du congé est :

- courte pour le congé paternité (11 jours en sus des 3 jours du congé de naissance) ;
- moyenne pour le congé maternité (16 semaines) ;
- longue pour le congé parental d'éducation (jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant).

Pour le congé maternité, la durée est majorée en fonction du nombre d'enfants déjà à charge (26 semaines à partir du rang 3) et en cas de naissances multiples (34 semaines en cas de naissance de 2 enfants et 46 semaines en cas de naissance de 3 enfants ou plus). Pour le congé paternité, il n'existe qu'une majoration[164] pour naissances multiples (passage de 11 à 18 jours). Par contre, la durée est constante quel que soit le rang de l'enfant. Il en va de même pour le congé parental pour lequel le congé peut être prolongé jusqu'à l'entrée en école maternelle en cas de naissances multiples et jusqu'au 6e anniversaire des enfants en cas de naissances multiples d'au moins 3 enfants[165].

Les contraintes concernant la période de prise du congé sont inégales selon les congés. Elles sont :

- très fortes pour le congé maternité et paternité : pour ces deux congés, le congé doit être pris immédiatement ou très peu de temps après l'évènement générateur du droit que constitue la naissance ;
- moindres[166] pour le congé parental qui peut être pris jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant avec une possibilité d'une année supplémentaire pour les enfants en situation de handicap[167].

Concernant l'indemnisation, les durées de versement des IJ maternité et paternité sont alignées sur celles des congés correspondants. En revanche, il existe une nette discordance entre le dispositif de sécurité sociale et le dispositif de droit du travail pour le congé parental : alors que le congé parental d'éducation va toujours au moins jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant, la durée de versement de la PreParE n'est que de 6 mois ou 1 an pour l'enfant de rang 1 (selon que les deux parents prennent ou non leur congé) et n'est que de 2 ans pour les enfants de rang supérieur si un seul des deux parents prend son congé.

[164] L'amendement au PLFSS pour 2019 s'il est adopté, donnera la possibilité aux pères de bébés prématurés, de prolonger le congé de paternité du nombre de jours d'hospitalisation du nouveau-né.

[165] Par ailleurs, en cas d'adoption, le congé parental dure 3 ans si l'enfant est âgé de moins de 3 ans lors de son arrivée au foyer, et seulement 1 an s'il est âgé de plus de 3 ans mais n'a pas encore atteint l'âge de l'instruction obligatoire, c'est-à-dire s'il a moins de 6 ans.

[166] Le congé est d'un an maximum, renouvelable 2 fois. Le congé, renouvellement inclus, est pris de manière continue. Chaque période de renouvellement peut être plus longue ou plus courte que la précédente.

[167] Dès lors que la famille perçoit l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

2) Des différences de niveau de rémunération et de régime social et fiscal

La rémunération est élevée et sur l'ensemble de la durée du congé pour le congé maternité et le congé paternité et d'adoption : elle est de 79 % du salaire brut[168] dans la limite du plafond de sécurité sociale[169](soit 3 311€ bruts par mois en 2018), avec un maximum de 86 euros nets par jour en 2018. Elle est imposable et soumise à la CSG et CRDS. L'indemnisation nette versée avoisine 100 % du salaire net de la salariée en dessous du plafond de la sécurité sociale. Le régime des IJ du congé paternité est absolument identique à celui des IJ du congé maternité. Ces IJ sont imposables.

L'indemnisation peut être complétée par les entreprises, les accords collectifs de branche ou d'entreprise pouvant prévoir des conditions d'indemnisation plus favorables que celles de la sécurité sociale et allant souvent jusqu'au maintien intégral du salaire[170].

A l'inverse, la rémunération du congé parental (PreParE) est forfaitaire, non imposable (ni impôt sur le revenu, ni CSG, seulement CRDS ; c'est le régime fiscal et social des prestations familiales qui s'applique).

La PreParE peut se cumuler avec l'allocation de base de la PAJE, également forfaitaire, attribuée sous condition de ressources et soumise au même régime fiscal et social. De fait, la rémunération du congé parental est égale à la somme de la PreParE et de l'allocation de base de la PAJE. La loi du 4 août 2014 a modifié les conditions de cumul. Auparavant, le CLCA était plus élevé lorsque les familles n'étaient pas éligibles à l'allocation de base de la PAJE. En conséquence, au-dessus du plafond de ressources de celle-ci, les hauts revenus avaient le même niveau total d'allocation que les familles qui bénéficiaient de l'allocation de base. Désormais, il y a une dégressivité de la rémunération totale en fonction des revenus. Le montant perçu par les familles au-dessus du plafond de ressources de l'allocation de base a fortement diminué.

Sur ce sujet de la rémunération, se distinguent donc clairement d'une part les congés maternité et paternité (systèmes de revenu de remplacement, proportionnel au salaire antérieur, imposable comme un salaire) et de l'autre le congé parental (système de prestation familiale, forfaitaire, non imposable).

[168] L'article R. 331-5 du code de la sécurité sociale fait référence au « gain journalier de base », qui est égal à 1/91,25 du salaire brut des trois derniers mois civils pour les salariés mensualisés. Il s'agit du même salaire de référence que pour les IJ maladie. Toutefois, pour les IJ maternité, le taux de remplacement du gain journalier de base est égal à 100 %, contre 50 % ou deux tiers selon les cas pour les IJ maladie.

[169] La diminution du salaire brut de 21 % est représentative de la part salariale des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi.

[170] Pour le congé maternité, l'analyse par le HCFEA de 56 conventions collectives de branches couvrant 65% des effectifs salariés du secteur privé (Annexe 5 du rapport transversal 2017) a montré que de nombreuses entreprises complétaient l'indemnisation. 27 conventions, soit près de la moitié d'entre elles, prévoient ainsi le maintien de l'intégralité du salaire. Ce maintien est majoritairement soumis à la condition d'une année d'ancienneté dans l'entreprise. Une précédente étude avait déjà mis en évidence, en 2011, un fort accroissement, depuis l'introduction du congé paternité, de la part des accords d'égalité professionnelle prévoyant le maintien de salaire pour ce congé (63% en 2010) (Fatoux F. et Silvera R., 2011, *La place des hommes dans les accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle*, Observatoire de la responsabilité sociale des entreprises, 2011).

3) Des conditions d'activité antérieure inégales et peu cohérentes entre droit du travail et droit de la sécurité sociale

En droit du travail :

- Le code du travail ne subordonne le congé maternité et le congé paternité à aucune condition d'ancienneté ;
- En revanche, le congé parental est réservé aux salariés ayant une année d'ancienneté dans l'emploi à la date de naissance de l'enfant.

Concernant les conditions d'activité antérieure relatives à l'indemnisation des trois congés :

Alors que tout salarié a droit à un congé maternité ou paternité, leur indemnisation est soumise au respect de conditions d'ancienneté qui excluent les salariés les plus précaires : il faut avoir travaillé au moins 150 heures au cours des 3 mois civils ou des 90 jours précédant l'arrêt (contre 200 heures avant 2015), ou avoir cotisé, au cours des 6 mois civils précédant l'arrêt, sur la base d'une rémunération au moins égale à 1 015 fois le montant du Smic horaire fixé au début de cette période. Les périodes de chômage ne sont pas assimilées à une activité professionnelle mais la période de référence est alors décalée avant la perte d'activité pour ne pas trop pénaliser les mères (ou pères) qui ont perdu leur emploi (les indemnités sont calculées sur les 3 derniers mois précédant la rupture du contrat de travail dans la limite du plafond de sécurité sociale).

Les conditions d'ancienneté de la PreParE sont plus restrictives, tant comparé aux IJ maternité et paternité qu'à celles du congé parental d'éducation en droit du travail. Il faut en effet justifier de 8 trimestres de cotisations à l'assurance-vieillesse[171] au cours d'une période de référence qui varie selon le rang de l'enfant (deux dernières années pour le premier enfant, quatre dernières années pour le deuxième enfant et cinq dernières années à partir du troisième enfant).

Les périodes d'IJ maternité et paternité ainsi que de formation professionnelle sont assimilées à une activité professionnelle quel que soit le rang de l'enfant. Ce n'est en revanche qu'à partir des enfants de rang 2 que les périodes de chômage indemnisé ou les périodes antérieures de perception de la PreParE ou du CLCA sont assimilées[172].

Comme les périodes de perception de la PreParE au titre d'un enfant précédent sont comptées dans la durée requise de huit trimestres, on peut percevoir la prestation sans avoir été actif juste avant la naissance, et on peut « enchaîner » plusieurs PreParE sans avoir travaillé entre les naissances. Selon une analyse de la DREES, le taux d'exclusion[173] de la condition d'activité varie fortement avec le rang de l'enfant : il serait de l'ordre de 27 %pour les naissances de rang 1 ; 5 % au rang 2 et 3 % pour les autres naissances.

[171] Pour justifier d'un trimestre, il faut avoir travaillé et cotisé sur l'année civile pour un salaire équivalent à au moins 150 fois le SMIC horaire. Pour valider 4 trimestres par année civile, il faut donc avoir perçu un salaire brut d'au moins 600 fois le SMIC horaires, c'est-à-dire environ un salaire sur l'année civile au moins égal à 4 mois à temps plein au SMIC.

[172] Cf. sur les règles d'assimilation l'article D. 531-15 du code de la sécurité sociale.

[173] Le taux d'exclusion se définit comme la proportion de mères qui ne réunissent pas les conditions d'activité les rendant éligibles au bénéficie de la PreParE.

4) Les règles de cessation d'activité et de garantie de retour à l'emploi

En droit du travail, les trois congés partagent une caractéristique commune : le fait de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à l'issue du congé est garanti en cas de cessation totale d'activité. La garantie est définie en termes identiques pour les 3 congés par le code du travail[174]. Le salarié a le droit de retrouver « *son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente* ». Pour le congé parental à temps partiel, le salarié a le droit de revenir à temps plein.

Des garanties spécifiques sont prévues pour le congé maternité. D'une part, il est prévu une interdiction spécifique de licenciement de la femme enceinte ou en congé maternité (cf. supra). D'autre part, la durée du congé est assimilée à un travail effectif pour tous les droits que la salariée tient de son ancienneté.

Concernant l'indemnisation, elle s'accompagne d'une obligation de cessation d'activité qui est :

- totale pour le congé maternité et paternité ;
- totale ou partielle pour le congé parental, celui-ci pouvant être versé à taux plein ou à taux partiel.

5) Les droits retraites associés

Les périodes de congé maternité (ou congé pour adoption) sont validées[175] mais ne donnent pas lieu à cotisation retraite. Cependant, pour les congés maternité débutant à compter du 1er janvier 2012[176], les indemnités journalières maternité sont reportées au compte à hauteur de 125 % de leur montant. Dans la majorité des cas, cette mesure augmente le salaire annuel moyen pris en compte pour le calcul du montant de retraite (ce qui n'était pas le cas avant 2012).

Contrairement au congé maternité, le congé paternité n'est pas pris en compte pour le calcul des droits à la retraite (ni en termes de validation, ni en termes de cotisation). Comme le souligne l'Igas dans son rapport de 2018[177], cette différence de traitement n'a pas grande importance du fait de la faible durée du congé paternité mais pourrait poser problème en cas d'allongement de sa durée.

Au régime général, le congé parental d'éducation à temps plein ouvre droit à une majoration de la durée d'assurance retraite égale à la durée effective du congé[178]. Pour un même enfant, cette majoration pour congé parental ne se cumule pas avec la majoration d'assurance maternité, adoption et éducation ni avec aucune majoration de durée d'assurance prévue dans le cadre des autres régimes de base obligatoires. La caisse de retraite compare les droits acquis au titre de chaque majoration et retient le nombre de trimestres le plus élevé. Il y a donc une prise en compte des trimestres en termes de durée validée mais ce ne sont pas des trimestres cotisés (pas de report au compte de cotisations calculées sur les revenus d'activité).

[174] Cf. les articles L. 1225-25 du code du travail pour le congé maternité, L. 1225-36 pour le congé paternité et L. 1225-55 pour le congé parental d'éducation.

[175] Depuis la loi du 20 janvier 2014, un trimestre est validé pour chaque période de 90 jours d'indemnités journalières au titre de la maternité.

[176] La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a introduit une modification du dispositif de validation en permettant le report au compte de l'assurée des IJ maternité.

[177] Rapport IGAS 2018, « Evaluation du congé paternité », n°2018-022R

[178] Cette majoration ne concerne pas le congé parental à temps partiel, ce qui est peu pénalisant étant donné que le seuil de validation d'un trimestre d'assurance retraite est assez bas (équivalent à 150 heures au Smic horaire).

Seule l'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) peut donner lieu à des reports au compte sur la base d'un salaire équivalent au SMIC[179]. Mais l'AVPF n'est pas directement lié au congé parental d'éducation. Il faut percevoir certaines prestations familiales dont la PreParE et respecter des conditions de revenus.

La majorité des familles ayant un enfant de moins de trois ans où l'un des parents est inactif ou travaille à temps partiel sont affiliés à l'AVPF (au titre de l'AB de la PAJE ou de la PreParE). A partir des données de la Cnaf[180], en 2011: près de 90 % des bénéficiaires du CLCA à taux plein sont couverts par l'AVPF, 55 % des bénéficiaires du CLCA à taux partiel et presque 60 % des bénéficiaires de l'allocation de base. Les conditions de revenus professionnels (pour les couples) et de ressources pour l'affiliation à l'AVPF écartent les ménages les plus aisés[181].

B) DONNEES DE TAUX DE RECOURS ET DUREE DU CONGE INDEMNISE

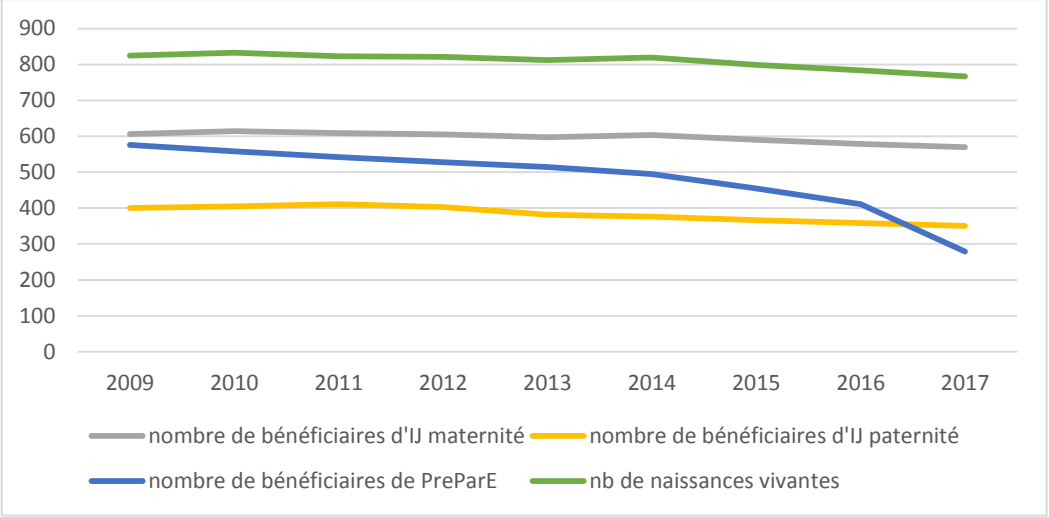
1) L'évolution du nombre de bénéficiaires IJ maternité et paternité et PreParE

La courbe des bénéficiaires des IJ maternité (hors fonction publique) suit assez fidèlement celle des naissances vivantes sur la période. Avec l'inclusion des bénéficiaires de la fonction publique (dont le nombre n'est pas précisément connu), on peut estimer que le nombre total des bénéficiaires des IJ maternité se situe un peu au dessus de 90 % des naissances vivantes.

La courbe des bénéficiaires des IJ paternité (hors fonction publique) est également assez proche, dans son évolution, de la courbe des naissances vivantes avec cependant une évolution légèrement plus prononcée à la baisse à partir de 2012.

Enfin, la courbe des bénéficiaires de la PreParE est très fortement orientée à la baisse sur l'ensemble de la période, baisse qui la fait rapidement décrocher par rapport à celle des naissances vivantes, et de façon encore plus forte à partir de 2015 puis 2017.

Evolution du nombre de bénéficiaires des IJ maternité et paternité et PreParE (tous régimes hors fonction publique pour ce qui concerne les IJ maternité et paternité) (en milliers)



Source : PQE Famille 2019

[179] Ces reports peuvent le cas échéant être retenus dans le salaire de référence (25 meilleures années) pour le calcul de la pension et conduire par ce biais à une hausse de la pension. Ainsi, en 2013, 77 % des nouveaux retraités bénéficiaires de l'AVPF voient leur salaire annuel moyen (SAM) augmenter du fait de l'AVPF

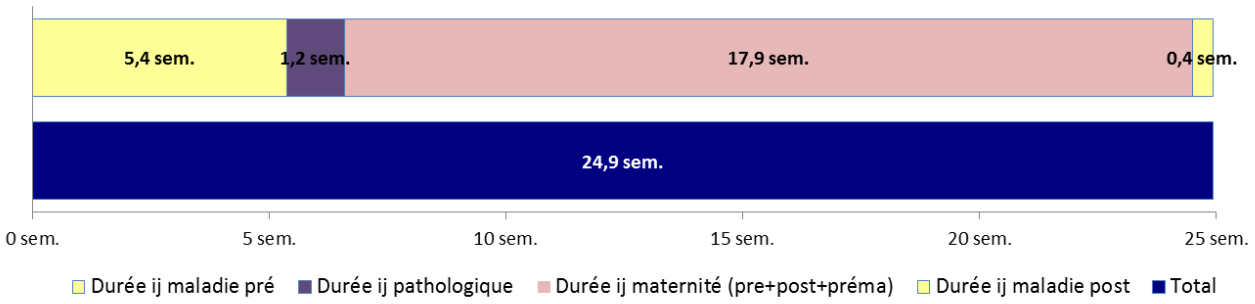
[180] Les Comptes de la Sécurité Sociale - juin 2015 – Eclairages – l'AVPF, p 136-139

[181] En 2011, environ 10 % des bénéficiaires du CLCA à taux plein sont exclus de l'AVPF et environ 45% des bénéficiaires du CLCA à taux partiel.

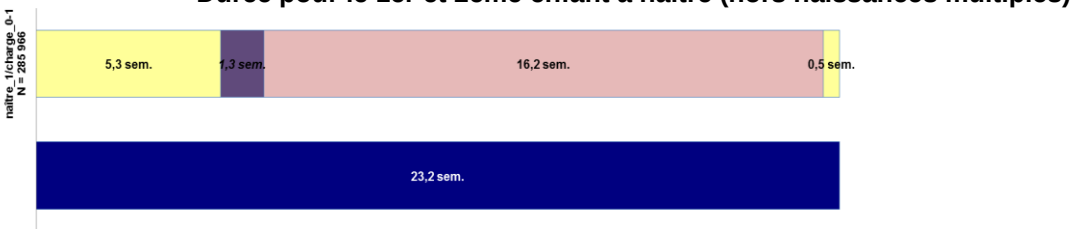
2) La durée moyenne d'indemnisation des congés

Congé maternité : La durée moyenne de bénéfice des IJ maternité, tous rangs de l'enfant confondus serait (hors congés maladie et pathologiques) de 17,9 semaines et la durée totale du congé de maternité indemnisé (intégrant les congés maladies et pathologiques) de 24,9 semaines, selon une étude récente, réalisée par la CNAMTS[182]. Pour les enfants de rangs 1 et 2, ces durées seraient respectivement de 16,2 et 23,2 semaines. Les mères de un ou deux enfants seraient seulement 4 % à prendre un congé de maternité inférieur à 16 semaines. Elles seraient un quart à prendre un congé de maternité de moins de six mois à compter de la troisième naissance[183].

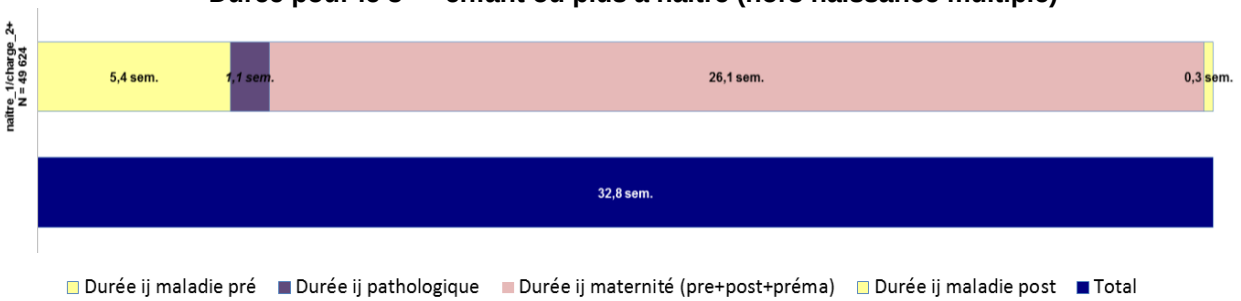
Durée totale des arrêts maternité tous rang de l'enfant à naître (hors naissances multiples)



Durée pour le 1er et 2ème enfant à naître (hors naissances multiples)



Durée pour le 3ème enfant ou plus à naitre (hors naissance multiple)



Source : CNAMTS, à partir des données médicales (PMSI) 2014.
Champs : 341 244 mères de 20 à 45 ans affiliées au régime général ayant accouché en 2014 et bénéficiant d'IJ maternité (hors naissances multiples).

Congé paternité : La durée moyenne de bénéfice des IJ paternité est proche de 11 jours, 95% des pères recourant au congé paternité prenant les 11 jours légaux.

Congé parental : Voir infra la durée moyenne de PreParE.

[182] à partir des données médicales (PMSI) recueillies sur les 341 244 mères de 20 à 45 ans affiliées au régime général ayant accouché en 2014

[183] Pénet S. (2006), « Le congé de maternité », *Etude et Résultats,* DREES, n°531, octobre.

CHAPITRE 4 : LES CONGES PARENTAUX (CLCA, PREPARE ET CONGES HORS PRESTATIONS) ET LEURS EVOLUTIONS RECENTES

La prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité a subi de nombreuses évolutions depuis sa création en 1985 jusqu'à la mise en œuvre de la PreParE, dernière réforme en date de ce dispositif.

Avant de revenir sur les évolutions récentes, nous dressons un panorama de qui sont les parents et familles qui utilisent un congé parental, ou une interruption d'activité totale ou partielle qu'elle s'accompagne ou non d'une prestation (**Partie 1**). Ce retour sur les caractéristiques de ces parents permet de mieux comprendre la population ayant recours à ces dispositifs, ce qui est un préalable nécessaire avant d'envisager des pistes de réformes. Il s'intéresse essentiellement aux mères dans la mesure où elles représentent la très large majorité des parents qui réduisent ou interrompent leur activité à la suite d'une naissance. Le second temps de ce chapitre s'interroge sur les évolutions récentes de la prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité (**Partie 2**). Le bilan est globalement négatif, baisse du nombre de bénéficiaires liée à la réduction de la durée du dispositif, ainsi qu'à un moindre recours (décision de prendre un congé), non augmentation du nombre de pères bénéficiaires, etc. Un second temps de cette partie s'interroge enfin sur ce que font les parents, notamment les mères, à l'issue du congé parental.

I - QUI SONT LES PARENTS EN CONGE PARENTAL (AVEC OU SANS CLCA/PREPARE) ?

A) LES DIVERSES FORMES DE REDUCTION OU D'INTERRUPTION D'ACTIVITE DES MERES : QUEL RECOUPEMENT ENTRE LE CONGE PARENTAL ET LES PRESTATIONS CLCA OU PREPARE ?

En matière de congé parental, il importe de bien distinguer le bénéfice d'un congé parental d'éducation (CPE), à temps plein ou à temps partiel, pendant lequel la personne garde un lien avec son emploi précédent et a la garantie de le retrouver à la fin de son congé[184], et l'indemnisation d'une interruption totale ou partielle de l'activité professionnelle *via* une prestation familiale dédiée (CLCA ou COLCA puis PreParE[185]).

Pour analyser ces différentes situations, nous utiliserons l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux, source de données qui résulte d'un appariement d'une enquête déclarative, l'enquête Emploi en continu de l'Insee, avec les données de l'administration fiscale d'une part (impôt sur le revenu) et les données sociales d'autre part (données Cnaf). De toutes les sources existantes, elle est celle qui permet le mieux d'identifier à la fois la perception de ces allocations de façon fiable (il s'agit en effet d'informations issues des bases administratives de la branche famille) et de connaître la situation professionnelle de façon détaillée[186]. Nous nous focaliserons ici sur la situation des mères ayant au moins un enfant de moins de trois ans au moment de l'enquête, qui représentent l'essentiel des personnes qui font appel à ces dispositifs.

[184] Ou un emploi équivalent au sein de l'entreprise.

[185] On utilisera dans le chapitre les acronymes CLCA/PreParE pour simplifier la lecture.

[186] Voir annexe 6 sur la présentation et la discussion des différentes sources disponibles pour dénombrer et mieux caractériser les parents en congé parental et/ou bénéficiaires de la prestation.

Parmi les plus de 2 000 000 de mères d'enfants de moins de 3 ans vivant en France métropolitaine en 2015, 59 % sont en emploi, 6 % se déclarent actuellement en emploi mais absentes de celui-ci pour cause de congé parental d'éducation[187] et 35 % sont également sans emploi, soit inactives, soit au chômage (tableau 1).

Par ailleurs, 507 000 mères ont bénéficié en 2015 d'une prestation compensant la réduction ou l'interruption de l'activité professionnelle d'un parent[188].

Tableau 1 : Situation professionnelle des mères d'enfants de moins de 3 ans et perception du CLCA ou la PreParE

Nombre de mères	Effectifs	%
Ensemble des mères d'un enfant de moins de 3 ans	**2 045 000**	**100 %**
Situation professionnelle des mères :		
- En emploi	1 214 000	**59 %**
- En congé parental à temps plein	122 000	**6 %**
- Inactif ou au chômage sans congé parental d'éducation	709 000	**35 %**
Perception du CLCA/PreParE en 2015, hors mères qui travaillent actuellement à temps plein (a priori sorties dans l'année avant l'enquête)	507 000	**25 %**

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES (mise en forme SG HCFEA)*.

1) Les diverses formes de réduction ou d'interruption d'activité des mères

Le croisement de la situation d'activité des mères avec la déclaration éventuelle par celles-ci d'un congé parental d'éducation (CPE) et la perception du CLCA ou de la PreParE observée dans les bases administratives permet d'identifier 6 groupes de mères (tableau 2) :

1) Le premier groupe rassemble les mères en emploi à temps plein au moment de l'enquête et dont le ménage n'a pas perçu le CLCA ou la PreParE en 2015. Elles sont la plus grosse part des mères concernées, soit environ 773 000 et 38 % des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans en 2015. Une partie de celles-ci a pu bénéficier au cours de l'année 2015 de prestations sociales au titre du CLCA/PreParE mais travaille actuellement à temps plein[189].

2) Le deuxième groupe rassemble des mères qui travaillent à temps partiel, mais sans bénéficier du CLCA/PreParE ; 196 000 mères sont dans cette situation, soit 10 % des mères.

[187] Selon la définition du Bureau international du travail (BIT) de l'activité, les parents en congé parental (par définition relativement long) ne sont pas considérés comme actifs.

[188] La perception de l'allocation est observée sur une année civile alors que la situation d'activité est recueillie au moment de l'enquête, ce qui peut conduire à des décalages dans l'observation. Pour cette raison, les mères qui sont actuellement en emploi à temps plein mais dont le ménage a perçu en 2015 du CLCA ou de la PreParE sont ajoutées aux mères en emploi à temps plein ; elles ne perçoivent plus la prestation au moment de l'enquête.

[189] La situation la plus probable est qu'il s'agit d'un retour à l'activité professionnelle de ces mères après une interruption d'activité au titre du congé parental. Environ, 133 000 mères seraient dans cette situation en 2015.

3) Le troisième groupe réunit les mères en emploi à temps partiel dont le ménage a bénéficié au cours de l'année 2015 du CLCA/PreParE ; elles sont 245 000 dans cette situation, soit 12 %[190].

4) Le quatrième groupe regroupe les mères qui se déclarent en emploi, mais sont actuellement en congé parental d'éducation à temps plein ; elles sont de ce fait toujours en lien avec leur emploi et donc couvertes par le droit du travail ; en 2015, elles sont 122 000 dans cette situation soit 6 % des mères avec au moins un enfant de moins de 3 ans[191].

5) La classe suivante porte sur des mères qui se déclarent actuellement au chômage ou inactives, mais ont perçu en 2015 du CLCA/PreParE soit environ 140 000 mères (7 % des mères).

6) Le dernier groupe concerne les mères inactives ou au chômage sans perception de CLCA/PreParE au cours de l'année ; 569 000 mères sont dans cette situation soit 28 % des mères.

Tableau 2 : Activité professionnelle des mères d'un enfant de moins de 3 ans, perception du CLCA/PreParE et déclaration du congé parental par celles-ci en 2015

	Mères en emploi ou en congé parental d'éducation (protection par le droit du travail)				Mères inactives ou au chômage sans CPE (hors droit du travail)		Ensemble	*dont… Perception du CLCA/PreParE en 2015*
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein				
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON***	**NON**	**OUI**	**OUI****	**OUI**	**NON**		**OUI*****
Ensemble des mères ayant un enfant de moins de 3 ans	**773 000**	**196 000**	**245 000**	**122 000**	**140 000**	**569 000**	**2 045 000**	**507 000**
%	38%	10%	12%	6%	7%	28%	100%	25%
Un enfant de moins de 3 ans	428 000	98 000	25 000	12 000	14 000	213 000	790 000	51 000
%	54%	12%	3%	2%	2%	27%	100%	6%
Au moins deux enfants dont un enfant de moins de 3 ans	345 000	98 000	220 000	110 000	126 000	356 000	1 255 000	456 000
%	27%	8%	18%	9%	10%	28%	100%	36%

* Une partie des mères dans cette catégorie ont perçu du CLCA/PreParE au cours de l'année mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Elles sont sorties du dispositif vers l'emploi à temps plein donc regroupées dans cette catégorie.
** Une partie des mères qui se déclarent en congé parental à temps plein ne perçoivent pas de prestation, elles sont très peu nombreuses mais toutefois intégrées dans cette catégorie.
*** hors bénéficiaires dans l'année actuellement en emploi à temps plein.
Note : en bleu les catégories bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE ; les effectifs sont arrondis aux milliers.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES (mise en forme SG HCFEA).*

[190] Une partie ne perçoit peut-être plus le CLCA/PreParE au moment de l'enquête, en ayant toutefois perçu la prestation en 2015, notamment pour les familles qui n'ont qu'un seul enfant.

[191] Les mères qui se déclarent en congé parental à temps plein, mais sans perception du CLCA sont intégrées dans cette catégorie. Très peu nombreuses, il s'agit essentiellement de mères qui n'ont pas l'ancienneté nécessaire pour avoir le droit au CLCA/PreParE, mais qui ont recours à un congé parental.

Tableau 3 : Perception du CLCA/PreParE et déclaration du congé parental par les mères d'un enfant de moins de 3 ans qui ont une activité réduite ou ne travaillent pas en 2015

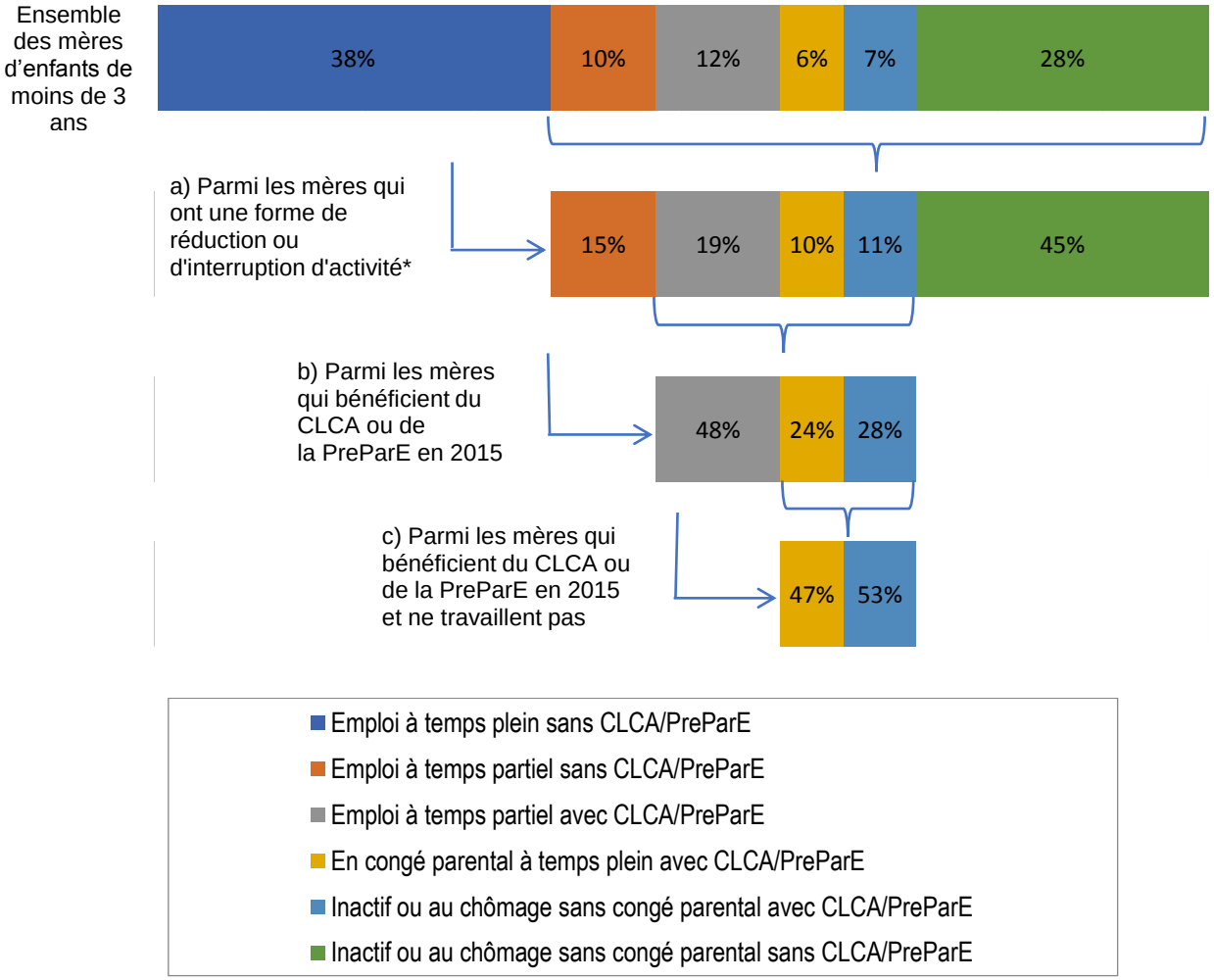
Mères d'un enfant de moins de 3 ans qui ont une activité réduite ou ne travaillent pas	Ne travaillent pas à temps plein	Dont :		
		Temps partiel ou congé parental	CLCA/ PreParE	Ni congé parental ni CLCA/ PreParE
Ensemble	**1 272 000**	**563 000**	**507 000**	**569 000**
%	100%	44%	40%	45%
Un enfant de moins de 3 ans	362 000	135 000	51 000	213 000
%	100%	37%	14%	59%
Au moins deux enfants dont un enfant de moins de 3 ans	910 000	428 000	456 000	356 000
%	100%	47%	50%	39%

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans qui ont une activité réduite ou ne travaillent pas vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES (mise en forme SG HCFEA)*.

Si l'on se limite aux mères qui ont une activité professionnelle réduite (temps partiel) ou ne travaillent pas (inactivité ou chômage), soit 1 272 000 mères et 62 % de l'ensemble des mères d'un enfant de moins de trois ans, qui sont la cible potentielle de dispositifs d'aide à l'interruption totale ou partielle de l'activité professionnelle, on constate que 44 % d'entre elles conservent leur statut dans le droit du travail (congé parental d'éducation ou temps partiel), que 40 % ont perçu une aide financière, du type CLCA ou PreParE, mais que 45 % d'entre elles n'ont bénéficié ni de l'un, ni de l'autre de ces deux dispositifs (tableau 3).

De manière plus précise, parmi les seules bénéficiaires du CLCA/PreParE, on retrouve la partition classique entre une moitié de bénéficiaires de CLCA/PreParE à temps plein et l'autre à temps partiel. Par ailleurs, toujours parmi les bénéficiaires de CLCA/PreParE, 7 mères sur 10 sont couvertes *a priori* par le droit du travail et pourront reprendre leur activité après la réduction ou l'interruption de l'activité professionnelle (graphique 1). Enfin, 53 % des mères bénéficiaires du CLCA/PreParE à temps plein ne sont pas en congé parental relevant du droit du travail.

Graphique 1 : Activité professionnelle des mères d'un enfant de moins de 3 ans et répartition des formes de réduction ou d'interruption d'activité professionnelle avec ou sans prestation de CLCA/PreParE



Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES (mise en forme SG HCFEA).*
* Y compris les mères n'ayant jamais travaillé.

La réduction ou l'interruption de son activité professionnelle, comme le recours au congé parental, sont des situations qui dépendent du nombre d'enfants[192]. Les mères qui n'ont qu'un enfant travaillent généralement à temps plein : 54 % occupent un emploi à temps plein (graphique 2). La part des mères de deux enfants dont au moins un de moins de 3 ans travaillant à temps plein est beaucoup plus faible (33 % soit -21 points) et elle l'est encore davantage pour les mères de trois enfants : elles sont seulement 18 % à occuper un emploi à temps plein.

[192] Cf. Ananian S. (2010) « L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du complément de libre choix d'activité », *Études et Résultats*, n° 726, mai ; Crenner E. (2011) « Prendre un congé parental total : une décision qui dépend essentiellement du nombre d'enfants et de l'emploi occupé auparavant », *Études et Résultats*, n° 751, février.

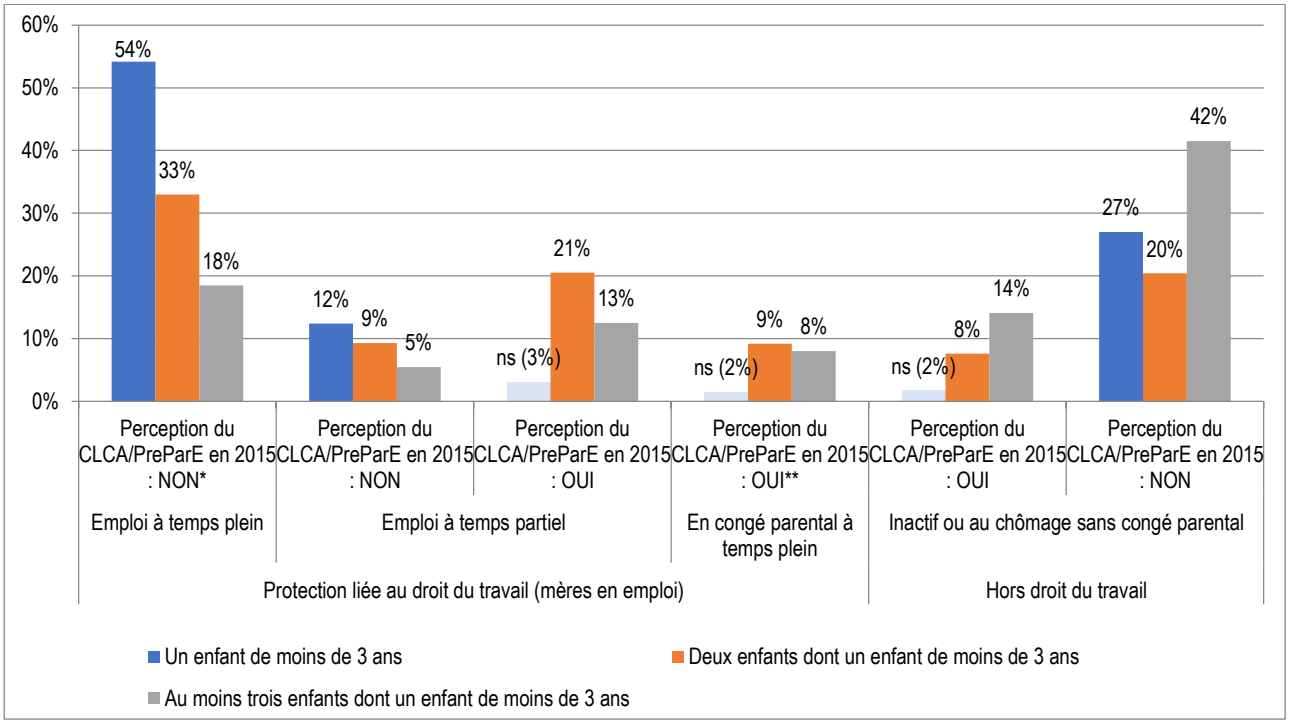
La réduction ou l'interruption d'activité prend ensuite plusieurs formes en fonction notamment du nombre d'enfants.

Seulement 15 % des mères avec un seul enfant (de moins de 3 ans) travaillent à temps partiel, avec une part importante (environ les 4/5ème) sans percevoir du CLCA/PreParE, ce qui s'explique essentiellement par la durée d'éligibilité courte de la prestation pour ces parents (6 mois pour les mères en couple). 27 % sont inactives ou au chômage sans bénéficier ni du congé parental d'éducation, ni du CLCA/PreParE.

30 % des mères de deux enfants dont un de moins de 3 ans travaillent à temps partiel, dont les deux tiers en percevant le CLCA/PreParE (21 % de ces mères) ; mais 37 % ne travaillent pas du tout, avec une majorité ne percevant pas le CLCA/PreParE (20 % de ces mères contre 17 % la percevant).

Après une troisième naissance (ou plus), le temps partiel est une solution peu fréquente : seules 18 % des mères d'au moins trois enfants travaillent à temps partiel dont près des trois quarts en percevant le CLCA/PreParE ; par contre, elles interrompent davantage leur carrière professionnelle : 64 % ne travaillent pas au moment de l'enquête ; 8 % maintiennent toujours un lien avec leur emploi dans la mesure où elles se déclarent en congé parental d'éducation ; 14 % se disent au chômage ou inactives et perçoivent le CLCA ou la PreParE ; la majorité enfin sont inactives ou au chômage sans CLCA/PreParE (42 % des mères de 3 ans, les deux tiers de celles qui ne travaillent pas).

Graphique 2 : Formes de réduction ou d'interruption d'activité professionnelle avec ou sans prestation de CLCA/PreParE selon le nombre d'enfant en trois catégories



* Une partie des mères dans cette catégorie ont perçu du CLCA/PreParE au cours de l'année mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Elles sont sorties du dispositif vers l'emploi à temps plein donc regroupées dans cette catégorie.
** Une partie des mères qui se déclarent en congé parental à temps plein ne perçoivent pas de prestation, elles sont très peu nombreuses mais toutefois intégrées dans cette catégorie.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

7) La situation d'inactivité ou de chômage des mères sans CLCA/PreParE : un retrait du marché du travail souvent ancien

Si l'on s'intéresse aux 569 000 mères inactives ou au chômage ne percevant pas de CLCA/PreParE, soit 28 % des mères avec au moins un enfant de moins de 3 ans, 178 000, soit environ 9 % des mères, n'ont jamais travaillé et 312 000, soit environ 15 % des mères, n'ont pas eu d'activité professionnelle depuis plus de deux ans (tableau 4). Ainsi, 24 % des mères (490 000) ne remplissent pas les conditions d'ancienneté pour pouvoir bénéficier de la prestation CLCA/PreParE[193]. S'y ajoutent les mères qui ont eu une activité professionnelle durant les deux dernières années, mais qui soit ne sont pas éligibles à cette prestation, soit n'en font pas usage, par exemple car elles bénéficient d'autres dispositifs comme les allocations chômages ou le RSA (voir ci-dessous). **Elles sont 4 % des mères en 2015 dans cette situation, soit environ 80 000 mères.**

Tableau 4 : Activité professionnelle des mères inactives ou au chômage sans congé parental, et perception du CLCA/PreParE en 2015

	Inactive ou au chômage sans congé parental (Hors droit du travail)					Ensemble des mères d'un enfant de moins de trois ans
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	OUI	NON				
		Ensemble	*dont dernière activité dans les 2 ans*	*dont dernière activité antérieure à 2 ans*	*N'a jamais travaillé*	
Effectifs	**140 000**	**569 000**	**79 000**	**312 000**	**178 000**	**2 045 000**
%	**7%**	**28%**	**4%**	**15%**	**9%**	**100%**
Un enfant de moins de 3 ans	14 000	213 000	46 000	117 000	50 000	790 000
%	2%	27%	6%	15%	6%	100%
Au moins deux enfants dont un enfant de moins de 3 ans	126 000	355 000	33 000	194 000	128 000	1 255 000
%	10%	28%	3%	15%	10%	100%

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES*.

8) Une part de non-recours à la prestation CLCA/PreParE pour les parents à temps partiel : de 20 à 36 % des mères à temps partiel non bénéficiaires du CLCA/PreParE ?

L'autre situation qui mérite d'être éclairée est la situation de non-recours au CLCA ou à la PreParE alors que la mère est à temps partiel. Sur le champ des mères de deux enfants, qui peuvent bénéficier de la prestation jusqu'aux 3 ans de l'enfant à condition de justifier d'au moins 8 trimestres de cotisations vieillesse au cours des 4 dernières années, on peut constater en effet des situations de non-recours à la prestation. Pour estimer, la condition d'activité antérieure on prend en compte l'ancienneté dans l'emploi. Il ne s'agit pas à proprement parler de la condition d'activité telle qu'elle est formulée dans la loi, qui ne porte pas sur un seul emploi, mais elle permet de l'approcher (cette approche est par ailleurs plus restrictive).

Ainsi dans le tableau ci-dessous trois durées d'ancienneté dans l'entreprise sont proposées : moins d'un an, de 1 à 5 ans et plus de 5 ans (tableau 5). On fait ici l'hypothèse que les mères ne remplissent pas les conditions d'activité quand elles ont moins d'un an d'ancienneté dans

[193] On fait ici l'hypothèse que les mères qui n'ont pas eu d'activité professionnelle dans les deux ans ne remplissent pas les conditions d'ancienneté.

l'entreprise, qu'elles peuvent la remplir quand elles ont une ancienneté de 1 à 5 ans dans l'entreprise, et en revanche qu'elles remplissent de façon certaine les conditions d'ancienneté et peuvent demander le CLCA/PreParE quand l'ancienneté est supérieure à 5 ans.

Tableau 5 : Ancienneté dans l'entreprise des mères travaillant à temps partiel et perception de la prestation en 2015

	Emploi à temps partiel							
Perception du CLCA/PreParE :	**NON**				**OUI**			
Ancienneté dans l'entreprise	***Effectifs***	Moins d'un an dans l'entreprise	De 1 à 5 ans dans l'entreprise	Plus de 5 ans dans l'entreprise	***Effectifs***	Moins d'un an dans l'entreprise	De 1 à 5 ans dans l'entreprise	Plus de 5 ans dans l'entreprise
Ensemble	196 000	25%	35%	40%	245 000	5%	18%	78%
Sous-champ des mères de deux enfants ou plus dont un enfant a moins de 3 ans qui occupent un temps partiel dont la durée permet l'accès au CLCA ou à la PreParE (temps partiel inférieur ou égal à 80 %) :								
Au moins deux enfants ou plus dont un enfant de moins de 3 ans	93 000	25%	**34%**	**41%**	220 000	4%	14%	82%
		23 000	***31 000***	***39 000***				

Non-recours potentiel à la prestation

Champ : France métropolitaine, mères de deux enfants dont au moins un de moins de 3 ans, travaillant à temps partiel et vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

De 39 000 à 70 000 mères de deux enfants à temps partiel inférieur ou égal à 80 % d'un taux plein pourraient bénéficier du CLCA/PreParE mais n'en font visiblement pas la demande. Elles représentent de 20 à 36 % des mères à temps partiel non bénéficiaires de la prestation (9 à 16 % de l'ensemble des mères à temps partiel). Il faudrait par ailleurs ajouter à ce chiffre le non-recours des mères à temps partiel avec un enfant de moins de 3 ans et plus généralement des mères au chômage et inactives qui ne bénéficient pas d'une autre prestation ou allocation, comme l'allocation chômage ou le RSA, et pourraient bénéficier du CLCA ou de la PreParE.

Les facteurs explicatifs de ce non-recours à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité sont peu étudiés. En effet, comme le souligne Anne Reinstadler, les facteurs explicatifs sont souvent le fruit d'analyses sur des prestations octroyées sous conditions de ressources, or les mécanismes ne sont pas les mêmes pour des prestations de nature plus universelle[194]. Elle pointe d'ailleurs trois facteurs explicatifs qui doivent toujours être d'actualité : la connaissance et l'information sur le dispositif ; la complexité liée au processus de demande et notamment la preuve qui doit être apportée concernant la condition d'activité antérieure ; les facteurs financiers (les ménages les plus aisés pourraient être plus nombreux à ne pas faire cette demande volontairement).

[194] Reinstadler A. (2000), « Les causes du non-recours et du quasi-non-recours à l'allocation parentale d'éducation. Quelles solutions pour limiter l'ampleur de ces phénomènes ? », *Recherches et Prévisions*, n°59, pp. 31-40.

9) Les mères de « milieux populaires »[195] réduisent ou interrompent davantage leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant

Le statut social des mères, et des pères, est un facteur influent dans la décision pour la mère d'un jeune enfant de continuer à travailler à temps plein, de se mettre à temps partiel ou d'interrompre son activité professionnelle.

Ainsi, les mères les plus diplômées restent plus souvent actives à temps plein, et en partie à temps partiel, alors que celles qui ont les niveaux de formation les plus bas (inférieur au baccalauréat) sont beaucoup plus fréquemment inactives ou au chômage sans congé parental (tableau 6). Celles avec un niveau de formation intermédiaire (bac ou bac +2) utilisent plus fréquemment le CLCA ou la PreParE à temps partiel, voire assorti d'un congé parental à temps plein.

Tableau 6 : Diplôme des mères d'enfants de moins de 3 ans selon leur situation d'activité professionnelle en 2015

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail		Ensemble des situations
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Inactif ou au chômage sans congé parental		
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON**	**NON**	**OUI**	**OUI**	**OUI**	**NON**	
Diplôme de la mère :							
Bac +3 ou plus	38 %	29 %	30 %	19 %	13 %	13 %	26 %
Bac +2	25 %	18 %	28 %	13 %	12 %	10 %	19 %
Baccalauréat	20 %	23 %	26 %	28 %	24 %	19 %	21 %
Inférieur au bac	17 %	29 %	16 %	40 %	51 %	58 %	33 %
Ensemble	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

En termes de milieux sociaux, on retrouve une opposition entre milieux aisés et milieux populaires. Ainsi, les femmes cadres ou professions intermédiaires, ou dont le conjoint appartient à une de ces catégories, restent plus fréquemment actives à temps plein (tableau 7). *A contrario*, les femmes des milieux populaires (employées ou ouvrières, ou dont les conjoints appartiennent à ces catégories) sont nettement surreprésentées parmi celles qui interrompent totalement leur activité professionnelle, avec ou sans congé parental ou CLCA/PreParE. Le temps partiel est plus souvent mobilisé par les femmes des couches moyennes, plutôt professions intermédiaires si elles l'assortissent d'un CLCA/PreParE, plutôt employées si elles n'en bénéficient pas.

[195] Les employées et ouvrières, ainsi que les moins diplômées.

Tableau 7 : Catégorie socioprofessionnelle des mères d'enfants de moins de 3 ans et des pères (conjoints) selon leur situation d'activité professionnelle des mères en 2015

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail		Ensemble des situations
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Mères inactives ou au chômage, sans congé parental		
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON**	**NON**	**OUI**	**OUI**	**OUI**	**NON**	
Catégorie sociale de la mère* :							
Agricultrice, artisane, commerçante et cheffe d'entreprise	3 %	5 %	1 %	1 %	3 %	2 %	3 %
Cadre	18 %	13 %	13 %	8 %	5 %	3 %	12 %
Profession intermédiaire	39 %	23 %	45 %	17 %	24 %	16 %	31 %
Employée	35 %	51 %	36 %	60 %	52 %	60 %	45 %
Ouvrière	5 %	8 %	4 %	15 %	16 %	19 %	10 %
Catégorie sociale du père* :							
Agriculteur, artisan, commerçant et chef d'entreprise	9 %	8 %	8 %	7 %	9 %	9 %	8 %
Cadre	23 %	21 %	23 %	18 %	9 %	11 %	19 %
Profession intermédiaire	27 %	25 %	29 %	22 %	27 %	13 %	24 %
Employé	14 %	11 %	11 %	9 %	16 %	14 %	13 %
Ouvrier	27 %	35 %	29 %	44 %	38 %	54 %	36 %
Ensemble	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

* Hors parents n'ayant jamais travaillé.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage, hors mères n'ayant jamais travaillé.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES*.

Les milieux populaires semblent donc avoir davantage recours à une réduction ou une interruption d'activité pour les mères. Ce modèle « traditionnel » de retrait du marché du travail des mères est également observé dans des travaux qualitatifs sur les femmes de milieu populaire (cf. Testenoire[196], 2006). Selon ces travaux, la maternité semble encore structurer l'identification sociale des mères dans ces milieux sociaux. Mais pour ces mères, l'interruption d'activité peut aussi être une décision plus ou moins contrainte, soit à cause des faibles niveaux de rémunération, soit à cause de la pénibilité des emplois, soit en raison des difficultés d'accès aux modes d'accueil.

B) UN RISQUE IMPORTANT DE PAUVRETE POUR LES MERES SANS ACTIVITE PROFESSIONNELLE QUI NE PERÇOIVENT PAS LA PRESTATION OU QUI LA PERDENT AUX DEUX ANS DE L'ENFANT

Les niveaux de vie des ménages au sein desquels les mères réduisent ou interrompent leur activité professionnelle diffèrent fortement selon le type d'interruption ou de réduction d'activité. En moyenne, le niveau de vie des ménages avec au moins un enfant de moins de 3 ans est de 1 720 euros et la médiane 1 580 euros par mois en 2015. Le niveau de vie de ces familles est ainsi équivalent à celui observé pour l'ensemble de la population.

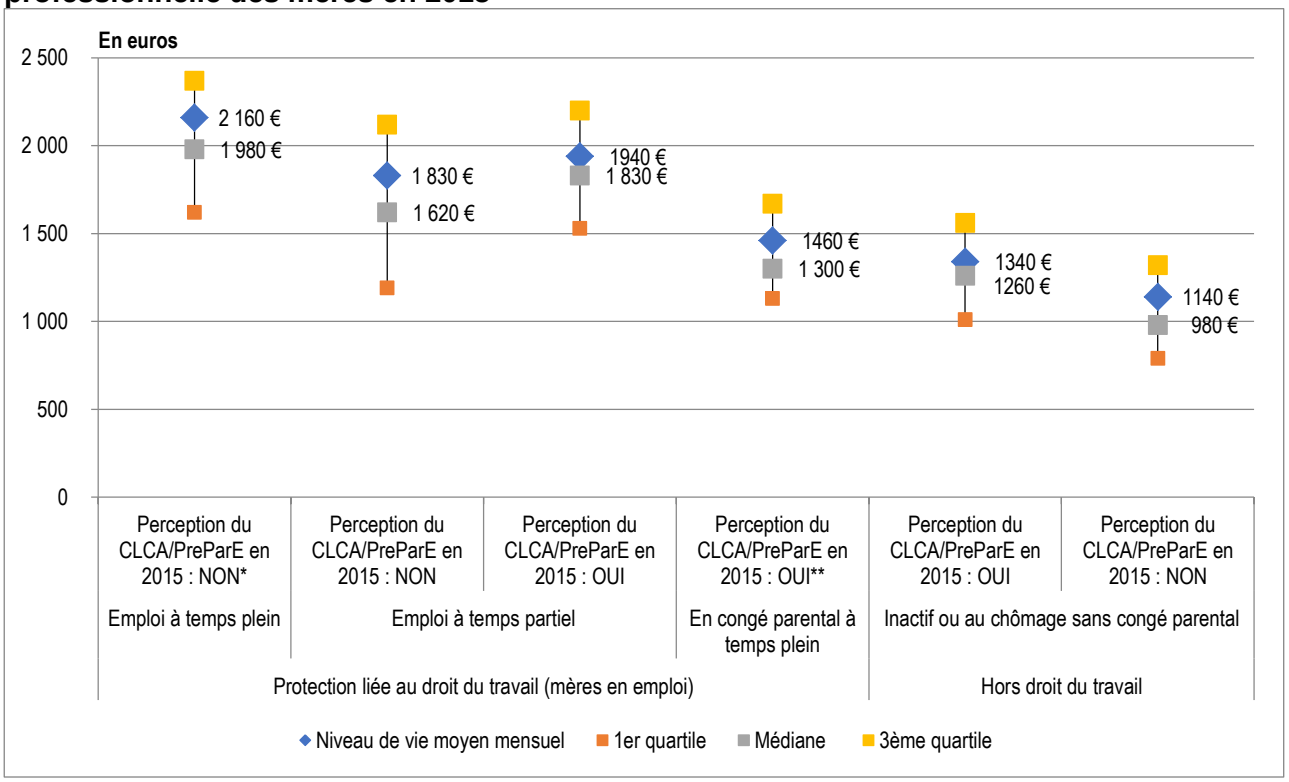
[196] Testenoire A. (2006), « Les temps de l'insertion ; itinéraires de jeunes femmes de milieu populaire », *Formation emploi*, n° 93, janvier-mars.

1) Un niveau de vie fortement corrélé avec le taux d'activité des mères

Les familles[197] où les mères interrompent ou réduisent leur activité ont des niveaux de vie inférieurs à celles au sein desquelles elles travaillent toujours à temps plein (graphique 3). Ainsi le niveau de vie moyen des ménages dans lesquels les mères sont à temps partiel est inférieur en moyenne d'environ 200 euros par mois si ces ménages bénéficient du CLCA ou le PreParE et de 300 euros par mois s'ils n'ont pas la prestation.

Quand les mères interrompent totalement leur activité professionnelle, avec ou sans protection du congé parental d'éducation, le niveau de vie de leur ménage apparaît en moyenne bien inférieur aux ménages dans lesquels la mère travaille toujours[198]. Les ménages dont la mère est en congé parental à temps plein ont un niveau de vie moyen de 1 460 euros par mois. Ceux dont les mères se déclarent au chômage ou inactives et perçoivent le CLCA ou la PreParE ont un niveau de vie moyen très légèrement inférieur (1 340 €). Les ménages dont la mère est inactive ou au chômage sans perception du CLCA ou de la PreParE sont plus modestes encore avec un niveau vie moyen mensuel de 1 140 euros et un niveau de vie médian de 980 euros. Pour cette dernière catégorie, les 25 % les plus pauvres (1er quartile), ont un niveau de vie inférieur à 780 euros (le seuil de pauvreté est à 1 015 euros en 2015[199]).

Graphique 3 : Distribution du niveau de vie mensuel des ménages selon l'activité professionnelle des mères en 2015



Note : les montants sont arrondis à la dizaine.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

[197] On ne fait pas de distinction ici entre la notion de famille et de ménage.

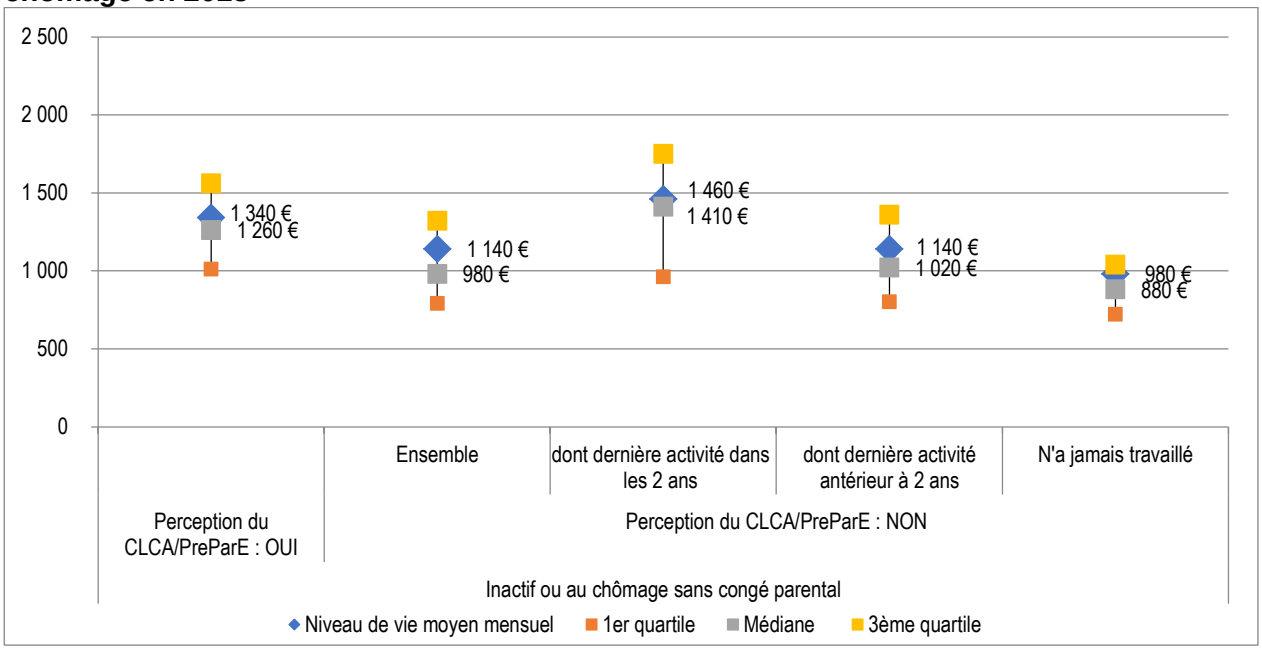
[198] Notons toutefois que ces ménages ont des caractéristiques différentes : les parents sont plus souvent diplômés et cadres si les mères travaillent.

[199] Argouarc'h J. et Cazenave-Lacrouts M.-C. (2017), « Les niveaux de vie en 2015 », *Insee Première*, n°1665.

Sur le champ restreint des mères inactives ou au chômage sans congé parental, bénéficiaires ou non du CLCA/PreParE, les niveaux de vie et la distribution de ceux-ci différent selon l'éloignement avec le marché du travail. Ainsi, plus les mères sont éloignées du marché du travail et plus le niveau de vie est faible (980 € en moyenne par mois lorsque les mères n'ont jamais travaillé). Les écarts de revenus interquartiles sont aussi très resserrés, traduisant de faibles disparités de rémunérations au sein de cette catégorie et une certaine homogénéité sociale de ces ménages (graphique 4).

Pour une large partie de ces ménages, l'enjeu principal n'est pas celui du niveau ou de l'accès à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité des parents de jeunes enfants mais plutôt des politiques de revenus en direction des ménages populaires, à travers les revenus minima garantis et les autres dispositifs de lutte contre la pauvreté. Dans son rapport « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants », adopté le 5 juin 2018, le HCFEA a déjà formulé des recommandations visant ces questions.

Graphique 4 : Distribution du niveau de vie des ménages des mères inactives ou au chômage en 2015



Note : les montants sont arrondis à la dizaine.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

2) La moitié des ménages dont la mère est sans travail et ne perçoit pas le CLCA ou la PreParE vit en dessous du seuil de pauvreté

En matière de pauvreté des familles il faut d'abord noter que lorsque la mère travaille à temps partiel et que le ménage bénéficie du CLCA/PreParE le pourcentage de mères vivant dans un ménage pauvre est identique (et particulièrement faible) à celui des ménages dans lesquels la mère travaille à temps plein, soit 4 % (tableau 8). Les familles où cette réduction de l'activité professionnelle ne s'accompagne pas d'une prestation sont plus exposées au risque de pauvreté : 15 % des mères dans cette situation appartiennent à un ménage pauvre (dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, soit 1 015 euros par mois) et 42 % à un ménage que l'on peut qualifier de « modeste »[200] (niveau de vie inférieur au 4ème décile du niveau de vie national soit 1 512 euros par mois).

Dans les cas où la mère a interrompu totalement son activité professionnelle l'exposition des ménages à la pauvreté est bien plus importante. Ainsi, 16 % des mères protégées par un congé parental d'éducation (CPE) vivent dans un ménage pauvre et 67 % dans un ménage modeste, et cela malgré la perception du CLCA ou de la PreParE. Plus éloignées du marché du travail, les mères au chômage ou inactives qui ne bénéficient pas du CPE tout en percevant le CLCA ou la PreParE, sont encore plus marquées par la pauvreté : 24 % vivent dans un ménage pauvre et 72 % dans un ménage modeste. Sans accès à la prestation la part de mères vivant dans un ménage pauvre explose : 53 % des mères appartiennent à ce type de ménage (et 83 % se trouvent dans un ménage modeste).

Les ménages les plus modestes et notamment dans le cas d'une interruption totale de l'activité des mères peuvent bénéficier de minima sociaux ou de revenus de remplacement, toute ou partie de l'année qui ne se cumulent pas avec le CLCA ou la PreParE.

Tableau 8 : Situation d'activité professionnelle des mères en 2015, niveau de vie des ménages, perception du RSA et perception d'une allocation chômage

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail	
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Inactif ou au chômage sans congé parental	
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON**	**NON**	**OUI**	**OUI**	**OUI**	**NON**
% de mères vivant dans un ménage pauvre en 2015	3	15	4	16	24	53
% de mères vivant dans un ménage modeste en 2015	19	42	23	67	72	83
% de mères vivant dans un ménage bénéficiaire du RSA en 2015	5	17	3	7	17	45
% de mères bénéficiaires d'une allocation chômage en 2015	11	20	3	2	21	24

Ménages pauvres : dont le niveau de vie se trouve sous le seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian, soit 1 015 euros par mois)
Ménages modestes : dont le niveau de vie est inférieur au 4ème décile du niveau de vie national soit 1 512 euros par mois.
Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

[200] Cf. travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

3) Une diminution de moitié de la part de ménages pauvres dont la mère est sans activité professionnelle si elle perçoit le CLCA ou la PreParE

Cette exposition plus importante à la pauvreté est observée après l'accès au CLCA ou à la PreParE. Mais quel est l'effet redistributif de la prestation sur les indicateurs de pauvreté ? Quelle serait la situation des familles sans ce dispositif (ou si celui-ci est raccourci) sans retour à l'emploi des mères ?

Ces deux questions peuvent être abordées à partir de l'ERFS[201]. D'abord, si on appréhende le niveau de vie des bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE en 2015 avant et après prise en compte de la prestation on constate une augmentation d'environ 100 euros en moyenne du niveau de vie après prise en compte du CLCA/PreParE (tableau 9). Dans la situation d'une interruption d'activité professionnelle des mères, que ce soit dans le cadre d'un congé parental d'éducation ou non, le pourcentage de mères vivant dans un ménage pauvre serait doublé sans prestation si la mère est en congé parental à temps plein (33 % versus 16 % - tableau 9) et multiplié par 1,5 si la mère est inactive ou au chômage sans congé parental (37 % versus 24 %). L'effet de la prestation dans la réduction de la pauvreté de ce type de ménage apparaît ainsi majeur. Réduire le montant ou la durée de ces dispositifs, sans retour à l'emploi pour le parent qui a réduit ou interrompu son activité professionnelle, a pour conséquence un risque plus important d'entrée dans la pauvreté. Un arrêt de la PreParE aux deux ans de l'enfant, sans reprise d'une activité professionnelle par la mère, ce qui est malheureusement très fréquent, induit de ce fait un risque accru d'entrer dans la pauvreté pour les ménages concernés. D'autant que les ménages qui ont recours au CLCA ou à la PreParE ne sont généralement pas éligibles au RSA. Selon nos calculs, à partir de l'ERFS, la moyenne mensuelle du revenu disponible retenu dans la base ressource RSA[202] pour les parents bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE est généralement bien supérieure à celui ouvrant des droits au RSA (à titre d'exemple : 1 157 euros pour un couple avec deux enfants). Par ailleurs, l'accès au RSA ne permettrait pas une sortie de la pauvreté pour ces familles[203].

Tableau 9 : Effet redistributif du CLCA, du COLCA ou de la PreParE pour les ménages de mères bénéficiaires de ces prestations en 2015

	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein		Inactif ou au chômage sans congé parental	
Niveau de vie :	**Avec CLCA/PreParE**	**Sans CLCA/PreParE**	**Avec CLCA/PreParE**	**Sans CLCA/PreParE**	**Avec CLCA/PreParE**	**Sans CLCA/PreParE**
Niveau de vie moyen mensuel	1 940	1 860	1 460	1 330	1 340	1 210
Niveau de vie médian mensuel	1 830	1 760	1 300	1 160	1 260	1 100
% de ménages pauvres	4%	5%	16%	33%	24%	37%
% de ménages modestes	23%	29%	67%	73%	72%	79%

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES.*

[201] En formulant toutefois quelques hypothèses : i) la mesure des ressources se fait sur une base annuelle (hors pour l'attribution du RSA ce n'est pas le cas), ii) la situation professionnelle des mères reste inchangée (il n'y a pas de reprise d'activité professionnelle).

[202] Pour le RSA on prend en compte les revenus au cours des trois derniers mois, or ici on retient une moyenne mensuelle de ces revenus.

[203] En effet, dans aucun cas le RSA permet de sortir de la pauvreté, *cf.* HCFEA (2018), « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants », rapport adopté le 5 juin 2018.

En conclusion, on peut rappeler qu'une réduction du montant ou de la durée de la prestation (sans retour à l'emploi) dans le cadre d'une interruption totale de l'activité conduit à une réelle dégradation de la situation financière pour les familles. Les réformes de 2014 et 2015 de ces dispositifs d'allocation ont justement joué sur ces deux leviers (montant et durée) sans que l'on observe de changements notables sur le retour à l'emploi des mères (cf. partie II de ce chapitre). On peut en déduire que les réformes récentes ont eu pour effet de dégrader le niveau de vie des familles concernées, accru la part de celles se trouvant en situation de pauvreté et accru l'intensité de cette pauvreté.

C) DES EFFETS CONTRASTES DE LA QUALITE DE L'EMPLOI SELON QU'IL S'AGIT D'UNE INTERRUPTION OU D'UNE REDUCTION D'ACTIVITE DES MERES

Les conditions d'emploi et la difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale sont souvent mobilisées pour expliquer le recours d'une partie des mères, au congé parental d'éducation. Il s'agirait d'un « *exit* »[204] de celles-ci face à des conditions d'emploi et de travail dégradées, ou une impossible conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. L'ERFS comme l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees permettent d'identifier les caractéristiques des emplois occupés actuellement mais aussi ceux occupés avant une interruption d'activité. Elles permettent ainsi d'appréhender la qualité de l'emploi des mères selon leurs formes d'activité professionnelle.

1) La possibilité d'accéder au congé parental à temps partiel ou total est-elle la même dans tous les emplois ?

Les mères ne sont pas toutes logées à la même enseigne en termes de possibilité d'accès au congé parental. La possibilité de recours au congé parental à temps partiel semble particulièrement forte dans le secteur public (fonctionnaire et contrat de droit privé). Parmi les mères à temps partiel qui bénéficient du CLCA ou de la PreParE, 42 % ont un emploi dans le secteur public, alors que seulement 26 % des mères travaillent dans ce secteur d'activité (tableau 10). À l'inverse, les mères travaillant dans le secteur public sont sous-représentées parmi les mères en congé parental d'éducation à temps plein.

Le congé parental à temps partiel est également plus souvent mobilisé par les mères qui ont les emplois les plus stables : si 86 % des emplois occupés par des mères sont à durée indéterminée, c'est davantage le cas pour les mères à temps partiel bénéficiaires du CLCA (93 % - tableau 11 à partir de l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013 de la Drees). Les mères qui occupent des emplois à durée déterminée ont en revanche un peu plus recours au congé parental à temps plein.

Il semble ainsi que la réduction d'activité avec une indemnisation, une forme de conciliation vie familiale et vie professionnelle, soit davantage utilisée par les agents du secteur public, ou les emplois les plus stables, alors que le congé parental à temps plein, une forme d' « exit » de l'emploi, soit un peu plus mobilisé par les personnes travaillant dans le secteur privé et surtout occupant les emplois précaires.

[204] Cf. Hirschman A. (2017, parution 1970), *Exit, voice, loyalty : défection et prise de parole*, édition de l'université de Bruxelles.

Tableau 10 : Nature de l'employeur de la profession principale selon l'activité professionnelle des mères en 2015

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail		Ensemble des situations
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Mères inactives ou au chômage, sans congé parental		
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON**	**NON**	**OUI**	**OUI**	**OUI**	**NON**	
Entreprise privée ou une association	69 %	67 %	56 %	85 %	77 %	79 %	71 %
État, entreprises publiques, collectivités territoriales, hôpitaux publics, etc.	30 %	28 %	42 %	12 %	16 %	15 %	26 %
Particulier employeur	1 %	4 %	2 %	3 %	7 %	6 %	3 %
Ensemble	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire, hors mères n'ayant jamais travaillé et indépendantes.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES*.

Tableau 11 : Type de contrat et durée du travail selon l'activité professionnelle des mères en 2013

	Emploi actuel				Emploi antérieur		Ensemble
	Temps plein	Temps partiel sans CLCA	Temps partiel avec CLCA	Ensemble	En congé parental total	Chômage et inactivité	
%	**45**	**12**	**12**	**69**	**10**	**21**	**100**
Durée du travail							
Temps plein	100	0	0	65	66	61	65
Temps partiel	0	100	100	35	34	39	35
*Dont temps partiel décrit comme non volontaire**		*34*	*5*	19			
Dont temps partiel 50% ou moins		*26*	*20*	*23*			
Dont temps partiel 50-80%		*66*	*80*	*74*			
Dont temps partiel plus de 80 %		*8*	*0*	*4*			
Stabilité de l'emploi							
Emploi à durée déterminée	14	21	7	14	20	64	25
Emploi à durée indéterminée	86	79	93	86	80	35	74
Autre	0	0	0	0	0	1	0

Champ : France métropolitaine. Salariées ou salariées dans leur dernier emploi, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire : en congé parental total, active occupée, active inoccupée ou inactive ayant déjà travaillé.
Sources : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants. *Traitements DREES*.

L'analyse des secteurs d'activité nous éclaire également sur ces questions. Dans un premier temps rappelons que les mères occupent principalement des emplois dans le secteur tertiaire (9 sur 10 – tableau 12). Les mères qui étaient dans le commerce de gros et de détail, les transports, l'hébergement et la restauration ont plus souvent eu recours au congé parental à temps plein : 41 % des mères en CPE à temps plein occupaient en effet un emploi dans ce secteur. Plus spécifiquement, ce sont les mères qui ont eu un emploi dans le commerce qui prennent généralement un congé parental à temps plein en bénéficiant de la prestation compensant l'interruption d'activité (29 % de l'ensemble des mères en congé parental à temps plein). Concernant les emplois dans l'hôtellerie et la restauration, qui relèvent également de la catégorie commerce, l'interruption ou la réduction d'activité se fait plus fréquemment sans accès à la prestation. Souvent ces emplois sont identifiés comme particulièrement instables et de faible

qualité par les travaux économiques[205] et ainsi l'hypothèse d'un retrait d'activité apparaît comme assez pertinente pour ces mères.
Le secteur de l'administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale se distingue par l'importance du temps partiel des mères avec un accès à la prestation CLCA/PreParE. Dans le détail, le secteur de la santé humaine et de l'action sociale a un recours plus marqué à la réduction d'activité avec parfois un non recours au CLCA/PreParE.

Tableau 12 : L'activité économique de l'établissement de l'emploi actuel ou antérieur l'activité professionnelle des mères en 2015

	Protection liée au droit du travail (mères en emploi)				Hors droit du travail		Ensemble des situations
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel		En congé parental à temps plein	Mères inactives ou au chômage, sans congé parental		
Perception du CLCA/PreParE en 2015 :	**NON***	**NON**	**OUI**	**OUI****	**OUI**	**NON**	
Agriculture et construction	**3 %**	**0 %**	**2 %**	**2 %**	**2 %**	**3 %**	**3 %**
Industrie	**9 %**	**6 %**	**7 %**	**9 %**	**12 %**	**10 %**	**9 %**
Tertiaire :	**88 %**	**94 %**	**92 %**	**89 %**	**86 %**	**87 %**	**89 %**
dont commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	21 %	22 %	17 %	41 %	28 %	36 %	26 %
** Commerce*	*14 %*	*13 %*	*13 %*	*29 %*	*19 %*	*20 %*	*16 %*
** Hôtel et restaurant*	*4 %*	*8 %*	*1 %*	*7 %*	*8 %*	*14 %*	*7 %*
dont activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien	9 %	9 %	10 %	7 %	13 %	9 %	9 %
dont administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale :	44 %	47 %	55 %	28 %	28 %	32 %	41 %
** Administration publique*	*9 %*	*6 %*	*11 %*	*2 %*	*6 %*	*5 %*	*8 %*
** Enseignement*	*11 %*	*13 %*	*11 %*	*5 %*	*7 %*	*8 %*	*10 %*
** Santé humaine et action sociale*	*23 %*	*28 %*	*32 %*	*22 %*	*15 %*	*19 %*	*23 %*
dont autres activités de services	4 %	10 %	5 %	4 %	10 %	6 %	5 %
Ensemble	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Champ : France métropolitaine, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage, hors mères n'ayant jamais travaillé.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. *Traitements DREES*.

Il y a donc une distinction des effets de la qualité de l'emploi sur le recours à une réduction ou une interruption d'activité. La première serait le fait des individus occupant plutôt des emplois ayant de bonnes conditions d'emploi, tandis que la seconde relève davantage du segment des emplois les moins qualitatifs et d'une logique de l'« exit ».

[205] Ces secteurs ont une proportion de contrat très courts ou des taux de rotation de la main-d'œuvre particulièrement forts ce qui peut aussi expliquer que les mères ne remplissent pas les conditions d'ancienneté nécessaires à l'accès à la prestation, cf. Milin K. (2018), « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », *Dares analyses*, n° 26, juin. Par ailleurs, les études qui portent sur la qualité de l'emploi adoptant une approche sectorielle décrivent également des conditions d'emploi particulièrement dégradées pour ce type d'emploi cf. Moncel N. (2012), « Quelle qualité d'emploi pour les jeunes diplômés du supérieur ? », *Formation et emploi*, n°117, p. 69-87.

2) Les conditions de travail dégradées ont-elles un effet significatif sur le recours au congé parental ?

Comme nous avons pu l'observer dans le chapitre 1 (p. 37-39), les conditions de travail dans leur emploi antérieur des mères actuellement en congé parental à temps plein sont un peu plus défavorables que celles de l'ensemble des mères d'enfants de moins de 3 ans. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, des mères en congé parental à temps partiel (tableau 13). Les horaires changeants sont plus fréquents. Pour les mères ayant cessé de travailler, c'est notamment la souplesse horaire qui faisait défaut, et on note une certaine surreprésentation du travail du week-end.

Les travaux de Karine Briard nuancent toutefois ce constat[206]. Ce sont seulement les conditions d'emploi, c'est-à-dire le type de contrat, le secteur d'activité, le type d'employeur qui semblent déterminer toutes choses égales par ailleurs un retrait total de l'activité des mères. Ce dernier résultat traduit surtout une forte segmentation des emplois occupés par des mères et notamment l'existence d'un segment précaire d'emplois pour lesquels les mères s'arrêtent de travailler (cf. I.C.2). Or, ces emplois sont aussi ceux pour lesquels les conditions de travail sont les plus dégradées.

Tableau 13 : Caractéristiques du travail des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans selon l'activité professionnelle des mères en 2013

En %	Travaillent (activité actuelle)				Activité antérieure		Ensemble
	Temps plein	Temps partiel sans CLCA	Temps partiel avec CLCA	**Ensemble**	En congé parental total	Chômage et inactivité	
%	**45**	**12**	**12**	**69**	**10**	**21**	**100**
Caractéristiques du travail :							
Type d'horaire de travail							
Globalement les mêmes toutes les semaines	80	72	74	77	75	71	76
Alternants : 2X8, 3X8, brigades	8	6	9	8	7	9	8
Ils changent tout le temps	12	22	17	14	17	20	16
Nsp	0	0	0	0	0	0	0
Travail de nuit							
Tous les jours, sauf les jours de repos	6	7	5	6	5	13	7
Plusieurs fois par semaine	12	15	14	13	16	12	13
Moins souvent	17	13	16	16	13	12	15
Jamais	65	65	66	65	66	63	65
Nsp	0	0	0	0	0	0	0
Travail le week-end (activité régulière)							
Oui	33	33	27	32	42	41	35
Non	67	67	73	68	58	59	65
Souplesse des horaires de travail							
Elle organise son temps de travail comme elle le souhaite	16	15	13	15	10	9	14
Possibilité exceptionnelle de modification des horaires	62	60	65	62	60	57	61
Aucune possibilité de modification des horaires	22	24	22	22	30	33	25
Ne sait pas	0	0	0	0	0	1	0
Autre :							
Distance entre le domicile et le travail (estimation en minute)							
Moins de 15 minutes	23	26	26	24	21	29	25
De 15 à 30 minutes	38	36	42	39	42	33	38
De 30 à 60 minutes	30	30	26	30	27	27	29
60 minutes ou plus	9	8	5	8	9	11	9

Champ : France métropolitaine. Salariées ou salariées dans leur dernier emploi, mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire : en congé parental total, active occupée, active inoccupée ou inactive ayant déjà travaillé.
Sources : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2013, *Traitements SG-HCFEA*.

[206] Briard K. (2017), « Continuer, réduire ou interrompre son activité professionnelle : le dilemme des mères de jeunes enfants », *Revue française des affaires sociales*, n°2, pp. 149-168.

D) REDUIRE SON ACTIVITE PROFESSIONNELLE DIMINUE D'ENVIRON UNE JOURNEE PAR SEMAINE LE RECOURS A UN MODE D'ACCUEIL

La réduction ou l'interruption d'activité professionnelle sont des moyens utilisés par les parents pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, mais aussi limiter les dépenses de modes d'accueil. C'est ce que montre l'enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees. En 2013, parmi les mères qui interrompent leur activité professionnelle, pratiquement toutes s'occupent de leurs enfants au cours de la journée : environ 9 sur 10 sont le mode d'accueil principal au cours d'une journée classique dans la semaine (tableau 15). Elles sont aussi entre 19 % (pour les mères en congé parental) et 28 % (pour les mères au chômage ou inactives) à avoir recours à un mode d'accueil payant, plus souvent en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE – entre 17 et 19 %). Le recours pour les mères au chômage ou inactives est supérieur à celui des mères en congé parental compte tenu de la nécessité de temps pour les mères au chômage lié à la recherche d'emploi. Pour ces familles, le reste à charge pour les modes d'accueil payant est relativement faible car il n'excède peu 100 euros.

Tableau 15 : recours à un mode d'accueil selon la situation d'interruption ou de réduction d'activité des mères

	Travaillent				En congé parental total	Ne travaillent pas	Ensemble
	Temps plein	Temps partiel sans CLCA	Temps partiel avec CLCA	Ensemble		Chômage et inactivité - Ensemble	
Mode de garde principal							
Les parents	35	58	51	42	95	86	58
Les grands-parents ou d'autres membres de la famille	5	3	1	4	0	0	3
Un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e)	33	18	29	30	1	5	21
Une crèche	20	16	14	18	3	6	14
L'école	4	4	3	4	1	2	3
Une garde à domicile	2	1	1	2	0	0	1
Autre mode de garde	1	0	0	1	0	0	1
Recours à un mode d'accueil :							
Recours à un mode d'accueil payant	72	64	83	73	19	28	56
Recours à un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e)	44	36	56	45	ns (2)	10	32
Recours à un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e) ou une garde à domicile	47	37	58	47	ns (2)	10	34
Recours à un EAJE	27	27	27	27	17	19	24
Recours à un mode d'accueil au sens des PQE Famille (mode d'accueil payant + école)	77	71	87	77	25	34	62
Durée moyenne en minute du mode d'accueil payant- En heures et minutes par semaine	33:34	27:08	27:55	31:26	16:28	21:42	29:48
Dépenses en modes d'accueil par enfant (*)	480 €	360 €	390 €	440 €	110 €	250 €	400 €
Dépenses en modes d'accueil net des prestations par enfant (*)	230 €	160 €	160 €	200 €	70 €	110 €	190 €

Notes : Les montants sont arrondis à la dizaine. (*) La moyenne des dépenses est calculée sur le champ des familles déclarant une dépense pour l'accueil de leurs enfants supérieure à zéro. Ce champ diffère légèrement de celui utilisé dans Villaume S. (2015) [« Combien dépensent les familles pour la garde de leurs enfants de moins de 3 ans ? », *Études et Résultats*, n°930, DREES], où il s'agit des familles ayant une durée d'accueil non nulle dans un mode d'accueil payant.
Champ : France métropolitaine, enfant de moins de 3 ans vivant dans un ménage.
Sources : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil. *Traitements SG HCFEA*.

Les mères qui réduisent leur activité avec ou sans recours au CLCA déclarent elles aussi être le mode d'accueil principal de leur enfant (entre 58 et 51 % déclarent être le mode d'accueil principal). En matière de recours aux modes d'accueil payant, celui-ci est important comparativement aux mères qui interrompent totalement leur activité professionnelle : entre 64 et 83 % de ces mères et familles ont recours à un mode d'accueil payant. Phénomène intéressant, les mères qui réduisent leur activité et bénéficient du CLCA, ont un recours à un mode d'accueil payant de près 20 points supplémentaires que par rapport à celles qui ne bénéficient pas du CLCA. Cela peut s'expliquer d'une part par la différence d'emploi entre ces deux catégories (cf. I.C) et d'autre part par les autres caractéristiques de ces mères (plus pauvres, moins diplômés I.A/B).

Dans le cas d'une réduction d'activité professionnelle des mères, environ une journée de garde par un mode d'accueil payant semble économisée par celles-ci. Le reste à charge moyen pour ces familles est d'environ 160 euros, quel que soit le mode d'accueil.

*

**

***

Pour conclure cette partie, la bonne compréhension et connaissance de qui sont les familles et plus particulièrement des mères qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle est un préalable essentiel à toutes réflexions de changement des politiques publiques les concernant. Cette connaissance était largement lacunaire jusqu'à présent du fait essentiellement des difficultés d'identification des parents en situation de congé parental (cf. annexe 6).

Avec le partenariat de la Drees, le secrétariat général du HCFEA a produit ici une étude originale qui croise situation d'activité professionnelle, y compris le congé parental, et la perception du CLCA ou de la PreParE. La typologie d'activité professionnelle créée permet de distinguer plusieurs formes d'interruption ou de réduction de l'activité professionnelle, ce que l'on peut finalement qualifier de « halo » du congé parental. Par ailleurs, aux constats généralement réalisés sur les seuls congés parentaux à temps plein on peut maintenant ajouter des analyses sur ces congés à temps partiel.

Ainsi, les caractéristiques des mères qui s'interrompent ou réduisent leur activité semblent bien différentes selon les formes prises par l'interruption ou la réduction d'activité. Il faut principalement distinguer la réduction d'activité (le temps partiel), de l'interruption d'activité. Dans la première situation les mères sont plus diplômées, de milieux sociaux intermédiaires, plutôt avec deux enfants et occupent finalement des emplois de bonne qualité. Les mères en congé parental à temps plein sont en revanche plus souvent employées ou ouvrières, avec des diplômes moins élevés et surtout des emplois plus précaires. Néanmoins, elles sont plus proches du marché du travail que les mères qui ont une interruption d'activité sans perception d'une prestation accompagnant cette interruption. Dans ce dernier cas, elles sont le plus souvent faiblement diplômées, elles ont plutôt 3 enfants ou plus et leurs emplois occupés par le passé, quand elles ont déjà travaillé, sont de très faible qualité.

Les familles dont les mères interrompent ou réduisent leur activité professionnelle sont très différemment exposées au risque de pauvreté suivant la forme que prend l'interruption ou la réduction d'activité. Ainsi le pourcentage de ménages pauvres dans les différentes situations observées peut être multiplié par 15 (de 3 à 45 %). Selon les situations, la politique à mener n'est pas la même : tantôt elle doit passer par une forme d'indemnisation d'un congé parental, tantôt

pour les familles et mères les plus éloignés de l'emploi par une véritable politique de lutte contre la pauvreté[207].

Pour conclure sur les questions de pauvreté de ces familles, on observe dans cette partie qu'une réduction du montant ou de la durée de la prestation (sans retour à l'emploi) dans le cadre d'une interruption totale de l'activité conduit à une réelle dégradation de la situation financière pour les familles (la pauvreté est multipliée par 2 dans certaines situations). De ce résultat on peut déduire que les réformes récentes ont eu pour effet de dégrader le niveau de vie des familles concernées, accru la part de celles se trouvant en situation de pauvreté et accru l'intensité de cette pauvreté.

Le secrétariat général du HCFEA encourage enfin la Drees à poursuivre les travaux menés ici dans une logique plus dynamique afin de permettre enfin de lever le voile sur l'avant et l'après un congé parental des familles.

[207] Cf. HCFEA (2018), « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants », rapport adopté le 5 juin 2018.

II - ÉVOLUTIONS DU CLCA/PREPARE ET BILAN DE LA REFORME PREPARE

A) LES ATTENDUS ET LES MODALITES DES TROIS REFORMES DE 2014-2015 RELATIVES A LA PRESTATION ACCOMPAGNANT UN CONGE PARENTAL ET A L'ALLOCATION DE BASE

Au début de l'année 2014, le parent d'un enfant de moins de 3 ans qui avait interrompu son activité pour s'occuper de son enfant pouvait percevoir[208] le CLCA à taux plein pour un montant de 391 euros par mois s'il bénéficiait de l'allocation de base (AB), d'un montant de 185 euros sous condition de ressources, ou de 575 euros sinon (soit 391 euros pour le CLCA et 185 euros pour l'AB). Ainsi, le montant total de prestation perçu (CLCA et AB) pour s'occuper de l'enfant était le même quelles que soient les ressources de la famille. De même, indépendamment des ressources, le montant total de prestation (CLCA et AB) associée à un emploi à temps partiel était de 437 euros pour un emploi à temps partiel allant jusqu'au mi-temps (inclus) et de 330 euros pour un emploi allant d'un mi-temps à 80 % d'un temps complet[209].

Depuis 2014, trois réformes ont été conduites. Elles sont susceptibles d'avoir modifié l'attrait des parents pour la prestation accordée aux parents ayant interrompu ou réduit leur activité après une naissance pour s'occuper de leur enfant. La première et la troisième concernent directement ces parents, la deuxième concerne plus généralement tous les parents d'un enfant âgé de moins de 3 ans mais peut, en raison de ses conditions d'attribution, modifier le manque à gagner associé à une réduction ou une interruption d'activité :

1. **Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1er avril 2014** : le montant de CLCA versé aux familles est réduit du montant de l'allocation de base (AB) pour les familles non éligibles à l'AB (Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014). Pour un enfant né ou adopté avant cette date, le CLCA était majoré si le bénéficiaire ne percevait pas l'allocation de base (AB) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et permettait à tous les parents quel que soit leur revenu de percevoir le même montant global de prestation (AB+CLCA) pour compenser l'inactivité totale ou partielle.
2. **Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1er avril 2014** : le montant de l'AB est modulé selon le revenu des parents (Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014). Le montant de l'AB est divisé par deux pour les familles éligibles à l'AB mais ayant des ressources dépassant un certain seuil. Les ressources prises en considération étant réduites (par un mécanisme d'abattement) lorsqu'un parent cesse de travailler, l'interruption d'activité peut alors donner droit à un montant d'AB plus important, réduisant ainsi la perte de revenu liée à l'interruption d'activité.
3. **Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1er janvier 2015 :** la PreParE se substitue au CLCA (Loi n° 2014-873 du 4 août 2014). Les conditions d'activité et les montants ne changent pas par rapport au CLCA, les durées sont en revanche modifiées, et le dispositif comporte désormais une obligation de partage si les parents veulent bénéficier de la prestation pour la durée maximale :
    - pour les parents d'un premier enfant, la volonté a été de compléter la durée maximale de versement de la PreParE de 6 mois par une période supplémentaire de 6 mois, accordée au second parent ;

[208] Il fallait pour cela avoir suffisamment travaillé avant la naissance de l'enfant.

[209] Le montant total versé à une famille était plafonné lorsque les deux parents bénéficiaient de la prestation à temps partiel par le montant correspondant au taux plein.

- à partir du deuxième enfant, la durée antérieure de perception jusqu'aux 3 ans de l'enfant est maintenue mais en réservant en son sein une durée de 12 mois au second parent[210].

La durée maximale de versement de la prestation est donc portée à un an (contre 6 mois) pour le 1er enfant, et maintenue au maximum jusqu'aux 3 ans de l'enfant à partir du deuxième enfant uniquement si chaque parent recourt à la prestation.

La réforme de 2015 partait du constat que les interruptions de carrière pour participer à l'éducation des enfants en bas âge étaient presque exclusivement supportées par les femmes, avec des conséquences souvent négatives pour la poursuite de leur carrière, et parfois sur leur retour à l'emploi. Son objectif annoncé était d'éviter l'éloignement durable des mères du marché du travail (le plus souvent jusqu'aux 3 ans de l'enfant), et d'inciter les pères à entrer davantage dans le dispositif en accordant la durée maximale au niveau du ménage uniquement en cas de partage entre les parents[211].

Encadré : Extrait de l'exposé des motifs de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

« *Au sein du titre Ier, l'article 2 réforme le complément de libre choix d'activité (CLCA) afin d'instituer, pour les ménages bénéficiaires, à l'exception des familles monoparentales, un partage du CLCA entre les deux parents. Cette réforme vise à favoriser le retour des femmes vers l'emploi et à modifier la répartition des responsabilités parentales au sein du couple pour qu'elle ne joue plus systématiquement en défaveur des femmes.*
Les mères subissent une pénalité à la naissance des enfants dont les pères sont exonérés : 40 % des mères changent de situation professionnelle à la naissance d'un enfant, contre 6 % des pères. Une année d'interruption de travail à la naissance d'un enfant conduit à une baisse de salaire annuel de 10 % une fois le retour à l'emploi effectué. Cette pénalité se poursuit à l'âge de la retraite.
Pour permettre aux femmes de poursuivre leurs carrières professionnelles dans des conditions similaires à celle des hommes ou simplement d'accéder à l'emploi, mais aussi pour favoriser un plus juste partage des tâches entre les membres du couple, il était essentiel de fixer des contraintes et de prévoir des incitations à l'égalité y compris dans la conception même des dispositifs sociaux.
La réforme conduit à identifier au sein des droits actuels une période de partage qui constitue une incitation pour les pères à prendre leur congé. Une part du complément de libre choix d'activité, définie en nombre de mois, ne pourra ainsi être prise que par le second parent.
[…]
Cette réforme poursuit ainsi deux objectifs :
- accroître le niveau d'emploi des femmes : La France se distingue de ses partenaires européens par la longueur de son congé parental. Cette durée éloigne les femmes du marché du travail, et affecte durablement leur employabilité notamment quand elles sont peu qualifiées ;
- favoriser un meilleur partage des responsabilités parentales et permettre aux pères qui souhaitent s'investir auprès de leurs enfants, de ne plus être confrontés au poids des résistances culturelles. »

[210] Soit une durée maximale de deux ans (congé maternité déduit) pour chaque parent pris individuellement et de trois ans (congé maternité déduit) si les deux parents utilisent ce dispositif.

[211] cf. HCFEA (2018), « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », rapport adopté le 12 janvier 2018 pour une présentation plus détaillée de ces réformes.

L'analyse par cas types présentée ci-dessous illustre l'impact qu'ont eu ces réformes sur la baisse de revenu liée à une interruption ou à une réduction d'activité. Afin d'illustrer ces effets, on prend une situation type soit un couple avec deux enfants où la mère bénéficie du CLCA (durant 3 ans) ou de la PreParE (durant 2 ans) et où le père ne recourt pas à la PreParE (ce qui, nous le verrons, est le cas le plus fréquent). Plus particulièrement, on modélise à l'aide de cas types mensuels appliquant les barèmes de 2018, la situation de ces couples de la naissance de leur deuxième enfant à son entrée à l'école. On pose les hypothèses suivantes.

- Au moment de la naissance du second enfant :
  - l'aîné a plus de 3 ans et il est scolarisé (pas de frais de garde)
  - le père travaille à temps complet
  - la mère est en congé de maternité pour un emploi à temps complet
- Le père ne modifie pas son activité à la naissance de l'enfant et l'impact du congé paternité est négligé sur les revenus.
- La mère interrompt ou réduit son activité de la fin du congé maternité jusqu'à l'entrée à l'école.
- Le second enfant naît le premier septembre : la fin du CLCA coïncide donc avec l'entrée à l'école mais après la fin de la PreParE, il reste une année à couvrir (nous discuterons de l'effet du mois de naissance).
- Cinq positions dans l'échelle des salaires sont retenues, avec une hypothèse d'homogamie (tableau 16).

Tableau 16 : Niveaux de salaires mensuels retenus pour les cas types – Salaires en équivalent temps plein (EQTP) des hommes et des femmes âgés de 25 à 39 ans

Position dans l'échelle des rémunérations	Salaire de la mère (des femmes)	Salaire du père (des hommes)
D1	1 170 €	1 250 €
Q1	1 340 €	1 460 €
Médiane	1 620 €	1 800 €
Q3	2 110 €	2 380 €
D9	2 880 €	3 280 €

Champ : France, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris les bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation âgés de 25 à 39 ans. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.
Source : Insee, Déclaration annuelle de données sociales (DADS) 2015.

1) Impact de la baisse des montants des prestations perçues pour s'occuper de l'enfant (CLCA et AB) sur le revenu disponible net du coût de garde : la reforme 2014

La réforme de 2014 a réduit, pour les familles de niveaux de vie élevés, à la fois le montant du CLCA et celui de l'AB. Elle a été mise en œuvre dans un contexte où le plafond de ressources pour avoir droit à l'AB était plus élevé qu'actuellement. Pour chiffrer l'impact de la réforme de 2014, nous avons en conséquence adapté la maquette en recalculant les plafonds et le montant de l'AB en cohérence avec la situation qui prévalait en 2014[212].

Dans les configurations étudiées ici, seules les familles dont les salaires sont au moins au niveau du troisième quartile sont concernées par la réforme (tableau 17).

Au niveau du 3ème quartile, lorsque la mère travaille à temps complet ou à 80 %, la famille perçoit l'AB à taux réduit et non plus à taux plein de la naissance du benjamin à ses trois ans ; lorsque la mère travaille à mi-temps, la perte moyenne est moindre car durant la dernière année civile ; la baisse des ressources prises en compte pour le calcul des droits permet à la famille de bénéficier de l'AB à taux plein[213]. Enfin, si la mère interrompt son activité, un abattement sur la base ressource permet à la famille de bénéficier de l'AB à taux plein dès la fin du congé de maternité. Elle n'est donc pénalisée par la réforme que durant 3 mois.

Au niveau du dernier décile, lorsque la mère travaille à temps complet, la famille n'a doit à l'AB ni avant ni après réforme. Lorsqu'elle travaille à temps partiel, la perte correspond à celle du montant du CLCA pour les familles non bénéficiaires de l'AB. Enfin, si la mère interrompt son activité, la famille ne perçoit l'AB (à taux plein avant réforme, à taux réduit après) qu'après la fin du congé maternité, ce qui réduit la perte moyenne lorsqu'on considère la situation de la naissance à l'entrée à l'école.

Tableau 17 : Revenu disponible mensuel net du coût de la garde associée à une interruption ou une réduction d'activité avant la réforme de 2014 et perte liée à la réforme – de la naissance du benjamin à l'entrée à l'école

Position dans l'échelle des rémunérations	La mère travaille à temps complet		La mère travaille à 80 %		La mère travaille à mi-temps		La mère ne travaille pas	
	Avant réforme	Perte après réforme	Avant réforme	Perte après réforme	Avant réforme	Perte après réforme	Avant réforme	Perte après réforme
D1	2 299 €	- 0 €	2 345 €	- 0 €	2 373 €	- 0 €	2 315 €	- 0 €
Q1	2 645 €	- 0 €	2 691 €	- 0 €	2 651 €	- 0 €	2 482 €	- 0 €
Médiane	3 265 €	- 0 €	3 252 €	- 0 €	3 136 €	- 0 €	2 757 €	- 0 €
Q3	**4 335 €**	**- 94 €**	**4 233 €**	**- 94 €**	**3 975 €**	**- 73 €**	**3 248 €**	**- 8 €**
D9	**5 645 €**	**- 0 €**	**5 572 €**	**- 156 €**	**5 124 €**	**- 156 €**	**4 180 €**	**- 86 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – cas types mensuels, barèmes sociaux fiscaux de 2018 adaptés pour tenir compte des plafonds et du montant de l'AB observés en 2014.

[212] Plus précisément, le montant et les plafonds d'AB sont calculés en appliquant le pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) observé en 2014 sur la BMAF de 2018.

[213] La base ressource pour le calcul des droits aux prestations familiales est basée sur le dernier avis d'imposition et porte donc sur les revenus perçus deux ans auparavant. Ainsi, la baisse de revenu liée au fait que la mère a travaillé à mi-temps a un effet décalé sur le montant d'AB perçu.

2) Impact de la baisse de la durée de versement de la prestation sur le revenu disponible net du coût de garde : réforme de 2015 (PreParE)

En ce qui concerne la réforme de la PreParE, nous avons estimé l'impact du raccourcissement de la prestation sur le revenu disponible moyen de ces mêmes familles entre les deux ans de leur benjamin et l'entrée à l'école. Les familles ayant été concernées pour la première fois en 2017, soit après la baisse du montant et des plafonds de l'AB, ces estimations sont réalisées avec les barèmes de 2018.

La réforme a été conçue dans l'optique que les mères ayant interrompu leur activité, et bénéficié de la PreParE à taux plein, retourneraient en emploi à l'issue du droit (c'est-à-dire aux deux ans de l'enfant). Si cela s'était avéré juste, nous aurions observé que les familles gagnaient financièrement à la réforme[214], et ce d'autant plus qu'elles reprendraient un emploi bien rémunéré (tableau 18). Mais nous verrons plus loin que le retour à l'emploi n'a pas été au rendez-vous, la plupart des mères sortant de la PreParE à taux plein restant sans activité professionnelle pour garder leur enfant jusqu'à l'entrée à l'école maternelle. En conséquence, la réforme a le plus souvent entraîné des pertes de revenus disponibles pour ces familles, pertes allant de 125 euros pour le premier décile des salaires (la perte de la PreParE étant partiellement compensée par la prime d'activité dont le père peut alors bénéficier) à 396 euros pour des niveaux de revenu plus élevés.

Pour les mères travaillant à temps partiel et percevant la PreParE à taux réduit, si la fin du droit avait entraîné un retour au temps complet, le revenu disponible aurait là aussi augmenté grâce à la réforme (tableau 19). Mais nous verrons que dans les faits, les mères ont le plus souvent gardé la même organisation et sont restées à temps partiel au-delà du droit à la PreParE. La réforme a donc le plus souvent réduit le revenu disponible des familles, mais la perte a été en partie compensée par la prime d'activité perçue aux niveaux de salaires les plus faibles.

Tableau 18 : Revenu disponible mensuel moyen net du coût de la garde des 2 ans du benjamin(*) à son entrée à l'école lorsque la mère a interrompu son activité après le congé maternité.

	Revenu disponible mensuel moyen net du coût de la garde si la mère retravaille à temps plein dès la fin du congé maternité	**Avant réforme : la mère perçoit le CLCA à taux plein**	**Après réforme La mère ne perçoit plus la PreParE**			
			Si la mère reste inactive de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école		Si la mère retravaille à temps complet de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école	
		En €/mois	En €/mois	Variation	En €/mois	Variation
D1	**2 297 €**	2 262 €	2 137 €	-125 €	2 552 €	290 €
Q1	**2 629 €**	2 408 €	2 201 €	-207 €	2 875 €	467 €
Médiane	**3 235 €**	2 649 €	2 342 €	-307 €	3 429 €	780 €
Q3	**4 148 €**	3 098 €	2 702 €	-396 €	4 239 €	1 141 €
D9	**5 645 €**	3 893 €	3 497 €	-396 €	5 850 €	1 957 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – cas types mensuels, barèmes sociaux fiscaux de 2018.
(*) Le benjamin naît le 1er septembre.

[214] Rappelons que dans ces évaluations, le père ne prend pas le relai de la mère.

Tableau 19 : Revenu disponible mensuel moyen net du coût de la garde des 2 ans du benjamin(*) à son entrée à l'école lorsque la mère a réduit son activité après le congé maternité.

	Emploi à mi-temps					Emploi à 80%				
	Avant réforme	**Après réforme**				**Avant réforme**	**Après réforme**			
		Si la mère reste à mi-temps de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école		Si la mère retravaille à temps complet de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école			Si la mère reste à mi-temps de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école		Si la mère retravaille à temps complet de la fin de la PreParE à l'entrée à l'école	
	En €/mois	En €/mois	Variation	En €/mois	Variation	En €/mois	En €/mois	Variation	En €/mois	Variation
D1	2 394 €	2 264 €	-130 €	2 437 €	43 €	2 313 €	2 290 €	-22 €	2 272 €	-19 €
Q1	2 619 €	2 449 €	-170 €	2 628 €	9 €	2 648 €	2 500 €	-148 €	2 606 €	106 €
Médiane	3 078 €	2 822 €	-256 €	3 226 €	149 €	3 192 €	3 044 €	-148 €	3 206 €	162 €
Q3	3 825 €	3 569 €	-256 €	4 219 €	394 €	4 050 €	3 902 €	-148 €	4 162 €	260 €
D9	4 879 €	4 623 €	-256 €	5 657 €	779 €	5 369 €	5 222 €	-148 €	5 635 €	414 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – cas types mensuels, barèmes sociaux fiscaux de 2018.
(*) Le benjamin naît le 1er septembre.

B) LES EVOLUTIONS OBSERVEES ENTRE 2013 ET 2017 : BAISSE DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES ET DES DEPENSES DE PRESTATIONS LIEES A L'INTERRUPTION OU A LA REDUCTION D'ACTIVITE

1) Une prestation en déclin

a) Une baisse importante du nombre de bénéficiaires entre 2013 et 2017

L'évolution du nombre de bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE depuis le début des années 1990 montre que les effectifs ont commencé à diminuer depuis le milieu des années 2000 pour le taux plein (parent sans activité) mais ont continué à croître ou sont restés stables pour le taux partiel jusqu'en 2014 (graphique 5). Les réformes successives ont conduit à une baisse du recours à la prestation dès l'année 2014 mais avec une accélération de la baisse suite à la réforme de la PreParE. Les données administratives permettent de décrire de manière très précise cette évolution des effectifs de bénéficiaires du CLCA, du Colca et de la PreParE selon la configuration familiale.

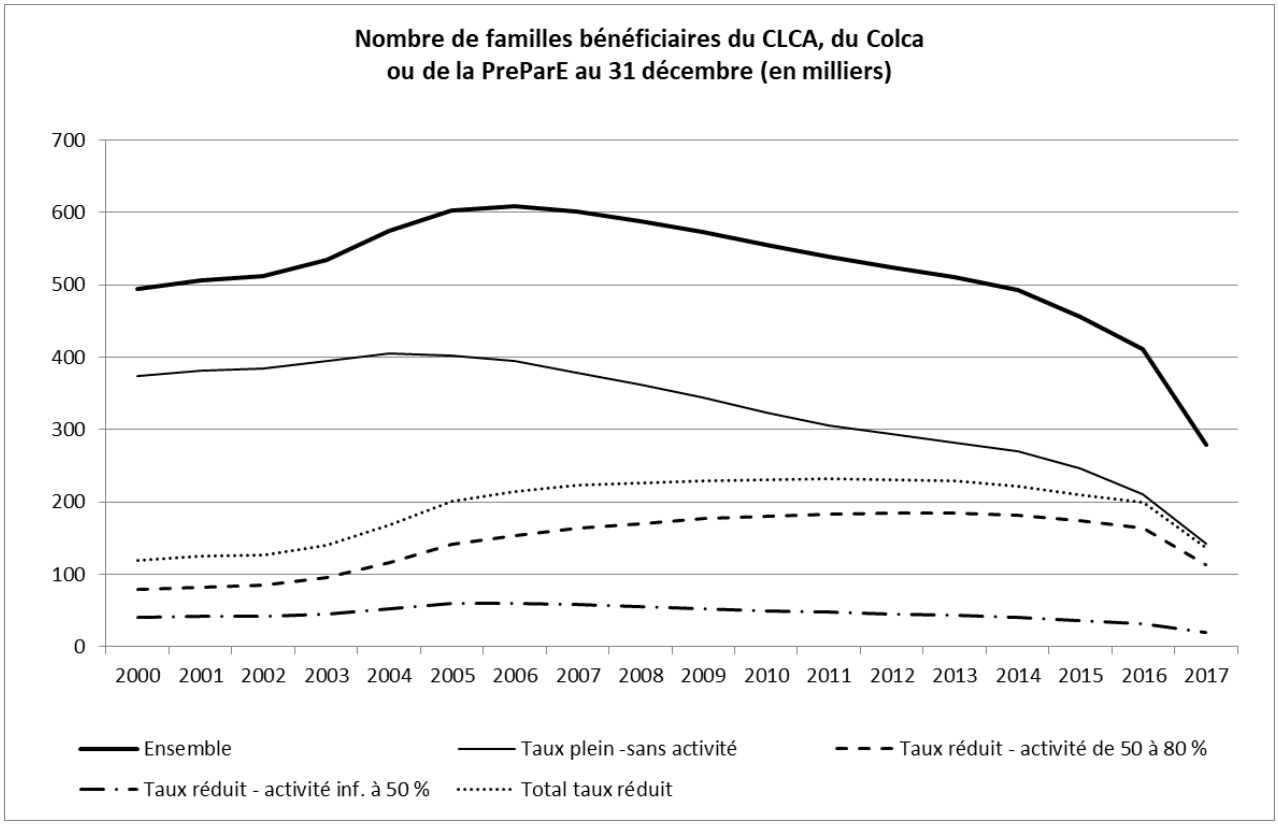
La baisse du nombre de bénéficiaires de la prestation (CLCA puis PreParE) intervient dans un contexte où le nombre d'enfants de moins de 3 ans a également baissé du fait de la baisse des naissances. Le nombre de naissances vivantes est passé de 818 600 en 2014 à 758 000 en 2018[215]. Cette baisse d'un peu plus de 1,9 % en moyenne par an peut expliquer une partie de la baisse du nombre de bénéficiaires, mais seulement une faible part comme nous le verrons. Inversement, on peut s'interroger sur les effets des réformes entreprises, et plus généralement de la situation et des perspectives économiques et sociales pour les jeunes couples, sur la fécondité.

[215] Papon S. et Beaumel C. (2019), « Bilan démographique 2018. La fécondité baisse depuis quatre ans », *Insee Première* n°1730, janvier.

Si la baisse globale des effectifs de bénéficiaires paraît continue depuis 2010, elle s'accélère en 2015 (-7,6 %) et 2016 (-9,8 %) avant une chute de près d'un tiers en 2017 (graphique 6). On peut toutefois noter que pour le CLCA à taux partiel, on observe une diminution des effectifs pour la première fois dès 2014, alors que seulement une partie des enfants sont concernés par la modulation de l'AB et du CLCA. En 2015, davantage de familles sont concernées par cette baisse du montant mais la diminution accrue des effectifs (pour tous les taux) peut également s'expliquer par le fait que certaines mères renoncent à modifier leur activité en ne sachant pas comment elles pourront faire garder leur enfant si elles doivent reprendre un emploi à temps complet lorsqu'il atteindra l'âge de 2 ans. Les enquêtes montrent en effet un fort souhait pour des solutions d'accueil stables jusqu'à l'entrée à l'école maternelle (cf. introduction).

La baisse du nombre d'allocataires observée en 2017 est particulièrement marquée (-37 %) pour le taux partiel associé à une activité de moins de 50 % qui était déjà avant la réforme la modalité la moins souvent choisie par les parents (moins de 10 % des bénéficiaires). Au total, les différentes composantes ayant plus ou moins été affectées par la baisse, on observe une augmentation de 6 points de la part des bénéficiaires d'une aide à taux partiel associée à une activité entre 50 % et 80 %, principalement au détriment de l'allocation à taux plein (tableau 20). En termes de couverture des enfants par le CLCA et le Colca ou la PreParE, la Cnaf estime que la couverture des enfants est passée de 25 % en 2014 à 14 % en 2017.

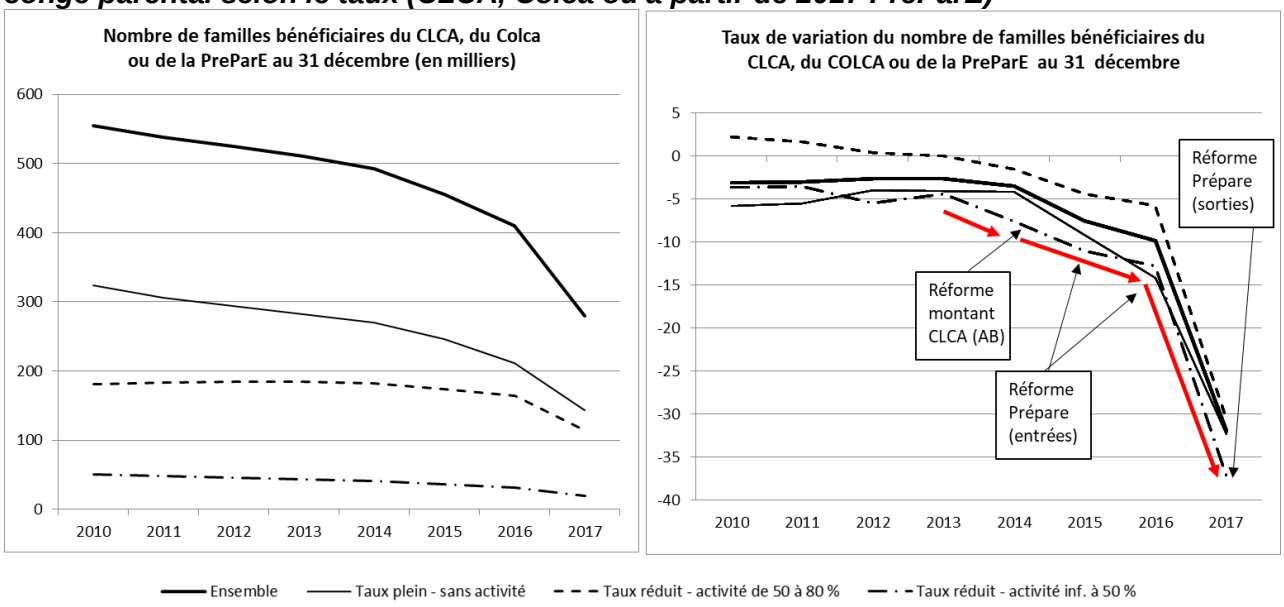
Graphique 5 : Evolution sur longue période du nombre de familles bénéficiaires du CLCA/Colca ou de la PreParE



Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf - Fileas et MSA.

Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière.

Graphique 6 : Evolution du nombre de familles bénéficiaires d'une allocation de congé parental selon le taux (CLCA, Colca ou à partir de 2017 PreParE)



Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf - Fileas et MSA
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière

Tableau 20 : Répartition des familles bénéficiaires selon le taux (CLCA, Colca ou à partir de 2017 PreParE) - au 31 décembre de l'année

		Taux plein - sans activité	Taux réduit - activité de 50 à 80 %	Taux réduit - activité inférieure à 50 %	Ensemble
2013	Effectif en milliers	282	185	44	511
	(proportion)	*(55%)*	*(36%)*	*(9%)*	*(100%)*
2014	Effectif en milliers	271	182	40	493
	(proportion)	*(55%)*	*(37%)*	*(8%)*	*(100%)*
2015	Effectif en milliers	246	174	36	455
	(proportion)	*(54%)*	*(38%)*	*(8%)*	*(100%)*
2016	Effectif en milliers	211	168	32	411
	(proportion)	*(51%)*	*(41%)*	*(8%)*	*(100%)*
2017	Effectif en milliers	143	116	20	279
	(proportion)	(51%)	(42%)	(7%)	(100%)

Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf - Fileas et MSA.
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE - France entière.

Ces évolutions globales masquent des différences importantes dans l'évolution du nombre de bénéficiaires selon la configuration familiale et le rang de l'enfant.

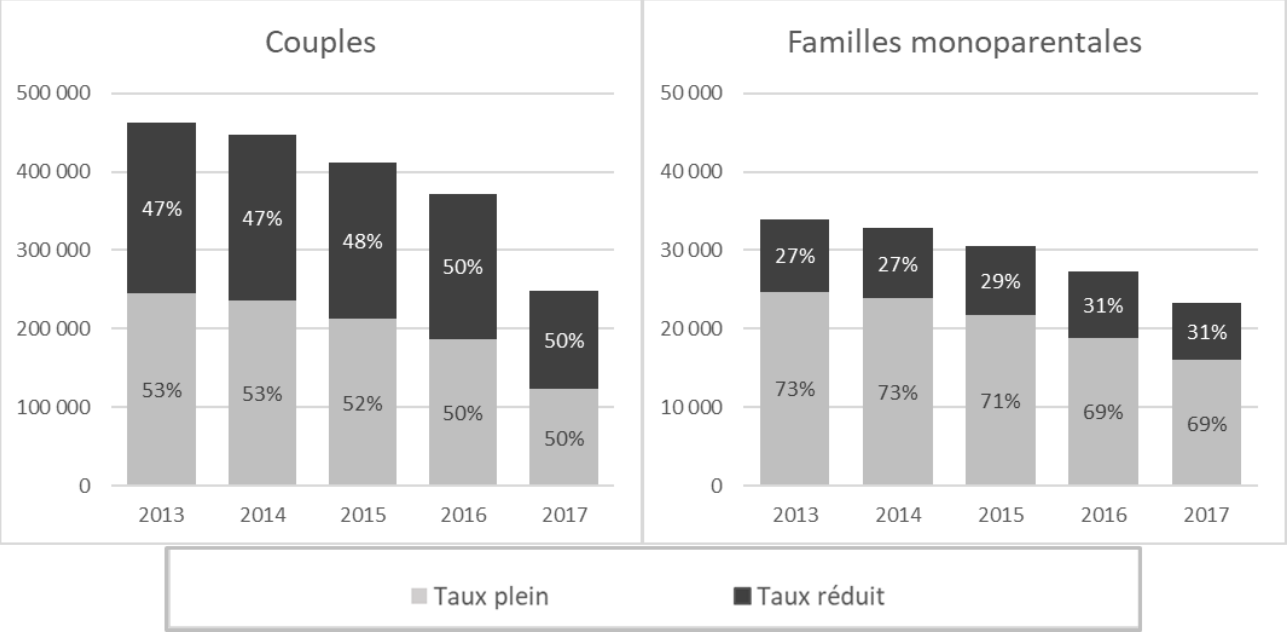
b) Une baisse du recours qui concerne davantage les parents en couple ayant au moins deux enfants

Entre 2013 et 2016, le nombre de bénéficiaires a baissé dans les mêmes proportions parmi les couples et parmi les familles monoparentales, la baisse étant légèrement plus marquée pour les couples en 2014 (1 point de plus) avec une accélération de la baisse d'année en année pour arriver à -10% en 2016. Cette diminution du recours au CLCA s'explique en partie par la moindre attractivité de la prestation due à la sous-indexation de son montant relativement aux salaires et accentuée pour les familles qui ne bénéficient pas de l'allocation de base pour lesquelles le montant a diminué pour les enfants nés à compter du 1er avril 2014. Or les familles monoparentales, en moyenne plus modestes que les couples sont plus rarement concernées par ce second mécanisme. La réduction de durée pour les parents en couples dont l'enfant est né après le 31 décembre 2014 a également pu dissuader certaines familles d'entrer dans le dispositif. La baisse observée en 2017 s'accélère encore pour tous les parents mais elle est plus de deux fois plus importante pour les couples (graphique 7). Ce constat est cohérent avec le fait que c'est pour des parents en couple (enfant de rang 2 ou plus né en 2015 sans partage) que la perception de la PreParE s'est interrompue aux deux ans de leur enfant pour la première fois en 2017. Enfin, on peut remarquer que la structure des bénéficiaires s'est modifiée au profit du taux partiel à partir de 2016 pour les parents en couples comme pour les parents isolés qui pourtant restent plus souvent bénéficiaires à taux plein (69 % contre 50 % pour les parents en couple).

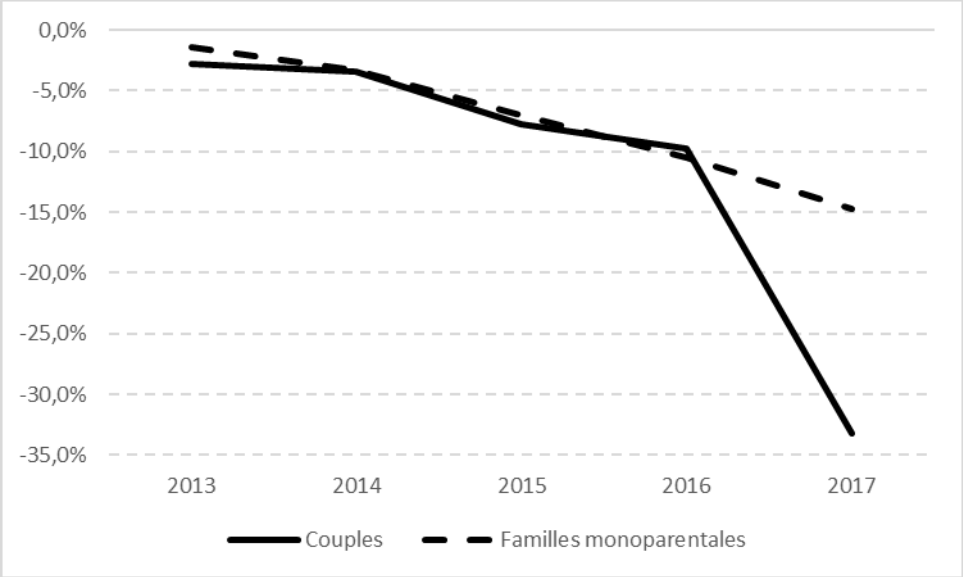
Entre 2013 et 2014, le nombre de bénéficiaires au 31 décembre a diminué de 3 points environ pour les familles ayant deux enfants ou plus alors que la baisse atteint 7 % pour les parents d'un premier enfant. Cela s'explique par le fait que la réforme n'a concerné que les enfants nés à partir du 1er avril 2014, ce qui est le cas de tous les bénéficiaires au rang 1 mais de seulement une partie des bénéficiaires ayant deux enfants ou plus. En revanche entre 2014 et 2017, le nombre de bénéficiaires au rang 1 diminue moins que pour les enfants de rang 2 ou plus et reste même stable entre 2016 et 2017 alors que la baisse dépasse un tiers pour les parents de deux enfants ou plus (graphique 8). Cela s'explique par le fait que les bénéficiaires de la Prépare au rang 1 ne sont pas affectés par le raccourcissement de la durée de droit. Au contraire même, cette durée augmente pour certaines familles en 2017 (familles monoparentales et couples partageant la PreParE). La baisse du nombre de bénéficiaires observée entre 2013 et 2016 est équivalente pour les familles avec 2 enfants et pour celles qui en ont 3 ou plus mais elle est un peu plus marquée avec 3 enfants ou plus en 2017 (-47 % avec 2 enfants et -49 % avec trois enfants ou plus). On peut remarquer que ce sont les parents de deux enfants qui recourent le plus souvent à la prestation à taux partiel et que la part du taux partiel parmi ces bénéficiaires de rang 2 est stable (55 %) entre 2013 et 2015 puis augmente de 3 points entre 2015 et 2017. Les parents bénéficiaires au rang 1 d'un seul enfant tendent à privilégier l'interruption d'activité en 2013 et 2014 (51 % de bénéficiaires à taux plein) mais entre 2014 et 2017 la part du taux partiel augmente de 5 points. Enfin, pour les enfants de rang 3 ou plus, la répartition entre taux plein et taux partiel varie peu, l'interruption d'activité restant largement privilégiée (plus des deux tiers des bénéficiaires).

Graphique 7 : Évolution des effectifs de bénéficiaires du CLCA, du COLCA ou de la PreParE selon la configuration conjugale

7.a. Effectifs selon le taux (*au 31 décembre de l'année)*



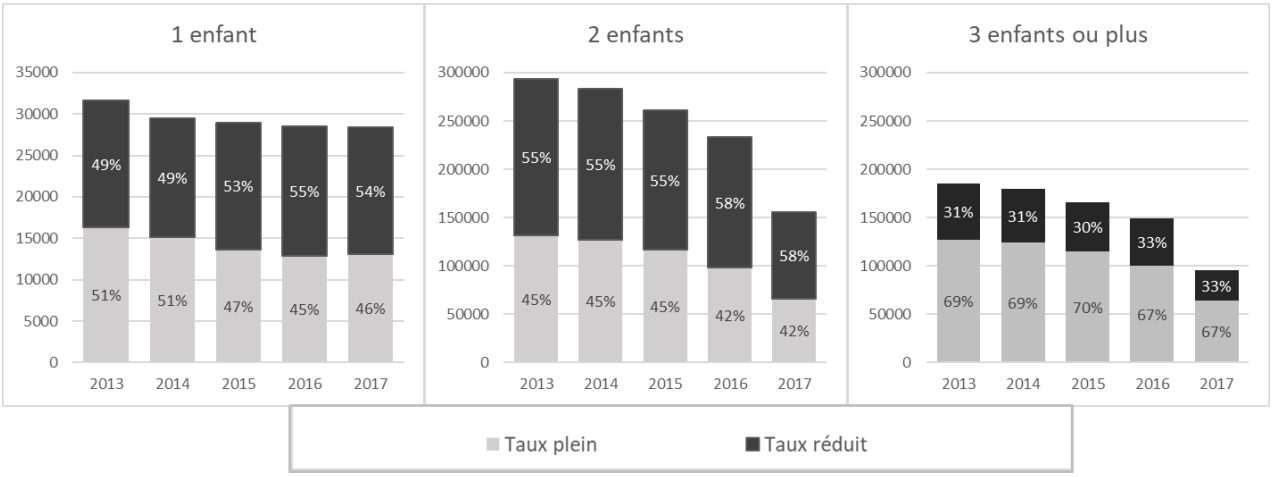
7.b. Taux de variation



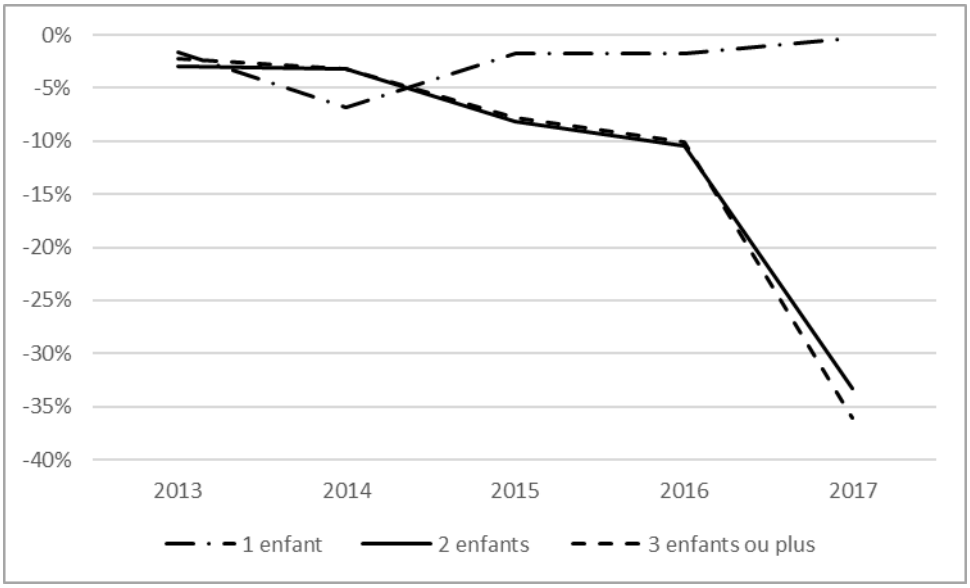
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière.
Source : Observatoire national de la petite enfance, Cnaf – Fileas.

Graphique 8 : Évolution des effectifs de bénéficiaires du CLCA, du COLCA ou de la PreParE selon le rang de l'enfant

8.a. Effectifs selon le taux



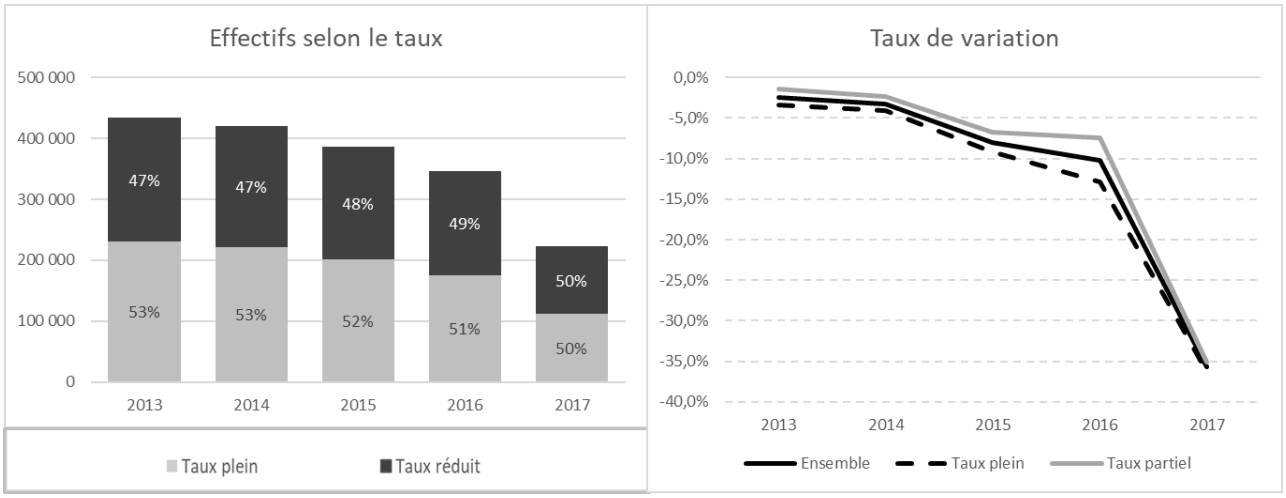
8.b. Taux de variation



Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas.
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre- France entière.

Pour les familles concernées par le raccourcissement de la prestation (couples ayant deux enfants ou plus), on observe une baisse de 10 % environ du nombre de bénéficiaires quel que soit le taux entre décembre 2014 et décembre 2015, ce qui marque une accélération de la baisse observée auparavant (graphique 10). Entre 2015 et 2016, la baisse du nombre de bénéficiaires ne concerne que le taux plein. On peut penser que l'effet de dissuasion d'entrer dans un dispositif qui ne protège pas jusqu'à l'entrée à l'école ne concerne que les mères qui auraient choisi d'interrompre leur activité en l'absence de réforme, ces mères craignant peut-être de ne pas trouver de solution de garde aux deux ans de leur enfant. En revanche, la forte baisse du nombre de bénéficiaires liée aux sorties à deux ans est de 35 % quel que soit le taux de la PreParE.

Graphique 9 : Évolution des effectifs de bénéficiaires du CLCA, du COLCA ou de la PreParE au 31 décembre – les cas des couples ayant deux enfants ou plus



Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas.
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière.

2) Une analyse par génération montre la baisse des entrées et l'augmentation des sorties

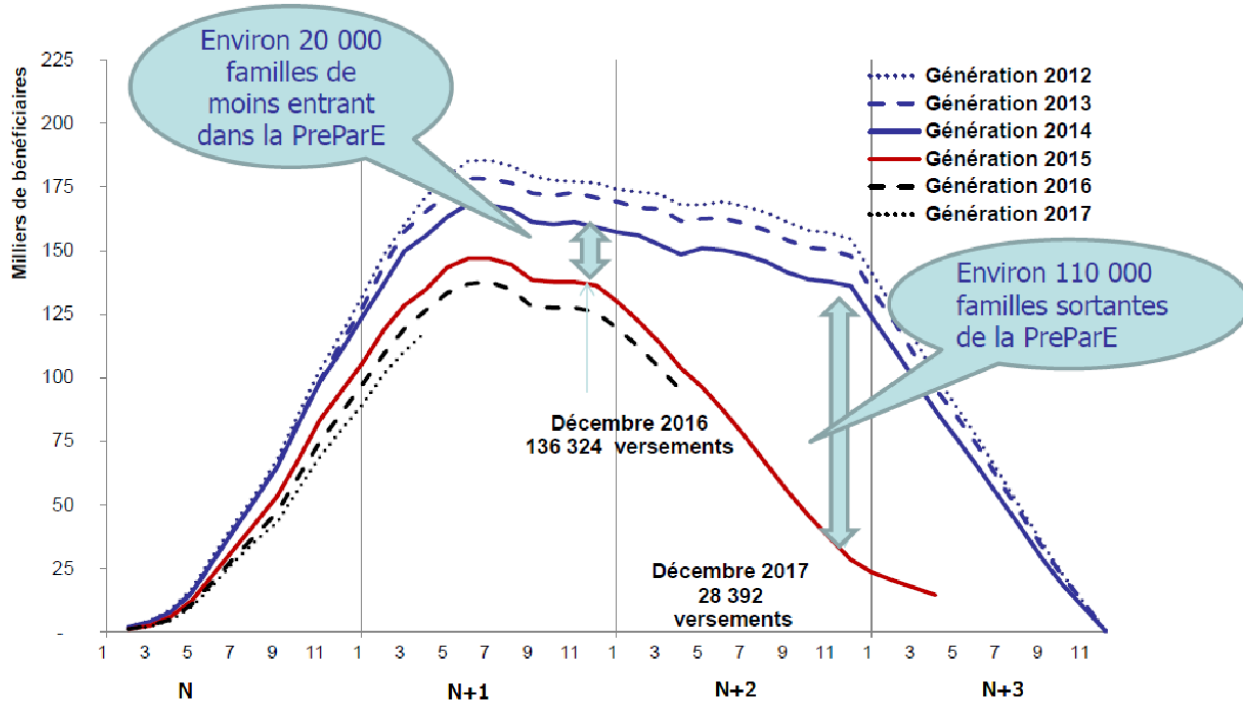
Une analyse des entrées et sortie du dispositif permet de préciser les causes de la diminution du nombre de familles bénéficiaires. Depuis 2014, une analyse menée par la Cnaf génération par génération (graphique 10) montre que le nombre de familles entrant dans le dispositif a diminué de 20 000 environ entre la génération d'enfants nés en 2014[216] et celle qui est née en 2015. Cela s'explique en partie par la diminution du montant accordé aux familles qui ne perçoivent pas l'AB de la Paje (cf. II.A).Mais la diminution des entrées se poursuit en 2016, et 2017 dans une moindre mesure.

La baisse observée dans ces graphiques en cloche est très supérieure à la chute des naissances. En utilisant le taux de recours au CLCA, Colca ou à la PreParE, calculé en rapportant le nombre de bénéficiaires au nombre d'enfants nés dans une génération à partir des estimations de la population de l'Insee on peut ainsi neutraliser les effets liés aux variations de la population.

Le profil entre les deux graphiques est finalement très similaire. Les écarts entre les générations sont toujours bien présents et la forte discontinuité entre la génération 2014 et 2015 également (baisse de 3 points du taux de recours). Un tel phénomène semble attester d'un effet conjoint de la réforme AB et PreParE sur la baisse du taux de recours des familles à la prestation liée à une interruption ou réduction de l'activité professionnelle des parents.

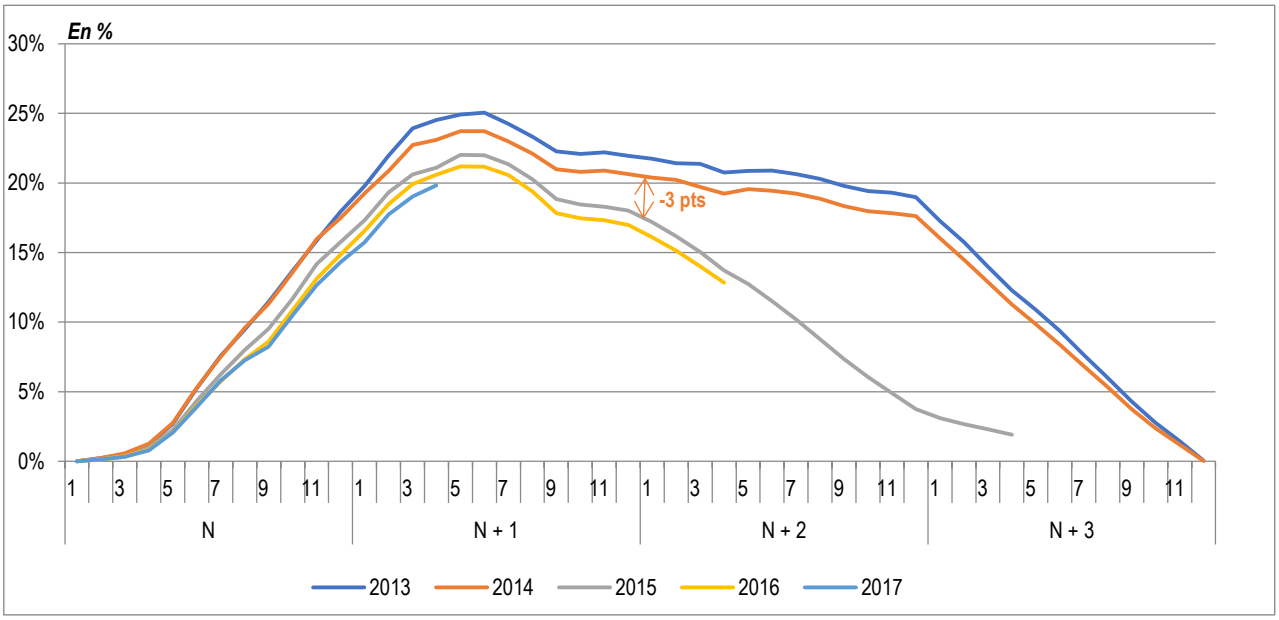
[216] Qui compte tenu du congé de maternité entrent dans le dispositif entre mars 2014 et mars-avril 2015 selon le mois de naissance de l'enfant, hors entrées tardives.

Graphique 10 : Analyse par génération du nombre de bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE avec au moins deux enfants



Source : Cnaf - Fichiers mensuels ALLNAT/ALLSTAT provisoires, janvier 2012 à avril 2018
Champ : France entière, bénéficiaires du Clca ou de la PreParE, familles de deux enfants et plus

Graphique 11 : Analyse par génération du taux de recours des familles au CLCA, au Colca ou à la PreParE



Champ : France entière.
Source : Cnaf - Fichiers statistiques mensuels ALLNAT, non consolidés (hors indus/ rappels) janvier 2013 à mai 2017 ; Insee – Estimations de la population. *Traitements SG HCFEA*.

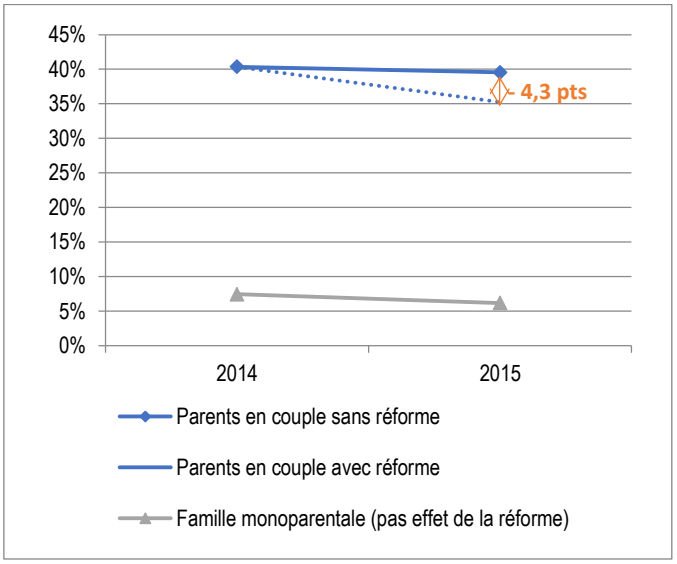
Les premiers travaux d'évaluations tendent à vérifier ce constat d'une baisse du taux de recours lié à la fois à la réforme AB et PreParE. Une première évaluation sur l'effet propre de la PreParE à partir de données individuelles a été proposée par Mathieu Narcy et Florent Sari dans un récent document de travail du Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)[217]. Utilisant la méthode de régression sur discontinuité, ils analysent le recours au congé parental à temps plein des mères ayant eu un deuxième enfant pour deux populations : les secondes naissances six mois avant le 1er janvier 2015, soit la mise en application de la réforme, et les secondes naissances six mois après cette date. Ils constatent ainsi que cette réforme a eu pour conséquence de réduire la probabilité de recourir au congé parental à temps plein d'environ 9 points de pourcentage. Ces résultats méritent toutefois d'être consolidés compte tenu de la faiblesse des effectifs de naissance d'un second enfant sur une aussi courte période à partir de l'enquête Emploi en continue.

Le secrétariat général du HCFEA a envisagé une seconde méthode d'analyse de l'effet de la réforme à partir cette fois des données administratives de la Cnaf. En utilisant la méthode des doubles différences, méthode classique d'évaluations des politiques publiques. L'objectif est ici d'analyser le recours des familles en couple avec deux enfants ou plus, avant et après les réformes et plus particulièrement de comparer ce recours avec celui des familles monoparentales également de deux enfants ou plus. Les premières sont impactées par la réforme tandis que les secondes ne le sont pas. Dans cette analyse, c'est la perception du CLCA et de la PreParE qui est observée. Elle prend donc en compte les congés parentaux à temps plein et à temps partiel. Cette perception est observée en décembre pour une génération d'enfants qui entrent dans leur seconde année. Enfin, les exploitations proposées ci-dessous sont réalisées sur des données *macro*.
Pour les familles en couple de deux enfants ou plus on observe dans un premier temps une diminution nette du taux de recours de 3 points entre 2013 et 2014 et de 5 points au total entre 2013 et 2015. Avec une approche en double différence, la baisse du taux de recours à la prestation est alors de 4,3 points entre 2014 et 2015 (graphique 12) et de 6,4 points entre 2013 et 2015.

Les deux approches mobilisées s'accordent toutefois sur l'effet globalement négatif de la réforme sur le taux de recours des mères et des familles au congé parental ou la prestation qui lui est associée. Il conviendrait néanmoins pour analyser les effets de la réforme, de la façon la plus robuste qu'il soit, de mener une évaluation économétrique sur les données individuelles à partir des fichiers de la Cnaf sur le champ des familles de deux enfants ou plus (champ exhaustif dans les fichiers Cnaf). Les deux méthodologies proposées pourraient être testées.

[217] Narcy M. et Sari F. (2018), « Effet d'une réduction de la durée d'indemnisation du congé parental sur l'activité des mères : une évaluation de la réforme de 2015 », *Document de travail du CEET*, n°197.

Graphique 12 : Analyse en double différence de l'effet de la réforme PreParE sur le taux de recours à la prestation

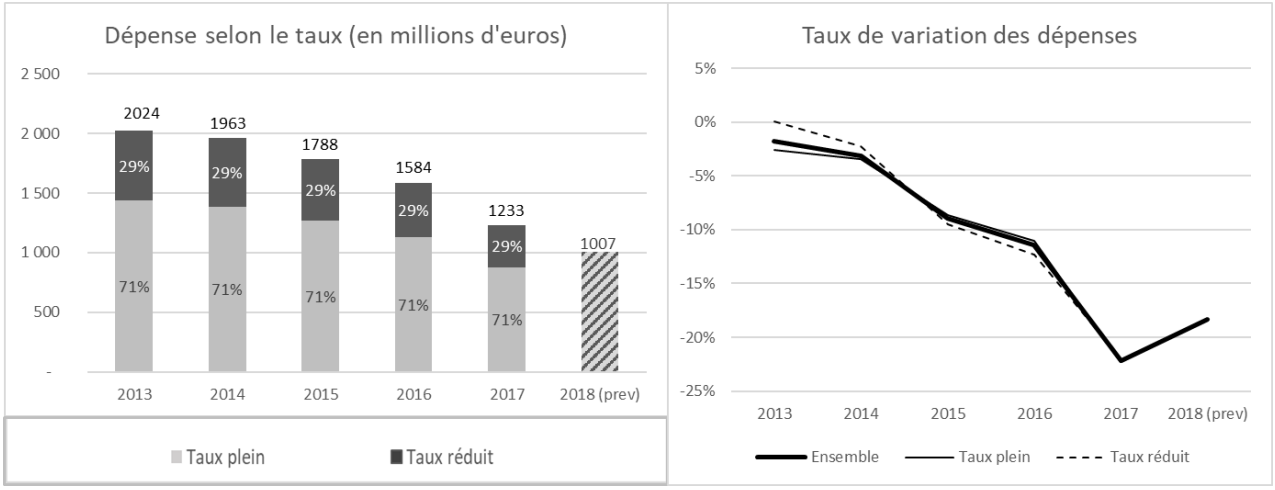


Source : Cnaf - Fichiers statistiques mensuels ALLNAT, non consolidés (hors indus/ rappels) 2014 - 2015 ; Insee – Estimations de la population. *Traitements SG HCFEA*.

3) La baisse des effectifs et celle des montants ont entraîné une forte diminution des masses financières de prestations liées à l'interruption ou à la réduction d'activité

Sur le plan financier, cette diminution des effectifs s'est traduite par une baisse de plus d'un milliard d'euros entre 2013 et 2018 (graphique 13). La baisse est de 3 % en 2014 (effet montant pour une partie des bénéficiaires seulement) puis s'accélère en 2015 et 2016 (effet montant plus dissuasion liée à la durée) avec des taux de variation autour de -10 %. Enfin, en 2017, la masse financière diminue de 22 % par rapport à 2016. Les chiffres prévisionnels pour 2018 semblent indiquer que la baisse se poursuivra à un rythme légèrement plus faible (-18 %).

Graphique 13 : Evolution des dépenses CLCA, Colca et PreParE



Source : Cnaf et MSA, consolidation réalisée par la Cnaf, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : France entière.
Note : Nous ne disposons pas pour l'année 2018 de la répartition entre taux plein et taux partiel.

4) Le nombre de mères d'un enfant de moins de 3 ans déclarant être en congé parental diminue et les caractéristiques de ces mères évoluent entre 2013 et 2017

Parallèlement à cette baisse du nombre de bénéficiaires d'une prestation liée à l'interruption ou à la réduction d'activité, les données de l'enquête emploi montrent que le nombre de mères d'un jeune enfant déclarant être en congé parental a également diminué entre 2013 et 2017 (-45 000 mères, soit une baisse de 24 %). L'évolution des mères déclarant être en congé parental n'a pas été égale selon les diverses caractéristiques de ces mères, et les proportions en ont été modifiées. (tableau 21). La baisse du nombre de mères se déclarant en congé parental a été plus forte pour les mères vivant en couple (par rapport aux mères isolées) et pour celles dont l'âge du benjamin est de 2 ans (par rapport à celles dont le benjamin a moins de 2 ans). Les mères se déclarant en congé parental sont moins nombreuses à dire percevoir le CLCA-Colca ou la PreParE en 2017 qu'en 2013. Le nombre de mères très diplômées (licence ou plus) a beaucoup augmenté, ce qui peut être associé à une meilleure employabilité, alors que le nombre a baissé pour tous les autres niveaux de diplômes.

Tableau 21 : Caractéristiques des mères déclarant être en congé parental à temps plein en 2013 et en 2017.

		2013	2017	Variation des effectifs
Effectif en milliers		186	141	*-24%*
Répartition selon les caractéristiques				
statut conjugal	Monoparent	*6%*	*7%*	*-17%*
	Couple	*94%*	*93%*	*-24%*
rang	1	11%	10%	-27%
	2 ou plus	89%	90%	-24%
âge du benjamin	0	44%	47%	-19%
	1	30%	33%	-16%
	2	26%	21%	-41%
Déclarent percevoir du CLCA, du Colca ou de la PreParE		28%	23%	-38%
Déclarent bénéficier d'un congé parental d'éducation (droit du travail)		62%	62%	-24%
Diplôme	niveau licence (L3) ou plus	11%	18%	20%
	Niveau Bac+2	17%	15%	-30%
	Baccalauréat ou équivalents	29%	25%	-33%
	CAP, BEP ou équivalents	23%	25%	-20%
	Brevet des collèges	7%	5%	-48%
	Sans diplôme	13%	11%	-32%

Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et 2017. Calculs du secrétariat général du HCFEA

Champ : Mères ayant au moins un enfant de moins de 3 ans et déclarant être en congé parental le mois de l'enquête.

Ce premier bilan descriptif de l'évolution du congé parental et du bénéfice de prestations associées peut être complété par une analyse évaluant la réussite de la réforme de la PreParE au regard des objectifs qui étaient annoncés.

C) LES EVOLUTIONS OBSERVEES AU REGARD DES OBJECTIFS ANNONCES DE LA REFORME DE LA PREPARE

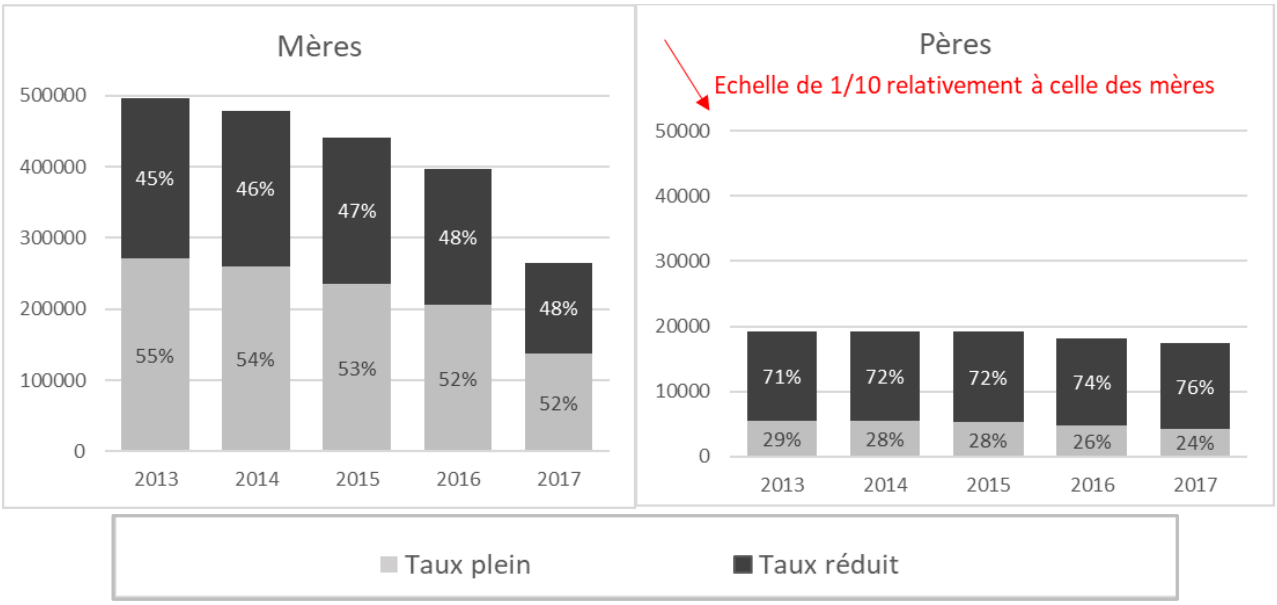
1) L'objectif de partage de la garde par une augmentation de l'implication des pères n'est pas atteint

Contrairement aux effets attendus de la réforme de la PreParE, le nombre de pères demandant une allocation de congé parental n'a pas augmenté, et a même légèrement diminué, entre 2015 et 2017 (graphique 14).

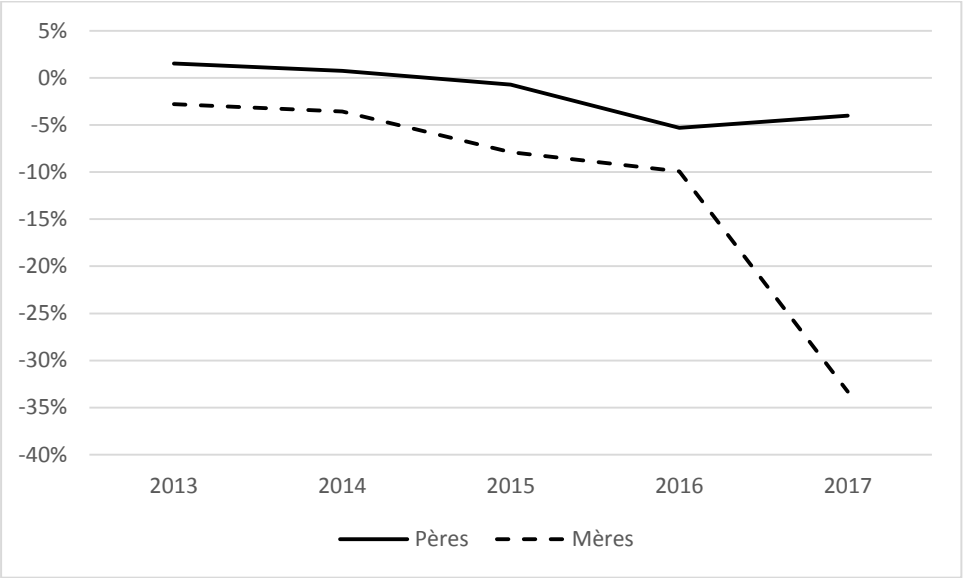
Pour estimer l'ampleur du partage de la prestation entre les deux parents en couple qui sont entrés dans la PreParE en 2015 lors de la naissance d'un enfant de rang 2 ou plus, la Cnaf a analysé la situation de ceux qui, parmi ces couples, bénéficiaient toujours de la PreParE en décembre 2016 et dont l'enfant a eu 2 ans en 2017, soit 129 000 couples (tableau 22). Dans seulement 2,5 % des cas (2 % pour le seul taux plein) le second parent a pris le relai du premier aux 2 ans de l'enfant. Au total, 12 % des familles bénéficient encore de la PreParE après les 2 ans de l'enfant soit en raison du partage évoqué précédemment, soit suite à une nouvelle naissance ou à une séparation, soit encore suite à un fractionnement de la prestation.

Graphique 14 : Evolution des effectifs de bénéficiaires du CLCA, du COLCA ou de la PreParE selon le sexe

12.a. Effectifs selon le taux



12.b. Taux de variation



Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf - Fileas et MSA.
Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE - France entière.

Tableau 22 : Situation en janvier 2018 pour les couples dont un enfant né en 2015 a ouvert le droit à la PreParE et qui en bénéficiaient encore en décembre 2016.

	Tous taux confondus		Taux plein	
	Effectif (milliers)	Part	Effectif (milliers)	Part
Maintien dans la PreParE	**15,6**	**12,1%**	**7,1**	**11,1%**
- dont partage (le second parent prend le relai)	3,2	2,5%	1,3	2,0%
* vers du temps plein	2,3	1,8%	0,7	1,1%
* vers du temps partiel	0,8	0,6%	0,6	0,9%
- dont autre situations (naissance, fractionnement, séparation, …)	12,4	9,6%	5,8	9,0%
Sortie de la PreParE	**113,4**	**87,9%**	**56,9**	**88,9%**
Ensemble	**129,0**	**100,0%**	**63,9**	**100,0%**

Source : Données Cnaf - Allstat
Champ : Bénéficiaires de la PreParE en décembre 2016, en couple, pour un enfant né en 2015.

2) Les couples qui sortent de la PreParE aux deux ans de l'enfant semblent peiner à trouver un mode de garde, ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'améliorer la conciliation et la réinsertion dans l'emploi

La question qui se pose alors est de savoir si les familles qui perdent le droit à la PreParE aux 2 ans de l'enfant (notamment parce que le père ne prend pas le relai et poursuit son activité professionnelle) trouvent une solution de garde pour leur enfant qui permettrait au parent qui a interrompu ou réduit son activité de retourner en emploi ou de reprendre à temps complet. Il ne nous a pas été possible de dénombrer les parents ayant obtenu une place en accueil collectif ou en très petite section de maternelle mais il est probable que ces situations soient rares. Pour ce qui est des modes de garde individuels, la Cnaf a pu dénombrer, parmi les 113 400 couples qui étaient sortis de la PreParE en 2017 aux 2 ans de leur enfant (voir tableau 22), ceux qui recouraient à un mode de garde en janvier 2018. Seulement 16 % des couples qui ont perdu le bénéfice de la PreParE à taux plein perçoivent du CMG pour un mode de garde individuel (tableau 23). Ce résultat suggère des difficultés pour faire garder l'enfant entre ses 2 ans et son entrée à l'école susceptibles de compromettre le retour à l'emploi pour les parents qui ont interrompu leur activité. En revanche, plus de la moitié des familles qui sont sorties de la PreParE à taux partiel recourent à un mode de garde individuel après les deux ans de l'enfant, la plupart d'entre elles poursuivant un recours déjà en place auparavant. Toutefois, l'estimation réalisée par la Cnaf des montants moyens de CMG versés à ces familles suggère qu'elles n'ont pas augmenté leur temps de garde, ce qui indique que le parent qui était à temps partiel l'est resté après la fin du droit à la PreParE.

Tableau 23 : Le recours au CMG en janvier 2018 pour les couples dont un enfant est né en 2015 et qui sont sortis de la PreParE au cours de l'année 2017 lorsque leur enfant a eu 2 ans.

	Couples sortant de la PreParE à taux plein		**Couples sortant de la PreParE à taux partiel**		**Ensemble des couples sortant de la PreParE**	
	Effectif (milliers)	Part (en %)	Effectif (milliers)	Part (en %)	Effectif (milliers)	Part (en %)
Bénéficiaires du CMG en janvier 2018	9,4	16%	31,9	56%	41,3	36%
- dont déjà bénéficiaires en décembre 2015	0,0	0%	30,5	54%	30,5	27%
- dont non bénéficiaires en décembre 2015	9,4	16%	1,5	3%	10,8	10%
Non bénéficiaires du CMG en janvier 2018	47,5	84%	24,6	44%	72,1	64%
Ensemble	**56,9**	**100%**	**56,5**	**100%**	**113,4**	**100%**

Source : Données Cnaf - Allstat

Champ : Bénéficiaires de la PreParE en décembre 2016, en couple, pour un enfant né en 2015, sortis de la PreParE mais toujours allocataires de la Caf en janvier 2018.

3) L'objectif de retour à l'emploi des mères ne paraît pas atteint non plus

Comme souligné dans la partie précédente, aucun suivi statistique ne permet d'appréhender parfaitement les trajectoires des mères à l'issue d'un congé parental (que celui-ci soit appréhendé à partir des parents bénéficiant de la disposition du droit du travail et/ou d'une indemnisation CLCA/PreParE). Il est donc difficile de réaliser un bilan étayé de l'effet sur l'emploi des mères des réformes successives qui ont réduit successivement le montant de CLCA perçu puis la durée de perception de cette aide lorsque le CLCA a été remplacé par la PreParE. Pour évaluer l'effet potentiel de ces réformes, nous avons analysé les évolutions de l'activité professionnelle déclarée par les mères de jeunes enfants en 2013 et en 2017 à l'aide des vagues successives des *Enquêtes Emploi en continu*.

Evolution de l'activité des mères d'enfants de moins de 3 ans : baisse du nombre de mères au foyer et de celles en emploi, hausse de celles au chômage

a) Une illustration à partir des données des Enquêtes Emploi en continu (EEC).

Depuis 2013, le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 49 ans est resté stable en France métropolitaine, et il est inférieur de 8 à 9 points environ à celui des hommes de la même classe d'âge (tableau 24). Toutefois, le diagnostic est plus contrasté si l'on se concentre sur les mères d'un enfant âgé de moins de 3 ans, pour lesquelles, le taux d'emploi, déjà plus faible, a en outre baissé de 2 points entre 2014 et 2017, alors qu'il est resté stable pour les autres mères.

Tableau 24 : Le taux d'emploi (au sens du BIT) des femmes et des hommes âgés de 20 à 49 ans en France métropolitaine entre 2013 et 2017.

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Ensemble	**71%**	**80%**	**71%**	**79%**	**71%**	**79%**	**71%**	**80%**	**72%**	**81%**
Sans enfant	69%	72%	69%	71%	70%	71%	69%	72%	70%	73%
Avec au moins un enfant mineur	73%	90%	73%	89%	73%	89%	73%	90%	73%	90%
Le plus jeune est âgé de moins de 3 ans	***61%***	***87%***	***61%***	***87%***	***59%***	***86%***	***59%***	***87%***	***59%***	***88%***
Le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	*78%*	*91%*	*79%*	*90%*	*78%*	*90%*	*78%*	*91%*	*78%*	*91%*

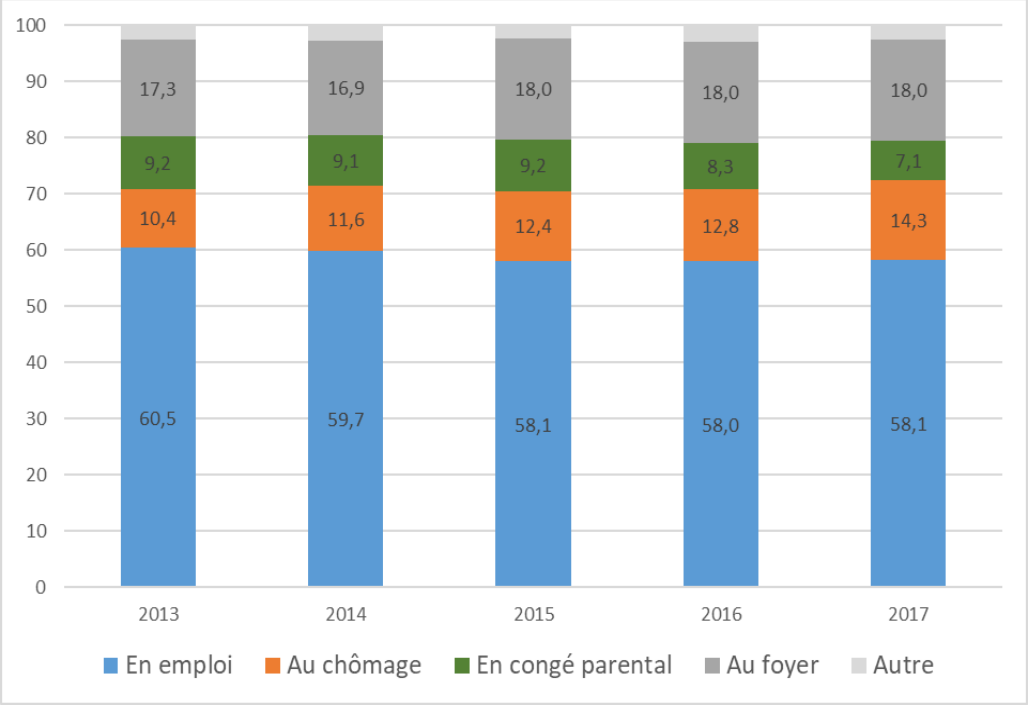
Source : Enquête Emploi en continu 2013-2017, Insee
Champ : France métropolitaine.

À partir de la mesure de l'activité professionnelle déclarée par les mères ayant au moins un enfant âgé de moins de 3 ans (on quitte ici la mesure au sens du BIT développée dans la partie précédente[218]), on peut en premier lieu constater une légère baisse (-2 points) du taux d'emploi entre 2013 et 2017 (graphique 15). Cette baisse de la part des mères (avec au moins un enfant de moins de 3 ans) qui sont en emploi entre 2013 et 2017 a été concomitante à une augmentation de la part de celles se déclarant au foyer (+1 point) et de celles au chômage (+4 points). Entre 2015 et 2017, la part des mères (ayant au moins un enfant de moins de 3 ans) en emploi et la part de

[218] La variable de l'enquête Emploi permettant de repérer les actifs occupés ou au chômage au sens du BIT (ACTEU) n'est disponible que pour le mois de l'enquête. Pour étudier les trajectoires nous utilisons une variable renseignée pour le mois de l'enquête et les 11 mois précédents (SP00 à SP11) qui n'a pas été retravaillée pour respecter les définitions du BIT.

celles au foyer sont à peu près stables mais on observe une augmentation continue de la part de celles au chômage (+2 points en deux ans) parallèlement à une baisse de la part de celles qui se déclarent en congé parental (-2 points en deux ans). Ces éléments permettent d'émettre l'hypothèse que la réforme de la PreParE aurait pu avoir pour effet, non pas d'augmenter le taux d'emploi des mères concernées, notamment à l'issue de la prestation (aux 2 ans de l'enfant), mais se serait davantage traduit par une baisse de celles se déclarant en congé parental et une augmentation de celles se déclarant au chômage.

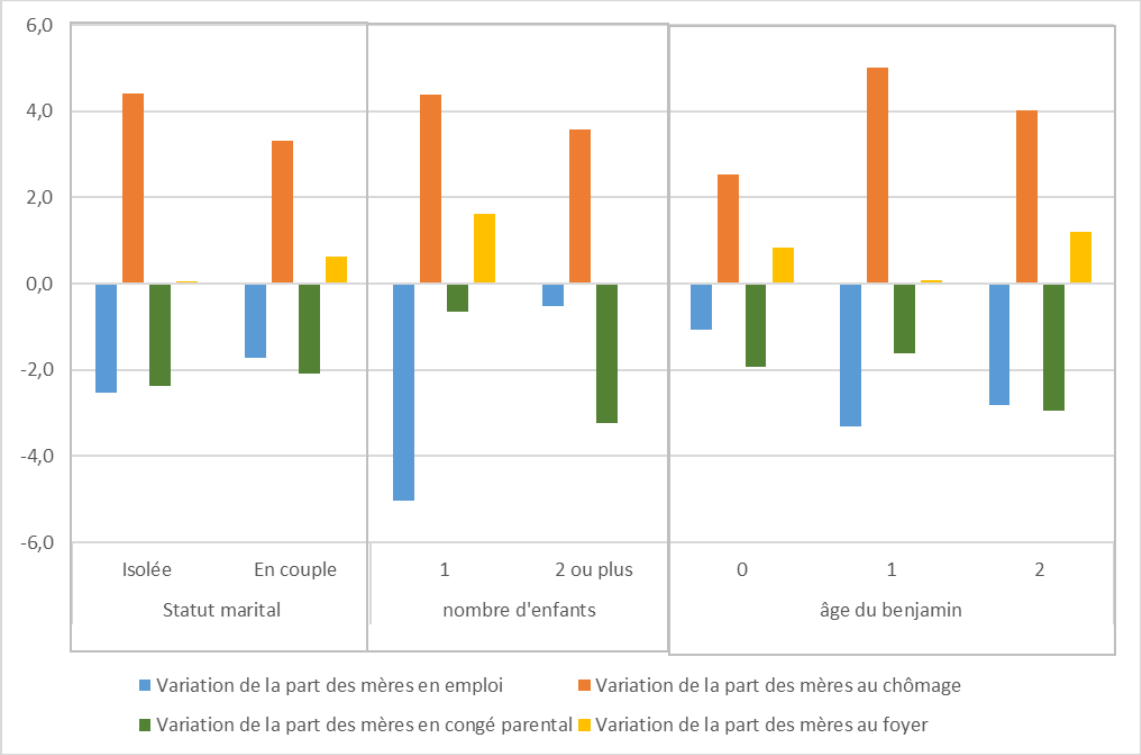
Graphique 15 : Activité des mères ayant au moins un enfant de moins de 3 ans (en %)



Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 à 2017, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : mères ayant au moins un enfant âgé de moins de 3 ans au moment de l'enquête.

Les changements d'activité observés pour l'ensemble des mères ayant au moins un enfant âgé de moins de 3 ans diffèrent selon leurs caractéristiques familiales (graphique 16). Ainsi, on observe qu'entre 2013 et 2017, le taux d'emploi a diminué davantage pour les mères isolées que pour celles vivant en couple, pour les mères qui n'ont qu'un seul enfant et pour celles dont le benjamin a 1 an. L'augmentation de la part des mères qui se disent au chômage est plus marquée pour ces mêmes catégories de mère. Enfin, la baisse de la part des mères se déclarant en congé parental est particulièrement importante pour celles qui vivent couple, celles qui n'ont qu'un seul enfant et celles dont le benjamin a soit moins de 1 an, soit 2 ans révolus.

Graphique 16 : Évolution de l'activité déclarée des mères d'un enfant de moins de 3 ans entre 2013 et 2017 selon leur situation familiale



Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et 2017. Calculs du secrétariat général du HCFEA
Champ : Mères ayant au moins un enfant de moins de 3 ans au moment de l'enquête.

b) Les mères en couple ne retournent pas plus souvent en emploi après la fin du droit au CLCA ou à la PreParE.

Comme la réforme de 2015 implique qu'une majorité de mères en couple perdent le bénéfice de la prestation aux 2 ans de l'enfant (flux annuel d'environ 140 000), nous avons analysé la situation d'activité des mères au voisinage de l'anniversaire des 2 ans de leur benjamin. Aucune source ne permet d'étudier les trajectoires d'activité des mères perdant effectivement le droit à la PreParE aux deux ans de l'enfant. En première approximation, nous étudierons donc la situation des mères déclarant être inactives[219] juste avant l'anniversaire de leur benjamin qui éteint le droit à la prestation.

Davantage de mères en emploi avant les deux ans du benjamin mais celles qui sont inactives avant l'anniversaire le restent plus souvent après

Le mois précédant l'anniversaire des deux ans, on observe que la part des mères inactives a diminué de 7 points entre 2013 et 2017 et que la part des mères au chômage a augmenté de 2 points (tableau 25). Ces évolutions sont cohérentes avec celles qui sont observées pour l'ensemble des mères d'un jeune enfant entre 2013 et 2017 (graphique 13). L'augmentation de la

[219] Il aurait été plus précis de limiter l'analyse aux mères déclarant être en congé parental au moment de l'anniversaire mais, outre que cette information déclarative présente des incertitudes, l'effectif était trop faible pour que les statistiques soient significatives.

part des mères en emploi peut paraître plus paradoxale car cette part diminue en moyenne sur le champ des mères d'un enfant de moins de 3 ans (graphique 13). Nous verrons que l'augmentation du taux d'emploi de ces mères en couple dont le benjamin va avoir 2 ans et plus que compensée par la baisse du taux d'emploi des autres mères de jeunes enfants.

Ainsi, en 2013, parmi les mères déclarant être inactives le mois précédant les 2 ans de leur benjamin, 89 % le sont toujours le mois suivant cet anniversaire et seulement 9 % ont repris un emploi (tableau 26). La situation s'améliore au cours du temps ; six mois après l'anniversaire, un quart des mères a repris un emploi mais les trois quarts sont toujours inactives. Contrairement à ce qui était espéré, le raccourcissement de l'aide n'a pas accéléré la reprise d'emploi. En effet, en 2017, même si moins de mères sont inactives avant les 2 ans du benjamin, une plus grande part de ces dernières le reste le mois suivant l'anniversaire et seulement 4 % d'entre elles ont repris un emploi. Six mois après l'anniversaire, elles sont encore 85 % à se déclarer inactives et seulement 9 % à avoir un en emploi. La part des mères au chômage après les deux ans de l'enfant parmi les mères inactives avant l'anniversaire est négligeable en 2013, ce qui peut résulter du fait que les mères bénéficiaires du CLCA qui sortaient du dispositif avaient la possibilité de percevoir le CLCA pendant encore une année. En 2017, la sortie du dispositif est subie par les mères et elles sont plus nombreuses à être au chômage dans la période qui suit l'anniversaire des deux ans.

Tableau 25 : Activité des mères en couple ayant au moins deux enfants le mois précédant les 2 ans de leur benjamin

Statut d'activité	2013	2017	Variation en points
Emploi	47%	52%	+5
Chômage	5%	7%	+2
Inactivité (dont congé parental à temps complet)	48%	41%	-7
Ensemble	**100%**	**100%**	

Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et de 2017, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : Mères en couple ayant au moins deux enfants dont un qui a atteint l'âge de 2 ans au cours de l'année.

Tableau 26 : Devenir des mères en couple ayant au moins deux enfants déclarant être inactives le mois précédant l'anniversaire des 2 ans de leur benjamin

	Le mois suivant l'anniversaire			3 mois après l'anniversaire			6 mois après l'anniversaire		
Statut d'activité	2013	2017	Variation en points	2013	2017	Variation en points	2013	2017	Variation en points
Emploi	9%	5%	-4	17%	8%	-8	24%	9%	-15
Chômage	1%	4%	3	2%	4%	2	1%	6%	5
Inactivité (*)	89%	91%	1	81%	88%	7	75%	85%	10
Ensemble	**100%**	**100%**		**100%**	**100%**		**100%**	**100%**	

Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et de 2017, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : Mères en couple ayant au moins deux enfants dont un qui a atteint l'âge de 2 ans au cours de l'année et qui déclaraient être inactives le mois précédant l'anniversaire.
Note : le champ est réduit, en fonction de la fenêtre d'étude, pour pouvoir observer la situation un mois avant l'anniversaire et un mois, trois mois ou six mois après.
(*) dont congé parental à temps complet

Davantage de mères en emploi avant la fin théorique du droit mais celles qui sont inactives juste avant l'anniversaire de leur benjamin sont moins souvent en emploi dans les mois qui suivent la fin du droit

En 2013, les mères en couple perdent le droit au CLCA lorsque leur benjamin atteint l'âge de 3 ans ; en 2018, le droit à la PreParE s'éteint pour les mères en couple (sauf exceptions) lorsque leur benjamin atteint l'âge de 2 ans. Il est donc intéressant d'étudier l'activité des mères au voisinage de l'âge de fin de droit.

Entre 2013 et 2017, la structure de l'activité des mères le mois précédant la fin du droit a peu évolué : on observe une baisse de 4 points de la part des mères inactives et une hausse de deux points pour l'emploi comme pour le chômage (tableau 27). En revanche, la situation observée dans les mois qui suivent la fin du droit est très différente : elles restent beaucoup plus souvent inactives en dépit de la fin du droit et le taux de retour à l'emploi baisse de 9 points dans le mois suivant l'anniversaire, de 15 points si l'on observe la situation après 3 mois et de plus de 20 points après 6 mois (tableau 28). Ces résultats suggèrent que le raccourcissement de l'aide n'a pas conduit les mères à s'éloigner moins longtemps du marché du travail, peut-être parce qu'elles ne trouvaient pas de solution de garde à 2 ans pour leur enfant que ce soit en accueil collectif (où les entrées précoces sont privilégiées) ou en accueil individuel (voir section C.2.).

Tableau 27 : Activité des mères en couple ayant au moins deux enfants le mois précédant la fin théorique du droit au CLCA ou à la PreParE

Statut d'activité	2013 Mois précédant les 3 ans du benjamin	2017 Mois précédant les 2 ans du benjamin	Variation en points
Emploi	49%	52%	+2
Chômage	5%	7%	+2
Inactivité (dont congé parental à temps complet)	45%	41%	-4
Ensemble	**100%**	**100%**	

Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et de 2017, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : Mères en couple ayant au moins deux enfants dont un qui a atteint l'âge de 2 ans au cours de l'année.

Tableau 28 : Devenir des mères en couple ayant au moins deux enfants déclarant être inactives le mois précédant la fin théorique du droit au CLCA ou à la PreParE

	Le mois suivant l'anniversaire			3 mois après l'anniversaire			6 mois après l'anniversaire		
Statut d'activité	2013	2017	Variation en points	2013	2017	Variation en points	2013	2017	Variation en points
Emploi	15%	5%	-9	23%	8%	-15	32%	9%	-23
Chômage	14%	4%	-9	16%	4%	-13	13%	6%	-7
Inactivité (*)	72%	91%	19	61%	88%	27	55%	85%	30
Ensemble	**100%**	**100%**		**100%**	**100%**		**100%**	**100%**	

Source : Enquêtes Emploi en continu de 2013 et de 2017, calculs du secrétariat général du HCFEA.
Champ : Mères en couple ayant au moins deux enfants dont un qui a atteint l'âge de 2 ans au cours de l'année et qui déclaraient être inactives le mois précédant l'anniversaire.
Note : le champ est réduit, en fonction de la fenêtre d'étude, pour pouvoir observer la situation un mois avant l'anniversaire et un mois, trois mois ou six mois après.
(*) dont congé parental à temps complet

*

**

***

Pour conclure cette partie, la réforme de la PreParE avait pour objectif d'inciter à un investissement accru des pères et d'éviter une interruption d'activité professionnelle durable des mères afin de lutter contre les inégalités entre femmes et hommes vis-à-vis du marché du travail. Pour cela, la durée de la prestation a été maintenue à 3 ans pour les parents en couple uniquement si les deux parents partageaient son bénéfice, et a été réduite à 2 ans dans le cas inverse.

L'objectif de partage de la prestation, et donc du congé parental, entre le père et la mère n'a pas été atteint puisque moins de 3 % des couples ont choisi cette option et que le nombre de pères bénéficiaires a même diminué entre 2013 et 2017. Les mères sont donc le plus souvent restées seules à assumer le retrait total ou partiel du marché du travail.

L'objectif d'augmentation de l'emploi des mères grâce à une réduction de la durée d'interruption n'a pas été atteint non plus. En effet, on n'observe pas d'augmentation de la part des mères reprenant un emploi à la fin du droit à la prestation ni même dans les 6 mois suivants. Il s'avère qu'en dépit de la perte du droit à une prestation accompagnant l'interruption d'activité professionnelle, les mères sont restées inactives jusqu'aux 3 ans de leur benjamin, voire jusqu'à son entrée à l'école maternelle. Une analyse du recours aux modes d'accueil par les couples sortant de la PreParE à taux plein montre que seulement 16 % de ces familles recourent à un mode de d'accueil individuel dans les mois qui suivent la fin du droit. Comme il est peu probable qu'elles aient trouvé une place en accueil collectif, cela explique en partie pourquoi les mères restent sans activité professionnelle malgré la fin du droit à la PreParE qui a alors pour seule conséquence de réduire le revenu disponible de ces familles (cf. I.B).

Un autre effet notable des réformes de 2014 et 2015 est la dissuasion à l'entrée, à la fois par la baisse des montants pour les familles les plus aisées et par la réduction de la durée. Ainsi, les mères ont elles bien été découragées de s'éloigner de leur activité professionnelle.

Au total, entre 2013 et 2017, le nombre de bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE a baissé de 45 % à la fois par la baisse du nombre d'entrées (-3 % de bénéficiaires en 2014, -8 % en 2015) et par l'accélération des sorties en 2017 lorsque les premiers couples ont subi la réduction de la durée du droit (-32 % de bénéficiaires en 2017). En conséquence, les dépenses ont baissé de plus de 1 milliard d'euros entre 2013 et 2018.

CHAPITRE 5 : VOIES DE REFORME DU CONGE PARENTAL EN LIEN AVEC LES MODES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ET L'EMPLOI

Des constats établis dans les précédents chapitres, on peut déduire qu'une réforme des congés parentaux pris pour s'occuper d'un jeune enfant, et de leurs modalités d'indemnisation est indispensable, les dispositions actuelles au travers de la PreParE apparaissant inadaptées. Ce sujet est d'importance : on pourrait considérer en effet qu'il n'y a pas de besoins, puisque la PreParE est de moins en moins sollicitée, et que l'on pourrait s'accommoder d'un *statu quo,* voire d'une poursuite de son déclin.

Il n'en est rien. La politique relativement dynamique conduite par la France pendant de nombreuses années pour permettre aux parents de jeunes enfants, et particulièrement aux mères, de disposer d'une gamme de solutions leur permettant de concilier vie familiale et activité professionnelle au moment de l'arrivée d'un enfant est certainement une des raisons principales qui a permis à de nombreux parents d'avoir ou de s'approcher du nombre d'enfants souhaités et à la France de conserver un taux de fécondité et un taux d'activité des mères de jeunes enfants relativement élevés par rapport à ses voisins européens.

Au moment où le taux de fécondité a tendance à s'infléchir, dans un contexte où l'offre de places d'accueil stagne et où la PreParE montre de fortes limites, la redynamisation de cette politique publique apparaît indispensable si l'on veut éviter des reculs importants. Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans[220] avançait des orientations fortes en matière d'accueil formel. L'objet de ce rapport est de faire des propositions pour redynamiser en parallèle les modalités d'indemnisation des congés parentaux et faciliter l'articulation vie familiale et professionnelle.

Six orientations pour réformer le système

Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans, cité ci-dessus, fixait trois objectifs d'ensemble pour mener une politique d'accueil du jeune enfant dynamique et consolidée :

1. répondre aux besoins des familles et des jeunes enfants en termes de bien-être, d'éveil et de socialisation ;
2. faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et permettre un meilleur équilibre entre les mères et les pères ;
3. lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès aux différents modes d'accueil entre tous les enfants et toutes les familles.

En matière d'indemnisation des congés parentaux, ces objectifs d'ensemble pourraient se décliner autour des six axes suivants :

1. mieux répondre à la demande des parents, dans sa diversité (pas de modèle unique) ;
2. éviter un éloignement complet et durable du marché du travail pour les mères (faciliter le temps partiel, plutôt à 80 %, encourager les congés courts en cas d'arrêt complet d'activité) ;
3. aller vers plus d'égalité entre pères et mères dans la prise du congé ;
4. penser la complémentarité et les transitions avec les autres modes d'accueil, quels que soient les choix des parents (prise d'un congé ou non, à temps complet ou à temps partiel, sur une période courte ou plus longue) ;
5. offrir des solutions qui aillent jusqu'à l'entrée à l'école maternelle
6. mieux prendre en compte les difficultés des parents éloignés de l'emploi et particulièrement la situation spécifique des familles monoparentales.

[220] HCFEA (2018), *L'accueil des enfants de moins de trois ans*, rapport adopté le 10 avril 2018.

Agir à la fois sur le congé parental et son environnement pour une politique de conciliation dynamique

On a souligné plus haut l'importance de redynamiser la politique d'accueil des jeunes enfants, dans un contexte où les dispositifs actuels stagnent ou régressent malgré une attente et des besoins forts exprimés par les parents de jeunes enfants. Le HCFEA a déjà abordé ces sujets à deux reprises dans la dernière période :

- ⇨ dans le cadre du rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans adopté en avril 2018 par les conseils de la famille, et de l'enfance et de l'adolescence[221] ;
- ⇨ dans le rapport transversal « *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie* » adopté par les trois conseils en décembre 2017[222].

Ces deux rapports faisaient un ensemble de propositions d'amélioration des dispositions existantes, de manière à limiter certaines des difficultés qu'elles induisent pour les parents, et à faciliter l'articulation entre vie familiale et activité professionnelle. Ces propositions fournissent la trame d'un premier niveau de réformes indispensables à conduire pour répondre aux besoins.

Mais il faut certainement aller plus loin, comme le montrent les politiques conduites par nos principaux voisins européens, en restructurant plus fortement notre système de congés parentaux et ses modalités d'indemnisation. Une telle réforme doit répondre à la fois aux attentes des parents, et à des objectifs plus ambitieux en termes d'évolution des rôles parentaux et de qualité d'accueil des tout-petits. Les coûts immédiats seraient alors plus élevés, même si les effets attendus en termes d'amélioration des modes d'activité des parents devraient amener à terme des augmentations de cotisations sociales et des baisses d'indemnités chômage, et une telle orientation nécessitera certainement des arbitrages en termes de calendrier des actions. Elle parait cependant hautement nécessaire Elle s'inscrit, enfin, dans une perspective d'investissement social et devra, à cet égard, être considérée, non pas seulement à l'aune de ses coûts immédiats pour les finances publiques, mais aussi au regard des bénéfices attendus pour la société, à commencer par les enfants.

Pour avoir une politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle cohérente et dynamique, quatre leviers d'action sont à mobiliser conjointement :

- ➔ Agir sur les modes d'accueil de la petite enfance
- ➔ Agir sur le maintien ou l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants
- ➔ Agir sur le congé parental et son indemnisation
- ➔ Agir pour un meilleur partage des temps parentaux et lutter contre les inégalités femmes – hommes.

[221] *Op. cit.*

[222] HCFEA (2017), *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie*, rapport adopté le 12 décembre 2017.

Des mesures pour pallier les difficultés rencontrées par les familles à mettre en œuvre à court terme

Les quatre leviers définis ci-dessus donnent le cadre pour les orientations stratégiques à mettre en œuvre à moyen terme. La redéfinition des congés parentaux ne peut se faire qu'avec une vision d'ensemble des mesures à mettre en œuvre en matière d'accueil des jeunes enfants pour mieux répondre aux besoins et attentes des familles.

Les difficultés rencontrées par les familles en raison de la réforme du congé parental (la mise en œuvre de la PreParE, *cf*. chapitre 4) nécessitent de mettre en œuvre à court terme, et parmi les leviers identifiés ci-dessus, un certain nombre de mesures indispensables. Trois difficultés sont particulièrement remarquables pour les familles :

- le fort désajustement entre l'offre d'accueil existante et la demande des parents qui contraint ceux-ci, plus souvent qu'ils ne le souhaiteraient, à garder eux-mêmes leur enfant ;
- le fait qu'une partie importante des mères de jeunes enfants (28 % en 2015, *cf.* chapitre 4) sont en dehors de tout cadre d'accueil du jeune enfant et sont soit inactives soit au chômage, sans congé parental ni indemnisation (PreParE), et vivent pour moitié sous le seuil de pauvreté ;
- pour celles qui ont pu bénéficier de la PreParE à temps plein, le fait qu'elles se retrouvent aux deux ans de l'enfant, pour une grande partie d'entre elles, obligées de rester inactives jusqu'à l'entrée de leur enfant en maternelle, sans solution de garde, ni indemnisation.

La réponse doit d'abord s'appuyer sur un renforcement de l'offre d'accueil, à engager dès aujourd'hui, et au-delà des 30 000 places prévues dans la convention d'objectifs et de gestion État/CNAF (COG) à l'horizon 2022[223], notamment pour l'accueil à partir de deux ans comme proposé dans ce rapport.

Mais cette offre ne sera pas disponible tout de suite et ne peut être la seule réponse aux besoins des jeunes enfants. Un certain nombre de mesures proposées ci-dessous, permettant d'aménager la PreParE actuelle, devraient être engagées dans les plus brefs délais. Cela concerne notamment les quatre dispositions suivante :

- la possibilité de favoriser le travail à temps partiel pour les parents qui le souhaitent ;
- la prolongation du versement de la PreParE jusqu'à l'entrée à l'école maternelle en l'absence de solution d'accueil ;
- la modification des conditions d'activité antérieures ouvrant l'accès à l'allocation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité des parents, notamment en intégrant les périodes de chômage ;
- la mise en œuvre de mesures pour éviter le non-recours à la prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité des parents.

Ce chapitre présente 20 propositions de réformes par ordre thématique qui portent sur les quatre leviers d'action identifiés ci-dessus.

[223] Rappelons que dans son rapport sur l'accueil du jeune enfant le HCFEA chiffrait les besoins à 230 000 solutions d'accueil à créer au même horizon.

Une première proposition préalable, et corolaire à toutes propositions de réformes des politiques publiques sur ces questions, concerne la nécessité d'améliorer le système d'information statistique et la connaissance scientifique sur les parents de jeunes enfants (le nombre de congé parental, la situation professionnelle et les prestations reçues), en intégrant le plus possible une approche des trajectoires d'activité et d'accès aux prestations durant les premières années de l'enfant.

Proposition liminaire : Améliorer le système d'information statistique et la connaissance scientifique sur la situation des parents de jeunes enfants et sur leur trajectoire d'activité

Mieux identifier, d'une part le nombre de parents en congé parental d'éducation avec garantie de retour à l'emploi, et d'autre part, le nombre de parents bénéficiaires de la PreParE qui sont protégés par le droit du travail.

Réaliser des études et améliorer l'appareil statistique permettant d'étudier les trajectoires professionnelles des parents de jeunes enfants et la durée de perception de la PreParE selon le taux, ainsi que les types de prestations perçues (prestations familiales, allocations chômage et minima-sociaux).

Enfin, il est impératif que, quelles que soient les réformes mises en œuvre, des évaluations pluralistes soient réalisées et prévu initialement dans le budget des dispositifs afin de mieux connaître et comprendre les effets des réformes sur les organisations familiales et les trajectoires d'activité, pour pouvoir corriger certains aspects de ces réformes si nécessaire.

I - AGIR SUR LES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

La réflexion sur l'amélioration du congé parental et de son indemnisation ne peut être détachée de celle sur l'évolution des modes d'accueil de la petite enfance en général. Deux raisons militent pour cela :

- La première est que le choix de suspendre son activité professionnelle est souvent un choix par défaut, en l'absence de solutions d'accueil adaptées à proximité. Le rapport du HCFEA sur l'accueil du jeune enfant faisait un ensemble de propositions pour développer l'offre en la matière, le nombre de places à créer étant estimé à 230 000 (tous modes confondus) dans les cinq ans.
- La seconde est que, dans sa forme actuelle, la PreParE oblige les familles, dans la majorité des cas, à trouver un mode d'accueil aux deux ans de l'enfant, lorsque l'indemnisation s'arrête (ce qui semble très difficile dans l'état actuel des possibilités de modes d'accueil). Dans le cadre de ce rapport, nous insisterons plus particulièrement sur ce deuxième volet.

A) DEVELOPPER ET DECLOISONNER LES MODES D'ACCUEIL COLLECTIFS POUR LES ENFANTS DE DEUX ANS

Pour répondre à ce défi, et si l'on ne souhaite pas favoriser un éloignement trop long du marché du travail pour les parents, les mères pour l'essentiel, qui interrompent leur activité, il est nécessaire que celles-ci puissent disposer, à la fin de leur indemnisation par la PreParE, d'un accueil pour leur jeune enfant leur permettant de prendre ou reprendre une activité professionnelle. Des structures adaptées aux deux ans ou plus existent (jardins d'enfants, classes passerelles, jardins d'éveil). Il s'agit de structures collectives, a priori plus appropriées que l'accueil individuel pour les enfants de cet âge, dans une visée de transition vers l'école maternelle. Pour autant le maintien voire le développement de l'offre d'accueil individuel est fondamental, comme le soulignait le rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans, adopté par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018. Il apporte notamment une flexibilité importante pour prendre en compte les besoins des familles.

Ces structures collectives adaptées aux enfants de deux ans ont des coûts de fonctionnement inférieurs à ceux des autres établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), mais leur offre est peu structurée et très réduite. Pour répondre à ce défi, il est proposé :

- le lancement d'une politique volontariste pour l'accueil des enfants de 2 ans dans des structures adaptées ;
- de décloisonner les relations entre structures d'accueil de la petite enfance et école préélémentaire pour fluidifier le passage des enfants entre les deux types de structures ;
- créer deux rentrées à l'école maternelle afin de permettre un accueil effectif à partir du moment où l'enfant atteint trois ans.

Le rapport 2018 du HCFEA sur « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » montrait que l'offre actuelle de modes d'accueil est encore loin de couvrir la demande, tant sur le plan quantitatif que dans sa diversité et sa localisation. Ce rapport estimait le besoin *a minima* à 230 000 places à créer dans les cinq ans (accueil collectif et individuel), pour répondre aux besoins des parents exerçant une activité professionnelle. Parmi celles-ci, 175 000 solutions sont à créer pour répondre à un retrait ou une réduction d'activité « subie » par les parents pour s'occuper d'un enfant.

Les prévisions de développement des modes d'accueil et les moyens engagés (en particulier dans la COG 2018-2022) sont relativement faibles face aux besoins estimés par la HCFEA. Une priorité pourrait être mise en avant pour développer des structures accessibles aux enfants de 2 ans pour répondre aux demandes des familles au terme de la PreParE et plus généralement pour permettre une meilleure socialisation des enfants avant l'entrée à l'école maternelle.

1) Structures spécifiques à l'accueil des enfants de 2 ans : jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles

Dans sa forme actuelle, la PreParE oblige les familles, dans la majorité des cas, à trouver un mode d'accueil aux deux ans de l'enfant, lorsque l'indemnisation s'arrête. L'offre spécifique d'accueil collectif aux 2 ans de l'enfant pouvant répondre aux besoins entre la fin de la PreParE et l'entrée à l'école maternelle est actuellement composée, hors « préscolarisation à 2 ans » de trois types de structures : jardins d'enfants, jardins d'éveil et classes passerelles. Il apparaît particulièrement important de développer ce type de structures, qui paraissent particulièrement adaptées pour l'accueil de jeunes enfants de 2 ans en organisant la transition vers l'école. Cela suppose une politique dynamique d'accompagnement et de suivi dans la durée, à la différence du développement inorganisé qui a prévalu jusqu'à présent.

Jardins d'enfants et jardins d'éveil partagent des objectifs assez proches : proposer des conditions de prise en charge plus adaptées que l'école maternelle aux jeunes enfants; désengorger les modes d'accueil classiques. Ces deux dispositifs relèvent tous les deux du champ des EAJE : le

premier sous forme de catégorie d'EAJE à part entière; le second sous forme de catégorie particulière d'EAJE. A ce titre, ils bénéficient tous deux des modes de financement classiques d'un EAJE. Leurs modalités de fonctionnement diffèrent cependant : les personnels impliqués sont plutôt des éducateurs de jeune enfant et éventuellement des enseignants pour les jardins d'enfants ; ce sont plutôt des personnels EAJE classiques pour les jardins d'éveil avec la possibilité de ne pas recourir aux éducateurs de jeune enfant. Les ratios d'encadrement sont également différents : 1 pour 8 pour les jardins d'enfant contre 1 pour 12 pour les jardins d'éveil pour ce qui concerne les 2-3 ans. Les premiers sont des structures anciennes, les seconds sont très récents, puisqu'ils ont été développés à partir de 2009. Ces deux types de structures se sont enfin développés de façon inégale : si les premières représentent autour de 10 000 places, les secondes en représentent à peine plus de 100. Ces structures ne représentent finalement pas plus de 3 à 4 % des places en accueil collectif.

Tableau 1 : Evolution du nombre de places en jardins d'enfants et en jardins d'éveil sur 2011-2015 et part dans l'offre globale

	2011	2012	2013	2014	2015
Jardins d'éveil	330	430	480	170	110
Jardins d'enfant	9 750	10 150	12 230	10 720	10 080
Total accueil collectif	331 170	345 490	356 630	370 170	381 730
Part des places en jardins d'éveil ou d'enfants / total accueil collectif (en %)	3 %	3 %	4 %	3 %	3 %

Source : Drees, Enquête aide sociale 2015, volet PMI, cf. Document de travail, Série statistiques, n° 203, janvier 2018[224]

La scolarité obligatoire à 3 ans devrait bousculer ces structures qui étaient jusque-là hors champ de l'obligation scolaire et qui ont vocation à accueillir, en partie, des enfants à qui cette obligation va désormais s'appliquer. La DGCS réfléchit à un repositionnement de ces structures et à leur recentrage sur les 2-3 ans. Cela supposerait la création d'une nouvelle catégorie *ad hoc* d'EAJE (crèches passerelles vers l'école), ouverte à partir de 18 mois, au taux d'encadrement de 1 pour 8 et ayant l'Education nationale comme partenaire (avec la présence ponctuelle d'un enseignant) afin d'en faire des passerelles vers l'école pour cette tranche d'âge. Une telle initiative répondrait à l'enjeu de désengorgement des structures d'accueil du jeune enfant ainsi qu'à celui d'offrir des conditions plus favorables à la transition vers l'école maternelle que la scolarisation à 2 ans en « très petite section » (TPS).

Les classes passerelles quant à elles ont des objectifs similaires aux jardins d'enfant et d'éveil (conditions plus favorables de préscolarisation à 2 ans que l'école maternelle ; désengorgement de l'offre d'accueil du jeune enfant) mais relèvent du champ de l'Education nationale et ont un fonctionnement à part. Si les initiatives ponctuelles foisonnent, leur développement en tant que structures pérennes est resté confidentiel. A la différence des jardins d'enfant et d'éveil, elles ne devraient pas être impactées par l'obligation de scolarité à 3 ans car ciblées sur les 2-3 ans.

[224] Amrous N. et Borderies F. (2018), « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2015 », *Document de travail,* Série statistiques, n° 203, Drees, janvier.

a) *Les jardins d'enfants*

Ces structures, initialement très éloignées du cadre commun aux EAJE, s'en sont progressivement rapprochées et sont, depuis 2007, une catégorie d'EAJE à part entière, introduite dans le code de la santé publique (article R. 2324-17) par le décret du 20 février 2007. Les jardins d'enfants y sont définis comme des « établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel » (3° de l'article R2324-17). Les enfants accueillis sont donc âgés en principe de 2 à 6 ans, âge de l'instruction obligatoire[225]. Ces établissements étant le fruit de l'histoire, ils ne retiennent pas tous, cependant, en réalité, les mêmes critères d'âge au sein de cette plage règlementaire large. Quand on regarde l'exemple parisien, certains sont ouverts aux seuls 2-3 ans ou encore aux seuls 2-4 ans; d'autres aux 2-6 ans, aux 2 ans et demi- 6 ans ou encore aux 3-6 ans[226]. Cette diversité de fonctionnement les rend difficile à appréhender.

En tant qu'EAJE à part entière, les jardins d'enfants partagent les missions des EAJE classiques : ils « veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale ». Le droit commun des EAJE leur est applicable et notamment le taux minimal de personnels qualifiés, la procédure d'autorisation, les règles concernant les locaux et l'aménagement, le projet d'établissement, le taux d'accueil en surnombre. Les jardins d'enfants sont également éligibles aux financements de la branche famille de droit commun.

Plusieurs règles dérogatoires demeurent cependant applicables à ces structures. Elles ont été posées dès leur introduction dans le code de la santé publique en 2007.

- pour ce qui concerne le personnel: les jardins d'enfants sont dispensés d'avoir recours à une infirmière ou une puéricultrice (R. 2324-37) (depuis 2007, sans changement en 2010) ;

- pour ce qui concerne le personnel de direction :
  - la certification de niveau II attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction, mentionnée au 3° de l'article R. 2324-34, n'est pas requise des personnes titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants assurant la direction d'un jardin d'enfants (R. 2324-37) (depuis 2007, sans changement en 2010) ;
  - la direction d'un jardin d'enfants peut être confiée à une personne ayant exercé comme instituteur ou professeur des écoles justifiant de trois ans d'expérience professionnelle auprès de jeunes enfants (Art. R. 2324-46) (depuis 2007, sans changement en 2010).

- pour ce qui concerne le ratio d'encadrement des enfants, le ratio qui est applicable aux jardins d'enfants (Article R. 2324-43) est de 1 professionnel pour 15 enfants pour les enfants entre 3 et 6 ans et de 1 pour 8 pour les enfants entre 2 et 3 ans (depuis le décret du 1er aout 2000, sans changement depuis). Le droit commun leur est donc applicable pour la tranche d'âge la plus jeune.

- concernant la capacité d'accueil, elle est limitée à 80 places par unité d'accueil (Article R. 2324-25) au lieu de 60 qui est le droit commun des établissements d'accueil collectif (depuis le décret du 1er aout 2000, sans changement depuis).

[225] Au moins jusqu'à la rentrée 2019.

[226] Note Caf de Paris, direction de l'action sociale, et Ville de paris, DFPE, pour la DGCS, 2018.

- enfin, à vocation pédagogique, les jardins d'enfants se situent, par leur fonctionnement, à mi-chemin entre la crèche collective et l'école maternelle.

S'ils se sont vus reconnaitre le statut d'EAJE en 2007, ces jardins d'enfant résultent de pratiques anciennes existant antérieurement à ce texte. Le nombre de places qu'ils proposent est resté relativement faible : autour de 10 000 places soit 2,5 % à 3 % de l'offre d'accueil collectif.

Le nombre de places connait des fluctuations relativement importantes d'une année à l'autre. En 2015, ce sont un peu plus de 10 000 places.

Tableau 2 : Evolution du nombre de places en jardins d'enfants sur 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Jardins d'enfant	9 750	10 150	12 230	10 720	10 080

Source : Drees, Enquête aide sociale 2015, volet PMI, cf. Document de travail, Série statistiques, n° 203, janvier 2018[227]

Les places de jardins d'enfants sont très concentrées géographiquement dans un petit nombre de départements :

- la moitié des départements en sont dépourvus ;
- 5 départements (Paris, Réunion, Hauts-de-Seine, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône) concentrent plus de la moitié des places.

Tableau 3 : Départements comptant un nombre de places en jardins d'enfants supérieur à 100 en 2015 et nombre de places concernées

Département	Nombre de places
Paris	2083
Réunion	974
Hauts-de-Seine	940
Bas-Rhin	780
Bouches-du-Rhône	759
Martinique	505
Haut-Rhin	449
Alpes-Maritimes	430
Loire	403
Rhône	337
Nord	315
Lyon	337
dont Lyon métropole (grand Lyon)	*313*
Guadeloupe	275
Hérault	117

Source : Drees, Enquête aide sociale 2015, volet PMI, cf. datadrees : DT-STAT-203-L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2015

[227] Amrous N. et Borderies F. (2018), « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2015 », *Document de travail,* Série statistiques, n° 203, Drees, janvier.

Les jardins d'enfants sont plutôt des établissements de petite taille : très majoritairement (à 76,5% en 2015) des établissements de moins de 40 places alors que la règlementation leur permet depuis 2007 d'aller jusqu'à 80 places[228]. Les gestionnaires se répartissent quasiment à moitié entre les communes et les associations loi 1901 (pour 48% chacun). Une petite minorité est privée à but lucratif (jardins d'enfants s'affichant comme appliquant des méthodes Montessori etc.). Ces établissements bénéficient de financements de droit commun de la branche famille. Ils perçoivent la PSU pour les enfants entre 0 et 4 ans et le coût pour les familles est alors modulé en fonction du quotient familial ou des revenus. Ils perçoivent la PSO-ALSH pour les enfants entre 4 et 6 ans. Ils peuvent bénéficier du Contrat Enfance Jeunesse (CEJ) ainsi que des aides à l'investissement du plan national d'aide à l'investissement de la Caf. Le prix de revient de ces structures peut expliquer qu'elles se maintiennent dans le paysage de l'offre d'accueil collectif malgré la tendance des communes à se désengager de ce champ du fait de la baisse de leurs moyens financiers et alors qu'ils représentent quasiment la moitié des gestionnaires. Leur prix de revient (de 7,58 euros en 2017) est en moyenne de 20 à 25 % plus bas que celui d'une crèche collective et d'une halte-garderie[229], ce qui s'explique par des ratios d'encadrement moins contraignants (1 pour 8 pour les 2-3 ans mais 1 pour 15 au-delà). Enfin, ce sont des structures principalement dirigées par un éducateur de jeunes enfants (à 78%). Seulement 7,7 % des établissements sont dirigés par une puéricultrice ; 8,9 % par un médecin, sage-femme, etc. et 5,3 % seulement par un instituteur ou professeur des écoles, malgré la dérogation ouverte en 2007. Enfin, il n'existe pas de données exhaustives sur l'âge des enfants effectivement accueillis dans ce type de structures. L'exemple des jardins d'enfants parisiens donne l'indication suivante : tous jardins d'enfants confondus dans la capitale, 20 % des enfants accueillis ont entre 2 et 3 ans et 80 % plus de 3 ans[230]. Près de la moitié des jardins d'enfant n'accueillent quasiment que des 3 ans et plus. Les données fournies par la CNAF semblent indiquer, pour leur part, que près de la moitié des places sont financées au titre de la PSU, ce qui correspond à un accueil sur la tranche d'âge 2-4 ans. La moitié des places actuellement disponibles ne le seraient donc pas pour des enfants de 2 et 3 ans, soit 5 000 environ.

b) Jardins d'éveil

Après une phase d'expérimentation à partir de mai 2009, les jardins d'éveil ont été intégrés dans le code de la santé publique (nouvel article R2324-47-1) par le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans (article 25). La création de telles structures apparaît comme le résultat d'une idée récurrente à partir du début des années 2000[231]. Elle trouve alors son origine dans la volonté :

- d'accroître et diversifier les modes d'accueil pour les jeunes enfants et de désengorger les crèches en libérant des places par le basculement des enfants de 2 ans vers de nouvelles structures ;
- de développer des structures mieux adaptées que l'école maternelle aux besoins des enfants de 2 ans (par un ratio d'encadrement moindre, l'intervention de professionnels spécialisés petite enfance).

[228] Bailleau G. (2009), « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Études et résultats*, n° 681, Drees, février.

[229] Fichier Cnaf, ventilation des financements des prix de revient en 2015.

[230] Note Caf Paris/Ville de Paris.

[231] L'idée de telles structures est évoquée pour la première fois au niveau politique en avril 2001 par Ségolène Royal, alors ministre délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, qui annonce son intention de créer des « jardins d'enfants éducatifs », destinés aux enfants de deux-trois ans, inspirés à la fois des jardins d'enfants et des structures passerelles. L'idée est ensuite reprise et précisée par une série de rapports : Pécresse en 2007, Tabarot et Papon/Martin en 2008 et enfin Voisin en 2009.

La question du coût des structures n'est pas, non plus, absente de ces réflexions. La volonté exprimée par plusieurs rapports de limiter à l'avenir la durée du congé parental ainsi que le déclin de la scolarisation des enfants de 2 ans sont également des éléments invoqués pour justifier la création de ces structures (rapport de Michèle Tabarot 2008[232]). L'idée était également de créer une structure « innovante à mi-chemin entre la crèche et l'école » (rapport de Monique Papon et Pierre Martin en 2008[233]). Il était ainsi imaginé par les rapports (Papon et Martin de 2008 ; Joëlle Voisin 2009[234]) :

- que ces structures pourraient voir intervenir des enseignants à mi-temps;
- qu'elles pourraient être dirigées, en fonction de leur localisation, tant par un directeur d'école que par un coordonnateur petite enfance, un éducateur de jeunes enfants, ou encore un directeur de crèche en poste dans un autre établissement multi-accueil ;
- que ces structures devaient être prioritairement ouvertes dans les locaux de l'école maternelle, celle-ci mettant à disposition des locaux existants.

Ces structures doivent cibler en priorité (rapport de Monique Papon et Pierre Martin, 2008) les enfants qui n'ont pas fréquenté de mode de garde collectif. Le rapport Tabarot fait de ces dispositifs la première étape pour la mise en place d'un droit opposable à un mode de garde.

Le décret de 2010 (article 25), qui introduit ces nouvelles structures dans le code de la santé publique, est cependant en retrait par rapport aux ambitions portées par ces rapports et notamment pour ce qui concerne le lien à l'école maternelle. Ces structures restent dans le champ EAJE, même si le décret de 2010 en fait une catégorie particulière d'EAJE, et il n'est pas prévu d'intervention de personnel enseignant. On peut donc s'interroger sur l'intérêt de ces nouvelles structures par rapport à la formule ancienne des jardins d'enfants dont le ratio d'encadrement est plus exigeant et qui, malgré le fait qu'elles restent juridiquement un EAJE à part entière, font plus de place à l'exigence de continuité éducative.

Le décret de 2010 prévoit que les jardins d'enfants accueillent les enfants de « *deux ans et plus en vue de faciliter leur intégration dans l'enseignement du premier degré* ». Il ne prévoit pas d'autre limitation sur l'âge des enfants accueillis. L'expérimentation préalable au décret s'est cependant faite sur le principe que les places dans ces établissements constituaient (pour une durée limitée à 9 ou 18 mois maximum) une réponse supplémentaire adaptée à la tranche d'âge des 2-3 ans[235] et accueillaient donc des enfants de la tranche d'âge 2-3 ans. On fait l'hypothèse, dans l'absence de données plus précises, que c'est le modèle qui a été retenu lors de la généralisation.

[232] Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Mission confiée par le Premier ministre à Michèle Tabarot, Députée des Alpes Maritimes, 2008.

[233] Rapport d'information n° 47 (2008-2009) de Mme Monique Papon et M. Pierre Martin, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 22 octobre 2008 : https://www.senat.fr/rap/r08-047/r08-0479.html#toc415.

[234] Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales RM2009-033P, Développement de la garde d'enfants, Joëlle Voisin, mars 2009.

[235] cf notamment le dossier méthodologique adressé aux maires dans le cadre de la lettre circulaire 2009-076 appel à candidature : expérimentation de création de 8000 places de jardins d'éveil.

Les dérogations prévues dans le décret de 2010 concernent plusieurs règles applicables aux EAJE :

- un encadrement de 1 pour 12 au lieu de 1 pour 8 enfants ;
- une qualification du directeur qui peut être inférieure aux règles de droit commun (qualifications ou expérience définies par arrêté), celui-ci pouvant également exercer à temps partiel (minimum du quart temps) ;
- des dérogations supplémentaires peuvent être accordées pour les jardins d'éveil de moins de 24 enfants concernant notamment le concours d'un médecin et la présence d'un éducateur de jeunes enfants.

En contrepartie, le taux minimal de personnels qualifiés (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens) est de 50 % et non de 40 %. L'accueil d'enfants en surnombre n'est pas possible. Les jardins d'éveil doivent élaborer un projet éducatif prévu à l'article R2324-29 du code de la santé publique. Ils peuvent accueillir entre 12 et 80 enfants simultanément. Ils sont financés par la branche famille au titre de la PSU s'ils appliquent le barème des participations familiales de la branche. Les textes de mise en œuvre (cf. la lettre circulaire de la branche famille de 2009, accompagnant l'appel à candidature concernant l'expérimentation de création de 8 000 places de jardins d'éveil) préconisaient l'adossement de ces structures à un établissement ou service d'accueil existant (crèche, halte-garderie ou jardin d'enfant) ou leur implantation dans des locaux appartenant aux collectivités territoriales. Le gouvernement attendait de l'introduction de cette nouvelle catégorie de structures la création de 8 000 nouvelles places à l'horizon 2012.

Les jardins d'éveil n'ont pas connu le développement qui en était attendu : des jardins d'éveil ont été créés rapidement dans quelques départements isolés (Indre, Marne, Hautes-Pyrénées, Haute Saône, Martinique) mais leur nombre a décru dès 2011[236]. Ces modes d'accueil sont restés marginaux : leur nombre n'a jamais dépassé les 20 établissements et leur capacité d'accueil 480 places (au lieu des 8 000 attendues). En 2015, le nombre de places dépassait à peine 110.

Tableau 4 : Nombre d'établissement et nombre de places en jardins d'éveil sur 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de places	330	430	480	170	110
Nombres d'établissements	10	20	20	10	10

Source : Drees, Enquête aide sociale 2015, volet PMI, cf. Document de travail, Série statistiques, n° 203, janvier 2018[237]

Il s'agit majoritairement de petites structures de moins de 20 places, malgré la possibilité juridique d'accueillir jusqu'à 80 enfants. Le gestionnaire est (chiffres 2015) associatif loi 1901 dans 83 % des cas et municipal dans le reste des cas (17 %).

[236] Data DREES Etudes et statistiques, L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2015 : http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,330,331

[237] Amrous N. et Borderies F. (2018), « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2015 », *Document de travail,* Série statistiques, n° 203, Drees, janvier.

c) Classes passerelles

A la différence des jardins d'enfants et d'éveil, les classes passerelles sont des structures à cheval entre le champ de la petite enfance et le champ de l'éducation nationale avec un souci de continuité entre les deux champs placé au cœur du dispositif. Le dispositif est partenarial et multi-institutionnel dans son pilotage et son financement. Les professionnels qui interviennent dans ces classes sont à la fois des professionnels de la petite enfance et de l'éducation nationale. Malgré leur intérêt, ces classes passerelles, forme la plus structurée et pérenne des dispositifs passerelles entre petite enfance et école, se sont relativement peu développées.

Les classes passerelles trouvent leur origine dans le protocole d'accord relatif à la petite enfance signé le 20 septembre 1990 entre le ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale et la Secrétaire d'État à la Famille et publié le 23 janvier 1991. L'initiative s'inscrit dans le cadre d'une volonté, posée par la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989[238], de développer la préscolarisation, dans un objectif de lutte contre les inégalités, et de ménager un accueil adapté à cette tranche d'âge[239]. Le souci de continuité de l'action éducative est au cœur du Protocole. Ce dernier appelle à articuler les modes d'accueil des jeunes enfants et l'école maternelle et à assurer la complémentarité des interventions des différents personnels.

A partir de ce texte fondateur, de nombreuses expériences se sont développées, aux intitulés différents : « actions passerelles », « lieux passerelles », « dispositifs passerelles », « classes passerelles ». Elles prennent des formes plus ou moins souples, supposent une collaboration entre les acteurs et un lien à l'école plus ou moins forts mais avec des objectifs similaires :

- permettre une première socialisation et une séparation progressive avec le milieu familial pour améliorer les conditions d'entrée à l'école;
- impliquer les parents ;
- décloisonner les approches institutionnelles et professionnelles.

Les **actions passerelles** sont des actions légères de collaboration (visites ponctuelles, échanges entre professionnels) entre enseignants et professionnels de la petite enfance pour préparer l'entrée à l'école maternelle des jeunes enfants à la rentrée suivante. Ces actions sont de nature saisonnière et ont généralement lieu à la veille des vacances scolaires. Les **lieux passerelles** sont des petites structures en marge de l'école qui accueillent un petit groupe d'enfants. Ils sont animés par des professionnels du secteur de la petite enfance avec des interventions régulières d'un enseignant d'une école maternelle. Les lieux développent des collaborations avec l'école tout au long de l'année. Les **classes passerelles** sont des classes à effectif réduit, localisées dans les QPV, et organisant une prise en charge de l'enfant à la fois par un éducateur jeune enfant (à mi ou plein temps), un enseignant (à plein temps) et selon les cas d'une ATSEM. Ces dispositifs, quelle que soit leur forme, ont vocation à viser prioritairement les enfants âgés de 2 à 3 ans qui n'ont pas fréquenté d'établissement d'accueil collectif du jeune enfant. Le pilotage et le fonctionnement sont partenariaux et interinstitutionnels, entre les communes maîtres d'œuvre et des partenaires divers : Education nationale, conseils départementaux, PMI, Caf, CCAS, associations.

---

[238] La loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989 avait posé l'importance de l'éducation précoce en lien avec la politique de la ville, offrant un droit à tout enfant à pouvoir être accueilli dans une école maternelle à l'âge de trois ans, « dès lors que la famille en fait la demande » et une possibilité de l'être à partir de deux ans, « en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

[239] *Les modes de garde des jeunes enfants. Rapport présenté au Conseil économique et social "* Evelyne Sullerot. Journal officiel n°7 du 30 avril 1981 ; Les enfants de deux ans. Accueil et pédagogie " Rapport au Ministre de l'Éducation nationale rédigé par J. Fargeas, M.C. Rolland, S. Simonin, A. Catteaux. Avril 1982

Les **dispositifs passerelles** ont été visés par le décret du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil du jeune enfant. Ce dernier introduit, dans le code de la santé publique, un article R. 180-26 qui prévoit que « des réalisations de type expérimental, dérogatoires[240] peuvent être autorisées par décision motivée du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile, ou décidées par la collectivité publique intéressée, après avis motivé du président du conseil général. Ces réalisations font l'objet d'une convention avec les principaux partenaires associés à l'expérimentation, qui en définit la durée, les modalités de fonctionnement, d'évaluation et de validation ».

Les **classes passerelles** bénéficient d'un triple financement associant l'Education nationale, les Caf et les communes :

- -Les communes financent les dépenses de fonctionnement, dont le poste ATSEM et les dépenses relatives aux locaux et aux travaux.
- -La participation de l'Etat couvre principalement le coût du poste de professeur des écoles et mobilise aussi des financements relatifs aux quartiers politiqueprioritaires de la ville (QPV).
- Les dépenses de fonctionnement au titre des structures passerelles sont éligibles depuis 1995 aux financements du contrat enfance (puis contrats enfance jeunesse- CEJ) des Caf ainsi que, depuis 2013, du Fonds publics et territoires. Les dépenses mobilisables au titre du CEJ concernent notamment, en fonction du partenariat local, les postes de professionnels de la petite enfance intervenant auprès des enfants ou les intervenants sur le temps péri-scolaire.

Les lieux passerelles entre les modes d'accueil et l'école maternelle sont également éligibles, depuis 2000, aux financements des fonds d'aide à l'investissement.

Le rapport Villain/Gossot consacré en 2000 aux classes passerelles, recensait alors 60 classes passerelles dans 25 départements tout en estimant que le nombre de dispositifs passerelles était sans doute bien plus élevé. Il estimait que la méconnaissance du Protocole de 1990 pouvait être une des causes du développement relativement faible de ces structures. Il notait une forte hétérogénéité des lieux d'implantation, modes de fréquentation, activités proposées et participation des parents. Il relevait, enfin, un certain nombre de freins pouvant expliquer le faible développement des dispositifs :

- possible discordance des objectifs, multiples, assignés aux dispositifs passerelles : adaptation de l'enfant à l'école maternelle ; préparation de la séparation avec la famille ; accompagnement des parents dans l'exercice de la fonction parentale, etc..
- une ambiguïté quant au secteur responsable (Education nationale ou secteur petite enfance) et des interrogations sur le bienfondé de la scolarisation précoce ;
- un flou dans l'initiative et le pilotage des dispositifs;
- une difficulté du partenariat entre acteurs institutionnels différents ;
- un déficit d'évaluation du dispositif.

Il estimait en conséquence que la démarche n'était pas généralisable.

La commission des affaires culturelles du Sénat a souhaité en 2008 dresser un état des lieux de la scolarisation des jeunes enfants, plus précisément des moins de trois ans. Le rapport fait état d'un nombre de classes passerelles encore moins important qu'en 2000, avec des dispositifs, de plus, très hétérogènes sur le territoire. Il notait, comme le rapport Villain/Gossot que leur caractère multi

[240] Dérogatoires aux règles relatives aux EAJE et notamment relatives aux capacités, à l'accueil en surnombre, aux personnels de direction, aux personnels qualifiés, à l'exigence de concours d'un médecin et au ratio d'encadrement (articles R. 180-1, R. 180-7, R. 180-8, et R. 180-14 à R. 180-23).

partenarial était un frein à leur développement car le faisant dépendre de volontés locales de décloisonnement des structures, des personnels, des financements. Il appelait à privilégier plutôt que les classes passerelles, le développement de nouvelles structures, les jardins d'éveil (voir infra).

Les dispositifs passerelle sont cependant relancés, à partir de 2012, dans le cadre de la refondation de l'école et de la politique de préscolarisation, par la circulaire Education nationale n° 2012-202 du 18/12/2012[241] qui définit les conditions de la scolarisation à 2 ans. La circulaire souligne que la préscolarisation « requiert une organisation des activités et du lieu de vie qui se distingue nettement de ce qui existe dans les autres classes de l'école maternelle » ; qu'elle nécessite de ce fait « un projet particulier ». Elle rappelle également qu'elle « ne se substitue pas aux autres structures » pouvant accueillir les enfants de cet âge » et qu'elle « doit être pensée dans une logique d'articulation avec celles-ci ». Les classes passerelles y sont présentées comme une des modalités privilégiées de relance de la préscolarisation[242].

La convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF 2013-2017 et les contrats ville, signés alors par les Caf, seront un vecteur privilégié de cette politique. Les classes passerelles apparaissent ainsi comme un des axes de mobilisation des Caf dans le cadre des contrats de ville 2014-2020 qu'elles sont amenées à signer. Le suivi du nombre de classes passerelles créées dans les quartiers prioitaires de la ville (QPV) était appelé à figurer comme indicateur des contrats ville 2014-2020[243] (LC CNAF). L'inscription dans la COG d'engagements en faveur de la scolarisation des enfants de moins de trois ans dans les écoles maternelles des quartiers prioritaires sous la forme de classes passerelles figure, pour sa part, parmi un ensemble de 27 décisions prises par le comité interministériel pour la ville du 9 février 2013 qui réforme en profondeur la politique de la ville et redéfinit le nombre de quartiers prioritaires. La COG Etat/CNAF pour la période 2013-2017 prévoit ainsi la création de 75 000 places en école maternelle et la Cnaf s'engage à participer à la réflexion à travers le développement de classes passerelles dans les territoires prioritaires. En conséquence de ces orientations, les classes passerelles sont éligibles aux financements du Fonds publics et territoire pour 2013-2017 mis en place pour accompagner les ambitions en termes de réduction des inégalités territoriales et sociales de la COG. Les actions et classes passerelles y sont considérées comme des actions innovantes susceptibles à ce titre d'être éligibles aux financements du FPT pour 2013-2017 (LC CNAF 25/02/2015).

Les classes passerelles, comme modalité de préscolarisation, bénéficient également de l'apport de la loi de programmation du 8 juillet 2013 qui fixe un objectif chiffré de 30 % de scolarisation à deux ans en REP. Cet objectif est porté à 50 % pour les REP+ par le comité interministériel « égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015. Une campagne d'information est menée, dans cet objectif, en avril 2016 par la Cnaf pour encourager les familles à inscrire leur enfant à l'école maternelle dès 2 ans.

Malgré cela, il est fait le constat en 2017[244] que les classes passerelles ne se sont pas développées et ont même vu leur nombre décroitre[245]. Cela s'explique en grande part par l'échec

[241] http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=66627

[242] Trois modalités de préscolarisation sont ainsi présentées dans la circulaire de 2012 : accueil et scolarisation des enfants de moins de trois ans dans des classes de l'école maternelle comportant un ou plusieurs autres niveaux ; accueil et d'une scolarisation dans une classe spécifique ; accueil en milieu mixte, associant services de petite enfance et école. La première est présentée comme moins favorable que les deux autres. De plus, de façon générale, le texte insiste sur le travail de partenariat entre services « petite enfance » et école, comme condition de réussite de la première confrontation avec le milieu scolaire. Enfin, le texte priorise, pour ces dispositifs, les « écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

[243] LC CNAF/DPFAS n° 2015-003, 4 février 2015

[244] Audition de Daniel Lenoir, DG CNAF, devant le Sénat février 2017

[245] La DGESCO estimerait que les classes passerelles seraient autour de 90 en 2017 sur l'ensemble du territoire dont 79 en France métropolitaine (source enquête DGESCO octobre 2017 communiquée au secrétariat général du HCFEA par

de la relance de la scolarisation à 2 ans dans laquelle ces classes s'inscrivaient : alors que l'on comptait 35 % des enfants de moins de 3 ans scolarisés dans les années 1990, le taux de scolarisation à deux ans a chuté dans les années 2000 pour tomber à 11,7% en 2016 (et 20,6% en éducation prioritaire) malgré les efforts de relance à partir de 2012. La très grande majorité des enfants préscolarisés le sont (93%) dans des classes à plusieurs niveaux[246] , seuls 7 % se trouvant en classe de très petite section (TPS) dédiée ou en classe passerelle. Le dispositif des classes passerelles est par ailleurs perçu comme coûteux pour les communes[247] dans un contexte budgétaire très contraint.

Le rapport de Sylviane Giampino sur le développement du jeune enfant, les modes d'accueil et la formation des professionnels, recommande en 2016 de « stabiliser les différents types d'initiatives visant à construire des « passerelles vers l'école » et de pérenniser les expériences pertinentes » (proposition n°59). Il rappelle l'intérêt d'un projet partenarial comme celui des « Petits pas vers l'école » à Sevran, qui s'inspire à la fois des Lieux d'Accueil Enfant Parent et des dispositifs Passerelle. Il se fait plus largement écho des possibilités de rapprochement entre établissement d'accueil du jeune enfant et école maternelle.

La relance des classes passerelles figure également dans le plan remis par Jean-Louis Borloo au Président de la République[248] dans le cadre d'une volonté de fort développement de la préscolarisation en REP+ (triplement). Elle était une des 31 propositions faites par l'association Villes et banlieues « pour réintégrer dans la République les 1 500 quartiers de la politique de la ville et 4,8 millions d'habitants dont la moitié vivent en dessous du seuil de pauvreté », en 2016[249]. D'après l'enquête menée par l'association, « la scolarisation précoce est considérée comme un enjeu décisif par les villes de banlieue populaires et elle y est déjà une réalité ». Les 3/4 des communes chercheraient à « rapprocher les structures petite enfance des écoles maternelles de leur territoire par des actions conjointes ou des dispositifs spécifiques : classes passerelle, classes à effectif réduit ou classes spécifiques avec recrutement de personnel qualifié ». Concernant le nombre de ces dispositifs, l'enquête menée en 2016 par Villes et banlieues[250] estime que 42 % des villes de banlieues ont des actions communes, rencontres régulières, visites de l'école, échanges entre professionnels, accueil occasionnel des enfants de 2 ans ; 27 % aurait des dispositifs passerelles travaillant la continuité et le passage entre ces deux types de structures ; 16 % auraient un partenariat formalisé avec l'éducation nationale. Les classes passerelles sont enfin mentionnées dans la COG pour 2018-2022 comme moyen d'accompagnement des parents et soutien à la parentalité devant permettre la « diversification des publics visant une meilleure inclusion des familles les plus pauvres » ; les classes passerelles y figurent à ce titre parmi d'autres dispositifs (LAEP, ludothèques, CLAS). L'ambition les concernant n'est cependant pas associée à un objectif précis quant à leur développement quantitatif.

---

le secrétariat général du SNUipp-FSU). Ce chiffre est à comparer avec la soixantaine de structures recensées par le rapport Villain/Gossot en 2000 dans 25 départements.

[246] Abdouni S. (2016), « La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans », Note d'information, n°19, juin.

[247] Interview Elisabeth Laithier, maire adjointe chargée de la petite enfance à la ville de Nancy et coprésidente du groupe de travail sur la petite enfance à l'Association des Maires de France (AMF) : https://lesprosdelapetiteenfance.fr/bebes-enfants/psycho-pedagogie/scolarisation-des-enfants-de-moins-de-3-ans-dans-quelles-conditions/classes-passerelles-4-questions-elisabeth-laithier-de-lassociation-des-maires-de-france

[248] Vivre ensemble, vivre en grand la République, Pour une réconciliation nationale, Rapport remis par Jean-Louis Borloo au Président de la République le 26 avril 2018.

[249] http://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2016/09/31-Propositions-Ville-Banlieue-Sept-2016-logo.pdf.

[250] Questionnaire lancé auprès des villes adhérentes ; nombre relativement limité de réponses : 19 en tout, soit un quart des villes adhérentes.

2) Lancement d'une politique de l'accueil des enfants de 2 ans dans des structures adaptées

L'offre proposée par ces trois types de structures que sont les jardins d'enfants, les jardins d'éveil et les classes passerelles, ouvertes à partir des deux ans de l'enfant, apparaît particulièrement adaptée pour répondre aux demandes des familles au terme de la PreParE, lors des 2 ans de l'enfant. Elle garantit une relativement bonne adaptation aux besoins des jeunes enfants, en raison du bon taux d'encadrement comparé à l'école maternelle et de la présence de professionnels de l'enfance. Le moins bon taux d'encadrement proposé par les jardins d'éveil par rapport aux jardins d'enfants est cependant à noter : 1 pour 12 contre 1 pour 8 pour la même tranche d'âge. La situation des jardins d'éveil est cependant *a priori* plus favorable en termes de conditions d'encadrement que la préscolarisation à 2 ans en école maternelle (ratio 1 pour 15 environ), équivalente en termes de personnels qualifiés (50 %) et associe des personnels qualifiés *a priori* plus spécialisés dans l'accueil des jeunes enfants (puéricultrices, EJE, etc.).

Contrairement à l'ambition initiale cependant, les structures de jardins d'enfants comme de jardins d'éveil ne représentent cependant pas des « ponts » avec l'école maternelle : peu de jardins d'enfants sont dirigés par des enseignants malgré la possibilité qui existe sur le plan juridique ; la catégorie des jardins d'éveil ne permet pas d'associer des personnels enseignants ; enfin nous n'avons pas trouvé l'assurance que les structures de jardins d'enfants ou d'éveil soient, dans les faits, adossées aux écoles maternelles. Ces structures ne représentent en outre aujourd'hui qu'une part faible de l'offre globale d'accueil pour le jeune enfant. Le nombre de places de jardins d'éveil est négligeable, de même que le nombre de classes passerelles. Les jardins d'enfants, s'ils n'ont pas connu de développement significatif au niveau national (8 % de l'offre d'accueil mono-accueil et 3 % de l'offre d'accueil collective totale), ont cependant connu un développement réel dans certains départements.

Pour ce qui concerne les classes passerelles, la question se pose du dénombrement et des modalités exactes de ces dispositifs, de la pérennité de leurs modalités de financement dans un contexte de finances contraintes tant pour les communes que pour les Caf. Les derniers chiffres précis disponibles sur le nombre de structures passerelles sur l'ensemble du territoire datent en effet de 2000[251] et les dispositifs semblent très hétérogènes d'un territoire à l'autre. Il semble nécessaire de pouvoir disposer d'un recensement et d'un suivi précis de ces structures, du nombre d'enfants concernés, de leurs modalités, de leurs modes de financement, des acteurs impliqués, de leur répartition géographique. La question se pose également de leur cible exacte selon les territoires (enfants de 2 ans, enfants de 2 ans n'ayant pas eu d'expérience d'accueil extérieur à la famille, enfants de 2 ans n'ayant pas eu d'expérience d'accueil collectif). La question se pose enfin de la réalité de leur inscription dans les schémas départementaux de services aux familles (SDSF) (cf. le guide DGCS d'élaboration des SDSF prévoit que l'accueil avant 3 ans en milieu scolaire doit figurer dans le diagnostic territorial partagé) et de la participation effective du ministère de l'Education nationale (DASEN) à l'élaboration de ces schémas[252].

[251] Le rapport Papon/Martin de 2008 se contente de mentionner que « selon les informations fournies par le ministère de l'éducation nationale », le chiffrage serait « en diminution » par rapport aux chiffres de 2008 (cf. Rapport d'information n° 47 (2008-2009) de Mme Monique PAPON et M. Pierre MARTIN, fait au nom de la commission des affaires culturelles, Sénat, déposé le 22 octobre 2008).

[252] Voir les constats du rapport HCFEA accueil jeune enfant 10 avril 2018 p167 et proposition p 168

La vocation de l'ensemble de ces structures à accueillir les enfants au-delà des 3 ans devra être interrogée avec la mise en place de la scolarité obligatoire à 3 ans. Ils représentent un vivier de places (qui reste cependant limité) alors éventuellement rendues disponibles pour les moins de 3 ans.

Seule la moitié des places en jardins d'enfant concerne les enfants de 2 et 3 ans aujourd'hui. C'est environ 5 000 places qui peuvent être rendues disponibles pour les enfants de 2 ans si le choix est fait de recentrer les jardins d'enfant sur cette seule tranche d'âge. Ce ne sera pas cependant suffisant au regard des besoins de places pour les enfants dont le parent est sortant de la PreParE. Il faut donc inciter les acteurs à créer de nouvelles places dans ces structures.

Encadré : Quel est le besoin de modes d'accueil supplémentaires pour les sortants PreParE à taux plein ?

A la suite de la PreParE à taux plein, les enfants de 2 ans gardés à plein temps par leurs parents (sortant de la PreParE à taux plein) devraient pouvoir être accueillis dans des accueils collectifs tels que les jardins d'enfants pour permettre aux parents de reprendre une activité professionnelle et favoriser le développement d'une sociabilité collective qui permettra une bonne et rapide intégration à l'école maternelle (voir I). Par ailleurs, ces accueils qui se concentrent sur des enfants de 2 ans, qui marchent, nécessitent un encadrement moindre. Ils sont en conséquence moins coûteux : environ 10 000 € pour un jardin d'enfants contre 15 500 € en moyenne par an en EAJE classique.

Sur la base du flux annuel de sortants de la PreParE à taux plein dénombré par la Cnaf[253], environ 66 000 enfants de 2 ans auraient besoin d'un accueil collectif type jardin d'enfants sur une durée moyenne de 14,5 mois avant la rentrée à l'école maternelle de septembre. On estime qu'il faudrait **créer *a minima* 80 000 places en jardins d'enfant pour un coût évalué à 810M€**.

Le maintien de trois régimes distincts devra également être interrogé. Une solution serait de fusionner ces structures en une seule catégorie et de les recentrer sur les 2-3 ans. Cela aurait l'avantage de clarifier le paysage, complexe, que ces trois types de structures constituent, de mettre fin à l'émiettement des dispositifs et d'assurer, pour cette tranche d'âge, des liens avec le système scolaire pour une réelle continuité éducative. Une structure unique qui les fusionnerait relèverait du cadre juridique des modes d'accueil du jeune enfant avec la création éventuelle d'une nouvelle catégorie juridique dans le code de la santé publique. Les normes en termes de personnels qualifiés et de ratio d'encadrement pourraient être proches de ceux actuellement applicables dans les jardins d'enfants et prévoir l'intervention privilégiée d'éducateurs de jeunes enfants.

De telles structures relèveraient des objectifs quantitatifs de la COG Etat-Cnaf en matière de places d'accueil collectif, des financements de droit commun de la branche famille et du « pilotage » dans le cadre des plans d'action des schémas départementaux de services aux familles (Sdsf) et décliné dans les conventions territoriales globales (Ctg) conclues au niveau intercommunal, voire communal pour ce qui concerne les plus grandes villes. Elles auraient aussi vocation à associer fortement les services de l'éducation nationale. Un partenariat devra être noué en ce sens par les Caf avec l'Education nationale de façon à assurer l'association des personnels enseignants au fonctionnement de la structure sur un temps partiel (une journée ou demi-journée par semaine par exemple) mais régulier.

[253] En décembre 2016, la Cnaf dénombre 67 764 familles bénéficiaires de la PreParE à taux partiel avec un enfant né en 2015 et 65 725 de la PreParE à taux plein. Ces enfants n'ont pas encore atteint l'âge de 2 ans et ne rentrent pas encore dans la condition de partage.

Il serait utile de disposer, au préalable, d'un recensement précis des structures classes passerelles.

Proposition 1 :

Lancer une politique de développement des structures adaptées aux enfants de 2 ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles) avec

- **des objectifs quantitatifs de développement et un « pilotage » dans le cadre des plans d'action des schémas départementaux de services aux familles (Sdsf) et conventions territoriales globales (Ctg) avec les principaux acteurs concernés (élus des territoires, acteurs associatifs, éducation nationale, Caf, etc.).**
- **un soutien financier de l'Etat (ou une aide majorée de la Caf) aux communes qui s'engagent dans le financement de ces structures.**

Proposition 2 : Fusionner les trois dispositifs existants (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles) en une seule catégorie juridique nouvelle , afin de simplifier et clarifier les normes de ces structures qui doivent être adaptées aux besoins des enfants de 2 ans (par un ratio d'encadrement moindre, l'intervention de professionnels spécialisés petite enfance) et prévoir d'associer de manière régulière et pérenne le personnel enseignant de l'Education nationale au fonctionnement (une journée ou une demi-journée par semaine par exemple). Dans la mesure du possible, ces structures pourraient se développer au sein des écoles maternelles afin de créer un continuum éducatif (qui facilite l'adaptation des enfants dans les transitions vers l'école maternelle et les liens entre les professionnels).

Proposition 3 : En phase de développement de ces structures adaptées aux enfants de 2 ans, donner la priorité, dans un premier temps au moins, aux enfants de 2 ans dont le parent est sortant de la PreParE et/ou qui n'ont jamais connu d'accueil externe.

Sur la base du flux annuel de sortants de la PreParE à taux plein il serait nécessaire de créer a minima 80 000 places en jardins d'enfant pour un coût évalué à 810 M€.

3) Décloisonner et faciliter l'utilisation conjointe de différentes modalités d'accueil, entre petite enfance et école préélémentaire

Au-delà du développement des modes d'accueil spécifiques aux enfants de 2 ans que sont les jardins d'enfants, jardins d'éveil et classes passerelles, il faut penser la combinaison des différents modes d'accueil, et aller vers un décloisonnement de ceux-ci (accès à des haltes garderies, des lieux d'accueil enfants parents – LAEP). Il s'agit à la fois de mieux s'adapter au rythme et besoins de l'enfant et répondre aux besoins d'un éveil à une socialisation plus large pour les enfants gardés par leurs parents, et développer des passerelles entre modes d'accueil.

Pour ce qui concerne le décloisonnement entre structures d'accueil du jeune enfant et école préélémentaire, l'enjeu est double : rapprocher l'école des modes d'accueil classiques pour faciliter la transition pour les enfants, et échelonner durant l'année scolaire les entrées à l'école préélémentaire. L'organisation d'un tel rééchelonnement devrait en effet donner, en janvier ou au fil de l'eau selon le scénario retenu (cf. infra), une marge supplémentaire aux modes d'accueil traditionnels pour accueillir les enfants de deux ans dont les parents voient leur droit à la PreParE arriver à échéance.

a) *Rapprocher l'école de l'ensemble des modes d'accueil des jeunes enfants*

Au-delà des classes et dispositifs passerelles existants, des visites de l'école préélémentaire pourraient être systématisées, sur le modèle des relations existant entre école primaire et maternelle ou entre collège et école primaire, et ce, pour les enfants accueillis en modes d'accueil individuels comme collectifs ou encore gardés par leurs parents.

Pour le lien à construire avec les modes d'accueil collectifs, la place des communes dans la gestion des écoles maternelles et des crèches devrait faciliter de telles mises en relation, plusieurs grandes villes (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Clermont-Ferrand) ayant d'ailleurs récemment décidé de confier ces responsabilités aux mêmes adjoints.

Pour le lien à faire entre l'école et les modes d'accueil individuels, les structures de type RAM sont des relais intéressants.

Proposition 4 : Prévoir l'élaboration entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère en charge des familles et de l'enfance, d'une convention nationale visant au développement des actions communes entre écoles et modes d'accueil du jeune enfant. Dans le cadre des schémas départementaux de services aux familles (Sdsf), cette convention serait déclinée avec les principaux acteurs concernés (élus des territoires, acteurs associatifs, éducation nationale, Caf etc.). Ces actions iraient de l'organisation de visites avant l'entrée à l'école à des travaux communs des professionnels sur le parcours pédagogique de l'enfant (échanges de bonnes pratiques sur l'accueil et la séparation, la relation avec les familles et des questions pédagogiques par exemple). Ces actions devront être ouvertes aux assistantes maternelles et aux familles.

b) *Échelonner les entrées à l'école maternelle en créant deux rentrées*

Il semble également pertinent d'ouvrir la possibilité, pour les enfants atteignant 3 ans en cours d'année, d'être alors accueillis à l'école préélémentaire et de mettre fin au critère rigide d'accès à l'école au moment de la rentrée de septembre pour les enfants qui ont ou auront 3 ans au cours de l'année civile. Il s'agira en outre d'une mise en conformité avec la lettre de la loi qui prévoit depuis 1989 un droit à l'école dès les 3 ans, sans reporter ce droit à la rentrée suivant le 3ème anniversaire (article L113-1 du Code de l'éducation[254]).

La situation des enfants nés en janvier est particulièrement révélatrice de l'actuelle rigidité. Ils intègrent l'école préélémentaire à 3 ans et 8 mois, alors même que d'autres enfants nés en fin d'année, et souvent, moins autonomes intègrent l'école préélémentaire à 2 ans et 9 mois. Cette situation crée également une différence selon la date anniversaire de l'enfant entre familles au regard de l'accueil à l'école, et de la nécessité d'un mode de garde onéreux, ce qui peut sembler inéquitable.

Dans le cadre de la loi sur la refondation de l'école de juillet 2013, et **concernant la préscolarisation à deux ans**, le principe d'une entrée échelonnée au-delà de la rentrée, en fonction de la date d'anniversaire de l'enfant est clairement préconisé. Selon la DEPP, chaque année, l'effectif d'élèves de deux ans augmente d'environ 20 000 entre septembre et la fin de l'année scolaire[255]. Toutefois dans les faits, les rentrées au cours de l'année semblent s'opérer plutôt après le retour des vacances de Noël (+ 12 000). **La réalisation en France d'au moins**

[254] « Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande (...) ».

[255] Robin J. (2016), « Les élèves du premier degré à la rentrée 2016 : moins d'un élève sur dix est en retard à l'entrée en CM2 », *Note d'information*, DEPP, 40, décembre.

deux rentrées scolaires, une en septembre et une autre en janvier est donc tout à fait réalisable car elle est déjà effective dans de nombreuses communes pour la préscolarisation à deux ans.

Un tel principe pourra être généralisé à l'ensemble des rentrées scolaires aux 3 ans de l'enfant afin de permettre à tous les enfants d'accéder à l'école aux alentours de 3 ans (+ ou – 4 mois). L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans à compter de la rentrée 2019, annoncé par le Président de la République en 2018 au cours des assises de l'école maternelle, peut être l'occasion de transformer durablement la scolarisation du tout-petit en favorisant une entrée échelonnée aux alentours de 3 ans.

Une telle réforme aura plusieurs aspects positifs :

- permettre une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant ;
- permettre une meilleure fluidité des modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre, et libérer des places dans les autres modes d'accueil formels du jeune enfant ;
- limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payant (au maximum jusqu'à l'âge de 3 ans et 3-4 mois).
- rendre l'accès à l'école plus équitable entre familles et enfants au regard de la date de naissance de l'enfant.

Comment organiser une telle réforme ? Qui sera impacté par ce changement ? Quel coût pour les dépenses publiques ?

i. Créer deux rentrées : qui et quand ?

Il est proposé de créer, au moins dans un premier temps, deux rentrées, ce qui semble être le dispositif le plus favorable d'un point de vue organisationnel et pour les finances publiques. La seconde rentrée sera réalisée en janvier de chaque année, ce qui correspond à une pratique qui existe déjà, comme indiqué précédemment, puisque chaque année près de 20 000 élèves intègrent l'école en dehors de la rentrée et une large majorité après les vacances de Noël. Toutefois, ici, le volume d'enfants sera bien supérieur. Sur la base d'une génération d'enfants, soit environ 800 000 enfants, 40 % des enfants sont nés avant le mois de juin[256], soit environ 320 000 enfants. Leur intégration à l'école en janvier demandera donc un effort conséquent, compensés par la libération de places dans d'autres modes d'accueil et s'inscrivant dans une logique pédagogique détaillée ci-après.

Le tableau 5 ci-dessous indique les âges des enfants à la rentrée scolaire dans la situation actuelle et dans la situation où deux rentrées seraient proposées aux parents selon l'âge des enfants. Les enfants nés entre juin et décembre continueront, comme aujourd'hui, à rentrer à l'école au moins de septembre (de l'année civile de leurs 3 ans), soit entre l'âge de 2 ans et 9 mois (enfants nés en décembre) et l'âge de 3 ans et 3 mois (enfants nés en juin). En revanche, les enfants nés entre janvier et mai rentreront en janvier (de l'année civile de leurs 3 ans), soit entre l'âge de 2 ans et 8 mois (enfants nés en mai) et l'âge de 3 ans (enfants nés en janvier). On observe ainsi que, dans la situation actuelle, des enfants doivent attendre d'avoir 3 ans et 8 mois pour être accueillis à l'école préélémentaire au moment de la rentrée scolaire (les enfants nés en janvier), tandis que dans la réforme proposée ils intègreront l'école au plus tard à 3 ans et 3 mois.

[256] En 2017 selon l'Insee et à partir des estimations de la population et l'état civil.

Tableau 5 : Âge à l'entrée à l'école des enfants dans le système actuel et dans un système à deux rentrées scolaires

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Age à l'entrée à l'école :												
- situation actuelle	3 ans et 8 mois	3 ans et 7 mois	3 ans et 6 mois	3 ans et 5 mois	3 ans et 4 mois	3 ans et 3 mois	3 ans et 2 mois	3 ans et 1 mois	3 ans	2 ans et 11 mois	2 ans et 10 mois	2 ans et 9 mois
- situation si mise en place de deux rentrées scolaires	3 ans	2 ans et 11 mois	2 ans et 10 mois	2 ans et 9 mois	2 ans et 8 mois	3 ans et 3 mois	3 ans et 2 mois	3 ans et 1 mois	3 ans	2 ans et 11 mois	2 ans et 10 mois	2 ans et 9 mois

En rouge : la date de rentrée habituelle.

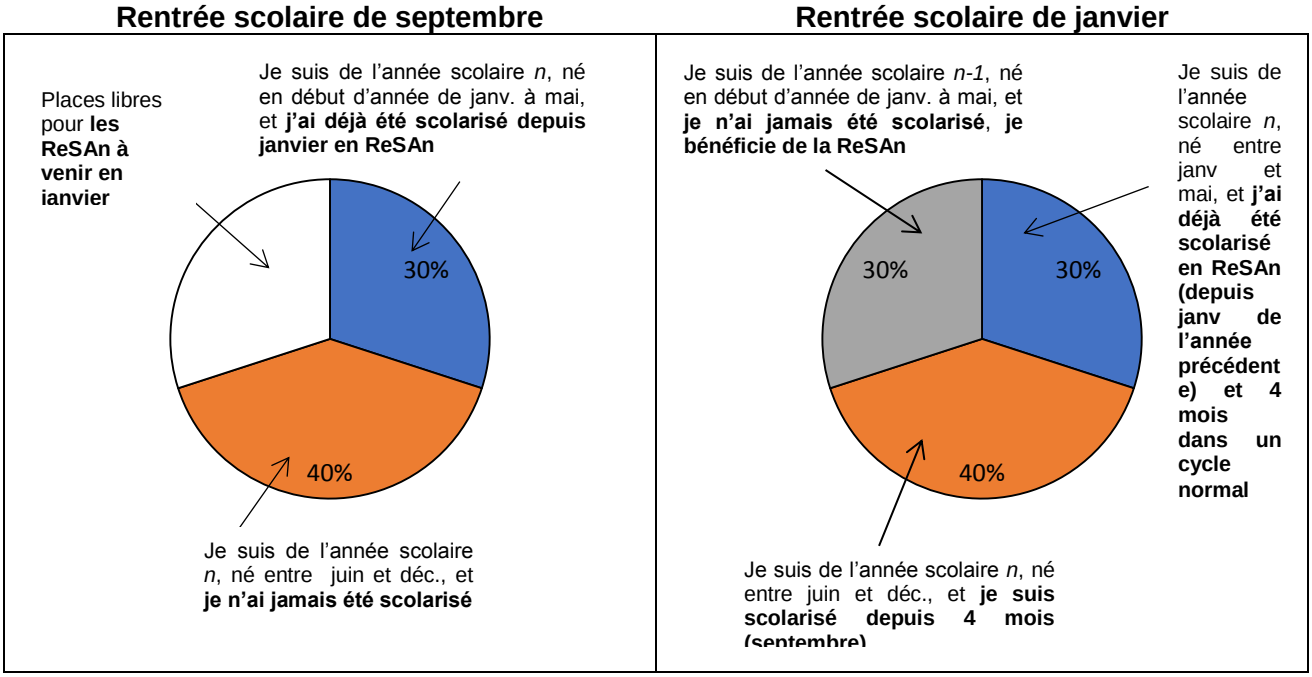
En bleu : mise en place d'une rentrée en janvier.

ii. Comment réaliser cette réforme ?

Pour réaliser une telle transformation il faut repartir **du modèle de la préscolarisation à deux ans**. En effet, cette rentrée scolaire anticipée (ReSAn) sera une demi-année scolaire supplémentaire, comme peut l'être la très petite section (*nb* : la préscolarisation à deux ans peut être d'une année mais elle est souvent d'une demi année). Dans l'idéal, il faudra intégrer, dans le cadre de la petite section, à chaque année scolaire nouvelle c'est-à-dire en septembre, une réserve de places pour les enfants qui entreront en janvier à l'école (*cf.* graphique ci-dessous). Cette solution est à privilégier dans la mesure où les enseignants de petites sections pourront débuter l'année scolaire (en septembre) avec un effectif réduit dont un peu moins de la moitié en moyenne aura en outre déjà été scolarisé de manière anticipée l'année scolaire précédente. Puis au moment de la rentrée de janvier ils accueilleraient dans le cadre de la ReSAn un nouveau groupe d'enfant. En janvier, comme une majorité des enfants de la classe seront déjà scolarisés depuis 4 mois ou 1 an, l'intégration du dernier tiers d'enfant sera facilitée. Dans ce modèle, la petite section devra accueillir annuellement 800 000 enfants dans le cadre d'une scolarisation normale et 320 000 enfants dans le cadre de la ReSAn. Ces enfants bénéficiant d'une ReSAn intègreront l'année scolaire suivante une petite section. Finalement, 1 120 000 places en petite section seraient nécessaires pour mettre en œuvre ce nouveau dispositif (contre un peu moins de 800 000).

Néanmoins, à l'instar de ce que l'on peut observer actuellement en matière de préscolarisation à deux ans, on pourrait envisager un dispositif d'intégration des élèves ReSAn dans plusieurs niveaux de l'école préélémentaire afin de limiter le nombre de places libres dans les classes lors de la rentrée de septembre.

Graphique 1 : Composition des effectifs en petite section lors de la rentrée scolaire de septembre et de janvier : situation moyenne (idéale-typique)



iii. Le coût pour le budget de l'Éducation nationale

Pour l'Éducation nationale, cette réforme représente un coût. En effet, il faudrait créer environ 320 000 places supplémentaires à l'école préélémentaire (pour intégrer dans l'année 1 120 000 élèves au lieu de 800 000). Le coût annuel de la scolarité d'un enfant à l'école préélémentaire est estimé à environ **6 000 euros**[257]. Le coût de création de ces 320 000 places est donc d'environ **2 Mds d'euros.** Pour réduire ce coût on pourrait déjà utiliser les places actuellement utilisées pour une préscolarisation à deux ans. Elles sont au nombre de 93 000 en France en 2016 selon le rapport 2017 de l'Onape[258]. Dans ce cas de figure, le montant serait alors de **1,4 Md d'euros**.

Au-delà du coût budgétaire pour l'Éducation nationale, les locaux sont-ils suffisants pour accueillir ces enfants supplémentaires ? Rappelons à cet égard**, que 260 000 enfants étaient préscolarisés à 2 ans au début des années 2000**[259]. Si les locaux étaient suffisants dans ces années alors même qu'il s'agissait en France d'un pic de naissance ils doivent l'être aujourd'hui.

Un tel effort apparaît possible d'autant que des économies seraient alors réalisées du côté des dépenses de complément de mode de garde (CMG) pour les enfants entrant plus tôt à l'école maternelle qu'actuellement (ceux nés entre janvier et mai).

[257] DEPP (2018), *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2018.*

[258] Onape (2017), *Rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance - données 2016*, Cnaf.

[259] Abdouni S. (2016), « La scolarisation à deux ans : en éducation prioritaire, un enfant sur cinq va à l'école dès deux ans », Note d'information, n°19, juin. Cf. fichiers complémentaires site Internet de la DEPP.

iv. Quelles économies en matière de CMG pour la branche famille ?

À deux ans, selon l'enquête Modes de garde et d'accueil du jeune enfant de la DREES, 33 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans le cadre d'un accueil individuel. Les enfants de 2 ans représentent selon cette enquête environ 36 % des enfants accueillis par ce mode d'accueil. Les familles de ces enfants bénéficient du complément de mode de garde (CMG). Les dépenses de CMG pour la branche famille concernant les enfants de moins de 3 ans s'élèvent en 2016 à près de **5 Mds d'euros selon le rapport de l'Onape 2017. On peut donc déduire qu'environ 1,8 Md d'euros est ici dédié aux enfants de 2 ans.** Une partie des parents poursuivent la garde par un mode d'accueil individuel au-delà des trois ans notamment pour les enfants nés en début d'année qui, dans le système actuel, entrent à l'école à 3 ans et 9 mois au plus tard (ceux nés en janvier). Pour les enfants nés entre janvier et mai, avec le dispositif de rentrée scolaire anticipée (ReSAn) la branche famille pourrait économiser environ **1,25 Md d'euros, une grande partie de l'économie étant réalisée pour les enfants nés en début d'année[260] qui sont les principaux bénéficiaires des prestations au-delà de 3 ans (car la durée de perception est plus longue pour des enfants nés en janvier).** Par ailleurs, une partie de ces enfants intégreront l'école avant 3 ans (les enfants nés entre février et juin), soit une seconde économie de CMG pour la branche famille.

v. Combien de places en EAJE peuvent-elles se libérer grâce à une rentrée échelonnée ?

Au-delà des économies de CMG ce seront aussi des places en crèche qui seront libérées avec la ReSAn. A 2 ans, toujours selon l'enquête Modes de garde et d'accueil du jeune enfant de la DREES de 2013, 28 % des enfants ont recours à un EAJE. Pour les 800 000 enfants d'une génération d'âge cela représente environ 225 000 enfants qui ont recours à temps plein ou partiel à une place d'EAJE. Si 40 % des enfants d'une génération d'enfants (nés entre janvier et mai) entrent en janvier à l'école plutôt qu'en septembre, soit 9 mois plus tôt, environ **90 000 enfants pourraient** alors mécaniquement **bénéficier d'une place libérée en EAJE** (sur une temporalité de 9 mois). Ces places pourraient être réservées aux enfants anciennement bénéficiaires de la préscolarisation à deux ans (souvent des enfants résidants dans un quartier prioritaire de la ville - QPV).

Notons, enfin que le dispositif ReSAn permettrait non seulement de libérer des places dans les modes de garde collectifs (EAJE), mais également dans les modes de garde individuel. Pour les 800 000 enfants d'une génération d'âge de 2 ans, l'accueil en mode de garde individuel représente de l'ordre de 290 000 enfants, soit davantage que l'accueil en EAJE. Si 40 % des enfants d'une génération d'enfants (ceux nés entre janvier et mai) entrent en janvier plutôt qu'en septembre, soit 9 mois plus tôt, on peut estimer que ce sont plus de 100 000 environ places en mode d'accueil individuel qui pourraient également être libérées pour d'autres enfants. Dans cette hypothèse de redéploiement vers d'autres enfants des places libérées en mode de garde individuel, les économies en matière de CMG mode (estimées ci-dessus) ne seraient toutefois plus réalisées.

[260] Dans le cadre législatif de la LFSS de 2019 les familles d'un enfant né en début d'année percevront au-delà des 3 ans de l'enfant la prestation CMG à un niveau identique à celui avant l'anniversaire de l'enfant, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Pour faire ce chiffrage nous avons calculé un nombre de mois de perception potentielle de l'allocation au-delà de 3 ans qui varie selon le mois de naissance (8 mois, puis 7, puis 6, etc.). Nous avons fait le même exercice pour les enfants de 2 ans dont nous avons quelques éléments d'informations sur les dépenses de CMG. Cela nous permet d'avoir un montant des dépenses de la branche famille pour un mois de perception en moyenne. Toutefois, il faudrait vérifier ces estimations auprès de la Cnaf.

vi. Une réforme peu coûteuse pour l'État mais qui nécessite un redéploiement de financement de la branche famille vers l'Éducation nationale

Si le coût de cette réforme est estimé à environ 1,4 Mds d'euros pour l'Éducation nationale, on peut également anticiper des économies de CMG fortes pour la branche famille (env. 1,25 Md d'euros), soit un coût global pour les finances publiques relativement faible de 150 M d'euros.

Les places en crèches libérées par la ReSAn pourraient être ciblées en priorité sur les perdants d'une telle réforme, c'est-à-dire les familles qui ne seraient plus bénéficiaires d'une préscolarisation à 2 ans. Notons néanmoins qu'un accueil en mode de garde collectif (a fortiori s'il est spécifiquement adapté pour cette classe d'âge comme le sont les jardins d'enfants ou jardins d'éveil, voir ci-avant) est sans doute plus bénéfique pour le développement de ces enfants du fait de conditions d'accueil plus favorables (ratios d'encadrement ; présence de professionnels spécialisés dans la petite enfance).

<u>Proposition 5</u> : Donner un droit effectif à l'école maternelle à partir du moment où l'enfant atteint trois ans (+ ou – quatre mois) en réalisant deux rentrées scolaires (septembre et janvier). Cette réforme permettrait :

- **une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant ;**
- **une meilleure fluidité des modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre, et libérer des places dans les autres modes d'accueil formels du jeune enfant ;**
- **de limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payants (au maximum jusqu'à l'âge de 3 ans et 3-4 mois).**
- **de rendre l'accès à l'école plus équitable entre familles et enfants au regard de la date de naissance de l'enfant.**

B) ALLER VERS UN DROIT OPPOSABLE POUR UN ACCUEIL COLLECTIF POUR LES ENFANTS A PARTIR DE DEUX ANS

Une option plus ambitieuse et plus cohérente est d'assortir le nécessaire développement de structures d'accueil collectif orientées vers les enfants de 2 ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil ou classe passerelle) d'un droit opposable à un accueil dans une structure (ces dernières ou des crèches ou halte-garderies) pour tous les enfants à partir de deux ans, que leurs parents soient actifs ou inactifs. Cela permettrait d'éviter des retraits d'activité trop longs et pourrait toucher tant les parents bénéficiaires de la PreParE que les parents « inactifs » et non éligibles à la PreParE, qui sont les plus éloignés de l'emploi, dans un objectif d'insertion sociale et professionnelle et de prévention de la pauvreté. Ces familles accèdent peu, pour l'instant, aux modes d'accueil collectifs.

Cela supposerait de développer une offre de places suffisante, en jardins d'enfants et au sein des écoles maternelles, pour accueillir, avec des personnels ayant les compétences requises et dans des conditions adéquates, les enfants à partir de l'âge de 2 ans.

Les accueils collectifs tels que les jardins d'enfants ou classes passerelles sont des solutions intéressantes pour des enfants de 2 ans à plusieurs titres. Elles favorisent le développement d'une sociabilité collective qui permet une intégration meilleure et plus rapide à l'école maternelle. Elles répondent également aux attentes des parents qui sont majoritaires à estimer qu'un EAJE est le

mode d'accueil le plus bénéfique pour les enfants de 2 ans (Baromètre de la Cnaf). Par ailleurs, ces accueils qui se concentrent sur des enfants de 2 ans, qui ont acquis la marche, nécessitent un encadrement moins important. Ils sont en conséquence moins couteux et la prise en charge publique est très proche de celle octroyée pour financer l'accès à une assistante maternelle (10 000 € pour un jardin d'enfants *versus* environ 9 000 € pour une assistante maternelle qui est, comme indiqué dans le rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans du HCFEA[261], le mode d'accueil le moins coûteux pour les finances publiques).

i. Combien d'enfants de 2 ans n'ont pas accès à un accueil en dehors de leurs parents ?

Le recours à un mode d'accueil extérieur à la famille est plus élevé aux 2 ans de l'enfant qu'aux âges inférieurs. Il intègre le recours à une préscolarisation à 2 ans (environ 90 000 enfants), mais aussi, en dehors de l'école, le recours aux autres solutions d'accueil du jeune enfant, qu'elles soient collectives ou individuelles, et qui est plus élevé à 2 ans qu'à 1 ans. Ainsi, 71 % des enfants de 2 ans bénéficient d'un accueil extérieur à la famille au moins une partie de la journée (tableau 6 ci-dessous). Cet accueil est payant pour 65 % des enfants de 2 ans.

À partir de cette analyse du recours à un mode d'accueil, on peut identifier les besoins d'accueil à deux ans : 186 000 enfants de 2 ans ne bénéficient pas d'aucun mode d'accueil auxquels il faut ajouter 115 600 enfants qui ne sont accueillis qu'à temps partiel.

Tableau 6 : Recours à un mode d'accueil pour les enfants de 2 ans en 2013

	Ensemble	Moins de 10h/sem.	De 10 à 20h/sem.	20h ou plus
Ensemble des solutions d'accueil	71 %	6 %	12 %	53 %
Ensemble des solutions d'accueil payantes (en %)	65 %	7 %	8 %	50 %
EAJE - recours (en %)	32 %	7 %	5 %	20 %
AM - recours (en %)	34 %	1 %	4 %	28 %
Nombre d'enfants de 2 ans, hors scolarisation maternelle en septembre dans la troisième année de l'enfant	**645 380**			

Champ : France métropolitaine, enfants de 2 ans en 2013 (hors enfants nés en fin d'année qui sont scolarisés à 2 ans).
Source : Enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, DREES, 2013 ; *Traitements SG HCFEA*.

ii. Quel coût supplémentaire pour les finances publiques d'un accueil de tous les enfants de 2 ans dans le cadre d'un droit opposable ?

La mise en place d'un droit opposable permettant d'accueillir à partir de deux ans et en accueil collectif les enfants qui ne bénéficient d'aucune solution d'accueil extérieure à la famille, en complément de ceux qui en bénéficient déjà, nécessiterait de mobiliser, **tous financeurs confondus,** environ **2 Mds d'euros pour le fonctionnement** (montants variables selon les structures, jardins d'enfants ou haltes garderies) [cf. tableau 7 ci-dessous]. Ce chiffrage est réalisé sur la base d'un accueil à temps plein, mais on pourrait envisager *a minima* un accueil à mi-temps ou au moins une journée dans la semaine ce qui conduit à diviser le coût par deux ou cinq.

[261] HCFEA (2018), « L'accueil des enfants de moins de trois ans », adopté le 10 avril 2018 ». Tome 2.

Tableau 7 : Prise en charge publique supplémentaire pour le financement d'un accueil pour tous les enfants de 2 ans

	Dépenses supplémentaires pour la création de 186 000 places **En Mds d'euros**		
	Temps plein	mi-temps	Une journée dans la semaine
Dépenses de fonctionnement			
Jardin d'enfants (10 214 € /place)	**1,9**	**0,95**	**0,38**

Source : données Cnaf sur les montants. *Traitements HCFEA*.

iii. Développer une offre de places en jardins d'enfants au sein des écoles maternelles pour limiter les dépenses d'investissement

Pour compléter l'analyse du coût d'un tel dispositif il faudrait ajouter les dépenses supplémentaires nécessaires afin de financer l'investissement, essentiellement foncier, pour créer ces places supplémentaires. Sur la base du coût de financement d'une place en crèche classique il faudrait mobiliser environ 4,7 Mds d'euros si on devait construire 186 000 places en jardin d'enfants ou haltes garderies[262]. Toutefois, toutes les structures n'auront pas à sortir de l'eau *ex-nihilo* : les écoles maternelles pourraient par exemple accueillir ce type de structure comme elles le font pour les locaux des centres de loisir des communes dans une grande partie des cas. Un état des lieux des locaux disponibles dans les communes pour accueillir ces enfants de 2 ans est un préalable nécessaire à la mise en application d'un tel dispositif.

Aucun horizon temporel n'est proposé ici pour la création de ces solutions d'accueil. Il s'agit d'un objectif à atteindre afin de favoriser un accueil de qualité permettant le meilleur développement des enfants.

<u>Proposition 6</u> : S'orienter vers un droit opposable à l'accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classe passerelle ou autres EAJE) pour éviter des retraits d'activité supérieurs à deux ans et permettre aux parents les plus éloignés de l'emploi, « inactifs », d'aller vers l'emploi dans un objectif de lutte contre la pauvreté et de bien-être des enfants. Cette orientation ambitieuse pourrait passer en priorité par le développement de places en jardins d'enfants au sein des écoles maternelles.

[262] Sur la base du coût d'une place d'EAJE classique (env. 25 000€ /place)

II - AGIR SUR LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI OU L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PARENTS DE JEUNES ENFANTS

Le deuxième problème posé est celui du fort éloignement du marché du travail d'une partie des mères de jeunes enfants qui sont chômeuses ou inactives, et ne perçoivent en général pas la PreParE en raison de leur inactivité. Éloignées de l'emploi, sans indemnisation, leur risque de pauvreté est élevé. C'est le cas de 28 % des mères de jeunes enfants dont plus de la moitié vivent dans des ménages pauvres. Une large partie d'entre elles sont des mères isolées, qui doivent élever seules leur(s) enfant(s).

La solution pour elles n'est pas tant de développer des possibilités de conciliation vie familiale/vie professionnelle, mais doit davantage passer par l'amélioration d'autres types de dispositifs de soutien aux revenus ou d'accompagnement vers l'emploi.

En matière de soutien aux revenus, le rapport du HCFEA de 2018 sur la pauvreté des familles et des enfants évoquait différents scénarios alternatifs pour améliorer les prestations financières destinées aux familles pauvres, en passant par un aménagement plus favorable des règles du RSA, des modalités adaptées pour la prime pour l'emploi, ou encore une prestation par enfant sous condition de ressources. Ces propositions doivent être rappelées. Mais elles doivent être accompagnées par une vraie politique d'insertion vers l'emploi, qui est la seule solution avec un effet durable.

A) ACCOMPAGNER VERS L'EMPLOI ET L'INSERTION LES MERES DE JEUNES ENFANTS QUI EN SONT LES PLUS ELOIGNEES

Le premier axe est d'accompagner vers l'emploi les mères de jeunes enfants qui en sont le plus éloignées. Cela passe par :

- le renforcement du soutien en matière d'accompagnement social et professionnel des mères de jeunes enfants au RSA pour favoriser la sortie durable de la pauvreté ;
- le développement d'offres d'accueil ouvertes aux personnes s'engageant dans une démarche d'insertion professionnelle (crèches « à vocation d'insertion professionnelle » [AVIP], ou dispositif « Ma Cigogne » par exemple) en direction des mères éloignées de l'emploi ;
- le renforcement des partenariats entre les CAF et Pôle emploi pour permettre l'engagement des mères dans une démarche conjointe d'accès à un mode d'accueil et d'emploi ou de formation.

35% des mères de jeunes enfants sont éloignées du marché du travail (voir chapitre 4) :

- 28% des mères sont inactives ou au chômage sans congé parental et non bénéficiaires de la PreParE (dont 25% n'ont jamais travaillé et 44% pas depuis plus de 2 ans) ; plus de la moitié de ces mères (53%) sont dans des ménages pauvres
- 7% des mères sont inactives ou au chômage et bénéficiaires de la PreParE (dont environ un quart dans un ménage pauvre).

Pour répondre à ce problème majeur, il convient de mettre en œuvre des actions ciblées pour l'insertion et le maintien dans l'emploi afin d'éviter l'enfermement dans une situation d'exclusion et de pauvreté.

1) Favoriser l'insertion professionnelle et lutter contre la pauvreté des mères éloignées de l'emploi

L'éloignement du marché du travail des mères de jeunes enfants pose des problèmes accrus au regard de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *a fortiori* quand les mères sont ou se retrouvent seules. Les taux de pauvreté des couples mono-actifs et surtout des parents isolés sont en effet particulièrement élevés. Ce problème concerne en particulier les 28 % de mères d'enfants de moins de 3 ans qui, bien qu'inactives ou au chômage, ne sont pas bénéficiaires de la PreParE et se retrouvent très majoritairement bénéficiaires du RSA (encadré ci-dessous). Plus de la moitié de ces familles sont en dessous du seuil de pauvreté.

Encadré : La situation professionnelle des mères de jeunes enfants de moins de 3 ans

Ainsi que le montre l'analyse des résultats de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (*cf.* chapitre 3 – b I – B), les mères bénéficiant de la PreParE représentaient seulement 25% des mères d'un enfant de moins de 3 ans en 2015, probablement moins aujourd'hui du fait de la chute du nombre d'allocataires. La moitié d'entre elles (12 % des mères) percevait la PreParE à taux partiel et avait donc une activité à temps partiel sur le marché du travail. L'autre moitié (13 %) percevait par contre la PreParE à taux plein. Parmi ces dernières, la moitié (6 % des mères) est couverte par un congé parental, et dispose ainsi d'une garantie de retour à l'emploi et a donc conservé un lien avec le marché du travail, tandis que l'autre moitié (7 %) est retirée du marché du travail (mères inactives ou chômeuses et non couvertes par un congé parental d'éducation). Il faut ajouter à ces différentes catégories, les mères qui sont inactives ou au chômage sans congé parental et qui ne sont pas bénéficiaires de la PrePare : elles représentent 28 % des mères d'enfants de moins de 3 ans.

S'il convient d'améliorer le niveau de vie de ces familles en situation de pauvreté monétaire, la solution ne consiste pas prioritairement à étendre la PreParE, qui est un dispositif dédié à offrir des possibilités de conciliation vie familiale/vie professionnelle, mais doit davantage passer par l'amélioration d'autres types de dispositifs de soutien aux revenus. A cet égard, le conseil de la famille, dans son rapport de 2018[263] « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants » a proposé différents scénarios alternatifs de renforcement des prestations financières ciblées en direction des familles pauvres : RSA, prime d'activité, allocation par enfant. L'amélioration de la situation de ces familles pourrait être atteinte par une augmentation des majorations pour enfant du RSA pour les familles monoparentales et les familles nombreuses (scénario RSA), par l'instauration d'un bonus pour les parents isolés et d'un bonus par enfant pour la prime d'activité (scénario prime d'activité) ou encore par l'instauration d'une nouvelle « prestation enfant » ciblée sur les familles pauvres qui s'ajouterait au système existant sans entrer dans la base ressource du RSA (scénario prestation enfant).

Une solution pour surmonter plus durablement la situation de pauvreté consiste aussi à permettre à ces parents de pouvoir s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail, le plus tôt possible, notamment à l'issue de l'éventuelle perception de la PreParE et, dans tous les cas, au plus tard à l'entrée du plus jeune enfant à l'école. Pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, un tel objectif passe par des actions d'accompagnement renforcées.

[263] Rapport du Conseil de la famille du HCFEA, « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants », adopté le 5 juin 2018.

A cet égard, le HCFEA dans son rapport « *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants* » adopté le 5 juin 2018 a regretté que les moyens consacrés par les départements à l'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires du RSA aient fortement diminué depuis 2011. Il a constaté que « *aider des familles fortement précarisées à sortir de la pauvreté nécessite un fort investissement en leur direction de la part des services sociaux et de pôle emploi »,* mais a regretté *« le relatif recul ces dernières années des actions menées, et des financements qui leur sont consacrés* ». *Les organismes en charge des prestations familiales, CAF et MSA, ont mis en place un certain nombre d'actions en direction des bénéficiaires du RSA, en particulier en matière d'accompagnement des parents isolés bénéficiaires du RSA majoré. L'information manque cependant s'agissant de l'effectivité de cette action, et surtout de ses effets. Derrière l'affichage assez important qui est fait, les moyens qui y sont consacrés semblent limités et la réalité de ces actions semble encore assez ténue. Les CAF participent également à l'accompagnement social à travers « les rendez-vous des droits » destinés à améliorer l'accès aux droits sociaux. Bien que la connaissance et les évaluations soient là encore insuffisantes, la mesure semble particulièrement efficace au regard de son objectif affiché de lutter contre le non recours aux droits, et cette action devrait en conséquence être amplifiée.* »

Des dispositifs permettant un accueil des jeunes enfants sont également importants pour favoriser l'insertion ou réinsertion des mères sur le marché du travail. Ils visent à permettre la recherche ou la reprise d'emploi.

A cet égard, divers dispositifs, qui combinent un accès renforcé aux services de Pôle emploi et aux modes d'accueil, ont été pensés dans les dernières années pour deux catégories de mères, qui sont les plus éloignées de l'emploi (en particulier pour les mères au RSA majoré mais de manière plus embryonnaire pour celles éloignées de l'emploi).

Pour les familles monoparentales bénéficiaires du RSA majoré ayant de jeunes enfants, la COG 2013-2017 prévoyait que, dans le cadre d'un « parcours d'insertion », les Caf pouvaient « aider à la recherche d'une solution de garde pour ces familles et aider à renforcer leur capacité et leur disponibilité à la recherche d'emploi ou à la mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle ».

D'autres dispositifs encore embryonnaires sont également développés depuis quelques années en direction des mères éloignées de l'emploi, sans cibler particulièrement les bénéficiaires ou non bénéficiaires de la PreParE. Ils ont pour ambition de dégager, très ponctuellement ou de façon plus durable, des modes d'accueil du jeune enfant pour les mères d'un enfant de moins de 3 ans éloignées de l'emploi, et en insertion ou volontaires pour s'engager dans une démarche de recherche d'emploi intensive. Le premier est le service « Ma Cigogne » visant les parents demandeurs d'emploi ayant besoin d'une garde ponctuelle pour leur enfant, le second est la « crèche à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) » visant à offrir un accueil plus durable dans le cadre d'un projet d'insertion (encadré ci-après).

Ces dispositifs essentiellement encore à l'état de promesses, en germe ou marginaux le plus souvent, vont dans le bon sens et doivent être confortés.

<u>Proposition 7</u> : Renforcer le soutien en matière d'accompagnement social et professionnel des mères de jeunes enfants au RSA pour les aider à sortir durablement de la pauvreté en leur proposant un accompagnement spécifique. L'accès à l'emploi de parents peu qualifiés, nécessite une approche plus globale de l'accès aux droits fondamentaux notamment dans le domaine du logement, de la santé, de l'éducation dans une perspective globale de lutte contre les causes de la pauvreté (cf. Rapport HCFEA 2018 « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants »).

<u>Proposition 8</u> : Développer les dispositifs « crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) » et « Ma Cigogne » en direction des mères éloignées de l'emploi. Renforcer les partenariats entre les CAF et Pôle emploi pour permettre l'engagement des mères dans une démarche d'accès à un mode d'accueil et d'emploi ou de formation.

Encadré : Ma Cigogne pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un mode d'accueil ponctuel

Lancé en 2016, le service Ma Cigogne cible initialement les parents inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi et leur permet de faire garder ponctuellement leurs enfants pendant leurs démarches de recherche d'emploi sur présentation d'un justificatif. Il est accessible en ligne via le site internet de Pôle emploi et également disponible sur application. Il permet, grâce à son système de géolocalisation, d'identifier les structures qui ont des places disponibles près du domicile ou du lieu de rendez-vous aux dates et horaires demandés. Ce service ne concerne que des besoins de courte durée (demi-journée, journée ou trois jours maximum). Il permet de dégager du temps pour des démarches ponctuelles en lien avec la recherche d'emploi : entretien d'embauche, rendez-vous avec Pôle emploi ou avec une structure accompagnant la création d'entreprise, entrée en formation. Après s'être inscrit au service en ligne Ma Cigogne, les parents demandeurs d'emploi sont mis en relation, dans les 72 heures, avec les structures partenaires qui ont des places disponibles.

Les structures pouvant être référencées sur Ma cigogne sont des EAJE agréés, financés par la branche famille au titre de la prestation de service unique (PSU) (crèches collectives, haltes garderies, crèches familiales, crèches parentales, jardins d'enfants, micro crèches PSU) et s'étant portés volontaires pour rentrer dans le dispositif. La facturation aux familles est fonction de leur revenu (le barème PSU est appliqué). Le service est en cours de déploiement et plusieurs centaines d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) qui relèvent de la prestation de service unique (PSU) sont concernés. Les parents peuvent effectuer 3 demandes simultanément au maximum auprès de 3 organismes différents. Ils peuvent solliciter ce dispositif autant de fois qu'ils le souhaitent à partir du moment où les conditions d'accès au service sont remplies.

A priori développé pour les demandeurs d'emplois, le dispositif devrait être élargi aux personnes dans une démarche d'insertion, qu'elles soient inscrites ou non sur la liste de demandeurs d'emploi de Pôle emploi.

Encadré : Crèches AVIP pour les mères isolées éloignées de l'emploi dans les QPV

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle trouvent leur origine dans une initiative lancée en 2003 par la sociologue Mara Maudet et l'Institut d'éducation et des pratiques citoyennes (IEPC). Elle part du constat que le manque de places en crèche pour les femmes au chômage est un frein périphérique important pour leur insertion, les empêchant de se rendre disponibles pour une formation, un entretien d'embauche et une démarche active de recherche d'emploi. Ces crèches, déployées en Ile de France par l'IEPC, réservent, en conséquence, la moitié de leur capacité d'accueil pour ces familles, s'engagent à les accompagner vers l'insertion et l'emploi et contractualisent avec elles (contrat de 3 mois renouvelables) le fait qu'elles s'engagent dans une démarche d'insertion active. D'après l'IEPC, 90 % des personnes accompagnées dans ses crèches retrouveraient un emploi ou une formation au bout des six mois.

L'extension de ce dispositif au-delà des structures déjà existantes est décidée par le gouvernement en 2015 et annoncée par une série de textes et instances : plan d'action pour lutter contre le chômage de longue durée du 9 février 2015 ; plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2015-2017) du 3 mars 2015 ; comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. Un accord sur les crèches AVIP est conclu en mai 2016 entre le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, la CNAF et Pôle emploi. Il fait sien le constat que l'absence de solution de garde est bien souvent, dans les quartiers de la politique de la ville et pour les familles monoparentales en particulier, un frein majeur de retour à emploi pour mères éloignées de l'emploi. Il prévoit qu'un label est accordé par les Caf aux crèches désireuses de participer à la démarche et qui s'engagent à travers une charte. L'objectif de l'accord de 2016 était de créer 100 crèches AVIP d'ici la fin 2016.

Les crèches AVIP ont pour vocation à combiner leur offre d'accueil pour les enfants avec des projets d'insertion pour les parents, à s'engager à mettre les familles en relation avec les acteurs de l'emploi et à réserver une partie de leurs places pour des mères en insertion professionnelle. Le volet accompagnement social est pris en charge par Pôle emploi, les conseils départementaux ou les missions locales. La démarche ainsi initiée est donc une démarche partenariale et contractuelle.

Les crèches AVIP sont encadrées par l'instruction ministérielle du 29 aout 2016 qui fixe la procédure d'adhésion à la charte nationale. Celle-ci énonce un certain nombre de critères que doit respecter la crèche pour obtenir le label AVIP :

- la crèche doit accueillir au moins 30% d'enfants de moins de 3 ans dont les parents ont une démarche active de recherche d'emploi ;

- ces enfants doivent être accueillis *a minima* 3 jours par semaine sur une amplitude de 12 heures par jour ;

- la structure doit inscrire son offre en complémentarité avec les offres d'accueil existantes sur le territoire

- son projet d'accueil doit prévoir de répondre aux besoins des publics fragiles en termes de temps d'accueil et d'écoute des parents, de période d'adaptation, d'implication des parents, de travail en réseau avec les acteurs de l'insertion sur le territoire.

Pôle emploi prend en charge l'accompagnement du parent vers l'insertion. Les besoins d'accueil de l'enfant sont définis par le conseiller Pôle emploi en lien avec le parent ; ils sont communiqués à la crèche qui doit prévoir d'accueillir l'enfant dans les standards prévus par la charte. Cet accueil doit, en sus, pouvoir être modulé pour prendre en compte les nécessités de la formation si le parent s'engage dans une telle démarche. La crèche bénéficie des financements Caf associés au label AVIP si ces critères sont respectés.

Les personnes ciblées par le dispositif sont les mères de jeunes enfants (moins de 3 ans), et en particulier mères isolées résidant dans les quartiers prioritaires de la ville, éloignées de l'emploi et volontaires pour s'engager dans une démarche de recherche d'emploi intensive. Leur repérage et l'orientation vers les crèches AVIP se font sur proposition de Pôle emploi ou de la crèche ou d'un autre acteur d'accompagnement social. La place de crèche est accordée pendant 6 mois et parallèlement, Pôle emploi ou la Mission locale s'engagent à accompagner de manière intensive le parent dans sa recherche d'emploi pendant 6 mois (période renouvelable dans la limite de 12 mois maximum). A l'issue des 12 mois, le parent, s'il trouve un poste ou une formation, garde la place de crèche jusqu'à l'entrée à l'école maternelle ; s'il n'a pas retrouvé d'emploi, il peut continuer à bénéficier d'un accueil de son enfant dans la crèche sur un rythme d'un jour par semaine minimum et est informé des autres modes de garde existants. Pôle emploi et la crèche peuvent à tout moment mettre fin au contrat si les engagements ne sont pas respectés par le parent. Les crèches AVIP ont enfin vocation à offrir des horaires élargis (au moins 12 heures) pouvant répondre aux besoins des jeunes mères en horaires décalés.

La lenteur du démarrage du dispositif entraîne un assouplissement des critères de labellisation fin 2017 pour mise en œuvre au 1er janvier 2018 :

- le comité de labellisation peut accorder un délai de tolérance de 12 mois pour l'atteinte des critères de labellisation prévus par la charte ;

- le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans dont les parents sont demandeurs d'emploi, volontaires pour s'engager dans une démarche de recherche d'emploi intensive, peut être ramené à 20 % au lieu de 30 % ;

- le temps minimal d'accueil des enfants dont les parents bénéficient d'un accompagnement peut être réduit à 10h par semaine ;

- les structures se voient reconnaître la possibilité, en cas de partenariat préexistant à la labellisation, de mobiliser leur partenaire habituel pour l'accompagnement social en lieu et place des départements ;

- un comité labellisation crèche AVIP indépendant peut enfin être instauré.

La COG 2018-2022 rénove par ailleurs les modalités de financement des crèches AVIP qui seront bénéficiaires d'un bonus « mixité sociale » forfaitaire (pouvant aller jusqu'à 2 100 euros par place et dont le montant varie en fonction du niveau de ressources des familles fréquentant la structure), venant en sus du forfait par place de base. Elles seront désormais également éligibles aux financements du Fonds Publics et territoires. La COG prévoit également une évaluation du dispositif et de son impact sur la reprise durable d'emploi. Enfin, alors que la COG ne prévoyait pas d'objectif quantitatif, la Cnaf s'associe à l'objectif défini par le gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre pauvreté, de créer 300 structures AVIP d'ici 2020[264].

Les crèches AVIP étaient au nombre de 45 en janvier 2018.

La Cnaf a travaillé en 2018 à des assouplissements supplémentaires de la démarche de labellisation et à un renforcement de la démarche partenariale autour de ces structures, avec notamment :

- la recherche d'une association plus systématique de Pôle emploi au sein du comité de pilotage du SDSF ;

- la possibilité pour les CAF de pré-attribuer le label à certaines structures repérées.

[264] https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/dpt-2019/DPT2019_egalite_femmes_hommes.pdf

2) Favoriser la reprise d'emploi des mères à l'issue de la PreParE

Le public privilégié est ici la population des mères bénéficiaires de la PreParE non couvertes par le droit du travail (au moment de la demande) qui seraient l'objet d'actions renforcées :

- action de sensibilisation des mères sur l'intérêt d'anticiper la fin du droit, ainsi que d'un entretien partagé Caf/Pôle emploi pour lever les freins rencontrés ;
- proposer un plan individuel comportant l'accès à des offres dédiées de Pôle emploi et prévoyant des rendez-vous à échéance régulière (tous les deux mois) pour faire un point d'avancement sur les démarches entreprises.

Les entretiens de suivi devraient traiter des possibilités d'accès à un mode d'accueil collectif aux deux ans de l'enfant et des possibilités de fréquentation de structures comme les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP).

En direction des bénéficiaires de la PreParE, une convention a été conclue le 11 avril 2014 entre l'État, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et Pôle emploi[265], en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires CLCA/PreParE non titulaires d'un congé parental d'éducation[266]. Sont ciblés les bénéficiaires CLCA/PreParE, parents d'au moins 2 enfants, sans emploi avant le bénéfice de la prestation. Ce ne sont pas nécessairement des familles monoparentales (cf. ci-dessus dispositif crèches AVIP) ni des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi (cf ci-dessus dispositif Ma Cigogne). Les partenaires de la convention s'engagent à organiser un parcours concomitant incluant prestations vers l'emploi et solutions d'accueil du jeune enfant pour permettre la reprise d'activité et ce de façon anticipée par rapport à la fin des droits. Les mères concernées doivent être volontaires pour une recherche active d'emploi. Elles sont repérées par les Caf dans leurs fichiers et invitées par courrier, en principe un an au moins avant l'échéance de leur droit CLCA/PreParE. La Caf les informe des solutions d'aides à la recherche d'un mode d'accueil ainsi que des aides financières existantes. Les mères volontaires se voient également proposer un accès à l'offre de service de base de Pôle emploi (bilan de compétences, soutien des techniques de recherche d'emploi, appui à la construction d'un projet professionnel, parcours formation) sans que puisse leur être opposé le fait qu'elles n'étaient pas inscrites jusqu'alors sur la liste des demandeurs d'emploi.

Le bilan du dispositif est cependant décevant avec un non-recours important, qui s'explique par plusieurs raisons :

- une mauvaise compréhension de la part des bénéficiaires du courrier envoyé par la Caf, ce qui traduit également une forme inadaptée de relation de cette dernière avec ces allocataires précaires ;

- une difficulté pour les familles alors qu'elles se consacrent à garder leur jeune enfant, à se projeter dans une reprise d'activité, là également probablement faute d'un réel accompagnement dans ce processus d'insertion ;

- un mauvais timing de sollicitation des familles (la mise en œuvre du dispositif dans le système d'information a abouti à ce que le courrier d'information sur le dispositif soit envoyé aux deux ans de l'enfant alors que c'est l'âge auquel le droit touche à sa fin)[267].

[265] Cette convention fait suite à l'expérimentation, à partir de 2013, dans neuf régions, de dispositifs d'actions contre l'éloignement de l'emploi des femmes en CLCA dans le cadre des territoires d'excellence pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

[266] https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/03/Chiffres-cles-2017_PDF-pour-mise-en-ligne.pdf

[267] CNAF, Note CAS 21 mars 2017 – Point d'avancement travaux avec Pole emploi

La population des mères bénéficiaires de la PreParE non couvertes par le droit du travail est, par définition, la plus éloignée de l'emploi parmi les bénéficiaires PreParE. Elle doit être une cible privilégiée des actions d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi et faire l'objet d'actions renforcées.

Cela suppose en premier lieu que l'identification de ces bénéficiaires soit organisée dès la demande de la PreParE et que cette phase d'identification permette de connaître la couverture ou non par un congé parental d'éducation.

Compte tenu du relatif échec de la convention conclue en 2014 entre l'Etat, la CNAF et Pôle emploi sur les sortants de PreParE, avec un taux de recours très faible, d'autres calendriers d'action en direction de ces mères devraient être expérimentés :

- un début de suivi pourrait être initié au bout d'un an ou un an et demi de PreParE ; il pourrait prendre la forme d'une action de sensibilisation des mères sur l'intérêt d'anticiper la fin du droit ainsi que d'un entretien partagé Caf/Pôle emploi, à visée de diagnostic, sur les freins rencontrés ou à prévoir pour la reprise d'emploi (horaires atypiques, souhait de garder son enfant, trop grand éloignement de l'emploi) ;
- ce diagnostic pourrait faire l'objet d'un plan d'action individuel élaboré avec la CAF et Pôle emploi et mis en œuvre progressivement sur l'année à venir ; une offre dédiée de Pôle emploi pourrait être proposée ;
- des rendez-vous à échéance régulière pourraient être prévus (tous les deux mois) pour faire le point sur l'avancement du plan d'action, sur la levée des freins et sur l'évolution de la disponibilité de la bénéficiaire pour enclencher la phase de recherche active en vue de son insertion professionnelle. Des ponts devraient être faits systématiquement avec les dispositifs de crèches AVIP mais aussi Ma Cigogne.

Les entretiens de suivi devraient traiter également de l'organisation de la priorité d'accès à un mode d'accueil collectif aux deux ans de l'enfant (cf. chapitre 5 I) et de celle de la fréquentation éventuelle de structures comme les lieux d'accueil enfants parents (LAEP), etc.

<u>Proposition 9 :</u>

Identifier la population des mères bénéficiaires de la PreParE non couvertes par le droit du travail (au moment de la demande) pour faire l'objet d'actions renforcées :

- **action de sensibilisation des mères sur l'intérêt d'anticiper la fin du droit ainsi que d'un entretien partagé Caf/Pôle emploi pour lever les freins rencontrés**
- **proposer un plan d'action individuel élaboré avec la Caf et Pôle emploi, comportant l'accès aux offres dédiées de Pôle emploi et prévoyant des rendez-vous à échéance régulière (tous les deux mois) pour faire un point d'avancement sur les démarches entreprises. Des ponts devraient être faits systématiquement avec les dispositifs de crèches AVIP mais aussi Ma Cigogne.**

Les entretiens de suivi devraient traiter des possibilités d'accès à un mode d'accueil collectif aux deux ans de l'enfant ainsi qu'à des structures comme les lieux d'accueil enfants parents (LAEP).

B) AMELIORER LES POSSIBILITES D'AMENAGEMENT DES HORAIRES ET CONDITIONS DE TRAVAIL POUR FAVORISER UNE MEILLEURE CONCILIATION POUR LES PARENTS DE JEUNES ENFANTS EN INSTAURANT UN « DROIT DE DEMANDE »

Plus généralement pour l'ensemble des salariés il est nécessaire d'améliorer les possibilités d'aménagement et de souplesse des horaires ainsi que les conditions de travail pour favoriser le maintien dans l'emploi. Pour permettre au salarié parent de mieux maîtriser son emploi du temps, les moyens d'accéder à des aménagements des lieux et horaires de travail pourraient être améliorés, à l'instar de ce qui est pratiqué aujourd'hui par le Royaume-Uni, avec le « Right to Request », et par les Pays-Bas, grâce au « Flexible time Act ». Le HCFEA, dans son rapport « *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie* », adopté le 12 décembre 2017, avait déjà préconisé l'instauration d'un « droit de demande » d'aménagement de son emploi du temps.

Il faut noter que l'accord intervenu le 24 janvier 2019 entre des représentants de la Commission européenne, du Conseil européen et du Parlement européen ouvre la voie à une nouvelle directive qui comportera une disposition dans ce sens et que la France devra alors transposer un tel « droit de demande » dans son droit interne[268]. Selon l'accord intervenu au niveau européen, un salarié aura le droit de demander un aménagement de son rythme de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail et l'employeur sera tenu d'examiner la demande et devra justifier tout refus ou tout report par écrit et dans un délai raisonnable, en devant le motiver par des considérations portant sur ses propres contraintes en termes de ressources et d'organisation, mais aussi en prenant en compte des situations particulières de vulnérabilité (enfants souffrant d'un handicap ou ayant une longue maladie, parents isolés).

Dans le contexte du droit du travail français deux enjeux se posent plus spécifiquement :

i) diffuser une meilleure connaissance et appropriation par les salariés et les employeurs des nombreux dispositifs existants (tels que télétravail ou télétravail temporaire, temps de travail annualisé, horaires individualisés et/ou variables, semaines compressées pour les parents en garde partagée, « job sharing », etc.)

ii) développer des pratiques plus innovantes, plus diverses et potentiellement mieux adaptées à la fois aux besoins des salariés parents et des organisations et collectif de travail en entreprises dans un contexte de transformation numérique.

La possibilité d'adapter son temps et ses horaires de travail pour mieux faire face aux contraintes familiales, est très variable selon les secteurs professionnels et les conventions collectives ; il y a pourtant une demande importante en ce sens du côté des parents de jeunes enfants, de manière à faciliter l'articulation vie familiale et vie professionnelle. Les exemples étrangers montrent que dans les pays qui ont mis en place ce « droit de demande », les pratiques des entreprises ont évolué et proposent des formules plus souples ou flexibles à leurs salariés.

<u>Proposition 10</u> : Instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, et pour l'employeur l'obligation de répondre de manière sérieuse à cette demande, en circonstanciant les motifs du refus éventuel, en s'inspirant du « Right to Request » en vigueur au Royaume-Uni, du « Flexible time Act » néerlandais ou encore du droit de demander des formules souples ou flexibles de travail figurant dans la nouvelle proposition de directive de la Commission européenne en cours d'adoption au niveau européen[269]

[268] Voir en annexe 1 la présentation de la proposition de directive et des discussions au niveau européen.

[269] Pour plus de détails sur la directive en cours d'adoption, voir l'annexe 1 de ce rapport

Un tel droit permettrait d'agir sur le maintien dans l'emploi des mères de jeunes enfants ainsi que de répondre aux contraintes temporelles des familles et de favoriser l'égalité femmes-hommes (cf. axe IV).

III - AGIR SUR LES CONGES PARENTAUX ET LEUR INDEMNISATION

Les limites de la PreParE en tant que dispositif d'indemnisation du congé parental, et son échec par rapport aux objectifs annoncés, obligent à revoir l'ensemble du dispositif. Un premier niveau, minimal, consiste à adapter la réglementation actuelle concernant les congés parentaux et leur indemnisation pour dépasser un certain nombre de leurs limites actuelles, causes de difficultés importantes pour les familles.

A) DES SOLUTIONS ALLANT JUSQU'A L'ENTREE A L'ECOLE MATERNELLE

Comme nous l'avons souligné (chapitre 1), les familles de jeunes enfants ont une réelle préférence pour la stabilité et la continuité des modes d'organisation jusqu'à la rentrée à l'école maternelle. C'est l'un des critères le plus importants dans le choix d'un mode d'accueil selon les premiers résultats de l'enquête EMBLEME[270] menée par la Cnaf. La baisse de la durée d'indemnisation aux 2 ans de l'enfant (lorsque la prestation n'est pas partagée) a donc fortement contraint les parents dans leur choix.

Par ailleurs, le projet de loi « pour une école de la confiance » propose de rendre l'instruction obligatoire dès l'âge de 3 ans au lieu des six ans actuels ; ce qui donne l'occasion d'harmoniser l'âge jusqu'auquel sont versées les aides aux jeunes enfants avec celui d'entrée à l'école maternelle (qui intervient rarement aux trois ans de l'enfant). La réforme proposée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 qui allonge le CMG à taux plein au-delà du 3ème anniversaire jusqu'à la rentrée scolaire (ce qui était déjà le cas pour les EAJE) va dans ce sens.

Cela conduit à proposer un cadre cohérent, dans le but de s'adapter aux contraintes pesant sur les parents dans ce cas, à prolonger les dispositions existantes (congé parental d'éducation, PreParE, aides à la garde formelles…) jusqu'à l'admission à l'école maternelle du jeune enfant, si celle-ci se fait au-delà de l'anniversaire de ses trois ans.

Parallèlement, aux propositions de développement des modes d'accueil pour les enfants de deux ans à la sortie du dispositif pour offrir aux parents une réelle possibilité de retour à l'emploi (partie I Agir sur les modes d'accueil), plusieurs aménagements du congé parental et de la PreParE sont proposés :

- Assouplir et prolonger le congé parental (droit du travail) jusqu'à l'entrée à l'école maternelle ;
- Prolonger son indemnisation PreParE jusqu'à l'école maternelle.

[270] L'ensemble des résultats seront publiés par la Cnaf en mars 2019 « Evolution des besoins et attentes des parents en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle », dossier d'étude n°207 (cf. encadré p.31).

1) Prolonger la PreParE jusqu'à l'école maternelle lorsque les parents n'ont pas accès à un mode d'accueil

a) Pour les sortants de la PreParE à taux plein : prolongement de la PreParE à défaut d'accès à un mode d'accueil collectif aux 2 ans de l'enfant

En pratique, le versement de la PreParE à taux plein s'arrête actuellement dans la très grande majorité des cas aux deux ans de l'enfant lorsque les parents sont en couple avec au moins deux enfants[271], ce qui laisse ceux-ci en grande difficulté pour trouver une solution d'accueil au-delà : l'accès aux places en crèche est pratiquement impossible à cet âge-là, et les jardins d'enfants, mieux adaptés à des enfants de deux ans, sont actuellement en nombre très insuffisant pour répondre à cette demande ; la solution proposée est de développer l'offre spécifique d'accueil collectif à deux ans (cf. I) afin d'ouvrir un droit prioritaire à un mode d'accueil collectif dans la période entre la fin de la PreParE et l'entrée à l'école maternelle. Ce droit prioritaire peut se réaliser par l'attribution d'une place d'accueil, ou par une indemnisation (celle-ci pouvant être la prolongation du paiement de la PreParE).

Dans le 1er axe sur le développement des modes d'accueil, on a estimé qu'il faudrait créer a minima 80 000 places en jardins d'enfant (pour un coût évalué à 810 M€) afin d'accueillir le flux annuel de sortants de la PreParE.

Dans l'attente du développement de ces jardins d'enfants, et dans le cas où la demande d'une place dans un service d'accueil collectif de la petite enfance (EAJE, classe passerelle, jardins d'enfants) n'a pas été satisfaite, il est proposé de prolonger la PreParE jusqu'à la rentrée à l'école.

A comportement constant, et sur la base du flux des 66 000 sortants de la PreParE en couple à taux plein[272], le coût maximum de cette mesure de prolongement, si aucune demande d'accueil n'était satisfaite, serait de 380M€. A ce coût, il faut ajouter le prolongement du droit à la PreParE jusqu'à l'école maternelle pour les familles monoparentales (qui ont un droit jusqu'aux 3 ans de l'enfant) estimé à environ 10M€[273]. **Le coût total du prolongement de la PreParE à taux plein** jusqu'à l'entrée à l'école maternelle pour les familles ayant au moins 2 enfants, **est estimé à 390 M€.**

La réforme présentée ici consiste à proposer une extension de ce prolongement à l'ensemble des familles. Les conditions de ressource ne seraient plus un prérequis au prolongement comme c'est le cas dans la mesure existante (encadré ci-dessous).

[271] En 2017, les couples avec deux enfants ou plus représentent 82% des familles bénéficiaires de la PreParE.

[272] Sur la base de 14,5 mois de versements supplémentaires pour atteindre la rentrée scolaire de septembre (9 mois pour en enfant né en décembre et 20 mois pour un enfant né en janvier)

[273] La Cnaf a estimé que le prolongement (sans condition de revenu) pour tous les allocataires encore présents dans la PreParE au 3 ans de l'enfant pourrait bénéficier à 14 500 allocataires pour un coût de 15,5M€ 2018 (Note Cnaf 2018-108/Preval à diffusion restreinte). Comme les familles en couples n'ont pas partagé la prestation, on suppose que les familles encore présentes sont quasi exclusivement des familles monoparentales avec au moins deux enfants (qui ont un droit jusqu'aux 3 ans de l'enfant) pour lequel le coût de prolongement est de 9,9M€.

Encadré : Droit actuel sur le prolongement jusqu'à la rentrée scolaire pour les familles ayant au moins 2 enfants :

Pour les familles monoparentales ou les couples ayant partagé la prestation et dans lequel au moins un des membres a une activité professionnelle, la PreParE peut être versée jusqu'au mois précédent le 3ème anniversaire du benjamin. L'article 8 de la LFSS 2015 a prévu le prolongement jusqu'au mois d'août du versement de la PreParE dans le cas où la demande dans un service d'accueil ou à l'école n'a pas été satisfaite et sous certaines conditions de ressources (celles du plafond du complément familial).

Actuellement, le prolongement de la PreParE ne concerne que très peu de familles. En mai 2018, on dénombre seulement 73 familles bénéficiaires de la PreParE avec un enfant né avant mai 2015. Le très faible succès de cette mesure, certes en phase de montée en charge, s'explique par des conditions très restrictives mais également par la méconnaissance de son existence et l'insuffisance d'information donnée par les CAF aux familles potentiellement bénéficiaires.

b) Prolongement pour les sortants de la PreParE à taux partiel

Pour les parents ayant pris la PreParE à temps partiel, la situation est différente dans la mesure où ils ont déjà trouvé un mode d'accueil à temps partiel ; dans leur cas, la proposition est de maintenir le versement de la PreParE à temps partiel jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, avec le risque de renforcer encore davantage le maintien du travail à temps partiel au-delà de la durée de perception de la prestation et d'accroître les inégalités entre femmes et hommes de ce point de vue.

A la demande du HCFEA, la Cnaf[274] a évalué la proposition qui vise à étendre le droit à la PreParE à taux partiel au mois de septembre de l'année sans prendre en compte la condition de partage par les deux parents de la prestation. Il s'agit donc d'un droit à la PreParE à taux partiel de l'ensemble des familles jusqu'au mois de septembre de l'année de scolarisation de l'enfant.

A comportement constant, la méthode consiste à estimer le nombre de bénéficiaires de la PreParE qui auraient droit au prolongement, déduit du nombre de familles qui en bénéficient actuellement. En décembre 2016, on dénombre 67 764 familles bénéficiaires de la PreParE à taux partiel avec un enfant né en 2015. Le prolongement de la PreParE pour cette génération d'enfant générerait un coût pour les dépenses publiques d'environ 135 M€ (régime caf hors MSA). Ce coût se décompose de la manière suivante :

a. 102 € pour le prolongement jusqu'au mois précédent le troisième anniversaire de l'enfant du fait de la suppression de la condition de partage
b. 33 M€ pour le prolongement jusqu'à la rentrée scolaire

Ce coût serait un peu réduit (environ 4%) si on cesse le versement de la PreParE pour les enfants nés entre septembre et décembre qui rentrent à l'école avant 3 ans, **le coût du prolongement de la PreParE à taux partiel s'établirait ainsi à 130 M€ pour les dépenses publiques** (régime Caf hors MSA).

<u>Proposition 11</u> : Dans l'attente de développement des structures adaptées aux enfants de 2 ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles), prolonger la PreParE jusqu'à la rentrée à l'école lorsque la demande d'une place dans un service d'accueil collectif de la petite enfance ne peut être satisfaite. Cela permet d'avoir un cadre cohérent avec l'ensemble des autres aides à la garde des jeunes enfants (EAJE, CMG) et permet de desserrer les contraintes pesant sur les parents.

[274] Note Cnaf à diffusion restreinte n°2018-109/Preval

A comportement constant, le ***coût total du prolongement de la PreParE à l'école maternelle****, si aucune demande d'accueil n'est satisfaite,* ***est estimé à 520M€*** *(390 M€ pour le taux plein et 130 M€ pour le temps partiel).*

Cette mesure aurait aussi l'intérêt de rendre visible le besoin des parents pour les enfants de 2 ans en termes de mode d'accueil.

2) Aménager le congé parental d'éducation dans sa dimension droit du travail

En ce qui concerne le congé parental d'éducation, il s'agit d'abord d'étendre la limite du congé parental à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle[275], afin de faciliter la gestion de la transition pour les parents. D'autres aménagements du congé parental sont proposés en complément : assouplir les possibilités de fractionnement et de renouvellement du congé ; donner la possibilité de disposer, au-delà de sa durée actuelle d'une période de congé parental supplémentaire de 6 mois, non rémunérée, entre le 3ème et le 18ème anniversaire de l'enfant, afin de permettre son accompagnement à d'autres moments importants de sa vie. La proposition de directive européenne qui a fait l'objet d'un premier accord le 24 janvier 2019 recommande d'ailleurs d'étendre le congé au moins jusqu'à l'âge de 12 ans[276].

Comme proposé dans le rapport transversal 2017 du HCFEA[277] « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », il est nécessaire de faire évoluer le congé parental d'éducation (droit du travail) pour étendre et faciliter la garantie de retour à l'emploi des parents réduisant ou cessant temporairement leur activité professionnelle pour des raisons familiales.

a) Porter la limite du congé parental jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle

Pour les familles d'enfants dont le troisième anniversaire précède la rentrée en maternelle, la fin du droit au congé parental à trois ans[278], seule véritable garantie de retour à l'emploi, peut constituer une difficulté, les parents ne bénéficiant pas nécessairement d'une solution de garde permettant de couvrir la période séparant la fin du congé du début de la scolarisation de l'enfant.

La législation prévoit déjà qu'en cas de naissance de jumeaux, le congé parental d'éducation est prolongé jusqu'à l'entrée à l'école maternelle des enfants.

Fixer la fin du congé parental à l'entrée à l'école maternelle de l'enfant faciliterait la gestion de cette période pour les parents.

[275] Comme cela existe déjà dans le droit du travail en cas de naissances multiples

[276] Voir la présentation de la proposition de directive en annexe 1.

[277] Rapport transversal du HCFEA « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » adopté le 12 décembre 2017, disponible sur le site www.hcfea.fr

[278] Suppose que le père ait pris sa part de PreParE

b) Assouplir le fractionnement du congé

Le congé parental est accordé pour une durée initiale d'un an au plus, renouvelable deux fois dans la limite du troisième anniversaire de l'enfant. A la fin de chaque période, le salarié peut reprendre son poste ou une activité à temps complet, sans délai, ni formalités.

Par ailleurs, pendant la période d'activité à temps partiel ou à l'occasion des prolongations de celle-ci, le salarié ne peut pas modifier la durée du travail initialement choisie, sauf accord de l'employeur ou lorsqu'une convention ou un accord collectif de travail le prévoit expressément.

Ainsi, en dehors des deux renouvellements prévus par la réglementation, ou de circonstances exceptionnelles (décès de l'enfant, diminution importante des ressources du ménage), il n'est pas prévu de fractionnement du congé : on ne peut pas l'interrompre pendant une période donnée, pour retrouver son poste dans des conditions identiques à celles précédant la période de congé, puis prendre à nouveau une période de congé, à temps plein ou à temps partiel[279].

On pourrait étudier l'opportunité de faire évoluer ces règles en augmentant le nombre possible de renouvellements, qui passerait ainsi de 2 à 4 sur la période totale du congé parental. Cet assouplissement pourrait être assorti de la possibilité pour le salarié de demander, à chaque renouvellement, une modification de la durée de travail, avec l'accord de l'employeur, celui-ci étant tenu de motiver son éventuel refus.

Un congé plus flexible, à prendre en plusieurs fois, et qui pourrait être arrêté dans des conditions plus souples aurait sans doute moins de conséquences négatives sur les carrières professionnelles des mères d'une part, et pourrait attirer davantage les pères d'autre part.

c) Modifier les délais de prévenance ?

Le salarié informe son employeur du point de départ et de la durée de la période pendant laquelle il entend bénéficier soit d'une interruption totale d'activité, soit d'une réduction de sa durée du travail. Lorsque cette période suit immédiatement le congé de maternité ou le congé d'adoption, le salarié informe l'employeur au moins un mois avant le terme de ce congé. Dans le cas contraire, l'information est donnée à l'employeur deux mois au moins avant le début du congé parental d'éducation ou de l'activité à temps partiel.

En cas de décès de l'enfant ou de diminution importante des ressources du ménage, le salarié adresse une demande motivée à l'employeur un mois au moins avant la date à laquelle il entend bénéficier des dispositions prévues dans ces circonstances.

Ces délais de prévenance apparaissent compatibles avec la souplesse d'organisation visée tant pour le salarié que pour l'employeur et ne semblent pas nécessiter de modifications.

Les modalités pratiques de mise en œuvre restent à instruire avec les partenaires sociaux.

[279] Seule l'interruption anticipée du congé parental est actuellement prévue.

d) Octroyer une période de congé parental supplémentaire entre le 3ème et le 18ème anniversaire de l'enfant

Le CPE actuel s'achève au plus tard le jour du 3ème anniversaire de l'enfant (sauf en cas de naissances multiples[280] et en cas de maladie, accident ou handicap[281]).

Le CPE ne permet pas un accompagnement de l'enfant à d'autres moments de sa vie, par exemple au moment de l'entrée à l'école primaire, en cas de difficultés lors de l'adolescence, ou en cas de crise familiale, telle que la séparation des parents.

Il est donc proposé de permettre aux parents de bénéficier, au-delà de la durée actuelle du congé parental de trois ans, d'une période supplémentaire de six mois, pouvant être prise, à leur appréciation personnelle, entre le troisième anniversaire de l'enfant et un âge limite à définir (12 ans minimum comme le recommande la proposition de directive européenne, 18 ans voire 20/21 ans[282]). Les possibilités de fractionnement et les délais de prévenance, dont une partie pourrait être laissée à l'appréciation des partenaires sociaux, pourraient s'inspirer des conditions octroyées dans le cadre du congé de proche aidant ou du congé de présence parentale.

Cette période supplémentaire de congé ne serait pas rémunérée.

On notera qu'il existe déjà dans la fonction publique une possibilité de prise de disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans (encadré ci-dessous).

Proposition 12 : Aménager le congé parental d'éducation dans sa dimension droit du travail. Il s'agit d'abord d'étendre la limite du congé parental à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle pour proposer un cadre cohérent et faciliter la gestion de la transition pour les jeunes enfants et leurs parents. D'autres aménagements du congé parental sont proposés en complément : assouplir les possibilités de fractionnement et de renouvellement du congé ; donner la possibilité de disposer, au-delà de sa durée actuelle, d'une période de congé parental supplémentaire de 6 mois, non rémunérée, entre le 3ème et le 18ème anniversaire de l'enfant, afin de permettre son accompagnement à d'autres moments importants de sa vie.

Encadré : Disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans dans la fonction publique

La mise en disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans est de droit. Elle est accordée par périodes maximales de trois ans, renouvelables sans limitation tant que les conditions d'obtention demeurent (en l'espèce, jusqu'aux huit ans de l'enfant).

Le fonctionnaire mis en disponibilité doit justifier à tout moment que son activité ou sa situation correspond réellement aux motifs pour lesquels il a été placé dans cette position.

La disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans n'ouvre pas droit à rémunération.

[280] Prolongation jusqu'à l'entrée en maternelle pour les jumeaux et jusqu'au 6ème anniversaire pour les triplés.
[281] Prolongation d'un an.
[282] Age limite pour être à charge au sens de la réglementation des prestations familiales

B) INCITER AU TEMPS PARTIEL PARTAGE ENTRE LES PARENTS

Lorsque les deux parents souhaitent, en même temps, réduire leur activité en travaillant à temps partiel, le montant total de la PreParE à laquelle ils peuvent prétendre est plafonné au taux plein (396 €) soit à un niveau qui peut être inférieur à la somme des montants auxquels chacun pourrait prétendre séparément ; il est tout d'abord proposé de supprimer le plafonnement, puis de bonifier le temps partiel partagé dans l'objectif d'encourager la prise conjointe de temps partiel.

Tableau 8 : Description de la réforme « déplafonnement et revalorisation de la PreParE couple »

Quotité travaillée par la mère	*Quotité travaillée par le père*	*Montant mensuel total pour le couple actuel avant réforme*	*Montant mensuel déplafonné*	*Montant mensuel déplafonné avec bonus 100€*
80%	80 %	295	295	395
50 %	80 %	396	404	504
50 %	50 %	396	512	612

Source : Conseil de la famille du HCFEA

1) Effet de la réforme sur cas-types

Pour illustrer l'impact de ces réformes, quelques situations-types de familles avec jeunes enfants sont analysées dans l'annexe 8 afin de comparer leurs revenus disponibles (après impôts après prise en compte du coût net de la garde) suivant le comportement d'activité des parents.

Les hypothèses retenues

Par convention, mais aussi parce que cela correspond à la situation la plus fréquente, les cas-types portent sur des familles avec deux jeunes enfants et reprennent la législation 2017. On suppose que l'aîné a entre trois et six ans et le plus jeune est âgé de moins de 2 ans.

Dans le souci de simplifier, l'illustration porte ici sur les couples, dont le père est systématiquement actif occupé. Quatre niveaux de rémunérations mensuelles sont étudiés (tableau 9 ci-dessous), en utilisant les salaires mensuels nets des femmes et des hommes au niveau du 1er décile (D1), du 1er quartile (Q1), de la médiane (M) et du 3ème quartile (Q3).

Tableau 9 : Dispersion des salaires mensuels nets en EQTP des salariés de 25 à 39 ans selon le sexe en 2015

	Sexe	
	Femmes	Hommes
Déciles et quartiles		
1er décile (D1)	1 170€	1 250€
1er quartile (Q1)	1 340€	1 460€
Médiane	1 620€	1 800€
3e quartile (Q3)	2 110€	2 380€

Tous les ménages étudiés sont locataires, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement en zone 2, sous réserve de satisfaire aux conditions de ressources. Pour le benjamin de

moins de deux ans, la famille a recours à une assistante maternelle lorsque les deux parents travaillent, mode de garde formel auquel les parents ont recours le plus fréquemment[283].

Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, l'assistante maternelle a aussi un contrat de garde à temps complet. On fait alors l'hypothèse de 22 jours par mois et 9 heures de garde par jour, soit 198 heures par mois. Pour un accueil à temps plein, le salaire mensuel net de l'assistante maternelle y compris indemnités d'entretien est de 735 € (avec un salaire horaire net moyen de 3,43 € en 2017 et des indemnités d'entretien de 3,53 € par jour). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Les cas-types ne prennent pas en compte les décalages temporels dans le calcul des prestations et prélèvements (par exemple le fait que les aides au logement et les prestations familiales sont, à l'heure actuelle, calculées sur les ressources perçues deux ans auparavant, et que l'impôt repose sur les ressources de l'année précédente).

Avec la législation actuelle, seule la prestation partagée pour un temps de travail à 80% pour chaque parent compense relativement bien la perte de revenu d'activité pour tous les niveaux de revenus retenus.

Les parents au 1er décile de revenu peuvent même bénéficier de gain en passant à 80% chacun et dans une moindre mesure pour une mère à 50 % et un père à 80 %.

Le temps partiel partagé 50 %-50 % entraîne des pertes de revenu disponible relativement élevées (de -9 % pour les parents au 1er décile de revenu à -27 % au 3ème quartile). Ces pertes s'expliquent en partie par le plafonnement des prestations au niveau de la PreParE à temps plein soit 396 €. Ces familles perdent 116 € mensuel pour le partage 50 %-50 % du fait du plafonnement.

Tableau 10. <u>Situation actuelle (avant réforme)</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50% Les 2 parents à temps partiel 50%		PreParE 50%-80% Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		2 PreParE 20% Les 2 parents à temps partiel 80%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-9%	-227 €	1%	20 €	6%	148 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-15%	-419 €	-5%	-128 €	0%	2 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-24%	-815 €	-13%	-445 €	-4%	-118 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-27%	-1 102 €	-10%	-407 €	1%	32 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Pour inciter au temps partiel simultané des deux parents, un bonus de 100 € pourrait être proposé. Cela permet de :

- valoriser l'implication partagée des 2 parents

- réduire les coûts de la garde (pour les familles et pour les finances publiques.

[283] A titre comparatif, on trouvera en annexe 8 les résultats des cas types avec un recours à la crèche dont le coût est différent pour les familles.

Tableau 11. <u>Déplafonnement de PreParE couple et bonus partage de 100€</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	0%	-11 €	5%	127 €	10%	248 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-7%	-203 €	-1%	-20 €	4%	102 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-18%	-599 €	-10%	-337 €	-1%	-18 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-22%	-886 €	-7%	-299 €	3%	132 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Le déplafonnement de la PreParE couple associé à un bonus de 100€ en cas de temps partiel partagé :

- augmente l'incitation aux temps partiel long partagé entre les parents (-1 % à +10 %)
- réduit les pertes de revenu disponible pour le 50 %-80 % (-1% au revenu médian contre -13% dans la situation actuelle)
- les pertes de revenu disponible pour le 50 %-50 % sont réduites voir annulées pour les parents au 1er décile de revenu mais restent élevées aux revenus médians et au 3ème quartile.

2) Coût de la réforme

Le secrétariat général du HCFEA a estimé le coût de cette réforme paramétrique à partir d'une maquette de cas-types pondérés, développée avec l'aide de la DG Trésor, qui simule l'ensemble des composantes du système socio-fiscal : cotisations sociales, contributions sociales, impôts sur le revenu et prestations (voir annexe 7 pour la présentation de la maquette). La comparaison de la situation de ces allocataires avant et après réforme de la PreParE permet d'évaluer, pour chacun d'eux, l'effet des réformes sur leur revenu disponible. Pour le déplafonnement et la revalorisation de la « PreParE couple », dans le cas où les deux conjoints continuent de travailler à temps partiel, il est fait l'hypothèse que le nombre d'allocataires de la PreParE couple est ventilé de manière *ad hoc* entre les différentes combinaisons de quotité travaillée (25 % pour chaque combinaison de quotité de travail 80 %-80 %, 50 %-50 % ; 50 %-80 %, 80 %-50 %).

A recours inchangé, le coût de cette réforme avec un bonus au temps partiel partagé serait relativement faible, de 5M€. Comme, la revalorisation de la «PreParE couple » ne concernerait qu'un nombre limité d'allocataires, les dépenses de PreParE n'augmenteraient donc que marginalement. Les résultats suggèrent que les interactions avec le reste du système socio-fiscal seraient par ailleurs très limitées, de sorte que le coût global pour les finances publiques est très proche du coût lié aux seules dépenses supplémentaires de la PreParE. En effet, la réforme n'a pas d'effet sur l'impôt ou les cotisations et contributions sociales, car le nombre d'heures travaillées ne varie pas. Par ailleurs, les allocataires de la PreParE couple étant relativement aisés, les dépenses d'autres prestations (RSA et prime d'activité) ne sont quasiment pas affectées par la variation du montant de PreParE.

En revanche, en prenant **l'hypothèse d'un doublement du nombre d'allocataires** (environ 3 000 couples allocataires supplémentaires), le coût pour les finances publiques serait de **25 à 70M €**. En effet, l'augmentation du recours conduit à augmenter les dépenses supplémentaires de PreParE, qui s'élèveraient à près de 25 M€. Mais si on fait l'hypothèse forte que les personnes ayant réduit leur activité ne sont pas remplacées, il peut aussi avoir un impact sur les impôts et prélèvements obligatoires qui seraient diminués (-45 M€) du fait de la baisse du temps de travail des nouveaux allocataires. Cet impact sur les cotisations et impôt serait réduit (ou neutre) si des couples choisissent ce système de temps partiel partagé plutôt que d'en avoir un qui arrête totalement.

<u>Proposition 13</u>: Pour inciter au temps partiel partagé des deux parents, un bonus de 100 € de PreParE pourrait être instauré. Cela permet de valoriser l'implication partagée des 2 parents et de réduire les coûts de la garde (pour les familles et pour les finances publiques). Cette incitation permet en outre de mieux partager entre parents les contraintes temporelles induites par la présence d'enfant et également de tendre vers plus d'égalité parentale et professionnelle entre hommes et femmes.

*A comportement constant, le coût du déplafonnement et de **bonification du montant de la PreParE de 100 €** lorsque les parents passent tous les deux à temps partiel est estimé à 5M€ (et de 25 à 70 M€ avec un doublement du nombre d'allocataires).*

C) AMELIORER L'ACCES DES FAMILLES A LA PREPARE

1) Endiguer la dégradation du niveau de la prestation

Depuis 1994, le montant de la prestation (APE puis CLCA puis PreParE) s'est dévalorisé de 38 % par rapport aux salaires, ce qui est une des raisons de sa faible attractivité ; il peut être envisagé de revaloriser le montant de la PreParE en fonction de l'évolution des salaires (ou du SMIC) depuis sa création ou, à tout le moins, de mettre en place un système d'indexation pérenne de son montant pour l'avenir.

c) Faire évoluer la PreParE sur un index salarial

L'indexation de la prestation sur les prix (plus précisément sur la BMAF) et la diminution des possibilités de cumul entre la prestation et l'allocation de base (AB) de la PAJE ont conduit à la dégradation du taux de remplacement PreParE/salaire. A son niveau actuel de 396€, la PreParE se situe à environ 14% du salaire mensuel par tête (SMPT) et à 21% dans les situations de cumul avec l'AB à taux plein de la PAJE de 180€/mois au 31 mars 2018[284] (576€/mois).

Entre 2019 et 2025, le décrochage serait de l'ordre de 8 % dans tous les scénarios à long terme utilisés par le Conseil d'orientation des retraites (COR). D'ici 2030 il s'établirait entre 14 % et 17 % selon les scénarios et d'ici 2040 entre 26 et 40% (cf. tableau dans l'encadré ci-dessous)

Poursuivie sur le long terme, l'indexation sur les prix enlèverait tout intérêt à la prestation, il est donc nécessaire de la faire évoluer en fonction des salaires (ou du SMIC).

[284] Pour les enfants nés ou adoptés après le 1er avril 2018, le montant de l'AB à taux plein est abaissé à de 180€ à 171€/mois.

Ayant pour vocation la compensation partielle de la réduction d'activité, il est nécessaire d'indexer la PreParE sur les salaires afin d'éviter la dégradation de la prestation par rapport aux revenus d'activité à l'avenir. Ou dit autrement, sans une telle revalorisation et en limitant la revalorisation aux prix (BMAF), la prestation (PreParE) va continuer de décrocher par rapport aux salaires.

Proposition 14 : Revaloriser la PreParE sur un index salarial pour éviter la dégradation de la prestation par rapport aux revenus d'activité à l'avenir.

Encadré : Quel impact d'une revalorisation de la PrePare sur les salaires plutôt que sur l'inflation (BMAF) ?

Pour répondre à la question, il faut faire des hypothèses sur l'évolution des salaires réels pour l'avenir, ce qui n'est pas évident.

Dans les analyses économiques sur longue période (périodes passées ou projections), l'indicateur retenu pour approcher l'évolution des salaires (en termes réels, hors inflation) est la productivité apparente du travail par heure travaillée (ou productivité horaire du travail).

L'évolution des salaires bruts horaires (en termes réels, hors inflation) doit être en moyenne sur longue période (et sauf déformation durable du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital[285]) la même que celle de la productivité horaire.

L'évolution des salaires nets horaires est plus faible en cas d'accroissement des prélèvements (CSG ou cotisations salariés) sur les salaires, ce qui a été le cas dans le passé, mais ce qui ne l'est plus (ou plus guère) depuis au moins une décennie.

Enfin, l'évolution des salaires nets mensuels (ou annuels) est sur longue période encore plus faible en raison de la réduction du temps de travail, phénomène séculaire mais qui a connu une interruption en France depuis une bonne décennie.

Le tableau suivant compare sur le dernier quart de siècle, l'évolution annuelle moyenne de la productivité apparente du travail par heure travaillée (à priori proche de l'évolution du pouvoir d'achat des salaires horaires bruts) et l'évolution du pouvoir d'achat du salaire net annuel moyen des postes à temps complet (ensemble des salariés).

Sur la période récente (depuis 2008), en raison d'une part de l'absence de variation significative du niveau des prélèvements (cotisations ou CSG) sur les salaires bruts et d'autre part de l'interruption de la réduction du temps de travail, les deux indicateurs évoluent assez logiquement au même rythme, d'environ 0.7 % (alors que leurs évolutions étaient bien plus différenciées auparavant). Depuis quelques années, si on enlève les années de crise, ces indicateurs évoluent autour de 1 % en moyenne.

[285] Qui a plutôt été stable en France sur longue période, en dehors de la période 1985-1995 où ce partage s'est déformé au détriment des salaires.

Evolution annuelle moyenne de la productivité horaire du travail et du pouvoir d'achat des salariés à temps complet

	Productivité apparente du travail par heure travaillée	Pouvoir d'achat du salaire net annuel moyen des salariés à temps complet
1990-1998	1.8 %	0.5 %
1998-2008	1.3 %	0.7 %
2008-2015 (2008-2017 pour la productivité)	0.7 %	0.7 %
1990-2015 (2008-2017 pour la productivité)	1.2 %	0.6 %

Source : calculs HCFEA à partir de données de l'INSEE et du rapport du COR

Le Conseil d'orientation des retraites (COR), pour ses exercices de projections, a retenu 4 scénarios d'évolution de la productivité horaire du travail : le taux de variation débuterait dans tous les cas à 1,2% en 2018 pour atteindre progressivement, et à partir de 2032, 1 %, 1,3 %, 1,5 % ou 1,8 % (Évolutions et perspectives des retraites en France, rapport annuel du COR, juin 2018).

Nous proposons de retenir l'hypothèse que les salaires nets réels vont augmenter à l'avenir en moyenne au même rythme que la productivité horaire du travail[286], et pour cette dernière, nous retenons les 4 scénarios retenus par le COR sur la période 2019-2040.

Revaloriser la PreParE à ce niveau permettrait d'éviter un nouveau décrochage de la prestation par rapport aux salaires à l'avenir. Ou dit autrement, sans une telle revalorisation et en limitant la revalorisation aux prix (BMAF), la prestation (PreParE) va continuer de décrocher par rapport aux salaires.

Entre 2019 et 2025, le décrochage serait de l'ordre de 8 % dans tous les scénarios. D'ici 2030 il s'établirait entre 13,8 et 17,1 % selon les scénarios et d'ici 2040 entre 25,7 et 39,8 %.

b) Impact d'une revalorisation du montant forfaitaire

Retrouver le ratio de 1994 supposerait de porter le niveau de la prestation à taux plein à 546€/mois[287] soit une augmentation de 38%. Ce niveau serait de 353€/mois en cas de travail à temps partiel de 50% au plus et de 204€/mois pour le travail à temps partiel entre 50 et 80 %.

Avec la maquette de cas-types pondérés développée avec l'aide de la DG Trésor (cf. annexe 7), une revalorisation du montant de la PreParE de 38 % (de manière à compenser le décrochage de la PreParE par rapport au niveau des salaires du fait de son indexation sur les prix depuis 1994) a été évaluée.

A comportement constant, le scénario de revalorisation de 38 % du montant de la PreParE représenterait un coût pour les finances publiques de l'ordre de 350 M€ : l'augmentation de 38 % des dépenses de PreParE, passant de 991 M€ à 1 368 M€ (soit +377 M€), serait marginalement compensée par la réduction des dépenses d'autres prestations (RSA, prime d'activité : -34 M€).

Avec une hypothèse ad hoc d'élasticité à 0,5 (1% d'augmentation du niveau de la PreParE augmente le recours de 0,5 %), le coût « bouclé » pour les finances publiques serait de 850 M€ et impliquerait une augmentation du recours à la PreParE de 19 %.

[286] Cette hypothèse implique globalement de faire l'hypothèse de l'absence d'augmentation des cotisations salariés ou de la CSG sur le salaire brut, de l'absence de variation de la durée moyenne du temps de travail et de l'absence de déformation du partage de la valeur ajoutée.

[287] En 1994, la prestation de 446€ soit 26% du salaire mensuel par tête (SMPT) n'était pas cumulable avec l'APJE (équivalent de la Paje) qui était de fait incluse.

Sur cas-types non pondérés (annexe 8), les effets principaux de la revalorisation implique que :

- le temps partiel 80% est encore plus incitatif dans toutes les situations ;
- le temps partiel 50% augmente le revenu disponible jusqu'au 1er quartile et la perte de revenu disponible est fortement réduite voire nulle pour les autres niveaux de revenu disponible ;
- la baisse de revenu disponible en cas l'interruption d'activité, est atténuée en particulier pour les plus faibles revenus mais reste relativement élevée.

Pour éviter une relance de l'incitation au retrait total d'activité et une incitation trop forte au temps partiel, cette option devrait plutôt être associée à un droit opposable à l'accueil à 2 ans, afin d'éviter des retraits d'activité longs, de 3 ans, voire plus en cas d'enchaînement de naissances.

2) Améliorer la connaissance de la PreParE par les familles et lutter contre le non-recours

a) Lutter contre le non recours en améliorant la connaissance du dispositif

Sur la base de l'exploitation de l'ERFS (voir chapitre 4), le non-recours potentiel pour les mères de 2 enfants et plus travaillant à temps partiel a été estimé entre 20 et 36 % pour 2015 (39 000 à 70 000 mères concernées).

Selon les 1ers résultats de l'enquête EMBLEME de la Cnaf[288], en 2016, 50% des parents avec un enfant de moins de un an ne connaissent pas la PreParE, seuls 35% connaissent le dispositif et ses conditions, 15 % en ont seulement entendu parler. En 2013 davantage de parents connaissaient le CLCA et ses conditions. De toute évidence, la nouvelle prestation (PreParE) est moins connue que celle qu'elle a remplacé (CLCA) qui elle-même n'était déjà pas toujours bien connue.

Il apparaît nécessaire que la prestation soit versée aux personnes qui en remplissent toutes les conditions (PreParE à taux partiel) et que celles qui pourraient y prétendre en réduisant ou interrompant leur activité puissent le faire et y recourir.

Des efforts supplémentaires doivent être entrepris par la branche famille pour mieux faire connaître la prestation, à travers ses canaux habituels : newsletter, site internet, publications.

Il conviendrait également, dans une logique d'« aller vers », de contacter systématiquement et de façon moins informelle les parents ayant un nouveau-né, par un courrier postal personnalisé les invitant à prendre un rendez-vous sur place ou par téléphone.

Des informations pourraient également être envoyées en direction du monde de l'entreprise et des DRH en particulier pour une diffusion auprès de leurs salariés travaillant à temps partiel et potentiellement éligibles à la prestation.

[288] L'ensemble des résultats seront publiés par la Cnaf en mars 2019 « Evolution des besoins et attentes des parents en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle », dossier d'étude n°207 (cf. encadré p. 31).

<u>Proposition 15</u> : Lutter contre le non-recours à la PreParE, en améliorant la communication de la branche famille autour de cette prestation, à travers ses canaux habituels : newsletter, site internet, publications. Mais il est aussi nécessaire d'être dans une logique d'« aller vers », avec des contacts systématiques vers les parents ayant un nouveau-né (courrier postal personnalisé les invitant à prendre un rendez-vous sur place ou par téléphone). Les situations individuelles pourraient être examinées (effet de la prise d'un congé parental, possibilité de recours à un mode de garde, impact financier pour la famille).

Des informations pourraient également être envoyées en direction du monde de l'entreprise et des DRH en particulier pour une diffusion auprès de leurs salariés travaillant à temps partiel et potentiellement éligibles à la prestation.

b) Revoir les conditions d'activités antérieures pour l'accès à la PreParE

L'indemnisation du congé parental par la PreParE est subordonnée à des références d'activité distinctes de celles du congé parental (un an d'ancienneté dans l'entreprise). Il ne faut pas toujours être en emploi mais justifier de huit trimestres validés pour la retraite dans les années qui précèdent la demande : 2 ans pour les naissances de rang 1 ; 4 ans pour les naissances de rang 2 et 5 ans pour les naissances de rang 3 ou plus.

A l'exception des naissances de rang 1, les périodes de chômage et les périodes de perception de la PreParE au titre d'un enfant précédent sont comptées dans la durée requise de huit trimestres. On peut donc percevoir la prestation sans avoir été actif juste avant la naissance, et on peut « enchaîner » plusieurs PreParE sans avoir travaillé entre les naissances.

Selon une analyse de la DREES, le taux d'exclusion des mères du fait de cette condition d'activité antérieure – c'est-à-dire la proportion de mères qui ne réunissent pas les conditions d'activité les rendant éligibles au bénéficie de la PreParE - varie fortement avec le rang de l'enfant : il serait de l'ordre de 27 % pour les naissances de rang 1 ; 5 % au rang 2 et 3 % pour les autres naissances.

Comme la PreParE de rang 1 est d'une durée relativement courte (6 mois), les risques d'un retrait d'activité pour des jeunes parents en cours d'insertion professionnelles sont limités. Mais les conditions d'activité antérieure de la PreParE relativement strictes posent problème pour les jeunes parents ayant leur premier enfant. Une partie d'entre eux a des difficultés à intégrer rapidement un emploi stable ; il est proposé de revoir les conditions d'activité antérieure dans ce cas en prenant en compte les périodes de chômage dans le calcul des références d'activité pour les naissances de rang 1, comme c'est déjà le cas pour les autres naissances, l'extension bénéficiant principalement aux jeunes mères qui se sont portées sur le marché du travail et n'ont pas pu valider le nombre de trimestres suffisant.

<u>Proposition 16</u> : Prendre en compte les périodes de chômage dans le calcul des références d'activité pour les naissances de rang 1, comme c'est fait pour les autres naissances afin d'améliorer l'accès à la PreParE pour les jeunes mères qui n'ont pas pu valider le nombre de trimestres suffisant. Cette réforme devrait être associée à un accompagnement renforcé pour les mères éloignées de l'emploi au moment de la demande de PreParE (propositions 7 à 9 ci-avant).

<u>Proposition 17</u> : Supprimer les conditions d'activité antérieure pour les parents qui prennent la PreParE à temps partiel, puisqu'ils restent en emploi pendant la durée de perception de leur PreParE.

D) VERS UNE REFORME PLUS AMBITIEUSE DU CONGE PARENTAL

Proposer un congé court mieux rémunéré

Il s'agit de répondre à la demande d'une partie importante des parents qui souhaitent pouvoir s'occuper eux-mêmes de leur enfant pendant quelques mois au-delà des congés maternité et paternité et avant le premier anniversaire de l'enfant ; à cet effet, il est proposé de créer une possibilité d'opter pour un « congé court » mieux rémunéré.

La première voie de réforme envisagée consiste à proposer aux parents de 2 enfants de choisir entre la PreParE aménagée[289] jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et celle d'une PreParE plus courte, jusqu'au 1 an de l'enfant, mais mieux rémunéré. Dans cette première option, on resterait dans une logique de prestation familiale d'un montant fixe (au niveau de la PreParE majorée actuelle, soit environ 56 % du SMIC temps-plein).

La deuxième voie de réforme, plus ambitieuse, consiste à proposer aux parents de 2 enfants une possibilité de congé encore plus court dont le montant dépendrait des revenus du travail antérieurs ; la durée pourrait, en s'appuyant sur les exemples étrangers ou en s'inspirant de la proposition de directive européenne, être de 4 mois par parent ; ce congé pourrait être pris par chaque parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération en proportion du salaire antérieur. Afin d'offrir à tous les parents cette possibilité de congé, on sortirait de la logique forfaitaire de la prestation pour aller dans une logique assurantielle basée sur le salaire antérieur : au niveau des indemnités journalières (IJ) maladies soit un taux de remplacement d'environ 60% du salaire net antérieur plafonné à 1,8 Smic. Ce congé court serait conditionné à une activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation.
Pour répondre à la demande de temps partiel, qui est plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongée en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).
Enfin, à côté de ce congé court rémunéré en proportion du salaire, serait maintenu pour les parents qui souhaitent une interruption longue, la possibilité d'un congé long jusqu'à l'entrée à l'école maternelle de l'enfant, pouvant être pris par l'un ou l'autre des parents, correspondant à la PreParE aménagée.

La question se pose dans ce cas de savoir si les deux options, « congé court » et « congé long », doivent être exclusives, parce qu'elles s'adressent a priori à des parents ayant des souhaits très différents en termes d'articulation entre vie familiale et activité professionnelle, les parents ayant à choisir dans ce cas entre congé court, congé long, ou pas de congé, ou si elles peuvent être prises à la suite l'un de l'autre si l'on considère que le droit à une première étape de congé court mieux rémunéré s'adresse à tous ceux qui respectent la condition d'activité antérieure, et que cette étape peut être prolongée par un congé long avec une rémunération moindre pour ceux qui le souhaitent.

[289] Prolongée jusqu'à l'école maternelle sans accès à un mode d'accueil collectif, bonifiée pour le temps partiel partagé et indexée sur les salaires (non plus sur les prix).

1) Première voie de réforme : l'ouverture de la PreParE majorée aux familles de deux enfants

Les parents de 2 enfants pourraient choisir entre l'option PreParE aménagée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et celle d'une PreParE plus courte (jusqu'au 1 an de l'enfant) mais mieux rémunérée (comme c'est déjà le cas actuellement pour les familles de trois enfants et plus).

Ce scénario :

- offre un choix nouveau à partir du deuxième enfant, sous la forme d'un congé rémunéré d'un an rémunéré à un niveau supérieur à la PreParE (647 € versus 396 €/ mois) ;

- ne restreint pas le choix des parents qui préfèrent le congé long actuel ; la pression sur les parents est ainsi moindre dans la mesure où certains d'entre eux peuvent rester inactifs professionnellement durant trois ans tout en percevant une prestation qui, pour les plus modestes, permet de compenser la perte de revenus.

Le HCF en 2010 à partir d'une étude de la CNAF sur le COLCA laissait entrevoir un succès potentiel pour un COLCA de rang 2 en rupture avec l'échec du COLCA et de la PreParE majorée de rang 3 et plus : 30 % des parents attendant un deuxième enfant se déclarent tentés par le COLCA, contre 9 % des parents attendant un troisième enfant (ce type d'étude mériterait d'être reconduit).

Le coût de la bascule a été testé avec la maquette de cas-types pondérés développée avec l'aide de la DG Trésor[290], celle d'une ouverture au taux « majoré » (choix d'une PreParE plus courte et mieux rémunérée) aux familles de deux enfants – et non plus aux seules familles de trois enfants ou plus - selon trois hypothèses d'exercice du droit d'option : une bascule du taux plein vers le taux majoré de 25 %, 50 % ou 75 % des allocataires actuels ayant deux enfants (le raccourcissement de la durée se traduit par une baisse du nombre d'allocataires, et une sortie vers l'emploi, le chômage ou l'inactivité).

L'ouverture de la PreParE majorée aux familles de deux enfants génère un gain pour les finances publiques, en raison de deux effets

(i) la PreParE majorée est, toutes choses égales par ailleurs, moins coûteuse que la PreParE non majorée : la division par deux ou trois de la durée maximale de versement fait plus que compenser l'augmentation du montant mensuel

(ii) le raccourcissement de la durée se traduit par une augmentation du temps de travail pour une partie des allocataires, ce qui a un effet positif sur les recettes pour les finances publiques (cotisations, CSG, impôt) ; en revanche une autre partie des allocataires – plus faible – bascule par hypothèse vers le chômage ou demeure inactive, ce qui engendre une baisse des prélèvements obligatoires et une augmentation des prestations.

Si 25 % des bénéficiaires actuelles basculent vers la PreParE majorée, il y a une économie de 57 M€ sur les finances publiques et de 114 M€ avec une hypothèse de bascule à 50 % (tableau ci-dessous).

[290] Voir annexe 7

Tableau 12 : Effet sur les finances publiques de l'ouverture de la PreParE majorée aux familles de deux enfants, selon différentes hypothèses de bascule (en M€ 2018)

	Dépenses de PreParE (M€)	*Coût net (M€)*
Ouverture de la PreParE majorée aux familles de deux enfants, selon différentes hypothèses de bascule :		
25 % des allocataires actuels optent pour la majoration	-34	-57
50 % des allocataires actuels optent pour la majoration	-68	-114

Note : Un signe (-) indique un gain pour les finances publiques. Les dépenses de PreParE sont estimées à 1,0 Md€ en 2018.
Source : Cnaf, données fin 2017. Calculs réalisés à l'aide d'une maquette de cas-types pondérés (hypothèses en annexe 7).

Le chiffrage exact des économies pour l'Etat reste incertain car le résultat dépendra du nombre de parents décidant de basculer vers le congé court (ce qui entraîne des économies) mais aussi du nombre de nouveaux entrants. Actuellement, une partie des parents ne prend pas la PreParE du fait de la faiblesse de son montant et l'utiliseront probablement dans sa version majorée pour quelques mois (pour prolonger le congé de maternité, trouver un mode de garde…). Ainsi, pour 10 000 nouveaux entrants dans la PreParE courte majorée, le coût « brut » de prestation serait de 60M€, à déduire des économies réalisées pour les parents basculant de la PreParE actuelle vers la PreParE majorée.

Avec de nouveaux bénéficiaires attirés par un congé court mieux rémunéré, des économies peuvent également être espérées sur les modes d'accueil des jeunes enfants.

Proposition 18 : Ouvrir le droit à la PreParE majorée aux familles de deux enfants. Les parents de 2 enfants pourraient choisir entre une option PreParE aménagée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et une PreParE plus courte (jusqu'au 1 an de l'enfant) mais mieux rémunérée.

2) Deuxième voie de réforme : la création d'une Prestation de Congé Parental rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ) pendant une durée courte de 4 mois

On suppose que les parents peuvent choisir entre les deux prestations ci-dessous.

- **La PreParE aménagée** :
  - ✓ Au rang 1 : 6 mois par parent en couple dans la limite des 1 an de l'enfant et 9 mois (de la fin du congé de maternité aux un an de l'enfant) pour les parents isolés.
  - ✓ Aux rangs 2 et plus : de la fin du congé de maternité jusqu'au mois d'août précédant l'entrée en maternelle (35 mois en moyenne car un enfant entre à l'école en moyenne à 38 mois et que l'on déduit le congé de maternité).
- **La prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ)** : 4 mois pour une interruption d'activité, 8 mois pour un temps partiel à mi-temps et 20 mois pour un temps partiel aux 4/5èmes, soit dans tous les cas un droit à l'équivalent de 87 jours de congé. Cette prestation est imposable et est prise en compte dans les bases ressources de la Caf. Elle correspond à environ 60 % du salaire net antérieur plafonné à 1,8 Smic.

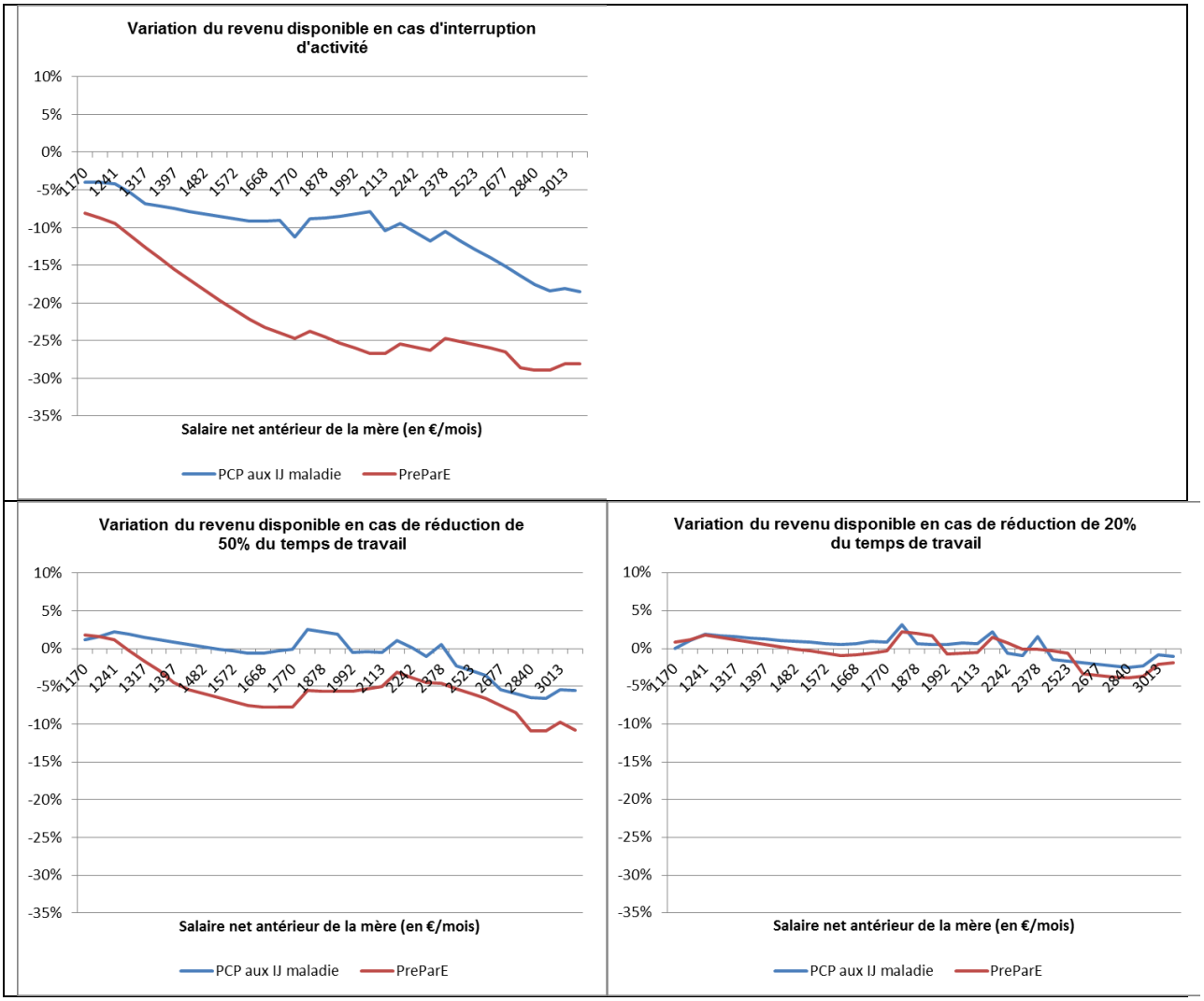
Une analyse par cas types permet dans un premier temps de comparer les effets en termes de niveau de vie de la PreParE et cette nouvelle prestation de congé parental (PCP-IJ) pour des couples avec deux enfants (annexe 8), et dans un deuxième temps, d'estimer les coûts globaux pour les finances publiques de chacune des deux prestations pour un niveau de salaire donné selon différentes configurations familiales et selon les choix d'interruption ou de réduction de leur activité (annexe 9).

a) Effet sur les revenus disponibles des couples avec deux enfants de la la création d'une Prestation de Congé Parental rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ) pendant une durée courte de 4 mois

En cas de retrait d'activité, une prestation rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ) procurerait un revenu disponible supérieur à celui obtenu avec une indemnisation forfaitaire au niveau de la PreParE, , en particulier pour des ménages situés aux revenus médians (voir le graphique ci-dessous). En cas de retrait d'activité, la baisse de revenu disponible est moindre avec la PCP-IJ, de - 4 à - 10 % jusqu'au 3ème quartile (soit 2 110€ nets/mois, salaire au-dessous duquel se situent 75 % des salaires des mères, voir le détail en en annexe 8).

En revanche, en cas de travail à de 80 % (réduction d'activité de 20 %) il n'y aurait pas de changement significatif sur le revenu disponible par rapport à la situation actuelle. Avec travail à temps partiel à 50 %, la situation serait plus favorable avec la nouvelle prestation (PCP-IJ) pour toutes les situations au-dessus du 1er décile de revenu.

Graphique 2 : Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour des couples avec deux enfants



Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

b) Une estimation du coût de la création d'une Prestation de Congé Parental rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ) pendant une durée courte de 4 mois

Nous estimons dans un premier temps le coût d'une réforme consistant à offrir aux parents un droit d'option entre les deux prestations. Dans un second temps, nous évaluons le coût supplémentaire induit par la possibilité offerte aux parents actuellement bénéficiaires de la PreParE d'enchaîner les deux dispositifs, par exemple en bénéficiant pendant 4 mois de la PCP-IJ à taux plein puis pendant en moyenne 31 mois de la PreParE à taux plein.

i. Si les parents doivent choisir entre les deux options de rémunération du congé parental

Pour estimer le coût d'une réforme permettant aux parents de choisir entre ces deux options, nous considérerons que les publics attirés par les deux types de prestation ne sont pas les mêmes et que les parents qui demanderont la PCP-IJ seront des parents qui actuellement reprennent leur emploi à temps complet à l'issue du congé maternité (ou paternité). Les parents actuellement à la PreParE le resteront jusqu'à l'entrée à l'école, ce qui correspondrait à une masse financière de 1,5 Md d'euros environ (voir chiffrage supra).

Une analyse par cas types permet d'estimer le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques pour un niveau de salaire donné selon la configuration familiale du parent qui interrompt ou réduit son activité. Nous supposons pour ces estimations que le parent bénéficiaire **travaille à temps complet avant et après la perception de la PCP aux IJ maladie** et que l'enfant est gardé par une assistante maternelle lorsque ses parents travaillent.

Ce coût net global rend compte des éléments suivants :

- le coût direct de la PCP-IJ, qui dépend du niveau de rémunération[291],
- les économies d'aides à la garde lorsque l'un des parents garde son enfant,
- la variation des autres prestations familiales et sociales si la baisse des revenus permet d'accroître leur montant,
- la variation de l'impôt sur le revenu : le revenu imposable diminue mais dans le même temps le crédit d'impôt pour frais de garde peut diminuer lui aussi.

En revanche, faute d'information sur le remplacement par l'employeur des parents qui réduisent ou interrompent leur activité, nous négligerons le surcoût en cotisations sociales si le parent n'est pas remplacé et les économies éventuelles de prestations sociales s'il est remplacé. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une mère rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans,

- si la mère n'est pas remplacée, il peut y avoir un surcoût lié à une perte de cotisations sociales : environ 1 490 €/mois au niveau du salaire moyen pour une interruption d'activité, 745 €/mois pour un mi-temps et 300 €/mois pour une réduction de 20 % du temps de travail.
- si la mère est remplacée, il n'y a pas de pertes de cotisations sociales mais à l'inverse y peut y avoir un gain lié aux prestations sociales (RSA, allocations chômage, prestations sous conditions de ressources) qui ne sont plus versées au (à la) remplaçant(e). Par exemple, si la mère qui interrompt son activité et est remplacée durant 4 mois par une jeune femme qui percevait auparavant des allocations chômage, l'économie pour les finances publiques est de 1 240 €/mois en moyenne[292].

[291] Nous n'intégrons pas les cotisations sociales sur la prestation qui seraient payées par l'Etat à la sécurité sociale.

[292] Ce chiffre correspond au montant d'allocations chômages pour une femme rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans.

Nous avons ainsi estimé le coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un père ou une mère en couple et pour une mère isolée, et selon qu'ils ont un, deux ou trois enfants, et selon qu'ils interrompent leur activité à temps complet ou réduisent leur quotité de travail. Le tableau 13 détaille les composantes de ce coût dans le cas d'une mère avec deux enfants rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgés de 25 à 39 ans (voir supra). Les estimations réalisées pour d'autres configurations familiales et d'autres niveaux de salaires sont donnés en annexe 9.

Dans le cas d'une mère en couple avec deux enfants rémunérée au salaire moyen, choisissant de prendre un congé parental et de bénéficier de la PCP-IJ, le coût direct de la prestation est de 1 116€ par mois. Mais durant ces 4 mois, l'enfant n'est plus gardé par une assistante maternelle ce qui permet à la famille d'économiser en frais de garde et à l'Etat de verser 852€ de moins de CMG (prise en charge des cotisations sociales et prise en charge du salaire net). Le solde PCP-variation du CMG est de seulement 246€ par mois. Toutefois, si les revenus de la famille diminuent, cela peut augmenter le montant à verser d'autres prestations familiales sous condition de ressources (notamment l'AB), des aides au logement, voire du RSA ou la prime d'activité. Dans le cas d'une mère en couple au salaire moyen, l'Etat doit verser 85€ de plus d'AB à taux réduit par mois durant les 4 mois d'arrêt d'activité de la mère. En outre, la famille devient dans ce cas non imposable[293] ce qui réduit les recettes fiscales de l'Etat. Au total, le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques est de 354€ par mois pour une mère en couple de deux enfants lorsque les deux parents sont rémunérés au salaire moyen.

Paradoxalement, le coût net mensuel de la PC-IJ pour les finances publiques est plus élevé si la mère réduit son activité de moitié durant 8 mois. Dans ce cas en effet, bien que la PCP-IJ mensuelle baisse proportionnellement à la baisse du temps de travail ; l'effet induit sur le CMG est moindre. Le coût de la PCP-IJ net de l'économie de CMG est de 279€/mois. La prestation étant versée durant deux fois plus longtemps, le coût total pour les finances publiques est 2,1 fois plus élevé pour un mi-temps que pour une interruption d'activité.

Le coût net mensuel de la PCP-IJ pour une réduction de 20% du temps de travail n'est que de 138€. Dans ce cas, les revenus ne baissent pas suffisamment pour ouvrir le droit à l'allocation de base (AB) à taux réduit. En revanche, la famille bénéficie d'un crédit d'impôt pour frais de garde supérieur à l'impôt dû avant crédit. La PCP-IJ pour un emploi à 80% étant versée durant 20 mois, son coût net total est de 2769€, soit environ 2 fois celui d'une PCP-IJ à taux plein.

[293] L'impôt sur le revenu est estimé mensuellement en supposant intégrant à la fois les variations du revenu imposable et celles du crédit d'impôt pour frais de garde.

Tableau 13 : Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un couple avec deux enfants en fonction des choix d'activité de la mère (père et mère rémunérés au salaire moyen)

Choix d'activité de la mère	**Transferts sociaux et fiscaux (montant mensuel moyen)**		**Coût net global pour les finances publiques de l'interruption ou réduction d'activité**
Emploi à temps complet	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques(*)**	0 € 852 € 217 € 5 € **1 064 €**	
Interruption d'activité de 4 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	1 116 € 0 € 302 € 0 € **1 418 €**	+ 1 116 € - 852 € + 85 € - 5 € **Coût mensuel : 354 €** **Coût total : 1 417 €**
Temps partiel court (mi-temps) durant 8 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	558 € 573 € 302 € 2 € **1 431 €**	+ 558 € - 279 € + 85 € - 3 € **Coût mensuel : 368 €** **Coût total : 2 943 €**
Temps partiel long (4/5èmes) Durant 20 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	223 € 741 € 217 € -22 € **1 202 €**	+ 223 € - 111 € + 0 € - 27 € **Coût mensuel : 138 €** **Coût total : 2 769 €**

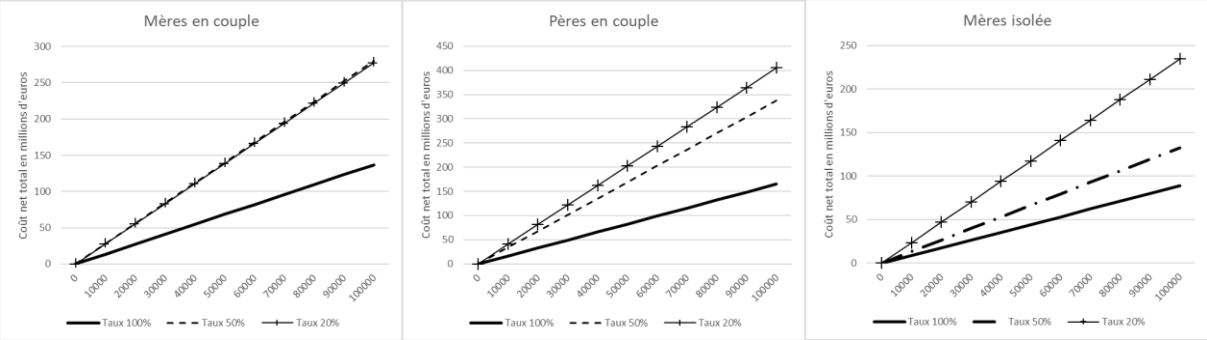
Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

(*) Il s'agit de la somme des prestations versées moins l'impôt sur le revenu.

Pour estimer le coût de la PCP-IJ pour les finances publiques, il faudrait connaître non seulement le nombre total de pères et de mères choisissant d'y recourir, mais aussi le taux de recours selon la nature du congé parental (interruption d'activité, temps partiel court ou temps partiel long) et la répartition des familles selon le nombre d'enfants et la position dans l'échelle des rémunérations.

Aucune information ne nous permet de faire de telles hypothèses de manière rigoureuse. Toutefois, nous pouvons estimer un coût moyen pour les parents en couple et les mères isolés à partir de leur répartition selon le rang de l'enfant de moins de 2 ans. Sous cette hypothèse, le graphique 3 décrit l'évolution du coût global en fin de montée en charge en fonction du nombre de pères et de mères choisissant de prendre un congé parental rémunéré par la PCP-IJ.

Graphique 3 : Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité en fonction du nombre de bénéficiaires



Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

A titre d'exemple, pour une génération de 800 000 enfants, supposons que 20% des pères (soit 160 000 pères) et 50 % des mères (soit 400 000 mères dont 10 % de mères isolées) choisissent de recourir à cette nouvelle prestation. Si 70 % des bénéficiaires interrompent leur activité durant 4 mois, 10 % passent à mi-temps durant 8 mois et 20 % passent à 80 % durant 20 mois, le **coût net total de la réforme sera de 1,1 milliard d'euros en fin de montée en charge**. Ce coût est estimé en ne prenant pas en compte ce que serait le surcoût en cotisations sociales non versées si les parents n'étaient pas remplacés par leur employeur. Ainsi, par exemple, si ces pertes de cotisations concernaient 20% des bénéficiaires, le surcoût serait de 691 millions d'euros environ. A l'opposé, nous ne tenons pas compte des prestations sociales, et en particulier des allocations chômage, qui n'auraient plus à être versées aux personnes embauchées pour remplacer les parents en congé parental.

ii. Si les parents peuvent enchaîner PCP-IJ et PreParE

Le coût net d'une transition PreParE vers la PCP-IJ durant 4, 8 ou 20 mois selon le taux dépend d'une part de l'écart entre les deux prestations, et donc du salaire, et d'autre part des répercussions de ce choix sur les autres prestations sociales et l'impôt sur le revenu, la PCP-IJ étant imposable et incluse dans les bases ressources des prestations Caf (voir annexe 9).

On supposera que les bénéficiaires actuels de la PreParE au rang 2 bénéficient de la PCP-IJ durant 4, 8 ou 20 mois selon le taux choisi puis maintiennent leur situation (interruption d'activité, réduction de 50% ou 20% du temps de travail) jusqu'à l'entrée à l'école maternelle de leur benjamin en bénéficiant alors de la PreParE à taux plein ou réduit. Nous procédons de manière identique pour les bénéficiaires au rang 1 à taux plein qui pourront enchaîner 4 mois de PCP-IJ et 2 ou 5 mois de PreParE selon leur situation familiale ; de même que les parents isolés à taux réduit pour une activité allant jusqu'au mi-temps pourront enchaîner 8 mois de PCP-IJ et 1 mois de PreParE.

En revanche, on supposera que les bénéficiaires en couple à taux réduit (quel que soit le taux) et pour les parents isolés réduisant leur activité de 20%, basculeraient vers la PCP-IJ et y resteraient jusqu'à la fin du droit, soit plus longtemps que la durée de la PreParE dont ils bénéficient actuellement. Le coût net pour les finances publiques cumulerait alors 6 ou 9 mois de coût de bascule PreParE-PCP aux IJ et 14 ou 11 mois de coût net de la PCP-IJ tel que défini dans la section (*i*).

En pondérant chacun des coûts nets ainsi définis par la part au sein des bénéficiaires de la PreParE de chacune des configurations familiales, on estime que le coût moyen de la bascule selon le taux (tableau 14).

Tableau 14 : Coût net moyen de la bascule PreParE-PCP selon le taux (père et mère rémunérés au salaire moyen).

	Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 %	Taux réduit activité de 51 à 80 %	**Tous taux confondus**
Coût net moyen	2 167 €	2 456 €	960 €	1 684 €
répartition par taux	51,3%	7,0%	41,7%	**100,0%**

Au total, en prenant l'hypothèse que les 280 000 € bénéficiaires de la PreParE optaient pour la PCP-IJ en début de période, le coût total serait de 472 millions d'euros. Mais le coût serait certainement inférieur car une partie des bénéficiaires actuels de la PreParE, en particulier pour le rang 3 et plus, ne sont pas en mesure de bénéficier d'IJ maladie en raison de leur éloignement du marché du travail.

<u>Proposition 19</u> : De manière plus ambitieuse, créer une option de « congé court » de 4 mois par parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération basée sur le salaire antérieur (IJ maladies qui correspond à un taux de remplacement de 60 % du salaire net antérieur plafonné à 1,8 Smic par). Ce congé court aurait une condition d'activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation. Pour répondre à la demande de temps partiel plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongé en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).

IV - AGIR POUR UN MEILLEUR PARTAGE DES TEMPS PARENTAUX ET LUTTER CONTRE LES INEGALITES HOMMES-FEMMES

Comme analysé dans le chapitre 1, les enfants, et en particulier les enfants en bas âge, nécessitent d'être pris en charge et induisent des activités supplémentaires, dont une bonne partie l'est par les parents eux-mêmes à travers du temps supplémentaire consacré aux activités parentales et domestiques. En présence d'enfants en bas âge, ce temps nécessaire consacré à ces activités rend plus difficile le maintien du temps consacré à une activité professionnelle. Cette difficulté de « conciliation », entre un enfant en bas âge et le maintien de l'activité professionnelle, repose aujourd'hui sur les mères. Même si les aspirations et les autres contraintes des parents varient d'une famille à l'autre, il est légitime, pour que les choix correspondent davantage aux préférences (aspirations) des parents et soient moins des choix par défaut ou le résultat d'aspirations construites sous contraintes, de chercher à alléger cette contrainte liée à la prise en charge des enfants pesant sur les mères. Il s'agit d'améliorer les possibilités d'activité professionnelle (la « conciliation ») mais aussi de ne pas trop comprimer les autres temps nécessaires à de bonnes conditions de vie (temps de loisirs ou pour soi notamment qui est réduit, en présence d'enfants, pour les mères surtout).

Plusieurs voies permettent d'aller dans ce sens. Certaines visent plutôt à externaliser pour partie la contrainte (modes d'accueil ci-dessus), d'autres visent à déplacer la contrainte au sein du couple, entre pères et mères (contrainte liée au temps parentaux et domestiques supplémentaires induits par la présence d'enfant en bas âge).

Pour mieux équilibrer les contraintes au sein des couples, le HCFEA propose de :

- favoriser un meilleur partage entre pères et mères des temps parentaux et domestiques au moyen d'un allongement du congé paternité, dont les effets sont directs durant les congés, mais peuvent avoir des effets plus durables sur les organisations familiales et le partage des activités parentales et domestiques entre les parents.
- favoriser un meilleur partage entre les parents des contraintes temporelles induites par la présence d'enfants avec la valorisation du temps partiel partagé qui permet une implication plus importante des pères aux activités parentales et domestiques et une réduction du temps consacré à l'activité professionnelle également.

Le « droit de demande » (comme proposé ci-dessus) pour améliorer les conditions de travail (aménagements de l'organisation, des horaires et/ou du temps de travail) peut aussi contribuer à desserrer les contraintes temporelles des parents de jeunes enfants et serait une voie vers davantage d'égalité entre les pères et les mères dans la mesure où ces contraintes pèsent essentiellement sur les femmes.

A) ALLONGER LE CONGE PATERNITE

Proposer un congé de paternité allongé pour les pères qui le souhaitent

Les parents de jeune enfants sont majoritaires (56 %) à considérer que le congé paternité devrait être allongé. Cela correspond également à l'aspiration de la majorité des cadres et professions libérales (52 %) ainsi que des jeunes générations (64 %).

Dans les faits, les pères en congé paternité prennent l'intégralité de leur congé (11 jours ou 18 jours en cas de naissances multiples), alors que les femmes s'arrêtent en moyenne 16 à 26 semaines (selon le rang de l'enfant) rien qu'au titre du congé maternité (auxquelles peuvent s'ajouter des IJ maladie cf. supra), et que la prise du congé parental reste très majoritairement le fait de ces dernières.

Cela a deux conséquences : une inégalité d'investissement des deux parents auprès de l'enfant dans les premiers mois et un accroissement de l'inégalité dans le partage des tâches parentales et domestiques à l'arrivée d'un enfant avec un risque de perpétuation des inégalités femmes-hommes bien au-delà de cette période ; une forte inégalité du « risque parentalité » aux yeux des employeurs qui conduit à une pénalisation de toutes les femmes en termes de salaire et de carrière. Un allongement aurait, en conséquence, un double intérêt : permettre une meilleure implication des pères dès le plus jeune âge et rééquilibrer le partage des tâches entre hommes et femmes pour une plus grande égalité ; mieux équilibrer le « risque parentalité » sur le marché du travail.

Si l'on souhaite impulser une plus forte implication des pères vers plus de partage des tâches familiales et plus d'égalité professionnelle, introduire la possibilité d'une prolongation du congé paternité pour atteindre une durée d'un mois semble un premier pas nécessaire. Les pays qui ont instauré des quotas pour les pères, au sein de leur congé parental dans cet objectif, ont fait le choix, au moins dans un premier temps, d'une durée similaire.

L'IGAS a expertisé la question de l'allongement du congé paternité dans un rapport sur *l'Evaluation du congé de paternité* de juin 2018[294]. Un scénario est particulièrement mis en avant : celui d'un « renforcement » de la durée totale des congés accordés au père à la naissance de l'enfant, pour la porter à 4 semaines. Le rapport prévoit que le coût en serait partagé entre la CNAF et l'employeur, le congé pour naissance étant porté de 3 à 5 jours, et le congé de paternité de 11 à 21 jours. **L'Igas chiffre à 331 M€ (avec une hypothèse de recours à 75 %) de surcoût pour la CNAF** et à 594 M€ le coût total de la prestation.

<u>Proposition 20</u> : Prolonger le congé paternité pour atteindre 4 semaines de façon à permettre une plus forte implication des pères dès le plus jeune âge et mieux équilibrer le partage des tâches entre hommes et femmes, et diminuer le « risque parentalité » et la pénalisation des femmes sur le marché du travail.

[294] IGAS 2018, L'évaluation du congé de paternité, Hervé Gosselin, Carole Lepine, n°2018-022R, juin 2018

B) FAVORISER LE TEMPS PARTIEL EN PARTICULIER LE TEMPS PARTIEL PARTAGE ENTRE LES PARENTS

Afin de mieux partager entre les parents le temps parental et le temps professionnel, il est proposé de bonifier le montant de la PreParE lorsque les parents passent tous les deux à temps partiel. C'est le mode d'organisation souhaité par 12 % des pères et 15 % des mères avec au moins un enfant de moins de 6 ans[295].

L'incitation au temps partiel partagé permet de mieux partager entre pères et mères les contraintes temporelles induites par la présence d'enfant et également de tendre vers plus d'égalité parentale et professionnelle entre hommes et femmes.

Cette proposition 14 qui passe par une meilleure indemnisation de la PreParE dans un tel cas de figure fait l'objet d'un chiffrage détaillé dans la partie suivante consacré à la réforme du congé parental et de son indemnisation (III ci-avant).

C) FAVORISER LES AMENAGEMENTS HORAIRES POUR LES FAMILLES (« DROIT DE DEMANDE »)

Le « droit de demande » (**proposition 11** avec des aménagements de l'organisation, des horaires et/ou du temps de travail, détaillé ci-dessus) qui faciliterait le maintien dans l'emploi et l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, permettrait aussi de mieux répondre aux contraintes temporelles qui sont celles des parents de jeunes enfants ; dans la mesure où celles-ci pèsent essentiellement sur les femmes. Ce droit de demande serait alors un vecteur de davantage d'égalité entre les hommes et les femmes.

*

**

***

[295] Selon l'International Social Survey Program (cf. chapitre 1)

EN CONCLUSION : UN INVESTISSEMENT SOCIAL INDISPENSABLE, QUI A VOCATION A S'AUTOFINANCER

Pour redynamiser la politique de conciliation vie familiale-vie professionnelle, le HCFEA décline 21 propositions concrètes autour de quatre orientations principales :

- **Agir sur les modes d'accueil de la petite enfance**, pour éviter des retraits d'activité contraints pour les parents et permettre à ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail d'aller ou retourner vers l'emploi. Il est nécessaire de ne plus laisser des enfants et des familles sans solution satisfaisante entre l'âge de 2 ans et l'entrée à l'école pré-élémentaire et à terme, d'envisager, comme dans plusieurs pays européens, un droit opposable à l'accueil.
- **Agir sur le maintien ou l'insertion professionnelle des parents de jeunes enfants** éloignés de l'emploi pour offrir un accompagnement et des solutions d'accueil dans l'attente ou à l'approche de l'entrée de l'enfant à l'école. Dans la perspective de la future transposition de la directive européenne en cours d'adoption, il s'agirait également d'ouvrir un droit pour tous les parents salariés de demander une formule souple de travail (aménagement des rythmes et des horaires de travail, télétravail à distance, temps partiel).
- **Agir sur le congé parental et son indemnisation**, en adaptant les dispositifs actuels : améliorer les droits et les ouvrir jusqu'à l'entrée à l'école pré-élémentaire, inciter à une prise de congé à temps partiel partagé entre les parents, ouvrir la possibilité de recourir à des congés mieux rémunérés sur une période raccourcie
- **Agir pour un meilleur partage des temps parentaux et lutter contre les inégalités femmes-hommes**, notamment en incitant au temps partiel partagé entre les parents et en prolongeant la durée du congé de paternité et plus généralement par un recours accru des pères aux interruptions et réductions d'activités.

En mobilisant *a minima*, les économies liées à la baisse du recours à la PreParE (1 milliard entre 2013 et 2018), des aménagements de la PreParE actuelle devraient être engagées dans les plus brefs délais pour « corriger » les effets négatifs des réformes antérieures. Cela concerne notamment les dispositions concernant la prolongation du versement jusqu'à l'entrée à l'école maternelle en l'absence de solution d'accueil, et le lancement d'une politique d'accueil adaptée aux enfants de 2 ans (jardins d'enfants et rentrée échelonnée).

Plus globalement, l'ensemble des propositions, permettant de dynamiser l'articulation vie familiale et vie professionnelle, qui peuvent paraitre coûteuses à court terme, ne doivent pas être considérées comme des dépenses sociales, mais bien comme un investissement pour l'ensemble de la société, pour le développement et le bien-être des enfants et des parents et plus largement pour ses effets bénéfiques sur l'activité économique. La combinaison des propositions pourrait en effet permettre une plus grande participation au marché du travail des femmes, avec des effets très positifs à terme sur l'économie.

La Commission européenne a montré, dans son étude d'impact de sa proposition de directive, que la combinaison de ses propositions aboutirait, à long terme, à une augmentation des emplois, très majoritairement pour les femmes, et à un supplément d'activité économique. Pour les seules finances publiques, les mesures tendraient même à s'autofinancer : les effets positifs sur l'activité et la croissance et en conséquence sur les recettes et dépenses publiques compenseraient à moyen et long terme presque totalement les dépenses supplémentaires générées par les mesures d'adaptation des législations nationales. Par exemple, les coûts supplémentaires pour le congé parental seraient contrebalancés par les gains provenant d'une part des recettes fiscales supplémentaires (induites par le surplus d'activité générée), d'autre part des dépenses de prestations moindres (prestations de chômage et aides à la garde en particulier).

LISTE DES PROPOSITIONS

	Propositions HCFEA	Impact financier/ Commentaires
	Améliorer le système d'information statistique et la connaissance scientifique sur la situation des parents de jeunes enfants et sur leur trajectoire d'activité Mieux identifier, d'une part le nombre de parents en congé parental d'éducation avec garantie de retour à l'emploi, et d'autre part, le nombre de parents bénéficiaires de la PreParE qui sont protégés par le droit du travail. Réaliser des études et améliorer l'appareil statistique permettant d'étudier les trajectoires professionnelles des parents de jeunes enfants et la durée de perception de la PreParE selon le taux, ainsi que les types de prestations perçues (prestations familiales, allocations chômage et minima-sociaux). Enfin, il est impératif que, quelles que soient les réformes mises en œuvre, des évaluations pluralistes soient réalisées et prévu initialement dans le budget des dispositifs afin de mieux connaître et comprendre les effets des réformes sur les organisations familiales et les trajectoires d'activité, pour pouvoir corriger certains aspects de ces réformes si nécessaire.	
	AGIR SUR LES MODES D'ACCUEILS DE LA PETITE ENFANCE	
1	Lancer une politique de développement des structures adaptées aux enfants de 2 ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles) avec • des objectifs quantitatifs de développement et un « pilotage » dans le cadre des plans d'action des schémas départementaux de services aux familles (Sdsf) et conventions territoriales globales (Ctg) avec les principaux acteurs concernés (élus des territoires, acteurs associatifs, éducation nationale, Caf, etc.). • un soutien financier de l'Etat (ou une aide majorée de la Caf) aux communes qui s'engagent dans le financement de ces structures.	
2	Fusionner les trois dispositifs existants (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles) en une seule catégorie juridique nouvelle, afin de simplifier et clarifier les normes de ces structures qui doivent être adaptées aux besoins des enfants de 2 ans (par un ratio d'encadrement moindre, l'intervention de professionnels spécialisés petite enfance) et prévoir d'associer de manière régulière et pérenne le personnel enseignant de l'Education nationale au fonctionnement (une journée ou une demi-journée par semaine par exemple). Dans la mesure du possible, ces structures pourraient se développer au sein des écoles maternelles afin de créer un continuum éducatif (qui facilite l'adaptation des enfants dans les transitions vers l'école maternelle et les liens entre les professionnels).	Une organisation conjointe et un financement impliquant la Cnaf et l'éducation nationale favoriserait aussi un continuum éducatif.
3	En phase de développement de ces structures adaptées aux enfants de 2 ans, donner la priorité, dans un premier temps au moins, aux enfants de 2 ans dont le parent est sortant de la PreParE et/ou qui n'ont jamais connu d'accueil externe.	Créer *a minima* 80 000 places en jardins d'enfants pour un coût de **810M€.**
4	Prévoir l'élaboration entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère en charge des familles et de l'enfance, d'une convention nationale visant au développement des actions communes entre écoles et modes d'accueil du jeune enfant. Dans le cadre des schémas départementaux de services aux familles (Sdsf), cette convention serait déclinée avec les principaux acteurs concernés (élus des territoires, acteurs associatifs, éducation nationale, Caf etc.). Ces actions iraient de l'organisation de visites avant l'entrée à l'école à des travaux communs des professionnels sur le parcours pédagogique de l'enfant (échanges de bonnes pratiques sur l'accueil et la séparation, la relation avec les familles et des questions pédagogiques par exemple). Ces actions devront être ouvertes aux assistantes maternelles et aux familles.	

5	Donner un droit effectif à l'école maternelle à partir du moment où l'enfant atteint trois ans (+ ou – quatre mois) en réalisant deux rentrées scolaires (septembre et janvier). Cette réforme permettrait : - une entrée dans le système scolaire à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant ; - une meilleure fluidité des modes d'accueil en ne polarisant pas les entrées et sorties à un seul moment de l'année, le mois de septembre, et libérer des places dans les autres modes d'accueil formels du jeune enfant ; - de limiter les coûts pour les parents qui pourront diminuer la durée d'accueil par des modes payants (au maximum jusqu'à l'âge de 3 ans et 3-4 mois). -de rendre l'accès à l'école plus équitable entre familles et enfants au regard de la date de naissance de l'enfant.	En prenant en compte l'économie de CMG pour la branche famille un coût global pour les finances publiques serait **d'environ 150 M€.**
6	S'orienter vers un droit opposable à l'accueil collectif pour les enfants à partir de deux ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classe passerelle ou autres EAJE) pour éviter des retraits d'activité supérieurs à deux ans et permettre aux parents les plus éloignés de l'emploi, « inactifs », d'aller vers l'emploi dans un objectif de lutte contre la pauvreté et de bien-être des enfants. Cette orientation ambitieuse pourrait passer en priorité par le développement de places en jardins d'enfants au sein des écoles maternelles.	**+2Mds€ à terme** L'offre de places pourrait se développer au sein des écoles maternelles pour accueillir les enfants de 2 ans (faciliter les transitions).
AGIR SUR LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI OU L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PARENTS DE JEUNES ENFANTS		
7	Renforcer le soutien en matière d'accompagnement social et professionnel des mères de jeunes enfants au RSA pour les aider à sortir durablement de la pauvreté en leur proposant un accompagnement spécifique. L'accès à l'emploi de parents peu qualifiés, nécessite une approche plus globale de l'accès aux droits fondamentaux notamment dans le domaine du logement, de la santé, de l'éducation dans une perspective globale de lutte contre les causes de la pauvreté.	cf. Rapport HCFEA 2018 « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants ».
8	Développer les dispositifs « crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) » et « Ma Cigogne » en direction des mères éloignées de l'emploi. Renforcer les partenariats entre les CAF et Pôle emploi pour permettre l'engagement des mères dans une démarche d'accès à un mode d'accueil et d'emploi ou de formation.	
9	Identifier la population des mères bénéficiaires de la PreParE non couvertes par le droit du travail (au moment de la demande) pour faire l'objet d'actions renforcées : - action de sensibilisation des mères sur l'intérêt d'anticiper la fin du droit ainsi que d'un entretien partagé Caf/Pôle emploi pour lever les freins rencontrés - proposer un plan d'action individuel élaboré avec la Caf et Pôle emploi, comportant l'accès aux offres dédiées de Pôle emploi et prévoyant des rendez-vous à échéance régulière (tous les deux mois) pour faire un point d'avancement sur les démarches entreprises. Des ponts devraient être faits systématiquement avec les dispositifs de crèches AVIP mais aussi Ma Cigogne. Les entretiens de suivi devraient traiter des possibilités d'accès à un mode d'accueil collectif aux deux ans de l'enfant ainsi qu'à des structures comme les lieux d'accueil enfants parents (LAEP).	
10	Instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, et pour l'employeur l'obligation de répondre de manière sérieuse à cette demande, en circonstanciant les motifs du refus éventuel, en s'inspirant du « Right to Request » en vigueur au Royaume-Uni, du « Flexible time Act » néerlandais ou encore du droit de demander des formules souples ou flexibles de travail figurant dans la nouvelle proposition de directive de la Commission européenne en cours d'adoption au niveau européen.	Un tel droit permettrait aussi de répondre aux contraintes temporelles des familles et de favoriser l'égalité femmes-hommes.

AGIR SUR LES CONGES PARENTAUX ET LEUR INDEMNISATION		
11	Dans l'attente de développement des structures adaptées aux enfants de 2 ans (jardins d'enfants, jardins d'éveil, classes passerelles), prolonger la PreParE jusqu'à la rentrée à l'école lorsque la demande d'une place dans un service d'accueil collectif de la petite enfance ne peut être satisfaite. Cela permet d'avoir un cadre cohérent avec l'ensemble des autres aides à la garde des jeunes enfants (EAJE, CMG) et permet de desserrer les contraintes pesant sur les parents.	A comportement constant, le coût total du prolongement de la PreParE à l'école maternelle, si aucune demande d'accueil n'est satisfaite, est estimé à 520M€ (390 M€ pour le taux plein et 130 M€ pour le temps partiel). Cette mesure aurait aussi l'intérêt de rendre visible le besoin des parents pour les enfants de 2 ans en termes de mode d'accueil.
12	Aménager le congé parental d'éducation dans sa dimension droit du travail. Il s'agit d'abord d'étendre la limite du congé parental à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle pour proposer un cadre cohérent et faciliter la gestion de la transition pour les jeunes enfants et leurs parents. D'autres aménagements du congé parental sont proposés en complément : assouplir les possibilités de fractionnement et de renouvellement du congé ; donner la possibilité de disposer, au-delà de sa durée actuelle, d'une période de congé parental supplémentaire de 6 mois, non rémunérée, entre le 3ème et le 18ème anniversaire de l'enfant, afin de permettre son accompagnement à d'autres moments importants de sa vie.	Modifier l'article L1225-48 du code du travail. Le prolongement du congé parental à l'entrée de l'enfant existe déjà en cas de naissances multiples.
13	Pour inciter au temps partiel partagé des deux parents, un bonus de 100 € de PreParE pourrait être instauré. Cela permet de valoriser l'implication partagée des 2 parents et de réduire les coûts de la garde (pour les familles et pour les finances publiques). Cette incitation permet en outre de mieux partager entre parents les contraintes temporelles induites par la présence d'enfant et également de tendre vers plus d'égalité parentale et professionnelle entre hommes et femmes.	A comportement constant, le coût du déplafonnement et de bonification du montant de la PreParE de 100 € lorsque les parents passent tous les deux à temps partiel est estimé à 5M€ (et de 25 à 70 M€ avec un doublement du nombre d'allocataires).
14	Revaloriser la PreParE sur un index salarial pour éviter la dégradation de la prestation par rapport aux revenus d'activité à l'avenir.	Depuis 1994, le montant de la prestation (APE puis CLCA puis PreParE) s'est dévalorisé de 38 % par rapport aux salaires. D'ici 2040, le décrochage serait de 26 à 40% selon les scénarios macroéconomiques du COR.
15	Lutter contre le non-recours à la PreParE, en améliorant la communication de la branche famille autour de cette prestation, à travers ses canaux habituels : newsletter, site internet, publications. Mais il est aussi nécessaire d'être dans une logique d'« aller vers », avec des contacts systématiques vers les parents ayant un nouveau-né (courrier postal personnalisé les invitant à prendre un rendez-vous sur place ou par téléphone). Les situations individuelles pourraient être examinées (effet de la prise d'un congé parental, possibilité de recours à un mode de garde, impact financier pour la famille). Des informations pourraient également être envoyées en direction du monde de l'entreprise et des DRH en particulier pour une diffusion auprès de leurs salariés travaillant à temps partiel et potentiellement éligibles à la prestation. Des informations pourraient également être envoyées en direction du monde de l'entreprise et des DRH en particulier pour une diffusion auprès de leurs salariés travaillant à temps partiel et potentiellement éligibles à la prestation.	Le non-recours potentiel pour les mères de 2 enfants et plus travaillant à temps partiel a été estimé entre 20 et 36 % (exploitation ERFS 2015).

16	Prendre en compte les périodes de chômage dans le calcul des références d'activité pour les naissances de rang 1, comme c'est fait pour les autres naissances afin d'améliorer l'accès à la PreParE pour les jeunes mères qui n'ont pas pu valider le nombre de trimestres suffisant. Cette réforme devrait être associée à un accompagnement renforcé pour les mères éloignées de l'emploi au moment de la demande de PreParE (propositions 7 à 9 ci-avant).	La Drees a estimé que le taux d'exclusion de la condition d'activité antérieure des mères de rang 1 était de 27%.
17	Supprimer les conditions d'activité antérieure pour les parents qui prennent la PreParE à temps partiel, puisqu'ils restent en emploi pendant la durée de perception de leur PreParE.	
18	Ouvrir le droit à la PreParE majorée aux familles de deux enfants. Les parents de 2 enfants pourraient choisir entre une option PreParE aménagée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et une PreParE plus courte (jusqu'au 1 an de l'enfant) mais mieux rémunérée.	Il s'agirait d'étendre aux familles de deux enfants l'option déjà offerte aux familles de trois enfants et plus
19	De manière plus ambitieuse, créer une option de « congé court » de 4 mois par parent, quel que soit le rang de l'enfant, avec une rémunération basée sur le salaire antérieur (IJ maladies qui correspond à un taux de remplacement de 60 % du salaire net antérieur plafonné à 1,8 Smic par). Ce congé court aurait une condition d'activité antérieure alignée soit sur celle du congé maternité/paternité, soit sur celle du congé parental d'éducation. Pour répondre à la demande de temps partiel plus favorable à une poursuite de l'activité professionnelle, cette prestation ouvrirait un droit allongé en cas de temps partiel, en fonction de la quotité travaillée (durée multipliée par deux en cas de mi-temps, par cinq en cas de travail à 80 %).	Les éléments de chiffrage sont détaillés en fonction des hypothèses de recours. A titre d'exemple, si 70 % des bénéficiaires interrompent leur activité durant 4 mois, 10 % passent à mi-temps durant 8 mois et 20 % passent à 80 % durant 20 mois, le coût net total de la réforme sera de 1,1 Md€ en fin de montée en charge.
AGIR SUR LES CONTRAINTES TEMPORELLES ET LES INEGALITES FEMMES-HOMMES		
20	Prolonger le congé paternité pour atteindre 4 semaines de façon à permettre une plus forte implication des pères dès le plus jeune âge et mieux équilibrer le partage des tâches entre hommes et femmes, et diminuer le « risque parentalité » et la pénalisation des femmes sur le marché du travail.	L'IGAS proposait un coût partagé entre la CNAF et l'employeur, le congé pour naissance étant porté de 3 à 5 jours, et le congé de paternité de 11 à 21 jours (soit un surcoût pour la Cnaf de **331M€** (avec une hypothèse de recours à 75%)
	Favoriser le temps partiel en particulier le temps partiel partagé entre les parents (voir **proposition 13**)	
	Favoriser les aménagements horaires pour les familles (« droit de demande » (cf. **proposition 10**)	

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » (CONGES DE PATERNITE, PARENTAUX ET D'AIDANTS)

ANNEXE 2 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN ALLEMAGNE

ANNEXE 3 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN SUEDE

ANNEXE 4 : L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN BELGIQUE

ANNEXE 5 : NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (PARENTING CULTURES)

ANNEXE 6 : TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL

ANNEXE 7 : PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES PONDERES PREPARE DEVELOPPEE AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR

ANNEXE 8 : EFFETS DES REFORMES PREPARE SUR CAS TYPES

ANNEXE 9 : CHIFFRAGE DE LA MISE EN PLACE D'UN CONGE COURT REMUNERE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES MALADIE

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie

Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

CONSEIL DE LA FAMILLE

Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance

ANNEXES DU RAPPORT

Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019

SOMMAIRE

ANNEXE 1 La proposition de directive « équilibre entre vie professionnelle et vie privée » (congés de paternité, parentaux et d'aidants) 3

ANNEXE 2 L'indemnisation du congé parental en Allemagne 29

ANNEXE 3 L'indemnisation du congé parental en Suède 51

ANNEXE 4 L'indemnisation du congé parental en Belgique 65

ANNEXE 5 Normes éducatives et représentations sociales de la parentalité (*Parenting cultures*) 82

ANNEXE 6 Trois façons d'approcher ou de mesurer le congé parental 82

ANNEXE 7 Présentation de la maquette de cas types pondérés PreParE développée avec l'aide de la DG Trésor 82

ANNEXE 8 Effets des réformes PreParE sur cas types 82

ANNEXE 9 Chiffrage de la mise en place d'un congé court rémunéré au niveau des indemnités journalières maladie 82

ANNEXE 1

LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » (CONGES DE PATERNITE, PARENTAUX ET D'AIDANTS)

Catherine Collombet et Antoine Math
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

Note présentée à la séance du conseil Famille du 10 juillet 2018 et actualisée au 30 janvier 2019

LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » (CONGES DE PATERNITE, PARENTAUX ET D'AIDANTS)

Catherine Collombet et Antoine Math (HCFEA)

INTRODUCTION – PRESENTATION DU CONTENU DE LA NOTE

Cette note porte sur la proposition de directive faite le 26 avril 2017 par la Commission européenne, intitulée *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE (COM(2017) 253 final).*

Cette proposition de directive « équilibre » n'arrive pas sur un terrain vierge de toute norme au niveau de l'Union européenne (UE), ayant pour but de se substituer aux mesures existant déjà sur le sujet. Cette note revient d'abord sur les précédentes directives « congé parental », leur origine, leur contenu et leurs effets, qu'il s'agisse de la directive de 1996 qui a fixé l'essentiel des normes actuellement en vigueur, ou de la directive de 2010 qui a amélioré certains points, et qui est appelée à être remplacée par la nouvelle directive si cette dernière voit le jour (I).

La note présente ensuite successivement : le contexte actuel dans lequel intervient cette proposition, contexte relatif à l'état de l'UE et notamment de sa dimension sociale (II) ; les motivations et objectifs mis en avant par la Commission pour justifier son initiative, portant sur les questions de « conciliation » et d'égalité entre femmes et hommes (III) ; les mesures proposées, en particulier celles portant sur les congés de paternité, parentaux et d'aidants (IV).

La note revient sur les principaux enseignements des études sur l'impact à prévoir dans les pays de l'UE si ces propositions étaient adoptées, en particulier pour ce qui concerne le congé de paternité et le congé parental (V). Elle donne un aperçu des premières réactions au niveau européen, celles plutôt favorables des organisations syndicales ou de la société civile, celles plus défavorables des organisations patronales et de nombreux gouvernements (VI). Elle présente ensuite le processus législatif européen de co-décision en cours, caractérisé par des discussions du texte au sein du Conseil européen et au sein du Parlement européen. Les positions auxquelles sont parvenues ces deux institutions à l'été 2018 étaient toutefois très éloignées (VII). Cependant, après plus de quatre mois de négociations interinstitutionnelles en trilogue, un accord a été annoncé par un communiqué de presse de la Commission européenne le 24 janvier 2019. L'accord lui-même, dont le texte n'avait toujours pas été rendu public au moment où ce texte est écrit (30 janvier 2019), doit ensuite être adopté par le Conseil (à la majorité qualifié) et par le Parlement, avant de pouvoir se traduire sous la forme d'une directive qui entrera en vigueur trois ans après son adoption définitive. Les premiers éléments de l'accord, ceux qui ont filtré dans la presse, sont présentés en guise de conclusion à la fin de cette note (VIII)

I) LES DIRECTIVES « CONGES PARENTAUX » DE 1996 ET 2010

La nouvelle proposition de directive de la Commission vise à améliorer l'actuelle législation européenne en matière de congé parental, législation initiée par une première directive en 1996, elle-même remplacée par une autre en 2010.

A) LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL[1]

La « directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental» résulte d'un accord intervenu le 14 décembre 1995 entre l'Union des industries de la communauté européenne (UNICE), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES). Il s'agissait du premier **accord-cadre intersectoriel européen signé par la CES et le patronat européen** et adopté ensuite, comme le prévoient les traités européens, par le Conseil des ministres sous la forme juridiquement contraignante d'une directive. Cette première au niveau européen signifie que cette directive « congé parental » a toujours eu une valeur symbolique très forte au regard des discours sur l'« Europe sociale » et le « dialogue social européen ».

Cette directive a fixé l'essentiel des normes encore actuellement en vigueur, la directive de 2010 qui l'a remplacée les modifiant très peu (voir B. plus loin).

La directive de 1996 prévoyait :

- un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, **avec un retour garanti dans l'emploi**. Ce droit vient pour les mères en supplément des quatorze semaines minimum de congé de maternité exigées par la directive « maternité » de 1992[2]. L'âge limite pour l'enfant peut aller jusqu'à huit ans, à définir librement par les Etats. Pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, le droit au congé parental prévu devrait, en principe, être accordé de manière non transférable.

- de laisser à la loi et/ou aux conventions collectives le soin de définir les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental, qui peuvent : **subordonner le droit au congé parental à une période de travail et/ou une période d'ancienneté qui ne peut cependant dépasser un an** ; ajuster les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental aux circonstances particulières de l'adoption ; fixer des périodes de notification données à l'employeur par le travailleur qui exerce son droit au congé parental, précisant le début et la fin de la période de congé ; définir les circonstances dans lesquelles l'employeur est autorisé à reporter l'octroi du congé parental pour des raisons justifiables liées au fonctionnement de l'entreprise ; autoriser des arrangements particuliers pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des petites entreprises ;

- **des absences du travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales urgentes** en cas de maladie ou d'accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur, même si les Etats membres et/ou les « partenaires sociaux

[1] Ce paragraphe reprend, en les résumant, les points présentés plus en détail in Math A. (2009) « Congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique Internationale de l'IRES* n°117, mars 2009.

[2] Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail

» peuvent préciser les conditions d'accès et les modalités d'application et peuvent limiter ce droit à une certaine durée par an et/ou par cas.

A noter que la directive de 1996 recommande, mais sans en faire une obligation que le congé soit flexible, qu'il puisse être pris jusqu'aux huit ans de l'enfant et qu'il soit conçu de manière à être non transférable entre les parents.

Au-delà de sa dimension emblématique et fondatrice pour le « dialogue social européen », la directive de 1996 a joué un rôle certain dans l'amélioration des législations nationales sur les congés parentaux pour certains pays, comme la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni qui ont ainsi créé un tel congé à la fin des années 1990. Ailleurs, les législations nationales n'ont globalement pas nécessité d'adaptations majeures, dans la plupart des autres Etats membres de l'époque (comme la France où le congé parental créé en 1977[3] avait déjà atteint à peu de choses près sa forme actuelle dès 1984 et répondait aux exigences de la directive bien avant l'adoption de cette dernière), ni dans les Etats entrés ultérieurement dans l'Union, certains anciens « pays de l'Est » ayant d'ailleurs été des précurseurs en créant de tels dispositifs dès la fin des années 1960.

Si la directive n'a pas créé de changement majeur du fait de ses exigences minimales, elle a pu avoir un **effet d'entraînement en rendant le contexte encore plus favorable à certaines réformes**. Dans de nombreux pays, ces congés ont en effet connu des améliorations en particulier pour ce qui concerne l'augmentation de l'âge limite des enfants au-delà des seuls enfants en bas âge, l'extension des congés parentaux aux situations d'adoption, la mise en place d'une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement dans le temps mais aussi la combinaison avec un travail à temps partiel. En revanche, les disparités existantes entre les pays n'ont pas été beaucoup modifiées pour ce qui concerne les deux principales caractéristiques des congés parentaux, à savoir leur rémunération (inexistante dans certains pays) et leur durée qui va du minimum exigé de trois mois (4 mois aujourd'hui) à trois années.

L'utilité de la directive a cependant été indéniable sur la dimension « droit des travailleurs » comme l'ont montré certains arrêts de la Cour de justice de Luxembourg (CJCE puis CJUE) qui s'est appuyée sur ses dispositions pour améliorer les droits des salariés en congé parental, en interdisant toute forme, même indirecte, de discrimination à leur encontre. La directive de 2010 a d'ailleurs intégré ces évolutions jurisprudentielles.

B) LA DIRECTIVE DE 2010/18/UE SUR LE CONGE PARENTAL EN VIGUEUR (LA SITUATION ACTUELLE)

En 2006, en partie sous la pression du Parlement européen qui avait demandé plusieurs fois des mesures relatives à la « conciliation » ou aux questions d'égalité entre hommes et femmes et notamment une amélioration de la législation sur les congés, la Commission a lancé une consultation formelle des « partenaires sociaux » sur le sujet de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale.

La CES réclamait notamment un droit à un congé parental payé, le renforcement des congés pour cause de maladie d'un enfant ou d'autres proches et un droit au congé

[3] Relevant du code du travail, il était initialement réservé aux mères. Il a été étendu aux pères en 1984.

de paternité. Les représentants du patronat, Business Europe (ex-UNICE) et l'UEAPME (Association européenne des artisans et petites et moyennes entreprises), se refusaient à toute nouvelle réglementation européenne, soutenus sur ce point par certains Etats membres dont la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Pologne. Les deux phases de consultations en 2006 et 2007 se sont en conséquence avérées plutôt infructueuses.

Dans un contexte de forte défiance vis-à-vis de l'UE notamment après le rejet du traité constitutionnel (traité de Lisbonne) suite aux référendums français et néerlandais en 2005, la Commission européenne - poussée à la veille des élections européennes à faire des propositions sur la thématique de l'Europe sociale - menaçait en cas de blocage persistant d'aller de l'avant et de se passer des acteurs sociaux. Face à ce risque, la CES et les organisations patronales (Business Europe, UEAPME, CEEP) annonçaient finalement en 2008 leur accord de principe pour réexaminer la directive congé parental de 1996[4]. Condamnés à s'entendre[5], ils parvenaient à un accord, annoncé publiquement le 29 mars 2009 à la veille des élections européennes[6]. Cet accord, formellement signé le 18 juin 2009, une fois adopté en l'état par le Conseil et le Parlement, est ainsi devenu la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par Business Europe, l'UEAPME, le CEEP et la CES (et abrogeant la directive 96/34/CE).

La directive de 2010 a apporté des changements globalement minimes par rapport à celle de 1996

Elle ne prévoit toujours aucune disposition sur les autres formes de congés (maladie d'un enfant ou d'un proche, congé de paternité), ni aucune rémunération du congé parental. Elle recommande d'aménager le congé parental pour les parents d'enfants

[4] Ils prévenaient cependant qu'ils ne souhaitaient pas aborder le sujet des congés de maternité lors de leurs négociations, d'où l'initiative autonome de la Commission de présenter en octobre 2008 deux propositions de directive sur cette question pour réviser la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

[5] Pour plusieurs raisons. D'une part ces organisations qui incarnent le « dialogue social européen » pouvaient difficilement se permettre d'échouer sur un sujet ayant déjà fait l'objet d'un accord dans le passé et qui avait donné lieu au premier accord cadre intersectoriel. Depuis lors, seulement deux autres accords-cadres intersectoriels conduisant à des normes contraignantes ont été adoptés au niveau européen, l'un sur le travail à temps partiel (1997) et l'autre sur les contrats à durée déterminée (1999), et aucun accord cadre intersectoriel de ce type n'avait plus été conclu dans l'Union européenne depuis une décennie ce qui ne pouvait que conduire au plus grand scepticisme sur la capacité d'avancer en matière sociale au niveau européen par la voie conventionnelle. Surtout depuis un échec récent sur le travail intérimaire, un nouvel échec aurait accru les doutes sur l'intérêt du « dialogue social européen », aurait soulevé la question de sa crédibilité et donc de la légitimité même des acteurs européens censés l'animer.
Ensuite, en cas d'échec des négociations au bout de neuf mois, la Commission pouvait reprendre la main et déposer sa propre proposition de directive dans le cadre de la co-décision au Parlement et au Conseil (codécision avec adoption à la majorité qualifiée par le Conseil). Dans ce cadre, il est probable qu'elle aurait probablement pu obtenir le soutien du Parlement européen pour améliorer de façon conséquente les dispositifs existants, ce que craignaient fortement les négociateurs patronaux. A travers les options qu'elle avait étudiées et présentées, la Commission privilégiait ainsi un scénario consistant à rémunérer le congé à hauteur de 66 % du dernier salaire. Elle avait également envisagé de fortes améliorations des droits pour ce qui concerne d'autres formes de congés, comme les congés paternité, les congés d'adoption et les congés « filiaux » pour prendre soin de membres de la famille devenus dépendants.

[6] Les élections européennes se sont déroulées du 4 au 7 juin 2009 (le 7 juin en France).

souffrant d'un handicap ou d'une longue maladie, libres aux Etats d'envisager la nécessité et les modalités des éventuelles adaptations requises.

En conformité avec la jurisprudence antidiscriminatoire de la Cour de justice, le nouveau texte présente l'intérêt de clarifier la situation des travailleurs en emploi atypique (salariés à temps partiel, en contrats à durée déterminée et intérimaires) en les intégrant explicitement.

La réelle nouveauté est **le passage de 3 à 4 mois de la durée minimale du congé parental**, toujours selon le principe d'un droit individuel du salarié. Y est ajoutée la mention que, « *pour favoriser l'égalité entre les deux parents (…), au moins un des quatre mois ne peut être transféré* » et devrait être perdu si seul un des parents prend le congé parental. Comme le droit à congé de 4 mois est cependant un droit individuel dont doit bénéficier tout salarié, et donc chacun des deux parents s'ils le souhaitent, la signification de cette non transférabilité d'un des quatre mois est ambiguë, *a fortiori* compte tenu de la grande diversité des dispositions nationales existantes. Cette formulation imprécise directement reprise du texte des partenaires sociaux renvoie toutefois au niveau national le soin d'arrêter les modalités de cette non transférabilité. Elle semble concerner plutôt l'éventuelle rémunération du congé. Cette disposition semble en fait relever davantage de l'ordre d'un encouragement à ce que soient adoptées des formules de type « *take it or lose it* » pour faire en sorte que ces congés ne soient pas l'apanage des mères et que davantage de pères y recourent.

La directive de 2010 apporte également d'autres améliorations :

- les Etats sont ainsi tenus de prévoir une durée de préavis dont dispose le salarié pour informer son employeur de son souhait de prendre un congé parental, mais la fixation de la durée incombe aux Etats ;
- à l'issue du congé, l'employeur est tenu d'examiner toute demande du salarié pour la mise en place d'aménagements des horaires et des rythmes de travail et il est tenu d'y donner une réponse (qui pourra être négative) ;
- les Etats sont également encouragés à « *prendre en compte la diversité croissante des structures familiales* », une façon de dire que la directive devrait également s'appliquer aux familles homoparentales.

Apportant des changements relativement minimes par rapport à la précédente directive de 1996, et intervenant en outre dans une période de « consolidation budgétaire » très défavorable à l'amélioration des droits et des prestations, la directive de 2010 n'a pas conduit à modifier significativement les législations nationales des pays de l'UE. Selon un rapport pour la Commission européenne, les deux tiers des pays membres, dont la France, auraient certes opéré des modifications présentées comme des mesures de transposition de la nouvelle directive[7]. Mais très peu ont dû réformer pour se conformer réellement aux nouvelles exigences de la directive. La durée du congé parental est ainsi passée de 3 à 4 mois à partir de 2012 en Belgique[8] et en Irlande[9].

[7] ICF and Cambridge Econometrics, "Study on the costs and benefits of possible EU measures to facilitate work-life balance for parents and care givers", February 2017

[8] La Belgique a allongé son congé à 4 mois dans le secteur privé au 1er juin 2012, puis en 2013 dans le secteur public.

[9] Après avoir demandé un report en 2012, l'Irlande a allongé en mars 2013 son congé de 14 à 18 semaines (jusqu'aux 8 ans de l'enfant).

D'une manière plus générale, les réformes concernant les congés aux familles ont toujours eu lieu en ordre dispersé et selon des logiques politiques très différentes, chaque pays suivant son propre agenda selon ses propres préoccupations et conceptions.

II) LE CONTEXTE AYANT CONDUIT A LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » DE 2017

La nouvelle proposition de directive de 2017 intervient dans un contexte où s'exprime le besoin d'une relance de la dimension sociale de l'UE, compte tenu de la morosité générale voire de la crise de légitimité que traverse l'UE dans le contexte du Brexit et de la montée des « populismes », confirmée par de nombreuses élections nationales.

Tous les acteurs s'accordent pour souligner que la dimension sociale est en effet en panne au niveau de l'UE. Depuis le début des années 2000, les rares initiatives de l'UE en la matière, pourtant peu ambitieuses, ont échoué, comme la révision de la directive de 2003 sur le temps de travail lancée en 2010. L'UE n'a surtout cessé de donner la priorité aux réformes économiques et aux mesures budgétaires, en particulier depuis la crise des dettes souveraines au début des années 2010 et la période de consolidation budgétaire et de renforcement de la gouvernance budgétaire qui s'en est suivie. Les mesures prises l'ont été sur le seul fondement des compétences économiques et monétaires, avec pour objectifs la réduction des déficits et les réformes structurelles portant sur le droit du travail.

S'agissant plus spécifiquement des questions de « conciliation » ou d'égalité femmes-hommes, l'UE pâtit de l'échec de la proposition faite en 2008 de réviser la directive « maternité » de 1992 qui prévoyait comme mesure principale d'augmenter la durée minimale du congé de maternité de 14 à 18 semaines[10]. Malgré l'appui du Parlement pour une telle réforme, le Conseil européen avait rapidement bloqué l'initiative. Le blocage était devenu définitif dans les faits dès 2012[11], ce qui a conduit la Commission européenne à retirer sa proposition en juillet 2015, non sans devoir promettre de ne pas renoncer à la question. La Commission présente d'ailleurs sa nouvelle proposition de 2017 comme une réponse à cet engagement de proposer une nouvelle initiative qui suivrait une approche plus large.

La Commission a lancé une première phase de consultations sur des mesures concernant la conciliation vie professionnelle et vie privée fin 2015, puis une deuxième phase de consultations à l'automne 2016, ainsi que des consultations sur le socle européen des droits sociaux avant de publier un livre blanc sur l'avenir de l'Europe en 2016. Cette séquence a abouti le 26 avril 2017 à la présentation d'un « paquet » social composé de divers textes[12]. Un des plus médiatisés, le socle

[10] Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

[11] Math A. (2013), « La directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES* n°139, janvier 2013.

[12] Une communication et une recommandation sur le socle européen des droits sociaux ; la proposition de directive « équilibre entre vie privée et familiale » destinée à remplacer la directive congé parental ; un papier de réflexion sur la dimension sociale de l'UE ; une communication interprétative sur la directive temps de travail ; une consultation des partenaires sociaux sur la directive 91/533 « déclaration écrite » (portant sur l'obligation qu'a l'employeur d'informer le travailleur

européen des droits sociaux, a fait l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle (Parlement, Conseil, Commission) le 17 novembre 2017. Cette proclamation rappelle cependant que ce socle n'a aucune valeur juridique contraignante[13]. Il s'agit d'une sorte de reprise actualisée des principes de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989 dans un instrument politique n'ayant pas plus de valeur juridique contraignante[14].

De tous les textes présentés par la Commission, le seul consistant en une initiative législative dépassant le registre de la recommandation ou de la consultation, est justement la proposition de directive « équilibre » destinée notamment à remplacer la directive « congé parental ». Avec le vote de plusieurs résolutions, le Parlement européen poussait en ce sens. Les consultations préalables faites par la Commission ont mis en évidence, concernant l'équilibre vie professionnelle-vie privée, un large consensus sur le fait que l'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre vie professionnelle-vie privée devraient bénéficier d'un cadre législatif cohérent et révisé et encourageant l'égalité en matière de congé effectif. Ce contexte rend cette proposition particulièrement importante au regard de la volonté exprimée de relancer le volet social de la construction européenne, et au-delà et à l'approche de prochaines élections européennes en 2019, de redonner de l'intérêt et du crédit aux yeux des citoyens européens pour cette construction. Cette proposition doit formellement être examinée, discutée et éventuellement adoptée par le Conseil et le Parlement.

Un échec de cette proposition de directive aurait un retentissement particulier bien au-delà des questions de « conciliation » abordées dans cette proposition, et en particulier au regard de la volonté de relancer la dimension sociale de l'UE et plus largement de redonner un peu d'engouement pour cette dernière.

III) JUSTIFICATIONS ET OBJECTIFS AFFICHES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission justifie cette proposition de directive en repartant de constats d'inégalités entre les femmes et les hommes, en particulier des écarts de taux d'emploi, de salaires et de retraites, et en considérant que l'une des causes réside dans des politiques inadéquates en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Un des moyens de s'attaquer à la « sous-représentation » des femmes sur le marché du travail est de réduire l'inégale distribution des responsabilités de « *care* » entre femmes et hommes. Ce point de vue est appuyé par les réponses à une question posée dans l'enquête force de travail (LFS) de 2015 (cf. graphiques) : la principale raison donnée par les femmes inactives (20-64 ans) à leur inactivité est le fait d'avoir à s'occuper d'un enfant ou d'un proche handicapé, alors que ce motif d'inactivité n'apparaît quasiment jamais comme une des raisons invoquées pour les hommes inactifs de 20 à 64 ans. Les raisons à leur inactivité invoquées par ces hommes sont bien davantage (par ordre d'importance) la maladie ou le handicap, la

des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail) ; une consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale.

[13] Comme les autres textes présentés par la Commission qui incluent des communications, réflexions ou consultation, à l'exception de la proposition de directive « équilibre ».

[14] Au mieux, on peut espérer que ces principes puissent influer la Cour de Justice dans son interprétation des textes de droit (davantage que cela n'a été le cas pour la Charte communautaire des droits sociaux).

retraite, le fait de suivre une formation, le fait de penser qu'il n'y a pas de d'emploi disponible, etc.

Pour appuyer sa proposition, la Commission s'appuie également sur une revue de la littérature concernant le rôle et les effets des dispositifs de congé parentaux. De cette revue de littérature, la Commission retient que :

- les congés ont un effet positif sur l'emploi des femmes à condition de ne pas être trop longs et d'autant plus qu'ils peuvent être pris de façon flexible (à temps partiel, fractionnés…) ;
- l'existence et l'attractivité des congés pour les pères ont un impact important sur la répartition des tâches professionnelles et parentales entre les parents, et en conséquence sur les performances des femmes en matière d'emploi ;
- dans les systèmes où une part importante des congés est réservée aux pères et où le taux de remplacement procuré par ces congés est important, le taux de recours par les pères est plus élevé[15], ce qui a en retour des effets positifs sur l'emploi des femmes ;
- le manque de possibilités de congés pour s'occuper de proches dépendants exacerbe l'inégal partage des tâches entre femmes et hommes ;
- l'absence de formules souples de travail peut conduire à l'inactivité certaines personnes ayant des responsabilités de *care*, et en particulier les femmes ;
- l'insuffisance de modes d'accueil accessibles a les mêmes effets négatifs.

L'objectif général de la nouvelle directive qui serait amenée à remplacer la directive 2010/18/EU sur le congé parental actuellement en vigueur est « *de garantir la mise en œuvre du principe de l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement au travail* » pour « *faire face à la sous-représentation des femmes sur le marché de l'emploi et à soutenir leur progression de carrière au moyen de meilleures conditions pour concilier leur travail et leurs responsabilités privées* ».

Les « objectifs spécifiques » sont au nombre de deux :

- « *améliorer l'accès aux modalités permettant de concilier vie professionnelle et vie privée – telles que les congés et les formules souples de travail* » ;
- « *augmenter le recours des hommes aux congés familiaux et aux formules souples de travail* ».

La Commission constate d'une part que l'absence de rémunération ou allocation du congé parental, ou sa trop grande faiblesse, conduisait à ce que de nombreuses familles renoncent à prendre un congé parental, d'autre part que l'absence de rémunération suffisante et d'incitation conduisait à ce que les pères soient très peu concernés par les congés paternité et parentaux.

A cet égard et s'agissant du congé parental, la directive de 2010 est jugée insuffisante et doit être révisée :

- la directive de 2010 ne prévoyant pas de rémunération, de nombreuses familles n'ont pas été en mesure de prendre un congé parental ;

[15] L'étude d'impact réalisé par la Commission montre que dans les pays où la compensation du congé parental se situe entre 60 et 100 % du salaire, le taux de recours des pères est de 17,2 % en moyenne, contre 9,4 % dans les pays où cette compensation se situe entre 0 et 60 %. (page 44 - étude ICS)

- la directive n'est pas non plus parvenue à promouvoir une plus grande utilisation par les pères des congés parentaux, avec une différence très marquée entre les mères et les pères, et un taux d'utilisation par les pères encore trop faible dans de nombreux États membres.

IV) LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE » : LES PRINCIPALES MESURES

Les principales nouvelles mesures concernent le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant ou encore des « formules souples de travail »[16] :

- **obligation de rémunérer le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant**, au moins pour la durée minimale exigée par la directive (cf infra) et au moins à hauteur de la rémunération des congés maladie ;

- **introduction dans le droit européen d'un congé paternité d'au moins 10 jours** à l'occasion de la naissance d'un enfant, rémunéré au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ;

- **révision du droit existant à congé parental** (droit individuel d'au moins 4 mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant) en garantissant : une rémunération pour ces 4 mois minimum, et au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ; un principe de non transférabilité entre les parents pour ces 4 mois (un mois doit déjà être non transférable dans l'actuelle directive de 2010) ; **ce droit doit valoir jusqu'aux 12 ans de l'enfant** (dans l'actuelle directive de 2010, il était seulement recommandé aux Etats de l'étendre jusqu'aux 8 ans de l'enfant) ; doit être prévu un droit de le prendre de manière flexible à temps partiel, en blocs séparés par des périodes de travail ou sous d'autres formes souples dans des conditions définies par les Etats. Comme dans l'actuelle directive de 2010, les Etats membres décident : de la durée du préavis à donner par le travailleur ; de subordonner éventuellement le congé à une durée de travail ou d'ancienneté préalable dès lors que cette durée ne dépasse pas une année ; de définir les circonstances relatives au fonctionnement de l'établissement dans lesquelles l'employeur peut être autorisé à reporter l'octroi du congé pendant une période raisonnable. Les Etats peuvent ajuster, en principe plus favorablement, les conditions d'accès et les modalités du congé parental dans les situations d'adoption, de handicap ou de maladie à long terme des enfants ou de handicap du parent (dans la directive de 2010, seules les deux premières situations étaient envisagées) ;

- **introduction d'un congé d'aidant de 5 jours par an** pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un proche (enfant, parent, conjoint ou partenaire civil) qui est soit gravement malade, soit dépendant (c'est-à-dire ayant, de façon temporaire ou permanente, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'un problème médical grave autre qu'une maladie grave). Ce congé devrait être rémunéré au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ;

[16] Certaines dispositions de la directive de 2010 sont reprises, inchangées ou presque : le droit d'absence du travail pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident qui rend indispensable la présence immédiate du travailleur ; le droit du salarié de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne lui soient pas moins favorables et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle il aurait eu droit durant son absence.

- u**n droit à demander des « formules souples de travail »** pour les travailleurs aidants ou parents d'enfants jusqu'à un âge qui ne peut être inférieur à 12 ans, c'est-à-dire « la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ». L'employeur est tenu d'examiner ces demandes, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus. L'interdiction de toute discrimination ou traitement moins favorable qui existe déjà dans la directive de 2010 pour les travailleurs ayant demandé ou pris un congé, est étendue à ceux qui ont exercé leur droit aux formules souples de travail.

V) L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE CONGE PARENTAL ET LE CONGE DE PATERNITE

Selon la Commission, et moyennant de nombreuses hypothèses, la combinaison des propositions aurait, notamment via une plus grande participation au marché du travail, des effets positifs sur l'économie. A échéance de 2050, elles aboutiraient dans l'UE à une augmentation de 1,6 million d'emplois (très majoritairement occupés par des femmes), une augmentation de la population active de 1,4 millions et une augmentation des revenus réels de 0,52 %. Pour les finances publiques, les mesures tendent à s'autofinancer : les effets positifs sur l'économie et en conséquence sur les recettes et dépenses publiques compensent presque totalement les dépenses supplémentaires générées par les mesures d'adaptation des législations nationales. Par exemple, les coûts supplémentaires pour le congé parental sont contrebalancés par les gains supplémentaires provenant d'une part des recettes fiscales supplémentaires, d'autre part des dépenses de prestations de chômage moindres (et secondairement des dépenses de santé). Des coûts, assez minimes selon cette étude, demeureraient pour les entreprises et ils proviendraient essentiellement des droits à « formules souples de travail ». Les travaux ne distinguent pas ces impacts selon les pays.

Pour déterminer les pays qui devraient adapter leur législation pour se conformer aux nouvelles exigences, il serait logique de s'appuyer sur l'étude commandée à cette fin par la Commission[17] ainsi que sur l'étude d'impact annexée par la Commission à son projet de directive[18]. Toutefois, ces travaux ne sont pas sans poser des problèmes de fiabilité, comportant des erreurs manifestes ou des oublis. Pour cette raison, nous complétons ces publications par d'autres sources[19]. Ci-après, nous nous limitons à évaluer l'impact sur les pays qu'auraient les mesures relatives au congé de paternité rémunéré et au congé parental rémunéré.

[17] ICF and Cambridge Econometrics, "Study on the costs and benefits of possible EU measures to facilitate work-life balance for parents and care givers", February 2017

[18] Commission staff working document impact assessment - Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, SWD(2017) 202 final, 26 avril 2017

[19] Ghailani D. (2018), « Brief overview of measures related to work-life balance in the European Union », European Social Observatory ; Math A. (2017), « Panorama des congés destinés aux parents en Europe », Document de travail IRES n°03.2017 ; site internet de l'*International Network on Leave Policies and Research* ; base de données familydatabase de l'OCDE.

A) CONGE DE PATERNITE DE 2 SEMAINES (10 JOURS TRAVAILLES) REMUNERE AU NIVEAU DES CONGES MALADIE

Selon l'étude d'impact de la Commission, les expériences des Etats montrent qu'un congé rémunéré a un impact positif très fort sur le recours par les pères, augmente les possibilités pour les pères de s'impliquer dans des activités de soins auprès de leur enfant, a un effet d'entraînement (« *leverage effect* »)[20] sur la prise de congés parentaux , ce qui a des impacts positifs sur la croissance, la participation au marché du travail, l'emploi, les revenus et la réduction des écarts entre hommes et femmes.

13 pays sur 28 devraient réformer leur système. Seraient d'abord concernés les pays qui ne disposent pas de disposition légale : Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche[21]. L'Allemagne, bien que ne disposant pourtant pas d'un congé paternité au sens strict, est considérée, dans l'étude d'impact de la Commission européenne comme répondant à une telle exigence à travers son dispositif de congé parental. Devraient également revoir leur système, les pays disposant d'un congé de paternité mais d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie). L'étude d'impact de la Commission considère que le niveau de rémunération dans ces pays répond déjà aux exigences de la directive[22].

Les autres pays offrent déjà au moins 10 jours de congés de paternité. S'agissant de la rémunération, la plupart, dont la France, remplissent l'exigence posée par la proposition de la Commission. En revanche, il n'est pas toujours évident de conclure au caractère suffisant de la rémunération, qui devrait être au moins au niveau des prestations maladie, pour des pays proposant une rémunération forfaitaire : l'Irlande dont le nouveau congé de paternité de deux semaines créé en septembre 2016, est rémunéré par 235€ par semaine ; le Royaume-Uni dont la prestation s'élève à 140,98£ (160€) par semaine ou 90 % du salaire en cas de salaire inférieur à 160€ par semaine.

B) CONGE PARENTAL REMUNERE (AU NIVEAU DES CONGES MALADIE) DE 4 MOIS (NON TRANSFERABLES)

Selon l'étude d'impact, 26 Etats membres sur 28 nécessiteraient une adaptation de leur législation sur le congé parental mais à des degrés ou sur des points très variables.

Pour ce qui concerne la proposition de rémunérer le congé au moins au niveau des prestations maladies, 5 pays ne proposent aucune rémunération selon l'étude de la Commission (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas). Il semble qu'il faudrait y ajouter Chypre et le Royaume-Uni. Pour les autres pays, il n'est pas évident de tracer la « frontière » entre ceux qui le rémunèrent suffisamment au regard des exigences

[20] L'étude d'impact de la Commission européenne rapporte plusieurs études montrant un impact du congé de paternité sur le recours ultérieur au congé parental par les pères, avec des effets constatés dans certains pays (Portugal, Slovénie) à l'occasion d'une réforme ayant modifié (augmentation de la durée et/ou meilleure rémunération) du congé de paternité (ou congé parental réservé au père).

[21] Dans l'étude d'impact ICS, et bien que l'Autriche ne dispose pas d'un congé de paternité, l'Autriche est néanmoins considéré comme étant un pays ayant un congé de paternité suffisamment rémunéré (à 100 %) mais d'une durée insuffisante, de 2 jours, et correspondant aux congés prévu de façon généralisée par les conventions collectives.

[22] Ce n'est pourtant formellement pas le cas aux Pays-Bas, où, sur les 5 jours de congé, seulement 2 jours sont rémunérés à 100%. Mais il y est prévu d'étendre le congé rémunéré à 5 jours à compter du 1er janvier 2019.

des propositions et les autres, sachant que les prestations maladie auxquelles comparer la rémunération des congés peuvent différer très fortement d'un pays à l'autre. Selon l'étude de la Commission, seuls le Royaume-Uni, la France et la Slovaquie seraient les autres pays dont la rémunération actuelle ne remplirait pas la condition exigée (en plus des pays qui ne rémunèrent pas du tout)[23]. En se fondant sur les analyses de l'OCDE, pourraient également être considérés comme rémunérant trop faiblement le congé parental, les pays rémunérant le congé parental à un montant forfaitaire, comme la Belgique[24], ou encore lorsque la rémunération se situe à un niveau inférieur à 66 % du salaire comme l'Italie et la Slovaquie. Il faudrait y ajouter la Bulgarie (pays non membre de l'OCDE et non examiné par elle, mais où la prestation est également d'un montant forfaitaire). En Allemagne, en Lettonie et en Lituanie, la rémunération du congé parental, bien que proportionnelle au salaire, semble également se situer en dessous des prestations maladie et pourrait également devoir être revue[25]. Au total, le nombre de pays qui devraient soit prévoir une rémunération, soit revoir l'actuelle rémunération de leur congé parental se situe dans une fourchette allant de 8 pays (étude d'impact de la Commission) à 15 pays[26] sur 28. La France figure parmi ces pays.

Très peu de pays prévoient déjà une extension du congé parental (d'une durée d'au moins 4 mois) jusqu'aux 12 ans de l'enfant. La limite d'âge est en général bien plus faible : 2 ou 3 ans (AT, BG, PL, ES, CZ, FR, HU, LT, SK, ES, RO), 6 ans (EL, LU, PT, SLO), 8 ans qui est la limite recommandée par la directive de 2010 (HR, DE, CY, HU, IE, LA, MT, NL) ou 9 ans (DK). Seuls quelques pays proposeraient une limite d'âge allant jusqu'aux 12 ans (BE, IT, SW) ou au-delà (FI[27], UK). Compte tenu de cette situation, il est logique que cette nouvelle exigence rencontre l'opposition de nombreux pays.

Sur le caractère non transférable d'au moins 4 mois des congés, l'analyse n'est pas évidente. Il semble exister une ambiguïté sur le contenu de ce qui est transférable ou non. S'il s'agit du congé au sens strict, c'est-à-dire le droit du salarié, vis-à-vis de son employeur, à retrouver son emploi ou un emploi équivalent à la fin du congé, il s'agit d'un droit individuel non transférable dans tous les pays. S'il s'agit en revanche de l'éventuelle prestation assortie au congé, l'analyse n'est pas simple. D'abord, les pays qui n'offrent aucune rémunération aujourd'hui remplissent forcément la condition de non transférabilité puisqu'il n'y a rien à transférer…Ensuite, pour les autres, la situation peut varier selon la façon de considérer ce qui est « non transférable », ce qui explique qu'entre les différentes analyses, la répartition entre les pays remplissant et ceux ne remplissant pas cette condition peut varier et n'est pas toujours très claire.

---

[23] S'agissant du Royaume-Uni, le congé parental n'est pas rémunéré et il est curieux que l'étude d'impact considère que ce pays rémunère ce congé, même insuffisamment.

[24] Au Luxembourg, le congé parental était auparavant rémunéré sous la forme d'un montant forfaitaire, à un montant élevé (1778 € par mois en 2016). Depuis le 1er décembre 2016, l'indemnité est proportionnelle au revenu, allant, pour un contrat à temps plein, d'un montant plancher au niveau du salaire minimum (1998.59 € au 1er janvier 2017) à un montant plafond de 3330,98 €.

[25] C'est aussi le cas de l'Italie.

[26] L'étude de Ghailani arrive également à un total de 15, mais avec la Lituanie en moins et le Portugal en plus. Ghailani D. (2018), « Brief overview of measures related to work-life balance in the European Union », European Social Observatory.

[27] Pour la prestation de garde à domicile faiblement rémunérée. Pour le congé parental bien rémunéré, l'âge limite est de 3 ans.

VI) LES REACTIONS AU NIVEAU EUROPEEN

La proposition de directive s'avère être un texte clivant, suscitant un fort soutien de plusieurs groupes de parties prenantes (syndicats de salariés, ONG défendant les intérêts des familles), mais aussi de fortes réticences de la plupart des Etats membres et des organisations d'employeurs.

A) LE SOUTIEN DES SYNDICATS DE SALARIES ET DES ONG DEFENDANT LES INTERETS DES FAMILLES

Dès la phase de consultation initiée en 2015 par la Commission européenne dans sa feuille de route « Un nouveau départ pour répondre aux défis de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle rencontrés par les familles qui travaillent », la COFACE Families Europe, confédération européenne des associations familiales, a manifesté son souhait d'une initiative ambitieuse. Tout en regrettant l'abandon de la révision de la directive sur le congé maternité, elle a demandé que le futur texte traite des congés maternité et paternité, du congé parental et du congé d'aidant, et a posé un principe de non-transférabilité d'une partie du congé parental afin de développer l'implication des pères. Elle a également demandé que l'âge limite pour prendre un congé soit relevé.

Mis à part l'inclusion du congé maternité dans la directive, l'ensemble de ces revendications a été satisfait par la proposition de la Commission. La COFACE a donc naturellement soutenu ce texte et lancé en octobre 2017 une campagne de mobilisation citoyenne, intitulée #IwantWorkLifeBalance. Le seul point de critique émis par la COFACE sur la proposition de directive concerne la possibilité laissée aux Etats membres de subordonner le congé parental à une ancienneté dans le travail pouvant aller jusqu'à 1 an, mesure qu'elle juge très défavorable aux parents ayant des contrats de travail précaires, en particulier les jeunes.

La Confédération européenne des syndicats (CES) demande également une adoption rapide de la directive. Elle met en avant les changements concrets qu'entraînerait l'adoption de la directive dans chacun des Etats. Ainsi, selon elle, le congé paternité de 10 jours serait un droit nouveau en Autriche, à Chypre, en République tchèque, en Allemagne, en Croatie et en Slovaquie ; le congé parental rémunéré non transférable de 4 mois améliorerait les droits en Bulgarie, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ; le congé d'aidant rémunéré de 5 jours améliorerait la vie des travailleurs notamment en France et en Roumanie. La Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), qui regroupe des syndicats non affiliés aux grandes confédérations regroupées dans la CES, soutient également la directive[28].

Les organisations familiales et les syndicats soulignent cependant la nécessité de compléter la directive sur les congés par des initiatives pour développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants.

[28] Créée en 1990, la CESI est peu connue. Concurrente de la CES, elle s'est vue accorder en 2005 par la Commission européenne le statut de partenaire social européen au sens de l'article 138 du Traité. En font partie les organisations françaises suivantes : Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF) ; Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale (FA-FPT) ; Alliance (Police Nationale) ; Confédération syndicale de l'Éducation nationale (CSEN) ; Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) ; Union fédérale des cadres des fonctions publiques CGC ; Confédération CFE-CGC (en tant qu'observateur). Source : http://www.cesi.org

Face aux réticences des Etats membres, les parties prenantes favorables à la directive s'efforcent d'intensifier la pression sur les gouvernements. Au cours des mois d'avril et de mai 2018, deux lettres ouvertes ont été écrites au président français Emmanuel Macron, l'une signée par la CES et les quatre organisations syndicales françaises affiliées à celle-ci (CFDT, CGT, FO et CFTC), l'autre par La COFACE, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et 50 autres ONG.

B) LES REACTIONS DEFAVORABLES DE NOMBREUX ETATS ET DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS

A ce stade, les discussions au sein du Conseil ont montré l'opposition des Etats à des points essentiels de la proposition de directive, comme la rémunération (par exemple la France), ou le principe même d'un congé de paternité ou du caractère non transférable de congé parental (par exemple l'Allemagne).

Des Etats mettent aussi en cause la pertinence de l'intervention de l'UE en la matière, au nom du principe de subsidiarité : la définition des congés devrait continuer à relever de l'autonomie des Etats dans la définition de leurs politiques sociales et il n'y aurait pas de plus-value à l'intervention de l'UE. La reconnaissance d'un droit au congé des aidants est particulièrement critiquée sous cet angle.

Deux parlements nationaux, le parlement polonais et le sénat néerlandais ont utilisé leur droit de contester la proposition de la Commission au nom du principe de subsidiarité, en adoptant un avis motivé. D'autres parlements, sans adopter d'avis motivé, ont émis des réserves sur le coût financier et l'atteinte aux arrangements nationaux existants, et demandé à leurs gouvernements de faire évoluer le texte dans le cadre des discussions au Conseil : il s'agit notamment de l'assemblée nationale slovène, du parlement danois et du Bundesrat (sénat) allemand.

Les organisations professionnelles d'employeurs (BusinessEurope qui regroupe les principales organisations patronales nationales, le CEEP qui représente les entreprises à participation publique, l'UEAPME qui représentent les petites et moyennes entreprises, Hotrec Hospitality Europe qui regroupe les organisations professionnelles de l'hôtellerie-restauration, Eurocommerce…) ont manifesté leur inquiétude quant à la charge que représenterait la directive pour les entreprises, en particulier pour les PME et les secteurs d'activité employant une forte proportion de femmes. Elles critiquent également le texte pour ne pas avoir été précédé d'une véritable négociation entre les partenaires sociaux européens, à la différence des précédentes directives sur le congé parental[29]. La différence d'approche sur ce point entre les organisations syndicales et patronales peut être soulignée : sans doute consciente qu'elle n'aurait pas pu obtenir un texte aussi ambitieux dans le cadre d'un accord avec les organisations patronales, la CES ne commente pas le processus et se concentre sur les avancées de fond du texte.

Le Comité économique et social européen, qui représente à la fois les partenaires sociaux et le reste de la société civile, a donné en décembre 2017 un avis globalement favorable à la proposition mais a également exprimé son inquiétude quant à son impact sur les PME. Comme le Comité des régions, qui a également

[29] Avec un différend entre BusinessEurope et le CEEP sur les responsabilités de la situation. Le CEEP reprochant à BusinessEurope, par son refus de négocier une nouvelle révision de la directive congé parental, d'avoir mis en danger l'avenir du dialogue social européen.

adopté son avis en décembre 2017, il a souligné la nécessité de compléter ce texte par des initiatives en faveur de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants.

VII) LE PROCESSUS LEGISLATIF EUROPEEN DE CO-DECISION

Dans le cadre de la « procédure législative ordinaire », la directive doit être adoptée conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les discussions sont conduites parallèlement au sein du Conseil et du Parlement européen. Lorsque le Conseil et la commission compétente du Parlement européen (qui est la commission emploi et affaires sociales, dite « commission EMPL ») auront chacun adopté leur version du texte, les discussions en « trilogue » pourront débuter. Le trilogue est une instance non prévue par les traités européens destinés à faciliter et accélérer l'adoption de textes nécessitant l'accord du Conseil et du Parlement. Il s'agit de réunions à huis clos, dont la plupart du temps rien ne filtre dans la presse, qui associent la présidence du Conseil, un groupe de négociateurs du Parlement européen et la Commission. Ces réunions ont pour but d'aboutir à une version commune, qui pourra ensuite être adoptée définitivement par le Conseil et par le Parlement européen en formation plénière.

A) LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Les discussions au sein du Conseil sont animées par le pays exerçant la présidence tournante pour six mois. Après l'Estonie au second semestre 2017, la présidence était exercée par la Bulgarie début 2018 et est passée à l'Autriche au 1er juillet 2018.

Un premier point de blocage, soulevé notamment par la France, concerne la rémunération des différents congés, beaucoup mettant en avant la charge financière excessive qu'elle représenterait (encadré). L'Allemagne s'est opposée au principe d'un congé de paternité, ainsi qu'au caractère non transférable du congé parental (suivie par d'autres pays sur ce point, comme l'Autriche et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale).

Constatant l'ampleur des désaccords au sein du Conseil, un rapport d'étape de la présidence estonienne du 24 novembre 2017 avait commencé à esquisser un compromis en distinguant à l'article 8, relatif à la rémunération des congés, la rémunération de chacun des congés (congé paternité ; congé parental pendant la période transférable ; congé parental pendant la période non transférable ; congé d'aidant), alors que la proposition de la Commission prévoyait une rémunération au moins au niveau du congé maladie pour tous les congés.

La présidence bulgare a transmis aux Etats le 4 mai 2018 une proposition complète de compromis. Elle comporte plusieurs modifications substantielles : la suppression pour le congé parental de toute mention d'un âge limite ; la suppression de toute rémunération minimale pour le congé d'aidant ; pour le congé parental, une obligation qui se limiterait à une « rémunération adéquate », sans plancher quantifié. Ce n'est que pour le congé paternité qu'une rémunération minimale à hauteur du congé maladie serait maintenue. La proposition bulgare maintient plusieurs options pour la durée du congé parental non transférable, certains Etats souhaitant la ramener à deux mois, d'autres souhaitant davantage. Si la proposition de la présidence bulgare était adoptée, il s'agirait d'un texte nettement en retrait par rapport à l'ambition initiale de la Commission, tout en comportant des avancées significatives par rapport à la directive actuelle sur le congé parental (reconnaissance

du congé paternité et du congé d'aidant au niveau du droit de l'Union, augmentation du nombre de mois non transférables pour le congé parental, principe d'une rémunération adéquate pour ce congé).

Le Conseil a pris position le 21 juin 2018, dans sa formation composée des ministres de l'emploi et des affaires sociales (dite « Conseil EPSCO »). Le compromis s'est fait sur un texte encore très en deçà de celui proposé en mai par la présidence bulgare concernant le congé parental et sa rémunération : plus de mention d'âge limite de prise du congé; plus de mention d'un caractère adéquat de la rémunération, dont le niveau est donc laissé au libre choix des Etats-membres; nombre de mois non transférables limités à deux. Les apports par rapport à la directive de 2010 seraient alors très minces : des jours de congés pour les aidants, un congé de paternité de 10 jours, ainsi que le principe de rémunérer, même *a minima*, le congé de paternité (pour au moins 10 jours) et le congé parental (pour au moins 1,5 mois par parent).

Encadré : Quel coût en France pour un congé parental rémunéré pendant 4 mois au niveau des indemnités journalières maladie ?

Le coût de la mesure mis en avant par les représentants de l'exécutif français :

Le 17 mai 2018, devant le Sénat à l'occasion d'un débat sur la politique familiale, Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, évoquait, à propos de l'alignement de la rémunération du congé parental sur les indemnités journalières « une mesure dont le coût est estimé à 1,6 milliard d'euros ». Ce coût a été évoqué également plusieurs fois dans le débat public par des représentants de l'exécutif français.

Ce montant est issu d'un premier chiffrage réalisé par la Direction de la sécurité sociale au printemps 2017, peu de temps après la divulgation de la proposition de directive par la Commission européenne. Cette première tentative vise à estimer le coût de la proposition de directive. Trois scénarios ont été étudiés, tous sur la base d'hypothèses de comportements constants par rapport au nombre de bénéficiaires et aux caractéristiques du recours à la PreParE tels que constatés en 2016 :

Scénario1 :° Une rémunération de ces bénéficiaires à hauteur des IJ (soit 50% du salaire journalier de base, le salaire pris en compte étant plafonné à 1,8 fois le montant du Smic 2016) sur une durée équivalente à la durée moyenne de PreParE[30]. Le coût du scénario est estimé à 1,66 Md d'euros. C'est ce dernier chiffre qui a été principalement mis en avant par les autorités françaises.

Scénario 2 :° Une rémunération des bénéficiaires 2016 à hauteur des IJ sur une durée de 4 mois, avec maintien des conditions actuelles d'indemnisation (forfaitaires) au-delà de cette durée et jusqu'à la fin de la durée PreParE totale (soit 20 mois supplémentaires de rémunération forfaitaire). Le coût du scénario est estimé à 0,34 Md d'euros.

Scénario 3° : Une rémunération des bénéficiaires 2016 à hauteur des IJ sur une durée de 8 mois (dans l'idée que le conjoint (concubin ou partenaire) prendrait également 4 mois, avec maintien des conditions actuelles d'indemnisation (forfaitaires) au-delà de cette durée et jusqu'à la fin de la durée PreParE totale (soit 16 mois supplémentaires de rémunération forfaitaire). Le coût du scénario est estimé à 0,76 Md d'euros.

La principale limite des premiers chiffrages de la DSS est de raisonner à comportements constants. Or, de nombreux travaux ont montré que les modifications des caractéristiques des congés parentaux, et en particulier le montant de leur rémunération, avaient un impact important sur le taux de recours à ces dispositifs.

L'incertitude porte en conséquence sur l'impact qu'aurait la mesure sur le taux de recours à la prestation et donc sur le nombre de bénéficiaires.

[30] La durée moyenne prise en compte est en fait une durée CLCA, les dernières données disponibles en la matière étant celles issues de données Cnaf 2009.

En juillet 2018, le secrétariat général du HCFEA a, en première approximation, tenté d'évaluer à très gros traits le coût pour les finances publiques avec des hypothèses d'augmentation du taux de recours. Comme ces 4 mois pourraient être pris jusqu'aux 12 ans de l'enfant, on fait l'hypothèse qu'ils seront pris en intégralité. Pour ceux qui bénéficient actuellement de la PreParE, il est fait l'hypothèse que cette dernière serait maintenue en l'état au-delà des 4 mois. L'hypothèse la plus basse serait donc celle du scénario 2 de la DSS à comportements constants avec un taux de recours identique à celui de la PreParE en 2016.

Plusieurs hypothèses d'augmentation de recours à ce nouveau congé sont retenues.

L'hypothèse la plus haute reposerait sur un recours de l'ensemble des bénéficiaires d'un congé maternité et paternité : 580 000 mères et 360 000 pères[31] soit au total **940 000 parents pour chaque génération de naissance**.

La seconde hypothèse considère que, comme le nouveau congé serait moins bien rémunéré (50 % du salaire brut plafonné à 2 697,24€ par mois en 2018[32]) par rapport aux congés maternité et paternité (100 % du salaire net plafonné à 3 311,00 € par mois en 2018[33]), il est probable que le recours serait moins important : le recours serait de 80% des bénéficiaires d'un congé maternité et paternité soit 750 **000 parents pour chaque génération de naissance**. La proportion de 80% retenue peut paraître élevée, mais il a été pris en compte que le parent pourrait y recourir jusqu'aux 12 ans de l'enfant. Avec un âge moins élevé, par exemple 3 ans, un taux de recours plus faible pourrait être retenu.

En se basant sur le chiffrage de la DSS qui estime le montant des IJ moyennes à 1 100€/ mois pour les couples avec 1 ou 2 enfants, le coût brut estimé serait de 4,1 Mds d'€ avec l'hypothèse haute (940 000 parents) et de 3,3 Mds d'€ (750 000 parents) avec la seconde hypothèse. Comme ces revenus seraient soumis à divers prélèvement directs (de l'ordre de 20 % de cotisations et de CSG), le coût net pour les finances publiques serait plutôt de 3,3 Mds d'€ (hypothèse haute) et de 2,6 Mds d'€ (seconde hypothèse). Il convient également de considérer les économies qui seraient réalisées à travers les 4 premiers mois de PreParE non versées, économies qui peuvent être estimées à environ 15 % des montants consacrés à la PreParE, soit de l'ordre de 0,25 Mds d'€ (2016).

Le coût supplémentaire pour les finances publiques pourrait aller de 0,34 Mds d'€ (hypothèse DSS à comportement constant), à 2,4 Mds d'€ (hypothèse intermédiaire avec 750 000 parents) voire 3 Mds d'€ (hypothèse haute avec 940 000 parents).

Un coût important à relativiser et à rapprocher de deux considérations importantes.

D'une part, de l'ordre d'1 Md d'€ d'économies ont été réalisées sur le CLCA/PreParE depuis le début des années 2010[34].

D'autre part, il conviendrait d'évaluer les effets de bouclage de la mesure proposée par la Commission européenne. Cette mesure ne représente en effet pas qu'un coût. Des gains, y compris pour les seules finances publiques, sont attendues d'une telle réforme, ceux mis en avant dans l'étude d'impact de la Commission sous la forme d'accroissement à termes du niveau de l'emploi (des femmes notamment), de la croissance et en définitive des revenus des ménages, ce qui, via l'accroissement des recettes publiques induites, devrait permettre d'autofinancer en grande partie la mesure selon l'étude d'impact de la Commission européenne. L'étude d'impact de la Commission européenne n'a cependant pas évalué ces effets pays par pays et ne donne aucun détail sur ce point s'agissant de la France. Au-delà de ses limites, cette étude d'impact a cependant le mérite de rappeler qu'il convient de prendre en compte tous les effets induits par une telle réforme, tous ses coûts, notamment les coûts immédiats, mais aussi les bénéfices à en attendre.

[31] Données 2016 (hors fonction publique), PLFSS, PQE famille 2018

[32] Les IJ maladie sont plafonnées à 1,8 fois le montant du Smic en vigueur lors du dernier jour du mois qui précède l'arrêt (soit 2 697,24 € par mois en 2018).

[33] Pour les IJ maternité et paternité, le plafond mensuel de la sécurité sociale (net) est de 3 311,00 € par mois en 2018

[34] Les dépenses sont passées de 1963 millions en 2014 à moins d'un milliard en 2018 (prévisions). Sources : CNAF, Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Le texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018

La rémunération des congés (article 8 de la directive). La référence à des « revenus adéquats » au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération (ou allocation) est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais, pour ce dernier, le Conseil, lors de la séance du 21 juin 2018, a limité l'obligation de rémunération à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental (voir plus loin). Le principe de prévoir une rémunération du congé d'aidant, même minimale, est quant à lui totalement abandonné[35]. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des Etats, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacrée à la question) toute référence au caractère adéquat de la prestation, qui dans la langue utilisée au niveau des textes de l'UE signifie un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans le considérant 19 de la proposition de directive, considérant qui n'a pas un caractère légal contraignant. Pourtant, si pour ce considérant, le Conseil du 21 juin 2018 a finalement conservé la référence à un montant adéquat de la rémunération, il a expressément limité cette rémunération adéquate à la seule période minimum du congé paternité (10 jours) et seulement à 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.

Le congé de paternité

Le principe d'un congé de 10 jours est conservé. Le conseil a ajouté que les Etats décideraient du mode de répartition de ces 10 jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il a précisé dans la définition donnée au congé de paternité que ce congé devait avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il a aussi ajouté que la référence à 10 jours valait pour un travail à temps plein et que les Etats pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.

13 pays devraient adapter leur législation : les pays qui ne disposent pas formellement d'un dispositif de congé paternité pour les salariés (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche, Allemagne) et ceux dont le congé de paternité est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

Le congé parental

Le Conseil a décidé de de réduire les mois non transférables entre les parents de 4 à 2 mois (contre 1 mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays (dont l'Allemagne) souhaitant réduire encore cette durée. Le Conseil du 21 juin 2018, appelé à trancher, a finalement décidé d'en rester à 2 mois non transférables, mais a limité le principe de l'obligation de rémunération (pourtant à un montant laissé

[35] Pour ce dernier congé, le texte se limite à prévoir « un droit à des jours de congés », la référence à une durée de 5 jours étant abandonnée. D'autres limitations sont apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aides ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et a été supprimée les situations de dépendance, toute référence au critère de dépendance étant supprimé de la directive ; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque Etat de définir ce que recouvre une raison médicale grave...

à l'appréciation de chaque Etat, seul un considérant parlant d'un montant adéquat) à seulement 1,5 mois de ces 2 mois.

L'âge de l'enfant jusqu'où le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais jusqu'à un âge déterminé librement par les Etats, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ». Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.

L'âge de l'enfant jusqu'où un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » **(**« possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ») est quant à lui abaissé par le Conseil de 12 à 8 ans (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus). Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu la législation française[36].

Les préconisations sur le « Right to Request » du rapport transversal « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » du HCFEA de 2017 :

Le HCFEA s'est prononcé en faveur d'un « *Right to Request* » pour motif familial.
Il avait proposé, en s'inspirant notamment du « *Right to Request* » en vigueur au Royaume-Uni et du « *Flexible time Act* » néerlandais, d'instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, ou tout le moins de fixer, dans un document d'orientation servant de point de départ à une concertation ou négociation interprofessionnelle, les conditions d'une expérimentation d'un tel droit.

Ce droit permettrait à tout salarié de demander à son employeur un passage au temps partiel, un aménagement de ses horaires ou un aménagement de son lieu de travail, l'employeur ayant obligation de répondre de manière sérieuse à cette demande, en circonstanciant les motifs du refus éventuel.

Un nouveau considérant de la directive (n'ayant pas de caractère contraignant) indique que toutes les formes d'absence du travail pour raison familiale, et en particulier les congés maternité, paternité, parental, d'aidant, devraient être prises en considération ensemble pour apprécier si un pays respecte les exigences de cette directive en cours de discussion concomitamment à celles de la directive « maternité » de 1992 (qui prévoit un congé de maternité rémunéré d'au moins 14 semaines), et indépendamment de l'appellation donnée à ces congés (qui en conséquence ne nécessitent donc pas d'être renommés). Ce considérant est destiné à prendre en compte la porosité qu'il peut exister entre congés de maternité/paternité et congés parentaux. Certains pays pourraient ainsi remplir les exigences en matière de congé paternité, même en l'absence formelle d'un congé paternité, à travers un dispositif de congé ou d'assurance parental. Comme un pays doit prévoir pour une mère au moins 14 semaines de congés maternités autour de la naissance (directive

[36] Sur le droit, lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, www.hcfea.fr.

de 1992) et au moins 4 mois (13 semaines) de congé parental (directive congé parental), et pour un père au moins 2 semaines de congé paternité (proposition de directive actuelle) et au moins 4 mois ou 13 semaines de congé parental, ce considérant permet de rappeler qu'un pays pourrait remplir les exigences des deux directives en prévoyant 27 semaines de congés aux mères et 15 semaines aux pères, peu important les dispositifs institutionnels (et leur appellation) qui permettent d'atteindre ces durées minimales (et pourvu que les autres exigences de ces deux directives soient remplies).

Compte tenu de l'abandon de tout âge limite de l'enfant pour prendre le congé ainsi que de toute contrainte portant sur le niveau de la rémunération, seuls les pays qui ne garantissent absolument aucune rémunération pour leur congé parental seraient tenus d'en prévoir une : Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Chypre et le Royaume-Uni.

Malgré ces très forts reculs par rapport à la proposition de la Commission, 13 pays (sur 28) maintenaient encore des réserves sur le texte proposé lors de la réunion du Coreper du 15 juin 2018. Finalement, le Conseil est néanmoins parvenu à un accord le 21 juin[37].

Si le texte proposé par le Conseil était finalement retenu en l'état pour la directive, la France n'aurait plus aucune nécessité de modifier ses actuels congés paternité, parentaux et d'aidants.

B) Les discussions au sein du Parlement europeen

La commission responsable du dossier est la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), et David Casa (Parti populaire européen, Malte) est rapporteur du texte. La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM) et la commission Affaires juridiques (JURI) se sont également saisies pour rendre un avis.

Les deux avis rendus par les commissions FEMM et JURI, à une nette majorité, confirment et accentuent l'ambition de la proposition de la Commission. La commission FEMM a porté la rémunération du congé parental et du congé d'aidant à 80 % du salaire brut antérieur et celle du congé paternité au niveau du congé maternité ; elle a réduit de 1 an à 6 mois l'ancienneté maximale que peuvent imposer les Etats pour avoir droit au congé parental. Quant à la commission JURI, elle a étendu le congé paternité au second parent et pas seulement au père, porté la durée du congé paternité à 14 jours, ramené l'ancienneté à 9 mois et renforcé les droits des parents atteints de handicap ou d'une maladie grave de longue durée. Les avis de ces commissions ne s'imposent pas à la commission EMPL mais elle peut en tenir compte, et les députés de ces commissions peuvent aussi porter leurs amendements lors des discussions en plénière.

Pour la commission de l'emploi et des affaires sociales, le rapporteur David Casa a rendu le 6 mars 2018 son projet de rapport. Il salue les évolutions que constituent l'introduction d'un congé paternité rémunéré ainsi que celle d'une rémunération du congé parental mais propose une rémunération du congé parental à hauteur de 75% du salaire brut pour pallier les différences de taux de prestations maladie dans les Etats-membres.

[37] A ce jour, rien n'a filtré sur la teneur des discussions et la position des différents Etats lors de cette réunion à huis clos du Conseil.

La directive a été l'un des principaux sujets abordés lors de l'intervention du président français au Parlement européen le 17 avril 2018. Avant cette intervention, des eurodéputés de 4 groupes politiques différents (Gauche Unitaire européenne (GUE/NGL), Socialistes et Démocrates (S&D), Verts, Alliance des démocrates et libéraux européens (ADLE)) avaient appelé le président français à ne pas bloquer l'adoption de la proposition de directive. Lors de son discours, Emmanuel Macron a été interrogé par les députés européens Udo Bullman (All, S&D) et Maria Arena (BEL, S&D). Il a alors mis en avant le coût financier de la proposition de la Commission.

La Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), sur la base du projet du rapporteur David Casa rendu le 6 mars 2018, a finalement adopté sa position le 11 juillet 2018. Par rapport à la proposition de directive, la Commission EMPL modifie plusieurs points : la rémunération est fixée à 80% du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour les congés parentaux et d'aidant, l'idée étant aussi de pallier les différences de taux de prestations maladie dans les Etats-membres (le Conseil a supprimé tout niveau minimal dans sa position du 21 juin 2018). En revanche, elle réduit l'âge limite de l'enfant de 12 à 10 ans pour le congé parental (plus aucun âge obligatoire ne figure dans la position du Conseil) ou pour demander des formules de travail « flexibles » (8 ans dans la position du Conseil).

Le texte finalement adopté par la Commission (EMPL) améliore globalement la proposition de la Commission de façon substantielle. En conséquence, les positions des deux co-législateurs (Conseil et Parlement) apparaissaient à l'été 2018 éloignées (voir le tableau de comparaison des positions ci-après).

Encadré

Les principales positions retenues par le Conseil et le Parlement européens à l'été 2018 avant les négociations en trilogue

Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018	**Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018**[38]
La rémunération des congés	
La référence à des revenus au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais l'obligation de rémunération est limitée à seulement 1,5 mois (voir plus loin). Le principe d'une rémunération du congé d'aidant, même minimale, est totalement abandonné. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des Etats, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacrée à la question) toute référence au caractère « adéquat » de la prestation qui, dans la langue utilisée au niveau des	La rémunération pour toute la durée minimale prévue (10 jours pour le congé paternité, 4 mois pour le congé parental, 5 jours par an pour le congé d'aidant) est maintenue. Le montant est fixé à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour le congé parental et le congé d'aidants.

[38] Rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017)0253 – C8-0137/2017 – 2017/0085(COD), 23 août 2018.

textes de l'UE, signifie un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans un considérant de la proposition de directive, considérant n'ayant pas un caractère contraignant. Pourtant, le Conseil a décidé de limiter explicitement dans ce considérant la référence à un montant adéquat à la seule période minimum du congé paternité (10 jours) et à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.	
<u>Le congé de paternité</u>	
Le principe d'un congé de 10 jours est conservé, mais il reviendrait aux Etats de décider du mode de répartition de ces 10 jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il est précisé dans la définition donnée au congé de paternité qu'il doit avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il est aussi ajouté que la référence à 10 jours vaut pour un travail à temps plein et que les Etats pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.	Le congé de paternité de 10 jours serait rémunéré à 80 % du salaire brut et serait étendu en cas d'adoption et de la venue d'un enfant mort-né, ainsi que pour le « second parent équivalent au sens de la législation nationale» afin de prendre en compte les situations des familles homoparentales. Aucune durée d'ancienneté au travail ne pourrait être exigée. Il pourrait être pris « autour de la date » de la naissance ou de l'adoption et non plus seulement « à l'occasion » de la naissance, mais ce sont les Etats qui décideraient si une partie peut être prise avant la naissance.
<u>Le congé parental</u>	
Le Conseil a décidé de réduire les mois non transférables entre les parents de 4 à 2 mois (contre 1 mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays souhaitant réduire encore cette durée. Le compromis s'est fait sur la limitation du principe de rémunération (dont le montant est laissé à l'appréciation de chaque Etat) à seulement 1,5 mois de ces 2 mois. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais à un âge déterminé librement par les Etats, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ». Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.	Le Parlement maintient le nombre de mois non transférables à 4 mois. Ces 4 mois seraient rémunérés à hauteur de 78 % du salaire brut. La période d'ancienneté maximum pour être éligible au congé parental serait réduite à 6 mois au lieu d'une année. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris serait abaissé de 12 à **10 ans**. Le congé serait attribué non seulement en cas de naissance ou d'adoption, mais aussi en raison de l'attribution de la garde d'un enfant. Les conditions et modalités devraient être adaptées dans les « situations particulièrement défavorisées » (« enfants atteints de handicap », « troubles de santé mentale », « problème médical grave ou maladie grave ») et pour les parents isolés. Les mesures suggérées sont l'extension de la limite d'âge de l'enfant, l'accès facilité au temps partiel au moment du retour au travail ou la prolongation de la durée du congé parental. Les Etats pourraient autoriser un employeur à reporter l'octroi du congé parental pour une durée raisonnable non seulement si le congé perturbe gravement le bon fonctionnement de l'établissement mais aussi s'il a des retombées graves et préjudiciables sur l'activité de l'employeur.
<u>Formules souples de travail</u> **(**« *possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail* »)	
L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à **8 ans** (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant	L'expression « formules souples de travail » est remplacée par « formules flexibles de travail ». L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un

compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus)[39].	droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à **10 ans[40].** L'employeur, tenu d'examiner la demande et d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, devrait aussi justifier tout refus ou tout report par écrit et dans un délai raisonnable, et seulement en pouvant le motiver par une perturbation grave du bon fonctionnement de l'établissement ou des retombées graves et préjudiciables sur son activité.
Le congé d'aidant	
Le texte se limite désormais à prévoir « un droit à des jours de congés », sans plus aucune référence à une rémunération ni à une durée de 5 jours. D'autres limitations ont été apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aides ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et toute référence aux situations de dépendance a été supprimée; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque Etat de définir ce que recouvre une raison médicale grave.	L'aide ou les soins personnels justifiant le congé (maintenu pour 5 jours par an et rémunéré à 78 % du salaire brut) devraient être apportés « dans un but non lucratif ». La personne aidée devrait justifier : d'une raison médicale grave (incluant un handicap, une maladie chronique ou des troubles de santé mentale), auquel cas une preuve médicale peut être exigée ; d'une hospitalisation ou d'une intervention chirurgicale sans hospitalisation ; ou d'une incapacité liée à l'âge. Le congé est étendu pour des aides ou soins prodigués à des proches membres de famille jusqu'au 2ème degré ou par alliance (et non plus seulement le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire), y compris aux enfants recueillis, aux personnes sous tutelle, aux partenaires civils si le droit national reconnaît de tels partenariats civils, et même toute autre personne sans lien de parenté mais dans l'entourage immédiat du travailleur (dans ce dernier cas, la personne aidée doit formuler une demande par écrit).

C) MALGRE LES POSITIONS ELOIGNEES DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES (EMPL) DU PARLEMENT, LA DECISION DE NEGOCIER RAPIDEMENT EN TRILOGUE UN TEXTE COMMUN

Compte tenu des très forts reculs entérinés au niveau du Conseil dans sa position du 21 juin 2018, la Commission européenne pourrait théoriquement opposer son veto à la modification de sa proposition, mais une telle position était totalement improbable car cela mettrait alors un terme au processus, a fortiori à quelques mois des élections européennes.

Le processus législatif formel aurait voulu que le texte adopté par la Commission EMPL soit présenté pour adoption en séance plénière du Parlement. Cependant, telle n'a pas été la voie choisie, d'une part parce que la position qui se dessinait était très éloignée de celle du Conseil qui dispose dans les faits d'une position très forte dans le rapport de force entre les deux institutions, d'autre part dans la perspective des élections européennes de juin 2019, la directive, sous la forme d'un texte

[39] Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu le droit du travail en France. Sur le « right to request » ou droit, ici lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, www.hcfea.fr.

[40] idem

commun, devant impérativement être adoptée par le Conseil et le Parlement avant la fin de la session parlementaire. Le Parlement a donc décidé ne pas soumettre en plénière le texte adopté en Commission mais, sur la base d'un rapport formellement pris le 23 août 2018 par la Commission EMPL, d'entamer rapidement, dès le 12 septembre 2018, des négociations interinstitutionnelles (avec le Conseil et la Commission) en trilogue pour aboutir à un texte commun.

Ces négociations à huis clos ont semble-t-il été difficiles puisqu'elles ont duré plus de quatre mois, mais un accord a finalement été annoncé le 24 janvier 2019. Plusieurs gouvernements, tel le gouvernement français, ont fortement appuyé pour parvenir à un accord destiné aussi à être annoncé avant la campagne des élections européennes et à donner davantage de réalité aux discours sur la dimension sociale de l'Europe.

VIII) LES PREMIERS ELEMENTS CONNUS DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU 24 JANVIER 2019, PREMICES DE LA FUTURE DIRECTIVE

Nous présentons les premiers éléments de l'accord tels qu'ils ont été dévoilés dans la presse. Comme les informations sont parfois imprécises, incomplètes voire contradictoires d'une source à l'autre, seul l'accès à l'accord lui-même permettra d'aller au délà de cette présentation sommaire.

La première grande nouveauté sera la création, au niveau européen, d'un **congé de 10 jours réservé au père** (ou au « 2e parent » si ce statut existe dans le droit national, ce qui est une façon de reconnaître la diversité des familles). Ce congé sera rémunéré au moins au niveau des congés maladie et offrira une garantie de retour dans l'emploi. Pour y avoir droit, les pères devront justifier d'une ancienneté dans l'entreprise de six mois maximum. Pour les pays qui ne disposent pas de congé de paternité mais d'un congé parental protecteur pouvant jouer le même rôle en garantissant « un paiement adéquat ou une indemnité d'au moins 65% du salaire net du travailleur, éventuellement assorti d'un plafond, pendant au moins six mois de congé parental pour chaque parent », le texte prévoit une « clause passerelle » qui leur permet de remplir cette nouvelle obligation à travers ce congé parental. Cette dérogation vise certains pays qui ne disposent pas de congé de paternité au sens strict, comme l'Allemagne ou l'Autriche. Une dizaine de pays de l'UE devront adapter leur législation, ceux qui ne disposent ni de congé de paternité, ni de congé parental permettant de faire jouer la « clause passerelle » (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque) et ceux dont l'actuel congé de paternité rémunéré est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

La deuxième grande nouveauté est la création au niveau du droit de l'UE d'un **congé d'aidant de 5 jours** en cas de maladie grave ou de dépendance d'un proche. Aucune rémunération n'est toutefois exigée. Il est probable que les autres fortes limitations apportées par le Conseil dans sa position du 21 juin 2018 aient été reprises qu'il s'agisse des conditions portant sur l'aidant (le lien familial avec l'aidé, la nécessité d'une cohabitation, etc) ou des conditions portant sur la personne aidée ou l'aide nécessaire (le périmètre, le niveau et les causes de ce besoin d'aide).

La troisième grande nouveauté est la reconnaissance d'un « **droit de demande** » ou « right to request », c'est-à-dire le droit d'un salarié à demander un travail souple ou flexible pour améliorer la conciliation (télétravail, temps partiel ou horaires aménagés), l'employeur pouvant décider de refuser mais devant justifier ce refus par des considérations portant sur ses propres contraintes en termes de ressources et d'organisation, mais aussi en prenant en compte des situations particulière de vulnérabilité (enfants souffrant d'un handicap ou ayant une longue maladie, parents isolés).

Enfin, l'accord modifie le **droit à congé parental** qui garantit un retour dans l'emploi. L'ancienneté maximale requise dans l'entreprise demeure fixée à un an et la durée minimale à 4 mois, mais la partie non transférable entre les parents, qui vise à encourager la prise du congé par les pères, passera de un à deux mois. Le congé devra être rémunéré. Cependant, l'accord fait seulement référence à un niveau « suffisant pour encourager les parents à prendre le congé » et la durée minimale de rémunération ne devra pas couvrir les 4 mois, mais un mois et demi dans un premier temps, durée portée à deux mois cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive.

L'accord doit faire l'objet d'adaptation technique avant d'être rendu publique, puis doit encore être adopté formellement par le Conseil et le Parlement en plénière pour devenir définitif. Ces adoptions doivent intervenir avant la fin de la législature. Les Etats auront trois ans à compter de la parution de la directive pour la mettre en œuvre.

De toutes les mesures, il semble que seul le droit de demande (« right to request ») nécessitera en France des adaptations des dispositions existantes.

ANNEXE 2

L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN ALLEMAGNE

Catherine Collombet et Antoine Math
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

SOMMAIRE

I) Une réforme majeure du congé parental en 2007, perfectionnée depuis 31

A) Le système antérieur à 2007 : une rémunération forfaitaire et de longue durée 31

B) La réforme de 2007 : une réforme radicale, qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale 32

1) Les débats qui ont précédé la réforme de 2007. 32

2) La création de l'Elterngeld en 2007 33

3) Une réforme qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale.....35

C) Une réforme perfectionnée depuis pour renforcer la flexibilité et l'incitation des deux parents à passer simultanément à temps partiel.....36

II) Des effets mesurables sur le recours, l'emploi des mères et l'implication des pères, qui sont cependant socialement différenciés..... 37

A) Les statistiques de montée en charge de l'allocation et de caractéristiques des bénéficiaires 37

1) Un recours en hausse quasi constante depuis 2007, particulièrement marqué pour les pères 37

2) Les modalités de recours entre les types de dispositifs 40

3) La durée du recours 41

4) Les masses financières 45

5) Les montants d'*Elterngeld* et les revenus antérieurs des bénéficiaires 45

B) Les effets sur l'emploi des mères 48

I) UNE REFORME MAJEURE DU CONGE PARENTAL EN 2007, PERFECTIONNEE DEPUIS

A) LE SYSTEME ANTERIEUR A 2007 : UNE REMUNERATION FORFAITAIRE ET DE LONGUE DUREE[41]

L'indemnisation du congé maternité est mise en place en 1968 en Allemagne sous la forme de 14 semaines de congé maternité obligatoire (*Mutterschutzgesetz*) dont 6 semaines avant la naissance et 8 semaines après la naissance (ces 8 semaines sont obligatoires et viennent se soustraire à la période de congé parental rémunéré). La rémunération se fait sous forme d'indemnités journalières versées par l'assurance maladie jusqu'à concurrence de 13 euros par jour, qui doivent être complétées par les employeurs de façon à atteindre 100% du salaire antérieur (non plafonné). Un système de garantie de revenu est organisé pour les femmes dont le revenu est inférieur à 390 euros mensuels et celles bénéficiant de l'allocation chômage.

Il n'existe pas, en revanche, de congé paternité.

Le système allemand de congé parental, quant à lui, se caractérisait, jusqu'à la réforme de 2007, par une rémunération forfaitaire, faible mais de longue durée, fruit de réformes successives qui l'avaient progressivement relevée.

Du point de vue du droit du travail, le congé parental (*Elternzeit*), qui comporte une garantie de reprise de son emploi pour le parent qui interrompt son activité afin de garder son enfant, a été créé en 1979, avec, à l'origine, une durée de 6 mois (dont il faut déduire la période de congé maternité rémunéré de 2 mois). Ce congé parental était, au départ, non rémunéré. C'est une loi fédérale de 1986, la *Bundeserziehungsgeldgesetz*, qui l'accompagne d'une rémunération (*Erziehungsgeld*) sur une durée de 6 mois (4 mois une fois déduit le congé maternité), alors que la durée du congé parental passe à 8 mois (idem).

La durée du congé parental (*Elternzeit)* est prolongée à quatre reprises entre 1986 et 1992 (36 mois en 1992), tandis que la durée de l'*Erziehungsgeld* est prolongée également quatre fois entre 1988 et 1993 (22 mois en 1993). L'allocation est forfaitaire, d'un montant équivalent à 300 euros par mois, qui ne sera pas revalorisé jusqu'à la réforme de 2007. A partir de 1989, les parents peuvent cumuler le bénéfice de la prestation avec un travail jusqu'à 19h par semaine (la rémunération est alors fonction de la quotité de temps travaillée). La prestation est sous condition de ressources, mais avec un plafond élevé (51 130 euros par an) qui permet à la majeure partie de la population d'en bénéficier.

Ces évolutions (création du congé parental rémunéré et allongement de sa durée) ont été le fait d'une majorité parlementaire conservatrice (CDU-CSU-FDP), sous l'impulsion du gouvernement du chancelier Helmut Kohl. Elle s'inscrit dans un modèle familial qui reste centré sur le rôle du père comme principal apporteur de revenu, les représentations sociales étant majoritairement en faveur de l'arrêt de travail des femmes pour s'occuper des jeunes enfants. Bien qu'ouvert en droit aux deux parents, le congé parental n'est de fait mobilisé quasiment que par les femmes. Alors que l'Allemagne de l'Est était organisée autour d'un système très différent, avec travail des femmes et accueil collectif des jeunes enfants quasi généralisés, le système de congé parental conçu en Allemagne de l'Ouest lui est étendu lors de la réunification.

[41] Cette partie historique s'appuie notamment sur l'article de Daniel Erler, La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ? Politiques sociales et familiales n° 95 - mars 2009 ; sur l'indicateur OCDE Base de données sur la famille PF 2.5 Annex : Detail of change in parental leave by country 2017

Une première réforme significative du congé parental est opérée en 2001 par la majorité « rouge-verte » (SPD-Grüne) à l'initiative du gouvernement de Gerhard Schröder. Sans remettre en cause les grands équilibres du système antérieur, elle en renforce la flexibilité et favorise le développement du congé parental à temps partiel. Si les deux années de congé rémunérés doivent être utilisées avant les 2 ans de l'enfant, la troisième année de congé peut désormais être prise jusqu'aux 8 ans de l'enfant. La possibilité de cumul entre travail à temps partiel et bénéfice de l'*Erziehungsgeld* est portée jusqu'à 30h par semaine au lieu de 19h. Le passage au temps partiel est désormais de droit pour les parents de jeunes enfants et les deux parents peuvent être en congé parental en même temps s'ils travaillent à temps partiel. Enfin, pour la première fois, les parents disposent d'un droit d'option quant à la durée totale du congé. Dans le cadre du « *choix budgétaire* » (*Budgetregelung*), les parents peuvent choisir entre une allocation de 300 euros pendant 2 ans pour un arrêt complet, ou de 450 euros pendant 1 an. 85% des parents remplissant les conditions pour recevoir une allocation étaient alors couverts par l'option 1 (2 ans) et 15% par l'option 2 (1 ans).

Une nouvelle réforme en 2004 est en revanche principalement justifiée par la recherche d'économies. Le plafond de revenus est abaissé et passe de 51 130 euros à 30 000 euros (pour les familles biparentales). Ceci met fin à la quasi-universalité du dispositif et le recentre sur les familles à revenus faibles ou moyens.

B) LA REFORME DE 2007 : UNE REFORME RADICALE, QUI S'INSCRIT DANS UNE TRANSFORMATION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

1) Les débats qui ont précédé la réforme de 2007.

La création du congé parental avait été au départ très consensuelle. Sur le plan politique, elle rassemblait de la CDU/CSU au SPD, ce dernier ayant été à l'initiative de la création de l'*Elternzeit* sous le gouvernement d'Helmut Schmidt. Du côté de la société civile, elle était soutenue par les organisations caritatives confessionnelles, très influentes en Allemagne[42] (Caritas pour l'Eglise catholique, Diakonie pour les églises protestantes). L'idée selon laquelle il est souhaitable que la mère s'occupe des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans[43] était alors consensuelle en Allemagne de l'ouest.

Les critiques à l'encontre de cette situation se sont intensifiées progressivement mais il faut attendre une vingtaine d'années pour qu'émerge progressivement un nouveau consensus, qui permet l'adoption de la réforme de 2007.

Dès 1990, un premier rapport d'évaluation critique l'effet négatif sur l'emploi des mères, le fait que le taux d'emploi baisse après 1986 et que beaucoup de mères ne reprennent pas le travail à l'issue des 3 ans.

La réforme de 2001 est une première tentative pour remédier aux défauts du système allemand. Elle est cependant critiquée, par les milieux patronaux sur le droit au temps partiel, qui pèserait trop sur les entreprises (même si la loi le restreint aux entreprises de plus de 15 salariés et le subordonne à situation économique de l'entreprise) et par les conservateurs sur le *Budgetregelung*, car ceux-ci sont favorables à un arrêt long de la mère.

[42] Caritas et Diakonie emploient chacune de l'ordre de 500 000 salariés.
[43] Même si en pratique l'indemnisation, s'arrête aux deux ans de l'enfant.

En 2003, un rapport gouvernemental sur l'utilisation du congé parental[44] montre que le dispositif s'accompagne d'un taux d'exclusion important :

- 14% des nouveaux parents ne sont pas éligibles au congé parental, soit parce qu'ils ne sont pas en emploi rémunéré, soit parce qu'ils sont travailleurs indépendants (ce taux est de 25.5% en Allemagne de l'Est) ;

- 12.6% des ménages éligibles ne prennent pas le congé, soit parce qu'ils travaillent plus de 30 heures par semaines, soit parce qu'ils ne veulent pas interrompre leur carrière ;

- le taux de recours par les pères, même s'il commence à augmenter entre 2001 et 2003, reste faible et la grande majorité des pères prennent leur congé en même temps que la mère.

Le livre blanc sur la politique familiale (Rürup et Gruescu 2003[45]), remis au même moment à Renate Schmidt, ministre SPD de la famille, recommande de s'inspirer des systèmes scandinaves en adoptant un congé parental court et bien rémunéré. La coalition rouge-vert le reprend à son compte dans la campagne électorale des législatives de 2005.

Malgré une opposition virulente des chrétiens-démocrates durant la campagne (le raccourcissement du congé parental étant vu comme une mesure destinée à empêcher les mères de s'occuper de leurs enfants, en les contraignant à reprendre le travail), les milieux conservateurs deviennent en réalité conscients de la nécessité de faire quelque chose pour s'attaquer à la trop faible fécondité de l'Allemagne. L'influence au sein de son parti d'Ursula von der Leyen, qui sera ministre de la famille du premier gouvernement de grande coalition CDU-SPD, peut aussi être soulignée (Blum 2011[46]). Ces évolutions expliquent que le SPD et la CDU/CSU parviennent à se mettre d'accord dans le contrat de coalition de 2005 sur la création de l'*Elterngeld*. Le soutien n'est cependant pas unanime : une partie du SPD dénonce la proposition comme socialement injuste, les ménages à hauts revenus allant recevoir plus de prestation que les ménages moins favorisés.

Quatre objectifs sont assignés à la réforme : accroitre la natalité, avec une prise de conscience croissante du déclin démographique ; prévenir et atténuer la perte de revenus ; inciter les mères à retourner rapidement sur le marché du travail ; inciter les pères à s'impliquer.

2) La création de l'Elterngeld en 2007

La création de l'*Elterngeld* en remplacement de l'*Erziehungsgeld*, représente une réforme radicale car elle agit sur 3 dimensions en même temps :

- le passage d'un système forfaitaire à un système proportionnel aux revenus ;

- le raccourcissement de la durée de base (*Basis Elterngeld*), assorti cependant d'une option en faveur d'une durée plus longue et moins bien rémunérée (*Elterngeld Plus*) ;

- la création d'un bonus pour inciter à l'implication des pères (*Elterngeld Bonus*, surnommé *Vätermonate,* ce qui signifie les mois des pères).

---

[44] Fendrich, S., Fischer, J., Schilling, M. (2003). Erziehungsgeld und Elternzeit - Bericht des Jahres 2003. Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

[45] B. Rürup, S Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwiclung, Gtachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003

[46] Sonja Blum Leave policies and research Germany Pre- and post-crisis family policy reforms, 8th International LP&R seminar "High North – Extremely Different?" Reykjavik, 15-16 September 2011

La réforme de l'*Elterngeld*[47] remplace l'allocation forfaitaire antérieure par une allocation proportionnelle aux revenus antérieurs (revenus des 12 derniers mois avant la naissance de l'enfant) ou à la perte de revenus depuis la naissance si les parents travaillent à temps partiel. La durée de référence du congé rémunéré passe de 24 à 12 mois. Cependant, dans le souci de trouver un compromis avec les milieux conservateurs, la possibilité de prendre 24 mois est maintenue mais avec un montant divisé par 2 (*Elterngeld Plus,* par opposition au *Basis Elterngeld*). Les parents ont donc le choix entre deux systèmes de congé rémunéré : un congé court et bien rémunéré (*Basis Elterngeld*) et un congé long et moins bien rémunéré (*Elterngeld Plus*). Ils peuvent choisir de travailler à temps partiel jusqu'à 30 heures par semaine et cumuler *l'Elterngeld* (calculée alors au prorata de leur temps de travail) avec leur revenu, dans la limite d'un plafond.

Dans le cadre du *Basis Elterngeld*, l'allocation est de 67 % des revenus antérieurs ou perte de revenus ; l'allocation est versée pendant 12 mois (dont il faut déduire les 2 mois de congé maternité), avec un montant minimum de 300 € et maximum de 1 800 €. Les deux parents ont également droit au *Basis Elterngeld* et peuvent s'en partager la durée comme ils le souhaitent mais si le second parent prend au moins 2 mois de congé (dispositif du *Vätermonate* ou bonus des pères[48]), la durée totale du congé est étendue à 14 mois. Les familles monoparentales bénéficient quant à elles toujours d'une allocation sur 14 mois.

Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, l'allocation est de 33,5 % des revenus antérieurs ou de la perte de revenus et est versée pendant 24 mois (avec un minimum de 150 € et un maximum de 900 €). Les deux parents ont également droit à *l'Elterngeld Plus* et peuvent s'en partager la durée comme ils le souhaitent mais si le second parent prend au moins 4 mois de congé *Elterngeld Plus*, la durée totale du congé est étendue à 28 mois (dispositif du *Vätermonate*).

Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus* comme dans le cadre de l'*Elterngeld*, les parents peuvent choisir de travailler à temps partiel jusqu'à 30 heures par semaine. En cas de travail à temps partiel, la prestation versée est cumulable avec le revenu d'activité (plafonné) mais réduite en fonction du nombre d'heures travaillées

De manière cohérente avec la fin du caractère forfaitaire, le plafond de ressources, qui avait été durci en 2004, est supprimé : l'allocation devient universelle. Un bonus est en outre créé pour les parents à faibles revenus (*Geringerverdiener Komponente*)[49] : un parent gagnant moins de 1000 euros mensuels voit son allocation augmentée de 0.1 % pour chaque tranche de 2 euros de revenu inférieur à 1000 euros. Un parent gagnant 500 euros de revenus mensuels reçoit ainsi 406.25 euros au lieu de 325 dans le cadre d'un congé total de type *Basis Elterngeld*. L'introduction d'un montant minimum de base pour tous les parents, quel que soit leur statut antérieur dans l'emploi, et celle d'un plafond étaient un moyen de répondre aux critiques sur le caractère socialement inéquitable de la réforme.

[47] Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research.

[48] Dans le projet initial, il s'agissait d'un malus (2 mois en moins sur les 12 mois si le 2e parent ne les prenait pas), mais il a été transformé en bonus pour surmonter l'hostilité des conservateurs.

[49] International Review of Leave Policies and Related Research 2009, Employment relations research series n° 102, Edited by Peter Moss, Institute of Education University of London

La réforme laisse inchangé le congé parental pour le contrat de travail (*Elternzeit*), qui demeure d'une durée maximale de 3 ans. A la différence de la France, il n'y aucune condition d'ancienneté, il suffit d'être en emploi au moment de la naissance. Les deux premières années du congé parental sont de droit (un préavis est cependant nécessaire) pour un congé total. L'accord de l'employeur est, en revanche, requis pour un congé à temps partiel dans les entreprises de plus de 15 salariés. La dernière année du congé parental peut être prise jusqu'aux 8 ans de l'enfant (et donc au-delà des 3 ans) mais nécessite l'accord de l'employeur et ne peut pas être rémunérée par les prestations *Elterngeld* et *Elterngeld Plus* qui ne pouvent être versées respectivement que jusqu'aux 14 et 32 mois de l'enfant[50].

La réforme a constitué un changement de paradigme pour la politique familiale allemande, longtemps marquée par le modèle de la mère au foyer dans les jeunes années de l'enfant. Elle va susciter l'adhésion des familles, le modèle de congé court devenant rapidement majoritaire.

3) Une réforme qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale

La réforme du congé parental s'inscrit dans un mouvement plus large de transformation de la politique familiale allemande et a été pensé en lien étroit avec le développement des modes d'accueil. Alors que ceux-ci étaient très faiblement développés en Allemagne de l'Ouest, deux grandes lois de 2005 (loi « TAG ») et 2008 (loi « KIFÖG ») programment, juste avant et juste après la création de l'*Elterngeld* en 2007, un effort financier important en leur faveur. Ces deux lois introduisent un droit opposable à l'accueil des jeunes enfants, valable d'abord à partir des 2 ans de l'enfant, puis à partir de ses 1 ans à compter du 1er août 2013. Ce droit est garanti par le juge. La cohérence de la réforme du congé parental d'une part, et de celle des modes d'accueil des jeunes enfants d'autre part, explique, en grande partie, le succès de la politique engagée à partir du milieu des années 2000, le développement des modes d'accueil (progressivement à partir des 1 ans de l'enfant), apparaissant comme la condition pour que les femmes puissent retrouver leur emploi à l'issue du congé.

Il en résulte une augmentation très rapide de l'offre d'accueil, amenant l'Allemagne au niveau des objectifs de Barcelone : le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel passe de 17% en 2008 à 33% en 2015. 85% de la couverture est en mode d'accueil collectif[51]. Très peu d'enfants, en revanche, sont accueillis en structures collectives en deçà d'un an et l'accueil individuel est encore marginal.

La cohérence entre la réforme du congé parental et le développement de l'offre d'accueil est réelle : le congé parental va jusqu'aux 12 mois de l'enfant et un droit opposable à compter de 1 an prend le relais. Le nouveau système allemand présente ainsi de fortes similitudes avec le modèle scandinave, que l'on trouve au Danemark, en Suède ou en Finlande : le congé parental est court et rémunéré de manière proportionnelle aux revenus antérieurs ; un droit opposable à l'accueil existe autour de l'âge de 1 an.

[50] Respectivement 12 mois + 2 mois de partenariat et 28 mois + 4 mois de partenariat.
[51] Collombet C., Maigne G., Palier B., Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? Note d'analyse n°56, France Stratégie, mai 2017

C) UNE REFORME PERFECTIONNEE DEPUIS POUR RENFORCER LA FLEXIBILITE ET L'INCITATION DES DEUX PARENTS A PASSER SIMULTANEMENT A TEMPS PARTIEL

Plusieurs mesures sont prises en 2010 dans un contexte de recherche d'économies en raison de la crise :

- La comptabilisation du montant perçu au titre de l'*Elterngeld* comme venant en déduction du montant de l'aide sociale *Arbeitslosengeld II (loi Hartz IV*), ce qui entraine une baisse du montant total perçu par rapport à la situation antérieure .
- La baisse du taux de remplacement, pour les parents à revenus moyens (revenu moyen net de plus de 1240 euros), qui passe de 67 à 65%[52].

Plus significative est la loi du 7 novembre 2014, qui renforce les incitations au temps partiel à la fois par la création du *Partnerschaftsbonus* (bonus de partenariat) et la réforme de *l'Elterngeld Plus*.

Le *Partnerschaftsbonus* est un bonus spécifique destiné à inciter les parents à passer tous les deux en même temps à temps partiel. Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, 4 mois supplémentaires sont accordés si les 2 parents prennent, durant 4 mois consécutifs et en même temps, un temps partiel de 25 à 30h par semaine[53]. Ceci leur permet d'aller jusqu'à 32 mois à temps partiel (24 mois + 4 mois de *Vätermonate* + 4 mois de *Partnerschaftsbonus*), soit quasiment les trois ans de l'enfant.

L'*Elterngeld Plus* voit sa conception modifiée. Désormais, le taux de remplacement de l'allocation est de 67 (ou 65 %) de la perte de revenus, comme pour le *Basis Elterngeld*, mais dans la limite d'un plafond égal à la moitié de ce que l'intéressé aurait perçu s'il avait opté pour la durée de 12 mois et arrêté totalement de travailler (*Deckelungsbetrag*). Pour un parent, qui s'arrête totalement de travailler, la réforme ne change rien : il continue à toucher la moitié du *Basis Elterngeld* pendant 24 mois. En revanche, un parent qui travaille à temps partiel peut être gagnant. Ainsi, un parent qui gagnait 2 000 euros par mois et passe à temps partiel à 60 %, gagnant ainsi 1 200 euros de salaire, perçoit 520 euros par mois d'*Elterngeldplus* (65 % de la perte de revenus égale à 800 euros), cette somme étant inférieure au *Deckelungsbetrag* (qui est égal à la moitié de 65 % de 2 000 euros, soit 650 euros). Il gagne donc autant chaque mois que s'il avait opté pour le *Basis Elterngeld*. Dans cette situation, un parent perçoit beaucoup plus au total en optant pour l'*Elterngeldplus* sur 24 mois que pour le *Basiselterngeld* sur 12 mois (12 480 euros contre 6 240 euros), ce qui est très incitatif pour un congé à temps partiel de type 80% sur 24 mois.

Les parents ont le choix entre le *Basis Elterngeld* et l'*Elterngeld Plus* ou peuvent combiner les deux. Ainsi la mère peut bénéficier par exemple du *BasisElterngeld* pendant les 4 premiers mois de l'enfant et le père pendant le 5ème et 6ème mois. Les deux parents peuvent ensuite bénéficier de l'*ElterngeldPlus* entre le 7ème et le 14ème mois. Ainsi, ils bénéficient au total de 6 mois de *BasisElterngeld* et de 16 mois d'*ElterngeldPlus*.[54]

Les incitations liées au système sont assez profondément modifiées : les femmes sont toujours découragées de se retirer longtemps du marché du travail en congé à taux plein, en revanche, elles sont plus fortement incitées à rester deux ans en congé parental à temps partiel.

---

[52] Sonja Blum Leave policies and research Germany Pre- and post-crisis family policy reforms, 8th International LP&R seminar "High North – Extremely Different?" Reykjavik, 15-16 September 2011

[53] Le même système vaut pour le *Basiselterngeld*, les durées étant simplement divisées par 2.

[54] Elterngeld, ElterngeldPlus und ElternzeitDas Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, Bundesministerium fur Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017

Depuis 2016, le bénéfice de l'allocation est, par ailleurs, replacé sous condition de ressources : les couples dont le revenu annuel total imposable est supérieur à 500 000 € (250 000 € pour un parent seul) l'année précédant la naissance de l'enfant n'ont plus droit à l'allocation parentale[55].

Le congé parental du contrat de travail (*Elternzeit*) demeure quant à lui d'une durée de 3 ans.

24 mois sur les 3 ans peuvent désormais être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant (1 an antérieurement). En contrepartie, les employeurs obtiennent un allongement du préavis que doit respecter le salarié, qui passe de 7 à 13 semaines.

Outre la loi du 7 novembre 2014, il faut aussi signaler la suppression du *Betreungsgeld*, une aide de 150 € par mois pour les parents qui gardent à la maison leur enfant de 1 à 2 ans sans recourir à un mode d'accueil, sur décision de la Cour constitutionnelle allemande (en raison de l'incompétence de l'Etat fédéral) à compter du 1er juillet 2015. Cette suppression a renforcé la cohérence d'ensemble du système allemand car le *Betreungsgeld* incitait les mères à rester à la maison au-delà des 12 mois. Il constituait une forme de retour en arrière vers le modèle conservateur et avait été critiqué comme tel. Deux Länder (Bavière et Saxe) ont cependant maintenu des allocations similaires (*Landeserziehungsgeld*) du 13e mois au 3e anniversaire de l'enfant. Il s'agit d'allocations forfaitaires sous condition de ressources.

II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS, L'EMPLOI DES MERES ET L'IMPLICATION DES PERES, QUI SONT CEPENDANT SOCIALEMENT DIFFERENCIES

La réforme allemande de 2007 a donné lieu, sans doute en raison de son ampleur, à une littérature abondante. Elle s'est accompagnée d'un système de remontées statistiques qui donne des éléments précis sur les caractéristiques des bénéficiaires et l'effet sur l'emploi.

A) LES STATISTIQUES DE MONTEE EN CHARGE DE L'ALLOCATION ET DE CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES

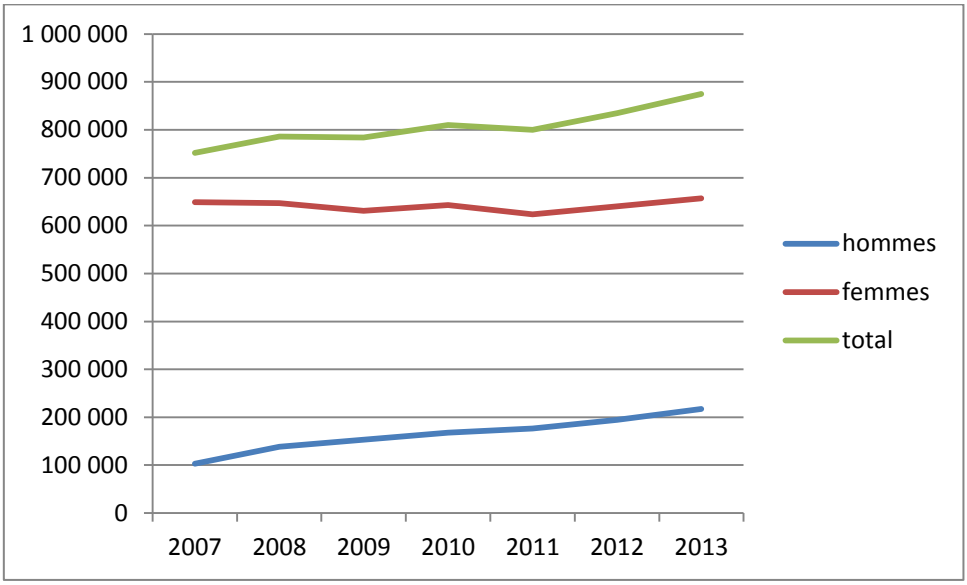
Le Ministère des familles, dans la dernière publication du rapport *Famille, Prestations, effets, tendances* de 2017 (rapport publié tous les 3 ans) met en avant que près de 8 millions de personnes ont fait la demande d'une allocation parentale depuis son introduction en 2007. De fait, les statistiques de montée en charge montrent une hausse régulière du recours à l'allocation.

1) Un recours en hausse quasi constante depuis 2007, particulièrement marqué pour les pères

L'introduction de l'*Elterngeld* en 2007 s'est traduit par une hausse régulière du nombre d'hommes bénéficiaires. L'évolution du recours féminin a été, en revanche, relativement stable. IL en est résulté une hausse du recours total.

[55] Leave Policy and Research, Country reports, Germany, 2016.

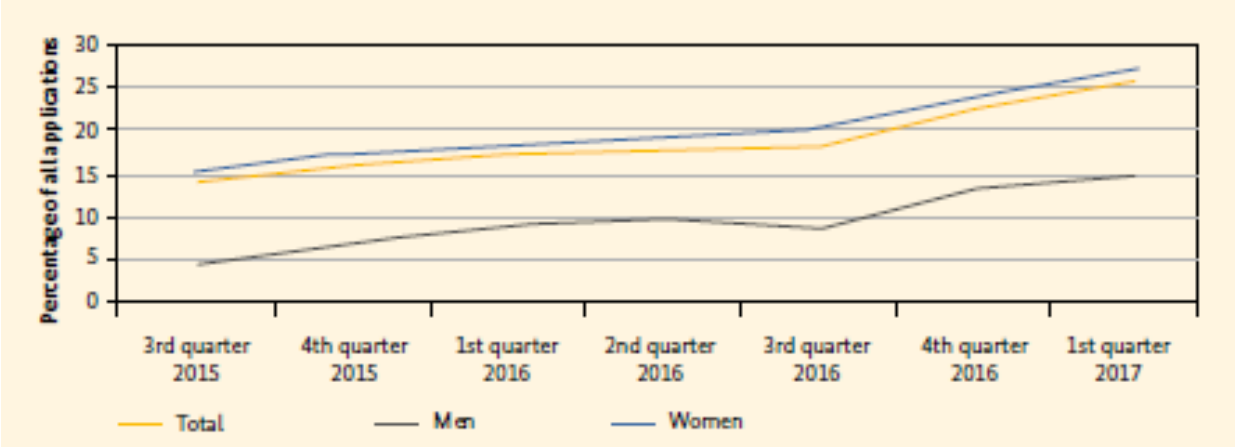
Evolution du nombre de bénéficiaires de la prestation *Elterngeld* pour les enfants nés en 2007-2013



Source : Destatis 2017

Concernant la réforme de 2014, les dernières statistiques *Destatis,* disponibles par trimestres, montrent que les nouvelles conditions financières de l'*Elterngeld Plus* ont entrainé un fort recours à cette prestation sur la période 2015-2017. Le nombre de recourant double presque et le nombre de pères recourant est multiplié par 3. Les demandes d'*Elterngeld Plus* (c'est-à-dire une allocation à taux réduit sur 2 ans, à taux plein ou à taux partiel) représentent désormais un quart de l'ensemble des demandes d'*Elterngeld*. Il serait intéressant de voir dans quelle mesure ce sont les demandes de congé longs à temps partiel de type 60 ou 80%, les plus incitatives financièrement, qui ont tiré la demande.

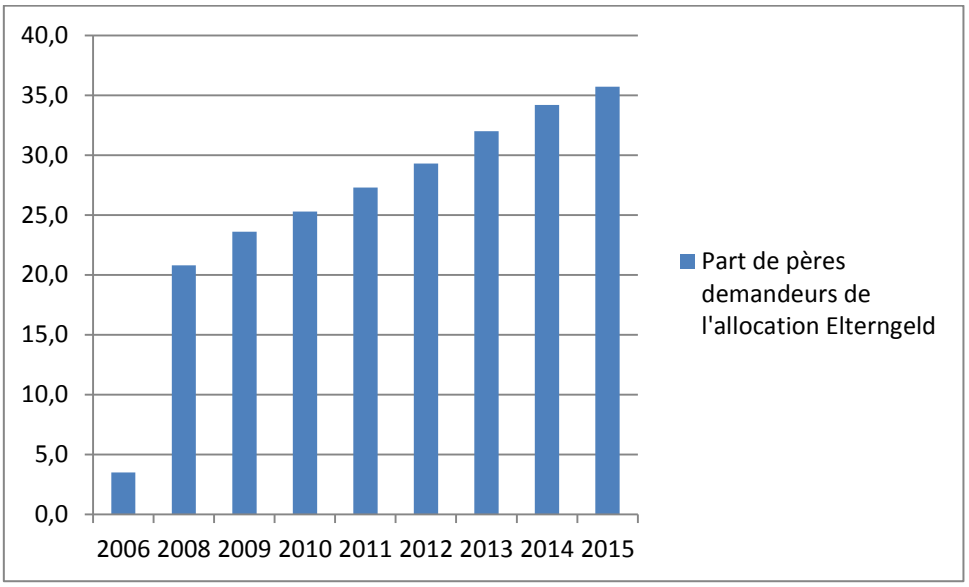
Pourcentage de demandes d'Elterngeld Plus parmi l'ensemble des demandes d'Elterngeld



Source : Family report 2017 p. 65

Concernant les pères, la part de pères à demander le bénéfice de l'*Elterngeld*, quelle que soit la modalité de la prestation, qui était négligeable en 2006 (3.5%), a explosé sur la période 2007-2015, atteignant plus d'un tiers des pères en 2015 (35.4% au 2ème trimestre 2015).

Pourcentage de pères demandeurs de l'*Elterngeld*[56] sur 2006-2014



Source : Destatis 2017

Les effets de la réforme de 2007 sur l'implication des pères ont été très rapides : dès 2008, le taux de recours des pères est de 13,7 % alors qu'il était de 3,3 % en 2006. Il semble donc que la réforme a immédiatement rencontré une demande sociale latente.

Des variations régionales subsistent entre Länder dans le taux de recours des pères mais l'implication des pères est forte même dans des Länder traditionnellement conservateurs dans le domaine de la famille (Bavière par exemple).

[56] Toutes modalités d'Elterngeld confondues : *Basis Elterngeld* et *Elterngeld Plus*

Part des enfants nés au 2ème trimestre 2015 dont le père a pris un *Elterngeld* et déclinaison par Land

Baden-Württemberg	40,1%
Bayern	43,4%
Berlin	39,1%
Brandenburg	38,3%
Bremen	27,3%
Hamburg	37,6%
Hessen	32,5%
Mecklenburg-Vorpommern	31%
Niedersachsen	33,2%
Nordrhein-Westfalen	28,3%
Rheinland-Pfalz	30,3%
Saarland	24,5%
Sachsen	46,7%
Sachsen-Anhalt	32,1%
Schleswig-Holstein	29,4%
Thüringen	42,7%
Deutschland	35,7%

Source : Destatis 2017

Les pères sont cependant encore minoritaires dans le nombre total de bénéficiaires : 13.4% au 2ème trimestre 2015.

2) Les modalités de recours entre les types de dispositifs

L'*Elterngeld* simple (*Basis Elterngeld*) reste, malgré l'introduction et le renforcement de l'incitation financière à prendre *l'Elterngeld Plus*, la modalité la plus fréquente : elle concerne 74% des mères et 88% des pères en 2017. La modalité d'un congé court et bien rémunéré reste donc la solution la plus prisée (alors même que pour certaines configurations de salaires, le congé long est aussi bien rémunéré mensuellement que le congé court).

La part des mères à prendre l'*Elterngeld Plus* est cependant non négligeable (25%) et croissante avec le temps, et plus importante que celle des pères qui est à 11%.

La part des bénéficiaires du *Partnerschaft bonus* reste relativement faible au total (7%) mais concerne près d'un tiers des pères (28%) ayant fait le choix de *l'ElterngeldPlus*, ce qui signifierait que les pères, lorsqu'ils prennent une durée allongée de congé, privilégieraient souvent une modalité leur permettant de partager le temps partiel en même temps que la mère.

Modalités de prise de *l'Elterngeld/Elterngeld Plus* en 2017

	Pour des enfants nés après le 1er juillet 2015*			
	Ensemble	dont		
		sans *Elterngeld Plus*	avec *Elterngeld Plus* [1]	parmi eux avec *Partnerschafts-bonus*
Ensemble	**1 744 750**	**1 353 172**	**391 578**	**28 072**
Hommes	**404 676**	**359 519**	**45 157**	**12 961**
Femmes	**1 340 074**	**993 653**	**346 421**	**15 111**
Ensemble en %	***100,0***	***77,6***	***22,4***	***7,2***
Hommes en %	***100,0***	***88,8***	***11,2***	***28,7***
Femmes en %	***100,0***	***74,1***	***25,9***	***4,4***

Source : Destatis 2017

3) La durée du recours

Les statistiques sur la durée moyenne du recours prévu confirment que malgré la possibilité d'un congé pouvant aller jusqu'à 24 mois (et même 32), les familles privilégient un congé relativement court : 10,9 mois en moyenne hommes et femmes confondus dans le cadre du *Basis Elterngeld* (durée qui est cohérente avec celle de l'*Elterngeld* dont on a soustrait la durée du congé maternité); 13,2 mois dans le cadre de l'*Elterngeld Plus* ; 11,5 mois au total. La durée moyenne prévue le cadre de l'*Elterngeld Plus* est donc bien inférieure à celle du droit ouvert par le dispositif (24 mois minimum).

Ces données confirment également que l'écart de durée moyenne reste substantiel entre les femmes et les hommes (13,8 mois en moyenne pour les femmes tous dispositifs confondus ; 3,7 mois pour les hommes) mais que cet écart est cependant réduit de façon importante dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, dispositif dans lequel la durée prise par les femmes diminue un peu par rapport au *Basis Elterngeld* (13,6) et celle des hommes augmente beaucoup pour atteindre 8,2 mois.

Durée moyenne prévue dans le cadre de l'*Elterngeld* en 2017, en fonction de ses modalités

	durée moyenne prévue		
	ensemble	dont	
		sans	avec
		Elterngeld Plus	
	durée en mois		
ensemble	***11,5***	***10,9***	***13,2***
hommes	***3,7***	***3,3***	***8,2***
femmes	***13,8***	***13,9***	***13,6***

Source : Destatis 2017

Les mères sont très majoritaires (près de 70% des bénéficiaires) à prévoir de prendre l'*Elterngeld* sur une durée de 10 à 12 mois mais pour une part non négligeable également (plus de 26%) à prévoir une durée « longue » (plus de 13 mois) (donc dans le cadre de *l'Elterngeld Plus*). Elles sont, en revanche, très peu nombreuses à prévoir de prendre la seule durée minimale non transférable de 2 mois (0.5%) ou une durée de 3 à 9 mois (3.4%). A noter qu'elles étaient très majoritaires à choisir un congé de 2 ans avant 2007.

Au contraire les pères sont majoritaires à prévoir de prendre une durée en-deçà de 2 mois (72%). Une partie non négligeable cependant (17% soit un effectif de près de 70 000 pères) prévoit de prendre de 3 à 9 mois mais ils sont seulement 8% à prévoir de prendre entre 10 et 12 mois (alors que c'est la durée majoritairement privilégiée par les femmes). La proportion de pères prévoyant de prendre de 3 à 9 mois s'inscrit vraisemblablement dans la possibilité ouverte par *Partnerschaftsbonus* de l'*Elterngeld Plus* qui permet 4 mois supplémentaires si les 2 parents prennent durant 4 mois consécutifs en même temps un temps partiel de 25-30h. Enfin, la part des pères prenant plus de 10 mois est faible mais pas négligeable (10,4%).

Dans l'ensemble de la population des pères en Allemagne, les pères qui prennent plus de 2 mois représentent 10%, ceux qui prennent moins de deux mois 25%.

Les choix des deux sexes demeurent donc encore très différenciés en termes de durée d'indemnisation du congé.

Répartition des bénéficiaires de l'*Elterngeld* en 2017 en fonction de la durée prévue dans le dispositif

	Ensemble	Dont avec une durée prévue de					
		Jusqu'à 2 mois	3 à 9 mois	10 à 12	13 à 14	15 à 23	24 et plus
	Nombre de bénéficiaires						
Ensemble	**1 744 750**	**299 539**	**114 510**	**969 424**	**47 925**	**247 230**	**66 122**
Hommes	**404 676**	**292 744**	**69 478**	**32 414**	**2 126**	**4 894**	**3 020**
Femmes	**1 340 074**	**6 795**	**45 032**	**937 010**	**45 799**	**242 336**	**63 102**
	Part en pourcentage						
Ensemble	***100***	***17,2***	***6,6***	***55,6***	***2,7***	***14,2***	***3,8***
Hommes	***100***	***72,3***	***17,2***	***8,0***	***0,5***	***1,2***	***0,7***
Femmes	***100***	***0,5***	***3,4***	***69,9***	***3,4***	***18,1***	***4,7***

Source : Destatis 2017

Il faut noter enfin que ce recours, important, au congé parental peut s'expliquer aussi par un manque persistant de places en accueil collectif pour les enfants de moins de 1 an. En effet, malgré une politique très volontariste pour la création de places en crèche, peu de crèches accueillent les enfants de moins de 1 an, la priorité étant mise sur la création de place à partir des 1 an de l'enfant pour répondre aux exigences du droit opposable en vigueur depuis 2013, et qui vaut à partir des 12 mois de l'enfant.

Les enseignements des travaux académiques récents

Les travaux académiques permettent d'affiner qualitativement l'analyse du recours par les pères sur deux axes : celui d'une implication à long terme et d'un meilleur partage des tâches ; celui d'un usage éventuellement stratifié du congé par les pères.

Le travail de Mareike Bunning57 en 2015 étudie la façon dont les pères réallouent leur temps entre travail et famille après un congé parental et comment ils s'impliquent dans l'éducation des enfants et partagent les tâches ménagères. L'étude montre ainsi que la prise de congé parental par les pères se traduit par des effets sur leur implication, au-delà des congés, qui seraient plus durables et plus importants si le père s'est arrêté seul ou plus de deux mois58. Selon l'auteur, ceci pourrait s'expliquer par le fait que les pères qui prennent un congé parental sont plus motivés par le fait de renforcer le lien avec leur enfant que de soutenir leur partenaire dans sa carrière. Dès lors, si une période courte de congé en duo suffit à amener les pères à durablement réduire le nombre d'heures de travail et renforcer leur implication dans l'éducation de l'enfant, seul un congé de plus de deux mois en solo aurait, en plus, des effets durables sur l'implication dans les tâches ménagères. Cette étude est la première à souligner les différences entre congé solo et congé partagé. Les pères en congé solo doivent gérer seuls la maison et changer leurs habitudes, bien plus que les pères qui prennent un congé en même temps que leur partenaire.

Le travail de Esther Geisler et Michaela Kreyenfeld de 201259 montre quant à lui que si la réforme de 2007 a eu pour conséquence une hausse de l'usage du congé parental chez tous les pères, quel que soit le niveau d'études, le changement a été plus radical chez les pères qui ont fait des études supérieures ou sont employés du secteur public. Les auteurs expliquent le biais en faveur des pères plus éduqués par le fait que ceux-ci ont des valeurs plus favorables à un partage équilibré dans le couple et que la réforme du congé parental leur a ouvert davantage d'opportunités d'agir en accord avec leurs valeurs, en diminuant le coût d'opportunité du congé. Enfin, l'étude montre qu'alors que leur recours était très faible avant la réforme, les pères en contrat de travail temporaire ou travailleurs indépendants ont augmenté leur recours au congé de façon substantielle après la réforme de 2007. Les étrangers recourent en revanche moins fortement au congé que les Allemands et les Allemands de l'Est davantage que les Allemands de l'Ouest.

Ce dernier point semble confirmer l'étude de Mickael Blohm et Jessika Walter menée en 2016[60], qui suggère que les Allemands de l'Est adhérent à une conception plus égalitaire des genres. Cette dernière étude montre également que les pères en CDD ou auto-entrepreneurs ont une probabilité moindre de prendre un congé que les pères travaillant dans le secteur public. Elle indique aussi que si le recours au congé parental augmente chez les pères en général, c'est chez les pères qui ont suivi des études supérieures que cette augmentation a été la plus forte. Cette augmentation est encore plus importante chez les pères qui ont fait plus d'études que leur conjointe.

Enfin, Nora Reich (2010)[61] a montré que la reprise d'emploi par les mères accroissait la probabilité pour les pères de prendre un congé et que les jeunes pères étaient moins susceptibles que les pères d'âge moyen de prendre un congé.

[57] Mareike Bünning, What Happens after the 'Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany, European Sociological Review, 2015, Vol. 31, No. 6, 738–748

[58] L'étude repose sur l'exploitation des données de deux panels, le panel socio-économique (SOEP) et le panel Familles en Allemagne (FID), qui comportent de multiples informations sur l'allocation du temps des parents. La période couverte va de 2006 à 2012.

[59] E.Geisler, M. Kreyenfeld, How Policy Matters : Germany's Parental Leave Benefit Reform and Fathers' Behavior, 1999-2009, Max-Planck-Institut für demografi sche Forschung, Max Planck Institute for Demographic Research, MPIDR WORKING PAPER WP 2012-021 JULY 2012. Il repose sur l'analyse des données du Microcensus de 2000 à 2009.

[60] Michael Blohm, Jessica Walter, Einstellungen zur Rolle der Frau und der des Mannes, in Datenreport 2016, Ein Sozial- bericht für die Bundesrepublik DeutschlandStatistisches, Statistisches Bundesamt (Destatis) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bonn 2016

[61] Reich, Nora (2010), Who cares? Determinants of the Fathers' Use of Parental Leave in Germany, HWWI Research Paper 1-31.

4) Les masses financières

Les dépenses d'*Elterngeld* ont fortement augmenté sur la période. Elles sont passées de 4,2 milliards d'euros suite à la mise en œuvre de la réforme en 2008, à 6,4 milliards en 2017 (+52%), conformément à la hausse du nombre de bénéficiaires sur la période.

5) Les montants d'*Elterngeld* et les revenus antérieurs des bénéficiaires

Concernant le niveau des allocations perçues, il est différent selon que les bénéficiaires percevaient des revenus salariaux ou non avant la naissance de l'enfant ; pour ceux en bénéficiant, ils bénéficient d'un montant proportionnel à leur salaire antérieur, plafonné à 1800 euros, avec une allocation moyenne à 867 euros. Pour ceux n'ayant pas de revenus salariaux avant la naissance, ils bénéficient d'un montant forfaitaire de l'ordre de 288 euros en moyenne, ce qui s'explique par le système de plancher garanti pour l'*Elterngeld* comme pour l'*ElterngelPlus* (respectivement 300 et 150 euros).

Montant moyen d'allocation perçue par les bénéficiaires 2017 de l'*Elterngeld* selon qu'il y ait revenu salarial ou non avant la naissance

	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen mensuel en euros de la période considérée		
		ensemble	avec revenu salarial avant la naissance	sans revenu salarial avant la naissance
Ensemble	**1 744 750**	**731**	**867**	**288**
Hommes	**404 676**	**1 181**	**1 256**	**299**
Femmes	**1 340 074**	**595**	**716**	**287**

Source : Destatis 2017

Pour les bénéficiaires de l'*Elterngeld* recevant l'allocation proportionnelle aux revenus antérieurs, le montant moyen d'allocation perçu par les femmes est de près de deux fois plus faible que celui perçu par les hommes. La meilleure indemnisation des hommes peut s'expliquer par des revenus salariaux antérieurs plus élevés et une plus faible part d'hommes sans revenu salarial avant la naissance (ces éléments restent à expertiser).

Les personnes disposant d'un revenu salarial avant la naissance représentent une grande majorité des bénéficiaires de l'*Elterngeld* (76%). Cette part est encore plus forte chez les hommes (92%) : les pères qui n'ont pas de revenu salarial au moment de la naissance sont très peu nombreux à prendre un congé parental. Les mères dans ce cas représentent par contre près de 30% des mères en congé parental.

A noter que la prise de congé à temps partiel vient atténuer d'autant le montant de l'indemnisation. Des données restent à recueillir sur l'ampleur du recours au temps partiel par les bénéficiaires de l'*Elterngeld* ou *Elterngeld Plus* ainsi que ses modalités (quotités travaillées).

On constate par ailleurs que la répartition des bénéficiaires de l'*Elterngeld* en fonction du revenu antérieur est stratifiée différemment selon le sexe : les pères gagnant en-deçà de 1500 euros mensuels sont minoritaires parmi les pères demandant l'*Elterngeld* (19.4%) ; les mères dans cette tranche de revenu sont plus de la majorité des mères demandant l'*Elterngeld* (57%). Les pères recourant à l'*Elterngeld* sont donc positionnés plutôt dans la

tranche haute de revenu : 80,5 % gagnent plus de 1500 euros mensuels ; la moitié plus de 2000 euros et un quart plus de 2770 euros. Les mères demandant un *Elterngeld* sont 42.8% à gagner plus de 1500 euros mensuels ; 21.7% à gagner plus de 2000 euros et 8% à gagner plus de 2770 euros. Cette stratification est le reflet des inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

Répartition des bénéficiaires d'*Elterngeld* selon sexe et selon revenu avant la naissance :

	Ensemble	dont les personnes gagnant un revenu salarial avant la naissance								
		Ensemble	Montant mensuel de revenu avant la naissance							Revenu mensuel moyen avant la naissance
			jusqu'à 500 euros	500 - 1 000	1 000 - 1 240	1 240 - 1 500	1 500 - 2 000	2 000 - 2 770	2 770 et plus	
	nombre									Euro
Ensemble	1 760 470	1 345 745	122 063	207 265	141 574	157 124	296 256	237 635	183 828	*1 594*
Hommes	406 423	374 636	8 517	13 988	18 421	32 165	91 370	108 120	102 055	*2 065*
Femmes	1 354 047	971 109	113 546	193 277	123 153	124 959	204 886	129 515	81 773	*1 412*
	part en %									
Ensemble	*100*	*76,4*	*9,1*	*15,4*	*10,5*	*11,7*	*22,0*	*17,7*	*13,7*	
Hommes	*100*	*92,2*	*2,3*	*3,7*	*4,9*	*8,6*	*24,4*	*28,9*	*27,2*	
Femmes	*100*	*71,7*	*11,7*	*19,9*	*12,7*	*12,9*	*21,1*	*13,3*	*8,4*	

Source : Destatis 2017

On remarque par ailleurs que la stratification du recours en fonction du revenu a évolué significativement sur 2008-2014, avant même l'entrée en vigueur de la réforme de 2014.

Concernant les pères, ceux gagnant plus de 1500 euros représentent une part encore plus importante en 2014 qu'en 2008 parmi les pères bénéficiaires de la prestation : 75.8% contre 50%. L'évolution a été sensiblement similaire pour les mères mais avec une moindre ampleur. Les réformes successives ont eu pour conséquence un renforcement de la part des parents à revenus moyens ou élevés dans le dispositif.

Evolution 2008-2014 de la répartition des bénéficiaires d'*Elterngeld* selon sexe et selon revenu avant la naissance

Année de naissance		Montant mensuel de revenu avant la naissance					
		Jusqu'à 500 euros	500 - 1 000	1 000 - 1500	1 500- 2000	2 000 - 2 770	2 770 et plus
		En pourcentage					
2008	Ensemble	11,4	21,3	24,1	15,4	9,3	6,1
	Femmes	14,3	25,7	26,5	13,9	7,3	3,6
	Hommes	2,6	7,5	16,8	19,9	15,9	14,2
2009	Ensemble	12,4	22,4	25,9	18,7	12	8,5
	Femmes	15,7	27,2	27,9	16	8,6	4,6
	Hommes	3,1	8,6	20,3	26,2	21,9	19,7
2010	Ensemble	12,7	20,6	24,6	19,4	13,1	9,5
	Femmes	16,1	25,4	26,8	16,9	9,4	5,2
	Hommes	3,3	7,5	18,8	26	23,2	21
2011	Ensemble	13,7	19,3	23,2	19,2	13,8	10,7
	Femmes	17,5	24,2	25,6	17	9,8	5,8
	Hommes	3,9	6,8	17,3	24,8	23,9	23,2
2012	Ensemble	12,8	18,8	22,9	19,5	13,7	12,2
	Femmes	16,5	23,9	25,5	17,4	9,8	6,8
	Hommes	3,6	6,3	16,7	24,6	23,4	25,4
2013	Ensemble	11,3	18,1	22,9	20,1	15,4	12,1
	Femmes	14,9	23,5	25,7	18,2	11	6,8
	Hommes	3,2	5,9	16,5	24,6	25,5	24,3
2014	Ensemble	10,4	16,9	22,5	20,9	16,1	13,2
	Femmes	13,9	22,4	25,5	19,2	11,5	7,6
	Hommes	3,1	5,3	15,9	24,6	26	25,2

Source : BMFSFJ, Bilanz 10 Jahre Elterngeld,

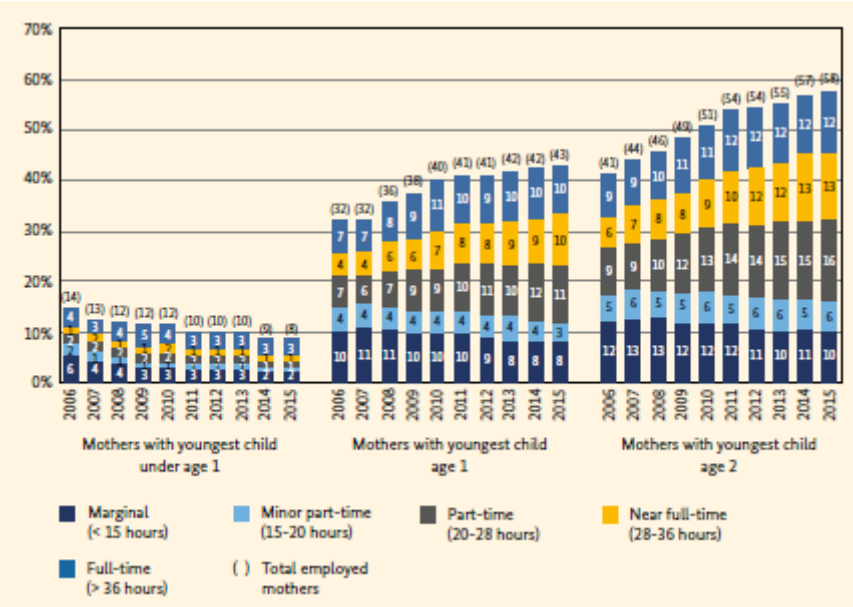
B) LES EFFETS SUR L'EMPLOI DES MERES

Les statistiques publiées par le Ministère de la famille à l'occasion du rapport 2017 sur la Famille, *Prestations, effets, tendances*[62] montrent une forte évolution positive du travail des mères de jeunes enfants sur 2006-2015. Sur la période, le nombre de mères en emploi serait passé de 60 à 67%. Cet effet est particulièrement évident pour les mères de jeunes enfants (de moins de 3 ans).

Le nombre de mères avec un jeune enfant de moins d'un an en emploi a baissé sur la période (-6 pp), sous l'effet probablement d'un congé parental mieux indemnisé. Le nombre de mères avec un jeune enfant de 1 an en emploi a, en revanche, cru sensiblement (+11 points de pourcentage) passant de 32 à 43% de 2006 à 2015, et avec une hausse dès 2008 (ce qui laisse supposer un effet immédiat de la réforme). Le nombre de mères avec un jeune enfant de 2 ans en emploi a cru encore plus fortement (+17 pp) sur la période, passant de 41% à 58%.

Cette hausse est largement due à une reprise d'emploi à temps partiel moyens ou élevés (20 à 36 heures par semaine) (+10 pp pour les mères d'enfants de 1 ans et +14 pp pour les mères d'enfants de 2 ans). Le nombre de mères travaillant en emploi très partiel (moins de 20 heures) a par contre diminué sur la période, tant pour les mères d'enfants de 1 ans (-3 pp) que pour les mères d'enfants de 2 ans (-1 pp). Le nombre de mères reprenant un emploi à temps plein a enfin évolué positivement également, même si de façon moindre que celles reprenant un travail à temps partiel moyen ou élevé (+3 pp).

Evolution de l'emploi des mères de jeunes enfants entre 2006 et 2015 en fonction du nombre d'heures travaillées dans la semaine et de l'âge de l'enfant le plus jeune



Source : Family report 2017

La littérature académique semble confirmer l'effet positif des réformes récentes de l'indemnisation du congé parental sur l'emploi des mères. Elle met en évidence un effet sur l'emploi des mères, à temps partiel et à temps plein, au-delà de la 1re année, ainsi que sur un meilleur retour à l'emploi après le congé. La réforme aurait cependant des effets qui se concentrent sur les familles socialement aisées.

[62] Le précédent rapport datait de 2014

Ainsi Jochen Kluve, Sebastian Schmitz 2016[63] trouvent un effet positif de la réforme de 2007 sur l'emploi des mères. Ils constatent qu'à la suite d'un congé parental, les revenus des mères augmenteraient jusqu'à 10%, sous l'effet conjugué de l'augmentation de la probabilité de reprise d'emploi à temps partiel pour les mères d'un premier enfant notamment, mais aussi d'une augmentation du travail à temps complet pour les mères aux revenus plus élevés (dernier tercile). Les auteurs avancent comme explications que la réforme aurait limité l'incertitude des employeurs quant au retour à l'emploi des mères et que le retour au même emploi serait récompensé par les employeurs avec une augmentation des CDI.

Margaret Henessy 2014[64] constate, pour sa part, une hausse de l'intention de retour sur le marché du travail des mères entre 2003 et 2009 et notamment dans l'année qui suit la naissance de leur enfant[65]. La réforme de 2007 (allocation plus généreuse sur une donnée plus courte) aurait, selon l'auteur, découragé de façon significative les mères de prolonger leur congé. A noter cependant que l'on constate, après la réforme de l'*ElterngeldPlus* en 2014 (postérieure à la présente étude), une hausse du recours à une modalité de prise du congé sur une durée plus longue.

[63] J.Kluve, S. Schmitz, Back to Work: Parental Benefits and Mothers' Labor Market Outcomes in the Medium Run, in Industrial and Labor Relations Review, May 2017

[64] M. Hennessy, "Germany's 2007 Parental Leave Reforms: The Effects on Women's Return-to-Work Decisions Following Childbirth" (2014). *Senior Theses*

[65] En 2003, 59 % des jeunes mères avaient l'intention de retourner travailler, dont 19 % rapidement. En 2009, 67 % des jeunes mères souhaitaient retourner au travail, dont 28 % dans moins d'un an

ANNEXE 3

L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN SUEDE

Catherine Collombet (Collaboratrice scientifique du HCFEA)

SOMMAIRE

I) UN SYSTEME PIONNIER D'ASSURANCE PARENTALE, AMBITIEUX SUR LE PLAN DE L'EGALITE DES GENRES 53

A) Une préoccupation d'égalité dès les années 1960 53

B) Le schéma de 1974.....53

C) Un système progressivement étendu, assoupli et rendu plus incitatif pour les pères.....54

D) Un système à deux vitesses pour la rémunération, fortement flexible dans ses modalités 55

II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES QUI MONTRENT CEPENDANT DES LIMITES 58

A) Evolution du recours sur longue période 58

B) Evolution du recours sur la période récente 61

I) UN SYSTEME PIONNIER D'ASSURANCE PARENTALE, AMBITIEUX SUR LE PLAN DE L'EGALITE DES GENRES

A) UNE PREOCCUPATION D'EGALITE DES LES ANNEES 1960

Dès les années 1960, la question de l'égalité des sexes domine les débats politiques en Suède. Le contexte est celui d'une entrée massive des femmes sur le marché du travail, rendue nécessaire par un besoin important de main d'œuvre et la généralisation, en conséquence, de l'indépendance économique des femmes et du modèle de couple à deux apporteurs de revenus. Un meilleur partage des taches doit accompagner cette évolution.

On parle alors de « double émancipation » - l'entrée des femmes sur le marché du travail doit avoir comme corollaire une participation accrue des pères dans les taches familiales, principe qui va être placé haut dans l'agenda politique et va donner lieu à l'introduction d'un congé parental ambitieux en 1974.

B) LE SCHEMA DE 1974

La Suède est, en 1974, le premier pays de l'Europe de l'Ouest, suivi rapidement par l'Italie, à mettre en place un congé parental indemnisé ouvert aux deux parents. Le système est principalement de type assurantiel (rémunéré en proportion du salaire antérieur, même si un dispositif de rémunération forfaitaire est prévu dès le départ pour les personnes non éligibles au système assurantiel) et neutre sur le plan du genre. Il remplace le congé maternité existant qui était réservé aux mères, par un congé facultatif et ouvert aux deux parents qui peuvent se le partager comme ils le souhaitent, sans période réservée à la mère au départ. Le congé s'accompagne d'une garantie de retour à l'emploi. Il est d'emblée rémunéré.

Un congé maternité, non rémunéré, avait été introduit dès 1901 (4 semaines en 1901 puis 3 mois en 1937 et 6 mois en 1945). Il est accompagné d'une garantie de retour à l'emploi à partir de 1937 et rémunéré à partir de 1955 (en partie d'abord puis en totalité (6 mois) à partir de 1963), à hauteur de 80 % du salaire antérieur.

Le congé parental vient remplacer en 1974 ce dispositif de congé maternité qui, formellement, n'existe plus en tant que tel. Le nouveau congé parental est de 180 jours (6 mois) que les parents peuvent se partager entièrement comme ils le souhaitent (par définition, le congé maternité antérieur, de durée égale, était réservé à la mère). Jusqu'à 60 jours peuvent être utilisés par la mère avant la naissance mais sans obligation. Il n'y a donc pas de durée réservée à la mère dans ce dispositif et l'ensemble de la durée du congé est transférable d'un parent à l'autre.

L'objectif du dispositif instauré par la réforme de 1974 est double :

- assurer aux familles un soutien financier tant de court terme par l'indemnisation du congé que de long terme, par la garantie du lien avec le marché du travail ;

- garantir une plus grande égalité des sexes dans la sphère professionnelle comme familiale.

C) UN SYSTEME PROGRESSIVEMENT ETENDU, ASSOUPLI ET RENDU PLUS INCITATIF POUR LES PERES

Le système sera modifié de nombreuses fois à partir de 1974, dans l'objectif :

-d'allonger le congé ;

-d'en assouplir les modalités ;

-d'inciter à la prise par les pères.

La durée du congé passe ainsi de 6 mois en 1974 à 7 mois en 1975 ; 9 mois en 1978 ; 12 mois en 1980 ; 15 mois en 1989 et 16 mois en 2002 (480 jours).

Alors que jusqu'en 1980, le congé est entièrement rémunéré en proportion du salaire antérieur (sous plafond), une part de rémunération forfaitaire, relativement faible (voir *infra*) est introduite sur une partie (les trois derniers mois) du congé en 1980 (cette durée restera inchangée).

Le congé est assorti à partir de 1978 d'une période de congé supplémentaire, non rémunéré mais assorti d'une garantie d'emploi.

A partir de 1980, des dispositifs sont introduits pour inciter davantage les pères à prendre une partie du congé, sous la forme d'un congé de paternité en 1980 puis d'un quota de mois réservés pour chacun des parents en 1989.

Le congé paternité est ainsi introduit en 1980 sous la forme de 10 jours de congé rémunéré en pourcentage du salaire antérieur (sous plafond) et pouvant être pris en même temps que la mère, dans les 60 jours après la naissance. Son intitulé est formellement neutre sur le plan du genre : « congé et allocation en lien avec la naissance » et destinés à « l'autre parent » (que celui qui prend le congé principal). Il est destiné à permettre au second parent d'assister à l'accouchement, de prendre soin des autres enfants pendant que la mère est à la maternité, d'assister la mère à la maternité ou participer aux soins quand la mère rentre à la maison.

Alors que le congé était indifférencié depuis sa création en 1974, est introduite en 1995 une obligation pour la mère de prendre deux semaines au moment de la naissance, avant ou après l'accouchement. Cette réforme coïncide avec l'entrée de la Suède de l'Union européenne, la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 imposant un congé maternité obligatoire d'au moins 2 semaines. Cette période peut être couverte, comme le reste du congé, par l'allocation de congé parental. Un système de quota[66] est mis en place sous la forme d'un mois du père et un mois de la mère (30 jours chacun au départ) La durée des quotas est portée à 2 mois en 2002 et 3 mois en 2015 (effectif au 1er janvier 2016). Il en est attendu que cela renforce la position des femmes sur le marché du travail et que cela aide les pères à développer leur relation avec l'enfant, et *in fine* un meilleur partage des taches. Cette réforme revient également sur le caractère jusque-là complétement transférable du congé, une part étant désormais réservée à chacun des parents.

Deux dispositifs introduits en 2008 ont été supprimés en 2016 :

- Un bonus pour l'égalité offrait, sous la forme d'une aide fiscale, une incitation économique pour les familles à partager plus équitablement le congé parental : les deux parents recevaient chacun 5 euros pour chaque jour que le parent qui avait pris le congé le plus court prenait en plus de sa période de quota. Si le congé était partagé également entre les deux parents, la famille pouvait recevoir jusqu'à 1 122 euros de déduction fiscale annuelle. Il était

[66] Période non transférable attribuée individuellement à chacun des parents.

notamment avantageux pour les couples à revenus bas et moyens à salaires comparables. Le dispositif a d'abord été simplifié en 2012 puis supprimé en 2016.

- Depuis 2008 également, les municipalités pouvaient verser une allocation (300 euros mensuels maximum) pour les parents d'enfants entre 1 et 3 ans et n'utilisant pas les services d'éducation et accueil du jeune enfant (droit opposable à 1 an à un mode d'accueil) et qui avaient utilisé la totalité de leur droit à congé parental. L'allocation a été supprimée en 2016.

Enfin depuis 2012, les deux parents peuvent être en congé en même temps pour une durée limitée à 1 mois (cela n'était pas possible antérieurement) et dans la première année seulement de l'enfant. Les mois du père et de la mère ne peuvent être utilisés à cette fin.

D) UN SYSTEME A DEUX VITESSES POUR LA REMUNERATION, FORTEMENT FLEXIBLE DANS SES MODALITES

A la naissance de l'enfant, les deux parents reçoivent un droit à 240 jours de congé parental indemnisé, qu'ils peuvent transférer à l'autre parent, à l'exception de 90 jours réservés à chacun des parents (système de quota). Le droit au congé parental est ainsi de 480 jours par enfant.

La mère peut commencer à utiliser son congé parental indemnisé les dernières semaines de grossesse. Deux semaines sont obligatoires (à prendre avant ou après l'accouchement).

Le père peut prendre un congé paternité de 10 jours, avec un taux de rémunération équivalent à celui du congé parental mais avec un plafond moindre (33 676 € ou 341 184 SEK annuels), ce qui incite les pères ayant un salaire au-delà à plutôt recourir au congé parental.

Le droit à congé parental[67] est comptabilisé en jours[68]. Il est équivalent à 16 mois s'il couvre les jours ouvrés, fériés et de week-end.

Il est aussi possible de prendre un congé non rémunéré, sans limite de durée, pour atteindre les 18 mois de l'enfant (congé assorti d'une garantie d'emploi). Il est assez habituel d'avoir un congé plus long que le congé légal rémunéré et donc au total moins bien payé que ce dernier[69]. Dans les faits, le congé couvre en moyenne jusqu'aux 18 mois de l'enfant, âge auquel le relais est pris par un droit opposable à un mode d'accueil (collectif dans la majorité des cas).

Le congé peut en effet être pris jusqu'aux 12 ans de l'enfant depuis 2014 (8 ans antérieurement) ou jusqu'à la fin de la 5e année de scolarisation de l'enfant. Les parents, enfin, peuvent recourir à une partie des 480 jours de congés rémunérés après les 18 mois de l'enfant s'ils ne l'ont pas utilisé en totalité. Il est ainsi possible d'utiliser une part du congé parental pour étendre des vacances ou réduire son temps de travail pendant les années préscolaires de l'enfant. Seulement 96 jours d'indemnisation au total peuvent cependant être accordés après l'âge de 4 ans de l'enfant.

Dans les faits, la majorité des parents prennent le congé avant les 2 ans de l'enfant. Cette faible utilisation au-delà peut aussi s'expliquer par le fait que les parents bénéficient également d'un droit à des congés rémunérés pour enfants malades[70].

---

[67] Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research ainsi que d'échanges avec Ann-Zofie Duvander, spécialiste de la Suède pour le réseau.

[68] Le parent peut ainsi utiliser des jours de week-end ou seulement pour les jours ouvrés. Cependant, pour recevoir la rémunération maximale, il faut avoir pris 7 jours de congé par semaine.

[69] Informations fournies par Ann-Zofie Duvander, suite à sollicitation du HCFEA.

[70] Les parents ont droit à l'allocation pour 120 jours maximum par enfant et par an jusqu'aux 12 ans de l'enfant. L'allocation est versée si l'enfant est malade ou contagieux mais aussi lorsque le parent

Concernant le congé rémunéré de 240 jours par parent, 195 jours (soit 6,5 mois) parmi les 240 (dont les jours du père et de la mère) sont rémunérés à hauteur de 77.6% du salaire antérieur net dans le cadre d'un plafond de 44 910 euros annuels (455 004 SEK annuels), soit une indemnisation maximale de 2 904 euros par mois (et de 96,8 euros par jour). Les 45 jours restant sont rémunérés sous forme forfaitaire au niveau des indemnités journalières, 17,77 euros/jours (ou 180 SEK/jours), soit de l'ordre de 533 euros par mois. L'ensemble des indemnités de congé parental est imposable.

Le bénéfice du congé rémunéré à 77,6 % des revenus implique que les parents aient eu un revenu d'au moins 24,68 euros (250 SEK) par jour (740 euros mensuels) pendant les 240 jours (8 mois) précédant la date attendue de naissance ou d'adoption, ainsi qu'un revenu suffisant pour ouvrir droit aux indemnités maladie. La condition est la plus sévère des pays nordiques.

Les parents non éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur reçoivent un montant forfaitaire de 24,68 euros par jour (250 SEK), soit de l'ordre de 740 euros par mois, pendant 240 jours (8 mois). Cela concernait en 2016 12% des femmes et 4% des hommes. A noter que le parent reste éligible au congé rémunéré à 77,6 % des revenus s'il a eu un nouvel enfant (ou a adopté un enfant) dans les 30 mois suivant la naissance du précédent. Cela permet notamment aux parents qui ont réduit leur temps de travail après une naissance de rester éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur.

La part de rémunération forfaitaire du congé rémunéré en fonction du salaire antérieur et la rémunération du congé pour les parents non éligibles au système assurantiel a ainsi évolué depuis 2002 :

- la rémunération forfaitaire des 45 jours qui prennent la suite des 195 jours de congé rémunéré au salaire antérieur était de 60 SEK (6,7 euros) en 2002 est passée à 180 SEK (20 euros) en 2007, sans changement ensuite ;
- la rémunération des 240 jours de congé pour les parents non éligibles au système assurantiel a évolué de façon plus régulière : elle est passé d'une rémunération composée de 390 jours rémunérés à hauteur de 180 SEK (20 euros) et de 90 jours rémunérés à hauteur de 60 SEK (6,7 euros) en 2002 à 480 jours rémunérés à 180 SEK (20 euros) en 2007 puis à 225 puis 250 SEK en 2014 et 2015 (24,68 euros).

Les jours du congé parental sont transférables à l'exception des jours réservés à chaque parent (90 jours chacun depuis 2016) dits quota de la mère et quota du père. 150 jours par parent (5 mois) sont donc transférables sur 240 (dont 45 payés sous forme forfaitaire). Le transfert est conditionné à la signature, par le parent qui cède ses jours, d'un consentement écrit. Le congé maximum pour un parent (la mère) en cas de transfert est donc de 390 jours (13 mois) dont 300 jours (10 mois) indemnisés en pourcentage du salaire antérieur et 3 mois de façon forfaitaire). Les parents peuvent prendre jusqu'à 30 jours ensemble (mais pas sur les quotas de la mère et sur les quotas du père).

Les modalités de prise du congé montrent une forte flexibilité, la plus importante des pays nordiques selon Linda Haas et Tine Rostgaard (2011[71]). L'allocation de congé peut être versée à 1/8eme, ¼, ½, ¾ ou à taux plein en fonction de la quotité travaillée. L'allocation est versée à 1/8 de l'allocation taux plein quand le parent travaille à 7/8eme de temps plein ; à ¼ quand le parent travaille aux ¾ ; à la moitié quand le parent travaille à mi-temps ; aux ¾ quand le parent travaille ¼ de temps. En cas d'allocation à taux partiel, la durée du congé est allongée à due proportion. Par exemple, une mère prenant un congé à mi-temps, peut

doit accompagner l'enfant dans un centre de santé ou encore si la personne qui garde habituellement l'enfant est malade ou a une maladie contagieuse etc.

[71] Linda Haas and Tine Rostgaard, Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave, Community, Work & Family, Vol. 14, No. 2, May 2011

recevoir une rémunération à hauteur de la moitié de celle normalement versée et sur une durée deux fois plus longue.

Le congé peut être pris d'un bloc ou de façon fragmentée.

E) UN CHOIX SOCIETAL DE GARDE PARENTALE JUSQU'A 1 AN ET DEMI ET D'ACCUEIL COLLECTIF AU-DELA

Dispositif de congé parental et système d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont été pensés, en Suède, en lien étroit. Le droit opposable à une place d'accueil pour les enfants de 1 an est ainsi posé dès le début des années 1990, alors que le droit au congé parental est déjà de 15 mois. Les parents sont donc naturellement incités à garder leur enfant pendant sa première année jusqu'à l'entrée en mode d'accueil externe, collectif, dans lequel une place leur est garantie, alors qu'en parallèle, les structures sont amenées à recentrer leur offre d'accueil sur les plus de 1 ans. Ainsi que le soulignait Sara Brachet, pour la période 1990-2005[72], « les pratiques parentales sont régies par des normes sociales contraignantes et par des règles institutionnelles qui, en pratique, limitent les possibilités d'usage tout en créant une forte homogénéité des comportements et un usage fortement sexué : l'immense majorité des enfants de moins d'un an sont gardés à la maison par un parent en congé parental (principalement la mère) car aucune structure d'accueil n'accepte de recevoir des nourrissons de moins d'un an ».

L'expansion des modes d'accueil du jeune enfant et l'introduction de quotas pour les pères, qui marquent les années 1990 et 2000, seront ensuite pensés comme des mesures conjointes pour favoriser le travail des femmes et l'égalité des genres.

Compte tenu du fait que le droit à congé parental est passé à 16 mois de congé parental, et de la possibilité de prendre un congé non rémunéré mais assorti d'une garantie d'emploi jusqu'aux 18 mois de l'enfant, l'âge du premier accueil en accueil collectif va même progressivement s'élever à 18 mois.

Le système d'accueil dans lequel basculent ensuite les enfants à partir de 18 mois est alors quasi exclusivement collectif, de type préscolaire intégré, organisé autour de la *Förskola* qui accueille les enfants jusqu'à 6 ans et dont il est attendu la socialisation de l'enfant. Les structures d'accueil du jeune enfant couvrent ainsi 50% des enfants des enfants entre 1 et 2 ans mais 92% des enfants entre 2 et 3 ans et plus de 95% des enfants entre 3 et 4 ans. L'accueil individuel est très minoritaire.

Le système, ainsi conçu de manière complètement intégré, incite les familles à utiliser l'ensemble des jours de congé parental et des droits qui leur sont ouverts.

[72] Sara Brachet, « Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède », Sociétés contemporaines 2007/1 (n° 65), p. 175-197.

II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES QUI MONTRENT CEPENDANT DES LIMITES

A) EVOLUTION DU RECOURS SUR LONGUE PERIODE

Les statistiques dont on dispose depuis 1995 montrent un recours au congé parental rémunéré relativement stable, au total, en nombre de jours par enfant sur longue période.

Les statistiques NOSOSCO[73] sur longue période comptabilisent le nombre moyen de jours rémunérés de congé parental, par enfant né dans l'année, pris par le père ou la mère. Elles montrent que les parents prenaient, en 2015, près de 500 jours avec leur enfant (soit près de 18 mois), soit la totalité de leur droit, à temps plein ou à temps partiel.

L'écart est presque de 1 à 3 entre les deux parents, les mères prenant 354 jours en moyenne et les pères 125 jours (voir encadré de précautions méthodologiques). Pour ce qui concerne les pères, c'est donc, en moyenne, 25 jours de plus de plus que la somme des 90 jours de quotas qui leur sont attribués et des 10 jours de congé paternité.

Précautions méthodologiques sur l'indicateur Nososco

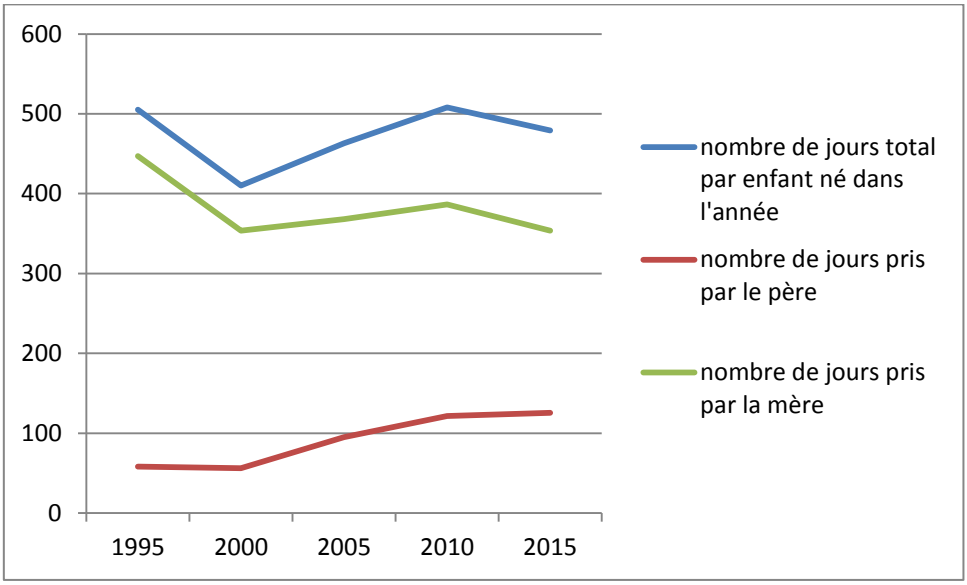
L'indicateur Nososco FAM03 mesure pour chaque année de naissance la durée de bénéfice des allocations maternité, liées à la naissance ou à l'adoption finalement obtenue en moyenne par les parents pour l'enfant, à la fin des 8 ans de l'enfant. L'indicateur regroupe donc à la fois les allocations maternité quand elles sont versées (voir infra), les allocations de congé en lien avec la naissance (congé paternité) et l'allocation de congé parentale.

Il comptabilise l'ensemble des jours où le père et/ou la mère ont été en congé au titre du congé parental, qu'ils soient en congé à taux plein ou en congé à taux partiel. Il mesure ainsi la durée de bénéfice de l'allocation quelle que soit la quotité de réduction de temps de travail choisie. Or, le choix d'une formule de congé à temps partiel permet d'allonger à due proportion la durée du congé. Ainsi, une mère, dont l'enfant est né début 2017 et qui choisit de prendre un congé à ¼ de temps, pourra être en congé (à temps partiel) jusqu'aux 2 ans de l'enfant. Elle sera comptabilisée à la fois sur l'exercice 2017 et l'exercice 2018 dans les statistiques Nososco.

Le nombre de jours pris par les mères a fortement diminué de 1995 à 2000, pour augmenter légèrement jusqu'en 2010 et baisser de nouveau entre 2010 et 2015. Le nombre de jours pris par les pères a en revanche augmenté régulièrement sur l'ensemble de la période, compensant presque, sur l'ensemble de la période, la baisse du nombre de jours utilisés par la mère.

[73] NOSOSCO est le comité des statistiques sociales du Conseil nordique, une organisation régionale regroupant les pays du nord de l'Europe.

Nombre moyen de jours de congé parental par enfant né dans l'année pris par le père et/ou la mère

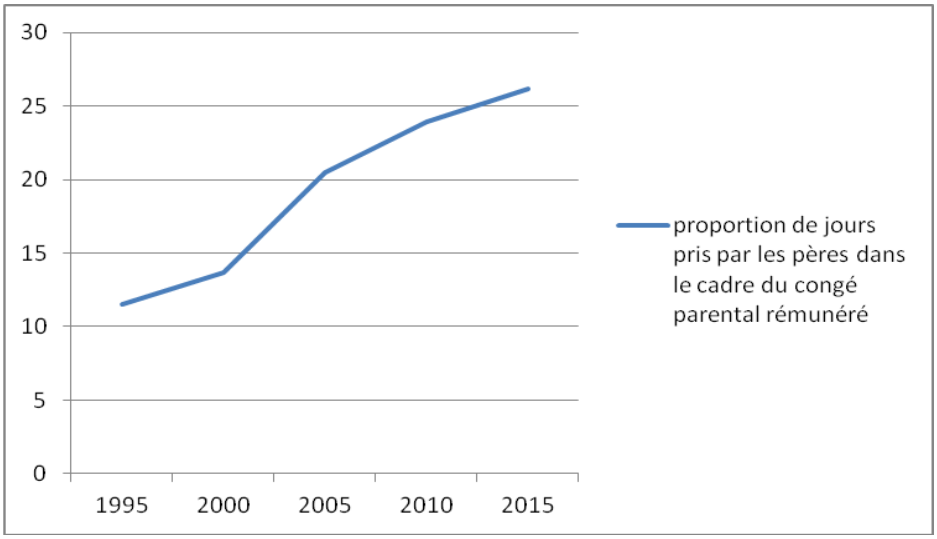


Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

On constate par ailleurs une hausse régulière de la part prise par les pères en nombre de jours par enfant. Cette proportion de jours pris par les pères, insignifiante dans les années 1980, était déjà élevée en 1995 (11% des jours, niveau le plus haut des pays nordiques) et a fait plus que doubler sur la période.

On constate cependant, pour ces deux indicateurs (nombre de jours moyens pris par les pères et proportion de jours par enfant pris par les pères), un essoufflement progressif sur la période 2005-2010 puis 2010-2015 par rapport à la période 2000-2005, qui avait vu une forte progression concernant l'implication des pères.

Proportion de jours par enfant pris par les pères dans le cadre du congé parental rémunéré

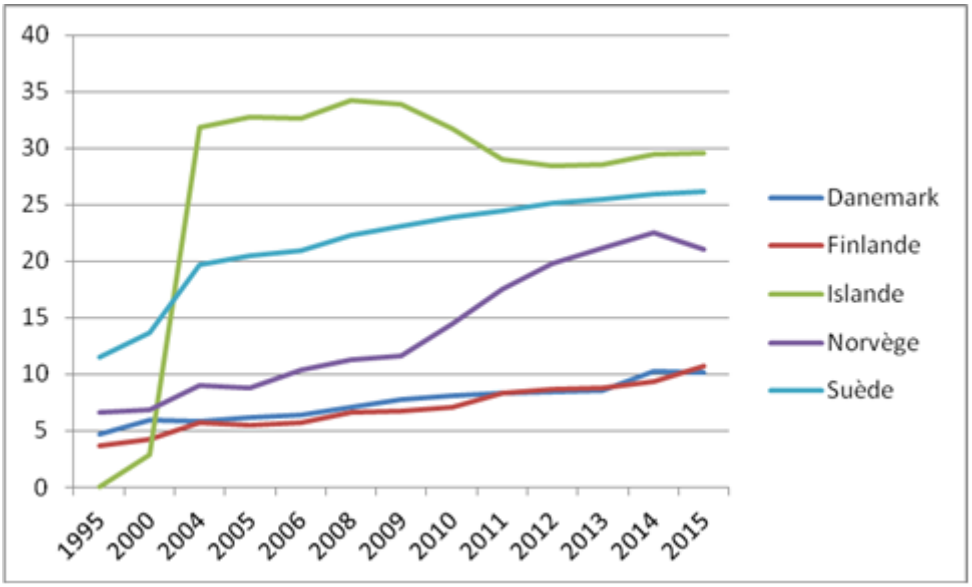


Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

La réforme de 1995 notamment, introduisant un quota d'un mois pour les pères, a fait bondir la part des pères parmi les recourant au congé parental[74]. En outre, la part des pères prenant davantage que le quota est passé de 30 % en 1996, alors que le quota n'était que d'un mois, à environ 45 % en 2010, alors que le quota est passé en 2002 à deux mois[75].

Ainsi, la Suède est, en 2015, hormis l'Islande, le pays nordique qui mesure le plus fort taux de recours des pères au congé parental (en jours). Le taux de recours des pères y est particulièrement remarquable au vu de l'ampleur du droit ouvert. La durée de recours des pères y est en effet de 25% d'un droit de 480 jours (soit 120 jours) contre 30% d'un droit de 270 jours en Islande (80 jours).

Proportion de jours pris par les pères dans le cadre du congé parental rémunéré



Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

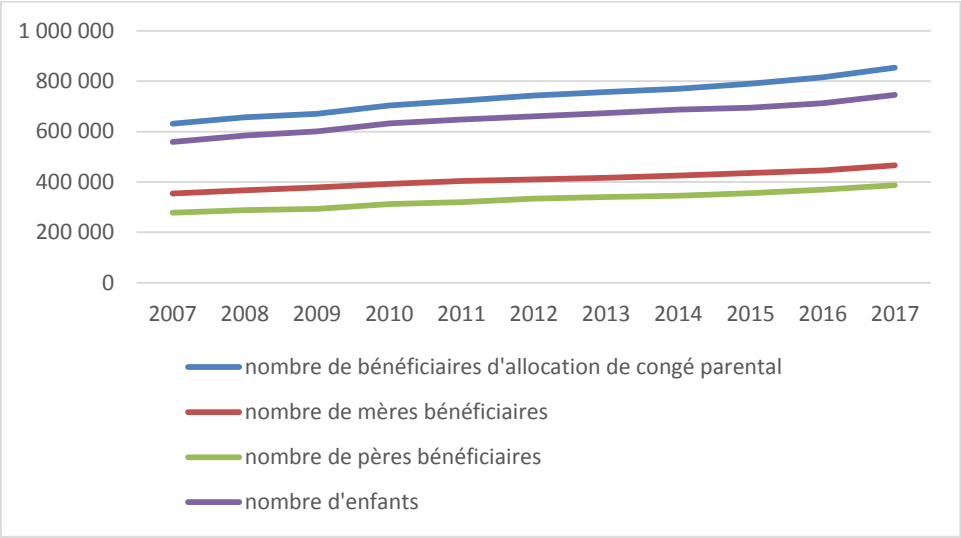
[74] Isabel Valarino, Ann-Zofie Duvander, Linda Haas and Gerda Neyer, Leave Policy Preferences in a Comparative Perspective, Stockholm, Research Reports in Demography 2015: 26

[75] Eleonora Mussino, Ann-Zofie Duvander, Li Ma (2018), « Recours au congé parental chez les immigrés pères d'une premier enfant en Suède : la durée passée dans le pays compte-t-elle ? », *Population*, 73(2), pp.381-400.

B) EVOLUTION DU RECOURS SUR LA PERIODE RECENTE

Sur la période récente (2008-2017), on constate une hausse régulière du recours total au congé parental en nombre de bénéficiaires (+35% entre 2007 et 2017 (+39% pour les pères)). Le nombre d'enfants concernés croit également régulièrement (+33% entre 2007 et 2017).

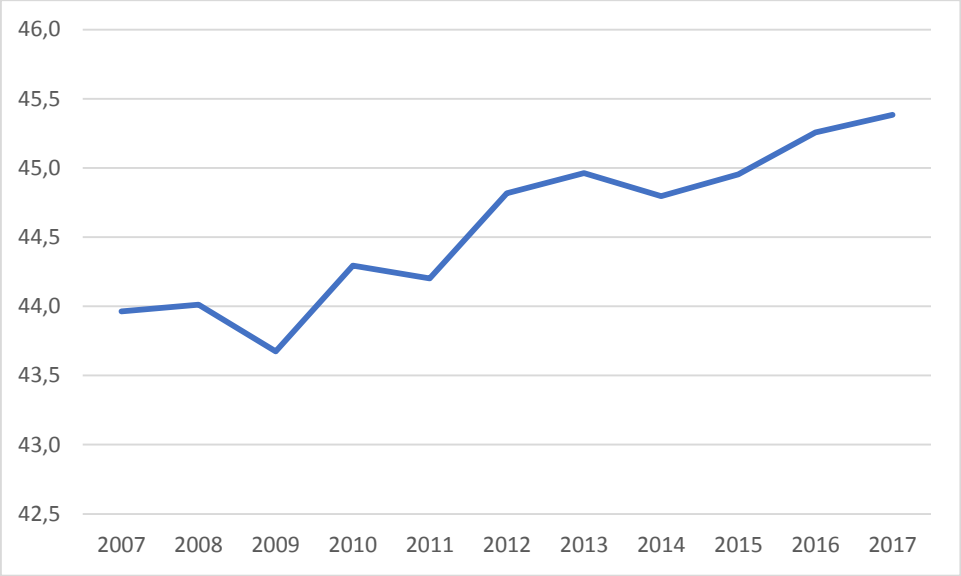
Nombre de bénéficiaires de l'allocation de congé parental par sexe



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017

Les bénéficiaires pères représentent désormais 45% des bénéficiaires du congé parental indemnisé (contre 55% pour les bénéficiaires mères). Hormis une légère baisse en 2009 et 2011, la hausse est régulière sur la période.

Part de pères parmi les bénéficiaires du congé parental



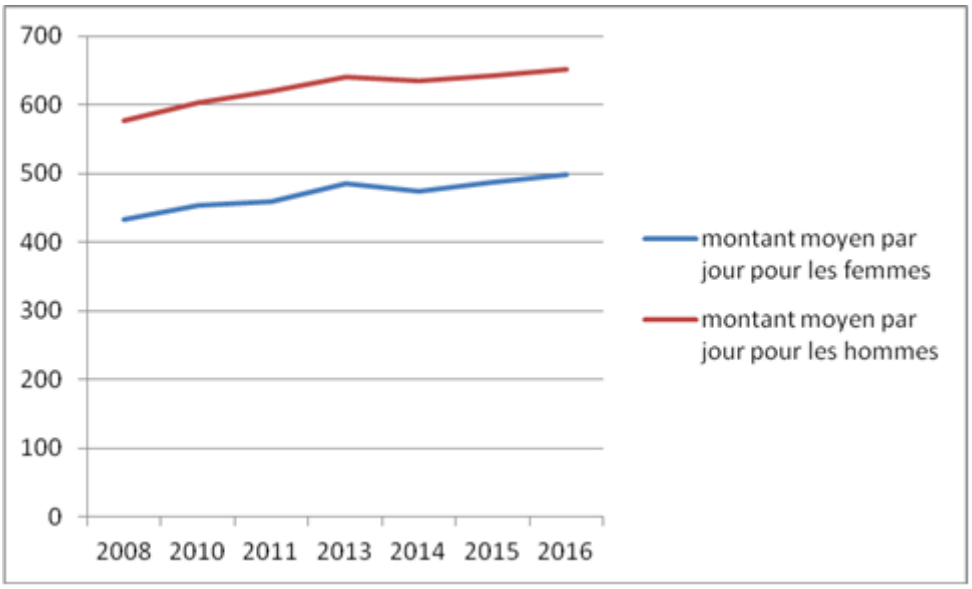
Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017

La part de pères parmi les bénéficiaires est élevée (45%) en 2015 mais masque une plus faible proportion de pères en nombre de jours moyens par enfant (26%) (source Nososco) et la persistance d'un fort écart entre le nombre de jours pris par la mère et celui pris par le père (228 jours d'écart par enfant). Si les mères prennent en moyenne 353 jours par enfant en 2015, les pères prennent 125 jours. A temps plein, cela correspond à garder son enfant jusqu'à ses 1 an par la mère puis environ 4 mois par le père.

Concernant les montants perçus au titre du congé parental rémunéré, l'écart entre les femmes et les hommes reste conséquent (plus de 20%). Il est stable sur la période. Il est en moyenne de l'ordre de 65 euros par jours en 2016 pour les hommes (soit de l'ordre de 1950 euros par mois) et de 50 euros pour les femmes (soit de l'ordre de 1500 euros par mois. Le montant moyen d'indemnisation du congé parental est à hauteur de la moitié de la rémunération maximale du congé pour les mères et aux 2/3 de la rémunération maximale pour les pères.

Ces montants moyens sont de deux fois (pour les femmes) à 2,6 fois (pour les hommes) supérieurs aux montants versés aux personnes recevant le montant garanti forfaitaire[76] (250 SEK par jour, soit environ 25 euros ou de l'ordre de 750 euros par mois). Le niveau de rémunération est donc à deux vitesses, entre le système assurantiel d'une part et le système forfaitaire garanti d'autre part. En 2016, ce dernier concernait 12% des femmes et 4% des hommes.

Montants moyens perçus par jour au titre de de l'allocation de congé parental par sexe (en SEK)



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017

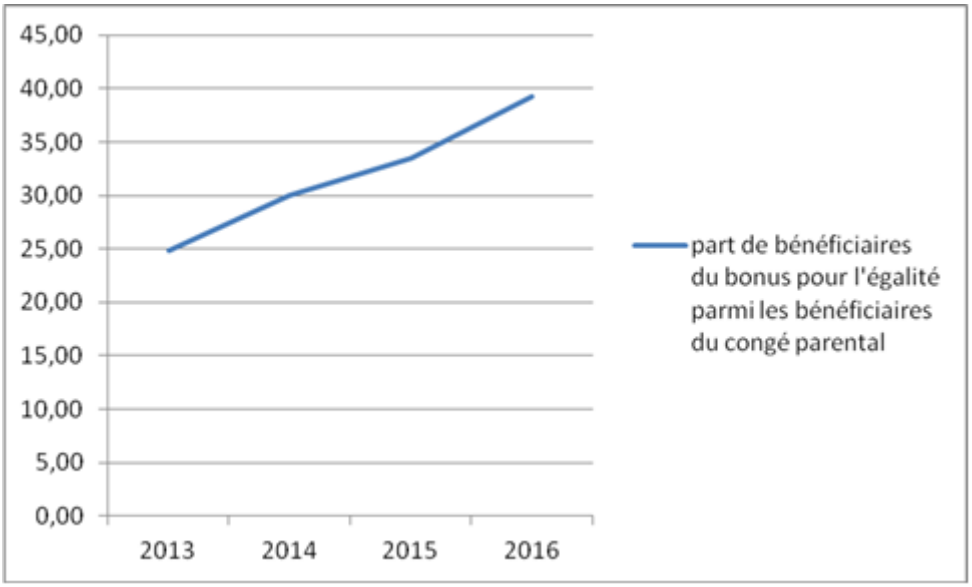
[76] Personnes non éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur.

Le bonus pour l'égalité

Le bonus pour l'égalité, introduit pour inciter à renforcer le partage entre hommes et femmes (sous la forme d'une incitation fiscale lorsque le « second parent » prenait plus que le quota de 2 mois), et supprimé en 2016, avait connu entre 2013 et 2016, une forte hausse du recours, avec un quasi doublement de la part de parents en congé parental recourant à ce dispositif. En 2016, presque 40% des bénéficiaires du congé parental rémunéré recouraient au dispositif.

Les raisons de la suppression de ce bonus pour l'égalité restent à expertiser.

Part de parents en congé parental rémunéré recourant au bonus pour l'égalité



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), Social Insurance in Figures, rapports annuels 2014, 2015, 2016, 2017

Effets des réformes sur le partage des taches

Ann-Zofie Duvander et Mats Johansson[77] ont montré que la réforme de 1995 qui a introduit le mois des pères en Suède (qui est ensuite passée à 2 puis 3 mois) a entrainé un meilleur partage des taches dans les couples. Le partage du CFSC (allocation parentale pour enfant malade) est considéré par l'étude comme un indicateur durable du partage des taches : les parents qui se partagent relativement égalitairement les congés enfants malade en leur sein sont considérés comme partageant bien les tâches. L'étude montre que l'introduction du mois des pères en 1995 a entrainé une augmentation du recours au congé parental par les pères à bas niveau d'éducation et une baisse concomitante de celui des mères et, *in fine*, un usage (un peu) plus égalitaire du CFSC. Par contre, l'introduction d'un deuxième mois du père n'aurait pas eu d'effet similaire.

III) LES EFFETS SUR L'EMPLOI

Si l'activité des femmes est élevée en Suède, on constate en revanche qu'elle se concentre dans des emplois féminisés, et en particulier dans le secteur public, selon une ségrégation plus horizontale que verticale[78].

On constate également une forte probabilité, pour les mères dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans, de travailler à temps partiel[79].

On peut se demander dans quelle mesure ces caractéristiques du marché de l'emploi pour les mères sont à mettre en lien avec celles du dispositif de congé parental (long et bien rémunéré). Ce point reste à expertiser.

[77] Ann-Zofie Duvander et Mats Johansson, Does fathers'care spill over? Evaluating reforms in the Swedish parental leave program, Feminist Economics, 2018

[78] Voir notamment: Céline Marc, Hélène Zajdela« Politique familiale et emplois des mères, peut-on importer le modèle suédois ? », Travail, genre et sociétés 2007/1 (Nº 17), p. 145-163

[79] Idem.

ANNEXE 4

L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN BELGIQUE

Catherine Collombet et Antoine Math
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

SOMMAIRE

I) UN SYSTEME REFORME A DE MULTIPLES REPRISES, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE LA LEGISLATION EUROPEENNE 67

A) L'introduction d'un congé parental a la suite de la directive 96/34/CE sur le congé parental.....67

B) De progressives extensions et améliorations.....68

C) La mise en conformité avec la directive 2010/18/UE sur le congé parental 68

II) UN SYSTEME FORFAITAIRE COURT ET SOUPLE 69

A) Un congé parental relativement court 69

B) Un système forfaitaire haut et à modalités souples.....70

C) Les conditions d'éligibilité du congé parental : un système reposant sur l'ancienneté 72

D) Un système possiblement complété par un congé « crédit temps » d'un niveau de rémunération inferieur 72

III) DES EFFETS SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES 74

A) Un recours important 74

B) Les formules privilégiées par les familles.....78

C) les dépenses d'indemnisation du congé parental 81

I) UN SYSTEME REFORME A DE MULTIPLES REPRISES, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE LA LEGISLATION EUROPEENNE

Entre 1997 et 2012, le congé parental belge a été réformé à de multiples reprises (essentiellement par arrêté royal[80]), les deux directives européennes sur le congé parental jouant un rôle fort d'impulsion.

A) L'INTRODUCTION D'UN CONGE PARENTAL A LA SUITE DE LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL

Le droit individuel à un congé parental est introduit, dans le droit belge et pour le secteur privé, en avril 1997 par accord-cadre entre partenaires sociaux. Celui-ci prend la forme d'une convention collective du travail (n° 64 du 29 avril 1997) qui fait explicitement référence, dans ses considérants, à la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES au niveau européen.

L'accord cadre des partenaires sociaux pose le principe d'un droit, non rémunéré et non transférable, au congé parental. Il est ouvert aux salariés du secteur privé, hommes et femmes, jusqu'aux 4 ans de l'enfant (ou dans les 4 ans faisant suite à l'adoption et jusqu'aux 8 ans de l'enfant, s'il s'agit d'un enfant adopté, et jusqu'aux 8 ans de l'enfant s'il s'agit d'un enfant handicapé). Les conditions d'ancienneté dans l'emploi sont de 12 mois au cours des 15 derniers mois avant la demande.

L'exercice du droit se fait en principe sous la forme d'un congé total pendant trois mois continus mais l'accord prévoit également la possibilité, négociée avec l'employeur, d'un exercice du droit de manière fragmentée ou par le biais d'une réduction des prestations de travail et ce, à concurrence d'un mi-temps pendant 6 mois.

Par arrêté royal (A.R. du 29/10/1997, entré en vigueur le 01.01.1998), le gouvernement fédéral belge reprend cette mesure[81] et l'intègre dans la réglementation de l'interruption de carrière, prévue dans le droit belge depuis 1991. Cette intégration a une double conséquence :

- le salarié de droit privé bénéficie désormais d'une protection contre le licenciement qui débute dès le jour où la demande est introduite auprès de l'employeur et s'achève 3 mois après la fin de l'interruption complète ou partielle des prestations ;
- il peut obtenir pendant la période une allocation d'interruption forfaitaire, à titre de revenu de remplacement.

Cette allocation est financée par l'assurance fédérale santé, comme le congé maternité et le congé paternité. L'arrêté royal ne reprend pas la possibilité qu'ouvrait l'accord-cadre d'exercice du congé de façon fragmentée. Cette possibilité sera reprise cependant un an plus tard par arrêté royal du 10/08/1998.

[80] Acte du pouvoir exécutif fédéral, pris par le Roi sous la responsabilité d'un ou de plusieurs de ses ministres, de nature réglementaire à portée générale, comme mesure d'exécution de la loi.
[81] Congé individuel, non transférable, de 3 mois, ouverts aux salariés de droit privé.

B) DE PROGRESSIVES EXTENSIONS ET AMELIORATIONS

Le bénéfice du droit au congé parental rémunéré est progressivement étendu, au-delà du secteur privé:
- au secteur public en 1999 (A.R. du 07/05/1999) ainsi qu'au secteur de l'enseignement (A.R. du 04/06/1999) ;
- aux personnels de l'ordre judiciaire (A.R. du 16/03/2001) en 2001 ;
- aux personnes domiciliées dans l'EEE (Espace économique européen) en 2005.

Le droit est également ouvert :
- aux partenaires de même sexe en cas d'adoption en 2006 (Loi du 20/06/2006) ;
- à l'épouse ou la compagne de la mère biologique de l'enfant qui est devenue co-mère.

Outre la mise en conformité avec les dispositions de la directive de 2010 (voir infra), le dispositif sera, entre 2002 et aujourd'hui, amélioré dans trois directions essentielles :

- en élargissant les possibilités de choix quant à la quotité travaillée (la possibilité de travail à 1/5 est introduite en 2002[82]) et au fractionnement (qui n'existait pas avant 2002) ;

- en repoussant l'âge limite de l'enfant jusqu'auquel le droit peut être exercé : initialement limité aux 4 ans de l'enfant, cet âge limite est progressivement porté à 6 puis 12 ans en 2009 (2010 dans le secteur public)[83] ;

- en améliorant le niveau de rémunération du congé (voir *infra*), qui reste cependant forfaitaire.

C) LA MISE EN CONFORMITE AVEC LA DIRECTIVE 2010/18/UE SUR LE CONGE PARENTAL

En 2012, le dispositif est de nouveau réformé pour prendre en compte les dispositions de la directive 2010/18/UE sur le congé parental, avec l'introduction d'un 4ème mois de droit individuel à congé parental. Le droit à indemnisation forfaitaire est étendu d'autant pour les parents d'enfants nés après le 8 mars 2012[84], pour le 4ème mois de congé parental ou le régime équivalent à mi-temps (sur 8 mois) ou à 1/5ème de temps (sur 20 mois).

[82] Une décision récente du parlement devrait engager l'introduction d'un congé sous forme d'une interruption partielle d'un dixième, soit un demi-jour par semaine ou un jour toutes les deux semaines cf supra.
[83] Et 21 ans en cas de handicap de l'enfant (au moins égal à 66 %) à partir de 2011.
[84] Données OCDE Base de données sur la famille PF 2.5 Annexe : Detail of change in parental leave by country 2017 et ONEM, Congé parental, Evolution de la répartition homme/femme 2002 à 2012

II) UN SYSTEME FORFAITAIRE COURT ET SOUPLE

Le dispositif de congé parental belge[85] est une forme, parmi plusieurs, de dispositifs permettant de cesser ou diminuer son activité pour soins ou assistance aux proches[86]. Comme ces différents types de congés, le congé parental est forfaitaire et assurantiel. Relativement court, il peut être complété, dans le secteur privé, par un dispositif de « crédit temps » (aux conditions d'éligibilité et au niveau d'indemnisation propres)[87].

A) UN CONGE PARENTAL RELATIVEMENT COURT

Le congé parental peut compléter le congé maternité et paternité, dont une partie est obligatoire.

Pour les salariées du secteur privé, le congé maternité est de 15 semaines. La période prénatale peut aller de 1 à 6 semaines avant la naissance. 10 semaines sont obligatoires (en principe, la semaine avant la date prévue d'accouchement et 9 semaines après). Le congé postnatal est d'une durée minimum de 9 semaines et, en fonction de la durée du congé prénatal, peut aller jusqu'à 14 semaines (3 mois et demi). Pour les travailleuses indépendantes, le congé est de 12 semaines (dont 3 semaines obligatoires). Les femmes au chômage ont les mêmes droits que les salariées. Le dispositif est géré par l'assurance maladie fédérale et financé par des cotisations employeurs et employés et l'impôt général.

L'indemnisation dans le secteur privé est fonction du salaire antérieur (82% pour les 30 premiers jours puis 75%, dans la limite d'un plafond de 135 € par jour). Dans le secteur public, le salaire est maintenu. Les femmes au chômage reçoivent l'allocation chômage augmentée d'un pourcentage de leur salaire antérieur, décroissant avec le temps. Le congé est rémunéré forfaitairement pour les travailleuses indépendantes (458 euros par semaine)[88].

Le congé paternité est de 10 jours, dont 3 obligatoires. Le salaire est maintenu pour les 3 jours obligatoires (financé par l'employeur). Le reste du congé est rémunéré en pourcentage du salaire antérieur sous forme d'une indemnité journalière de l'assurance maladie, plafonnée à 110 € par jour. Le congé peut être pris dans les quatre premiers mois suivant la naissance. Les travailleurs indépendants et les chômeurs ne sont pas éligibles.

Le droit au congé parental est de 4 mois à temps plein, par parent[89] et venant en sus du congé maternité et du congé paternité. Il est strictement individuel et non transférable. Cela signifie que si le père ne prend pas les 4 mois qui lui sont ouverts, et que seule la mère s'en saisit, le congé, s'il est pris dans la foulée du congé maternité et à temps plein, se termine, pour une salariée du secteur privé, au maximum aux 7 mois et demi de l'enfant. Chaque enfant de moins de 12 ans ouvre droit à congé de 4 mois, ce qui signifie qu'en cas de

[85] Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research ou fournies par les services juridiques de l'ONEM (Office national de l'emploi belge, qui gère l'allocation de congé parental) sur sollicitation du HCFEA.

[86] Le congé parental s'inscrit, pour le secteur privé comme public, dans le cadre d'un régime de congés dits thématiques qui comprend trois types de congés (congé parental ; congé pour soins palliatifs ; congé pour assistance médicale) et dont il partage les conditions d'éligibilité et le niveau d'indemnisation.

[87] Le crédit temps n'est pas applicable au secteur public mais il y existe un régime similaire dit d'interruption de carrière.

[88] Merla, L. (2017) 'Belgium country note', in: Blum S., Koslowski A., and Moss P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2017.

[89] Il peut s'agir : de la mère biologique et du père biologique de l'enfant ; de la personne qui a reconnu l'enfant de sorte que la filiation paternelle est établie ; de l'épouse ou la compagne de la mère biologique de l'enfant qui est devenue co-mère ; des parents adoptifs.

naissances multiples ou de naissances successives, chacun des enfants permet l'obtention du droit au congé parental de 4 mois.

L'ensemble de ces congés s'articule avec un système d'accueil et d'éducation du jeune enfant relativement bien développé. 43,8% des enfants de moins de 3 ans étaient en effet couverts par un mode d'accueil formel en 2016[90]. Les assistantes maternelles jouent, comme en France, un rôle important dans l'offre d'accueil : elles accueillent près de 30% des moins de 3 ans[91]. L'école maternelle couvre une part importante d'enfants de moins de 3 ans (plus de la moitié des enfants de 2 ans[92]), ce qui s'explique par un droit à une place à partir de 2 ans et demi.

B) UN SYSTEME FORFAITAIRE HAUT ET A MODALITES SOUPLES

Le dispositif propose, de manière souple, trois formes d'interruption de l'activité :

- la suspension complète de l'activité pendant une période de 4 mois (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein ou à temps partiel) ; la période de quatre mois peut alors être fractionnée par mois ;

- la réduction du travail à mi-temps (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein), pendant une période de 8 mois fractionnable en périodes de 2 mois minimum ;

- la réduction du temps de travail d'un cinquième (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein), pendant une période de 20 mois fractionnable en périodes de 5 mois minimum.

Le passage d'une formule à une autre est possible et les trois possibilités peuvent être combinées. Le congé peut ainsi être pris sous la forme suivante : 1 mois à temps plein, 2 mois à mi-temps et 5 mois à 1/5eme de temps.

Le parlement belge a adopté, en 2018, une proposition visant à ouvrir un droit au congé parental sous la forme d'une interruption partielle d'un dixième, soit un demi-jour par semaine ou un jour toutes les deux semaines. La durée de cette interruption partielle d'un dixième serait de 40 mois maximum[93].

Le droit au congé parental court à partir de la naissance de l'enfant (ou en cas d'adoption à partir de l'inscription de l'enfant comme faisant partie du ménage) et doit être pris avant ses 12 ans (limite repoussée à 21 ans lorsque l'enfant est atteint d'une incapacité physique ou mentale de 66 % ou d'une affection grave).

Les deux parents peuvent être en congé en même temps.

L'indemnisation du congé parental (comme des congés pour soins palliatifs et pour assistance médicale) est forfaitaire. Cela signifie que son montant ne varie pas en fonction

[90] Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen
et au Comité des régions sur les objectifs de Barcelone, 2018
[91] Chiffres ONEM 2011 pour les communautés francophone et germanophone.
[92] 52 % selon les données Eurydice (source : Regards sur l'éducation 2017 et HCFEA, « L'accueil des enfants de moins de trois ans », rapport, avril 2018)
[93] Information fournie par la DG Réglementations & contentieux, Direction Réglementation Crédit-temps de l'ONEM sollicitée par le HCFEA.

de la rémunération du travailleur. Il ne varie pas non plus en fonction du nombre d'enfants, ni en fonction de l'ancienneté chez l'employeur (à la différence, sur ce dernier point, du régime de crédit temps, voir supra), ni en fonction de la durée choisie pour le congé (qui ne peut dépasser 4 mois rémunérés au titre du congé parental).

Les montants sont parfois (pour les interruptions partielles) différenciés en fonction de l'âge (on retiendra ici les montants pour un travailleur de moins de 50 ans ; les montants sont un peu plus élevés pour les plus de 50 ans que pour les moins de 50 ans) et majorés pour les parents isolés[94] (quelle que soit la formule d'interruption), avec une majoration parfois plus importante si la personne isolée a un ou plusieurs autres enfants à charge.

L'indemnisation atteint en 2017 les niveaux suivants dans le secteur privé et public[95] (montants mensuels nets) :

Montant de l'indemnisation du congé parental (montant mensuel net ; secteur privé et public au 1er juin 2017 ; pour un travailleur de moins de 50 ans)

	Montant de base	Montant majoré pour personne isolée
Interruption complète	750,33 euros	1035,45 euros
Interruption partielle à 1/2 temps	345,85 euros	477,28 euros
Interruption partielle d' 1/5 temps	117,34 euros	157,78 si pas d'autre enfant à charge 190,92 euros si un ou plusieurs autres enfants à charge

Source : ONEM

Le montant d'indemnisation est ainsi majoré de 34 à 38% selon les formules de quotité de travail choisies, pour une personne isolée sans enfant à charge et de 62% en cas d'interruption à 1/5 avec enfant à charge, ce qui rend cette formule très incitative.

Lors de sa création en 1998, l'allocation était de 431,61 € pour une interruption complète. Elle n'était pas imposable et le montant de l'allocation pas ne variait en fonction de la situation familiale du travailleur.

Depuis lors, les allocations ont été majorées en fonction de la situation familiale (d'abord isolement ou non ; puis majoration supplémentaire, depuis septembre 2017, pour les travailleurs isolés avec charge d'enfant) et soumises à l'impôt. Le taux d'imposition est de 10,13 % en cas d'interruption complète et de 17,15% en cas d'interruption partielle à mi-temps ou d'un cinquième. A noter que les allocations suivent la formule d'indexation de l'ensemble des allocations sociales et bénéficient ainsi d'augmentations régulières. Globalement, la rémunération a progressé bien plus vite que l'inflation : pour un congé à temps plein, la hausse du pouvoir d'achat a été d'environ 21 %. A noter enfin que les conditions de rémunérations sont légèrement plus incitatives pour le congé à temps plein

[94] Enfants de moins de 12 ans en cas de congé parental ; de moins de 18 ans en cas de congé pour soins palliatifs ou en cas de congé pour assistance médicale ; de moins de 21 ans en cas d'enfant handicapé.

[95] http://www.onem.be/fr/documentation/montants-baremes/interruption-de-carriere-credit-temps#24780

que pour les congés à mi-temps ou à 1/5ème (le montant de la prestation diminue davantage en proportion dans ces deux derniers cas).

C) LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE DU CONGE PARENTAL : UN SYSTEME REPOSANT SUR L'ANCIENNETE

Dans le secteur privé, le dispositif est ouvert aux salariés ayant été en contrat de travail avec leur employeur au moins 12 mois sur les 15 derniers mois. Dans le secteur public, le droit est ouvert aux salariés quel que soit leur ancienneté. Les travailleurs du secteur privé ne répondant pas à la condition d'activité antérieure, les travailleurs non-salariés et les personnes au chômage ne sont pas éligibles et ne reçoivent aucune forme de compensation.

Le congé parental ne peut être refusé par l'employeur si les conditions sont remplies. Le salarié a seulement une obligation d'avertir son employeur au moins deux mois et au plus trois mois à l'avance, par écrit, de la date souhaitée de prise du congé parental et de ses modalités. L'employeur peut, durant le mois qui suit la demande écrite, reporter le début du congé pour des raisons inhérentes à l'organisation de l'entreprise mais cette possibilité de report est limitée au maximum à six mois.

Le congé indemnisé s'accompagne d'une protection contre le licenciement. La protection débute dès le jour où la demande est faite auprès de l'employeur et s'achève 3 mois après la fin de l'interruption complète ou partielle des prestations.

Le droit au congé parental a été posé en droit du travail avant que ne soit définie sa rémunération (voir infra). Les deux dispositifs ne se rejoignent pas forcément. Il est possible pour un salarié du secteur privé[96] de demander un congé parental, non rémunéré, en application de la CCT n° 64 tout en ne remplissant pas les conditions d'ancienneté pour bénéficier du congé parental rémunéré. Le droit est alors accordé quelle que soit la taille de l'entreprise et l'exécution du contrat de travail est alors suspendue totalement ou partielle pendant 4 mois. Ce droit peut être obtenu dans la limite des 8 ans de l'enfant (et non 12 pour le congé parental rémunéré) (*en cours d'expertise*).

D) UN SYSTEME POSSIBLEMENT COMPLETE PAR UN CONGE « CREDIT TEMPS » D'UN NIVEAU DE REMUNERATION INFERIEUR

Outre le congé parental, il existe en Belgique un système dit de « crédit temps », applicable aux salariés du secteur privé. Un système analogue dit d'interruption de carrière existe dans le secteur public.

Ce crédit temps peut prendre la suite du congé parental. Le crédit temps et les trois congés familiaux existants (congé parental, congé pour assistance médicale et congé pour soins palliatifs) peuvent en effet être cumulés. Ce sont des dispositifs indépendants, le bénéfice de l'un à un moment donné n'exclut pas le bénéfice de l'autre ultérieurement. Le bénéfice du crédit temps permet ainsi d'allonger la durée, relativement brève, du congé parental.

Le crédit temps est organisé par une convention collective nationale, la convention collective n° 103, en ce qui concerne le droit du travail, et par un arrêté royal en ce qui concerne l'indemnisation. La dernière réforme est entrée en vigueur le 1er avril 2017. Le droit au crédit-temps est de 51 mois sur l'ensemble de la carrière pour les motifs familiaux suivants[97] : pour s'occuper d'un enfant de moins de 8 ans, pour un proche en soins palliatifs, pour s'occuper d'un membre de la famille gravement malade. Cette durée maximale de 51 mois est prévue quel que soit le nombre d'enfants et la forme d'interruption (complète, à mi-temps

[96] Dans le public, le droit au congé parental rémunéré n'est pas soumis à des conditions d'ancienneté.
[97] Un crédit temps de 31 mois est également prévu pour suivre une formation reconnue.

et à 1/5 de temps). Dans le calcul du crédit temps, les durées antérieurement prises sont décomptées ; il s'agit donc en quelque sorte d'un capital qui peut être utilisé tout au long de la vie active. Le crédit peut être pris à temps plein, à mi-temps ou à 1/5 de temps.

Les conditions de bénéfice du crédit temps sont différentes de celles applicables au congé parental. Le droit au crédit temps est ainsi subordonné à une ancienneté supérieure à celle exigée dans le cadre du congé parental : au moins 24 mois chez l'employeur (12 mois dans les 15 derniers mois pour le congé parental). Les conditions de rémunération du congé sont également différentes (celle du crédit temps est inférieure).

Alors que le congé parental est un droit dès lors que les conditions d'activité sont remplies et quel que soit le nombre de salariés dans l'entreprises, le bénéfice du crédit temps est soumis à un certain nombre de conditions complémentaires. Le bénéfice du crédit temps est un droit pour l'interruption d'un cinquième du temps de travail. Cela est différent pour l'interruption complète ou à mi-temps. Le droit ne peut alors être obtenu que si une convention collective du travail le prévoit. De plus, l'accord de l'employeur est indispensable dans les PME de moins de 11 salariés. Dans les entreprises de plus de 11 salariés, le bénéfice du droit est conditionné à ce qu'un quota d'absences simultanées à hauteur de 5% des salariés ne soit pas dépassé. Ce quota peut éventuellement être modifié par convention collective de travail sectorielle ou d'entreprise ou, lorsqu'il n'y a pas de représentation syndicale chez l'employeur, par le règlement de travail. Lorsque ce quota est atteint ou dépassé, l'employeur doit appliquer un mécanisme de planification des absences qui consiste à faire patienter le travailleur jusqu'au moment où une place se libère.

Les travailleurs qui demandent un crédit-temps après leur congé parental ne sont pas prioritaires par rapport aux autres travailleurs de l'entreprise.

L'indemnisation est versée par l'Office national de l'emploi (ONEM). Elle est forfaitaire. Les montants sont majorés à partir de 5 ans d'ancienneté dans l'entreprise, ce qui n'est pas le cas pour l'indemnisation du congé parental. Ils sont également majorés pour les situations d'isolement en montant net pour les crédits à 1/2 ou 1/5ème de temps et encore majorés pour le crédit à 1/5ème en cas de travailleur isolé avec un ou plusieurs enfants à charge. Il est intéressant de noter que les montants de rémunération sont inférieurs à ceux du congé parental.

Il existait aussi antérieurement un crédit temps sans motif d'une durée de 12 mois, qui n'était plus indemnisé depuis le 1er janvier 2015. Il a été supprimé par la réforme entrée en vigueur le 1er avril 2017.

Montant de l'indemnisation du crédit-temps en cas de demande après le 1er juin 2017 pour travailleur de moins de 50 ans (montant mensuel net ; secteur privé au 1er juin 2017 ; travailleur de moins de 50 ans)

	Montant de base	Montant pour personne isolée
Crédit-temps à temps plein		
Moins de 5 ans d'ancienneté	458,74 euros	458,74 euros
5 ans ou plus d'ancienneté	535,20 euros	535,20 euros
Crédit-temps à 1/2 temps		
Moins de 5 ans d'ancienneté	178,65 euros	211,45 euros
5 ans ou plus d'ancienneté	208,43 euros	246,69 euros
Crédit-temps à 1/5 temps	109,25 euros	140,98 euros si pas d'enfant à charge 179,7 euros si un ou plusieurs enfants à charge

Source : ONEM

Il existe, en outre, en Flandres une allocation additionnelle de 484 € par mois à temps plein pendant 12 mois qui s'ajoute aux allocations fédérales du congé parental et du crédit temps.

Il existe enfin, pour le travailleur du secteur privé, un droit à demander un régime de travail ou un horaire de travail aménagé pour la période qui suit la fin de l'exercice de son congé parental. Cette période s'élève à 6 mois maximum. Dans sa demande (adressée à l'employeur au moins 3 semaines avant la fin du congé parental), le travailleur devra indiquer ses raisons en lien avec une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie de famille.

L'employeur examinera cette demande et y répondra par écrit au plus tard une semaine avant la fin de la période de congé parental en cours, en tenant compte de ses propres besoins et de ceux du travailleur. L'employeur communiquera dans l'écrit visé la manière dont il a tenu compte de ses propres besoins et de ceux du travailleur dans l'examen de la demande.

Il convient de noter que pendant cette période, le travailleur ne bénéficie pas d'allocations d'interruption de l'ONEM.

III) DES EFFETS SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES

A) UN RECOURS IMPORTANT

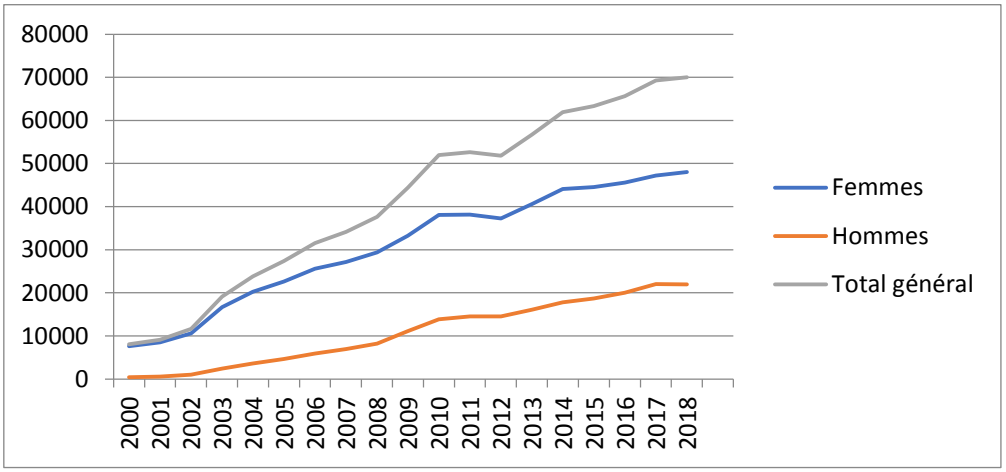
On constate entre 2000 et 2018 une hausse régulière et forte du nombre de bénéficiaires de l'indemnisation de congé parental. L'extension progressive, entre 1999 et 2005, du dispositif à de nouveaux secteurs d'emploi (secteur public, enseignement, etc.) explique bien évidemment une partie de l'augmentation, mais celle-ci se poursuit de façon relativement constante au-delà de 2005 (à l'exception de l'année 2012).

La hausse du recours concerne aussi bien les hommes que les femmes, avec des évolutions assez parallèles.

Les femmes sont en 2018 deux fois plus nombreuses que les hommes parmi les bénéficiaires.

Le nombre de mères bénéficiaires a été multiplié par plus de 3 entre 2002 et 2017 (+ 18 % entre 2011 et 2017) tandis que le celui des pères l'a été par quinze entre 2002 et 2017 (+ 58 % entre 2011 et 2017). La hausse de l'ensemble des bénéficiaires est cependant plus élevé que la hausse des nouveaux entrants dans l'année (+28 % contre + 17 % entre 2011 et 2017), ce qui traduit le fait que de nombreux bénéficiaires prennent le congé sur plusieurs années (les nouveaux entrants représentent d'un tiers à 40 % des bénéficiaires selon les années).

Nombre de bénéficiaires de congé parental avec allocation par sexe



Source : statistiques ONEM[98]

L'augmentation du nombre de naissances depuis 2002 ne peut expliquer que très marginalement cette forte augmentation, a fortiori depuis 2010, année à partir de laquelle le nombre de naissances a diminué[99]. (Source : rapport annuel ONEM 2017[100] pour les statistiques du nombre de personnes ayant accédé au congé parental ; statbel pour le nombre de naissances vivantes[101].

La part des pères parmi les bénéficiaires croit de façon quasi régulière et forte sur l'ensemble de la période : alors qu'ils représentaient 8% des bénéficiaires en 2002, ils en représentent 31% en 2017.

[98] http://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chiffres/interruption-de-carriere-credit-temps-et-conges-thematiques/conges-thematiques

[99] Le nombre de naissances a augmenté de près de 7 % entre 2002 et 2017, avec une augmentation de 16 % entre 2002 et 2010 puis une baisse de 8 % entre 2010 et 2017 (source : Statbel)

[100] (http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2017/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf) partie 8.7.

[101] https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/naissances-et-fecondite#figures

Evolution de la part des pères (parmi les bénéficiaires et parmi les dépenses)

	Part des pères parmi les bénéficiaires (%)	Part des dépenses pour les pères (%)
2002	8,3	7,7
2003	10,9	9,7
2004	13,0	11,7
2005	15,1	13,1
2006	16,7	14,4
2007	18,3	15,7
2008	19,6	16,9
2009	22,9	19,9
2010	24,6	22,0
2011	25,1	22,8
2012	26,0	23,2
2013	26,8	23,4
2014	27,8	24,2
2015	28,7	25,2
2016	29,9	26,4
2017	31,0	27,7

Source : calculs HCFEA à partir de statistiques ONEM

Les explications à ces hausses, tant pour les mères que pour les pères, sont sans doute multiples :

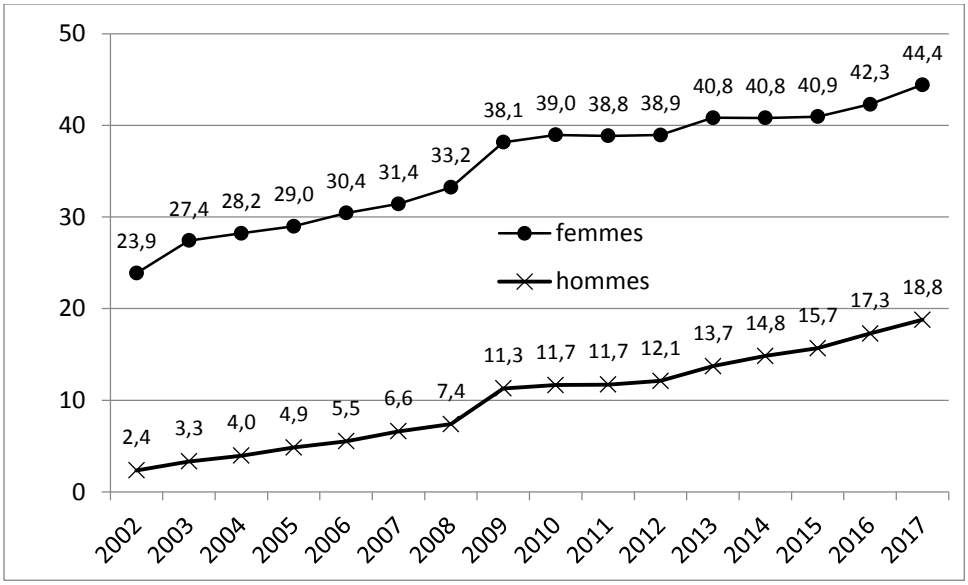
- la rémunération du congé a vu son pouvoir d'achat progresser de façon substantielle (+ 21 % entre 1998 et 2017 pour le montant à taux plein[102]).
- l'élargissement au début des années 2000 des possibilités de choix quant à la quotité travaillée et des possibilités de fractionnement ont également participé à rendre le dispositif plus attractif
- l'extension en 2009 de l'âge limite de l'enfant de 6 à 12 ans.
- ce dispositif relativement récent (créé à la fin des années 1990) s'est progressivement banalisé au sein du monde du travail.
- pour les pères plus spécifiquement, le congé parental est précédé par un congé de paternité qui a également été rendu plus attractif, avec deux changements intervenus en 2002 : son extension de 3 à 10 jours (2 semaines d'interruption) ; son caractère obligatoire pour les 3 premiers jours.

Il est possible d'approcher un taux de couverture par le congé parental en rapportant le nombre de nouveaux entrants dans le dispositif sur le nombre de naissances durant la même année[103]. Avec un tel indicateur, ce serait environ 44 % des mères qui utiliseraient le congé et 19 % des pères en 2017. Ce ratio est en hausse continue, il n'était que d'environ 24 % et 2 %, respectivement pour les mères et pour les pères en 2002. Compte tenu des critères d'éligibilité restrictif - avoir travaillé 12 mois dans les 15 mois précédant la naissance - la part des mères éligibles utilisant le dispositif peut être estimé à une proportion proche de 60 %, et celle des pères proche du quart.

[102] Le montant a augmenté d'environ 74 % tandis que l'inflation a augmenté d'environ 43 % sur la période.

[103] Avec cette façon de procéder, il est toutefois fait implicitemnet l'hypothèse que les nouveaux entrants bénéficient du dispositif durant la 1ère année de l'enfant, alors que ce n'est le cas que de 30 à 40 % des nouveaux entrants (sources : statistiques ONEM).

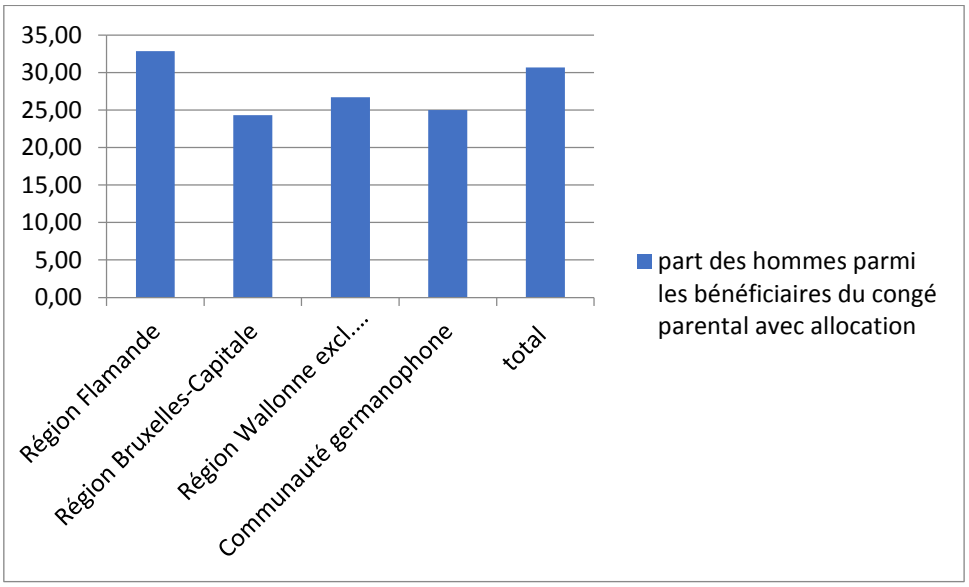
Ratio du nombre de nouveaux entrants dans le congé / nombre de naissances dans l'année



Source : calculs HCFEA à partir de statistiques ONEM et Statbel

On constate certaines variations régionales de la part des pères parmi les bénéficiaires du congé parental avec allocation, les pères étant plus enclins à prendre un congé parental en Flandre, qu'en Wallonie ou à Bruxelles.

Pourcentage d'hommes en congé parental avec allocation selon les régions en 2017



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

B) LES FORMULES PRIVILEGIEES PAR LES MERES ET LES PERES

Parmi les trois formules possibles de congé, on constate que la formule d'une interruption d'un cinquième rassemble une grande part des bénéficiaires : 64% des femmes et 86% des hommes (71% au total). Le congé à temps complet ne représente que 12% environ des bénéficiaires de congé parental (15% des femmes et 5% des hommes). Le mi-temps reste minoritaire chez les femmes comme chez les hommes (respectivement 21 et 9%). Les formules à temps partiel sont donc très populaires et ce, malgré le fait que les conditions de rémunérations soient légèrement plus incitatives pour le congé à temps plein (cf *supra*).

Répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules (chiffres 1er semestre 2018)

Femmes	2018
Diminution d'1/5	64,3
Mi-temps	20,9
Temps plein	14,7
Hommes	
Diminution d'1/5	86,5
Mi-temps	8,6
Temps plein	4,9
Total	
Diminution d'1/5	71,3
Mi-temps	17,1
Temps plein	11,6

Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

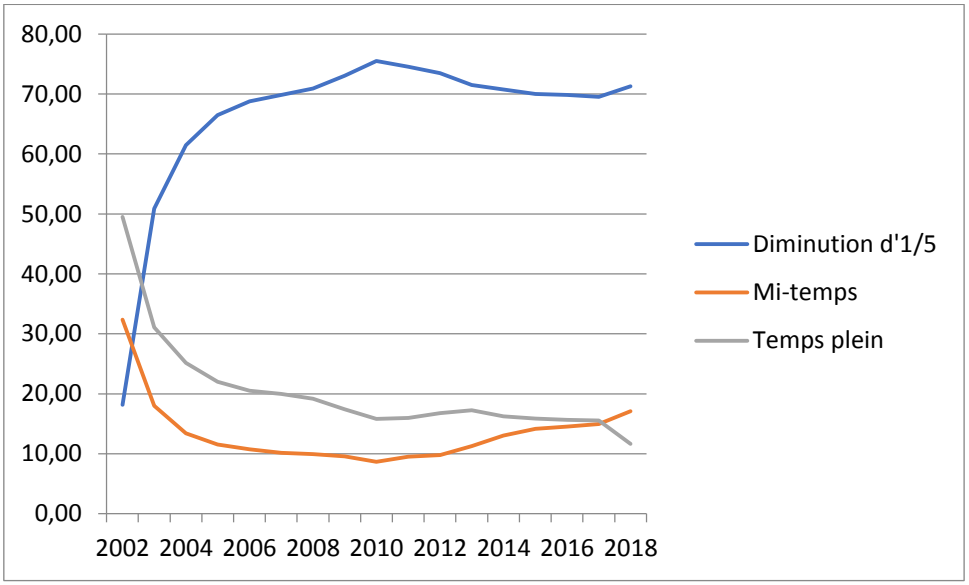
L'analyse de l'évolution dans le temps de la répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules montre :

-un fort déclin, entre 2002 et 2010, de la formule du temps plein (qui représentait la moitié des bénéficiaires en 2002), puis sa stagnation entre 2010 et 2017 (autour de 15%) et une nouvelle décrue en 2018 ;

- un déclin, dans un premier temps (2002-2005) du mi-temps (qui passe de 32 à 11%), sa stagnation entre 2005 et 2012 puis une remontée récente (17%) ;

- une forte croissance de la formule à 1/5ème entre 2002 et 2010 (qui passe de 18 à 75%), un léger déclin entre 2010 et 2017 et une légère remontée en 2018 (71%).

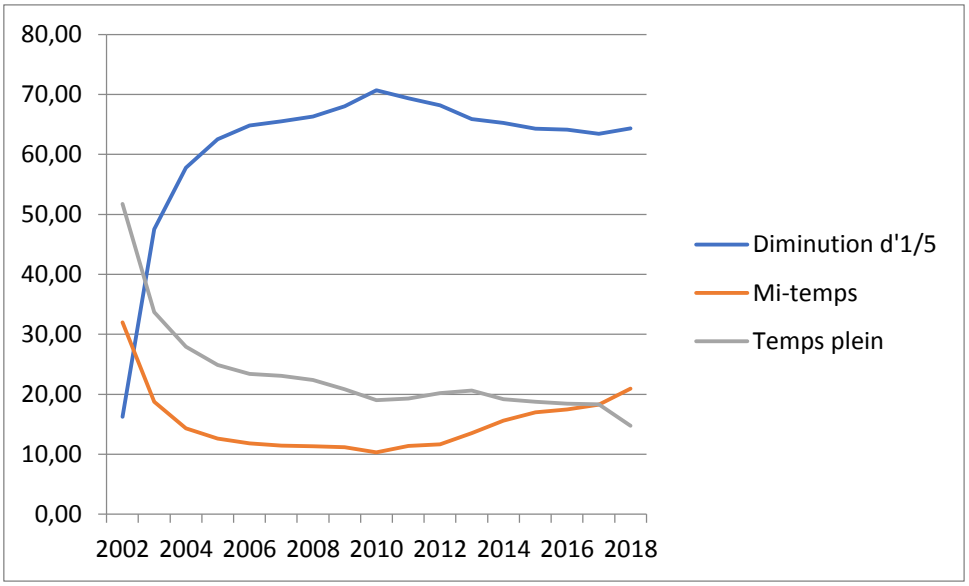
Evolution dans le temps de la répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation entre les différentes formules



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

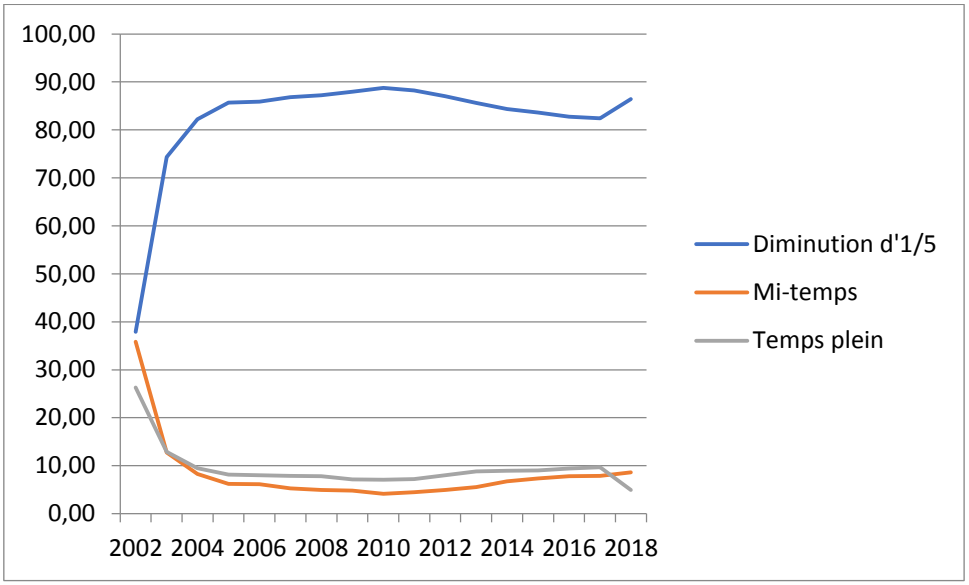
Les évolutions dans le temps sont relativement similaires entre les hommes et les femmes.

Evolution dans le temps de la répartition des femmes bénéficiaires du congé parental avec allocation entre les différentes formules



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

Evolution dans le temps de la répartition des hommes bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

La grande majorité des bénéficiaires prennent le congé de façon continue. C'est le cas pour près de 9 bénéficiaires sur 10, hommes et femmes, dès lors que le congé est pris à temps partiel (ce qui est le cas de 85 % des bénéficiaires femmes et de 95 % des bénéficiaires hommes). Les prises du congé par fractionnement sont plus fréquentes lorsque le congé est pris à temps plein, 16 % des femmes et 31 % des hommes prenant le congé à temps plein, en rappelant cependant que cette façon de prendre le congé parental est très minoritaire : 15 % des bénéficiaires femmes et 5 % des bénéficiaires hommes.

Proportion entre ceux qui fractionnent et ceux qui ne fractionnent pas leur droit (en fonction de la quotité de temps de travail)

	Femmes			Hommes		
	Diminution de 1/5	Mi-temps	Temps plein	Diminution de 1/5	Mi-temps	Temps plein
Continu	88%	96%	84%	87%	86%	69%
Interrompu	12%	4%	16%	13%	14%	31%
Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Hors interruptions "sans allocations" (nouvelle reglementation pour les enfants nés avant 2012)

Source : ONEM

Les nouveaux entrants ayant un enfant de moins d'un an représentent 33,1 % en 2017, en baisse sensible depuis quelques années (44,2 % en 2012). Une majorité des nouveaux entrants ont donc un enfant plus âgé, certains recourant au dispositif pour la première fois pour un enfant déjà beaucoup plus âgé : pour 53 % des nouveaux entrants, l'enfant à 3 ans ou plus ; pour 32 % des nouveaux entrants, l'enfant à 6 ans ou plus.

Part du total des nouveaux entrants (percevant une allocation) en fonction de l'âge de l'enfant

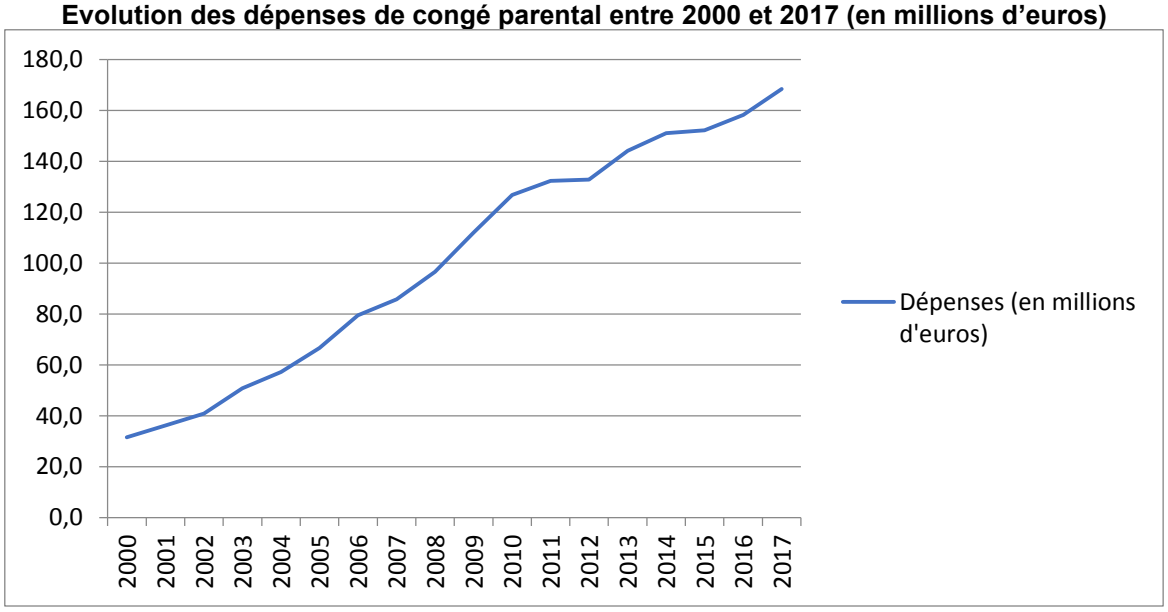
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0 an	44,2	43,2	40,7	38,2	35,8	33,1
1 an	5,4	5,6	5,6	5,5	5,1	5,2
2 ans	8,7	8,6	8,9	9,3	9,1	8,6
3 ans	7,1	7,3	7,1	7,7	7,9	7,8
4 ans	5,4	5,6	5,7	5,9	6,1	6,6
5 ans	4,7	4,9	5,3	5,5	5,6	6,0
6 ans	4,1	4,4	4,9	5,1	5,3	5,5
7 ans	3,2	3,6	4,0	4,4	4,6	4,8
8 ans	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,8
9 ans	3,3	3,3	3,7	4,1	4,4	4,8
10 ans	3,9	3,8	4,2	4,3	4,8	5,3
11 ans	5,3	4,8	4,8	4,7	5,5	5,8
12 ans	1,1	1,1	1,0	0,9	1,2	1,4
< 12 ans	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
inconnu	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ONEM

C) LES DEPENSES D'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL

Les dépenses de congé parental ont cru rapidement sur 2000 à 2017, sous l'effet des réformes successives du dispositif et de la hausse du nombre de bénéficiaires. Sur la période 2013-2017, jouent aussi les effets de la montée en charge de de la réforme de 2012, qui a porté de 3 à 4 mois la durée de congé parental rémunéré. En 2017, même si la part des dépenses rapportées au PIB a été multiplié par trois, elles représentent seulement 0,4 % du PIB, soit un niveau équivalent au niveau des dépenses pour la PrePare en France en 2018 (en baisse, environ 1 % du PIB en 2012).

Evolution des dépenses de congé parental entre 2000 et 2017 (en millions d'euros)



Source : statistiques ONEM

ANNEXE 5

NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (*PARENTING CULTURES*)

Marie-Thérèse Letablier

Chercheure émérite au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne

Membre du Conseil famille du HCFEA

NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (*PARENTING CULTURES*)

Marie-Thérèse Letablier

Chercheure émérite au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne

Membre du Conseil famille du HCFEA

Les diverses configurations des congés parentaux que l'on peut observer au sein de l'Union Européenne, renvoient à des variations des cadres institutionnels dans lesquelles s'inscrivent les politiques familiales en général, à des formes différentes d'engagements publics, et à des différences de cultures politiques. Elles renvoient aussi à différentes manières de concevoir le rôle des parents dans l'éducation et les soins aux enfants, c'est-à-dire à des styles éducatifs (« *styles of education* ») inscrits dans des représentations sociales de la parentalité (« *parenting cultures* »)[104]. Ces cultures de parentalité sont nourries par les représentations normatives de la famille et des rôles parentaux. Elles imprègnent les politiques qui se trouvent poussées au compromis entre des aspirations diverses. Les normes éducatives et les représentations de la parentalité ont aussi évolué au fil du temps, et les politiques se sont adaptées plus ou moins rapidement et plus ou moins radicalement à ces changements. Mais si les politiques cherchent à répondre à ces évolutions, elles peuvent aussi les provoquer ou les stimuler. On peut ainsi citer le changement de politique familiale en Allemagne dont le référentiel politique est désormais centré sur le développement d'une éducation précoce des enfants prise en charge par des structures publiques (« *public early childhood education and care* ») en remplacement du référentiel en vigueur jusqu'au début des années 2000 en Allemagne de l'Ouest centré sur le soutien aux familles, et notamment aux mères, considérées comme les meilleures références pour les soins, l'éducation et le bien-être des jeunes enfants, référentiel qui visait à promouvoir une « *intensive mothering* », c'est-à-dire des « mères à temps plein ». La pression démographique, les injonctions communautaires à une participation plus soutenue des femmes au marché du travail et à un partage plus égalitaire des responsabilités parentales, ainsi que la pression de mouvements féministes ont largement contribué à l'abandon du référentiel « maternaliste » de la politique familiale. A ce référentiel politique *d'intensive mothering* fondé sur une représentation sexuée des rôles masculins et féminins a été substitué un référentiel de parentalité partagée, entre l'Etat et les parents d'une part, entre les deux parents d'autre part. Le congé parental a été raccourci, et remodelé de manière à permettre une plus grande continuité de l'emploi et un partage plus équitable entre parents. Cette nouvelle approche de la parentalité n'a été possible qu'en raison de l'augmentation parallèle de l'offre publique d'accueil des enfants. Les normes éducatives ont été ainsi profondément transformées, en lien avec l'objectif de *socialisation précoce des enfants* dans un environnement collectif et professionnel, et non plus maternel. Parallèlement, a été mis en place un droit des enfants à un mode d'accueil, dont les conditions ont été revues à plusieurs reprises pour en abaisser l'âge. Si les études portant sur la mise en œuvre de cette nouvelle politique indiquent que les objectifs ne sont pas totalement atteints à ce jour, elles soulignent néanmoins l'importance des changements eu égard à la culture de parentalité.

Ce référentiel reste toutefois présent dans certains pays, et en particulier dans bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale qui depuis les années 1990 ont réinstauré la famille

[104] Pour une revue de littérature sur cette question : Claude Martin, « Des styles éducatifs des parents aux *Parenting Cultures* : un champ de recherches en développement » *L'année sociologique*, oct. 2018, pp. 455-472. Voir aussi : Tanja Betz, Michaël –Sebastian Honing, Ilona Ostner (eds), *Journal of Family Research* 2017, special issue on « Parents in the spotlight. Parenting practices and Support from a Comparative Perspective".

comme lieu de soins et d'éducation des jeunes enfants, en rémunérant des interruptions d'activité professionnelles longues (autour de trois ans) pour les mères, avec peu d'incitations au partage entre parents. Cette orientation va de pair avec un soutien très limité au développement de structures publiques d'accueil pour les enfants, abandonnant cette question aux initiatives privées, mais d'un coût trop élevé pour la grande majorité des parents. Outre une baisse de la fécondité, la re-familialisation des activités éducatives a pour résultat de pénaliser les mères sur le marché du travail, et ce d'autant plus que les employeurs anticipent ce retrait du marché du travail. En Hongrie, République Tchèque, République Slovaque, moins de 20% des mères d'un enfant de moins de 3 ans sont en activité professionnelle, et moins de 20% des enfants de moins de 3 ans sont gardés dans des services d'accueil agréés. Dans ces trois pays, la durée du congé de maternité est respectivement de 24 semaines rémunérées à 70% du salaire antérieur, 28 semaines avec 63% du salaire et 34 semaines à 70% du salaire.

A l'opposé, les styles éducatifs et les normes de parentalité dans les pays d'Europe du nord reposent sur un engagement de l'Etat vis-à-vis des enfants, qui se traduit par un soutien aux modes d'accueil collectifs articulé à un droit pour chaque enfant à une place dans une structure d'accueil à partir d'un âge variable selon les pays. Le bien-être des enfants comme aussi l'égalité de leur traitement sont des valeurs primordiales dans ces sociétés, comme aussi l'égalité entre les femmes et les hommes. La participation des femmes, et notamment des mères, au marché du travail est fortement encouragée, étant considérée comme une condition de leur sécurité économique et sociale[105]. Ce faisant, c'est au travail de s'adapter aux exigences parentales, et non l'inverse. En outre, le partage des responsabilités parentales entre les deux parents est vivement encouragé par des mesures de réservation d'une partie des congés parentaux notamment, que les parents vivent en couple ou qu'ils soient séparés. Le référentiel suédois en matière de politique de l'enfance a été mis en place dès le début des années 1970, fortement articulé à une politique d'égalité entre femmes et hommes qui reposait en premier lieu sur la participation des mères au marché du travail, condition de leur autonomie économique, et sur un partage des activités parentales et domestiques entre les membres du couple parental. La mise en œuvre de ce référentiel « égalitaire » va de pair avec une intervention soutenue des pouvoirs publics en matière d'accueil des enfants, avec l'institution d'un droit opposable des enfants à un mode d'accueil, avec comme présupposé que la socialisation précoce des enfants dans des structures collectives accessibles et de bonne qualité est une bonne chose pour les enfants comme pour les parents. Pour autant, cette socialisation collective ne commence qu'au cours de la deuxième année de l'enfant, après une première année avec les parents, le plus souvent la mère. Ce séquençage est indissociable de l'importance accordée à l'allaitement des enfants au moins pendant la première année de l'enfant. Ce style de parentalité va de pair avec une confiance forte des parents dans les services collectifs d'accueil, et avec une organisation flexible du travail pour les parents de jeunes enfants qui prend notamment la forme de travail à temps partiel. En matière d'éducation et de soins, la coopération entre parents et professionnels est vivement encouragée ; elle se traduit par des autorisations d'absence au travail pour permettre aux parents de participer aux activités des crèches et des écoles. Ce référentiel politique va de pair avec une conception en termes *d'investissement social* dans les enfants mis en avant depuis le début des années 2000 par la Commission européenne, influencée notamment par les idées d'Esping-Andersen, et diffusée en France par des auteurs comme Bruno Palier[106] ou Nathalie Morel. Au final, on peut dire qu'en Suède, les « *parenting values* » centrées sur une conception de la qualité de vie des enfants et de leur bien-être, s'accordent avec une vision social-démocrate d'égalité entre les sexes. En cela, ce pays reste un cas-type intéressant, quand bien même y règne une forme résistante de ségrégation professionnelle entre les sexes.

[105] Cf. MT Letablier, 2009, « Régimes d'Etat-providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales* n° 151 : 102-109.

[106] Cf; Cyprien Avenel et al., 2016, *L'investissement social : quelle stratégie pour la France?* Paris, la documentation française.

La politique de l'Islande s'inscrit dans le même esprit, bien qu'avec des nuances : congé parental plus court et mieux partagé. Aux 13 semaines du congé de maternité viennent s'ajouter 13 semaines de congé parental rémunérées à 60% du salaire, soit un total de 26 semaines. En contrepartie, 60% des enfants de moins de 3 ans sont inscrits dans une structure formelle d'accueil, pour 38 heures par semaine en moyenne (données OCDE). A partir de 3 ans, les enfants sont accueillis dans l'équivalent des écoles maternelles françaises (*pre-school system*).

Le référentiel politique français en matière de parentalité et de style éducatif s'est construit dans l'opposition entre deux conceptions des rapports entre les familles et l'Etat d'une part, et de l'éducation et des soins aux enfants d'autre part. D'un côté le rôle primordial de la mère est mis en avant d'une part par les mouvements liés aux églises, l'église catholique notamment, d'autre part par l'idéologie républicaine qui cherche à promouvoir la socialisation et l'éducation précoce des enfants, au nom d'une certaine représentation de l'égalité des chances, du développement et du bien-être des enfants. La politique familiale a longtemps oscillé entre ces deux représentations, avant d'être percutée par les injonctions, émanant notamment des évolutions de l'Europe communautaires, pour inciter à l'emploi des mères et à un partage plus équitable des activités parentales entre les parents. La longueur des congés parentaux et leur rémunération forfaitaire peut être mise au crédit de l'influence de courants « maternalistes » tandis que l'existence de structures d'accueil des enfants dès leur plus jeune âge (dès trois mois), ainsi que la forte adhésion et confiance dans les modes d'accueil collectifs, peuvent être mis au crédit de l'idéologie républicaine relayée notamment par les courants féministes. La durée limitée de l'allaitement des enfants en France distingue ce pays de la Suède, alors que le soutien à l'investissement public dans les enfants et leurs modes d'accueil et d'éducation permet de rapprocher les deux pays. Deux autres éléments de distinction concernent d'une part, la proportion relativement élevée de mères qui en France, reprennent leur travail dans le mois qui suit le congé de maternité, c'est-à-dire au cours du troisième mois de l'enfant, sans recours au congé parental, et d'autre part, le faible partage des activités parentales et domestiques entre les deux parents qui se traduit notamment par le recours très limité des pères au congé parental. Ce faible partage reste un point problématique qui souligne les difficultés de mise en œuvre d'une politique soucieuse de l'égalité entre les femmes et les hommes en France. Ce pays est toutefois l'un des seuls en Europe où une partie des enfants est accueillie par des professionnels, hors du foyer parental dès l'âge de trois mois environ, permettant ainsi à leurs mères de reprendre rapidement leur activité professionnelle. Cette tension entre deux traditions relatives à la conception de l'éducation et des soins aux enfants oppose une conception égalitariste où l'individu est l'unité de base de la société, à une conception familialiste où la famille joue le rôle de corps intermédiaire entre l'Etat et l'individu. Comme l'ont montré plusieurs auteurs, ces deux traditions s'agencent dans le système de protection sociale en général, et dans la politique familiale en particulier. Cette double tradition s'est manifestée par un certain antagonisme des valeurs relatives à l'égalité entre les sexes et/ou à l'éducation des enfants. Le référentiel politique français est celui du « libre choix » laissé aux parents, en fait aux mères, de reprendre rapidement leur activité professionnelle après le congé de maternité ou de prendre un congé parental moyennant éventuellement une allocation compensatoire forfaitaire mais variable selon le rang de l'enfant. Cette liberté de choix s'applique aussi au mode de garde des enfants, publics ou privés, individuels ou collectifs. L'effet de cette politique est surtout de segmenter la population des mères au regard de la continuité de l'activité professionnelle et de la participation au marché du travail qui reste sensible au nombre d'enfants et à l'âge du dernier. Cet effet de segmentation se retrouve chez les enfants, contribuant de la sorte à la reproduction sociale des modèles familiaux.

Cet effet de segmentation sociale se retrouve dans des pays qui comme l'Irlande ou le Royaume-Uni offrent peu de modes d'accueil publics pour les jeunes enfants. Ceux qui existent sont plutôt destinés aux enfants dont les familles sont pauvres ou défaillantes. Ils accueillent les enfants à temps partiel en général. Les parents plus nantis confient leurs enfants à des *nannies* ou à des structures privées, ou les gardent eux-mêmes. La famille est considérée comme une affaire privée dans laquelle l'Etat n'intervient pas, ou seulement pour en corriger les défaillances, notamment en matière d'éducation et de soins. Les congés de maternité sont longs, et les congés parentaux courts et peu rémunérés. L'ajustement entre travail et vie familiale se fait par le travail à temps partiel des mères, les pères étant peu incités à prendre part aux activités parentales. Pour autant, la garde des enfants en alternance par le père et la mère travaillant en horaires décalés est plutôt répandue.

En dépit de leur hétérogénéité, les pays de l'Europe méditerranéenne ont en commun d'être fortement familialisés quant aux soins et à l'éducation des enfants. Et au sein des familles, ce sont les mères qui soignent et éduquent les jeunes enfants, aidées de leurs propres mères. Les solidarités familiales verticales restent actives, et compensent le développement encore limité des modes d'accueil publics, et leur inégale répartition sur les territoires. Ce faisant l'éducation des jeunes enfants demeure souvent une affaire de famille, et le partage des activités parentales reste pour l'heure un objectif encore loin d'être atteint, comme l'indiquent les faibles taux d'activité des mères. La tension entre travail et vie familiale se traduit par une faible fécondité, liée en partie au fait que les solidarités familiales intergénérationnelles deviennent plus compliquées dans le monde d'aujourd'hui et que les femmes ont de plus en plus à choisir entre carrière professionnelle et avoir des enfants.

Les politiques publiques familiales/sociales prennent en compte les styles éducatifs et les cultures parentales qui s'expriment sous forme de besoins ou d'aspirations tels que recueillis dans les enquêtes d'opinion régulièrement effectuées dans chaque pays. Les politiques peuvent ainsi être caractérisées par le degré de générosité eu égard au développement et au fonctionnement des modes d'accueil des enfants. Elles peuvent aussi être caractérisées par le mode de reconnaissance de la garde parentale/maternelle. Toutefois, au-delà d'une certaine convergence formelle dans les orientations des politiques publiques en matière de parentalité, de droits des enfants, d'égalité entre les femmes et les hommes et de conciliation entre travail et vie familiale, répondant aux injonctions communautaires, les disparités que l'on observe entre pays restent fortes, reflétant la prégnance de styles éducatifs bien ancrés dans des cultures de parentalité plus ou moins résistantes au mouvement général de dé-familialisation de l'éducation des jeunes enfants par transfert à des professionnels des soins et de l'éducation.

ANNEXE 6

TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL

Mickaël Portela (Collaborateur scientifique du HCFEA)

TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL

Dans le sens commun, le congé parental correspond à la situation d'une personne qui s'est arrêtée de travailler à la naissance de son enfant, qu'il y ait recours ou non à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité, qu'il y ait ou non garantie de retour dans l'emploi.

Du point de vue du droit du travail, le congé parental d'éducation (CPE) est un dispositif permettant au parent d'un jeune enfant d'interrompre ou de réduire son activité jusqu'aux trois ans de l'enfant au plus tard en ayant la garantie de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à l'issue du congé. Il est très difficile de dénombrer les parents bénéficiaires d'un CPE et de repérer parmi eux ceux qui bénéficient d'une prestation de la Caf. Inversement, les données administratives de la Cnaf ne permettent pas de savoir s'ils sont en CPE. **Trois méthodes permettent d'approcher ou mesurer le congé parental d'éducation. Chacune a une spécificité propre, éclaire différemment la question, ce qui traduit la difficulté à identifier ces situations d'interruption ou de réduction de l'activité professionnelle des parents à la suite d'une naissance**. La première mesure repose sur les déclarations des parents, la seconde sur un croissement de ces déclarations avec des données administratives de la Cnaf et une troisième uniquement sur les bénéficiaires de CLCA puis de PreParE identifiés par la Cnaf.

Pour dénombrer les parents d'un jeune enfant disposant d'un CPE à temps plein, on peut exploiter deux variables d'une enquête déclarative, **l'enquête Emploi en continu,** celle de 2017 étant la plus récente à notre disposition. La première variable, qui correspond au champ du CPE à temps plein uniquement (interruption d'activité), indique si le parent a déclaré avoir un emploi rémunéré mais en être absent au moment de l'enquête en raison d'un congé parental d'éducation. Une telle situation concerne environ 117 000 parents, 114 000 mères mais seulement 3 000 pères (tableau 1). L'inconvénient de cette variable est qu'elle ne permet pas d'étudier la trajectoire d'activité des parents d'un jeune enfant[107]. La seconde variable exploitable, qui permet une telle analyse, ne porte pas exactement sur le même champ puisqu'elle indique si le parent a déclaré être en congé parental au titre de son activité principale lors du mois de l'enquête et lors des 12 mois précédents. Cette variable conduit à dénombrer environ 143 000 parents en congé parental à temps plein, 141 000 mères et 2 000 pères.

Pour ce qui est du CPE à temps partiel, on pourra considérer, en première approximation, que les parents d'un enfant de moins de 3 ans qui travaillent à temps partiel bénéficient de ce dispositif protecteur. Selon l'enquête Emploi, 510 000 parents sont dans cette situation.

L'enquête emploi possède également une variable indiquant si le parent déclare percevoir le CLCA/Colca ou la PreParE à la première et dernière interrogation de l'enquête (premier et sixième trimestre)[108].

[107] Une exploitation de la dimension panel de l'enquête serait possible mais serait toutefois très laborieuse et incertaine (nécessité de construire une pondération, problème d'attrition,…).

[108] La fiabilité de ces informations est sujette à caution : en effet, alors que 890 000 parents et 800 000 mères déclarent percevoir l'une de ces prestations sur une année, elles ne sont que 54 ou 55 % à déclarer être en congé parental et 46 % à travailler à temps partiel alors même que les mesures sont réalisées au même moment.

Tableau 1 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Emploi en continu 2017

	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Déclaration de la perception du CLCA ou de la PreParE Interrogation au premier et sixième trimestre de l'enquête Correspond davantage à une mesure annuelle du nombre de bénéficiaires
Nombre de mères	2 010 000	800 000
Nombre de pères	1 820 000	90 000
Le parent…		
(1) …déclare avoir un emploi mais ne pas travailler actuellement en raison d'un CPE (variable RABS)	117 000	Environ 54 % des parents déclarent percevoir du CLCA et avoir un emploi mais être en congé parental à temps complet
(2) …déclare être en congé parental à temps complet (variables SP00)	143 000	Environ 55 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(3) …travaille à temps partiel	513 000	Environ 46 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France, population des ménages, personnes de référence ou conjoints âgés de 20 à 64 ans.
Source : Insee, enquête Emploi en continu 2017, Traitements SG HCFEA.

Plus ancienne, mais plus détaillée, **l'enquête *Modes de garde et d'accueil de la Drees* de 2013**, identifie également le nombre de bénéficiaires d'un congé parental d'éducation à temps plein ou partiel. Elle est intéressante à plusieurs titres : elle permet une analyse plus détaillée des conditions de travail des parents qui sont en CPE d'une part et leur accès aux modes d'accueil du jeune enfant d'autre part. La situation de CPE à temps plein concernerait environ 203 000 personnes, dont 196 000 mères et 7 000 pères (tableau 2). Concernant, les congés parentaux à temps partiel, 210 000 parents seraient dans ce cas (essentiellement des mères). Enfin le nombre de parents à temps partiel est d'environ 500 000 parents. L'adéquation entre la déclaration par les parents d'un CPE et la déclaration de la perception d'une prestation en lien avec ce CPE est plus forte qu'avec l'enquête Emploi en continu. Entre 74 et 81 % des parents se déclarent simultanément en CPE et bénéficiaire de la prestation CLCA.

Tableau 2 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees

Enquête Emploi en continu de 2017	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Déclaration de la perception du CLCA ou de la PreParE Situation actuelle au moment de l'enquête
Nombre de mères	2 101 000	403 000
Nombre de pères	1 891 000	28 000
Le parent…		
(1) … déclare être en congé parental à temps plein	203 000	Environ 74 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(2) … déclare être en congé parental à temps partiel	210 000	Environ 81 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps partiel
(3) … travaille à temps partiel	494 000	Environ 49 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France métropolitaine, à compléter.
Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil, Traitements SG HCFEA.

La seconde source d'identification du congé parental est l'enquête **Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee**. L'information résulte d'un appariement des fichiers de **l'enquête Emploi en continu** de l'Insee présenté ci-dessus avec les données fiscales d'une part (impôt sur le revenu) et sociales d'autre part (données Cnaf). Dans cette enquête, il n'y a ainsi pas de problème d'identification de la perception du CLCA ou de la PreParE dans la mesure où ces

informations sont directement issues des fichiers de gestion de la Cnaf. Mais ces informations portent sur une année donnée. Dans le tableau 3 les effectifs sont observés pour 2015 et donc diffèrent du tableau précédent. Ce qu'il est toutefois important de noter c'est la plus forte adéquation entre la situation de congé parental décrite par les individus et la perception de la prestation. Ainsi, 92 % des personnes qui se déclarent en emploi et en congé parental au moment de l'enquête ont perçu du CLCA ou de la PreParE en 2015. Ils sont 83 % à se déclarer en congé parental à temps plein, sans précision sur le lien entretenu avec l'emploi, tout en percevant le CLCA ou la PreParE. **L'adéquation entre perception et déclaration étant plus forte on privilégiera l'utilisation de cette base de données pour identifier qui sont les parents qui réduisent ou interrompent leur activité avec ou non perception du CLCA.**

Tableau 3 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015

	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Perception du CLCA ou de la PreParE Information appariement revenus fiscaux et sociaux Correspond à une mesure annuelle du nombre de bénéficiaires
Nombre de mères	2 045 000	630 000
Nombre de pères	1 850 000	
Le parent…		
(1) …déclare avoir un emploi mais ne pas travailler actuellement en raison d'un CPE (variable RABS)	122 000	Environ 92 % des parents déclarent percevoir du CLCA et avoir un emploi mais être en congé parental à temps complet
(2) …déclare être en congé parental à temps complet (variables SP00)	175 000	Environ 83 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(3) …travaille à temps partiel	535 000	Environ 52 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.
Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. Traitements DREES.

Entre ces trois enquêtes, la mesure du nombre de parents congé parental apparaît finalement difficile. Les **données de la Cnaf**, permettent une identification parfaite du nombre de bénéficiaires du CLCA/PreParE (tableau 4). Les écarts avec les données d'enquêtes peuvent apparaître importants, mais l'enseignement majeur à retenir de ces analyses est qu'il apparaît nécessaire de croiser données d'enquêtes et données administratives, essentiellement à partir de l'enquête Revenus sociaux et fiscaux de l'Insee. On peut aussi conclure à la nécessité d'explorer les potentialités de **l'échantillon démographique permanent de l'Insee** qui permet le croisement d'information sur la carrière salariale des individus (à partir des DADS [Déclaration annuelle des données sociales]) et la perception d'une allocation (à partir de FILOSOFI [Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux]). La Drees a d'ailleurs inscrit à son programme de travail 2019 une telle étude. Enfin, l'enquête Modes de garde et d'accueil du jeune enfant de la Drees devrait à l'avenir disposer d'informations administratives sur la PreParE.

Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires du CLCA puis de la PreParE selon la Cnaf en 2013, 2015 et 2017

	31 déc. 2013	31 déc. 2015	31 déc. 2017
CLCA/PreParE à taux plein	282 000	246 000	143 000
CLCA/PreParE à taux partiel	228 000	210 000	137 000

Champ : France entière, bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité et ayant au moins un enfant de moins de 3 ans.
Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas et MSA.

ANNEXE 7

PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES PONDERES PREPARE DEVELOPPEE AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR

PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES PONDERES PREPARE DEVELOPPEE AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR

Afin de pouvoir estimer le coût pour les finances publiques de différentes réformes de la Prépare, la DG Trésor a réalisé une maquette fondée sur des cas types pondérés représentatifs des allocataires ou futurs allocataires de la PreParE en 2018, s'appuyant sur des hypothèses définies par le HCFEA. Ces dernières sont nombreuses, et les résultats doivent être interprétés avec précaution : chaque modification d'hypothèse peut entraîner une modification significative du résultat.

Structure de la maquette

Les cas-types d'allocataires de la PreParE sont distingués selon leurs caractéristiques socio-démographiques et leur situation relative à la PreParE[109], de manière à être représentatifs de la population des allocataires actuelles de la PreParE sur ces différentes caractéristiques.

Pour chacun des « allocataires types », la maquette simule l'ensemble des composantes du système socio-fiscal : cotisations sociales, contributions sociales, impôts sur le revenu et prestations[110]. La comparaison de la situation de ces allocataires avant et après réforme de la PreParE permet d'évaluer, pour chacun d'eux, l'effet des réformes sur leur revenu disponible.

En pondérant ces cas-types par leur nombre dans la population[111], il est possible d'approcher l'effet d'une réforme de la PreParE sur la variation agrégée des revenus des ménages, tenant compte des interactions entre les différentes composantes du système socio-fiscal (« effet net » de la réforme). Les pondérations après réforme sont modifiées pour simuler l'impact de la réforme sur le nombre d'allocataires, qui se matérialise par deux canaux :

- *une variation mécanique* du nombre d'éligibles suite à une variation de la durée de versement de la prestation : en cas par exemple de baisse de la durée de la prestation, les allocataires sortent plus vite de la PreParE, et donc le nombre total d'allocataires en fin de mois diminue mécaniquement ;

- *une variation ad hoc du recours à la prestation*, à nombre d'éligibles donné, définie par le HCFEA de manière à tenir compte des effets de comportement, par exemple du fait d'une plus grande attractivité de la prestation suite à une augmentation de son montant[112.]

Au total, en combinant les effets sur le nombre d'allocataires et sur leurs revenus, la maquette permet de déterminer un coût global pour les finances publiques de l'effet d'une

[109] Caractéristiques socio-démographiques 2017: genre, composition familiale, situation sur le marché du travail, revenu d'activité. Situation relative à la Prepare : quotité travaillée, enfant gardé par une assistante maternelle ou de manière informelle. Les tableaux agrégés fournis par la Cnaf sont croisés entre eux, sous des hypothèses de répartitions uniformes.

[110] La maquette simule le système socio-fiscal de manière statique, sans prendre en compte les décalages temporels dans le calcul des prestations et prélèvements (par exemple le fait que les aides au logement sont, à l'heure actuelle, calculées sur les ressources perçues deux ans auparavant, et que l'impôt repose sur les ressources de l'année précédente).

Les prestations et crédits d'impôts pris en compte sont les suivants : prestations familiales, allocations logement, RSA, prime d'activité, allocation d'aide au retour à l'emploi, complément mode de garde, crédit d'impôt pour frais de garde. Les prélèvements pris en compte sont les suivants : cotisations sociales, CSG et CRDS, impôt sur le revenu, taxe d'habitation.

[111] Les cas-types ne sont toutefois par représentatifs sur l'ensemble des caractéristiques déterminant leur niveau de revenu disponible après redistribution du système socio-fiscal.

[112] Il est fait l'hypothèse que la part des allocataires quittant le dispositif avant la fin de la durée maximale de versement ne varie pas selon cette durée maximale. Ceci conduit à une possible surestimation du gain lié à un raccourcissement de la Prepare.

réforme. Néanmoins, la maquette n'intègre pas de bouclage macroéconomique tenant compte des effets des variations de revenu disponible et d'emploi sur la consommation (et donc la TVA), l'activité et les salaires.

Principales hypothèses

Evaluer les effets d'une réforme de la PreParE nécessite de faire de nombreuses hypothèses, notamment en matière de recours à la prestation et de comportement sur le marché du travail. En effet, le choix de réduire ou non son activité professionnelle suite à une naissance dépend de nombreux paramètres qui ne peuvent être modélisés ici que de manière très approximative. Par ailleurs, les effets d'une réforme de la Prepare seront nécessairement influencés par de nombreux facteurs institutionnels (publicité de la refonte, éventuel nouveau paradigme de congé parental, etc.).

Caractéristiques des allocataires de la PreParE

La prise en compte des interactions entre la PreParE et les différentes composantes du système socio-fiscal nécessite de connaître les revenus d'activité de chacun des membres du foyer allocataire. Or seuls les revenus du foyer avant perception de la PreParE sont fournis par la Cnaf.

Il est fait l'hypothèse que :

- le salaire horaire perçu durant la PreParE est identique à celui perçu avant le versement de la PreParE (celui-ci étant défini à partir d'hypothèses sur la répartition des salaires au sein des couples[113]) ;

- les allocataires de la PreParE éligibles au montant intermédiaire (quotité inférieure à 50 %) sont supposés travailler à 50 % et les allocataires éligibles au montant minimal (quotité comprise entre 50 % et 80 %) sont supposés travailler à 80 % (hypothèse fournie par le HCFEA).

Nombre d'allocataires et hypothèse de recours

Le nombre initial de ménages allocataires auquel correspond chaque cas-type (pondération) est déterminé à partir de statistiques descriptives transmises par la Cnaf, portant sur les allocataires de décembre 2017 et des prévisions financières de la Cnaf pour l'année 2018.

Dans chaque scénario de réforme, les pondérations sont ajustées proportionnellement à la nouvelle durée de l'allocation. En effet, le nombre d'éligibles dépend directement de la durée de versement de la prestation : une réduction de la durée de versement se traduit par une sortie plus rapide du dispositif, et donc une diminution du nombre d'allocataires présents dans le dispositif à une date donnée[114]. La durée légale de versement variant selon la situation familiale, une réduction de la durée ne joue pas de la même manière pour tous les allocataires. A titre d'exemple, pour les ménages en couple[115], la fixation d'une durée unique de versement de la PreParE à 12 mois par parent entrainerait (i) une division par deux du nombre de mères allocataires avec deux enfants au moins, (ii) une multiplication par deux du nombre de mères ou de pères allocataires avec un seul enfant, (iii) un effet nul sur le nombre de pères allocataires avec deux enfants au moins.

[113] La ventilation s'appuie sur des données de l'Insee (Insee Première n°1492). Le salaire horaire est supposé au moins égal au Smic, ce qui implique une quotité travaillée parfois inférieure au temps plein, sans toutefois pouvoir être inférieure à un mi-temps (en raison des conditions d'éligibilité à la Prepare). Cette hypothèse influe sur les interactions avec le reste du système socio-fiscal, et notamment le montant de prestations différentielles perçu.

[114] Cet effet explique une grande part de la baisse du nombre d'allocataires suite à la réforme de 2015, les mères ayant vu leur durée de versement de la Prepare réduite à deux ans, au lieu de trois auparavant.

[115] Il est fait l'hypothèse que la mère épuise son droit à la Prepare avant que le père n'exerce son droit.

En cas de revalorisation du montant de la prestation, le recours peut augmenter dans des proportions difficiles à estimer. Pour chaque scénario chiffré, les cibles d'allocataires sont ajustées afin de tenir compte de la durée de versement prévue par la réforme. Pour atteindre ces cibles, les pondérations initiales des allocataires-types sont modifiées de façon uniforme, ce qui suppose que les nouveaux allocataires se répartissent de manière identique aux actuels allocataires (proportion de familles monoparentales, distribution des allocataires par salaire et par taux de PreParE, etc.).

De plus pour évaluer les effets sur les impôts et prélèvements obligatoires, il est fait l'hypothèse forte que la baisse du temps de travail de nouveaux allocataires ne serait pas compensée par une augmentation du temps de travail pour d'autres travailleurs. L'impact sur les cotisations et impôts, et notamment, peuvent donc être fortement surestimés. Avec une hypothèse plus réaliste prenant en compte une compensation, au moins partielle, par d'autres travailleurs, les pertes de recettes pour les finances publiques (cotisations, impôts) seraient moindres, et les gains sur les prestations (chômage ou RSA) seraient plus forts. .

Situation contrefactuelle en l'absence de PreParE

La situation des allocataires sur le marché du travail en l'absence de recours à la Prepare est supposée égale à la situation avant la perception de la PreParE (avant naissance de l'enfant), autrement dit un retour sur le marché du travail sous les mêmes conditions salariales et la même quotité de travail.

Une exception est toutefois prévue en cas de sortie des allocataires actuels du dispositif du fait d'un raccourcissement de la durée de la PreParE[116] : il est fait l'hypothèse que les sortants peuvent retrouver soit leur situation avant Prépare, soit être au chômage indemnisé[117] ou en inactivité. En l'absence d'information sur le devenir des allocataires de la PreParE, les probabilités utilisées correspondent à la situation moyenne sur le marché du travail des familles avec un enfant de moins de trois ans.

La situation relative au mode de garde en l'absence de recours à la PreParE est construite à l'aide des hypothèses suivantes :

- en cas de biactivité ou d'activité pour les familles monoparentales, l'enfant est gardé dans 70 % des cas par une assistante maternelle et dans 30 % des cas de manière informelle (grands-parents, etc.) ; l'offre de places en crèches est considérée comme étant rigide[118] ;

- les hypothèses retenues concernant le temps de travail et la rémunération des assistantes maternelles proviennent de celles utilisées dans les PLFSS : les frais d'entretien et de repas sont tous deux fixées à 3,07 € par jour de garde, et le salaire net est de 3,53 € par heure (un mois de garde à taux plein correspond à 18 jours, 9 heures par jour).

[116] Cette exception est justifiée par le fait qu'un raccourcissement de la Prepare entraîne une restriction mécanique de la baisse des éligibles, et n'est donc pas liée à des choix comportementaux réalisés par les parents.

[117] Les bénéficiaires de la Prepare à taux partiel sont en activité, ce qui leur ouvre des droits au chômage. Les allocataires à taux plein sont inactifs, mais ont acquis des droits au chômage indemnisé du fait des conditions d'activité antérieures de la Prepare.

[118] Cette hypothèse a une influence sur les résultats des simulations : en cas de report vers les places en crèches, la variation du montant des subventions publiques aux crèches aurait un impact sur les finances publiques.

ANNEXE 8

EFFETS DES REFORMES PREPARE SUR CAS TYPES

Céline Marc (Secrétaire générale du HCFEA)

Au-delà des préférences personnelles, des arbitrages financiers peuvent s'opérer en comparant le revenu disponible de la famille selon le choix du parent au regard de l'activité suite à l'arrivée d'un enfant (arrêt d'activité, travail à temps partiel, travail à temps plein). Cette comparaison doit tenir compte du coût de la garde d'enfant et de l'impact du système socio-fiscal. Le fait que la PreParE, contrairement aux revenus d'activité, soit non imposable et ne rentre pas dans l'assiette ressources pour l'attribution des prestations sociales peut augmenter sa valeur relativement à l'activité à temps plein au travers de la baisse d'impôt sur le revenu et de l'augmentation des prestations sous conditions de ressources, notamment les aides au logement.

Pour illustrer ces arbitrages, quelques situations-types de familles avec jeunes enfants sont présentées ci-après afin de comparer leurs revenus disponibles pour différents choix d'activité de la mère. Cette analyse tient compte des différents dispositifs existants (PreParE, complément mode de garde de la Paje, et crédit d'impôt pour les frais de garde).

On compare le revenu disponible après impôts et après prise en compte du coût net de la garde du jeune enfant dans les différentes situations des familles selon trois situations d'activité de la mère :

- interruption totale d'activité (PreParE à taux plein)
- passage à mi-temps (PreParE à 50%)
- passage à 80% (PreParE à 20%)
- travail à plein temps

1) Les hypothèses retenues

Par convention, mais aussi parce que cela correspond à la situation la plus fréquente, les cas-types portent sur des familles avec deux jeunes enfants et reprennent la législation 2017. On suppose que l'aîné a entre trois et six ans et le plus jeune est âgé de moins de 2 ans.

Dans le souci de simplifier, pour les couples on considère que le père est systématiquement actif occupé. Quatre niveaux de rémunérations mensuelles sont étudiés (tableau ci-dessous), en utilisant les salaires mensuels nets des femmes et des hommes au niveau du 1er décile (D1), du 1er quartile (Q1), de la médiane (M) et du 3ème quartile (Q3).

Dispersion des salaires mensuels nets en EQTP des salariés de 25 à 39 ans selon le sexe en 2015

	Sexe	
	Femmes	Hommes
Déciles et quartiles		
1er décile (D1)	1 170€	1 250€
1er quartile (Q1)	1 340€	1 460€
Médiane	1 620€	1 800€
3e quartile (Q3)	2 110€	2 380€

(1) : y compris chefs d'entreprise salariés.

Note : salaires en équivalent temps plein (EQTP).

Champ : France hors Mayotte, salariés en EQTP du secteur privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers-employeurs.

Source : Insee, DADS (fichier définitif).

Tous les ménages étudiés sont locataires, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement en zone 2, sous réserve de satisfaire aux conditions de ressources. Pour le benjamin de moins de deux ans, la famille a recours à une assistante maternelle lorsque les deux parents travaillent, mode de garde formel auquel les parents ont recours le plus fréquemment[119].

Lorsque les parents travaillent à temps complet, l'assistante maternelle a aussi un contrat de garde à temps complet. On fait alors l'hypothèse, de 22 jours par mois et 9 heures de garde par jour, soit 198 heures par mois. Pour un accueil à temps plein, le salaire mensuel net de l'assistante maternelle y compris indemnités d'entretien est de 735 € (avec un salaire horaire net moyen de 3,43 € en 2017 et des indemnités d'entretien de 3,53 € par jour). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Les cas-types ne prennent pas en compte les décalages temporels dans le calcul des prestations et prélèvements (par exemple le fait que les aides au logement et les prestations familiales sont, à l'heure actuelle, calculées sur les ressources perçues deux ans auparavant, et que l'impôt repose sur les ressources de l'année précédente).

2) Situation avec la législation actuelle pour un couple avec deux enfants

Avec les cas-types considérés, la perte de revenu disponible liée à l'interruption ou à la réduction d'activité, est finalement limitée pour certaines catégories de familles, une fois pris en compte le coût de la garde et le système socio-fiscal. En raison des gains résultants de la baisse du coût de garde, de la hausse des prestations dépendant des ressources et de la baisse de l'impôt sur le revenu, l'intérêt financier procuré par la PreParE aux ménages est d'un montant supérieur à sa valeur monétaire.

Comme la prestation n'est pas imposable et ne rentre pas dans l'assiette ressources pour l'attribution des prestations sociales, son apport au niveau de vie du ménage est significatif, notamment pour les salariés modestes.

<u>Situation actuelle</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-8%	-198 €	2%	44 €	1%	19 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-14%	-376 €	-3%	-74 €	1%	27 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-22%	-751 €	-7%	-246 €	-1%	-25 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-24%	-967 €	-2%	-99 €	2%	70 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

[119] A titre comparatif, on trouvera à la fin de l'annexe les tableaux de résultats des cas-types avec un recours à la crèche dont le coût est différent pour les familles.

Les pertes de revenu disponible sont relativement limitées quand l'interruption d'activité est partielle :

- En tenant compte du coût de la garde, le temps de travail 80% est incitatif dans toutes les situations. Lorsque la mère passe à temps partiel 80%, le revenu disponible de la famille a même tendance à augmenter.
- Le passage à mi-temps induit des pertes de revenus relativement réduites (-7% au niveau des salaires médian). Il est même incitatif pour un couple situé au 1er décile de salaire. Ce résultat est lié aux aides à la garde en partie forfaitaires pour le recours à une assistante maternelle.

En revanche, la baisse de revenu disponible est importante pour le retrait d'activité et augmente avec le revenu (caractère forfaitaire de la prestation).

Remarque 1 : Au 3ème quartile (Q3), les couples biactifs à temps plein, ne bénéficient pas de l'AB de la Paje. La réduction d'activité leur permet de bénéficier de l'Allocation de base sous condition de ressource (85€ à taux réduit, 171€ à taux plein). La perte de revenu disponible au Q3 est ainsi atténuée par rapport à celle au salaire médian.

Remarque 2 : Les coûts de garde à temps plein pour une assistante maternelle sont plus élevés (avec des aides en partie forfaitaire) que ceux en crèche à temps plein (proportionnel au revenus des parents). Ces coûts plus élevés entrainent des économies plus fortes en cas de retrait ou de réduction d'activité. La perte de salaire (liée à un retrait ou réduction d'activité) est ainsi mieux compensée par des économies sur le coût de la garde par rapport à un recours à la crèche (cf. tableaux dans la partie 6).

3) Effet d'une revalorisation de 38% du montant de la PreParE

En raison de son indexation sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), et donc au mieux sur les prix, la valeur du CLCA-PreParE relativement aux salaires a baissé d'environ 38% depuis 1994. Un rattrapage augmenterait substantiellement son niveau relatif par rapport au salaire moyen par tête (de 14% à 21%).

<u>Augmentation de 38% du montant de la PreParE</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-2%	-48 €	6%	141 €	3%	75 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-8%	-226 €	1%	24 €	3%	83 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-18%	-601 €	-4%	-149 €	1%	31 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-20%	-816 €	0%	-1 €	3%	126 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

- Le temps partiel 80% est encore plus incitatif dans toutes les situations (+1 à 3% de revenu disponible, de 31 à 126€).
- Le temps partiel 50% augmente le revenu disponible jusqu'au 1er quartile et la perte de revenu disponible est fortement réduite voir nul pour les autres.
- Pour l'interruption d'activité, la baisse de revenu disponible est atténuée en particulier pour les plus faibles revenus mais restent relativement élevée (-8% à 20%) sauf pour les revenus au 1er décile (-2%).

4) Effet d'une Prestation de Congé Parental rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ)

Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

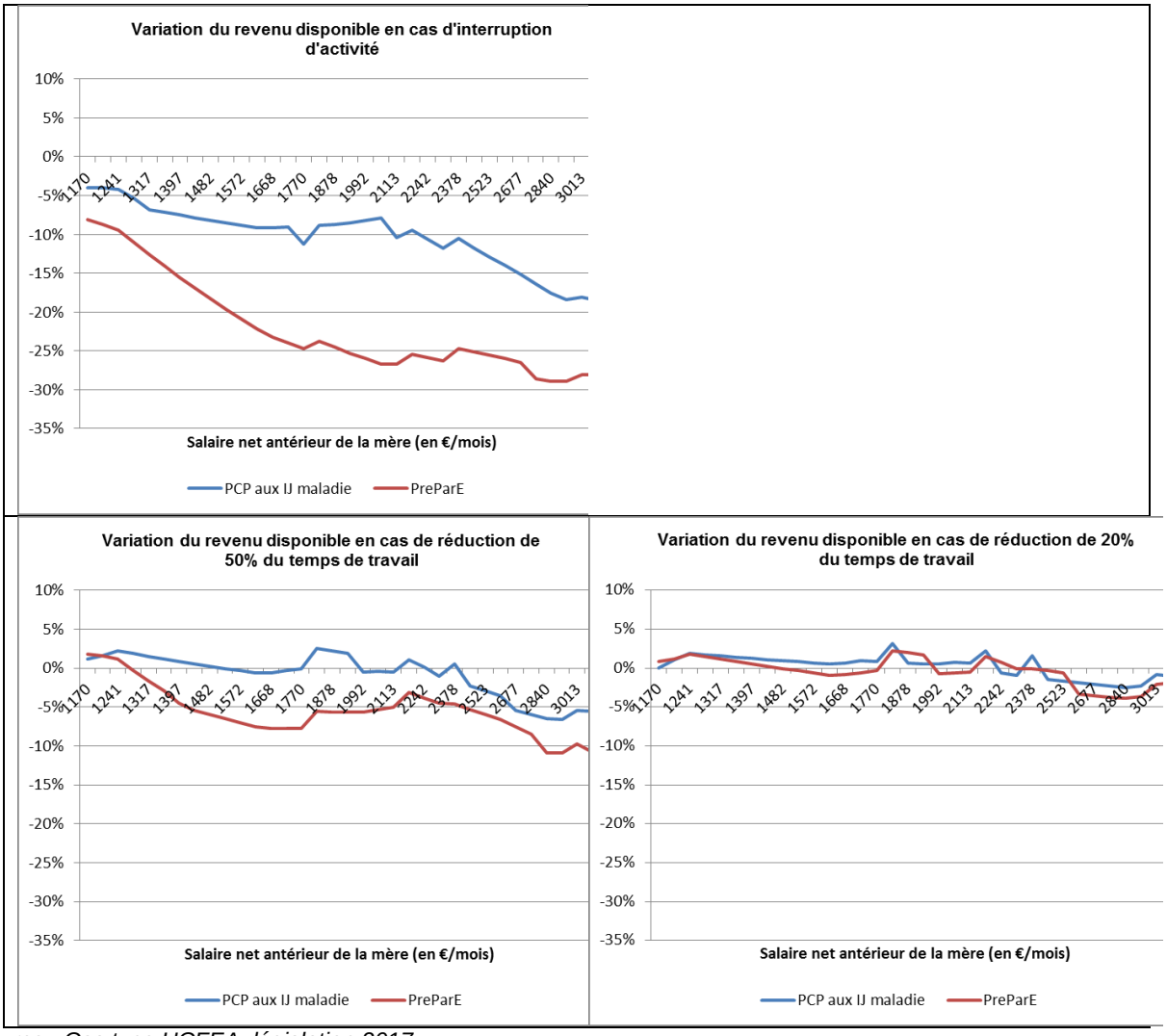
				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-4%	-97 €	1%	29 €	0%	-0 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-7%	-192 €	1%	36 €	1%	40 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-9%	-300 €	0%	-16 €	1%	21 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-8%	-330 €	2%	70 €	2%	100 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

- Pour le retrait d'activité, un système d'indemnisation de type IJ maladie par rapport à l'indemnisation forfaitaire PreParE, est beaucoup plus favorable pour les revenus supérieurs au 1er quartile. Il réduit et uniformise la baisse de revenu disponible pour le retrait d'activité (de - 4 à -9 % pertes entre 100€ et 330€).
- Pour le temps partiel 80%, il n'y a pas de changement majeur par rapport à la situation actuelle mais un changement significatif pour le temps partiel 50% qui devient plus favorable au-dessus du 1er décile de revenu.

Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour des couples avec deux enfants (Recours à une assistante maternelle)



Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

On fait varier le salaire antérieur de la mères à partir du 1er décile de salaire en considérant que le père est systématiquement en emploi à taux plein et que son salaire net est 7% supérieur à celui de la mère.

5) Effet de la valorisation du temps partiel partagé

Lorsque les deux parents souhaitent, en même temps, réduire leur activité en travaillant à temps partiel, le montant total de la PreParE à laquelle ils peuvent prétendre est plafonné au taux plein (396€) soit à un niveau qui peut être inférieur à la somme des montants auxquels chacun pourrait prétendre séparément ; il est proposé de supprimer le plafonnement, et de bonifier le temps partiel partagé dans l'objectif d'encourager la prise conjointe de temps partiel.

Description de la réforme « déplafonnement et revalorisation de la PreParE couple »

Quotité travaillée par la mère	*Quotité travaillée par le père*	*Montant mensuel total pour le couple avant réforme*	*Montant mensuel déplafonné*	*Montant mensuel déplafonné avec bonus 100€*
80%	80 %	295	295	395
50 %	80 %	396	404	504
50 %	50 %	396	512	612

Source : Conseil de la famille du HCFEA

a) Situation actuelle sur cas-type (avant réforme)

<u>Situation actuelle</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-9%	-227 €	1%	20 €	6%	148 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-15%	-419 €	-5%	-128 €	0%	2 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-24%	-815 €	-13%	-445 €	-4%	-118 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-27%	-1 102 €	-10%	-407 €	1%	32 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Avec la législation actuelle, seule la prestation partagée pour un temps de travail à 80% pour chaque parent compense relativement bien la perte de revenu d'activité pour tous les niveaux de revenus retenus.

Les parents au 1er décile de revenu peuvent même bénéficier de gain en passant à 80% chacun et dans une moindre mesure pour une mère à 50% et un père à 80%.

Le temps partiel partagé 50%-50% entraine des pertes de revenu disponible relativement élevées (de -9% pour les parents au 1er décile de revenu à -27% au 3ème quartile). Ces pertes s'expliquent en partie par le plafonnement des prestations au niveau de la PreParE à temps plein soit 396€. Ces familles perdent 116€ mensuel pour le partage 50%-50% du fait du plafonnement.

b) Déplafonnement de la PreParE couple

<u>Déplafonnement de PreParE couple</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-5%	-111 €	1%	27 €	6%	148 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-11%	-303 €	-4%	-120 €	0%	2 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-21%	-699 €	-13%	-437 €	-4%	-118 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-24%	-986 €	-10%	-399 €	1%	32 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

En cas de congés simultanés, il est possible de cumuler deux PreParE simultanées au sein d'un couple. Toutefois, supprimer le plafonnement du total des prestations des deux parents valoriserai la possibilité pour les deux parents de travailler à mi-temps pour les 2 parents (+ 116€) et de manière plus marginale (+8€) la possibilité que l'un travaille à mi-temps et l'autre aux 4/5èmes.

c) Bonus de 100€ en cas de temps partiel partagé

Pour inciter au temps partiel simultanée des deux parents, un bonus de 100€ pourrait être proposé. En effet, le temps partiel partager répond à plusieurs objectifs :

- il valorise l'implication partagée des 2 parents,
- il réduit les coûts de la garde à la fois pour les familles et pour les finances publiques.

<u>Déplafonnement de PreParE couple et bonus partage de 100€</u> : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	0%	-11 €	5%	127 €	10%	248 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-7%	-203 €	-1%	-20 €	4%	102 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-18%	-599 €	-10%	-337 €	-1%	-18 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-22%	-886 €	-7%	-299 €	3%	132 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Le déplafonnement associé à un bonus de 100€ en cas de temps partiel partagé :

- augmente l'incitation aux temps partiel long partagé entre les parents (-1% à +10%)
- réduit les pertes de revenu disponible pour le 50%-80% (-1% au revenu médian contre -13% dans la situation actuelle)
- les pertes de revenu disponible pour le 50%-50% sont réduites voir nulles pour les parents au 1er décile de revenu mais restent élevées aux revenus médians et au 3ème quartile.

6) Tableaux de résultats avec un recours à la crèche

Globalement, les pertes de revenu disponible sont plus fortes et les gains moins élevés avec un recours en crèche par rapport à un recours à une assistante maternelle. Le coût de la crèches à taux plein est plus faible, il est proportionnel aux revenus des familles et au nombre d'heures de recours. Ainsi la perte de salaire (liée à un retrait ou réduction d'activité) est moins compensée par la baisse du coût de la garde.

Situation actuelle :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-16%	-439 €	-8%	-202 €	-4%	-96 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-20%	-586 €	-10%	-295 €	-2%	-69 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-26%	-910 €	-12%	-418 €	-3%	-95 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-25%	-1 037 €	-5%	-199 €	1%	25 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017
Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Augmentation de 38% du montant de la PreParE :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-11%	-289 €	-4%	-105 €	-1%	-40 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-15%	-435 €	-7%	-197 €	0%	-13 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-21%	-759 €	-9%	-321 €	-1%	-39 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-22%	-886 €	-2%	-102 €	2%	81 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017
Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

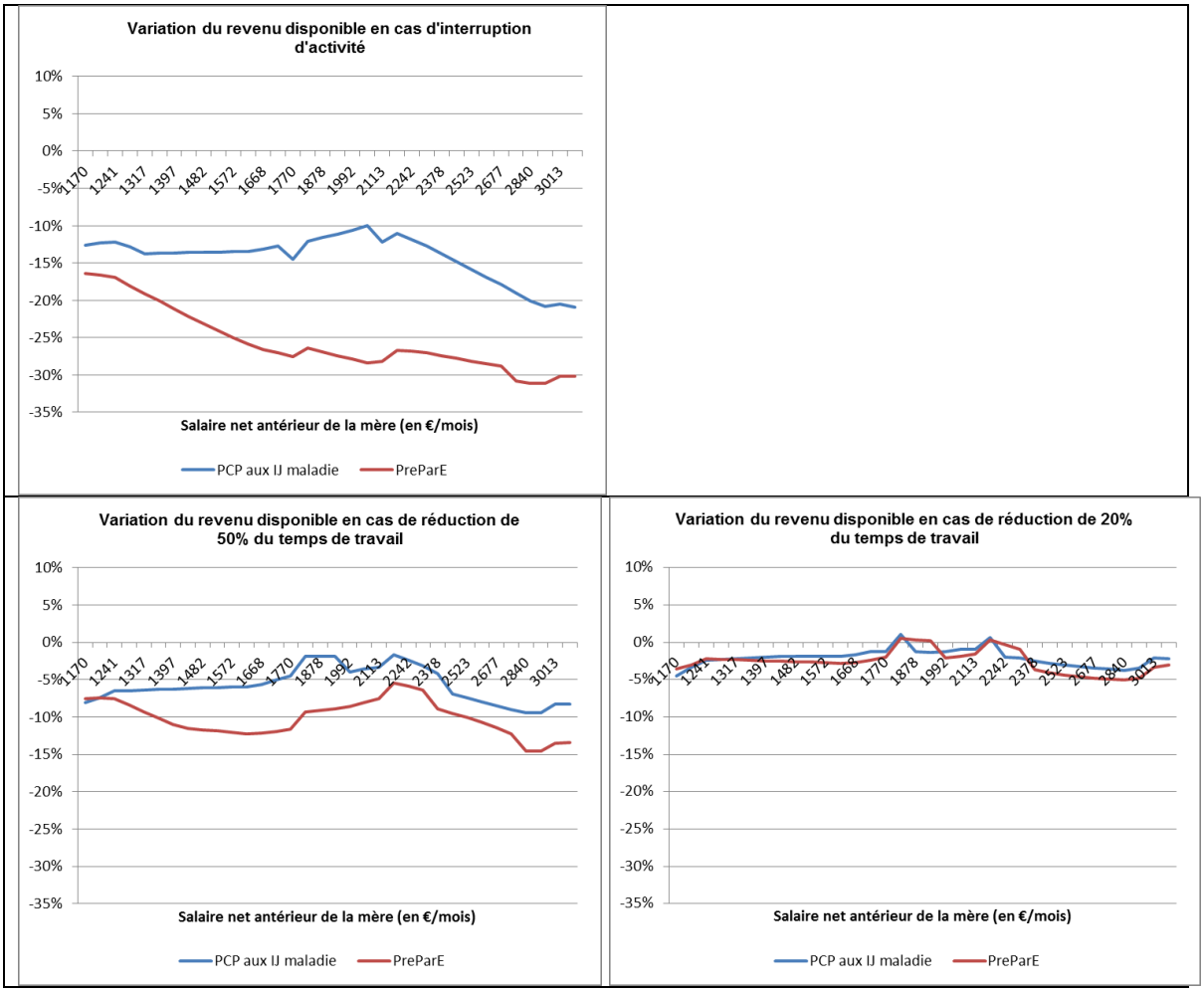
PreParE au IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible
y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-13%	-338 €	-8%	-217 €	-4%	-120 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-14%	-401 €	-6%	-185 €	-2%	-61 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-13%	-458 €	-6%	-198 €	-2%	-61 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-10%	-400 €	-1%	-43 €	1%	39 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ)
pour des couples avec deux enfants (Recours à la crèche)



Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Situation actuelle (temps partiel partagé) :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-18%	-468 €	-8%	-221 €	-4%	-101 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-21%	-628 €	-11%	-340 €	-6%	-185 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-28%	-973 €	-17%	-612 €	-8%	-266 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-28%	-1 172 €	-12%	-494 €	-1%	-49 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Déplafonnement de PreParE couple simultanée et bonus de 100€:
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-9%	-252 €	-4%	-114 €	0%	-1 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-14%	-412 €	-8%	-233 €	-3%	-85 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-21%	-757 €	-14%	-504 €	-5%	-166 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-23%	-956 €	-9%	-387 €	1%	51 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

7) Tableaux de résultats pour une famille monoparentale avec 2 enfants

Situation actuelle pour une famille monoparentale avec 2 enfants :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible
y compris le coût de la garde en assistante maternelle

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 838	-19%	-344 €	-3%	-62 €	5%	87 €
Q1	1 340	1 959	-24%	-464 €	-5%	-98 €	3%	63 €
Médiane	1 620	2 158	-31%	-663 €	-8%	-179 €	1%	23 €
Q3	2 110	2 505	-40%	-1 010 €	-14%	-353 €	-2%	-47 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Situation actuelle pour une famille monoparentale avec 2 enfants :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible
y compris le coût de la garde en crèche

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	2 086	-28%	-591 €	-13%	-265 €	-3%	-58 €
Q1	1 340	2 133	-30%	-638 €	-11%	-244 €	-3%	-66 €
Médiane	1 620	2 263	-34%	-768 €	-12%	-268 €	-3%	-58 €
Q3	2 110	2 590	-42%	-1 095 €	-16%	-427 €	-5%	-120 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Augmentation de 38% du montant de la PreParE :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible
y compris le coût de la garde en assistante maternelle

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 838	-18%	-324 €	2%	35 €	8%	143 €
Q1	1 340	1 959	-23%	-445 €	0%	-0 €	6%	119 €
Médiane	1 620	2 158	-30%	-643 €	-4%	-82 €	4%	79 €
Q3	2 110	2 505	-40%	-991 €	-10%	-255 €	0%	9 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Augmentation de 38% du montant de la PreParE :
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible
y compris le coût de la garde en crèche

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	2 086	-27%	-572 €	-9%	-194 €	-3%	-58 €
Q1	1 340	2 133	-29%	-619 €	-7%	-156 €	-1%	-24 €
Médiane	1 620	2 263	-33%	-748 €	-8%	-171 €	0%	-2 €
Q3	2 110	2 590	-42%	-1 075 €	-13%	-330 €	-2%	-64 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assitante maternelle

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 838	-9%	-169 €	-1%	-27 €	2%	39 €
Q1	1 340	1 959	-11%	-208 €	-3%	-51 €	1%	29 €
Médiane	1 620	2 158	-13%	-288 €	-4%	-90 €	1%	13 €
Q3	2 110	2 505	-18%	-442 €	-7%	-168 €	-1%	-18 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

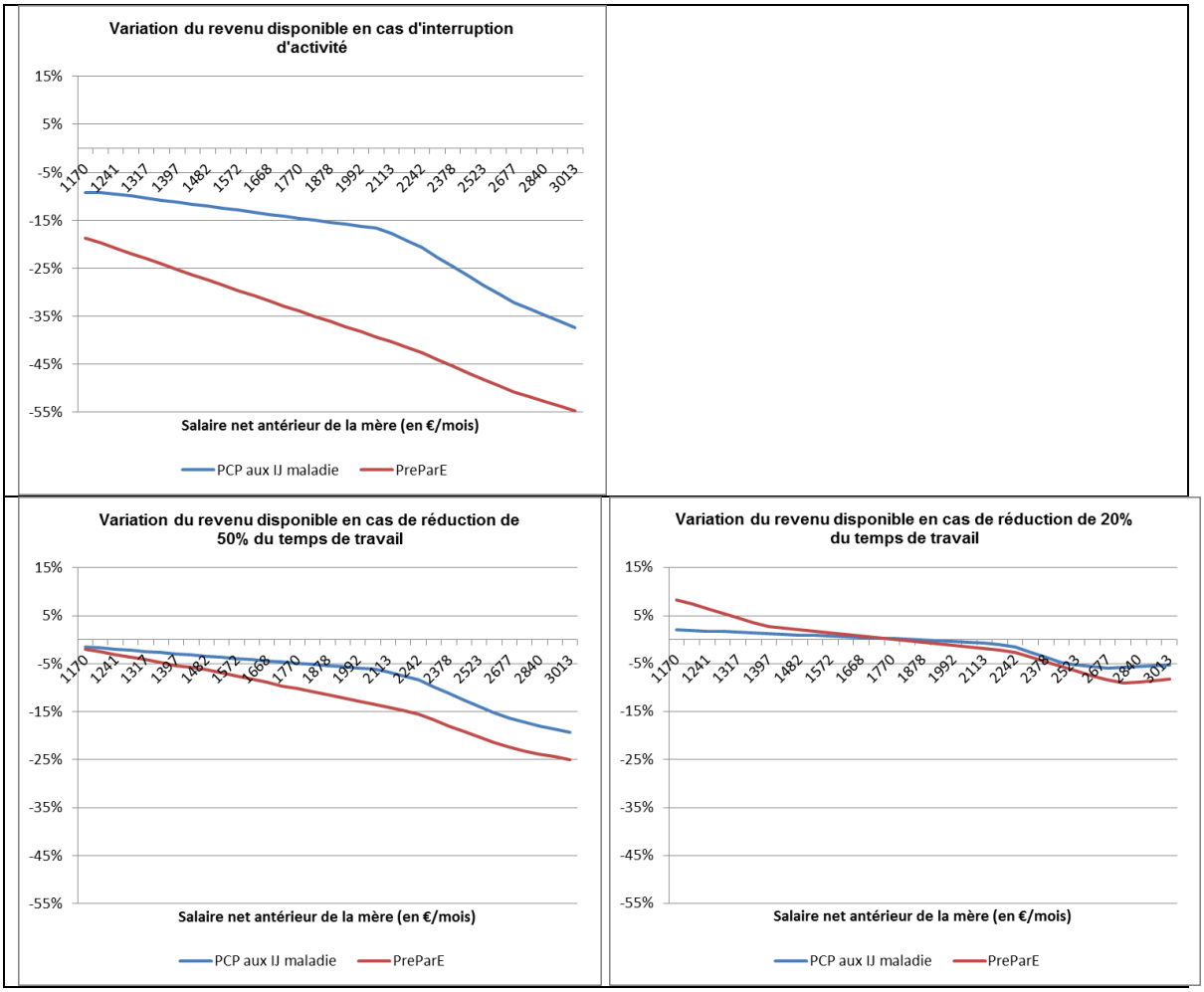
Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
			PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 962	-15%	-292 €	-7%	-137 €	-3%	-54 €
Q1	1 340	2 076	-16%	-325 €	-8%	-157 €	-3%	-61 €
Médiane	1 620	2 263	-17%	-393 €	-8%	-190 €	-3%	-74 €
Q3	2 110	2 590	-20%	-527 €	-10%	-255 €	-4%	-100 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

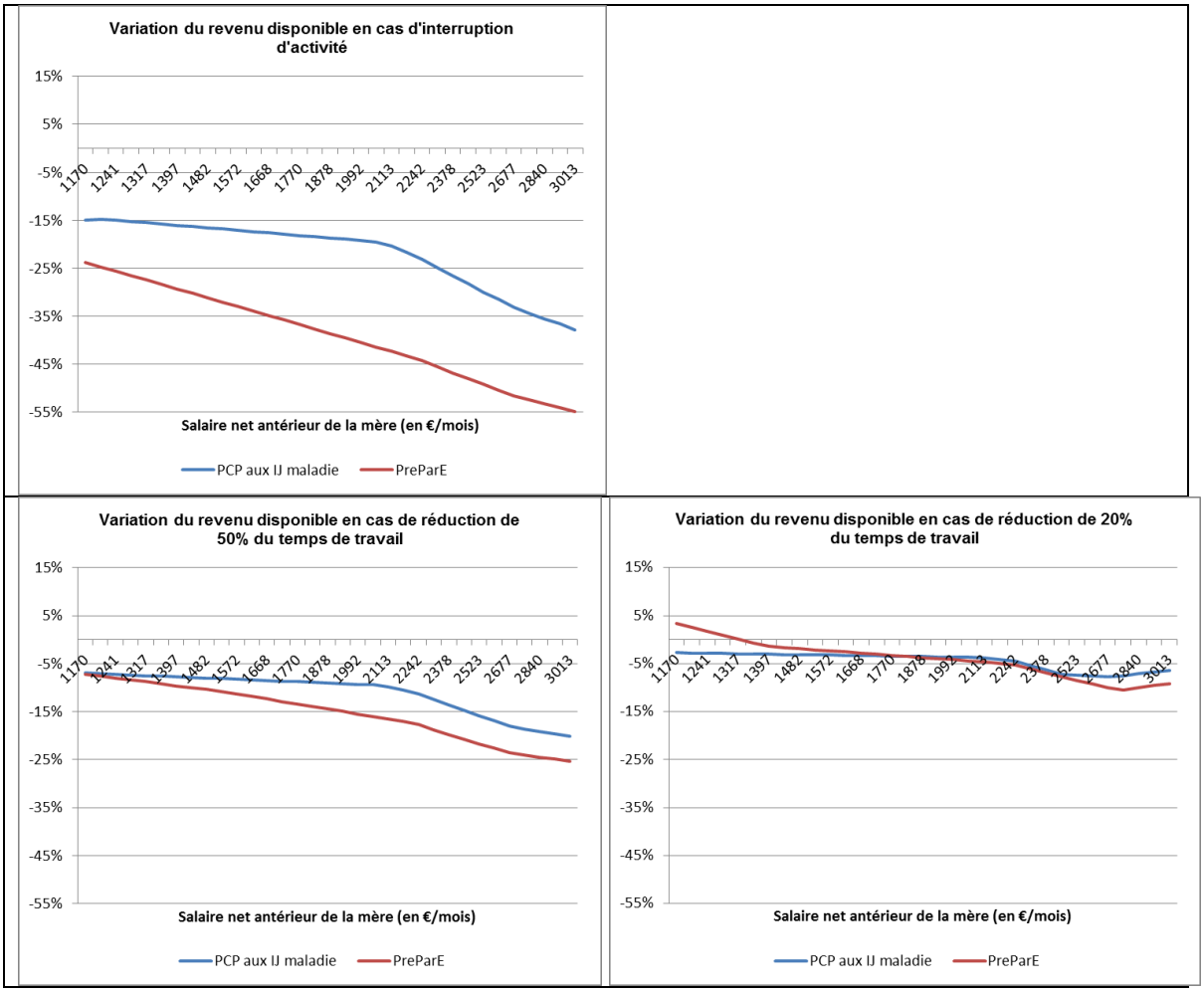
Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour une famille monoparentale avec deux enfants (Recours à une assistante maternelle)



Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour une famille monoparentale avec deux enfants (Recours à la crèche)



Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

ANNEXE 9

CHIFFRAGE DE LA MISE EN PLACE D'UN CONGE COURT REMUNERE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES MALADIE

Muriel Pucci (Collaboratrice scientifique du HCFEA)

CHIFFRAGE DE LA MISE EN PLACE D'UN CONGE COURT REMUNERE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES MALADIE

On suppose que les parents peuvent choisir entre les deux prestations ci-dessous.

- **La PreParE actuelle aménagée pour se prolonger jusqu'à l'entrée à l'école maternelle** pour les familles de deux enfants et plus ;
  - ✓ Au rang 1 : 6 mois par parent en couple dans la limite des 1 an de l'enfant et 9 mois (de la fin du congé de maternité aux un an de l'enfant) pour les parents isolés.
  - ✓ Aux rangs 2 et plus : de la fin du congé de maternité jusqu'au mois d'août précédant l'entrée en maternelle (35 mois en moyenne, soit 38 l'âge moyen d'entrée d'un enfant à l'école en moyenne déduction faite du congé de maternité).
- **La prestation de congé parental rémunéré aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ)** : 4 mois pour une interruption d'activité, 8 mois pour un temps partiel à mi-temps et 20 mois pour un temps partiel aux 4/5èmes, soit dans tous les cas un droit à 87 jours de congé. Cette prestation est imposable et est prise en compte dans les bases ressources de la Caf (à la différence de la PreParE).

Pour évaluer le coût d'une réforme permettant aux parents de choisir entre ces deux options, nous considèrerons l'hypothèse suivante : les publics attirés par les deux types de prestation ne sont pas les mêmes ; les parents qui demanderont la PCP-IJ seront des parents qui actuellement reprennent leur emploi à temps complet à l'issue du congé maternité (ou paternité) ; les parents actuellement à la PreParE le resteront jusqu'à l'entrée à l'école, ce qui correspondrait à une masse financière de 1,5Mds d'euros environ pour la PreParE dans son ensemble (voir chiffrage supra).

Nous évaluerons ensuite le coût supplémentaire induit par la possibilité offerte aux parents actuellement bénéficiaires de la PreParE d'enchaîner les deux dispositifs, par exemple en bénéficiant pendant 4 mois de la PCP-IJ à taux plein puis pendant en moyenne 31 mois de la PreParE à taux plein.

1) Une estimation du coût net par enfant d'une prestation de congé parental au niveau des IJ maladie (PCP-IJ)

Une analyse par cas types permet d'estimer le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques pour un niveau de salaire donné selon la configuration familiale du parent qui interrompt ou réduit son activité. Nous supposons pour ces estimations que le parent bénéficiaire **travaille à temps complet avant et après la perception de la PCP-IJ** et que l'enfant est gardé par une assistante maternelle lorsque ses parents travaillent.

Ce coût net global rend compte des éléments suivants :

- le coût direct de la PCP-IJ, qui dépend du niveau de rémunération[120],
- les économies d'aides à la garde lorsque l'un des parents garde son enfant,
- la variation des autres prestations familiales et sociales si la baisse des revenus permet d'accroître leur montant[121],
- la variation de l'impôt sur le revenu : le revenu imposable diminue lorsqu'un parent interrompt ou réduit son activité mais dans le même temps le crédit d'impôt pour frais de garde peut aussi diminuer.

[120] Nous n'intégrons pas les cotisations sociales sur la prestation qui seraient payées par l'Etat à la sécurité sociale.
[121] Les familles sont supposées être locataires en zone 2 avec un loyer égal au plafond.

En revanche, faute d'information sur le remplacement par l'employeur des parents qui réduisent ou interrompent leur activité, nous négligerons le surcoût en cotisations sociales (les moindres rentrées de cotisations sociales pour les finances publiques) si le parent n'est pas remplacé et les économies éventuelles de prestations sociales s'il est remplacé. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une mère rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans,

- si la mère n'est pas remplacée, il peut y avoir un surcoût pour les finances publiques lié à une perte de cotisations sociales : environ 1490€/mois au niveau du salaire moyen pour une interruption d'activité, 745€/mois pour un mi-temps et 300€/mois pour une réduction de 20% du temps de travail.
- si la mère est remplacée, il n'y a pas de pertes de cotisations sociales mais à l'inverse il peut y avoir un gain lié à de moindres dépenses de prestations sociales (RSA, allocations chômage, prestations sous conditions de ressources), celles qui ne sont plus versées au (à la) remplaçant(e). Par exemple, si la mère qui interrompt son activité et est remplacée durant 4 mois par une jeune femme qui percevait auparavant des allocations chômage, l'économie pour les finances publiques est de 1240€/mois en moyenne[122].

Nous avons ainsi estimé le coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un père ou une mère en couple et pour une mère isolée, selon le nombre d'enfants (un, deux ou trois) et selon qu'elles poursuit son emploi à temps complet, interrompt complètement son activité ou la réduit. Le tableau 2 détaille les composantes de ce coût dans le cas d'une mère rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgés de 25 à 39 ans (voir tableau 1). Les tableaux 3a à 3c donnent les mêmes estimations du coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ et de ses composantes pour l'ensemble des configurations familiales étudiées lorsque les parents sont rémunérés au niveau du salaire moyen. Les tableaux 4a à 4c indiquent le coût net mensuel pour les finances publiques pour ces différentes configurations lorsque le salaire prend d'autres valeurs de la distribution des rémunérations des femmes et des hommes âgés de 25 à 39 ans.

Tableau 1 : Salaires équivalents temps plein des hommes et des femmes âgés de 25 à 39 ans

Position dans l'échelle des rémunérations	Femmes	Hommes
Salaire moyen	**1 860 €**	**2 100 €**
D1 (1er décile)	1 170 €	1 250 €
Q1 (1er quartile)	1 340 €	1 460 €
Médiane	1 620 €	1 800 €
Q3 (3ème quartile)	2 110 €	2 380 €
D9 (9ème décile)	2 880 €	3 280 €

Source :INSEE,DADS 2015.

Champ : France, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris les bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

Dans le cas d'une mère en couple rémunérée au salaire moyen choisissant de prendre un congé parental et de bénéficier de la PCP-IJ, le coût direct de la prestation est de 1 116€ par mois. Mais durant ces 4 mois, l'enfant n'est plus gardé par une assistante maternelle ce qui permet à la famille d'économiser en frais de garde et à l'Etat de verser 852€ de moins de CMG (prise en charge des cotisations sociales et prise en charge du salaire net). Le solde entre la PCP-IJ et la baisse du CMG est de seulement 246€ par mois. Toutefois, si les revenus de la famille diminuent,

[122] Ce chiffre correspond au montant d'allocations chômages pour une femme rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans.

cela peut augmenter le montant à verser d'autres prestations familiales sous condition de ressources, notamment l'allocation de base (AB), des aides au logement, voire du RSA ou de la prime d'activité. Dans le cas d'une mère en couple au salaire moyen, l'Etat doit verser 85€ de plus d'AB à taux réduit par mois durant les 4 mois d'arrêt d'activité de la mère. En outre, la famille devient dans ce cas non imposable[123] ce qui réduit les recettes fiscales de l'Etat. Au total, le coût net de la PCP-IJ pour l'ensemble des finances publiques est de 354€ par mois pour une mère en couple de deux enfants lorsque les deux parents sont rémunérés au salaire moyen (soit le tiers seulement environ de la dépense en PCP-IJ).

Tableau 2. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un couple avec deux enfants en fonction des choix d'activité de la mère (père et mère rémunérés au salaire moyen)

Choix d'activité de la mère	**Transferts sociaux et fiscaux (montant mensuel moyen)**		**Coût net global pour les finances publiques de l'interruption ou réduction d'activité**
Emploi à temps complet	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques(*)**	0 € 852 € 217 € 5 € **1 064 €**	
Interruption d'activité de 4 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	1 116 € 0 € 302 € 0 € **1 418 €**	+ 1 116 € - 852 € + 85 € - 5 € **Coût mensuel : 354 €** **Coût total : 1 417 €**
Temps partiel court (mi-temps) durant 8 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	558 € 573 € 302 € 2 € **1 431 €**	+ 558 € - 279 € + 85 € - 3 € **Coût mensuel : 368 €** **Coût total : 2 943 €**
Temps partiel long (4/5èmes) Durant 20 mois	PCP-IJ : Aides à la garde Autres PF et PS Impôt sur le revenu **Coût net pour les finances publiques**	223 € 741 € 217 € -22 € **1 202 €**	+ 223 € - 111 € + 0 € - 27 € **Coût mensuel : 138 €** **Coût total : 2 769 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.
(*) Il s'agit de la somme des prestations versées moins l'impôt sur le revenu.

Paradoxalement, le coût net mensuel de la PCP-IJ pour les finances publiques est plus élevé si la mère réduit son activité de moitié durant 8 mois. Dans ce cas en effet, bien que la PCP-IJ mensuelle baisse proportionnellement (ici de moitié) à la baisse du temps de travail ; l'effet induit sur le CMG est moindre. Le coût de la PCP-IJ net de l'économie de CMG est de 279€/mois, et en tenant compte de l'impact également sur l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, le coût net de la PCP-IJ s'élève à 368€ par mois. La prestation étant versée durant deux fois plus longtemps, le coût total pour les finances publiques sur la totalité de la période est 2,1 fois plus élevé pour un mi-temps que pour une interruption d'activité (2943€ euros contre 1417€).

[123] L'impôt sur le revenu est estimé mensuellement en intégrant à la fois les variations du revenu imposable et celles du crédit d'impôt pour frais de garde.

Le coût net mensuel de la PCP-IJ (prenant notamment en compte les économies de CMG) pour une réduction de 20% du temps de travail (emploi à 80 %) n'est que de 138€. Dans ce cas, les revenus ne baissent pas suffisamment pour ouvrir le droit à l'AB à taux réduit. En revanche, la famille bénéficie d'un crédit d'impôt pour frais de garde supérieur à l'impôt dû avant crédit. La PCP-IJ pour un emploi à 80% étant versée durant 20 mois, son coût net total est de 2769€, soit environ 2 fois celui d'une PCP-IJ à taux plein.

Les coûts nets associés à la PCP-IJ dépendent du rang de l'enfant et de la situation maritale du parent qui interrompt ou réduit son activité mais aussi du niveau des rémunérations des parents.

Les tableaux 3a, 3b et 3c, présentent les résultats pour les mères et pères en couples et une mère isolée (rémunérés au salaire moyen des hommes et des femmes) respectivement, pour des familles avec un enfant de moins de 3 ans de rang 1, 2 et 3. Le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques est, à rang d'enfant, salaire et niveau de réduction d'activité (totale, à 50 % ou à 20 %) donnés, plus élevé pour les pères en raison principalement du niveau plus élevé de la prestation versée (proportionnelle au salaire moyen plus élevé pour les hommes que pour les femmes). Il est plus faible pour les femmes isolées que pour les femmes en couples (à rang, salaire et réduction d'activité donnés) en raison des effets sur l'impôt sur le revenu et les autres prestations versées. L'impact sur les impôts et les autres prestations versées fait également que le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques est un plus élevé au rang 1 et un peu moins au rang 3.

Les tableaux 4a, 4b et 4c présentent les résultats sur le coût net pour les finances publiques (sans détailler cette fois-ci les impacts sur les différentes composantes) respectivement, pour des familles avec un enfant de moins de 3 ans de rang 1, 2 et 3, en distinguant les résultats selon les niveaux de salaires. La conclusion générale est que ce coût net pour les finances publiques augmente (à rang et niveau de réduction d'activité donné) avec les niveaux de salaire ce qui s'explique principalement par le fait que les IJ maladies sont proportionnelles au salaire. Ce coût se transforme même en économie pour les finances publiques pour les parents disposant de faibles salaires (jusqu'au 1er quartile dans la distribution) en particulier en cas d'interruption complète d'activité.

Tableau 3a. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 1 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	0 €	85 €	85 €	85 €	85 €	0 €	0 €
IR	108 €	47 €	-60 €	82 €	-26 €	66 €	-42 €
Coût net	**744 €**	**1 154 €**	**410 €**	**1 135 €**	**391 €**	**898 €**	**154 €**
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	0 €	0 €	0 €	85 €	85 €	85 €	85 €
IR	108 €	27 €	-80 €	72 €	-36 €	59 €	-49 €
Coût net	**744 €**	**1 217 €**	**473 €**	**1 209 €**	**465 €**	**1 016 €**	**271 €**
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	286 €	533 €	247 €	412 €	126 €	339 €	53 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
Coût net	**1 407 €**	**1 649 €**	**242 €**	**1 584 €**	**177 €**	**1 529 €**	**123 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 3b. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 2 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	217 €	302 €	85 €	302 €	85 €	217 €	0 €
IR	5 €	0 €	-5 €	2 €	-3 €	-22 €	-27 €
Coût net	**1 064 €**	**1 418 €**	**354 €**	**1 431 €**	**368 €**	**1 202 €**	**138 €**
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	217 €	217 €	0 €	302 €	85 €	217 €	0 €
IR	5 €	0 €	-5 €	-8 €	-13 €	-26 €	-31 €
Coût net	**1 064 €**	**1 461 €**	**397 €**	**1 506 €**	**442 €**	**1 232 €**	**168 €**
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	640 €	856 €	217 €	748 €	108 €	683 €	43 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
Coût net	**1 760 €**	**1 972 €**	**212 €**	**1 919 €**	**159 €**	**1 873 €**	**113 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 3c. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 3 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	470 €	501 €	31 €	501 €	31 €	470 €	0 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-32 €	64 €	-96 €	0 €
Coût net	**1 418** €	**1 617** €	**199** €	**1 664** €	**246** €	**1 530** €	**112** €
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	470 €	501 €	31 €	501 €	31 €	470 €	0 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-32 €	64 €	-96 €	0 €
Coût net	**1 418** €	**1 745** €	**327** €	**1 728** €	**311** €	**1 555** €	**137** €
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	1 064 €	1 250 €	187 €	1 157 €	93 €	1 101 €	37 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
Coût net	**2 184** €	**2 366** €	**182** €	**2 329** €	**144** €	**2 291** €	**107** €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 4a. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent d'un seul enfant relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.

mères en couple	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	410 €	-265 €	-144 €	108 €	583 €	734 €
Taux 50%	391 €	-10 €	60 €	287 €	401 €	554 €
Taux 20%	154 €	10 €	49 €	106 €	160 €	227 €
pères en couple	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	473 €	-217 €	-72 €	216 €	631 €	785 €
Taux 50%	465 €	14 €	96 €	348 €	434 €	579 €
Taux 20%	271 €	19 €	64 €	130 €	166 €	249 €
mères isolées	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	242 €	-317 €	-142 €	62 €	329 €	642 €
Taux 50%	177 €	-126 €	-18 €	85 €	179 €	420 €
Taux 20%	123 €	-29 €	42 €	83 €	95 €	205 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 4b. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent de deux enfants relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.

mères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
Taux 100%	354 €	-219 €	-144 €	28 €	488 €	664 €
Taux 50%	368 €	-33 €	60 €	148 €	479 €	484 €
Taux 20%	138 €	-25 €	49 €	87 €	264 €	219 €
pères en couple	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	397 €	-162 €	-72 €	136 €	614 €	766 €
Taux 50%	442 €	-4 €	96 €	202 €	503 €	509 €
Taux 20%	168 €	-15 €	64 €	108 €	281 €	230 €
mères isolées	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	212 €	-291 €	-161 €	40 €	376 €	456 €
Taux 50%	159 €	-88 €	-27 €	73 €	241 €	210 €
Taux 20%	113 €	14 €	38 €	79 €	146 €	141 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 4c. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent de trois enfants relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.

mères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
Taux 100%	199 €	-330 €	-28 €	55 €	363 €	735 €
Taux 50%	246 €	-126 €	108 €	144 €	401 €	444 €
Taux 20%	112 €	-19 €	49 €	83 €	168 €	179 €
pères en couple	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	327 €	-274 €	56 €	163 €	448 €	862 €
Taux 50%	311 €	-98 €	151 €	198 €	401 €	480 €
Taux 20%	137 €	-8 €	75 €	105 €	173 €	190 €
mères isolées	**Salaires moyens**	**D1**	**Q1**	**Salaire médian**	**Q3**	**D9**
Taux 100%	182 €	-316 €	-182 €	14 €	341 €	495 €
Taux 50%	144 €	-97 €	-38 €	60 €	224 €	282 €
Taux 20%	107 €	10 €	34 €	73 €	139 €	139 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

2) Une estimation du coût net de l'instauration d'une prestation de congé parental de courte durée (4 mois) rémunérées aux indemnités journalières (PCP) si les bénéficiaires sont des parents qui actuellement retravaillent à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité

Pour estimer le coût de la PCP-IJ pour les finances publiques, il faudrait connaître non seulement le nombre total de pères et de mères choisissant d'y recourir, mais aussi le taux de recours selon la nature du congé parental (interruption d'activité, temps partiel court ou temps partiel long) et la répartition des familles selon le nombre d'enfants et la position dans l'échelle des rémunérations.

Aucune information ne nous permet de faire de telles hypothèses de manière rigoureuse. Toutefois, en partant de la répartition des parents en couple et des mères isolés en fonction du ranf de l'enfant de moins de 2 ans (tableaux 5), nous pouvons estimer un coût moyen de la PCP-IJ pour les finances publiques pour les parents en couple et les mères isolés et en fonction du degré de réduction de l'activité professionnelle (tableau 6). En se fondant sur ces estimations, le graphique 1 décrit l'évolution du coût global de la réforme en fin de montée en charge en fonction du nombre de pères et de mères choisissant de prendre un congé parental assorti de la PCP.

Tableau 5. Répartition des parents d'un enfant de moins de trois ans selon son rang en 2017.

	rang 1	rang 2	rang 3 ou plus	Ensemble
parent en couple	40%	38%	22%	100%
parent isolé	45%	36%	20%	100%

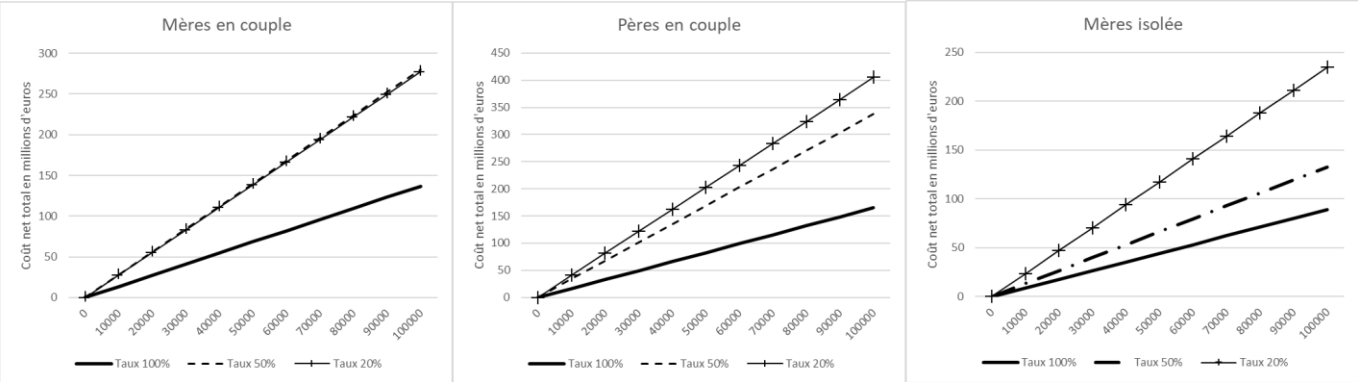
Source : Enquête Emploi en continu 2017.

Tableau 6. Coût net moyen pour les finances publiques de la PCP-IJ selon la situation du parent en congé parental.

	coût mensuel moyen	**Coût total sur la durée de la prestation**
mères en couple		
Taux 100%	342 €	1 369 €
Taux 50%	350 €	2 802 €
Taux 20%	139 €	2 774 €
pères en couple		
Taux 100%	412 €	1 647 €
Taux 50%	422 €	3 377 €
Taux 20%	203 €	4 052 €
mères isolées		
Taux 100%	222 €	887 €
Taux 50%	166 €	1 327 €
Taux 20%	117 €	2 345 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Graphique 1. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité en fonction du nombre de bénéficiaires



Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

A titre d'exemple, pour une génération de 800 000 enfants, supposons que 20% des pères (soit 160 000 pères) et 50% des mères (soit 400 000 mères dont 10% de mères isolées) choisissent de recourir à cette nouvelle prestation. Si 70% des bénéficiaires interrompent leur activité durant 4 mois, 10% passent à mi-temps durant 8 mois et 20% passent à 80% durant 20 mois, le **coût net total de la réforme sera de 1,1 Milliards d'euros en fin de montée en charge**. Ce coût est estimé sans prendre en compte lecoût induit par la baisse des cotisation sociales non versées si les parents ne sont pas remplacés par l'employeur. Ainsi, par exemple, si ces pertes de cotisations concernaient 20% des bénéficiaires, le surcoût serait de 691 Millions d'euros environ. A l'opposé, ce coût ne prend pas en compte les gains sous la forme d'une baisse es prestations sociales, et en particulier des allocations chômage, qui n'auraient plus à être versées aux personnes embauchées pour remplacer les parents en congé parental.

3) Une estimation du supplément de coût de la PCP-IJ si les bénéficiaires actuels de la PreParE peuvent enchaîner PCP-IJ et PreParE.

En 2017, on décompte environ 280 000 bénéficiaires de la PreParE. Leur répartition par configuration familiale est décrite dans le tableau 7.

Tableau 7. Répartition des parents bénéficiaires du CLCA, du ColCa et de la PreParE en 2017.

Situation familiale		Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 %	Taux réduit activité de 51 à 80 %
rang 1	mère en couple	8,0%	10,1%	7,2%
	père en couple	0,3%	1,1%	0,4%
	mère isolée	1,0%	0,6%	0,7%
rang 2	mère en couple	39,5%	7,5%	59,9%
	père en couple	1,2%	0,8%	3,5%
	mère isolée	5,4%	0,4%	4,6%
rang 3 ou plus	mère en couple	38,3%	68%	21%
	père en couple	1,2%	8%	1%
	mère isolée	5,2%	4%	2%
Ensemble		**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
Répartition par taux		**51,3%**	**7,0%**	**41,7%**

Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas et calculs du secrétariat du HCFEA. Faute de données détaillées, nous avons regroupé le taux couple avec le taux réduit pour une actvité allant de 51% à 80% et appliqué la part des hommes uniquement aux effectifs de bénéficiaires en couple.

Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière

Le coût net d'une transition de la PreParE vers la PCP-IJ durant 4, 8 ou 20 mois selon le taux dépend d'une part de l'écart entre les deux prestations, et donc du niveau de salaire, et d'autre part des répercussions de ce choix sur les autres prestations sociales et l'impôt sur le revenu, la PCP-IJ étant imposable et incluse dans les bases ressources des prestations Caf. Les tableaux 8a à 8c indiquent les montants mensuels moyens des transferts sociaux et fiscaux pour un parent à la PreParE et au PCP-IJ ainsi que la différence de ces montants pour les finances publiques en cas d'un remplacement de la PreParE par la PCP-IJ, appelé « surcoût » dans les tableaux. Ces chiffrages sont réalisés respectivement pour des parents en couple ou isolés rémunérés au niveau du salaire moyen ayant un enfant de moins de 2 ans de rang 1, 2 ou 3.

En cas d'une réduction d'activité de 20 % (travail à temps partiel à 80 %), le passage de la PrePare à la PCP-IJ n'aurait quasiment aucun impact. Le surcoût pour les finances publiques serait en effet très faible, quel que soit le rang de l'enfant, que ce soit pour les mères en couple, les pères en couple et les mères isolées (le surcoût pour les pères en couple est légèrement supérieur à celui pour les mères en couples, lui-même légèrement supérieur à celui des mères isolées).

En cas de réduction d'activité de 50 % (travail à mi-temps), le passage à la PCP-IJ entraînerait un coût supplémentaire pour les finances publiques, imputable pour l'essentiel au montant de la prestation, de l'ordre de 300 à 400 euros par mois pour les mères et les pères en couple, et de 100 à 160 euros pour les mères isolées.

Pour les parents en couple, le surcoût lié au passage de la PreParE à la PCP-IJ serait nettement plus important lors d'une interruption complète d'activité (prestation à taux plein) : il serait de l'ordre de 600 à 700 euros par mois, imputables pour l'essentiel par le niveau plus élevé de la nouvelle prestation (proportionnelle au salaire et non plus forfaitaire). En revanche, la réforme aboutirait à une économie pour les finances publiques pour les mères isolées avec deux ou trois enfants (226€ par mois en moins dans ce dernier cas), ou un surcoût presque nul pour les mères isolées avec un enfant. Ce résultat pour les mères isolées s'explique par le fait que la hausse de la prestation versée (PCP-IJ) en comparaison de la PreParE est plus que compensée par une baisse des autres prestations versées dans les cas des mères isolées.

Tableau 8a. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 1 (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	171 €	85 €	**-85 €**	171 €	85 €	**-85 €**	85 €	0 €	**-85 €**
IR	0 €	47 €	**47 €**	-18 €	82 €	**100 €**	18 €	66 €	**47 €**
Coût total	**567 €**	**1 249 €**	**682 €**	**982 €**	**1 299 €**	**317 €**	**992 €**	**1 029 €**	**38 €**
Pères en couple	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	**848 €**	256 €	622 €	**366 €**	148 €	249 €	**101 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	171 €	0 €	**-171 €**	171 €	85 €	**-85 €**	85 €	85 €	**0 €**
IR	0 €	27 €	**27 €**	-32 €	72 €	**104 €**	10 €	59 €	**49 €**
Coût total	**567 €**	**1 272 €**	**705 €**	**968 €**	**1 353 €**	**385 €**	**983 €**	**1 134 €**	**151 €**
Mères isolées	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	589 €	589 €	**0 €**	913 €	913 €	**0 €**
PS	816 €	85 €	**-731 €**	594 €	412 €	**-182 €**	412 €	339 €	**-73 €**
IR	0 €	47 €	**47 €**	-24 €	-24 €	**0 €**	-54 €	-54 €	**0 €**
Coût total	**1 212 €**	**1 249 €**	**36 €**	**1 415 €**	**1 535 €**	**120 €**	**1 419 €**	**1 422 €**	**3 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 8b. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers la PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 2 (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	339 €	302 €	**-37 €**	302 €	302 €	**0 €**	302 €	217 €	**-85 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-32 €	2 €	**34 €**	-62 €	-22 €	**40 €**
Coût total	**735 €**	**1 418 €**	**683 €**	**1 099 €**	**1 435 €**	**336 €**	**1 128 €**	**1 159 €**	**30 €**
Pères en couple	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	**848 €**	256 €	622 €	**366 €**	148 €	249 €	**101 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	409 €	217 €	**-192 €**	302 €	302 €	**0 €**	302 €	217 €	**-85 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-32 €	-8 €	**24 €**	-70 €	-26 €	**45 €**
Coût total	**805 €**	**1 461 €**	**656 €**	**1 099 €**	**1 489 €**	**390 €**	**1 120 €**	**1 180 €**	**60 €**
Mères isolées	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	589 €	589 €	**0 €**	913 €	913 €	**0 €**
PS	1 099 €	302 €	**-797 €**	910 €	748 €	**-162 €**	748 €	683 €	**-65 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-24 €	-24 €	**0 €**	-54 €	-54 €	**0 €**
Coût total	**1 495 €**	**1 418 €**	**-77 €**	**1 731 €**	**1 871 €**	**140 €**	**1 755 €**	**1 766 €**	**11 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Tableau 8c. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers la PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 3 (père et mère rémunérés au salaire moyen).

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	658 €	501 €	**-157 €**	501 €	501 €	**0 €**	470 €	470 €	**0 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-32 €	-32 €	**0 €**	-96 €	-96 €	**0 €**
Coût total	**1 054 €**	**1 617 €**	**563 €**	**1 298 €**	**1 600 €**	**302 €**	**1 262 €**	**1 338 €**	**76 €**
Pères en couple	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	**848 €**	256 €	622 €	**366 €**	148 €	249 €	**101 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	573 €	573 €	**0 €**	741 €	741 €	**0 €**
PS	718 €	501 €	**-217 €**	501 €	501 €	**0 €**	470 €	470 €	**0 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-32 €	-32 €	**0 €**	-96 €	-96 €	**0 €**
Coût total	**1 114 €**	**1 745 €**	**631 €**	**1 298 €**	**1 664 €**	**366 €**	**1 262 €**	**1 363 €**	**101 €**
Mères isolées	**Interruption d'activité**			**Passage à mi-temps**			**Passage à 80%**		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	**720 €**	256 €	558 €	**302 €**	148 €	223 €	**76 €**
CMG	0 €	0 €	**0 €**	589 €	589 €	**0 €**	913 €	913 €	**0 €**
PS	1 446 €	501 €	**-946 €**	1 297 €	1 157 €	**-140 €**	1 157 €	1 101 €	**-56 €**
IR	0 €	0 €	**0 €**	-24 €	-24 €	**0 €**	-54 €	-54 €	**0 €**
Coût total	**1 842 €**	**1 617 €**	**-226 €**	**2 118 €**	**2 280 €**	**162 €**	**2 164 €**	**2 184 €**	**20 €**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

En multipliant ces coûts nets mensuels par la durée de bascule propre à chacun des taux de la nouvelle prestation PCP-IJ (4, 8 ou 20 mois selon la quotité de travail), on obtient des coûts nets totaux très variables selon la configuration familiale (tableau 9). Le coût de la réforme (le coût net de la bascule vers la PCP-IJ) est toujours inférieur pour les mères isolées (elle aboutit même à des économies en cas d'interruption complète d'activité complète pour les mères ayant 2 enfants ou plus). Le coût de la réforme est plus important pour les mères et pères en couple (mécaniquement plus élevé pour les pères dont le salaire moyen est plus élevé), de l'ordre de 2200 à 3000 euros, quel que soit le rang de l'enfant, en cas d'interruption complète d'activité ou de travail à mi-temps.

Tableau 9. Coût net de la bascule PreParE vers la PCP-IJ sur la durée de la prestation (4 mois, 8 mois ou 20 mois selon le taux) pour des parents rémunérés au salaire moyen.

Situation familiale		Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 % (*)	Taux réduit - activité de 51 à 80 % (*)
rang 1	mère en couple	2 728 €	2 682 €	2 378 €
	père en couple	2 819 €	3 238 €	4 702 €
	mère isolée	146 €	962 €	1 376 €
rang 2	mère en couple	2 731 €	2 689 €	605 €
	père en couple	2 623 €	3 121 €	1 209 €
	mère isolée	-308 €	1 117 €	212 €
rang 3 ou plus	mère en couple	2 252 €	2 416 €	1 511 €
	père en couple	2 523 €	2 929 €	2 023 €
	mère isolée	-903 €	1 296 €	391 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.
(*) Le calcul est spécifique pour taux réduit au rang 1 pour les parents qui actuellement n'ont droit qu'à 6 mois ou 9 mois de PreParE. Pour ces derniers, on calcule un coût correspondant à 6 ou 9 mois de bascule auquel on ajoute un coût net mensuel de la PCP-IJ relativement à l'emploi (voir tableaux 4a à 4b) multiplié par le nombre de mois restant jusqu'à la fin du droit à la PCP.

En pondérant chacun des coûts nets définis dans le tableau 9 par la part au sein des bénéficiaires de la PreParE de chacune des configurations familiales identifiée dans le tableau 7, on estime un coût moyen par bénéficiaire de la réforme (bascule de la PreParE vers la PCP-IJ) selon le taux (tableau 10).

Tableau 10. Coût net moyen de la bascule PreParE vers la PCP-IJ selon le taux (père et mère rémunérés au salaire moyen).

	Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 %	Taux réduit activité de 51 à 80 %	**Tous taux confondus**
Coût net moyen	2 167 €	2 456 €	960 €	1 684 €
répartition par taux	51,3%	7,0%	41,7%	**100,0%**

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Au total, si les 280 000€ bénéficiaires actuels de la PreParE optaient pour la PCP-IJ en début de période, le coût total serait de 472 Millions d'euros. Mais, si la nouvelle prestation est logiquement soumise à une condition d'activité antérieure proche de celle des IJ maladie, une partie des bénéficiaires actuels de la PreParE, en particulier pour le rang 3 et plus, ne seront pas en mesure de répondre à ces conditions de leur éloignement du marché du travail.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie