



Inspection générale
des affaires sociales

Mission d'évaluation du congé parental d'éducation et de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)

RAPPORT

Établi par

Geneviève AUZEL

Erik RANCE

Frédéric REMAY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Avril 2019 –

- 2018-124R -

SYNTHESE

Le congé parental d'éducation (ou congé parental dans le secteur public) et la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) sont deux outils distincts mais liés. Le premier permet depuis 1977 en droit du travail la suspension du contrat de travail pour le parent qui souhaite interrompre son activité pour élever son enfant de moins de trois ans (congé à temps plein) ou le passage pour une durée limitée à temps partiel (congé à temps partiel). La PreParE, créée en 2014, à la suite du complément de libre choix d'activité (CLCA), est une prestation familiale sans conditions de ressources, conçue pour indemniser le congé parental sous forme d'un forfait dont le montant varie en fonction de la quotité de travail en cas de congé à temps partiel et la durée de versement en fonction du rang de l'enfant. Les conditions d'éligibilité aux deux dispositifs ne se recoupent cependant pas totalement : sont en particulier éligibles à la PreParE des personnes qui étaient avant la naissance au chômage ou inactives depuis peu. De surcroît, alors que le congé parental est un droit individuel, la PreParE est un droit familial, puisque sa durée de versement dépend de son partage au sein du couple : il s'agissait de la principale innovation de la réforme de 2014.

Les objectifs de ce dispositif ont varié au cours du temps : prise en compte de l'intérêt de l'enfant, protection des femmes salariées, conciliation vie personnelle / vie professionnelle, soutien financier aux familles les plus vulnérables, mais en même temps incitation au retrait des femmes du marché du travail en période de chômage et/ou vision du congé parental comme un mode de garde alternatif aux modes de garde formels aboutissant à un éloignement durable des femmes du marché de l'emploi préjudiciable à leur carrière et à leur autonomie.

Inspirée principalement par des considérations budgétaires, la réforme de 2014 a introduit un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes, dont la réalisation reposait sur une condition de partage de la PreParE pour pouvoir en bénéficier jusqu'à sa durée maximale. Sans surprise compte tenu de l'absence de revalorisation du montant de la prestation (397 €/mois au maximum), la part des pères dans la population percevant la PreParE n'est passée que de 3 % à 6,2 % entre 2014 et 2018 et leur nombre a diminué en valeur absolue. La réforme a eu pour principale conséquence d'accélérer la baisse du recours à ce type de prestation (272 000 bénéficiaires fin 2018, soit -43 % par rapport aux bénéficiaires fin 2014 de la précédente prestation, le complément libre choix d'activité (CLCA)) et de réduire la durée moyenne de versement. Faute d'accompagnement, notamment pour le retour à l'emploi et la proposition de modes de garde alternatifs, la réforme a diminué le revenu net de certaines familles modestes et/ou provoqué des transferts vers le chômage indemnisé ou les minima sociaux (revenu social d'activité - RSA). Ce constat relativise la portée de l'économie budgétaire brute pour la branche famille (le dispositif coûtait 1,2 Mds € fin 2017 contre 1,788 pour le CLCA fin 2015).

Le dispositif CPE – PreParE s'avère de surcroît complexe et lourd en gestion, et répond par ailleurs mal à certaines évolutions de la société : nombre croissant de familles monoparentales, aspiration à un meilleur partage des tâches entre femmes et hommes, montée en puissance de la problématique des aidants qui se surajoute à celle de la garde des enfants, évolution du marché du travail avec une hausse des contrats courts et des travailleurs indépendants...

La réforme n'a par ailleurs résolu aucun des défauts structurels du dispositif constatés pour le CLCA : maintien d'un modèle de congé long qui éloigne les femmes durablement du marché du travail et pénalise leur parcours professionnel ; très forte segmentation sociale, caractéristique du modèle français, avec un mécanisme de trappe à chômage ou inactivité, voire à pauvreté ; accompagnement vers l'emploi des femmes bénéficiant de la PreParE mais inactives ou au chômage insuffisant, quasi-absence de partage femmes / hommes ; « congé forcé » pour les familles qui n'ont pas eu accès à un

autre mode de garde ou dont la situation professionnelle (niveau de rémunération, conditions de travail...) rendent impossible la conciliation vie personnelle – vie professionnelle à modes de garde existants. L'une des raisons de l'échec est que la réforme a été pensée sans articulation réelle avec la politique de création de places en modes de garde formels et avec les dispositifs de conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle en milieu du travail relevant de la négociation collective.

L'absence de réel libre choix et la persistance de situation de congé parental subi tiennent avant tout aux insuffisances des progrès de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle en milieu de travail. La négociation collective reste assez peu développée sur ce sujet et ignore souvent une réflexion sur l'organisation du travail elle-même, même si quelques branches, entreprises ou des administrations ont mis en place des politiques novatrices intéressantes. Il existe une large marge de progrès et les représentants des organisations représentatives de salariés sont favorables au développement d'un dialogue social sur ces questions jusqu'à présent plutôt reléguées au second plan par les organisations patronales.

Un second frein à un raccourcissement de la durée du congé parental tient à l'inadéquation partielle de l'offre de garde des jeunes enfants. Les objectifs très ambitieux affichés en termes de création de solutions de garde dans la précédente convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) n'ont pu être atteints; ainsi, le bilan fait état de plus de 60 000 places créées en accueil collectif pour un objectif de 100 000 solutions d'accueil. Il existe ainsi toujours des parents en congé parental non par choix, mais faute de modes de garde accessibles, d'autant que l'objectif affiché en 2012 d'une scolarisation des enfants à deux ans n'a été suivi que de très peu d'effets. Ce constat souligne les enjeux pour les politiques publiques : résoudre les problèmes de disparité territoriale en centrant l'effort sur les territoires où le taux de couverture est particulièrement bas ; prendre en compte l'accessibilité financière des modes de garde, avec des restes à charge très variés d'un mode à l'autre qui expliquent que l'offre peut s'avérer inadaptée ; cette inadaptation peut également résulter du manque de flexibilité des solutions de garde et des évolutions des attentes des parents, avec une appétence moins marquée que par le passé pour les assistantes maternelles.

D'autres modèles de congé parental existent en Europe ; si la France offre un système dans son ensemble (en y incluant la politique des modes de garde et les autres prestations familiales) plus généreux que beaucoup de ses partenaires européens, qui lui permet de combiner taux de natalité élevé et taux d'emploi des femmes dans la moyenne, d'autres modèles offrent plus de cohérence et de lisibilité ; l'Allemagne a ainsi, dans la période récente, mis en place une réforme ambitieuse de son congé parental, tout en développant les modes de garde formels. La Commission européenne a lancé une initiative pour harmoniser vers le haut les congés paternité, parental et proche aidant ; les ambitions initiales ont été revues à la baisse mais le projet de directive contient des avancées significatives ; l'impact pour la France sera limité mais le projet final de texte laisse la porte ouverte à une réforme plus ambitieuse.

Partant de ces constats, qui ont également été établis par le Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge dans son très détaillé rapport publié en février 2019¹, dont le présent rapport se veut complémentaire, la mission IGAS examine les conditions nécessaires à une réforme et les types de réformes envisageables, sachant qu'elle exclut une suppression pure et simple de l'indemnisation du congé parental qui serait d'ailleurs contraire aux engagements pris par la France lors de la négociation de la nouvelle directive européenne. La mission présente en premier lieu des recommandations de méthode : elle préconise de ne pas dissocier la réflexion sur le congé parental des projets sur les autres congés, en particulier celui de paternité, et surtout des politiques de

¹ « *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance* », Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA), rapport adopté le 13 février 2019.

développement des modes de garde formels et de la négociation collective sur la conciliation vie personnelle et vie professionnelle en milieu du travail. La mission propose de clarifier les objectifs du dispositif congé parental / PreParE et de définir une cible à moyen terme (5 à 10 ans), qui nécessite néanmoins pour l'atteindre des prises de décision à relativement court terme.

La mission recommande d'assigner quatre objectifs à la réforme :

- 1) prendre en compte l'intérêt de l'enfant en lui permettant de disposer d'un temps suffisant avec ses deux parents, en particulier les six premiers mois de sa vie ;
- 2) contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes, en favorisant une plus grande implication des pères dans la parentalité, en facilitant l'insertion durable des femmes sur le marché du travail et en s'efforçant de neutraliser l'impact d'une naissance sur leur trajectoire professionnelle ;
- 3) lutter contre la segmentation sociale et genrée du dispositif et clarifier l'articulation entre sa dimension contributive et sa dimension sociale ;
- 4) s'assurer que le dispositif réformé soit cohérent avec les autres politiques visant à concilier vie personnelle et vie professionnelle, en particulier au regard de sa soutenabilité pour les finances publiques.

L'atteinte de ces objectifs passe par une meilleure gouvernance des politiques familiales tant au niveau central, où la négociation du projet de directive européenne a fait apparaître le cloisonnement des approches, qu'au niveau territorial.

Ni le statu quo, ni le retour à la situation d'avant 2014 ne paraissent souhaitables à la mission qui préconise en particulier la fin de toute incitation publique au congé parental long à temps plein dont les inconvénients sont supérieurs aux avantages.

Une réforme d'ampleur du congé parental et de la PreParE, même si elle est décidée rapidement, ne peut être effective qu'à moyen terme, une fois que deux préalables auront été levés : la mise à niveau d'une offre d'accueil des jeunes enfants répondant aux souhaits et besoins quantitatifs et qualitatifs des parents d'une part, et l'amélioration du cadre de la conciliation entre temps parental et vie professionnelle tant au niveau des branches que des entreprises.

Pour y parvenir, la mission préconise de lancer sans tarder des actions d'accompagnement à la parentalité selon trois axes :

- inscrire les mères des familles les plus modestes sortant de la PreParE dans la politique d'accompagnement global et individualisé que le Gouvernement a décidé de lancer à destination de 300 000 personnes dans le cadre de la création de la garantie d'activité prévue par le plan de lutte contre la pauvreté ;
- provoquer une conférence des financeurs des solutions d'accueil des jeunes enfants pour renforcer le pilotage stratégique du développement de modes de garde adaptés aux besoins des parents ;
- généraliser par la négociation interprofessionnelle les dispositifs de temps partiel souhaité et d'aménagement des horaires répondant aux besoins des parents, dans une optique de sécurisation d'un temps de la parentalité.

À court terme également, il est proposé d'aménager, dans ce cadre, les conditions d'ouverture du congé parental et de la PreParE (harmonisation des conditions d'ouverture qui seraient simplifiées et possibilité de fractionnement jusqu'à 16 ans).

Au-delà des ajustements de court terme proposés par la mission, celle-ci examine quatre scénarii pour la cible à atteindre :

- les deux premiers sont ceux proposés par le HCFEA : le premier maintient la PreParE en l'état mais y ajoute un droit d'option pour un congé court (8 mois) rémunéré par des indemnités journalières fonction des revenus ; le second propose un congé court indemnisé par des indemnités journalières pouvant être poursuivi sur les deux années suivantes par un congé indemnisé par la PreParE actuelle ; ces scénarii coûteux comportent pour la mission plus d'inconvénients que d'avantages : ils risquent de renforcer la segmentation sociale du congé parental, sans résoudre les problèmes d'éloignement durable du marché du travail des mères les moins qualifiées puisqu'ils maintiennent la possibilité d'un congé long à temps plein ;
- un troisième scénario consisterait à revaloriser significativement les forfaits de la PreParE en augmentant plus, en termes relatifs, les forfaits dédiés au temps partiel par rapport à celui du taux plein de façon à encourager le maintien dans l'emploi. Ce scénario est moins coûteux mais comporte comme inconvénient de maintenir la segmentation sociale actuelle par laquelle la PreParE n'est attractive que pour les parents disposant de rémunérations modestes ;
- le dernier scénario est un modèle de congé parental court de 8 mois (durée qui peut être allongée en cas de temps partiel) et bien rémunéré, sur une base contributive (comme les indemnités journalières) pour les personnes en emploi ou assimilée, ou sous la forme d'une prestation forfaitaire pour les personnes non éligibles à la prestation contributive (personnes inactives en particulier) ; dans tous les cas, le congé doit être partagé pour atteindre sa durée maximale, avec deux mois réservés à chacun des parents et une période de quatre mois prise indifféremment par l'un ou l'autre ; ce scénario présente pour la mission de nombreux avantages : son coût est important du fait de la rémunération attractive et de l'augmentation du taux de recours attendue mais ce coût, qui n'est maximal qu'à moyen terme, est en partie compensé par la réduction de la durée d'indemnisation, des besoins moindres en modes de garde formels, en particulier s'agissant des places pour les enfants de 0 à 1 an, les plus coûteuses pour la collectivité, et un effet positif sur l'emploi des femmes à terme ; ce scénario est également une alternative possible à l'allongement du congé paternité ; il correspond enfin à l'intérêt pour l'enfant de pouvoir bénéficier de la présence d'un de ses parents plus longtemps après sa naissance et à la volonté de faire avancer réellement le partage de la charge des enfants entre pères et mères.

Ce dernier scénario, qui est privilégié par la mission, requiert cependant la réunion d'un nombre important de prérequis notamment en termes d'entente entre les différents partenaires concernés par la création de places d'accueil ainsi que ceux compétents pour aménager le cadre de travail. La généralisation de ce modèle n'est envisageable qu'à moyen terme. C'est pourquoi il est proposé d'expérimenter ce quatrième scénario, sur la base d'une disposition qui serait introduite dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020, dans des départements volontaires présentant les prérequis nécessaires. L'expérimentation concernerait également les conditions indissociables à la réussite de la réforme, en matière d'adaptation de l'offre de solutions d'accueil, de négociation interprofessionnelle sur la prise en compte du temps parental en milieu de travail et d'accompagnement personnalisé vers le retour à l'emploi des sortants du congé parental.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1 LE CONGE PARENTAL ET LA PREPARE FORMENT UN DISPOSITIF PEU LISIBLE ET PEU COHERENT QUI POSE DES PROBLEMES D'ARTICULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	13
1.1 Les objectifs assignés au dispositif ont évolué et oscillé entre incitation au retrait des mères du marché du travail, conciliation entre temps parental et vie professionnelle et soutien aux familles les plus modestes	13
1.1.1 Les objectifs initiaux visaient à faciliter la garde des enfants en jeune âge par les mères et à protéger les salariées, avec des hésitations sur l'indemnisation	13
1.1.2 Derrière une volonté affirmée par la réforme de 2014 de mieux prendre en compte les questions d'égalité femmes-hommes, le but de la création de la PreParE était d'abord de contribuer au retour à l'équilibre de la branche famille.....	15
1.2 Le congé parental et la PreParE forment un dispositif peu lisible et mal adapté à certaines évolutions de la société.....	17
1.2.1 Le congé parental et la PreParE sont deux outils mal articulés	17
1.2.2 Le dispositif peine à s'adapter aux évolutions de la société	26
1.2.3 D'autres modèles existent en Europe et un effort de coordination a été lancé	30
1.3 Un premier bilan de la réforme de 2014 tend à montrer qu'elle n'a pas résolu les difficultés constatées pour le CLCA, voire les a aggravées	35
1.3.1 Un dispositif qui continue à pénaliser professionnellement et financièrement les mères, faute de partage par les pères.....	35
1.3.2 Fortement segmenté socialement, le congé parental et la PreParE continuent à entretenir, voire à renforcer, les inégalités socioprofessionnelles.....	40
1.3.3 Le congé parental continue à être, dans certains cas, une trappe à inactivité	41
1.3.4 La réforme de 2014, qui n'a pas corrigé les difficultés anciennes du dispositif du congé parental, a, certes, atteint ses objectifs d'économies budgétaires mais n'a pas accompagné les familles confrontées au raccourcissement de la durée de service de la PreParE.....	42
1.4 Structurellement, la mauvaise articulation avec les autres politiques publiques accroît les difficultés liées au dispositif congé parental / PreParE	50
1.4.1 L'articulation avec la politique en faveur des autres modes de garde est insuffisamment pensée dans l'intérêt de l'enfant.....	50
1.4.2 Les dispositifs de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu de travail sont notoirement perfectibles	59

2	LE CONGE PARENTAL RENOVE DOIT MIEUX REpondre AUX OBJECTIFS DE CONCILIATION VIE PERSONNELLE – VIE PROFESSIONNELLE, D’EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET D’INTERET DES ENFANTS.....	63
2.1	Mettre en place les conditions préalables à toute réforme ambitieuse du congé parental et de la PreParE qui ne constituent qu’une composante des politiques familiales.....	64
2.1.1	Clarifier les objectifs assignés au congé parental et à la PreParE et à leur réforme et mettre en cohérence les différentes politiques publiques favorisant la conciliation vie personnelle – vie professionnelle et l’accueil du jeune enfant.....	64
2.1.2	Améliorer la gouvernance des politiques publiques de la parentalité.....	68
2.1.3	Inscrire la réforme dans la durée et le compromis social.....	71
2.1.4	Apporter des aménagements immédiats au congé parental et à la PreParE.....	72
2.2	La mission a examiné quatre scénarii d’évolution du congé parental et de la PreParE à plus long terme	75
2.2.1	Les variables qui distinguent les scénarii.....	75
2.2.2	Les deux scénarii préconisés par le HCFEA d’un congé parental plus court et mieux rémunéré couplé avec un congé long faiblement rémunéré ne convainquent pas la mission	78
2.2.3	Un troisième scénario de revalorisation de la PreParE actuelle et de raccourcissement de sa durée de versement permettrait de moins éloigner les parents du marché du travail mais perpétuerait la segmentation sociale actuelle	79
2.2.4	La mission retient un quatrième scénario d’un congé parental unique de 8 mois, indemnisé en proportion des revenus, et obligatoirement partagé	80
2.2.5	Quels que soient les scénarii d’évolution du congé parental et de la PreParE, quatre politiques complémentaires doivent être menées pour favoriser la conciliation vie professionnelle et vie privée, lutter contre la relégation sociale des femmes et poursuivre le soutien à la parentalité.....	85
2.2.6	La mission propose d’expérimenter dans des départements volontaires un dispositif intégré d’évolution du congé parental	92
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	93
	LETTRE DE MISSION	97
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	101
	ANNEXE 1 : LES BENEFICIAIRES DU CONGE PARENTAL ET DE LA PREPARE.....	111
	ANNEXE 2 : EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES DE CONCILIATION VIE PERSONNELLE – VIE PROFESSIONNELLE EN MILIEU DU TRAVAIL.....	117
	ANNEXE 3 : LES DISPOSITIFS DE CONCILIATION ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE DANS LE MONDE DU TRAVAIL ET LEUR RESENTI PAR LES PARENTS.....	121
	ANNEXE 4 : ELEMENTS DE LITTERATURE SCIENTIFIQUE SUR LA PRESENCE PARENTALE DANS LES PREMIERS MOIS DE L’ENFANT	129
	ANNEXE 5 : TABLEAU COMPARATIF DES CONGES PARENTAUX DANS L’UNION EUROPEENNE...	139

ANNEXE 6 : LES CONGES LIES AUX SITUATIONS PARENTALES AUTRES QUE LE CONGE PARENTAL D'EDUCATION.....	145
PIECE JOINTE 1 : SYNTHESE DE LA CONSULTATION DES USAGERS REALISEE PAR LA CNAF A LA DEMANDE DE LA MISSION.....	147
SIGLES UTILISES.....	173

RAPPORT

Par lettre du 8 octobre 2018, le directeur de cabinet du Premier ministre a saisi l'IGAS afin de réaliser une mission sur le congé parental d'éducation (CPE), créé par la loi du 12 juillet 1977, et la prestation partagée d'accueil de l'enfant (PreParE), créée par la loi du 4 août 2014. Cette mission a été confiée le 7 novembre 2018 à Geneviève Auzel, Erik Rance et Frédéric Remay.

Même s'ils sont souvent désignés sous le même terme générique de « congé parental », CPE et PreParE sont deux dispositifs différents répondant à des conditions d'ouverture distinctes : le congé parental d'éducation, régi par le Code du travail, permet au parent employé depuis au moins un an de suspendre son contrat de travail, de demeurer en congé pendant trois ans au maximum et de retrouver son emploi ou un poste équivalent à son retour. Pour les fonctionnaires, le congé parental est l'une des positions statutaires. La PreParE, régie par le Code de la Sécurité sociale, est une prestation familiale versée aux parents d'enfants de moins de trois ans qui remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA) qui avait été créé en 2004. Là où le CLCA pouvait être versé à l'un des parents pendant six mois pour le premier enfant et trois ans pour les enfants à compter du rang 2, la PreParE peut l'être pour une durée maximum de six mois pour chacun des deux parents pour le premier enfant et 24 mois pour chacun des parents à partir du rang 2 de l'enfant.

Il faut noter que, si les données relatives à la PreParE, gérées par la CNAF, sont relativement précises, il n'en est rien pour le congé parental qui ne fait l'objet d'aucun suivi statistique direct. Le nombre de personnes en congé parental à temps plein était estimé en 2017 à 122 000², dont seulement 3 000 pères ; 6 à 7 % seulement des mères d'enfants de moins de trois ans ont recours à ce congé temps plein. S'agissant des bénéficiaires de la PreParE, ils étaient 272 000 en décembre 2018, à temps plein ou à temps partiel, à comparer aux 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans. Le coût du dispositif pour la branche famille est d'environ un milliard d'euros aujourd'hui.

Le taux de recours à la PreParE n'est pas connu, faute de croisement entre les fichiers de la CNAF et ceux de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui connaît le nombre de trimestres cotisés (la condition d'ouverture de cette prestation étant d'avoir cotisé huit trimestres sur des périodes différentes selon le rang de l'enfant).

Il était notamment demandé à l'Inspection générale de dresser un bilan d'application de cette nouvelle prestation au regard des objectifs poursuivis par cette réforme qui étaient essentiellement la poursuite d'économies, mais également le raccourcissement de la durée d'éloignement du marché du travail des femmes et une plus grande implication des pères dans la prise du congé parental. Il lui était également demandé de formuler des propositions afin de répondre aux besoins exprimés par les parents et d'améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes, dans la vie familiale comme dans la vie professionnelle. La mission a mené ses investigations pour le secteur public comme pour le secteur privé. Compte tenu des délais impartis, elle n'a en revanche pas examiné les spécificités de l'Outre-Mer.

² Cf. annexe 1 ; source : INSEE, enquête « Revenus fiscaux et sociaux », exploitation DREES.

La mission a rapidement eu connaissance du fait que le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) préparait un rapport sur « *Les voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance* » qui a finalement été publié mi-février 2019³. La mission a donc veillé à articuler ses travaux avec ceux du Haut conseil de façon à porter prioritairement ses investigations sur les points les moins développés par cette instance. En effet, le rapport de cette dernière comprend des analyses très fouillées et documentées sur lesquelles la mission a pu s'appuyer et qu'elle n'a pas estimé nécessaire de documenter plus avant compte tenu de leur qualité. Il comprend également des chiffrages et des comparaisons internationales que la mission a pour partie repris à son compte.

Les travaux de la mission se sont déroulés de décembre 2018 à avril 2019.

Comme l'y invitait la lettre de mission, la mission a appréhendé les problématiques du congé parental d'éducation et de la PreParE en les replaçant dans une perspective d'ensemble. Le rôle de ce dispositif au regard de l'accompagnement des premiers temps des enfants par leurs parents, du partage des tâches parentales entre pères et mères, et de l'insertion ou du maintien sur le marché de l'emploi des parents est en effet indissociable de l'offre de solutions de garde formelles des jeunes enfants d'une part et, d'autre part, de l'organisation de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée en milieu du travail.

La mission a ainsi rencontré les acteurs institutionnels (ministères – cabinets et directions d'administration centrale, CNAF, CCMSA, HCFEA, Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, Défenseur des droits), les organisations syndicales et patronales au niveau national, l'UNAF, ainsi que l'Observatoire de la qualité de vie au travail, quelques grandes entreprises et les DRH d'un ministère et d'un grand établissement public.

Elle a également attaché de l'importance, comme l'y incitait la lettre de mission et les pratiques de l'IGAS, au recueil de la parole d'usagers : elle a ainsi complété sa prise de connaissance des différentes études d'opinion sur le sujet par la commande à la CNAF de séances de travail avec des groupes d'usagers des CAF (dénommés « CAF Labs ») et une consultation des usagers en ligne également organisée par la CNAF et les CAF⁴.

³ « *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance* », Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA), rapport adopté le 13 février 2019.

http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/2019_HCFEA_Rapport_Conges_PreParE_VF.pdf

⁴ La synthèse de ces consultations est disponible en pièce jointe n°1.

1 LE CONGE PARENTAL ET LA PREPARE FORMENT UN DISPOSITIF PEU LISIBLE ET PEU COHERENT QUI POSE DES PROBLEMES D'ARTICULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1.1 Les objectifs assignés au dispositif ont évolué et oscillé entre incitation au retrait des mères du marché du travail, conciliation entre temps parental et vie professionnelle et soutien aux familles les plus modestes

1.1.1 Les objectifs initiaux visaient à faciliter la garde des enfants en jeune âge par les mères et à protéger les salariées, avec des hésitations sur l'indemnisation

1.1.1.1 La logique initiale de prestation familiale avait pour but de faciliter la garde des jeunes enfants par une politique de maintien de la mère au foyer⁵

L'allocation de mère au foyer (AMF) créée en 1939 s'inscrit dans la logique d'une politique familiale comportant une dimension nataliste marquée ; l'idée est de créer un « salaire maternel » dont les promoteurs estiment qu'il permettra un redressement du taux de fécondité, alors au plus bas. L'AMF est transformée en allocation de salaire unique (ASU) en 1941 pour les familles dans lesquelles un seul des deux parents est salarié. L'ASU devient progressive avec le nombre d'enfants et sera versée dès le mariage au couple sans enfant pendant deux ans.

L'entrée massive des femmes dans le salariat dès les années 1960 et le souci de privilégier une « redistribution verticale »⁶ plus soucieuse des familles défavorisées aboutissent dans les années 1970 à une remise en cause de cette approche univoque traditionnelle.

- Les dispositifs de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle deviennent une composante de la politique familiale.

Les structures d'accueil de la petite enfance se développent (deux plans entre 1958 – 1965) et l'allocation pour frais de garde des jeunes enfants est créée en 1972 (prise en charge des dépenses d'accueil des jeunes enfants en réponse au développement du travail féminin).

- Alors que les prestations familiales dont l'ASU, avaient été créées sans conditions de ressources, à partir des années 1970, la politique familiale change de nature.

La redistribution verticale prend une place croissante : les prestations familiales sous conditions de ressources sont en augmentation. La loi 77-765 du 12 juillet 1977 supprime l'ASU, l'AMF et l'allocation pour frais de garde et les remplace par une nouvelle allocation, le complément familial sous condition de ressources, qui concerne les familles ayant au moins trois enfants à charge et celles ayant un enfant âgé de moins de trois ans.

⁵ La mission s'est en particulier appuyée sur l'article très complet publié par Catherine Collombet, de la CNAF, en 2016 : « Histoire des congés parentaux en France. Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer », Catherine Collombet, in Revue des politiques sociales et familiales n°122, pp. 111-122, 2016.

⁶ Ibid.

Selon Simone Veil, alors ministre de la santé et de la sécurité sociale, l'enjeu de la réforme est « une refonte des prestations servies sous condition de ressources dans un souci de simplification et de concentration de l'aide de la collectivité sur les familles ayant à faire face à des difficultés particulières compte tenu de l'âge ou du nombre des enfants » et, « dans un souci de justice et d'équité », de « compenser certains inconvénients de notre système actuel qui privilégie davantage les bénéficiaires des revenus les plus élevés et les catégories sociales les moins favorisées, pénalisant ainsi par comparaison les classes moyennes »⁷

➤ Le droit du travail est adapté pour la protection du salarié « parent », le plus souvent la mère.

Une autre loi du 12 juillet 1977 (77-766) crée en droit du travail le congé parental d'éducation (CPE) qui garantit dans les entreprises de plus de 200 salariés, sous certaines conditions, à une mère⁸ de retrouver son emploi au terme du congé : il s'agit d'une suspension du contrat de travail. Le dispositif sera complété par la suite par la loi du 4 janvier 1984 qui permet aux pères de bénéficier d'un congé parental dans les mêmes conditions que les mères et élargit le champ des entreprises concernées. Le CPE devient également plus flexible, avec la possibilité de le prendre à mi-temps à partir de 1984, puis dans le cadre d'un temps partiel « à la carte » avec la loi du 3 janvier 1991. Le congé parental à temps plein avait été entre temps introduit dans les statuts des trois fonctions publiques entre 1984 à 1986, le congé à temps partiel pour les fonctionnaires étant possible à partir de 1994.

1.1.1.2 L'indemnisation du congé parental d'éducation a donné lieu à des hésitations, entre soutien aux familles modestes et incitation au retrait des femmes du marché du travail

À sa création, le congé parental d'éducation (CPE) n'est assorti en 1977 d'aucune rémunération, puisque le même jour est supprimée l'ASU. Pour la première fois depuis 1939, il n'y a plus de « salaire maternel » dans la politique familiale nationale.

En 1985, une nouvelle prestation familiale, l'allocation parentale d'éducation (APE) est créée et le législateur entend pour la première fois créer un lien explicite avec le congé parental et les aides financières pour la garde d'enfants : elle est versée aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant portant à trois ou plus le nombre d'enfants à charge. Certains ont vu dans cette allocation une forme de retour au « salaire maternel », mais ses promoteurs ont insisté sur le fait qu'il s'agit avant tout d'une aide matérielle aux familles nombreuses fragilisées en période de crise économique et en mettant en avant l'importance de la présence parentale en début de vie de l'enfant (théorie de l'attachement⁹).

En 1994, le droit à l'APE est ouvert dès le deuxième enfant : cette mesure a pour effet d'inciter un nombre très important de femmes à cesser leur activité, dans une période de fort taux de chômage. L'allocation devient ainsi « un instrument de politique publique hybride »¹⁰ à la fois dispositif de politique familiale, de politique de gestion du chômage¹¹ et de politique sociale par le caractère forfaitaire de l'allocation, d'un montant faible, pour une population de femmes peu qualifiées.

⁷ Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale, 2 juin 1977.

⁸ Le dispositif est accordé au père si la mère y renonce ou si elle ne remplit pas les conditions.

⁹ Cf. annexe 4.

¹⁰ L'expression est d'Hélène Périvier in « Le partage du congé parental : un impératif d'égalité », OFCE note n°34/26, septembre 2013.

¹¹ Selon Elisabeth Algava et Sophie Bressé : « la proportion de chômeuses parmi les mères de 2 enfants est passée de 11 à 5% après 1994 » (in « Les bénéficiaires de l'Allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi », Elisabeth Algava, Sophie Bressé en collaboration avec Milan Momic, DREES Etudes et résultats n°399, mai 2005.

En 2004, l'APE est intégrée dans un dispositif plus large, la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE). L'APE devient le Complément libre choix d'activité (CLCA), et accroît les incitations au recours au congé à temps partiel, promu comme une solution d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle pour les mères. L'objectif désormais visé est le maintien sur le marché de l'emploi après le constat des difficultés du retour à l'emploi pour les mères après une interruption d'activité pouvant être longue : l'APE est associée à la montée de la précarité et de la pauvreté.

En 2006, la création du complément optionnel libre choix d'activité (COLCA) a également pour objectif de lutter contre la précarité et la pauvreté plus que d'affirmer l'égalité entre les femmes et les hommes¹². D'une durée réduite mais d'un montant plus élevé, il vise à ne pas éloigner trop longtemps les parents du marché du travail.

1.1.2 Derrière une volonté affirmée par la réforme de 2014 de mieux prendre en compte les questions d'égalité femmes-hommes, le but de la création de la PreParE était d'abord de contribuer au retour à l'équilibre de la branche famille

Un objectif majeur de la réforme de 2014, comme en témoignent les travaux préparatoires à la loi et les discussions au Parlement, qui n'a cependant pas été assumé en tant que tel, visait à réaliser des économies sur la branche famille.

Cet objectif d'économies n'étant pas affiché, la loi de 2014 a été présentée comme poursuivant deux objectifs de politique publique : accroître le taux d'emploi des femmes et contribuer à l'égalité femmes/hommes.

1.1.2.1 Un premier objectif de la réforme avancé par le Gouvernement a été d'accroître le taux d'emploi des femmes

L'emploi des femmes est un levier pour réduire le risque de pauvreté des familles (familles monoparentales en particulier) et des enfants, et pour parvenir à l'égalité réelle entre les sexes.

En France, le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans était de 65,5 % en 2008, celui des hommes de 75,1 %. Avec la crise économique et financière de 2008, une diminution avait été observée, avec des taux respectifs de 64,7 % et 74 % en 2011 (cf. tableau 2 infra, 1.3.4.3). Dans le cadre de la stratégie « UE 2020 » adoptée lors du Conseil européen de mars 2010, la France s'était fixée pour objectif d'atteindre un taux d'emploi des femmes de 70 % en 2020.

Or la durée du congé parental relativement longue en France par rapport à ses partenaires européens (cf. infra 1.2.3) éloigne les femmes du marché du travail et les moins qualifiées voient leur employabilité affectée (cf. infra 1.3.1). La réforme de 2014 entendait donc agir sur le taux d'emploi des femmes en réduisant la durée de leur éloignement du marché du travail.

¹² Sandrine Dauphin, « La politique familiale et l'égalité femmes-hommes : les ambiguïtés du « libre choix » en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle », Regards 2016/2 (n°50), p. 85 à 98.

1.1.2.2 Un second objectif avancé par le Gouvernement était de contribuer au rééquilibrage des arbitrages au sein de la famille

L'objectif visé était d'instituer une période de partage des droits entre les parents pour inciter les pères à prendre leur congé. Une part de la prestation définie en nombre de mois selon le rang de l'enfant ne peut être prise que par le second parent. Il s'agissait d'inciter à un meilleur partage des responsabilités parentales pour que les pères puissent s'investir auprès de leurs enfants, malgré les résistances culturelles. L'égalité dans le partage des tâches domestiques et parentales constitue en effet un des enjeux de la conciliation entre vie familiale et professionnelle des femmes.

1.1.2.3 Cependant, par nature, la réforme était destinée à générer des économies budgétaires

Il était totalement prévisible, au regard de la faiblesse du montant de la prestation, que peu de pères prendraient leur part du congé ce qui, in fine, amènerait à une réduction de la durée de versement de la prestation, avec en particulier un passage de trois à deux ans pour les familles de deux enfants et plus, permettant ainsi une économie importante.

Sur la base d'une étude comparative de l'ensemble des pays qui la composent, l'OCDE écrit ainsi en 2016 que trois conditions cumulatives permettent d'expliquer les taux de recours élevé des pères au congé parental dans certains pays :

- réserver une fraction du congé parental indemnisé aux pères ;
- s'assurer que le congé parental est bien rémunéré, au moins 50 % du revenu précédent ;
- offrir des possibilités de départ en congé parental flexibles (fractionnement, temps partiel...).¹³

Cette étude ne faisait cependant que confirmer de nombreuses analyses antérieures, qui étaient connues en 2014¹⁴.

C'est pourquoi les taux de recours espérés dans l'étude d'impact de la loi de 2014 (100 000 pères) étaient irréalistes, en se fondant d'ailleurs sur une comparaison avec le dispositif tout à fait différent mis en place en Allemagne. C'est en raison de ce manque de sincérité sur les objectifs que la réforme a suscité de vives oppositions, le conseil d'administration de la CNAF en particulier se prononçant contre.

¹³ « Parental leave: Where are the fathers? », OCDE, Policy Brief, mars 2016.

¹⁴ Cf. en particulier la très complète synthèse établie par Olivier Thévenon : « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ? », in Revue des politiques sociales et familiales, n°98, 2009, pp. 85-95.

1.2 Le congé parental et la PreParE forment un dispositif peu lisible et mal adapté à certaines évolutions de la société

1.2.1 Le congé parental et la PreParE sont deux outils mal articulés

1.2.1.1 Le congé parental d'éducation, qui a peu évolué depuis sa création, garantit la réintégration dans l'emploi occupé avant le départ en congé ou dans un emploi équivalent

Dans le secteur privé, à la suite d'une naissance ou de l'adoption d'un enfant, tout parent salarié peut bénéficier d'un congé parental d'éducation (CPE), lui permettant d'interrompre ou de réduire son activité professionnelle pour élever cet enfant. Le congé parental est de droit.

Il existe deux modalités de congé parental :

- le congé parental d'éducation stricto sensu, à temps plein, durant lequel le contrat de travail est suspendu ; ce congé ouvre droit à une majoration de la durée d'assurance retraite au régime général de la Sécurité sociale, égale à sa durée ;
- le droit au passage à temps partiel, fréquemment connu sous le terme de « congé parental à temps partiel » même si l'expression ne figure pas au Code du travail¹⁵ : la durée de travail doit être d'au moins 16 heures par semaine.

Tout salarié, homme ou femme, peut bénéficier d'un congé parental d'éducation s'il justifie d'un an d'ancienneté dans l'entreprise à la date de la naissance de l'enfant ou, en cas d'adoption, à la date de son arrivée au foyer (avant l'âge de 16 ans). Le congé parental a une durée initiale d'un an au maximum. Il peut être prolongé deux fois, sans toutefois excéder la date du troisième anniversaire de l'enfant¹⁶. Ce socle de base peut être rendu plus favorable par des accords de branche ou d'entreprise.

Les non-salariés bénéficient également de la possibilité de prendre un congé parental d'éducation en mettant en sommeil l'activité de leur entreprise.

Dans le secteur public, deux situations sont possibles :

- le congé parental est une position administrative dans laquelle l'agent public cesse de travailler pour élever son enfant, n'est pas rémunéré et dispose d'une garantie de réintégration dans son ancien poste ou un poste équivalent. Le congé n'est, pour les fonctionnaires, pas conditionné par une durée d'ancienneté ; il est conditionné à un an d'ancienneté pour les contractuels.

Jusqu'en 2019, durant la première année de congé parental, le fonctionnaire était considéré comme rendant un service effectif permettant l'avancement d'échelon, ces droits étant réduits de moitié les années suivantes. Le nouveau protocole pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique conclu fin 2018, et intégré dans le projet de loi de transformation de la fonction publique présenté en 2019 par le gouvernement, prévoit une extension de cette assimilation à des services effectifs à cinq ans.

¹⁵ L'absence de ce terme n'est pas neutre, et a pu conduire, à tort selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans un récent arrêt, à assimiler le congé parental à temps partiel à du temps partiel « classique » (cf. infra 1.4.2.1). Aussi, dans le reste du rapport, la mission retiendra ce terme de « congé parental à temps partiel », plus approprié juridiquement et plus explicite que l'expression « période d'activité à temps partiel » du Code du travail.

¹⁶ En cas de naissance ou d'adoption multiples, la date butoir est l'entrée à l'école maternelle des enfants; en cas de naissance de 3 enfants et plus, ou d'adoption simultanée de trois enfants et plus, le congé parental peut être renouvelé 5 fois jusqu'au 6^{ème} anniversaire des enfants.

- comme dans le secteur privé, le temps partiel est de droit dans les 3 ans de la naissance d'un enfant ou de son adoption. Le nouveau protocole pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique de 2018 précité prévoit que ce temps partiel pourra être annualisé pour permettre une concentration du temps non travaillé sur une période de l'année (par exemple les vacances scolaires)¹⁷. En outre, pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1er janvier 2004, le fonctionnaire qui bénéficie d'un temps partiel de droit voit cette période prise en compte gratuitement dans ses droits à pension.

1.2.1.2 La prestation partagée d'accueil de l'enfant (PreParE) garantit un revenu minimal lorsque le parent se consacre à l'éducation de son enfant mais ses conditions d'ouverture ne sont pas les mêmes que celles du congé parental d'éducation

L'article 8 de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes réforme le complément de libre choix d'activité (CLCA) et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant pour le remplacer par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) et la PreParE majorée.

- La prestation, pour être servie sur la période maximale, doit être partagée.

Ce nouveau dispositif, inscrit à l'article L. 531-4 du Code de la Sécurité sociale, consiste à ouvrir un droit à la prestation à chacun des parents pour une durée fixée par décret dans la limite d'un âge défini selon le rang de l'enfant.

L'essentiel de la réforme réside donc dans le passage d'une durée de service de la prestation calculée pour la famille dans son ensemble à une durée de droit à la prestation définie par parent, dans la limite de l'âge de l'enfant. Concrètement un « compteur de droit » est ouvert pour chaque parent qui peut en bénéficier à temps plein ou à temps partiel. De fait, pour que la famille bénéficie de la prestation jusqu'à l'âge limite de l'enfant, il est nécessaire que chaque parent fasse valoir son droit.

Néanmoins, les parents ont le choix de faire valoir leur droit successivement (l'un après l'autre à temps plein ou à temps partiel) ou simultanément (temps partiel – mais avec un plafonnement qui rend cette option moins avantageuse).

Le parent isolé, ne pouvant s'appuyer sur un autre parent, a droit à une PreParE courant jusqu'à l'âge limite de l'enfant. Ainsi, pour un enfant de rang 1, un parent isolé disposera de la PreParE dans la limite du premier anniversaire de l'enfant. Pour les enfants de rang 2 et plus, le parent isolé bénéficiera de la PreParE jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune des enfants.

- Les conditions d'éligibilité à la prestation diffèrent de celles du congé parental.

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 obligatoirement 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.

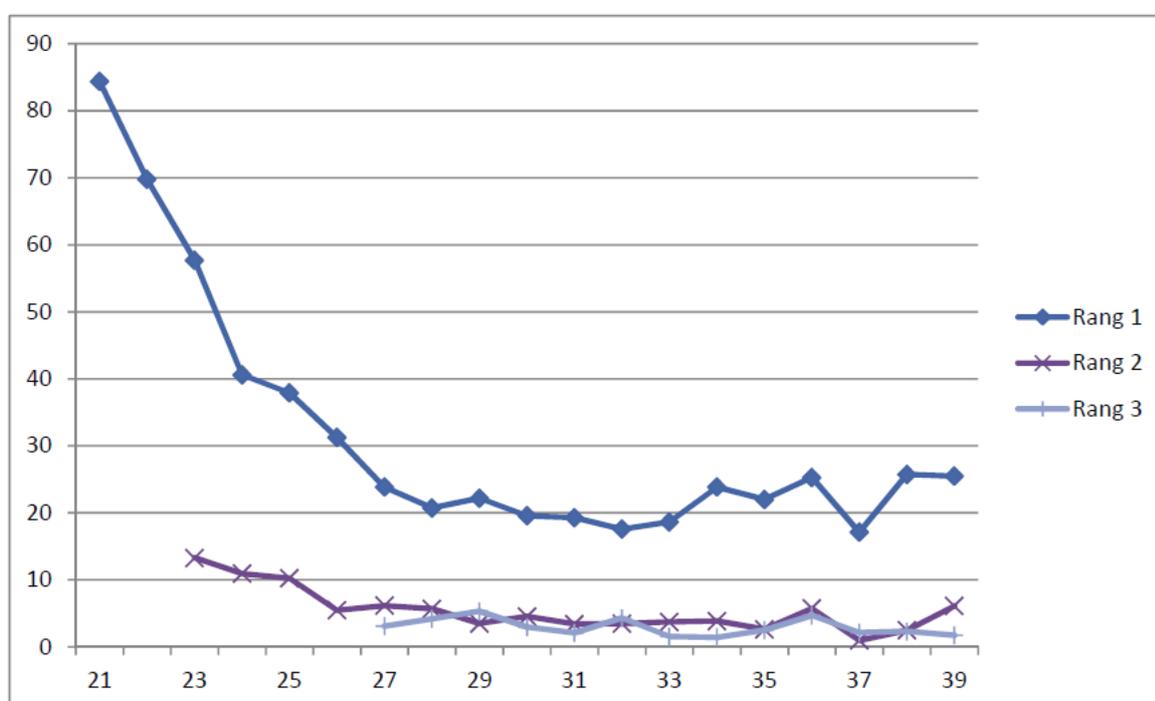
¹⁷ Cette mesure est déjà en place dans de nombreuses entreprises, en particulier celles que la mission a rencontrées.

Les périodes de chômage indemnisé, de formation professionnelle ou les périodes antérieures de perception de la PreParE ou du CLCA sont assimilées.

Ainsi, les conditions d'ouverture des droits à la PreParE ne sont pas les mêmes que celles d'ouverture du congé parental ; s'il n'existe pas de chiffres précis du nombre de bénéficiaires d'un congé parental, plusieurs études existent cependant (cf. annexe 1). La mission a retenu les données issues de l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » de l'INSEE de 2015, exploités par la DREES. Selon la méthode de recueil du nombre de personnes en CPE à temps plein, le taux de titulaires du CPE qui bénéficient du CLCA ou de la PreParE varie entre 83 % et 92 %.

Selon un rapport 2017 du HCFEA¹⁸ citant une analyse de la DREES, le taux d'exclusion 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.

Graphique 1 : Part des femmes (en %) n'ayant pas validé suffisamment de trimestres pour être éligibles à la PreParE selon son âge et le rang de naissance



Note : sur ce graphique n'apparaissent que les taux d'exclusion par âge estimés à partir d'au moins 100 personnes

Champ : femmes présentes dans l'EIC ayant accouché en 2012 ou 2013, ainsi que les femmes nées en 1990 sans conditions d'année de maternité

Source : DREES, EIC (échantillon inter régimes de cotisants)

¹⁸ « 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 », HCFEA, rapport adopté le 12 décembre 2017.

- La durée de versement varie en fonction du nombre d'enfants à charge et de la situation familiale.
 - Concernant les parents vivant en couple et qui accueillent un premier enfant, le versement est de six mois maximum par parent, à prendre jusqu'au premier anniversaire de l'enfant (alors qu'auparavant, le CLCA n'était versé au couple que 6 mois maximum).
 - Pour les enfants suivants, chaque parent peut bénéficier de la PreParE pendant 24 mois, durée réduite du nombre de mois indemnisés au titre du congé de maternité ou de paternité. Le terme de bénéfice de la PreParE est le troisième anniversaire de l'enfant.
 - Pour les parents isolés, la durée de versement va jusqu'au 1^{er} anniversaire de l'enfant de rang 1, jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant à partir du deuxième enfant.

- La prestation ne compense la perte des revenus d'activité que de façon très limitée.

La PreParE est au 1^{er} mai 2019 de 397,21 € par mois pour une interruption totale d'activité, de 256,77 € par mois pour un temps partiel de 50 % au maximum, et de 148,12 € pour un temps partiel compris entre 50 % et 80 %.

La PreParE est cumulable avec l'allocation de base (AB)¹⁹ de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) (171,23 € à taux plein et 85,61 € à taux partiel, la modulation étant établie en fonction des ressources du foyer), lorsque les ménages disposent de revenus inférieurs aux plafonds de ressources prévus pour l'AB. Selon la CNAF²⁰, en 2016, 81 % des bénéficiaires de la PreParE percevaient aussi l'AB de la Paje à taux plein, et 8 % à taux réduit. 11 % des bénéficiaires ne percevaient pas d'allocation de base.

Comme l'ancien COLCA, la « PreParE majorée » reste réservée aux familles ayant au moins trois enfants à charge, chaque parent disposant de 8 mois de PreParE majorée, dans la limite du premier anniversaire du dernier enfant. Le montant de la PreParE majorée est de 649,21 € 8 et peut être porté à 820,44 € en cas de cumul avec l'allocation de base de la PAJE.

Une particularité est à noter : alors que, pour le congé de maternité, les non salariées agricoles bénéficient du financement d'un service de remplacement ou, à titre subsidiaire, d'indemnités journalières, le congé parental ne donne lieu, pour cette population, à aucune indemnisation.

La prestation n'est pas imposable et, de ce fait, elle n'est pas intégrée dans la base ressources des prestations sociales (notamment pour le calcul des aides au logement), ce qui augmente la « valeur faciale » de la prestation. Par exemple, pour un couple avec deux enfants où les deux parents travaillent au Smic, le recours d'un parent à la PreParE à taux plein lui permet de bénéficier des aides au logement d'une valeur de 317 €, auxquelles ils n'avaient pas droit auparavant (in fine, ils ne perdent que 12 % de leur revenu disponible). En revanche, la prestation est intégrée dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité.

Plus globalement, selon les calculs présentés dans le rapport transversal du HCFEA de 2017²¹, en cas d'interruption totale d'activité, la baisse de revenu disponible pour un couple est significative. Elle augmente avec le revenu du ménage. En cas de temps partiel à 50 %, le revenu disponible baisse de moins de 10 %. Pour les familles monoparentales, la baisse de revenu disponible est plus forte par

¹⁹ L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) a pour objet d'aider à assurer les dépenses liées à l'entretien et l'éducation d'un enfant. Elle est destinée aux parents d'un enfant de moins de trois ans. Elle est versée sous conditions de ressources. Depuis 2014, elle peut être versée à taux réduit (de moitié) ou à taux plein.

²⁰ Données Filéas, Régime général

²¹ « 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 », op. cit.

un effet mécanique lié au revenu unique. Quelle que soit la formule retenue (temps plein ou temps partiel), la mère ou le père isolé(e) perd une part sensible, voire très importante, de son revenu. Seul le temps partiel à 80 % permet une baisse modérée du revenu disponible (inférieure à 4 % pour des salaires inférieurs à 2 100 € net par mois).

En lien sans doute avec ce constat, les familles monoparentales sont peu représentées parmi les bénéficiaires de la PreParE. Elles ne constituent que 6 % des bénéficiaires, alors qu'elles représentent 11 % des familles ayant un enfant de moins de trois ans²².

Tableau 1 : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

				Écart 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	1170	1250	2431	-8 %	-198€	2 %	44 €	1 %	19 €
Q1	1340	1460	2757	-14 %	-376€	-3 %	-74 €	1 %	27 €
Médiane	1620	1800	3373	-22 %	-751€	-7 %	-246 €	-1 %	-25 €
Q3	2110	2380	4044	-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.

- La prestation, en complément des majorations de durée d'activité liées au CPE, ouvre droit sous conditions à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) afin de limiter l'impact du congé sur l'acquisition des droits à retraite

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. 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

22 « Structure des familles avec enfants en 2012 », Ined, d'après Insee, recensement de la population (RP)1975 et RP1982, sondages au 1/20, RP1990 sondage au 1/4, RP1999 à RP2012 exploitations complémentaires. Champ : France métropolitaine, population des ménages, familles avec au moins un enfant.

de durée validée mais ce ne sont pas des trimestres cotisés (pas de report au compte de cotisations calculées sur les revenus d'activité).

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. Mais l'AVPF n'est pas directement liée 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 affiliées à l'AVPF (au titre de l'AB de la PAJE ou de la PreParE). À partir des données de la CNAF, en 2011, près de 90 % des bénéficiaires du CLCA à taux plein étaient couverts par l'AVPF, 55 % des bénéficiaires du CLCA à taux partiel et presque 60 % des bénéficiaires de l'allocation de base. Fin 2017, 80 % des bénéficiaires de la CLCA ou de la PreParE bénéficiaient de l'AVPF au titre de l'une ou l'autre de ces prestations. Les conditions de revenus professionnels (pour les couples) et de ressources pour l'affiliation à l'AVPF écartent les ménages les plus aisés. En effet, l'AVPF est conditionnée par des revenus inférieurs au plafond conditionnant le complément familial²³.

1.2.1.3 Le dispositif est complexe et peu lisible qui ne rend compte que d'une petite partie des interruptions professionnelles liées à la parentalité

► Une réglementation de la PreParE particulièrement complexe

La réglementation de la PreParE est particulièrement complexe puisque les conditions de son attribution dépendent d'un grand nombre de variables : rang de l'enfant, articulation avec les différents statuts (emploi à temps partiel, congé parental, chômage, inactivité, monoparentalité), droit ou interdiction de cumul avec d'autres prestations (PAJE, complément familial, RSA, allocation logement, revenu d'activité), affiliation ou non à l'AVPF.

Tous les acteurs de la branche famille rencontrés par la mission ont souligné cette complexité et mis en exergue que cette prestation occupe une place importante dans les demandes de formation des agents de la branche, alors même que la population concernée et le poids financier sont restreints ; la CAF du Rhône a recensé, pour cette seule prestation, 24 combinaisons différentes de « compteurs ». Des questions d'interprétation se posent sur la quotité de travail à prendre en compte ou encore la prise en compte de périodes particulières comme le congé de maternité. Le cumul de la PreParE avec le CMG n'est pas possible : la CAF doit déterminer le droit le plus avantageux qu'elle fait prévaloir.

Deux exemples de complexité a priori peu compréhensibles illustrent cette situation :

- les usagers peuvent opter pour une PreParE majorée puis revenir sur leur choix pour passer à une PreParE simple mais il faut, d'abord, rembourser le différentiel perçu sur les mois précédents. Or, tant que ce remboursement n'est pas effectué, le versement de la PreParE est suspendu ;
- le cumul de la PreParE avec un revenu d'activité est possible mais uniquement pour les couples avec deux enfants et lorsque le dernier a entre 18 et 29 mois (alors que la prestation quand elle est partagée peut courir jusqu'à 36 mois) ; la mission n'a pas réussi à retrouver les raisons du choix de ces bornes.

²³ Soit pour 2019, 38 159 € par foyer, plus 6 360 € par enfant au-delà du 3^{ème}. Le parent concerné doit pour 2019 avoir gagné moins de 2 553,12 €.

Or, cette complexité réglementaire est certainement porteuse d'un déficit d'information et de non recours. Ainsi, la DREES estimait en 2015 que 39 000 à 70 000 mères de deux enfants, à temps partiel inférieur ou égal à 80 %, auraient pu théoriquement bénéficier du CLCA/PreParE, sans que ce soit effectivement le cas²⁴. Elles représentaient entre 20 % et 36 % des mères à temps partiel non bénéficiaires de la prestation (et entre 9 % et 16 % de l'ensemble des mères à temps partiel).

La très récente enquête EMBLEME de la CNAF²⁵ montre que le déficit d'information s'est accru avec la mise en place de la PreParE.

Tableau 2 : Répartition des parents répondant selon les modalités de réponse de la question « Connaissez-vous la Prestation Partagée d'Éducation de l'Enfant (PreParE) qui permet aux deux parents de prendre un congé parental pour partager la garde de leur enfant ? »

	PreParE 2016*	CLCA 2013
Oui et vous en connaissez les conditions	41 %	54 %
Oui mais vous en avez seulement entendu parler	13 %	13 %
Non, vous ne connaissez pas cette prestation	45 %	32 %

**le champ des familles ayant un enfant en 2016 est restreint aux familles ayant au moins deux enfants à charge
Champ : ensemble des parents ayant accueilli un enfant en 2016 et 2013, famille d'au moins deux enfants ; unité : personne interrogée*

Source : CNAF – enquête EMBLEME

- La situation de congé parental n'est qu'une des nombreuses situations qui permettent aux parents d'être présents auprès de leurs enfants (annexe 6).

Deux congés dédiés coexistent dès la naissance :

- le congé de maternité de 16 semaines (dont 8 obligatoires) qui peut être porté à 26 semaines pour les mères ayant déjà deux enfants à charge ; il est parfois prolongé par un arrêt maladie. Les durées du congé de maternité indemnisé ont été alignées pour les travailleuses indépendantes sur celle des salariées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 pour un coût de 37 M€ ;
- le congé de paternité, créé en 2002, est de 11 jours qui viennent s'ajouter aux 3 jours de congé de naissance et est financé par la branche maladie ; il n'est pas obligatoire.

Ces deux congés donnent droit à réintégration dans l'emploi précédemment occupé et ne sont pas subordonnés à des durées d'affiliation préalables. En revanche, pour percevoir les indemnités journalières correspondant à ces congés, dans la limite des plafonds de la Sécurité sociale, le ou la salarié-e doit remplir des conditions de cotisations préalables.

Les personnes au chômage peuvent également sous conditions bénéficier de ces indemnités journalières.

Après ces deux congés, les parents qui ne reprennent pas un emploi à temps plein peuvent, en dehors de tout congé parental, se trouver au chômage, indemnisé ou pas, à la suite d'un licenciement intervenu avant le congé ou d'une rupture conventionnelle, en inactivité ou en emploi mais à temps

²⁴ Source : « Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 », Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, traitements DREES.

²⁵ Enquête commandée par la CNAF à TMO, réalisée en avril-mai 2018 auprès de 6 000 familles portant sur les attentes, les besoins et les contraintes des parents avec une nouvelle naissance. Deux vagues de familles ont été interrogées, celles ayant accueilli un enfant en 2016 et celles ayant accueilli un enfant en 2013.

partiel. De façon plus marginale, certains parents peuvent bénéficier d'autres congés, le congé de présence parentale ou le congé aidant.

Selon la DREES, la répartition est la suivante :

Tableau 3 : Situation professionnelle en 2015 des mères d'enfants de moins de 3 ans en France métropolitaine

Nombre de mères	Effectifs	%
Ensemble des mères d'un enfant de moins de 3 ans	2 045 000	100 %
Situation professionnelle des mères :		
Emploi	1 214 000	59 %
Congé parental à temps plein	122 000	6 %
Inactif ou au chômage, sans congé parental d'éducation	709 000	35 %

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. Traitements DREES.

Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire

Ces chiffres, déjà datés, prouvent que le CPE à taux plein est devenu un dispositif relativement marginal, l'évolution étant à la baisse.

Selon la DREES, dans sa note rédigée pour le HCFEA, « 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, du COLCA 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 ne perçoit par conséquent pas le CLCA, le COLCA ou la PreParE fin 2015. Elles sont 773 000, soit 38 % des mères d'au moins un enfant de moins de 3 ans en 2015.
- 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.
- 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 %.
- 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. Les mères qui se déclarent en congé parental à temps plein, mais sans perception du CLCA/PreParE 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.
- 5) Le groupe suivant porte sur des mères qui se déclarent actuellement au chômage ou inactives, mais perçoivent 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 4 : 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			Mères inactives ou au chômage		Ensemble	
	Emploi à temps plein	Emploi à temps partiel					
Perception du CLCA/PreParE en 2015	NON*	NON	OUI	OUI**	OUI	NON	
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
%	38 %	10 %	12 %	6 %	7 %	28 %	100 %
Un enfant de moins de 3 ans (uniquement)	428 000	98 000	25 000	12 000	14 000	213 000	790 000
%	54 %	12 %	3 %	2 %	2 %	27 %	100 %
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
%	27 %	8 %	18 %	9 %	10 %	28 %	100 %

* 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.

** 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'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. Traitements DREES.

1.2.2 Le dispositif peine à s'adapter aux évolutions de la société

1.2.2.1 Le développement des familles monoparentales pose la question de l'adéquation de l'outil et de l'individualisation de la prestation

Selon l'INSEE, le nombre de familles monoparentales est passé de 1,2 million en 1999 à 1,7 million en 2015. La proportion de familles monoparentales dans l'ensemble des familles est passée de 9,4 à 23 % entre 1975 et 2014. Au total, on compte deux millions de familles de ce type qui, dans 82 % des cas, sont constituées d'une mère avec ses enfants.

Entre un quart et un tiers des femmes connaissent au moins une fois une situation de monoparentalité au cours de leur vie. En moyenne, les mères monoparentales sont moins diplômées : 23 % ont au minimum un niveau bac + 2, contre 30 % pour les mères de famille en couple avec enfants. Le niveau de vie moyen par personne au sein des familles monoparentales est inférieur d'un tiers à la moyenne des autres familles. Après redistribution, 20 % des familles monoparentales sont considérées comme pauvres, avec un seuil de pauvreté équivalent à 50 % du revenu médian, contre 7 % des couples avec enfants²⁶. La moitié des 560 000 mères seules qui ne sont ni en emploi, ni au chômage vivent avec moins que le seuil de pauvreté.

Seules 30 % des mères isolées 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. Selon Olivier Thévenon²⁷, parmi les enfants vivant au sein de familles monoparentales, 35,8 % d'entre eux vivent dans un ménage pauvre lorsque le parent n'a pas d'emploi, tandis que ce risque est réduit à 14,6 % lorsque ce parent a un emploi.

Le dispositif issu de la réforme de 2014 s'efforce de prendre en compte cette problématique : en l'absence de partage possible, la durée de la prestation est plus longue pour les familles monoparentales. Néanmoins, le congé parental à temps plein les pénalise plus fortement en l'absence de toute possibilité de revenu complémentaire, ce qui explique d'ailleurs leur sous-représentation ; de surcroît, le caractère familial de la prestation pose question : elle oblige les familles à faire la preuve de leur monoparentalité, plaçant la CNAF dans une situation de contrôle du respect de la condition d'isolement, contrôle pouvant porter atteinte à l'intimité des foyers.

1.2.2.2 La charge de jeunes enfants se combine de plus en plus souvent pour les parents avec la charge de leurs propres parents dépendants, dans un délai de temps plus rapproché

La conjonction de l'âge plus avancé des parents à la naissance des enfants (l'âge moyen à la maternité est passé, selon l'INSEE, de 29,8 ans en 2008 à 30,6 ans en 2018) et du vieillissement de leurs propres parents alourdit les tâches familiales.

Du fait du vieillissement de la population, il est de plus en plus fréquent qu'un parent doive, entre 40 et 50 ans notamment, assumer simultanément ou consécutivement, mais dans un délai rapproché, la charge d'éducation de ses enfants et celle d'aidant de ses propres parents maintenus à leur domicile. L'estimation du nombre total d'aidants varie de 8,3 millions d'aidants informels, l'unique chiffre officiel, dont 4,3 millions aidant régulièrement un proche de 60 ans ou plus, à domicile²⁸, à 11 millions

²⁶ Données INSEE 2015.

²⁷ « Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France ? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'OCDE », Olivier Thévenon in Revue d'économie politique 2011/5 (Vol. 121), pages 667 à 712.

²⁸ Enquête Handicap-Santé 2008, DREES, portant sur 5 000 aidants informels de proches ayant déclaré « avoir des difficultés dans les actes de la vie quotidienne »

d'aidants familiaux, soit 1 français sur 6, accompagnant au quotidien un proche en situation de dépendance, en raison de son âge, d'une maladie ou d'un handicap²⁹. Or les aidants sont très majoritairement des femmes³⁰, ce qui conduit à une deuxième rupture de carrière après la maternité.

1.2.2.3 Le marché du travail a profondément évolué

La dualisation du marché du travail repose, selon la DARES³¹, sur une tendance de long terme hors cycles conjoncturels. En France, « 88 % des salariés (hors intérim) sont en contrat à durée indéterminée (CDI) et 12 % en contrat à durée déterminée (CDD) en 2017. Cette part de CDD dans l'emploi salarié a augmenté fortement entre 1982 et 2002, puis plus modérément depuis.

Au sein des flux d'embauches en CDD et CDI, la part des CDD a nettement progressé en vingt-cinq ans, notamment à partir des années 2000, passant de 76 % en 1993 à 87 % en 2017. Cette évolution structurelle dans les mouvements de main-d'œuvre s'accompagne d'une forte hausse des contrats de très courte durée; en 2017, 30 % des CDD ne durent qu'une seule journée. (...). 40 % des salariés avaient un contrat de moins d'un mois au cours d'un trimestre donné, sans avoir ce trimestre-là ni CDI ni CDD plus long, et signent en moyenne 3,5 CDD de moins d'un mois dans le trimestre. »

Le taux de rotation de la main-d'œuvre augmente fortement en vingt-cinq ans, passant de 29 % en 1993 à 96 % en 2017. Cette hausse résulte essentiellement du développement des CDD très courts, alors que le recours au CDI reste relativement stable. « Les pratiques contractuelles font ainsi apparaître une dualisation du marché du travail plus marquée, entre des salariés en CDI et d'autres multipliant les contrats très courts. La durée médiane du CDD est passée de vingt-deux jours travaillés en 2001 à seulement cinq en 2017 ».

Cette dualisation est mal prise en compte par le congé parental : la condition d'ancienneté d'un an dans l'entreprise exclut nombre de salariés ayant des carrières heurtées ; les conditions d'éligibilité à la PreParE pour les parents d'un enfant (4 trimestres de cotisations sur un an) prennent également mal en compte cette réalité, d'autant que les périodes de chômage indemnisée ne sont pas assimilées à des périodes d'activité pour les parents d'un enfant.

Par ailleurs, la crise économique a provoqué une hausse du « présentéisme ».

Le présentéisme correspond à la situation où un salarié est physiquement présent sur son lieu de travail, alors que son état physique, mental ou sa motivation ne lui permettent pas d'être pleinement productif. Selon le chiffrage établi par le cabinet de conseil en ressources humaines Midori Consulting³², certes un peu daté, mais néanmoins éclairant, le coût du présentéisme aurait représenté en 2012 entre 2,7 % et 4,8 % de la masse salariale. Ce coût caché pour les entreprises aurait donc été, sur la base 2012, compris entre 13,7 et 24,9 milliards d'euros par an. Le spécialiste ajoute dans son étude que, pour une entreprise dont le salaire annuel moyen est de 27 000 euros, le coût du présentéisme est compris entre 514 euros et 660 euros par salarié chaque année.

²⁹ « Baromètre 2017 des aidants », Fondation April et BVA.

³⁰ 58 % selon les chiffres du baromètre 2017 publié par la Fondation April et BVA, 54 % selon l'enquête précitée de la DREES.

³¹ « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », Kévin Milin, DARES Analyses n°26, juin 2018.

³² « Premier Baromètre Midori du présentéisme au travail », Matthieu Poirot, Midori Consulting, 2014.

Ce coût est à comparer à celui de l'absentéisme ; le taux d'absentéisme était de 4,53 % en 2012 en France, ce qui représentait à l'époque un coût de 7 milliards d'euros pour les entreprises (et 9 milliards à l'État). Le coût du présentéisme aurait ainsi été deux fois plus élevé que celui de l'absentéisme pour les entreprises à cette date.

Enfin, la part des travailleurs indépendants dans la population active augmente, accroissant ainsi la précarité : la part des travailleurs indépendants dans l'emploi global en France est passée, selon l'INSEE, de 7,6 % à 11,5 % des 15-64 ans entre 2008 et 2018. Or, cette population comprend de nombreux travailleurs pauvres et « uberisés ». Les travailleurs indépendants dans cette situation sont peu à même de pouvoir prendre un congé parental. Il est à noter que le projet de directive européenne étend le bénéfice du congé parental aux travailleurs des plateformes ; l'impact sur le droit du travail français est encore incertain.

1.2.2.4 Les personnes en emploi revendiquent de plus en plus un élargissement de leur sphère d'activité personnelle notamment pour élever leurs enfants, mais le partage des tâches entre les parents demeure déséquilibré

Le souhait d'être présent auprès de son enfant pendant ses premiers mois est la raison principale de l'interruption d'activité pour sept mères sur dix, vient ensuite l'intérêt financier à garder soi-même son(s) enfant(s) pour 13 %, et l'inadaptation des modes de garde ou leur incompatibilité avec les horaires de travail pour 9 %³³.

Par ailleurs, selon le baromètre 2018 de l'observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise, 92 % des salariés estiment que l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle est un sujet important et 83 % des jeunes parents estiment ne pas disposer d'assez de temps.

Selon une enquête cependant ancienne de la DREES ³⁴, près de sept pères sur dix déclarent être prêts à interrompre leur activité professionnelle pour garder et éduquer leur enfant (29 % pour une durée inférieure à un an, 21 % entre un an et trois ans, 20 % pour une durée supérieure à trois ans),

De façon plus récente, selon une étude publiée en septembre 2018 ³⁵, les femmes pensent que si le congé parental était mieux rémunéré, plus d'hommes le prendraient (73,1 %). Elles sont également d'accord pour affirmer qu'il est plus accepté de prendre un congé parental d'éducation pour une femme que pour un homme (82,7 %) et qu'il devrait être possible de prendre ce congé pour s'occuper tant des enfants que des adolescents (77,7 %).

Pour autant, ces intentions doivent être confrontées avec le partage des tâches domestiques et parentales qui demeure fortement genré. Le tableau ci-dessous montre que les femmes restent en charge de 50 % à 70 % des tâches domestiques et parentales.

³³ INSEE 2013 à partir de l'enquête emploi 2010.

³⁴ Enquête « Congés autour de la naissance » de la DREES menée en avril-juin 2004 auprès de 2 000 pères et 2 000 mères ayant eu des enfants en novembre-décembre 2003.

³⁵ « *Hommes en entreprise : regards croisés hommes-femmes* » une vision partagée de l'égalité » réalisée par l'agence Goods to Know et l'Observatoire de la responsabilité sociétale en entreprise

Tableau 5 : 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 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.

Ce constat est confirmé par l'étude menée en partenariat entre BVA et le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle (CSEP) dont les résultats ont été publiés le 22 février 2019³⁶. Selon cette étude, 55 % des mères disent prendre majoritairement en charge les responsabilités parentales et la charge mentale associée contre 8 % des pères. Pourtant, la moitié des pères estiment se charger des tâches parentales à égalité avec leur conjoint/conjointe, assertion confirmée par à peine un tiers des mères.

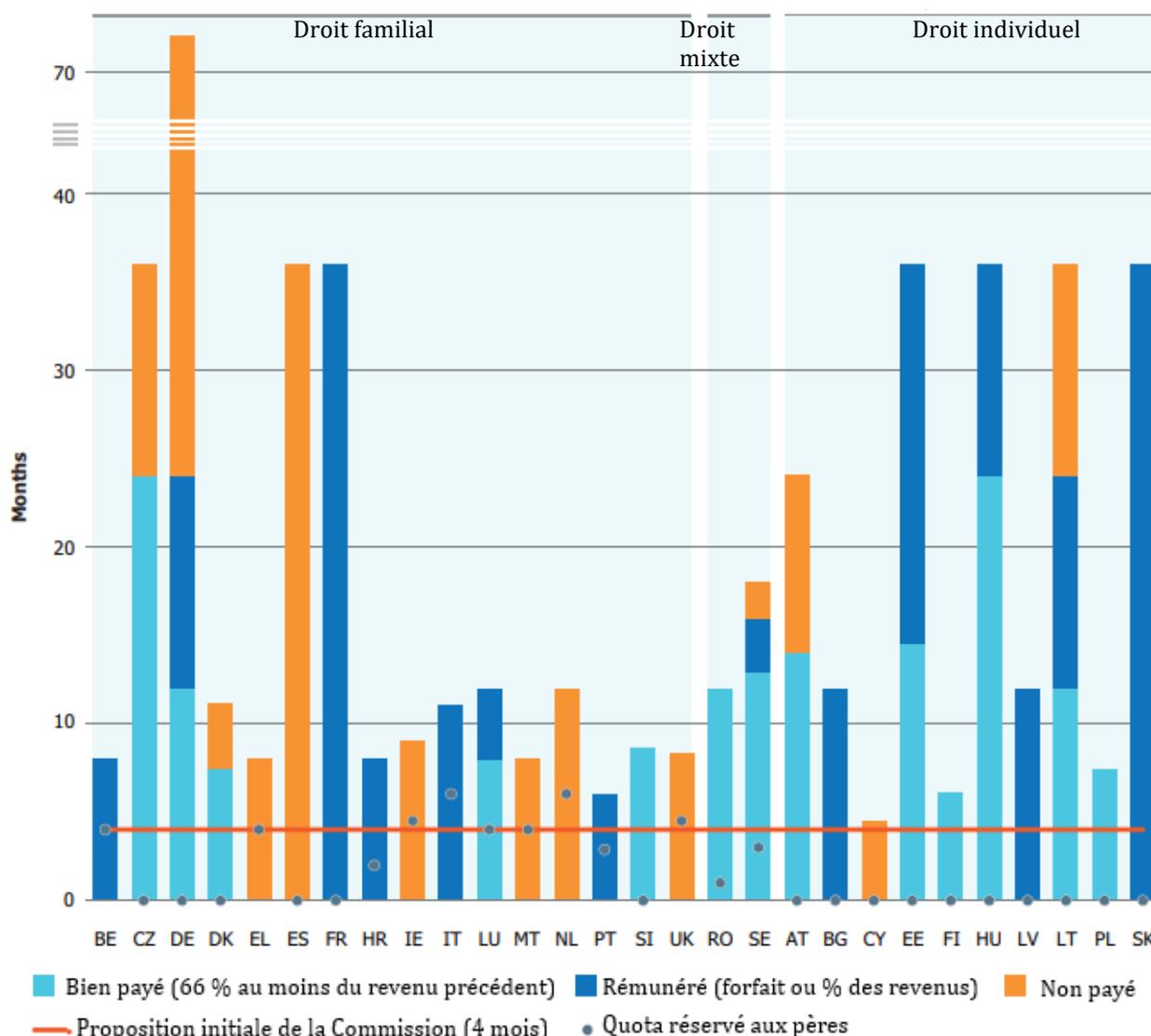
³⁶ « Prendre en compte la parentalité au travail », – BVA et Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, février 2019

1.2.3 D'autres modèles existent en Europe et un effort de coordination a été lancé

1.2.3.1 Les modèles européens sont divers

La situation des pays de l'Union européenne est variée s'agissant du congé parental et de son indemnisation. La Commission européenne a récemment publié une étude comparant les congés parentaux dans les différents pays membres de l'Union européenne à partir de 5 critères : sa durée, son caractère individuel ou familial, la période non transférable par le père, et enfin la nature de son indemnisation (système contributif proportionnel aux revenus d'activité / forfait) et son niveau.

Graphique 2 : Le congé parental dans les pays de l'Union européenne



Source : Commission européenne, d'après Blum et al. (2017) ; European Platform for Investing in Children, NB : le seuil de 66 % défini par la Commission européenne en 2010 signifie qu'en dessous de ce seuil, il existe un risque de trappe à bas salaires.

Commentaire de la mission : ce graphique établi par la Commission européenne se veut un outil rapide de comparaison visuelle ; il comporte ainsi quelques simplifications ou approximations : par exemple pour la France, la durée maximale de 36 mois est retenue, alors qu'elle ne s'applique pas aux parents d'un seul enfant ; le système de partage instauré par la PreParE n'est pas considéré comme un « quota réservé au père », ce qui est discutable.

La France se caractérise par les données suivantes :

- le droit théorique au congé parental indemnisé est parmi les plus longs d'Europe, en tous cas pour les parents de plus d'un enfant ; il n'existe toutefois pas de données comparatives sur la durée effectivement prise dans les 28 pays de l'UE ;
- la rémunération du congé parental ne repose pas sur une logique contributive : elle est forfaitaire et l'allocation peut aussi bénéficier à des personnes au chômage ou inactives au moment de la naissance ;
- la rémunération est faible ;
- il existe une période d'indemnisation réservée aux pères non transférable mais elle n'est pas alignée sur la durée du congé en droit du travail, ouvrant la possibilité d'un congé non rémunéré.

S'il existe presque autant de situations que de pays, des modèles très différents ont été mis en place : des congés parentaux protecteurs au sens du droit du travail, mais non rémunérés (Pays-Bas, Royaume-Uni...) ; des congés courts bien rémunérés, en fonction du dernier salaire, selon un système contributif, voire assurantiel (Suède, Allemagne et la plupart des anciens pays communistes) ; des systèmes de rémunération forfaitaire plus faible, de durée variable (long en France, court en Belgique, au Portugal ou en Croatie) (cf. tableau de la Commission européenne détaillé en annexe 5). La distinction entre congés maternité, paternité et congé parental ne va pas toujours de soi : certains pays ont adopté des congés maternité – paternité plus longs qui se confondent avec le congé parental, ou qui se rapprochent en durée des congés dits parentaux d'autres pays. Ainsi, l'Espagne a, depuis avril 2019, de façon progressive jusqu'en 2021, allongé de un à quatre mois le congé de paternité, le portant ainsi à la même durée que le congé de maternité sans pour autant le rendre obligatoire.

La réforme menée en Allemagne présente un intérêt particulier.

Encadré 1 : La réforme du congé parental en Allemagne

La réforme du congé parental en Allemagne s'est déroulée en deux temps, en 2007 puis en 2014. Elle est indissociable des autres réformes menées pour transformer radicalement la politique familiale allemande (lois de 2005 et 2008), avec pour objectifs principaux l'amélioration du taux de fécondité en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, l'augmentation du taux d'activité des femmes dans un contexte de pénurie de main d'œuvre et un meilleur partage des tâches entre hommes et femmes. Un investissement financier massif a été réalisé (26,6 milliards d'euros dépensés en plus pour la politique familiale en 2017 par rapport à 2006), avec en particulier la volonté d'augmenter très rapidement l'offre d'accueil des jeunes enfants.

Le congé parental en droit du travail, d'une durée maximale de trois ans, n'a été réformé qu'à la marge : il est simplement devenu plus facilement fractionnable avec la possibilité d'utiliser 24 mois (contre 12 auparavant) jusqu'aux 8 ans de l'enfant, le reste devant être utilisé avant ses 3 ans.

En revanche, l'indemnisation du congé parental a été totalement revue : auparavant forfaitaire, d'un montant peu élevé (300 euros), elle pouvait être versée pendant 24 mois : la ressemblance avec le CLCA et la PreParE en France était forte. La réforme a établi les principes suivants :

1) La quasi universalité de l'allocation

Tous les parents (ou tuteurs légaux) sont éligibles, à condition de travailler moins de 30 heures par semaine. Toutefois, depuis 2010, le montant de l'allocation est déduit de l'aide sociale versée aux chômeurs de longue durée. Et les familles disposant de plus de 500 000 euros de revenus sont exclues du dispositif.

2) Le passage à une indemnité proportionnelle aux revenus :

Depuis 2007, la norme (dite « Basiselterngeld ») est celle d'un congé indemnisé court de 12 mois après la naissance de l'enfant, au cours duquel l'indemnité est de 65 % de la moyenne des revenus des 12 derniers mois (ou 65 % de la différence avec les revenus actuels en cas de reprise à temps partiel), avec un système de majoration pour les revenus inférieurs à 1240 € par mois. L'allocation ne peut être inférieure à 300 € ni supérieure à 1800 €. L'indemnité n'est pas cumulable avec celle du congé maternité (2 mois), ce qui réduit à 10 mois la durée réelle de l'indemnisation pour les femmes.

3) La possibilité de choisir un congé plus long mais moins bien rémunéré depuis 2014

Les parents peuvent choisir un congé parental indemnisé plus long, dit « ElterngeldPlus », où le droit à indemnisation s'étend jusqu'à 24 mois mais son montant n'est égal qu'à la moitié du Basiselterngeld ; il existe de surcroît un mécanisme d'incitation financière à prendre ce congé à temps partiel.

4) Une incitation au partage

Les deux parents ont droit à l'Elterngeld de façon égale et peuvent s'en partager la durée comme ils le souhaitent, mais si le second parent prend au moins 2 mois de congé, la durée totale du congé est étendue à 14 mois (respectivement 4 et 28 mois dans le cadre de l'Elterngeldplus). Les familles monoparentales bénéficient quant à elles toujours d'une allocation sur 14 mois (ou 28).

Depuis 2014 s'ajoute dans le cadre de l'Elterngeldplus une incitation des parents à passer tous les deux en même temps à temps partiel : 4 mois supplémentaires d'indemnisation sont accordés si les 2 parents prennent durant 4 mois consécutifs et en même temps un temps partiel de 25 à 30h par semaine.

5) Une cohérence avec la politique d'accueil en mode de garde

L'Allemagne a créé progressivement un droit opposable au mode de garde, aux deux ans de l'enfant tout d'abord en 2005, puis au un an à partir de 2013, introduisant ainsi une continuité avec le congé parental, rapprochant le modèle allemand du modèle des pays nordiques. Alors que l'Allemagne de l'Ouest ne comptait que très peu de modes de garde avant 2005, une politique très volontariste, avec des moyens budgétaires conséquents (mais comparables avec ceux de la France) et une gouvernance efficace, a permis de faire passer le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel de 17% en 2008 à 33% en 2015, pour 85% d'entre eux en structure d'accueil collectif.

Les résultats des réformes ont été probants : le nombre de bénéficiaires de l'allocation depuis 2008 n'a cessé d'augmenter, traduisant à la fois une demande sociale mais aussi l'absence de solutions de garde à moins d'un an. Mais cette augmentation est essentiellement due aux hommes, puisque le nombre de femmes est resté stable. Le taux de recours des pères à l'Elterngeld a très vite augmenté, de 3,3 % en 2006 à 13,7% en 2008, et plus de 35 % fin 2015. Mais l'écart de durée moyenne reste important : 13,8 mois pour les femmes tous dispositifs confondus, contre 3,7 mois pour les hommes. En 2015, 41,6 % des mères d'un enfant de moins de trois ans étaient en congé parental, contre seulement 2,5 % des pères. La réforme a cependant eu un impact très positif sur le travail des mères de jeunes enfants entre 2006 et 2015 : le nombre de mères en emploi est passé de 60 à 67 %, ce qui relativise le coût brut du dispositif (6,4 milliards d'euros en 2017).

Source : T. Reimer, D. Erler, S. Blum, « Country reports : Germany », International Network on Leave Policies & Research, avril 2018 ; 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. Collombet et A. Math, « L'indemnisation du congé parental en Allemagne », annexe 2 du rapport sur le congé parental, HCFEA, février 2019 ; travaux du service du conseiller social de l'ambassade de France en Allemagne, 2018.

Il existe en Europe des écarts importants entre le cadre théorique et la réalité des pratiques : à dispositif de congé comparable, le taux de recours aux congés parentaux et le taux de partage entre les mères et les pères varient considérablement, sous l'effet des différences d'investissement public dans les modes d'accueil et de possibilités de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail.

A cet égard, le modèle français, qui repose sur un principe de « libre choix », présente deux défauts majeurs : une caractéristique qui le rapproche par exemple du Royaume-Uni, où le congé n'est pourtant pas rémunéré : une très forte segmentation sociale du congé parental, en particulier du congé long, majoritairement pris par des femmes peu qualifiées.

À investissement public comparable, le modèle français est ainsi très éloigné du modèle suédois, beaucoup plus prescriptif : en Suède, l'effort financier public se concentre sur les modes de garde à partir des 1 an de l'enfant (financements marginaux avant cet âge), avec un droit opposable au mode de garde ; avant cet âge, ce sont très majoritairement les parents qui gardent l'enfant, avec une répartition mère / père beaucoup plus équilibrée qu'en France, grâce à un haut niveau de rémunération du congé parental et des incitations fortes à la prise du congé par le père. L'équilibre financier du dispositif suédois repose sur les principes suivants :

- une durée de versement moins longue de l'indemnisation ;
- une distinction claire entre la dimension contributive (en pourcentage de la rémunération antérieure, comme le congé maternité et paternité en France) et la dimension d'aide sociale (pour les personnes qui n'ont pas suffisamment cotisé, versement d'un forfait de faible niveau) ;
- la quasi absence de financement des places en modes de garde avant un an, les plus coûteuses ;
- un retour sur investissement grâce à un fort taux d'activité des femmes.

Le modèle suédois repose fondamentalement sur une approche visant à favoriser le couple biactif et l'égalité femmes – hommes ; il se distingue ainsi théoriquement du nouveau modèle allemand, qui repose plutôt sur la notion d'investissement social ; néanmoins, cette distinction est à relativiser puisque les aménagements prévus dans ces deux modèles conduisent in fine à une forme de convergence entre les approches.³⁷

1.2.3.2 Les ambitions du projet de nouvelle directive ont été revues à la baisse compte tenu de l'opposition de certains États-membres

Face à la disparité des modèles en Europe, les partenaires sociaux européens puis la Commission européenne se sont efforcés de proposer des mesures d'harmonisation visant à renforcer la protection des jeunes parents et à favoriser l'égalité femmes – hommes. Il s'agissait notamment d'encourager les évolutions communes : une fraction du congé parental de plus en plus fréquemment réservée pour les pères (non transférabilité du congé et/ou de l'indemnité) ; une convergence vers des durées plus courtes pour ne pas pénaliser l'emploi des femmes ; et en sens inverse, la création de congés indemnisés dans certains pays qui n'en disposaient pas (Espagne par exemple).

La première directive sur le congé parental datait de 1996³⁸ et était issue d'un accord –cadre entre partenaires sociaux européens. Dans une logique de protection des salariés, elle instaurait le principe d'un droit à un congé parental de 3 mois avec garantie de retour à l'emploi. Un nouvel accord-cadre intervenu en 2009, traduit par la directive du 8 mars 2010, a apporté des modifications peu substantielles mais néanmoins intéressantes, en particulier le passage à 4 mois de congés, dont 1 mois « non transférable » - ce qui constitue une première intervention du droit européen non plus dans les droits du travail nationaux, mais dans les textes régissant les modalités d'indemnisation.

³⁷ Auth, D. and Martinek, H., « *Social Investment or Gender Equality? Aims, Instruments, and Outcomes of Parental Leave Regulations in Germany and Sweden* », in: D. Auth, J. Hergenhan and B. Holland-Cunz (eds.) « *Gender and Family in European Economic Policy* », Springer, pp. 153-176, 2017.

³⁸ Pour une description complète, se reporter à l'annexe 1 du rapport du HCFEA.

Dans le cadre de son « Paquet social » présenté en avril 2017, la Commission européenne a présenté un nouveau projet de directive très ambitieux. Outre la volonté d'une relance de « l'Europe sociale », il s'agissait pour la Commission de reprendre la main après l'échec d'un projet de directive sur le congé maternité et le refus de l'organisation patronale européenne (« Business Europe ») de renégocier l'accord de 2009. L'angle d'attaque de la Commission était cette fois l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en partant du constat que l'investissement auprès des jeunes enfants mais aussi des proches dépendants pénalisait fortement les carrières des femmes. Le champ du texte couvre ainsi l'ensemble des congés : maternité, paternité, parental, aidant. Le projet de texte initialement proposé par la Commission « *concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants* » était ambitieux :

- introduction d'un congé paternité d'au moins 10 jours à l'occasion de la naissance d'un enfant ;
- révision du congé parental (droit individuel d'au moins 4 mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant) en garantissant les points suivants : non transférabilité entre les parents pour ces 4 mois (un mois dans la directive de 2010) ; droit étendu jusqu'aux 12 ans de l'enfant (8 actuellement) ; possibilité de le prendre à temps partiel et/ou de façon fractionnée ;
- création d'un congé d'aidant de 5 jours par an pour les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un proche ;
- 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 pour chacun de ces congés et au moins à hauteur de la rémunération des congés maladie ;
- création d'un droit à demander des « formules souples de travail ».

L'étude d'impact de la Commission, sans chiffrer les effets pays par pays, avait le mérite de proposer une approche globale, ne reposant pas sur la seule mesure du coût de l'indemnisation : étaient ainsi attendus 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.

Soutenue par les syndicats de salariés, des ONG et le Parlement européen (qui a même proposé d'aller plus loin), la proposition de la Commission s'est cependant très vite heurtée à l'hostilité des organisations patronales et surtout d'une large majorité des Etats membres.

En France, s'agissant de la question de l'indemnisation du congé parental, des chiffrages ont été effectués en mai 2018 par la DSS, avec une limite méthodologique majeure : il s'agissait de chiffrages bruts de dépenses supplémentaires pour la seule PreParE, sans mesure de l'impact global sur la branche famille et a fortiori sur les finances publiques : effets positifs sur le taux d'emploi des femmes et donc les rentrées d'impôts et de cotisations ; moindre contrainte sur les modes de garde financés par la puissance publique (baisse attendue du CMG de la Paje)... Le coût brut de la proposition de la Commission transposée a minima était estimé à 340 millions d'euros en année pleine dans l'hypothèse où, à partir du quatrième mois, l'indemnisation redevenait identique à celle de l'actuelle PreParE, et où le taux de recours était inchangé ; il montait à 570 millions si le taux de recours des pères passait à 10 %, à 1,15 milliards s'il passait à 25 %.

L'écart très important entre le chiffrage brut de la DSS et le chiffrage net réalisé par le HCFEA à partir du modèle de micro-simulation de la Direction générale du Trésor, pour d'autres hypothèses (cf. infra partie 2.2.2), montre toutefois à quel point le chiffrage brut doit être considéré avec beaucoup de précautions méthodologiques : le coût net d'une réforme de la PreParE est très significativement inférieur pour les finances publiques.

L'opposition de la France à la directive ne s'est cependant pas limitée à la question de la soutenabilité financière : d'une façon plus générale, la France a reproché à la Commission de ne pas prendre en compte d'autres éléments de la politique familiale susceptibles de favoriser la conciliation vie personnelle / vie professionnelle, en particulier le développement des modes de garde. La France souhaitait ainsi conserver une gamme d'actions diversifiée qui lui permettent d'avoir un taux d'activité des femmes dans la moyenne européenne tout en ayant un des taux de fécondité les plus élevés.

Un compromis a finalement été trouvé le 24 janvier 2019 à la suite du « trilogue » entre le Conseil, la Commission et le Parlement : bien moins ambitieux sur la question de la rémunération des congés, le projet d'accord, qui devrait rapidement être adopté sous forme de directive, conserve néanmoins des avancées significatives, en particulier sur le congé paternité et le congé aidant, dont l'impact sur le système français devrait cependant être limité. Ces impacts sont développés dans la deuxième partie du rapport.

1.3 Un premier bilan de la réforme de 2014 tend à montrer qu'elle n'a pas résolu les difficultés constatées pour le CLCA, voire les a aggravées

1.3.1 Un dispositif qui continue à pénaliser professionnellement et financièrement les mères, faute de partage par les pères

Malgré l'avantage de disposer d'une durée supplémentaire significative de congé parental que la réforme offre aux couples si le père prend sa part du congé, seules 2,5 % des familles partagent la prestation entre conjoints ; cette proportion est certes plus élevée qu'avant l'incitation au partage (elle n'était ainsi que de 0,8 % pour le CLCA). La part des hommes qui perçoivent la prestation parmi l'ensemble des bénéficiaires a augmenté : elle est passée de 3,9 % à 6,2 % entre 2014 et 2017. Cependant, elle reste encore très minoritaire, et en valeur absolue, le nombre d'hommes engagés dans le dispositif a baissé (- 1 900 bénéficiaires).

Ce constat illustre le fait que les arbitrages au sein des couples restent avant tout économiques. Or comme le note l'ANACT³⁹ en 2019, « l'écart fortement médiatisé de 9 % correspond aux écarts de salaires femmes/hommes en Équivalent Temps Plein (ETP) et à « caractéristiques comparables ». Ce chiffre calculé « toutes choses égales par ailleurs » n'illustre pas la réalité des situations de travail de l'ensemble de la population active, car les situations de travail des femmes et des hommes ne sont pas toujours comparables. À titre d'exemple, seuls 13 % des métiers sont réellement mixtes, c'est-à-dire comptant entre 40 et 60 % de femmes.

En revanche, l'écart de salaire femmes-hommes est de 24 % lorsque l'on considère l'ensemble des situations de travail des femmes et des hommes, tous métiers confondus et tous temps de travail confondus. (*"Femmes et hommes, l'égalité en question"*, édition 2017 - Insee Références). Ce chiffre révèle que travailler est moins rémunérateur pour les femmes.

La différence de revenus devient encore plus criante lorsque l'on s'intéresse aux écarts de pensions de retraite : celle des femmes est en moyenne inférieure de 40 % à celle des hommes reflète les différences de parcours professionnels tout au long de la vie.

³⁹ Note de l'ANACT réalisée pour la mission - janvier 2019.

Cette réalité révèle que les femmes et les hommes ne sont pas confrontés aux mêmes situations de travail, du fait des métiers qu'elles et ils occupent. Cela a également des répercussions économiques pour les individus, et provoque potentiellement un cercle vicieux dans les choix des couples. »

Comme l'a encore récemment souligné le rapport de Sylvie Leyre⁴⁰, « la maternité reste le facteur le plus impactant. Il dégrade la rémunération des femmes tout au long de leur vie, y compris avant la maternité, et la pénalité de la maternité augmente avec le nombre d'enfants à charge. La maternité impacte toutes les raisons de l'écart pour plusieurs raisons :

- *le retrait définitif des mères du monde du travail. Les femmes ayant un enfant sont actives à plus de 85 %, ce chiffre chute à moins de 40 % lorsqu'elles ont 3 enfants ;*
- *les revirements de carrière au profit d'un emploi compatible avec les responsabilités familiales. Selon l'INSEE, avec l'arrivée d'un enfant, la moitié des femmes cesse ou réduit son activité contre un homme sur neuf ;*
- *une réduction de la motivation ou de l'engagement, qu'elle soit réelle ou supposée (contraintes pesant sur le travail – horaires, trajets avec des réticences à être promues ou à obtenir des postes plus exigeants). Ce facteur se fait même sentir avant la maternité auprès des jeunes femmes en prévision de leurs responsabilités familiales futures ou auprès des employeurs de jeunes femmes. Cette attitude a un impact sur les offres de formation moins ouvertes ou moins utilisées par les femmes, entraînant une expérience moins développée ou moins riche sur une longue durée ;*
- *enfin, les familles monoparentales ayant essentiellement une femme comme chef de famille sont d'autant plus vulnérables aux contraintes de l'emploi et aux écarts de salaire.*

L'écart de salaire augmente au fur et à mesure de l'expérience professionnelle. »

La loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes avait introduit un premier dispositif afin de limiter ces écarts : depuis cette loi, une femme de retour de congé maternité doit bénéficier des augmentations générales ou individuelles décidées durant son absence.

On observe également un écart de rémunérations hommes/femmes au sein de la Fonction publique. L'écart de salaire moyen en équivalent temps plein entre les hommes et les femmes était en effet, en 2011, de 17,6 % au sein de la Fonction publique d'État (FPE), de 12,1 % dans la Fonction publique territoriale (FPT) et de 28 % dans la Fonction publique hospitalière (FPH).

1.3.1.1 [Le congé parental à taux plein, même raccourci, continue à écarter une partie de ses titulaires du marché de l'emploi même s'il est plus protecteur que l'interruption d'activité hors congé parental](#)

Selon les premiers résultats de l'enquête EMBLEME de la CNAF de mars 2019⁴¹, 64 % des allocataires de la PreParE à taux plein travaillaient avant ; après la fin de perception de la PreParE, ils ne sont plus que 57 %. Parmi les 43 % de personnes ne reprenant pas d'emploi :

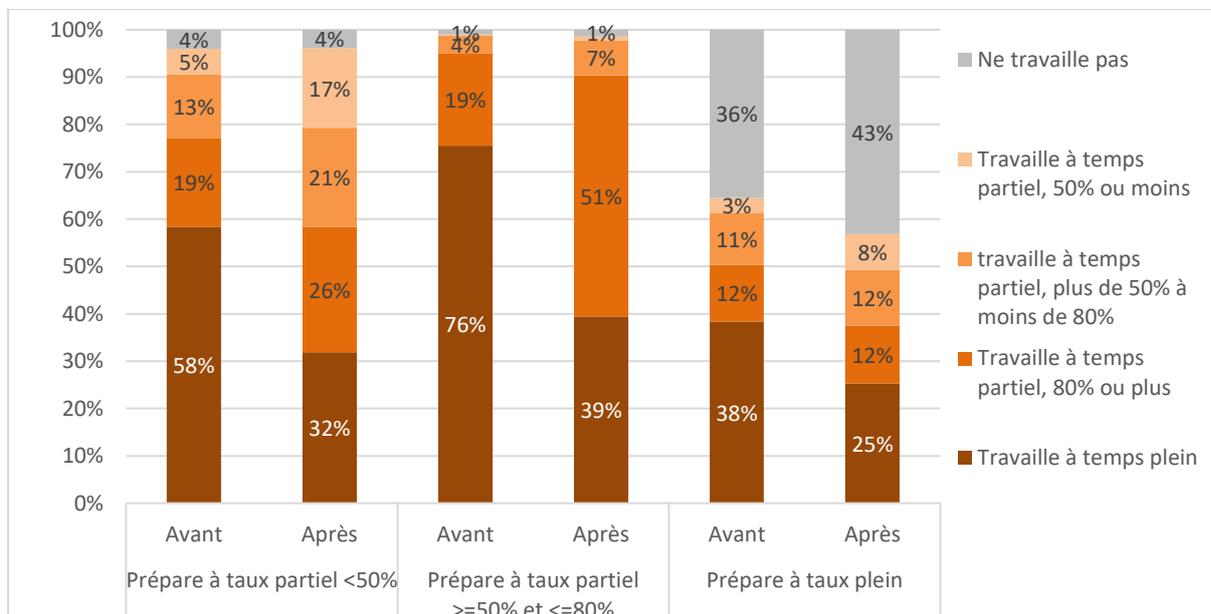
- 47 % sont au chômage, 23 % sont au foyer et 16 % en congé parental ; la proportion d'attributaires au chômage passe donc de 18 % à 20,2 % et la proportion de personnes au foyer est passée de 3,7 % à 9,9 % ;

⁴⁰ « Résorber les écarts de rémunérations entre les hommes et les femmes dans les entreprises de plus de 50 personnes », Sylvie Leyre, rapport pour la ministre du Travail, 2018.

⁴¹ Enquête commandée par la CNAF et menée auprès des familles bénéficiaires de la PreParE en décembre 2016 au titre de leur enfant né en 2015 qui ne bénéficiaient plus de la PreParE en janvier 2018. Plus de 100 000 familles ont été contactées par internet et 750 par téléphone.

- 61 % ont mené des démarches pour retrouver un emploi mais se sont heurtés à des horaires incompatibles (74 %), à un trajet trop long (50 %) ou n'ont pu accomplir les démarches faute de solution de garde (50 %) ;

Graphique 3 : Répartition des bénéficiaires de la PreParE (à taux plein ou partiel) selon leur quotité travaillée avant et après la perception de la PreParE pour leur enfant né en 2015



Source : Cnaf-Enquête EMBLEME- deuxième phase

Champ : France entière, répondants bénéficiaires de la PreParE en décembre 2016 ne percevant plus la PreParE en janvier 2018 (familles ayant au moins deux enfants à charge, y compris les familles monoparentales (elles représentent 5 % des répondants))

Certes, selon une étude précédemment menée sur le CLCA⁴², ses bénéficiaires dans le cadre d'un congé parental d'éducation à taux plein retravaillaient plus souvent quelques mois après leur sortie du CLCA que ceux qui bénéficiaient de la prestation hors de tout congé parental: 72 % de ceux qui étaient en congé parental à plein temps le mois précédant la fin du CLCA retravaillaient, contre 44 % des sortants du CLCA à taux plein qui n'étaient pas en congé parental. Le résultat était cependant meilleur avec le CLCA à temps partiel (96 % en emploi après leur sortie).

La prise d'un congé parental s'accompagne cependant souvent d'une baisse de la quotité travaillée : le taux de personnes travaillant à temps plein passe de 76 % à 39 % à l'issue d'un congé à temps partiel indemnisé par la PreParE, selon la même enquête EMBLEME.

Ces résultats sont encore moins bons que ceux qui avait été mesurés il y a quelques années pour le CLCA : alors que 70 % des titulaires d'un CLCA à temps partiel étaient en activité juste avant d'entrer dans la prestation, ils n'étaient plus que 47 % à avoir repris à temps complet quelques mois après leur sortie du dispositif⁴³.

⁴² « Situations professionnelles à l'entrée et à la sortie du complément de libre choix d'activité (CLCA) », Émilie Legendre et Solveig Vanovermeir, en collaboration avec Olivia Sautory, DREES, Etudes et résultats n°750, février 2011.

⁴³ « Les comportements d'activité des mères à la suite du CLCA à taux partiel », Danielle Boyer, Muriel Nicolas, in Politiques sociales et familiales, n°108, 2012.

Travailler juste avant l'entrée dans la PreParE est nettement plus fréquent parmi les personnes qui exercent une activité à temps partiel pendant la PreParE (98 %) que parmi celles qui ne travaillent pas pendant la PreParE (64 %), signe que les parents entrant dans une PreParE à taux plein sont déjà plus éloignés du marché de l'emploi.

La situation professionnelle détaillée des entrants dans le CLCA avait été mesurée en 2011 par la DREES ; elle était plutôt stable dans l'ensemble : 93% d'entre eux étaient en contrat à durée indéterminée. La même étude soulignait cependant que 22 % des parents sortant d'un CLCA à taux plein qui travaillaient quelques mois après leur sortie du dispositif avaient connu des parcours d'emploi relativement chaotiques avec des périodes de chômage ou d'inactivité et des périodes travaillées.

Selon une étude de l'OFCE ⁴⁴, certes un peu ancienne mais dont on peut estimer que les tendances qu'elle révèle sont toujours d'actualité, les ruptures de carrière sont plus fréquentes et particulièrement marquées pour le troisième enfant : « 12 % des femmes quittent leur emploi après une première naissance, 18 % après une deuxième, contre 43 % après une troisième. Cependant, les interruptions d'activité sont relativement courtes en moyenne : la moitié de mères qui arrêtent de travailler après leur première grossesse retournent en emploi après 18 mois d'interruption, et la moitié de celles qui s'arrêtent après une deuxième ou troisième naissance retravaillent 2 ans et demi après, lorsqu'elles n'ont plus droit à l'allocation liée au congé parental, ou que leur benjamin est scolarisé »⁴⁵. « Une partie des mères s'arrête durablement, environ 17 % sont toujours inactives 10 ans après une première naissance, puis 10 % après une deuxième. Ce sont les femmes les moins bien insérées sur le marché du travail lors de la naissance, que ce soit du fait de leur statut (CDD) ou de leur niveau de diplôme, pour qui l'activité professionnelle est la plus affectée, et pour le plus longtemps. »

Ainsi, le HCFEA, dans son rapport de février 2019, note « 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. ». Ainsi, une précédente étude⁴⁶ avait montré que 56 % des bénéficiaires du CLCA à taux partiel avaient un revenu professionnel supérieur à 1500 € mensuels net alors qu'un tiers seulement des bénéficiaires du CLCA à taux plein étaient dans ce cas.

Il faut enfin mentionner qu'il n'est pas rare de voir se succéder des congés parentaux ou de voir alterner des périodes de chômage avec des congés parentaux : ainsi, selon les résultats de l'enquête EMBLEME publiés par la CNAF en mars 2019, parmi les personnes qui ne travaillaient pas avant la naissance de leur enfant, la moitié se déclaraient en congé parental (41 %) ou au foyer (9%) et 44 % indiquaient qu'elles étaient au chômage (indemnisé ou non).

1.3.1.2 La maternité a un impact négatif sur la carrière des femmes

Les interruptions de carrières et les passages à temps partiel des femmes avec enfant ont un effet sur leur carrière ; une équipe INED-INSEE a ainsi⁴⁷ montré que l'écart de salaire entre les femmes n'ayant

⁴⁴ « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écart de salaire entre les sexes au fil des naissances », Dominique Meurs (Université Paris-Ouest et INED), Ariane Pailhé (INED) et Sophie Ponthieux (INSEE), Revue de l'OFCE n°114, 2010.

⁴⁵ « Vie professionnelle et naissance: la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », Ariane Pailhé et Anne Solaz, INED, Populations et sociétés n°426, septembre 2006.

⁴⁶ Danielle Boyer, Muriel Nicolas, « Les comportements d'activité des mères à la suite du CLCA à taux partiel », Politiques sociales et familiales, n°108, 2012. pp. 19-32.

⁴⁷ Op. cit.

pas interrompu leur carrière et celles qui se sont arrêtées de travailler pour raisons familiales (23 %) s'explique pour l'essentiel par des différences de caractéristiques, surtout par le différentiel d'expérience professionnelle.

En revanche, l'essentiel de l'écart de salaire entre les femmes au profil de carrière continu et les hommes (12 % sur les 17 % de l'écart total) ne s'explique pas par des différences de caractéristiques observables. Les auteures expliquent ce résultat par l'effet de « *suspicion* » d'un moindre attachement à leur carrière qui pèse sur les femmes. Un effet de « *réputation* » sur la catégorie « femmes » influence les décisions des employeurs et se surajoute probablement, pour les femmes qui interrompent leurs carrières, aux stricts effets de des interruptions.

Le rapport 2019 du HCFEA cite une exploitation 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) qui 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 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. Le même rapport cite 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 qui conclue à une pénalisation sur le salaire journalier de l'ordre de 10 % par année d'interruption de carrière, cet écart étant expliqué par la réduction du temps de travail consécutif à la maternité.

Selon le HCFEA ⁴⁸, ces écarts sur salaires horaires expliqueraient de 20 % à 30 % de l'écart de 15 points des salaires entre hommes et femmes.

Il faut souligner le décalage entre la réalité de l'impact négatif sur la carrière et donc les revenus de la mère et l'anticipation que les couples en font. Ainsi, « *l'impact du décrochage salarial de la mère est négligeable à court terme (écart de 1 point de pourcentage) mais il affecte les revenus d'activité du ménage continûment des 5 ans du benjamin jusqu'à la retraite et réduit également le niveau de vie au moment de la retraite (4 % à 5 % contre 1 % seulement lorsque le salaire est inchangé). L'effet global tout au long de la vie (-4 à -5 points de pourcentage) est donc deux à quatre fois plus important que les calculs que peuvent faire les familles à court terme, sans prendre en compte les risques sur la carrière. Les différences sont encore plus importantes pour les familles de trois enfants. Ainsi, alors que pour des niveaux de salaire intermédiaires, l'estimation de la perte maximale (congé parental aux rangs 2, 3 dans la limite des prestations perçues) était de 2 % du niveau de vie sur l'ensemble du cycle de vie, cette perte atteint 7 % si l'on suppose une baisse du salaire. L'impact est moins fort pour un couple à hauts salaires* » ⁴⁹

Le rapport de l'IGAS sur « *L'égalité d'accès aux responsabilités parentales* » de Brigitte Grésy ⁵⁰ va jusqu'à évoquer l'existence d'un « *escalator de verre* » par lequel, si les mères connaissent bel et bien un effet négatif sur leur carrière à l'occasion de la parentalité, les pères connaissent l'effet inverse avec un maintien, voire une légère accélération, dans leur propre carrière par rapport aux autres hommes.

⁴⁸ Rapport du HCFEA février 2019 op. cit.

⁴⁹ Chauffaut Delphine, Pucci Muriel, « *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* » in Politiques sociales et familiales, n°108, 2012. pp. 3357.

⁵⁰ IGAS 2011.

1.3.2 Fortement segmenté socialement, le congé parental et la PreParE continuent à entretenir, voire à renforcer, les inégalités socioprofessionnelles

La forte segmentation sociale du congé parental à temps plein et de la PreParE correspondante est une des caractéristiques du modèle français. Le congé à temps plein est devenu un dispositif presque marginal (6 % de l'ensemble des mères d'un enfant de moins de trois ans), mais la composition socio-professionnelle de ceux (ou plutôt celles) qui le prennent est très éloignée de celle de la population générale des parents d'enfants de moins de trois ans. Ainsi, selon la DREES, alors que les ouvrières et employées représentent 55 % des mères d'enfants de moins de trois ans, elles forment 75 % des bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE à taux plein en 2015, mais seulement 40 % du CLCA et de la PreParE à temps partiel⁵¹.

D'une façon plus générale, selon l'INSEE, en 2013, suite à une naissance, 47 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau CAP-BEP ou inférieur ont interrompu leur activité ; ce n'est le cas que de 29 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau supérieur à Bac + 2⁵². De même, les employées et les ouvrières ont plus souvent interrompu leur activité que les cadres et les professions intermédiaires. Leur perte de salaire est moins forte et relativement mieux compensée par le complément de libre choix d'activité ou la PreParE et par les économies réalisées (sur les frais de garde, les frais de transports...). Leurs conditions de travail et leurs perspectives de carrière peuvent également expliquer leur moindre réticence à interrompre leur activité.

La réduction du temps de travail concerne 45 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 2 contre 23 % des mères titulaires d'un diplôme de niveau CAP-BEP ou inférieur. Elle concerne aussi davantage les cadres et professions intermédiaires, ainsi que les salariées du secteur public. Pour ces dernières, le temps partiel est rémunéré à un taux légèrement supérieur à celui correspondant à la quotité de temps partiel lorsque celui-ci est supérieur ou égal à 80%.

Selon une étude de 2012⁵³, « 71 % des femmes non diplômées sont en emploi un an après la naissance, contre 86 % des bachelières ou diplômées du supérieur. 11 % seulement des diplômées du supérieur n'ont pas repris un emploi deux ans après la seconde naissance, contre 24 % des bachelières ou diplômées de l'enseignement supérieur court, 36 % des diplômées d'un CAP, BEP ou BEPC et 43 % des non-diplômées ». 80 % des femmes qui occupaient un emploi long avant la première naissance sont à nouveau en emploi 6 mois après, contre 50 % de celles qui avaient un emploi court, 27 % des chômeuses et 29 % des inactives. « Pour une deuxième naissance, les écarts sont moins marqués selon que l'emploi est court ou non, alors que les profils de reprise se distinguent entre chômeuses et inactives. 25 % des chômeuses reprennent par exemple un emploi au bout d'un an, pour seulement 17 % des inactives. Cinq ans après la deuxième naissance, 76 % des chômeuses ont repris un emploi, contre 61 % des inactives. »

Les femmes en emploi long avant la naissance sont celles qui ont le plus de chances de le rester après. Il en est de même pour celles qui étaient en emploi court, signe d'une forte inertie des situations professionnelles. De même, les chômeuses ont plus de chances de trouver un emploi court qu'un emploi long. A type d'emploi équivalent avant la naissance, l'élévation du niveau de diplôme semble « protéger » d'une reprise d'activité en emploi court. Les diplômées du supérieur ont à la fois plus de chances de reprendre vite un emploi long et moins de chances de reprendre en emploi court après la première naissance que celles n'ayant pas eu le baccalauréat.

⁵¹ Source : « Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015 », Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, traitements DREES.

⁵² Cf. tableau détaillé en annexe 1.

⁵³ « Durée et conditions de retour à l'emploi des mères après une naissance », A Pailhé,, A Solaz, Retraite et société, 2012.

1.3.3 Le congé parental continue à être, dans certains cas, une trappe à inactivité

Cités par le rapport de la députée Michèle Tabarot⁵⁴, des travaux de l'OCDE, datant certes de 2007⁵⁵, montraient qu'en France, pour les parents isolés gagnant un salaire modeste et faisant garder leurs enfants, le passage à l'emploi n'entraînait pas de gain net de revenu. Pour les couples, les gains nets de revenus apportés par le passage à l'emploi pour le second parent dans les familles faisant garder leur enfant représentait près de la moitié du revenu brut du nouvel emploi. La perte des droits aux prestations du type CLCA contribue, avec les frais de garde d'enfant et la charge fiscale, à réduire les gains nets tirés du travail.

Selon le document de travail récemment publié par Mathieu Narcy et Florent Sari du CNAM⁵⁶, les mères à mi-temps ou moins sont celles qui privilégient le plus l'option du congé parental. Leur probabilité de prendre un congé parental à temps plein est supérieure de 20,3 points de pourcentage à celle des autres salariées. On peut supposer que leur perte de revenus engendrée par la prise du congé parental est moindre et rend ainsi leur décision financièrement moins défavorable. Il se peut également que ces mères se soient mises à mi-temps car il ne leur était pas possible de concilier leur vie de famille avec un emploi à temps plein. Dans ce cas, l'arrivée d'un enfant supplémentaire, complique encore davantage la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ce qui peut se traduire par un recours au congé parental.

⁵⁴ Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Michèle Tabarot, La Documentation Française, 2008

⁵⁵ « *Bébés et employeurs : comment réconcilier travail et vie de famille - Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE* », OCDE, 2007.

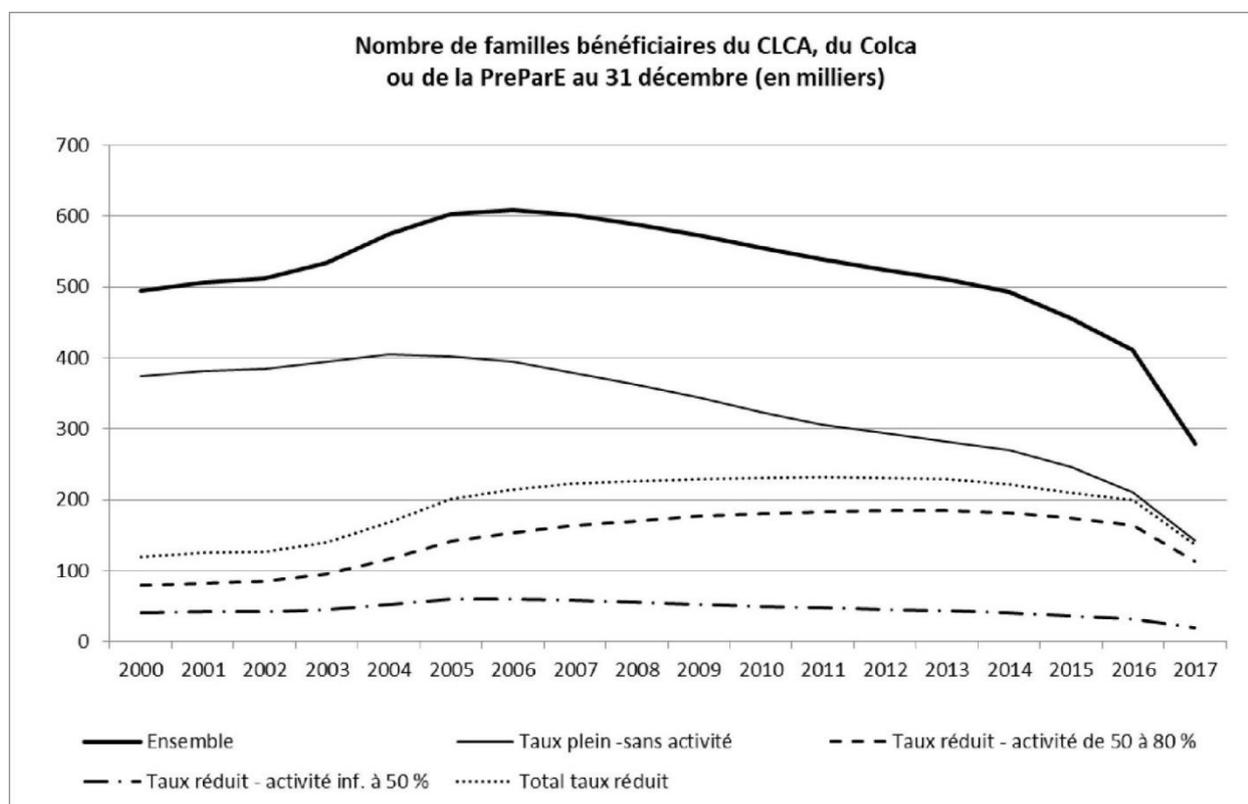
⁵⁶ « *Effet d'une réduction de la durée d'indemnisation du congé parental sur l'activité des mères : une évaluation de la réforme de 2015* », Mathieu Narcy et Florent Sari, CNAM - Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), Document de travail n°197, décembre 2018.

1.3.4 La réforme de 2014, qui n’a pas corrigé les difficultés anciennes du dispositif du congé parental, a, certes, atteint ses objectifs d’économies budgétaires mais n’a pas accompagné les familles confrontées au raccourcissement de la durée de service de la PreParE

1.3.4.1 La baisse du nombre de bénéficiaires s’est accentuée par rapport à la période antérieure et n’est qu’en partie liée au faible partage entre pères et mères

Le premier effet de la réforme de 2014 qui n’a pas revalorisé la prestation et en a raccourci, de fait, la durée de versement a été d’augmenter la vitesse de diminution des allocataires. Selon la CNAF, entre 2014 et 2018, le nombre de bénéficiaires des compléments d’activité (Complément libre choix d’activité (CLCA) et PreParE) a fortement chuté (- 43%) pour atteindre 272 000 bénéficiaires en décembre 2018.

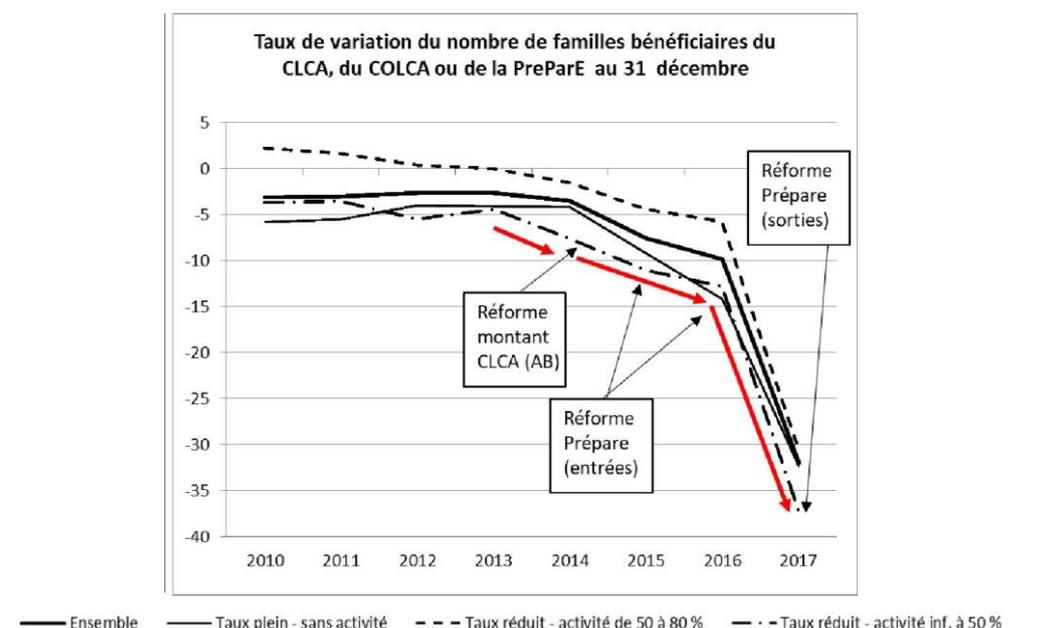
Graphique 4 : Évolution sur longue période du nombre de familles bénéficiaires du CLCA/Colca ou de la PreParE



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 5 : Évolution 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

Plusieurs facteurs expliquent cette baisse :

- en premier lieu, seuls 2,5 % des bénéficiaires entrés dans la PreParE en 2015 avaient partagé la prestation avec leur conjoint à la date du 1er janvier 2018 ; la condition de partage par les deux parents a donc eu pour conséquence une sortie massive des familles dès les 24 mois de droits atteints. Entre 2014 et 2017 le nombre de familles dont le benjamin est âgé de plus de 2 ans diminue de 83 %, expliquant plus de la moitié de l'évolution totale des bénéficiaires. En cela, contrairement aux objectifs démesurément ambitieux affichés dans l'exposé des motifs de la loi – qui visait à faire passer le taux de pères prenant un congé parental de 3 % à 21 % prenant comme référence l'expérience allemande - la réforme de la PreParE a totalement échoué à encourager une meilleure égalité de partage de l'éducation et des tâches domestiques ce qui était éminemment prévisible au regard de la faiblesse de la prestation (cf. supra 1.1.2.3).
- en second lieu, la condition de partage, couplée à la dévalorisation par rapport aux revenus d'activité du montant forfaitaire de la PreParE⁵⁷, a rendu encore moins attractive la prestation et a dissuadé de nombreux parents de rentrer dans le dispositif ; la crainte des parents d'au moins deux enfants de devoir trouver un mode de garde entre les 2 ans et l'entrée à l'école a également pesé ; de fait, le nombre de bénéficiaires dont l'enfant est âgé de moins de 2 ans a chuté de près de 25 % entre 2014 et 2018 ; cette désaffection n'est pas nouvelle (cf. graphique supra), mais elle s'est accentuée ;
- selon une note de la CNAV établie en 2018 pour le HCFEA, la diminution du recours pourrait également trouver sa source dans une diminution du nombre de parents remplissant les conditions d'éligibilité, le nombre moyen de trimestres acquis ayant baissé sous l'effet, notamment, de la crise économique de 2008 ;
- de façon plus marginale, la baisse récente du taux de fécondité concourt également à cette tendance.

⁵⁷ Le HCFEA l'estime dans son rapport à 38 % depuis 1994.

L'analyse de l'évolution de l'indemnité temps plein / temps partiel fait apparaître des évolutions opposées :

- la réforme de 2014 n'a fait qu'amplifier une baisse tendancielle, soutenue et régulière, du recours à la prestation en lien avec un arrêt total d'activité : il est passé de 355 200 familles bénéficiaires en 2007 à 202 800 en décembre 2016. Il en va de même du CLCA/ PreParE perçu en cas d'activité inférieure ou égale à un mi-temps qui ne concerne plus que 30 400 familles en 2016 contre 56 300 en 2007 ;
- un impact positif de la réforme, par défaut, puisqu'elle a découragé la prise de congé à temps plein, a été d'augmenter la part des mères prenant un congé à temps partiel maintenant ainsi celles-ci en emploi.

En effet, sur la même période, le CLCA/PreParE à temps partiel accompagnant un emploi compris entre 50 % et 80 % d'un temps plein a rencontré un succès plus important auprès des parents⁵⁸ prolongeant ainsi une tendance de long terme : la part de bénéficiaires d'un CLCA/PreParE à taux partiel est passé de 24,4 % en 2000 à 42,4 % en 2010 et 49 % en 2017. Ces chiffres correspondent ainsi vraisemblablement à du temps partiel subi.

Ce recours accru au temps partiel confirme une tendance qui dépasse le seul congé parental. Selon l'INSEE, entre 1982 et 2016, la part des salariés parents d'un enfant de moins de 3 ans travaillant à temps partiel est passée de 5,3 % à 25,9 % ; celle des salariés parents de deux enfants dont au moins un de moins de trois ans est passée de 5,5 % à 47,1 % et celle des parents de trois enfants dont au moins un de moins de 3 ans est passée de 6,6 % à 48,8 %.

Au total, la part des salariés à temps partiel parmi les 15-64 ans est passée entre 2008 et 2018, selon l'INSEE, de 10,9 % à 11,7 % (17,9 % des femmes et 5,3 % des hommes).

Tableau 6 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'APE, du CLCA, du COLCA ou de la PreParE

	2004	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de bénéficiaires	552 100	580 900	555 500	523 600	510 300	496 700	479 600	442 800	399 500
dont PreParE	-	-	-	-	-	-	-	129 800	259 700
dont temps partiel	161 700	214 800	221 300	225 500	223 800	221 600	215 700	203 300	189 300
dont activité =>50 % à <=80 %	92 800	158 400	171 200	178 600	179 400	179 200	176 400	168 400	158 900
dont activité <50 %	68 900	56 300	50 200	47 000	44 400	42 500	39 300	34 900	30 400
Part des femmes*	97 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %
Évolution du nbre de bénéficiaires (%)	7,6	5,2	-4,4	-5,7	-2,5	-2,7	-3,4	-7,7	-9,8

Source : CNAF

⁵⁸ Chiffres CNAF. Source : CNAF fichier FILEAS (bénéficiaires) – données au 31 décembre. Champ : France entière – régime général. *Les femmes qui recourent à un complément d'activité "couple", dont la proportion est assez mineure dans la prestation, ne sont pas comptabilisées ici.

Par ailleurs, l'absence d'implication des pères dans le partage de la prestation a eu pour effet une diminution de la durée moyenne de versement de la prestation.

Si la durée moyenne de perception du CLCA/PreParE est restée stable à 5 mois entre 2012 et 2018, cette durée moyenne pour les parents de 2 enfants et plus est passée de 22 mois en 2012 à 15 mois en 2018⁵⁹.

Ces évolutions peuvent être considérées comme positives dans le sens où elles favorisent un lien accru entre les femmes et le marché du travail : soit pour celles qui ont un emploi et qui ne prennent pas de congé, soit, pour celles qui prennent un congé, parce qu'elles restent en emploi à temps partiel ou, en cas de congé à temps plein, parce qu'elles sont éloignées moins longtemps du fait du raccourcissement du congé. Cependant, comme indiqué supra, une analyse plus détaillée, sur la base de l'enquête EMBLEME conduite par la CNAF, montre que les sorties des congés à temps plein restent problématiques. On peut par ailleurs noter que, selon le « *baromètre de l'accueil du jeune enfant 2017* » de la CNAF, si 99 % des parents d'un enfant âgé de 6 à 12 mois qui avaient le souhait de garder eux-mêmes leur enfant ont pu réaliser ce souhait, 54 % de l'ensemble des parents d'enfants de 6 à 12 mois les gardent eux-mêmes alors qu'ils ne sont que 25 % à le souhaiter : ce point tendrait à démontrer que, si la réforme n'a pas affecté le « libre choix » de garder son enfant défendu par plusieurs partenaires institutionnels, elle a contraint une partie des parents qui ne le souhaitaient pas à se consacrer à la garde de leurs enfants. Par ailleurs, ce chiffre de 99 % ne précise pas les conditions dans lesquelles la garde de l'enfant s'effectue : or l'enquête EMBLEME démontre qu'un certain nombre de mères ont « choisi » de rester en congé parental même si elles ne pouvaient plus bénéficier de l'indemnisation.

1.3.4.2 Les dispositifs mis en place pour encourager le retour à l'emploi n'ont pas donné de résultats concluants

➤ Le mécanisme d'intéressement de la PreParE

Comme c'était le cas pour le CLCA, pour faciliter la reprise d'activité des bénéficiaires de la PreParE à taux plein (bénéficiaire ayant cessé totalement son activité), celle-ci peut être cumulée pendant deux mois avec un revenu professionnel, lorsque la reprise de l'activité professionnelle intervient entre le 18ème et le 30ème mois de l'enfant. Cette disposition n'est ouverte qu'aux familles de deux enfants et plus. Il est quasiment inutilisé (4 628 titulaires en octobre 2018).

➤ La convention État/CNAF/Pôle Emploi

Légalisée par l'article 15 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes⁶⁰, une convention tripartite a été signée entre l'État, Pôle emploi et la CNAF le 11 avril 2014 renouvelable tous les deux ans à compter de cette date.

Cette convention prévoit que les CAF sélectionnent les familles remplissant les critères suivants :

- avoir la charge d'au moins deux enfants ;
- bénéficier du complément de libre choix d'activité (CLCA) ou de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) douze mois avant la fin de droit prévue au dossier ;
- ne pas être lié à une activité professionnelle effective au moment de l'entrée dans le droit PreParE et CLCA.

⁵⁹ Chiffres CNAF

⁶⁰ Article L. 531-4-1 du code de la sécurité sociale

Il s'agit donc d'un champ restreint dès l'origine. Le bilan dressé par la DGEFP et Pôle Emploi est en tout état de cause négatif puisque, pour 4 000 familles contactées (sur un flux de sortants du CLCA/PreParE de 61 000 personnes par an), 275 seulement ont participé à des réunions organisées par Pôle Emploi qui estime en outre que les réunions collectives de droit commun qu'il organise ne sont pas nécessairement adaptées, dans leur format, à la spécificité de ce public.

Du fait de la faiblesse de la population concernée, répartie entre les 1 000 agences de Pôle Emploi, ce dernier n'en a visiblement pas fait un sujet de mobilisation prioritaire : le rapport « coût des moyens mobilisés / résultats attendus » n'est pas jugé favorable.

De même, Pôle Emploi a bien mis en place une application numérique « Ma Cigogne » permettant aux demandeurs d'emploi de trouver une solution de garde d'enfants pendant leurs recherches ; cependant, trop peu de crèches municipales se sont inscrites sur ladite application, qui n'a par ailleurs pas encore pu être suffisamment popularisée ; un projet de financement par le Fonds social européen (FSE) a été déposé pour étendre le nombre de partenaires et ouvrir l'application aux bénéficiaires de la PreParE et du RSA, même s'ils ne sont pas inscrits officiellement comme demandeurs d'emploi.

Les échanges avec quelques usagers que le Caf Lab a organisés dans trois CAF pour la mission a montré la méconnaissance par les titulaires de la PreParE de ce dispositif contrastant avec l'expression d'un fort besoin d'accompagnement personnalisé vers l'emploi.⁶¹

D'autres formes d'actions sont développées dans certaines CAF ; par exemple, la CAF du Rhône, que la mission a rencontrée, réalise depuis 2015 un forum avec la Direction régionale des droits des femmes de la préfecture, Pôle Emploi, le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et l'Union féminine civique et sociale (UFCS) et les collectivités locales pour informer collectivement et individuellement les femmes sur les outils d'accompagnement de retour vers l'emploi (formations, garde d'enfants, accompagnement Pôle Emploi).

1.3.4.3 [Aucun effet sur le taux global d'emploi des femmes n'a été constaté et le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de trois ans a même légèrement baissé](#)

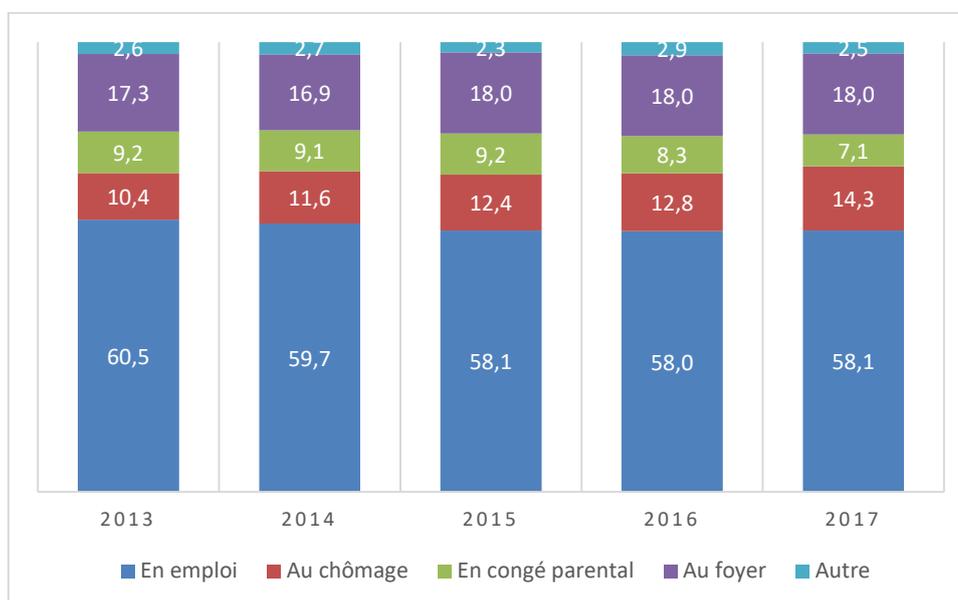
La réforme de 2014 était susceptible de peser sur la durée moyenne du congé parental de façon à favoriser un retour plus rapide des femmes à l'emploi. Or paradoxalement, le taux d'emploi des hommes a progressé plus vite que celui des femmes.

Le HCFEA, dans son rapport de février 2019, rappelle qu'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 constate *« une légère baisse (-2 points) du taux d'emploi entre 2013 et 2017. 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 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

⁶¹ Cf. PJ.

davantage traduit par une baisse de celles se déclarant en congé parental et une augmentation de celles se déclarant au chômage.

Graphique 6 : Activité des mères ayant au moins un enfant de moins de 3 ans (en %)



Source : Enquêtes INSEE 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.

Tableau 7 : Taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans en France métropolitaine (en %)

	2000	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	Objectif 2020
Femmes	60,3	63,6	63,9	65,5	65,00	64,9	64,7	65,1	65,5	65,6	66,0	66,3	66,7	70
Hommes	75,6	75,9	75,1	75,6	74,3	74,0	74,0	73,9	73,6	73,1	73,2	73,8	74,6	
Total	67,8	69,6	69,4	70,5	69,6	69,4	69,3	69,4	69,5	69,2	69,5	70,0	70,6	75

Source : Eurostat. *Rupture de série en 2014
Champ : France métropolitaine jusqu'en 2014. France entière depuis 2014 inclus.

On observe les effets du nombre et de l'âge des enfants à charge sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en étudiant le taux d'emploi des femmes et des hommes (cf. tableau infra):

- le taux d'emploi des femmes baisse dans une famille d'au moins un enfant, dès le second enfant mais surtout dès le troisième enfant. En 2016, le taux d'emploi des mères avec un enfant est de 69,6 %, celui des mères de deux enfants est de 60,4 % et celui des mères de trois enfants ou plus se situe à 34,8 %.
- le taux d'emploi des mères d'enfants de plus de trois ans est plus élevé que lorsque le benjamin a moins de trois ans. À compter de 3ans, presque tous les enfants sont scolarisés, et certaines prestations de la PaJe (CLCA, PreParE, CMG) diminuent ou ne sont plus versées dès lors que le benjamin à 3 ans.

Tableau 8 : Taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

		France métropolitaine				France **					
		2011		2013*		2015		2016		2017	
		Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme
Ensemble		66,7 %	77,2 %	67,7 %	77,3 %	68,1 %	76,8 %	68,5 %	77,4 %	68,9 %	78,3 %
Sans enfant		60,0 %	66,7%	61,6%	67,4%	63,3%	67,5%	63,8%	67,9%	64,9%	68,8%
Le plus jeune est âgé de moins de 3 ans	1 enfant	69,4 %	90,1 %	73,3 %	88,3 %	67,3 %	87,9 %	69,6 %	89,7 %	67,8 %	88,1 %
	2 enfants	59,4 %	90,9 %	59,7 %	88,9 %	59,3 %	86,5 %	60,4 %	88,3 %	60,3 %	89,3 %
	3 ou plus	36,2 %	85,3 %	36,5 %	80,3 %	35,7 %	80,2 %	34,8 %	79,9 %	36,9 %	81,3 %
Le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	1 enfant	73,6 %	81,8 %	74,0 %	82,3 %	73,8 %	80,8 %	74,2 %	81,6 %	73,2 %	83,0 %
	2 enfants	80,9 %	91,2 %	80,7 %	91,1 %	81,0 %	89,5 %	80,5 %	90,7 %	80,7 %	91,3 %
	3 ou plus	66,2 %	87,5 %	66,2 %	86,2 %	63,1 %	84,6 %	63,7 %	84,4 %	65,0 %	85,6 %

* rénovation des enquêtes Emploi. ** le champ des enquêtes emploi est étendu aux DOM à partir de 2014.

Source : INSEE, enquêtes Emploi, traitement DREES ; Champ : France à partir 2014, France métropolitaine avant, population des ménages, personne de référence ou conjoint âgés de 20 à 64 ans (âge courant). Extrait du programme de qualité et d'efficacité - PQE – annexé au PLFSS 2019)

1.3.4.4 L'impact sur le revenu de certaines familles modestes a pu contribuer à augmenter la pauvreté

Comme indiqué dans le rapport du HCFEA de février 2019, à partir d'une simulation réalisée sur des cas-types, « la réforme de la PreParE de 2014 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 (...) ; 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. »

L'explication à ces effets tient selon le HCFEA au fait que les ressources des familles bénéficiant du CLCA ou de la PreParE sont bien souvent supérieures à celles ouvrant droit au RSA ; et pour les familles qui bénéficient du RSA, ce dernier ne leur permet pas en général de sortir de la pauvreté.

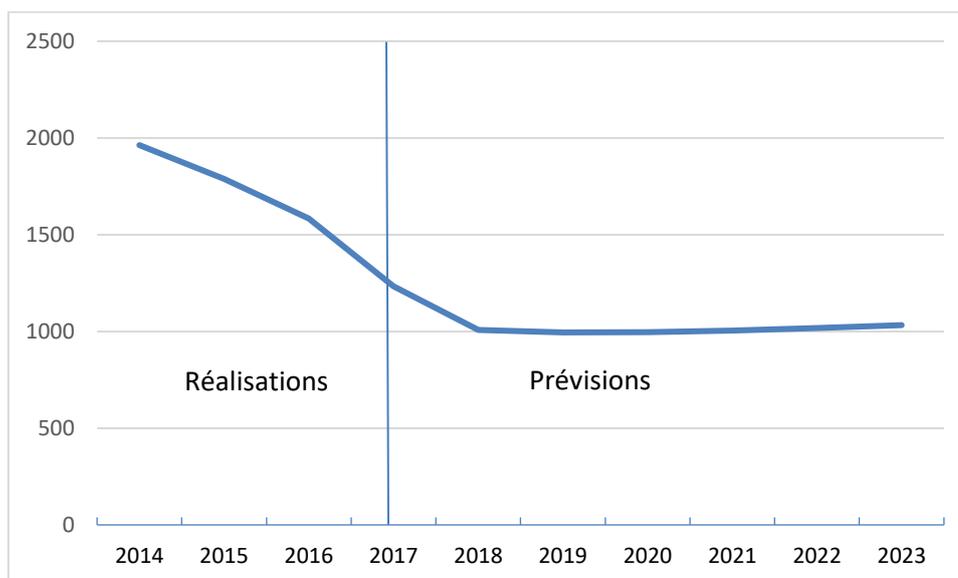
Il convient de noter que ces évaluations ne prennent pas en compte l'impact de la récente revalorisation de la prime d'activité, et qu'elles sont réalisées sur la base de cas-types : d'autres études devront mesurer la réalité de ces phénomènes de façon plus détaillée.

Aucune micro-simulation permettant d'anticiper ces effets n'avait été présentée dans l'étude d'impact de la réforme, et aucune évaluation des effets revenus à venir n'était prévue.

1.3.4.5 Le principal acquis est l'économie budgétaire, qui reste elle-même mal documentée

Le principal « acquis » de la réforme, pour ses promoteurs, réside dans le fait que cette baisse du taux de recours et de la durée de versement de la PreParE a généré une importante économie pour les finances publiques : la commission des comptes de la Sécurité sociale a estimé en septembre 2018 que le montant versé au titre des allocations de congé parental allait chuter de 20% en 2017 à 1,27 milliards d'euros après des baisses de 9 % et de 11 % les deux années précédentes. En 2018, la dépense devait encore reculer de 16 %, à un peu plus de 1 milliard d'euros.

Graphique 7 : Évolution des dépenses de complément libre choix (optionnel) d'activité : CLCA + COLCA + PreParE



Champ : dépenses tous régimes, France entière, en droit constaté, y compris Mayotte à partir de 2015

Source : comptabilité Cnaf, calcul DSER

On peut sans doute ajouter à cette économie un gain en impôts et cotisations sociales généré par la reprise d'emplois de parents ayant renoncé à la PreParE, dont on a cependant vu qu'elle n'avait été que très marginale.

En revanche, l'économie est à tempérer par les transferts de charges induits par le passage probable des mères, après 24 mois de PreParE, au chômage, au RSA ou en congé maladie indemnisé d'une part et, d'autre part, aux coûts (PSU et CMG) générés par la nécessité, pour les parents reprenant le travail, de faire garder leurs enfants.

Au total, la réforme de 2014 a consisté à réaliser une économie budgétaire non négligeable sans corriger les difficultés déjà anciennes attachées au CLCA, et sans atteindre les objectifs affichés de réduction des inégalités femmes/hommes et de retour des femmes sur le marché de l'emploi. Cet échec est lié au fait que cette réforme a été conçue sans articulation avec la politique de création de solutions d'accueil de l'enfant ni avec l'impératif d'accompagnement global et individualisé des mères les plus éloignées du marché du travail. Certes, la réforme a incité les femmes déjà actives à privilégier le temps partiel mais a amené les mères sans emploi à opter pour le chômage indemnisé ou l'inactivité à la fin de la perception de la PreParE sans pour autant pouvoir chercher d'emploi faute de solution d'accueil disponible dégradant par la même, dans certains cas, les ressources des foyers concernés.

Ces considérations témoignent des problèmes d'articulation entre les différentes politiques publiques et en particulier l'inadéquation de l'offre d'accueil en structures formelles (établissements d'accueil du jeune enfant – EAJE et assistantes maternelles) et les insuffisantes possibilités de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail (cf. infra 1.4).

1.4 Structurellement, la mauvaise articulation avec les autres politiques publiques accroît les difficultés liées au dispositif congé parental / PreParE

1.4.1 L'articulation avec la politique en faveur des autres modes de garde est insuffisamment pensée dans l'intérêt de l'enfant

L'article L112-4 du Code de l'action sociale et des familles précise que « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

Cette notion d'intérêt de l'enfant est éminemment complexe et a fait l'objet de multiples tentatives de définition, comme le rappelait en 2017 le rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance⁶². Il ne s'agit pas ici d'affirmer qu'un mode de garde est fondamentalement meilleur qu'un autre au regard de l'intérêt de l'enfant, mais plutôt d'indiquer que les politiques publiques peuvent faciliter certains types de parcours de l'enfant pendant ses trois premières années, de façon fluide.

1.4.1.1 Il existe des raisons objectives à ce que les politiques publiques soient prescriptives en matière de parcours des enfants avant trois ans (cf. annexe 4).

Par politique publique prescriptive, on entend des politiques publiques qui visent à généraliser certains comportements, par des mécanismes d'incitations et de contraintes, dans un but d'intérêt général. Dans le cas de la petite enfance, on peut tout à fait imaginer que les politiques publiques soient prescriptives et favorisent un certain type de parcours.

- Avant l'âge d'un an, et à tout le moins jusqu'aux six mois de l'enfant, la littérature scientifique tend majoritairement à souligner l'intérêt d'une présence parentale auprès de l'enfant.
- De façon complémentaire, de nombreux travaux scientifiques indiquent que les besoins de l'enfant, au moins à partir d'un an, est d'être dans un environnement plus large que sa famille, favorable aux apprentissages, au développement du langage et à la socialisation, ce qui plaide en faveur de la possibilité d'un accueil plus large en modes de garde formels, au moins à temps partiel, à partir de cet âge. La possibilité d'accueil dans des environnements extérieurs à la famille, où l'enfant est en contact avec d'autres enfants et bénéficie d'un accompagnement adapté, est à cet égard favorable à la réduction des inégalités sociales.

Au-delà de cet aspect, les politiques d'accueil du jeune enfant ont un rôle incitatif pour le maintien dans l'emploi ou le retour à l'emploi des parents après un congé lié à la naissance et jouent un rôle majeur dans la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

⁶² « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », rapport remis par le Dr Marie-Paule Martin-Blachais à la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017.

1.4.1.2 Le parcours du jeune enfant avant trois ans ne fait pas en France l'objet de politiques publiques prescriptives

Les politiques publiques françaises ne sont prescriptives qu'à partir de l'âge de trois ans : à compter de cet âge, plus de 97,5 % des enfants sont scolarisés. La future loi pour une école de confiance ira plus loin en abaissant l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans, ce qui concernera 20 000 enfants supplémentaires.

Avant cet âge, soit pour les quelque 2,3 millions d'enfants de moins de trois ans recensés par l'INSEE au 1^{er} janvier 2017, il n'existe aucune prescription publique claire, et les politiques publiques se limitent à accompagner le choix des parents :

- le congé parental et la PreParE permettent d'accompagner certains parents qui gardent leur enfant de moins de trois ans ; toutefois, comme le montre le présent rapport, il ne s'agit pas d'une incitation forte pour assurer la présence d'au moins un parent auprès de l'enfant après la fin du congé maternité : en ce sens, on est loin des politiques très prescriptives des pays nordiques où le congé parental la première année de vie de l'enfant est très fortement encouragé et presque généralisé, avec pour contrepartie une quasi absence de financement public de modes de garde formels avant 1 an ; au contraire, la PreParE, dans sa forme actuelle qui la rend attractive uniquement pour les familles les plus modestes, produit des effets contradictoires avec la politique visant à privilégier une socialisation précoce des enfants de familles pauvres, dans un but de réduction des inégalités ;
- spécificité française (avec la Belgique), la scolarisation des enfants avant trois ans, à partir de deux ans, dite « pré scolarisation », a beaucoup évolué dans le temps : le taux de scolarisation des enfants de 2 ans à 3 ans a baissé de façon conséquente, de 35% au début des années 2000 à 11% environ en 2012, avec de très fortes inégalités territoriales ; malgré une volonté de relance de cette politique en 2012, le taux n'a progressé que d'un point entre 2012 et 2016, à 12 % ; l'orientation de ces dernières années est de cibler l'accueil en maternelle des enfants de moins de 3ans sur des zones prioritaires (environnement social défavorisé en zone urbaine, rurale, de montagne ou dans les régions d'outre-mer).
- la France a activement développé depuis de nombreuses années les modes de garde formels avant trois ans ; comme le congé parental n'est pas incité, le développement de cette offre est censé couvrir les besoins exprimés par les parents qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas garder par eux-mêmes leurs enfants, à partir de la fin du congé maternité ; ces dernières années, le nombre de solutions d'accueil a fortement augmenté : entre 2006 et 2016, la capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans est passé de 47 à 58,1 (préscolarisation incluse). La capacité théorique⁶³ d'accueil par l'ensemble des modes d'accueil formels est de 1 369 900 places en 2016.

Il convient néanmoins de noter que le bilan de la dernière COG 2013-2017 de la CNAF est en deçà des objectifs. Pour la période 2013-2017 :

- 56 612 places en EAJE Psu ont été créées (pour un objectif de 79 000, soit un taux d'atteinte de 72 %)
- 24 841 places ont été supprimées (soit 1,9 fois l'objectif de limiter les suppressions à 13 000)

Le solde des places en EAJE Psu (créations - suppressions) augmente de 31 771, soit 48 % de l'objectif de 66 000.

⁶³ Capacité théorique d'accueil : correspond à l'ensemble des places offertes aux enfants de moins de 3 ans à un instant donné.

- 22 973 enfants supplémentaires auraient été accueillis en micro-crèche Paje. En ajoutant ces enfants aux places Psu, on obtient un total de 54 744 solutions d'accueil créées durant la COG, soit 83 % de l'objectif de 66 000.
- 6 105 équivalent-places auraient été créés, en lien avec l'augmentation, par optimisation, des heures facturées par place (pour un objectif de 34 000).

En ajoutant ces équivalent-places aux solutions d'accueil, on obtient un total de 60 849 solutions d'accueil créées durant la COG, soit 61 % de l'objectif de 100 000.

La capacité théorique des modes de garde formels, tous modes confondus (assistante maternelle agréée employée par un particulier, garde d'enfants à domicile, EAJE, école maternelle) est de 1 369 900 places.

Deux points sont notables :

- une large part de l'offre relève de l'accueil individuel : l'accueil par les assistantes maternelles atteint 33,4 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, même s'il est en recul ; l'offre portée par les EAJE (accueil collectif, micro-crèches, crèches familiales et parentales) couvre 18,5 % des enfants de moins de trois ans ; ces taux sont très variables d'un territoire à l'autre ; d'autres pays qui ont plus récemment développé les modes de garde, comme l'Allemagne, ont fait un autre choix : celui de privilégier l'accueil collectif dès lors que l'enfant n'est plus gardé par ses parents, dans l'optique d'une meilleure socialisation. Dans la pratique, si un effort particulier a été fait en France ces dernières années en faveur des modes de garde collectifs et si le reste à charge dans les structures collectives est moindre pour les parents (cf. infra), des financements publics conséquents continuent à concerner l'accueil individuel ; le développement des maisons d'assistantes maternelles (MAM) est une façon d'essayer de dégager une voie intermédiaire entre accueil individuel et collectif ;
- les enfants issus des milieux les moins favorisés sont aussi les moins accueillis en hébergement collectif : 5 % des enfants défavorisés (familles dont le niveau de vie est compris dans le premier quintile) étaient accueillis en EAJE en 2013 contre 22 % des enfants favorisés (familles dont le niveau de vie est compris dans le cinquième quintile)⁶⁴. Pourtant, ce sont eux qui bénéficieraient le plus d'un tel accueil⁶⁵.

1.4.1.3 Dans ce contexte, les besoins en modes de garde formels, qui doivent s'apprécier au plus près des territoires, sont difficiles à évaluer

Le HCFEA a proposé une estimation nationale des besoins à l'horizon 2022 pour la création de places d'accueil : « A l'horizon de 5 ans, 230 000 solutions d'accueils supplémentaires devraient être créées »

Cependant, comme le précise le rapport IGAS/IGF en 2017, l'évaluation des besoins quantitatifs de solutions d'accueil est délicate. « La fixation dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF d'un objectif quantitatif de création de places en EAJE s'avère hasardeuse. En effet, les objectifs annoncés ne peuvent s'appuyer sur aucune évaluation objective du besoin de prise en charge, qui s'exprime différemment pour chaque famille (préférence pour accueil collectif, sensibilité au coût de prise en charge, possibilité d'avoir recours à l'entraide familiale ...)

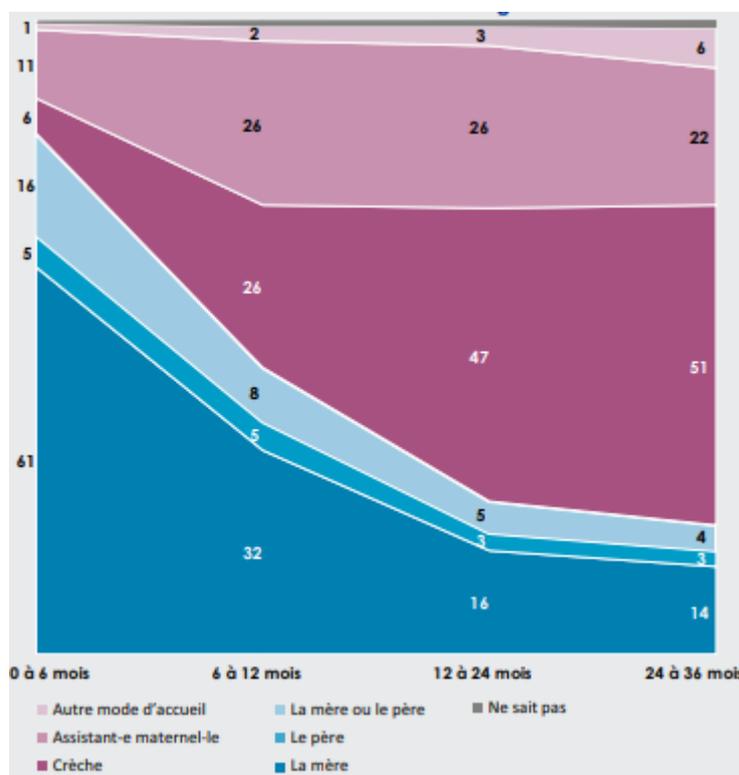
⁶⁴ « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », DREES, Études et résultats n° 896, octobre 2014.

⁶⁵ À 4ans, l'écart de pratique familiale du langage est d'environ 1000 heures selon les origines sociales, à 6ans il existe un écart de 1000 mots maîtrisés à l'avantage des enfants issus de milieux favorisés ; source : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 2018.

- La demande de mode d'accueil formel varie selon l'âge de l'enfant

Avant 6 mois, les parents expriment une nette préférence pour que l'enfant soit gardé par un des deux parents, très majoritairement la mère. Mais il subsiste une forte minorité qui exprime le souhait d'un mode de garde formel dès la fin du congé maternité.

Graphique 8 : Mode d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge



Source : TMO régions – enquête baromètre petite enfance, septembre 2017 in « L'e-essentiel CNAF : Baromètre d'accueil du jeune enfant en 2017 », n°179-2018.

- L'opposition classique entre garde par les parents et modes de garde formels est à relativiser.

L'enquête EMBLEME démontre que les personnes qui bénéficient de la PreParE à temps plein ont recours à des modes de garde formels, et souhaiteraient même y avoir davantage recours : l'absence de recours possible à ces modes de garde (pour des raisons financières) est une des raisons invoquées par celles et ceux qui peinent à retrouver une activité professionnelle à l'issue du congé.

- Les besoins de modes de garde formels répondent à plusieurs critères évolutifs.

Les parents qui doivent faire appel à un mode de garde formels se fondent pour le choisir sur différents critères, qui évoluent dans le temps.

Selon les enquêtes d'opinion (« Baromètres d'accueil du jeune enfant » de la CNAF) et les rencontres organisées par la CNAF pour le compte de la mission avec des groupes d'utilisateurs, l'arbitrage sur le type de mode de garde retenu par les parents se fait sur les critères suivants :

- places d'accueil disponibles à proximité du domicile ou du lieu de travail
- situation et répartition territoriale
- reste à charge pour la famille

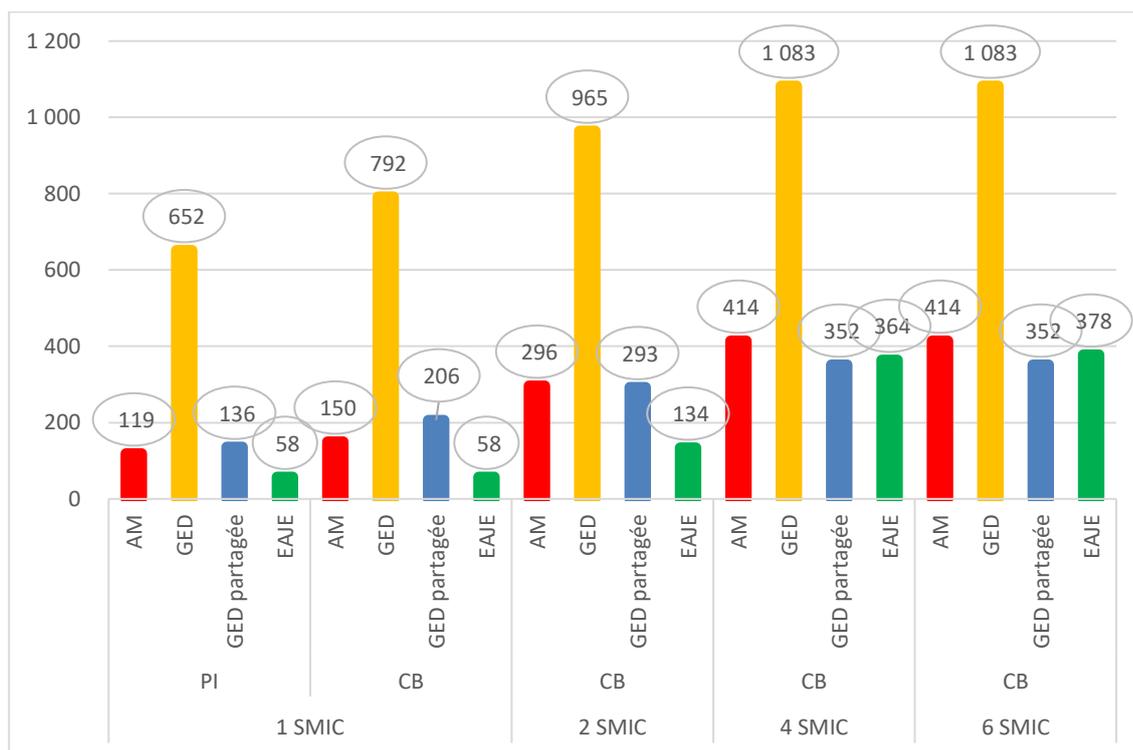
- flexibilité des horaires notamment pour les travailleurs à temps partiel soumis à des horaires atypiques et/ou qui ne souhaitent pas placer leur enfant en mode d'accueil à temps plein ;
- intérêt pour le développement de l'enfant, critère de plus en plus mis en avant (besoin de socialisation avant la scolarisation).

Ces critères variés, qui évoluent de surcroît dans le temps et en fonction de l'âge des enfants et de la situation des parents, expliquent qu'il est très difficile d'avoir une estimation globale des besoins et de ce que serait une offre adaptée.

- Le reste à charge pour les parents, qui varie selon les solutions de garde, est un critère important.

L'accueil des moins de trois ans fait apparaître une grande hétérogénéité des restes à charge pour les familles (cf. tableau) ; ce reste à charge demeure faiblement progressif en fonction des revenus des foyers. Par ailleurs, la contribution des finances publiques va du simple au double entre accueil individuel et collectif. Or, sur un territoire, une offre quantitativement suffisante peut s'avérer inadaptée si les modes de garde proposés présentent des restes à charge incompatibles avec les capacités économiques des familles concernées.

Graphique 9 : Restes à charge en euros en 2018 selon la composition de la famille, et le mode d'accueil, pour un enfant accueilli



Source : Programme de qualité et d'efficacité Famille, PLFSS 2019, DSS-CNAF, données mises en forme par la mission.

PI : parent isolé ; CB : couple biactif

AM : assistante maternelle ; GED : garde d'enfants à domicile ; EAJE : établissement d'accueil de jeunes enfants

- Les besoins de flexibilité des temps d'accueil des enfants augmentent, y compris lorsque l'un des parents est en congé parental.

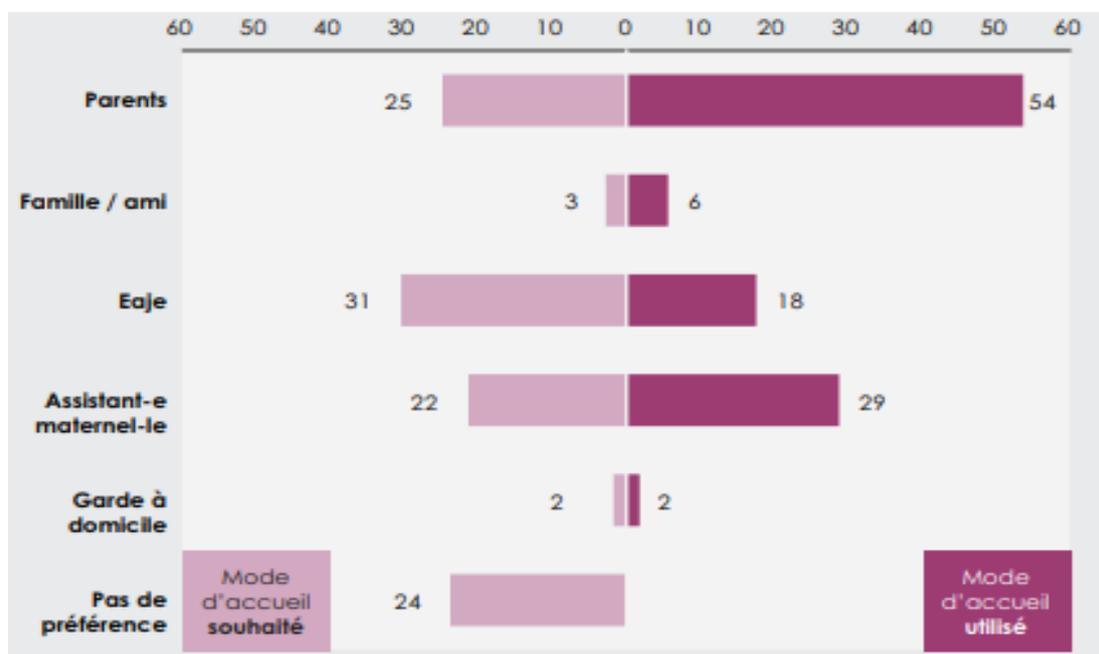
Une dimension qu'il est indispensable de prendre en compte et développer est l'adaptation des horaires des structures d'accueil et des durées d'accueil aux contraintes de certains parents ayant des horaires atypiques ou des besoins de garde ponctuels.

L'enquête EMBLEME dont la CNAF a publié les résultats en mars 2019 montre que « pour 25 % des parents le choix du mode de garde les a contraints à aménager leurs horaires de travail. La flexibilité des horaires des crèches est réclamée de façon unanime par les usagers. Il est en effet plus simple pour une crèche d'accueillir des enfants à temps plein mais les besoins d'accueils ponctuels augmentent avec la généralisation des horaires atypiques, la hausse du recours à temps partiel, et avec les besoins de recours ponctuels par des femmes en congé parental, au chômage ou en inactivité désirant mener des démarches de recherche d'emploi ou suivre des formations. L'enquête EMBLEME précitée montre que 20% des femmes en congé parental à taux plein recourent ainsi à un accueil de leurs enfants en crèche ».

Les expériences menées en la matière, telles que celles menées en milieu rural par la CNAF et la CCMSA, sont adaptées à ces contraintes et méritent d'être étendues.

1.4.1.4 Il existe néanmoins une déconnexion persistante entre l'offre et la demande de modes de garde formels qui peut jouer sur la décision d'interrompre l'activité

Graphique 10 : Mode(s) d'accueil souhaité(s) à la naissance et utilisé(s) lors de la rentrée 2017 par les parents d'enfants âgés de 6 mois à 1 an



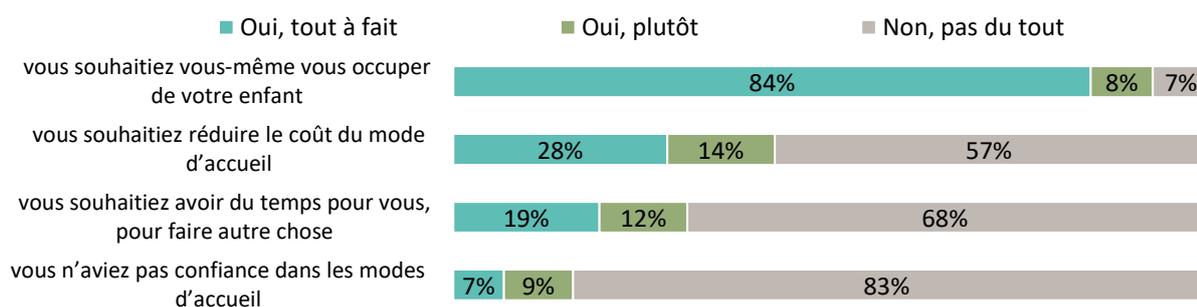
Source : TMO régions – enquête baromètre petite enfance, septembre 2017 in « L'e-essentiel CNAF : Baromètre d'accueil du jeune enfant en 2017 », Danielle Boyer, Arnaud Crépin, n°179, 2018.

L'absence de modes de garde ou d'accueil des jeunes enfants disponibles à proximité du domicile familial ou du lieu de travail, ou leur caractère inaccessible (reste à charge trop élevé, horaires inadaptés...) peut avoir une double influence :

- il peut contraindre des mères qui ne le souhaitaient pas forcément à prendre un congé parental à l'issue du congé de maternité (ou à interrompre leur activité en dehors de tout congé parental) ;
- il peut contraindre les mères (et plus exceptionnellement les pères) à ne pas reprendre le travail à l'issue du congé parental indemnisé par la PreParE, au cours duquel elles ont assuré la garde de l'enfant, ou à le reprendre à temps partiel sans que cela ne soit un choix.

Il convient cependant de remettre en perspective cette contrainte : ainsi, l'enquête EMBLEME tend à montrer que le choix de recourir au congé parental à temps plein ou partiel, pour les personnes qui travaillaient, est d'abord un choix de présence auprès de l'enfant. Par ailleurs, seules 7 % des familles interrogées indiquent ne pas avoir de crèche ou d'assistante maternelle à proximité. La question du mode de garde n'intervient que comme deuxième critère, pris sous l'angle économique : le problème du coût du mode d'accueil ; encore faut-il aussi le relativiser, puisque la grande majorité des familles qui auraient souhaité interrompre leur activité mais ne l'ont pas fait mettent en avant le coût financier de l'arrêt.

Graphique 11 : Répartition des parents selon les modalités de réponse de la question « Vous aviez envisagé de réduire ou cesser votre activité professionnelle ou étiez en congé parental. Est-ce parce que » ...



*Champ : Ensemble des parents ayant accueilli un enfant en 2016, parents qui travaillaient avant la naissance de leur enfant ; Unité : Personne interrogée et son conjoint
Source : Cnaf – enquête EMBLEME*

Un point est cependant particulièrement problématique : la répartition géographique des modes de garde inégale sur le territoire.

Sur le territoire métropolitain, l'ensemble des départements de Bretagne et des Pays de la Loire ont des taux de couverture⁶⁶ supérieurs à 70 places. En Ile de France, Paris et les Hauts de Seine avec respectivement 69 places et 65 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, ont des capacités les plus élevées. Le département de la Seine-Saint-Denis est le département métropolitain qui présente le taux de couverture le plus bas avec 31 places pour 100 enfants, à comparer à un taux de couverture moyen national de 58 %.

⁶⁶ Taux de couverture en modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans : ces taux rapportent le nombre d'enfants accueillis dans un ou plusieurs modes de garde sur le nombre total d'enfants du territoire et de la même tranche d'âge.

1.4.1.5 La COG 2018 – 2022 conclue entre l'État et la CNAF vise à passer d'une logique de programmation comptable nationale à une programmation territoriale coordonnée, mais ne résoudra pas le problème de l'absence de chef de file

Le financement de l'offre d'accueil relève de différents partenaires institutionnels sans qu'un chef de file ne soit identifié.

Encadré 2 : Le financement de l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans (hors congé parental)

Les financeurs publics pour l'accueil du jeune enfant de moins de trois ans (individuel, collectif, et préscolarisation) sont multiples :

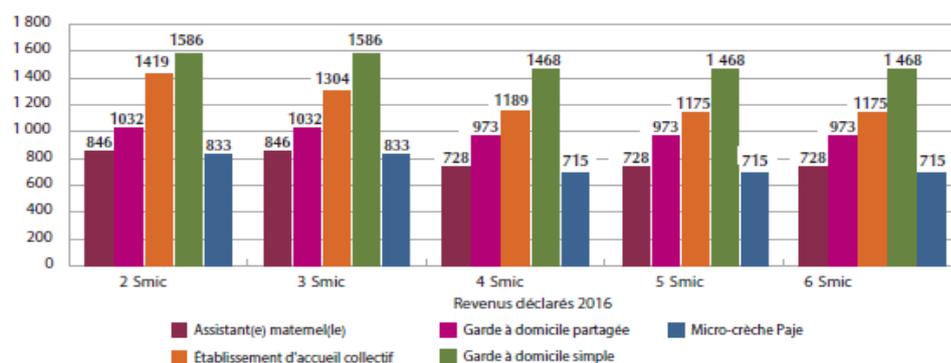
- la branche famille de la sécurité sociale, financeur principal au travers du Fond national d'action sociale (FNAS) pour l'accueil collectif et des prestations destinées aux familles pour l'accueil individuel
- l'État pour le financement de la préscolarisation des 2 à 3 ans, et pour l'accueil des jeune enfants via le crédit d'impôts,
- les collectivités territoriales (les communes principalement) pour le financement de l'accueil individuel, collectif et la préscolarisation.

Le mode d'accueil collectif représente le premier poste de dépenses pour les enfants de moins de 3 ans avec 6,7 milliards d'euros pour le financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), dont 45,4 % financés par la branche famille, 18,4 % par les collectivités locales, 18,2 % pour les familles et 17,9 % pour l'État, les régions et les entreprises.

Les dépenses relatives aux modes d'accueil individuel (5,1 milliards d'euros) sont financées majoritairement par le complément libre choix de mode de garde (CMG) versé par la branche famille. 569 millions d'euros sont consacrés à la scolarisation des 92 900 enfants de 2 ans.

Enfin, en prenant en compte les dépenses fiscales (crédits et réductions d'impôt) de 1,4 milliard d'euros, la dépense pour les enfants de moins de 3 ans atteint 13,8 milliards d'euros en 2017.

Coût total mensuel en 2018 pour les finances publiques, selon le mode d'accueil, pour un enfant accueilli (en euros)



Source : Onape (Cnaf, Dss).

Point le plus sensible, le financement de la gestion des EAJE requiert l'accord de quatre acteurs : le promoteur, la branche famille dont la subvention est plafonnée tant en pourcentage (elle ne peut dépasser 80 % des dépenses subventionnables) qu'en valeur absolue, les familles dont le reste à charge est fixé par le barème PSU et la municipalité qui doit compenser l'écart entre ces financements et les coûts de fonctionnement. En 2016, le prix de fonctionnement moyen d'une place dans un EAJE était de 15 381 euros à l'année.

Ainsi, alors que l'État fixe des objectifs quantifiés de créations de places, l'accord des communes et intercommunalités, dont ce n'est pas une compétence obligatoire, est indispensable à la création de crèches.

Un autre frein au développement de solutions d'accueil est la pénurie de porteurs de projet : à cet égard, l'expérimentation d'un guichet unique administratif est prévue dans la COG de la CNAF 2018-2022.

Un fond de modernisation des EAJE⁶⁷ a été créé pour aider les gestionnaires de crèches anciennes à pérenniser et moderniser leur parc. Doté de 153,7 millions d'euros pour la période 2018-2022, il est décentralisé au sein de chaque CAF. Les programmes visés n'ont pas vocation à accroître le nombre de places d'accueil mais doivent éviter la fermeture de places au sein des établissements bénéficiaires et permettre l'amélioration du service rendu aux familles.

Par ailleurs, l'article 50 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC), habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'implantation, le développement et le maintien des modes d'accueil de la petite enfance ». Ainsi, un nouveau cadre normatif pour l'accueil de la petite enfance devrait permettre d'augmenter le nombre de places mais l'effet réel de ces modifications demeure incertain.

La COG 2018-2022 de la CNAF traduit la volonté des pouvoirs publics d'ajouter aux objectifs traditionnels de créations de place un effort d'amélioration de la couverture territoriale dans les quartiers défavorisés. La simple création de places sera cependant insuffisante si elle ne va pas de pair avec un accompagnement social : dans les milieux populaires précaires, les femmes donnent une grande partie de leur quotidien à leur enfant. Ce rôle maternel « surinvesti » pour les enfants en bas âge, qui est une façon de bénéficier d'un statut social, implique une faible délégation de la garde des enfants durant les premières années⁶⁸.

La nouvelle COG poursuit l'objectif de création de solutions d'accueil pour les jeunes enfants avec 30 000 places d'accueil supplémentaires en EAJE dont une part importante dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il s'agit de réduire les inégalités sociales, par une meilleure inclusion des enfants de famille les plus exposés à la pauvreté notamment les familles monoparentales et les familles nombreuses et favoriser l'égalité des chances dès le plus jeune âge.

Tableau 9 : Programmation de la création de places en EAJE

	2016	2017 arrêté des comptes	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018 /2022
Créations / suppressions places (solde)	2 119	5 027	7 053	5 408	4 882	5 472	7 799	30 613
Total place Eaje PSU	404 445	409 472	416 525	421 932	426 814	432 286	440 085	

Source : CNAF, Programmation de la création de places en EAJE (estimation par la direction des gestions de l'action sociale)

⁶⁷ Circulaire CNAF n°2018-004 du 18 décembre 2018 applicable au 1 janvier 2019

⁶⁸ Elizabeth Lisse, « Monoparentalité et sociabilité féminine. Apprentissages du rôle de mère en cité populaire », in Ethnologie française, vol. 37 n°4, 2007, p 740.

Un bonus « territoire » permettra de développer les modes d'accueil dans les territoires les plus fragiles en diminuant de 10 % le reste à charge des communes défavorisées.

La création d'un bonus « mixité sociale » dans l'accueil collectif et l'instauration du tiers payant pour le « complément mode de garde » en 2019 pour l'accueil individuel s'inscrit dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Ces dispositifs nationaux peuvent être complétés par des expérimentations locales, à l'image du dispositif « Arc en Ciel » du centre d'actions sociale de la ville de Nancy qui s'adresse aux parents isolés, et familles en démarche d'insertion professionnelle rencontrant des difficultés pour la garde des enfants de 3 mois à 10 ans, du fait des horaires atypiques de leur activité professionnelle. Des étudiants des filières médico- sociale, médicale et paramédicale assurent la garde des enfants au domicile des parents. Ce dispositif s'adresse aux familles rencontrant un cumul de difficultés sociales.

La prise en charge des enfants en situation de handicap dans les structures d'accueil collectif sera encouragée : un bonus « handicap » compensera le coût plus élevé pour les structures. Il convient également de garantir aux enfants présentant un handicap, notamment mental, cognitif ou psychique la possibilité d'être accueillis dans les structures de droit commun de la petite enfance et de recevoir un accompagnement adapté. L'enjeu collectif de l'inclusion et du vivre ensemble dès la petite enfance, va bien au-delà de l'enjeu de la qualité de la prise en charge individuelle pour chaque enfant concerné.

1.4.2 Les dispositifs de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu de travail sont notoirement perfectibles

1.4.2.1 Les contraintes professionnelles constituent le premier motif de recours au congé parental

Dans une récente étude très complète, fondée sur l'analyse des enquêtes « *Conditions de travail* » de 2013 et 2016 et une revue de la littérature française et internationale sur ce sujet, la DARES met en évidence le lien qui existe d'une part entre les ressources dont disposent les femmes salariées dans leur travail et les expositions auxquelles elles y sont soumises, et d'autre part leur décision de réduire leur temps de travail ou d'arrêter leur activité après une naissance⁶⁹. Le lien de causalité est à double sens.

- « *Les femmes qui réduisent leur temps de travail suite à une naissance disposent, en moyenne, avant la naissance, de davantage d'autonomie que les autres jeunes mères, ont moins de contraintes d'organisation du travail, un travail moins intensif et moins d'incertitudes sur leur emploi. Elles sont en revanche souvent confrontées à une charge mentale au travail élevée. Les jeunes mères qui quittent leur activité professionnelle – en congé parental total ou au foyer – ont, elles, moins d'autonomie et de soutien social dans leur travail, davantage de difficultés pour concilier leurs vies professionnelle et familiale et exercent plus souvent des métiers physiquement ou mentalement pénibles.* »

L'étude de Karine Briard est précieuse car elle met en évidence l'impact d'indicateurs liés à la fois à la nature des emplois occupés et à l'environnement de travail, incluant les facilités de conciliation vie personnelle-vie professionnelle. Les résultats sont parlants et soulignent que les facteurs liés à l'intérêt du travail (manque d'autonomie, manque de soutien social), à la pénibilité du travail et à une offre de solutions de conciliation insuffisante sont déterminants.

⁶⁹ Karine Briard, « *Comportements d'activité et conditions de travail des salariées autour d'une naissance : quels liens ?* », DARES, Document d'études n°229, avril 2019.

Tableau 10 : Scores moyens des conditions de travail en 2013 des jeunes mères selon leur comportement d'activité* entre 2013 et 2016 (en %)

	Maintien ou hausse du temps de travail	Réduction du temps de travail	Arrêt d'activité
Autonomie ⁷⁰	56,8	65,9	46,4
Soutien social	88,3	84,3	76,7
Fierté au travail	66,6	69,1	65,1
Reconnaissance	62,7	61,6	59,4
Pénibilité physique	14,3	15,4	25,1
Contraintes d'organisation du travail	10,2	7,4	8,2
Difficultés de conciliation travail-famille	12,9	14,0	21,3
Intensité du travail	42,0	36,6	48,0
Charge mentale au travail	46,5	52,5	45,6
Demande émotionnelle	56,5	56,5	47,5
Conflits éthiques	22,7	22,2	29,2
Comportements hostiles	10,1	20,3	15,2
Insécurité de l'emploi	30,4	23,3	34,0
Effectifs observés	368	193	62

Lecture : les femmes qui ont réduit leur temps de travail entre les deux enquêtes avaient en moyenne, en 2013, un score d'autonomie de 66 %. Champ : salariées de 20 à 49 ans en emploi en France en 2013, qui ont travaillé la semaine précédant l'enquête, ayant eu un enfant entre 2013 et 2016, exerçant une activité professionnelle, au foyer ou en congé parental en 2016 (hors congé maternité notamment) ; pondération panel.

Source : Dares-DGAFP-Drees-Insee, panel Conditions de travail – Risques psychosociaux 2016 ; calculs Dares.

1.4.2.2 Les sujets liés à la conciliation vie personnelle – vie professionnelle doivent en théorie faire l'objet d'un dialogue social régulier mais la pratique et les résultats sont limités

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, un certain nombre de dispositions protègent les bénéficiaires d'un congé parental d'une part, et, d'autre part, encouragent les partenaires sociaux à adopter des dispositions favorables à la conciliation entre temps parental et vie professionnelle

La mission a analysé les dispositions des accords nationaux interprofessionnels (ANI) du 1^{er} mars 2004 et du 19 juin 2013 sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail ainsi que l'ANI du 19 juillet 2005 relatif au télétravail lui-même intégré dans le code du travail par la loi du 22 mars 2012. Elle a également pris connaissance d'un certain nombre d'accords de branches et d'entreprises

⁷⁰ Se rapporter à l'étude pour la définition de ces indicateurs.

mais uniquement d'un point de vue qualitatif. En effet, il n'existe pas de possibilité de recensement exhaustif des dispositions relatives à la conciliation entre le temps parental et la vie professionnelle des parents car ces dispositions peuvent découler tant d'accords relatifs à l'égalité professionnelle et à la qualité de vie au travail que d'accords sur l'aménagement du temps de travail ou encore d'accords relatifs au télétravail.

Une recherche par mots clé a cependant permis à la DGT de communiquer un certain nombre de conventions de branches et d'accords d'entreprise à la mission. L'analyse de ces différents éléments figure en annexe 3 au présent rapport.

Les dispositions législatives et réglementaires dans la fonction publique, et les dispositions du code du travail qui renvoient à des négociations régulières de branche ou d'entreprise visent pour l'essentiel à prévoir le maintien d'un lien entre l'employeur et les parents pendant le congé parental ou à l'issue de celui-ci, à neutraliser l'impact du congé sur les droits à avancement, à encourager des dispositifs d'aménagements d'horaires lors de la réintégration et à promouvoir le télétravail.

Cependant, la plupart des accords se contentent de paraphraser la loi (possibilité de diminution d'horaires sans pouvoir être inférieurs à 16h/semaine par ex.) ou de pétitions de principe (pas d'impact du congé parental sur la carrière).

De plus, l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) a mis en garde la mission sur le décalage pouvant fréquemment exister entre l'affichage d'accords collectifs et la réalité effective de leur mise en œuvre. Cette association a mené, dans le cadre de la mission, une enquête flash auprès de 207 DRH dont la synthèse figure en annexe 3 ; il en résulte pour l'essentiel que, dans 85% des cas, le congé parental n'est pas traité par des accords d'entreprise et que le traitement des conditions de mise en œuvre et d'anticipation de la réintégration relève donc d'un traitement personnalisé. Cette enquête met également en exergue que, dans 86 % des cas, les DRH n'estiment pas avoir rencontré de difficultés lors de la réintégration.

L'ANACT, que la mission a rencontrée, note que « *les dispositifs d'aménagement individuel du temps de travail sont négociés entre représentants du personnel et services RH sur la base d'un droit individuel de tirage des salarié-e-s, et d'une approche par populations au travail jugées « vulnérables » (les femmes enceintes, les personnes avec handicap, les personnes vieillissantes, celles avec une maladie chronique évolutive qui en ont informé l'employeur...).* L'objectif porte alors sur le maintien en emploi, sans prendre en compte les retombées organisationnelles, ni le cumul possible des demandes individuelles dans les collectifs de travail. »

Il existe donc un fort décalage entre l'affichage d'une situation assez satisfaisante selon les organisations patronales rencontrées par la mission et la réalité perçue par les salariés, décalage d'autant plus préoccupant que les Français identifient bien ces contraintes de conciliation entre temps parental et vie professionnelle et comme des facteurs majeurs de l'inégalité salariale entre les femmes et les hommes.

Pis encore, la plupart des organisations syndicales ainsi que le Défenseur des Droits ont appelé l'attention de la mission sur la persistance de situations de discrimination au retour des congés de maternité et parentaux se traduisant par des actes de harcèlement et pouvant aller jusqu'au licenciement après la période de protection.

Une autre difficulté tient au statut ambigu du congé parental à temps partiel dans le Code du travail français : ainsi, il n'existe dans le Code aucune disposition spécifique sur les modalités de calcul de l'indemnité de licenciement du salarié qui, embauché à temps plein, vient à être licencié au cours d'un congé parental à temps partiel. Celle-ci est donc aujourd'hui calculée selon le droit commun, proportionnellement aux périodes de travail à temps plein et à temps partiel effectuées ; il en va de

même pour le calcul de l'allocation versée durant le congé de reclassement (licenciement économique). La Cour de justice de l'Union européenne avait déjà jugé que l'indemnité de licenciement d'un salarié passé en congé parental à temps partiel doit être calculée sur la base de la rémunération à temps plein (CJUE, 22 octobre 2009, C-116/08, « *Meerts* »; CJUE, 27 février 2014, C-588/12, « *Lyreco Belgium* »).

Dans un arrêt récent (CJUE, 8 mai 2019, C-486/18, « *RE contre Praxair MRC SAS* »), elle est allée plus loin en jugeant non seulement que la législation française est contraire à l'accord cadre sur le congé parental, mais aussi que, dans la mesure où la grande majorité des salariés prenant un congé parental sont des femmes, la perception d'indemnités minorées constitue une discrimination indirecte fondée sur le sexe, prohibée par l'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Cette décision est donc susceptible de s'imposer rapidement à tous les employeurs français. Une modification du Code du travail serait souhaitable dans un souci de meilleure lisibilité des droits des salariés.

1.4.2.3 Les positions des partenaires sociaux sont très contrastées tant dans l'intérêt porté au congé parental que sur les propositions

Les représentants des organisations syndicales de salariés rencontrés par la mission sont unanimes à reconnaître l'échec de la réforme de la PreParE et revendiquent une revalorisation importante de son montant. La plupart prônent un raccourcissement de sa durée pour éviter un trop grand éloignement du marché de l'emploi mais soulignent l'impérieuse nécessité dans ce cas d'augmenter le nombre de solutions d'accueil des jeunes enfants. Seule la CFTC souhaite le maintien du libre choix de congé. Elles souhaitent également que le congé soit fractionnable jusqu'à l'adolescence, certaines insistant sur la nécessité de proposer aux salariés la disponibilité d'un congé tout au long de la vie pour qu'ils puissent gérer non seulement la petite enfance mais toutes les situations (adolescence, dépendance). Certaines souhaiteraient pouvoir introduire, parmi les thèmes devant être couverts par les accords d'entreprise, l'organisation du temps de travail notamment la nuit et pouvoir optimiser le congé parental comme période de réassurance professionnelle par un accompagnement personnalisé par Pôle Emploi et les organismes de formation.

Les représentants des organisations patronales rencontrés par la mission insistent sur le besoin de visibilité des entreprises et la nécessité d'un préavis suffisamment long pour assurer la stabilité de l'activité. Elles souhaitent le maintien du libre choix tel qu'actuellement organisé considérant d'ailleurs que les pères s'impliquent déjà largement dans la parentalité. Elles s'opposent à toute contrainte supplémentaire sur les entreprises tant en termes de charges que d'obligation de négociation et ne sont pas favorables à une négociation interprofessionnelle

Dans ce contexte, il est peu probable que les partenaires sociaux s'emparent, dans la concertation en cours sur le mandat d'une négociation nationale sur la santé sécurité au travail, du sujet relatif à la qualité de vie au travail mentionné par le document d'orientation gouvernemental pour développer l'accompagnement à la parentalité.

2 LE CONGE PARENTAL RENOVE DOIT MIEUX REpondre AUX OBJECTIFS DE CONCILIATION VIE PERSONNELLE – VIE PROFESSIONNELLE, D'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET D'INTERET DES ENFANTS

La mission a fait le choix de replacer son évaluation du congé parental et de la PreParE dans le contexte plus large des politiques de soutien à l'enfance et à la parentalité, mais aussi des politiques sociales d'accompagnement des plus pauvres. À cet égard, la mission estime, au regard des constats opérés, des attentes de la population, des objectifs principaux qu'il apparaît souhaitable de fixer à ces politiques, et des choix budgétaires, qu'une réforme législative d'ampleur du congé parental n'aura de sens que si elle est systémique : toute réforme qui se ferait indépendamment des autres aspects de la politique familiale et des politiques de soutien aux plus démunis risquerait de reproduire les erreurs de la réforme de 2014. Des ajustements sont souhaitables à court terme, mais la priorité est dès à présent de définir un point d'arrivée à moyen terme (5 à 10 ans) qui aille bien au-delà du congé parental et de déterminer les conditions d'atteinte de ce point d'arrivée. La France peut à cet égard s'inspirer des modalités de mise en œuvre de la réforme du congé parental en Allemagne.

La réforme du congé parental et de la PreParE pourrait ainsi être menée en plusieurs phases :

- à court terme des ajustements des deux outils allant dans le sens d'une simplification et d'une plus grande flexibilité, notamment par transposition de la future directive européenne, et d'un meilleur accompagnement des femmes dont la situation professionnelle est difficile du fait de leur éloignement du marché de l'emploi ;
- le lancement d'une démarche de concertation et de négociation pour définir un modèle cohérent de politique publique de temps parental pour accompagner les enfants de 0 à 3 ans et leurs parents ; ce modèle, qui arriverait à maturité au bout de 5 à 10 ans, reposerait sur trois piliers :
 - les congés liés à la naissance et à la petite enfance et leur indemnisation ;
 - les modes de garde collectifs et individuels ;
 - la conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail.

Ce modèle devrait être pensé en lien étroit avec les politiques publiques en faveur des plus modestes, en particulier la création d'un revenu universel d'activité et la politique de lutte contre la pauvreté. Il va également de pair avec la poursuite des politiques publiques de soutien à la parentalité et de protection de l'enfance.

- Une fois ces conditions préalables posées la réforme ambitieuse du congé parental pourrait avant d'être généralisée faire l'objet d'expérimentations à plus court terme.

La mission propose donc à la fois une méthodologie et des scénarii de points d'arrivée à moyen terme (5 à 10 ans).

2.1 Mettre en place les conditions préalables à toute réforme ambitieuse du congé parental et de la PreParE qui ne constituent qu'une composante des politiques familiales

2.1.1 Clarifier les objectifs assignés au congé parental et à la PreParE et à leur réforme et mettre en cohérence les différentes politiques publiques favorisant la conciliation vie personnelle – vie professionnelle et l'accueil du jeune enfant

2.1.1.1 La réforme doit lever les contradictions du dispositif actuel

Le programme de qualité et d'efficience (PQE) « famille » annexé au projet de loi de financement pour la Sécurité sociale 2019 énonce quatre objectifs pour les politiques familiales :

- 1) contribuer à la compensation financière des charges de famille ;
- 2) aider les familles vulnérables ;
- 3) concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- 4) garantir la viabilité financière de la branche famille.

Par ailleurs, dans une récente note présentant les objectifs de la politique familiale en vue d'un débat au Sénat, la DGCS intègre un objectif plus récent : « soutenir la parentalité ».

Le dernier objectif, propre aux LFSS, peut être reformulé de façon plus large pour l'ensemble des politiques familiales conduites par les pouvoirs publics : « garantir la soutenabilité des politiques familiales pour les finances publiques ».

A ces cinq objectifs, il convient de prendre en compte un objectif commun à d'autres politiques publiques (éducation, santé...) :

- promouvoir le bien-être du jeune enfant et son développement harmonieux ; à ce titre, les politiques publiques concernées, que ce soient la politique familiale ou la politique de l'emploi doivent pleinement promouvoir une parentalité active permettant aux parents de participer activement au développement de leurs enfants et d'être à leurs côtés dans les moments clés de ce développement quel que soit leur âge. L'enfant ne doit plus être regardé comme un seul centre de coûts qu'il faut compenser, ni les parents considérés comme des modes supplétifs de garde ; l'aménagement, pour tous, d'espaces de parentalité en elle-même doit être regardé comme un facteur structurant d'épanouissement réciproque des enfants et des parents. La notion de parentalité doit d'ailleurs être entendue plus largement que la seule relation entre parents et enfants tant il est vrai que, comme déjà rappelé, les besoins d'aide des parents par les enfants sont croissants avec le vieillissement de la population ;

et un objectif transversal à l'ensemble des politiques publiques :

- atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes.

Sur ce dernier point, il paraîtrait souhaitable à la mission d'inscrire formellement ce dernier objectif comme un objectif à part entière des politiques familiales, tant par le passé leur conception a régulièrement pénalisé les femmes.

Le congé parental et son indemnisation par la PreParE, s'ils ne constituent qu'un outil parmi d'autres de la politique familiale, posent néanmoins un certain nombre de difficultés, détaillées dans la partie 1 de ce rapport, au regard de ces objectifs, avec des effets contradictoires pour chacun d'entre eux. Toute réforme devra prendre en compte ces effets contradictoires :

- le faible montant de la PreParE ne compense que très partiellement les pertes de revenus pour celles dont au moins un des parents a choisi d'interrompre son activité professionnelle ; mais en sens inverse, la faiblesse de cette compensation est une incitation à conserver une activité professionnelle qui dans tous les cas de figure à long terme est la mieux à même de faire face à ces charges ;
- l'indemnisation par la PreParE contribue pendant la durée de son versement à soutenir financièrement des familles vulnérables, en particulier parce que son champ est plus large que celui du congé parental et que peuvent donc en bénéficier des personnes inactives ou au chômage ; mais à long terme, le congé parental, surtout à temps plein et de longue durée, contribue à renforcer la précarité de ces familles, en particulier celle des femmes qui étaient déjà éloignées de l'emploi ;
- le congé parental indemnisé offre du temps aux parents pour concilier vie familiale et vie professionnelle ; mais comme il reste très peu partagé, il fait de facto peser le poids de la conciliation quasi exclusivement sur les femmes : en ce sens, il crée un déséquilibre excessif au détriment de leur vie professionnelle ;
- la réduction du nombre de bénéficiaires de la PreParE a contribué à améliorer la situation financière de la branche famille par une baisse des dépenses directement liées à cette prestation et des rentrées fiscales et sociales supplémentaires liées aux moindres réductions d'activité ou aux renoncements au congé parental ; elle a cependant également créé de façon mécanique des transferts de charge, sur la branche famille à moyen terme (augmentation des besoins en modes de garde) et sur d'autres budgets publics (assurance-chômage, minima sociaux...).

Ces effets paradoxaux doivent amener à s'interroger sur les réponses que les politiques publiques entendent apporter aux trois questions suivantes :

- le congé parental est-il un simple choix de mode de garde que la collectivité choisit de financer, au même titre qu'elle finance des modes de garde formels (il a dans ce cas vocation à rester minoritaire), ou bien un outil nécessaire au bien-être de l'enfant et de ses parents en leur permettant de dégager davantage de temps parental dans les premiers âges de leurs enfants s'il a vocation dans ce cas à devenir la norme ou à tout le moins à être fortement encouragé pour tous ?
- le congé parental indemnisé est-il un droit individuel ou un droit familial ? Le dispositif actuel hésite entre les deux conceptions : le congé parental est en droit du travail un droit individuel ; la PreParE également, au moins théoriquement, puisque la règle de plafonnement du cumul par les deux parents en cas de congé à temps partiel, de même que la prise en compte des revenus du ménage pour l'accès à l'AVPF, introduisent une dimension familiale ;
- le congé parental indemnisé est-il uniquement un droit contributif, lié à l'activité et fondé sur des obligations de cotisations des travailleurs, ou une prestation universelle ouverte également à ceux qui sont inactifs ? Là encore, le modèle français n'a pas tranché et se situe dans un entre-deux, alors que des choix clairs ont été faits dans des pays voisins (universalité en Allemagne ; caractère contributif en Suède mais couplé à un dispositif spécifique pour les inactifs).

2.1.1.2 La réforme ne permettra pas de répondre à toutes les attentes vis-à-vis du congé parental tant elles sont multiples, évolutives et contradictoires

Lors de ses différentes auditions, mais également des ateliers « CAF Lab » organisés avec des usagers⁷¹, la mission a pu constater des attentes multiples vis-à-vis du congé parental, mais également des non-dits qui ont aussi beaucoup de signification.

Certaines de ces attentes sont anciennes :

- le souhait des parents de disposer de davantage de temps au-delà des congés maternité et paternité actuels pour s'occuper du jeune enfant ; malgré les progrès il convient toutefois de noter le décalage qui existe chez les pères entre ce discours globalement dominant majoritaire et la réalité de leurs pratiques, qui ne s'explique pas seulement par des impossibilités de faire (cf. par exemple l'indicateur sur la prise des journées « enfants malades »⁷²);
- la volonté des parents de ne pas s'éloigner trop longtemps de l'emploi afin de ne pas pénaliser leur situation professionnelle et à terme leur retraite ; à cet égard, trois chiffres sont marquants : 99 % des familles qui souhaitaient garder elles-mêmes leur enfant ont pu le faire ; ce chiffre tombe à 41 % pour celles qui souhaitaient l'inscrire en crèche et à 79 % auprès d'une assistante maternelle⁷³ ;
- ce souhait est cependant nettement moins souvent exprimé par les femmes, a fortiori de condition modeste, comme s'il existait une méconnaissance ou une acceptation des mécanismes qui conduisent à pénaliser leur trajectoire professionnelle (impacts sur la stabilité professionnelle, la rémunération, l'avancement, la retraite) ; il subsiste même une demande d'un congé parental à temps plein long, jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école maternelle, sans qu'il soit toujours possible de savoir s'il s'agit réellement d'un choix ou d'une contrainte socio-économique ou culturelle intériorisée : il n'est pas illogique de préférer disposer d'un statut social reconnu de parent gardant son enfant quand on ne peut bénéficier d'un statut professionnel satisfaisant : emplois précaires et/ou aux conditions de travail difficiles.

La mission note toutefois l'affirmation de plus en plus nette de certaines attentes :

- la volonté d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes et d'un meilleur partage des tâches et contraintes liées à la parentalité ;
- le souhait de mieux prendre en compte les évolutions des structures familiales, en particulier le développement des familles monoparentales, pour lesquelles la PreParE à taux plein ne peut être une solution viable ;
- le refus de considérer le congé parental comme un simple mode de garde et le souhait des femmes de pouvoir disposer, même pendant un congé parental temps plein, de temps pour elles, notamment pour préparer leur futur professionnel (grâce notamment à des solutions de garde temporaires) ;
- le souhait d'une meilleure prise en compte des contraintes liées à la vie personnelle, et en particulier à la parentalité, dans le monde du travail ;

⁷¹ Cf. compte-rendu en pièce jointe.

⁷² En 2000, 74 % des mères disaient s'absenter si leur enfant était malade, contre 51 % des pères. Source : Fagnani (Jeanne), Letablier (Marie-Thérèse), « S'occuper des enfants au quotidien : mais que font donc les pères ? », Droit Social, n° 3, 2003/03, pages 251-259.

⁷³ Observatoire national de la petite enfance, rapport annuel 2018.

- la volonté d'une plus grande lisibilité et prévisibilité des possibilités de soutien aux familles de la grossesse à l'entrée de l'enfant à l'école, afin d'avoir des modes d'organisation familial et professionnel plus stables sur les trois premières années de la vie de l'enfant, ce qui passe en particulier par une meilleure continuité entre les modes de garde ;
- le besoin de disposer de temps parental au-delà des trois ans de l'enfant, pour l'accompagner à d'autres moments clés de son développement (changement d'école, adolescence...) ; cette préoccupation rejoint une demande plus générale de temps familial qui couvre également l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie, les aidants étant également dans leur très grande majorité des femmes.

2.1.1.3 Des choix clairs doivent être faits au regard de quatre objectifs assignés à la réforme

Au regard des effets induits par le congé parental et son indemnisation, positifs et négatifs, la mission estime que la réforme du congé parental et de son indemnisation doit répondre à quatre objectifs prioritaires qui doivent être conciliés.

Recommandation n°1: Fixer quatre objectifs prioritaires à la réforme :

- 1) prendre en compte l'intérêt de l'enfant en lui permettant de disposer d'un temps suffisant avec ses deux parents, en particulier les six premiers mois de sa vie;**
- 2) contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes :**
 - a. en favorisant une plus grande implication des pères dans la parentalité ;**
 - b. en facilitant l'insertion durable des femmes sur le marché du travail et en s'efforçant de neutraliser l'impact d'une naissance sur leur trajectoire professionnelle ;**
- 3) sortir de la segmentation sociale et genrée du dispositif actuel et clarifier l'articulation entre sa dimension contributive et sa dimension sociale ;**
- 4) s'assurer que le dispositif réformé soit cohérent avec les autres politiques visant à concilier vie personnelle et vie professionnelle, en particulier au regard de sa soutenabilité pour les finances publiques.**

Ces quatre objectifs ne sont pas neutres : la mission estime qu'ils correspondent le mieux aux attentes actuelles de la société. Ils amènent toutefois à des scénarii d'évolution qui ne seront pas consensuels.

La mission estime cependant qu'une politique publique ne peut vouloir satisfaire toutes les attentes, même les plus contradictoires, sauf à continuer avec un système qui n'atteint pas notablement ses objectifs tout en étant globalement très coûteux. Les scénarii de réforme proposés par la mission reposent donc sur quelques principes :

- la réforme du congé parental et de son indemnisation ne peut être dissociée des réformes à mener sur trois axes des politiques familiales : les autres congés liés à la petite enfance (maternité, paternité), les modes de garde autres que les parents et les proches, les mesures de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail ;
- si la révision du congé parental doit s'inscrire dans une réforme plus globale des politiques familiales, elle doit également s'accompagner d'aménagement des politiques de l'emploi et des politiques d'aide et d'action sociale ; ce point sera encore plus nécessaire s'il est décidé de renforcer le lien entre le contrat de travail et l'indemnisation ;
- les sommes à investir sur le congé parental doivent être évaluées au regard de leur rapport coût / efficacité pour l'atteinte des objectifs assignés aux politiques familiales ; mais doivent également être prises en compte les externalités positives et négatives qu'elles créent (impact sur la population active et donc les cotisations et impôts, sur les autres prestations sociales...) ;

- ni le retour à la situation qui prévalait avant 2014, ni le statu quo ne sont des options souhaitables à moyen et long terme ;
- dans la pratique déjà devenu marginal, le congé parental à temps plein long (supérieur à un an) ne doit à terme plus être un outil de droit commun des politiques familiales compte tenu de ses inconvénients : il donne une légitimité aux manques de la politique de création de modes de garde et au retrait de certaines femmes de la vie active ; en revanche, une alternative doit être trouvée pour compenser la perte financière pour celles et ceux qui ne pourront pas réintégrer le marché du travail ; les réflexions autour du revenu universel d'activité pourront utilement intégrer cette donnée ;
- en conséquence, la mission préconise l'abandon de la terminologie de « libre choix » qui de fait n'en est pas un : le fait que le congé parental reste en très large majorité pris par les femmes en atteste, tout comme la segmentation sociale « inversée » du congé parental (celles qui sont déjà les plus éloignées du marché de l'emploi sont celles qui prennent les congés les plus longs) ;

Recommandation n°2 : Aller vers la suppression du congé parental long (plus d'un an) à temps plein et de la PreParE longue, tout en accompagnant mieux celles (et ceux) qui en bénéficient aujourd'hui

2.1.2 Améliorer la gouvernance des politiques publiques de la parentalité

2.1.2.1 Au plan national

S'il n'est qu'un dispositif parmi d'autres de la politique familiale, le congé parental est révélateur de certaines carences de la gouvernance globale des politiques en faveur du jeune enfant. Tant pour l'État, la Sécurité sociale que pour les partenaires sociaux, il existe une difficulté au niveau national à appréhender de façon globale les mécanismes de protection sociale, en premier lieu ceux de la branche famille, et ceux du marché du travail.

Or le congé parental est un dispositif de droit du travail, et d'une façon plus générale, la conciliation vie personnelle – vie professionnelle dépend largement des organisations mises en place sur les lieux de travail : le suivi des accords collectifs (qualité de vie au travail et égalité professionnelle), des bonnes pratiques dans les entreprises ou les administrations ou encore des travaux du réseau ANACT-ARACT devrait être mieux pris en compte au moment de définir les dispositifs des politiques familiales. De même, il n'est pas possible d'atteindre les objectifs assignés à la politique familiale en matière de soutien aux familles les plus vulnérables sans articuler les dispositifs familiaux avec ceux de la politique de l'emploi.

En l'état actuel de l'organisation de l'État, c'est à la DGCS que revient le rôle d'ensemblier de la politique familiale : le DGCS est depuis 2010 délégué interministériel à la famille. Néanmoins, son rôle est fragilisé par plusieurs éléments :

- la réglementation, la détermination des budgets et le suivi des dispositifs financés par la branche famille relèvent de la DSS, leur mise en œuvre de la CNAF (et de la MSA pour le régime agricole) ;
- les liens avec la Direction générale du travail sont assez distants, malgré des réunions régulières de coordination ; la DGT n'est d'ailleurs pas investie d'une mission de suivi particulier des dispositifs de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en entreprise, alors même qu'il s'agit d'un des objectifs des politiques familiales ;

- l'articulation avec les politiques de l'emploi, par l'intermédiaire de la DGEFP, est une préoccupation récente : il s'agit pour l'heure principalement de coordonner les multiples dispositifs en direction des publics les plus précaires et, dans le cadre du plan interministériel, des dispositifs ciblés sur les femmes. Au niveau stratégique en revanche, la DGEFP n'est pas en première ligne pour proposer une évolution du congé parental alors que son impact sur les trajectoires professionnelles des femmes est bien documenté.

Cette « summa divisio » dispositifs de protection sociale / politiques de l'emploi et du marché du travail se retrouve également au niveau des opérateurs : les conventions entre la CNAF et Pôle emploi sont relativement récentes et leur portée reste très limitée.

La mission a en revanche noté qu'il existait un véritable effort au sein des organisations syndicales de salariés, au moins au niveau national, pour articuler les questions liées à la protection sociale et celles liées à l'organisation du travail en entreprise ou en administration.

La récente négociation autour de la directive sur la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle est à cet égard très éclairante : l'approche du congé parental s'est faite à rebours de la logique traditionnellement suivie en France. Face au refus de Business Europe de négocier sur ce sujet, la directive a été initiée par la Direction générale de la justice et des consommateurs (DG JUST) de la Commission européenne avec l'appui de la DG EMPLOI : ce sont donc d'abord des logiques d'égalité entre les femmes et les hommes et de protection des salariés en milieu du travail qui ont été à l'œuvre pour ces dispositifs, ce qui est assez logique compte tenu des compétences de l'Union européenne. Il est toutefois significatif que la DGCS ait été peu présente dans la négociation de cette directive.

Cette faible articulation entre les différentes logiques a une autre conséquence : la très grande difficulté à disposer d'informations statistiques fiables sur le congé parental et son indemnisation. Les enquêtes « Modes de garde » de la DREES, l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » de l'INSEE ou plus récemment l'enquête EMBLEME de la CNAF sont des outils précieux. Mais il serait souhaitable que certaines informations puissent être disponibles en routine, en particulier la possibilité de croiser les fichiers de la CNAF et ceux de Pôle emploi afin de pouvoir plus efficacement accompagner les bénéficiaires de la PreParE. Il est également nécessaire de réaliser un appariement des fichiers de la CNAF qui gère la PreParE et de la CNAV qui dispose du nombre de trimestres par assuré pour suivre le taux de recours à la prestation. Il serait également précieux de pouvoir disposer d'études de cohortes qui permettent de mieux suivre les trajectoires des parents et l'impact des réformes dans le temps.

Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable de pouvoir disposer de davantage de raisonnements en « coût net » du dispositif : la mesure du coût brut de la PreParE et de ses évolutions n'a de sens que si elle est mesurée au regard de ses impacts probables sur le taux d'activité (effet sur les cotisations et l'impôt), sur les politiques de développement des modes de garde (une concentration de ces politiques sur les enfants de plus d'un an est moins coûteuse).

Recommandation n°3 : Améliorer la connaissance et le suivi statistique des bénéficiaires du congé parental par un meilleur croisement des fichiers de la CNAV, de Pôle Emploi et de la CNAF

2.1.2.2 Au plan territorial

Les CAF sont un acteur central du dispositif territorial à double titre : elles gèrent l'attribution de la PreParE et sont par ailleurs, pour reprendre les termes du rapport IGAS-IGF de 2017 relatif à la revue des dépenses de la politique d'accueil du jeune enfant, des « *pivots de la politique d'accueil du jeune enfant sur le territoire* »⁷⁴.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2018-2022 indique dans son préambule que, « *comme régulateurs, les Caf entendent contribuer à l'émergence de nouveaux équipements et services en direction des familles, en confirmant leur ancrage territorial pour assumer un rôle d'ensembliers, voire de catalyseurs de projets, avec l'ensemble de leurs partenaires de terrain. À cet effet, les dotations d'action sociale locales sont indispensables pour maintenir une capacité d'action et une marge d'adaptation territoriales* ».

Pour atteindre ces objectifs, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre la recommandation de la mission IGAS d'évaluation de la précédente COG État-CNAF qui recommande de « *définir une architecture plus simple et plus cohérente des différentes instances locales de pilotage des dispositifs d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, et adapter les bases juridiques* ».

En complément de cette recommandation, deux bonnes pratiques constatées par la mission mériteraient d'être étendues :

- un partenariat renforcé au plan local entre CAF et agences Pôle emploi afin de mieux partager les informations et s'appuyer sur des relais d'action communs ; le ciblage de la coopération sur les seuls bénéficiaires de la PreParE paraît trop limité : au niveau d'une agence Pôle emploi, le public est trop peu nombreux pour justifier d'affecter des ressources humaines spécifiques ; et la mutualisation d'actions à un échelon territorial plus large impose au public visé des déplacements peu compatibles avec leur situation sociale et professionnelle fragile ; en revanche, l'inclusion des bénéficiaires de la PreParE les plus fragiles dans le dispositif global de prévention et de lutte contre la pauvreté paraît plus opérationnelle ; une autre possibilité est une extension à l'ensemble des femmes éloignées de l'emploi, sur le modèle des partenariats établis par certaines CAF avec les CIDFF ;
- certaines CAF ont des liens étroits avec les entreprises qui ont mis en place des politiques innovantes en matière de prise en compte de la parentalité dans leurs organisations.

D'une façon générale, un rapprochement entre les CAF et les acteurs institutionnels du secteur travail-emploi (Pôle emploi, ARACT, missions locales, intercommunalités, associations...) doit être systématiquement encouragé.

Une évolution de la gouvernance doit permettre une meilleure maîtrise des schémas départementaux des services aux familles.

- Ils constituent un outil de coordination des différents acteurs territoriaux dont l'utilité a été mise en exergue tant par le rapport IGF/IGAS que par le rapport du HCFEA.
- Les deux rapports ont néanmoins proposé, à juste titre, de désigner un pilote à ces schémas pour en renforcer l'effectivité de la mise en œuvre. Grâce aux conventions territoriales globales, les commissions pourront lancer des appels d'offres pour mettre en œuvre la programmation du schéma et contractualiser les financements.

⁷⁴ « *La politique d'accueil du jeune enfant - Revue de dépenses 2017* », P.Mayeur et G. Turan- Pelletier (IGAS), J-B. Castet, C. Hérody et F.Werner (IGF), juin 2017.

La mission a pris note des dispositions contenues dans l'article 50 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC »), qui ouvre la voie à la désignation de « chefs de file » au niveau territorial : « *le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances (...) toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'implantation, le développement et le maintien de modes d'accueil de la petite enfance : (...) 3° En permettant à l'une des autorités compétentes en la matière, dont les organismes débiteurs des prestations familiales, de prendre, au nom de chacune ou de certaines d'entre elles et après leur accord, tout ou partie des actes nécessaires à l'implantation, au développement et au maintien de modes d'accueil de la petite enfance ainsi qu'à leur financement, en vue notamment de :*

a) *Proposer un guichet administratif unique facilitant les démarches des porteurs de projets de modes d'accueil de la petite enfance à chaque étape de leur activité ;*

b) *Favoriser la cohérence des actes pris par les autorités compétentes en la matière, au regard notamment des diagnostics, des schémas, des plans d'action et plus généralement de toutes démarches locales de coordination dans le champ des modes d'accueil de la petite enfance. »*

➤ La mission reprend également à son compte la proposition du rapport IGF/IGAS consistant à mieux organiser un pilotage stratégique national.

La DGCS a mis en œuvre un pilotage national de ces schémas au moment de leur élaboration ; ce pilotage gagnerait à être poursuivi afin de tirer les enseignements de leur évaluation.

Recommandation n°4 : Conforter le pilotage national stratégique des schémas des services aux familles Ministère des Affaires sociales-CNAF-MSA-ADF-AMF-Éducation nationale et mettre en œuvre les expérimentations de chefs de file au niveau territorial prévues par la loi du 10 août 2018

En tout état de cause, le champ de ces schémas doit être étendu à la prise en compte du congé parental et, plus largement, du temps parental dans ses différentes dimensions (création de solutions d'accueil, conciliation entre vie professionnelle et temps parental, insertion dans l'emploi) ; ceci serait de nature à justifier un élargissement de la composition des commissions départementales des services aux familles (CDSF) notamment aux partenaires sociaux au-delà des seuls représentants de ceux-ci aux conseils d'administration des CAF.

2.1.3 Inscrire la réforme dans la durée et le compromis social

La mission préconise une réforme en plusieurs temps :

- des aménagements à court terme du congé parental et de la PreParE ;
- une réforme plus ambitieuse dont le point d'arrivée sera nécessairement à moyen-long terme (échéance de 5 à 10 ans, au terme de la prochaine COG État-CNAF) qui suppose de définir très vite une cible et de mettre en cohérence les différentes politiques publiques pour atteindre cette cible. Ceci contribuera à l'objectif de lisibilité.

Pourquoi définir une cible à si long terme ? Parce que la cohérence des politiques publiques en matière de soutien à la parentalité suppose de mener des actions qui prennent du temps :

- du temps pour définir la cible en associant les différents financeurs et en concertant ensuite le projet ;
- du temps pour la négociation des partenaires sociaux, tant la question de la prise en compte des problématiques de parentalité en milieu du travail est cruciale, dans le cadre des négociations sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle femmes-hommes ;

- du temps surtout pour la mise en œuvre effective des décisions prises : cela s'applique en particulier à la création de nouveaux modes de garde, même s'il convient de relativiser l'ampleur de l'effort à fournir, qui pèse surtout sur certains territoires.

L'exemple des réformes menées en Suède et plus récemment en Allemagne montrent qu'il faut compter 10 ans pour amener le modèle à maturité, en ajustant au fur et à mesure le dispositif initial.

La mission recommande donc d'inscrire la réforme du congé parental et de la PreParE dans une approche plus large des politiques de soutien à la parentalité et à la conciliation vie personnelle / vie professionnelle.

Recommandation n°5 : Inscrire la réforme du congé parental et de la PreParE dans une perspective plus globale de soutien à la parentalité et à la conciliation vie personnelle / vie professionnelle

1) en discutant de façon globale les questions relatives aux congés liés à la parentalité, aux modes de garde et à la conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail ;
2) en réunissant pour ce faire, au niveau national, une conférence des financeurs associant l'État, la CNAF et les communes ; les départements pourront y être associés dans un second temps si la réforme est susceptible d'avoir un impact important sur l'aide sociale ;
3) en lançant en parallèle une négociation interprofessionnelle sur les questions de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail dans le cadre plus large de la qualité de vie au travail.

La conférence des financeurs devra régulièrement faire un bilan de la montée en charge de la création de solutions d'accueil et de l'application de l'article 50 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 précitée, qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification en vue d'encourager la création de solutions d'accueil et de promouvoir des expérimentations en la matière.

S'agissant de la négociation sociale, compte tenu de l'insuffisante vitalité de la négociation de branche ou d'entreprise sur l'aménagement des organisations et des temps de travail au regard des besoins de temps parental, le niveau interprofessionnel apparaît le mieux adapté au traitement de ce sujet sociétal, qui peut être inclus dans une négociation plus large sur la qualité de vie au travail.

Le DGCS, délégué interministériel à la famille, pourrait être mandaté par le Premier ministre pour piloter l'intégralité du projet relatif à l'évolution du congé parental dans ses dimensions d'évolution du droit du travail et de la PreParE, d'amélioration de l'offre d'accueil des jeunes enfants et de négociation de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle. Pour ce faire, il devra être habilité à coordonner les différentes directions d'administration centrale concernées et la branche famille et disposer d'une task-force l'assistant en la matière.

2.1.4 Apporter des aménagements immédiats au congé parental et à la PreParE

2.1.4.1 Simplifier et harmoniser les conditions d'éligibilité à la PreParE

Dans un souci de simplification et de plus grande égalité, la mission préconise à court terme l'harmonisation de la définition des périodes prises en compte pour le calcul du nombre de trimestres de cotisations ouvrant droit à la PreParE. A l'heure actuelle, les périodes de chômage indemnisé ou de formation professionnelle rémunérée au sens de la 6^{ème} partie du Code du travail ne sont pas assimilées à de l'activité professionnelle lorsque la demande de PreParE concerne le premier enfant.

Recommandation n°6 : Assimiler les périodes de chômage indemnisé ou de formation professionnelle rémunérée au sens de la 6ème partie du Code du travail à de l'activité professionnelle lorsque la demande de PreParE concerne le premier enfant.

Il est certain que d'autres évolutions des conditions d'éligibilité à la PreParE liée à l'activité antérieure à l'ouverture de droits sont nécessaires : la mission attire toutefois l'attention sur le fait que les autres évolutions (alignement des périodes de référence quel que soit le rang de l'enfant, réduction du nombre de trimestres exigés...) constituent des choix qui impliquent une modification de la philosophie du système, en particulier de son caractère contributif ou non. La mission étudie donc ces modifications dans le cadre des scénarii cibles à moyen terme (cf. infra 2.2).

Une chose est certaine cependant : la condition de 8 trimestres ne pourra rester en l'état, compte tenu du projet de directive européenne.

Le projet de directive a certes fait l'objet d'une négociation difficile ; les ambitions initiales ont été réduites en ce qui concerne la rémunération ou l'indemnisation du congé parental. Les termes du futur article 10 sont peu contraignants, mais prévoient néanmoins que *« la rémunération ou l'allocation [de la durée minimale du congé parental prévue par la directive] est définie par l'État membre ou les partenaires sociaux et est fixée de manière à faciliter la prise du congé parental par les deux parents »*. Le considérant de la directive, qui pourrait éclairer l'interprétation par le juge de l'article 10, est plus précis : *« bien que les États membres soient libres de décider s'ils prévoient une rémunération ou une allocation pour le congé d'aidant, ils sont encouragés à mettre en place une telle rémunération ou allocation afin de garantir que ce droit soit véritablement utilisé par les travailleurs ayant des responsabilités familiales, notamment par les hommes. »*

Selon l'interprétation de la mission, l'esprit de la directive européenne, si le texte reste en l'état, est de faire en sorte que les États évitent qu'un congé parental ne puisse plus être rémunéré, au moins pour la durée minimale de congé exigée par la directive, soit 4 mois. La traduction concrète en France est qu'il conviendrait de déterminer les conditions d'éligibilité au congé parental et à la PreParE, afin que personne ne puisse être en congé sans indemnisation au moins les 4 premiers mois : ceci suppose que la PreParE puisse être accordée à toute personne ayant au moins 4 trimestres de cotisation, puisque l'alignement de l'éligibilité ne peut se faire que vers la durée du congé parental : la directive prévoit en effet que *« les États membres peuvent subordonner le droit au congé parental à des périodes de travail antérieures ou à une condition d'ancienneté ne dépassant pas un an »*.

La mission intègre cette contrainte dans ses scénarii.

2.1.4.2 Promouvoir la PreParE à temps partiel

La formule d'un congé parental à temps partiel pris simultanément par les deux parents présente de nombreux avantages en termes d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : il est ainsi proposé de l'encourager en déplaçant le cumul entre les deux PreParE, comme le propose également le HCFEA. Ce dernier estime le coût de cette mesure entre 25 M€ et 70 M€ en cas de doublement (passage de 3 000 à 6 000) du nombre de couples concernés. L'essentiel de ce coût (45 M€) est cependant hypothétique puisqu'il s'agit du manque à gagner en cotisations et impôts en cas de non remplacement des intéressés.

Recommandation n°7 : Déplafonner le cumul des PreParE quand les deux parents prennent simultanément un congé à temps partiel

2.1.4.3 Faciliter le cumul PreParE / revenu d'activité en cas de reprise d'activité et/ou de formation professionnelle

Le dispositif actuel est d'une telle complexité qu'il est méconnu et inusité, alors que des besoins de souplesse existent. La mission préconise une suppression pure et simple des conditions.

Recommandation n°8 : Simplifier le cumul PreParE temps complet / revenus liés à une formation (autorisation de cumul) ou à une reprise d'activité (suppression des conditions)

2.1.4.4 Améliorer les conditions de versement de la PreParE aux travailleurs indépendants et adapter la PreParE pour les parents adoptants

Le Défenseur des droits a émis deux propositions :

- l'une concerne les travailleurs indépendants : pour bénéficier de la PreParE, faute d'autres moyens de justifier leur interruption d'activité (totale ou partielle), ils doivent déclarer sur l'honneur que leurs revenus ne dépasseront pas certains montants et pour le temps partiel, qu'il ne travaillera pas au-delà de 50 % de la durée légale du travail. Cette référence à la durée légale paraît inadaptée à la réalité des travailleurs indépendants, qui dépassent fréquemment cette durée. Il existe par ailleurs une contradiction entre le fait de déclarer un montant maximal de revenus, et l'appréciation par les pouvoirs publics au moment du contrôle, puisque les textes ne prévoient aucune sanction « *si les revenus sont proportionnels à l'interruption d'activité* », sur la base d'une comparaison avec les revenus de l'année civile précédente.

La mission partage l'appréciation du Défenseur des droits sur le fait que les modalités actuelles de la déclaration sur l'honneur peuvent être un frein à l'exercice effectif du droit ; elle préconise donc sa suppression ou à tout le moins sa simplification.

- Les propositions du Défenseur des droits en matière d'alignement de la durée de versement de la PreParE afin qu'elle soit identique en cas de naissance et en cas d'adoption paraît également une mesure de simplification et d'équité.

Recommandation n°9 : Simplifier les conditions de déclaration d'interruption d'activité des travailleurs indépendants

Recommandation n°10 : Aligner la durée de versement de la PreParE afin qu'elle soit identique en cas de naissance ou en cas d'adoption

2.1.4.5 Autoriser le fractionnement jusqu'aux 16 ans de l'enfant

La future directive prévoit que le congé parental puisse être pris jusqu'à un âge déterminé qui ne dépasse pas les 8 ans de l'enfant. Par ailleurs, elle incite les États à promouvoir les « formules souples » de prise du congé parental, ce qui inclut à la fois la possibilité du congé parental à temps partiel (déjà possible en France) et son fractionnement. Les termes du projet de directive semblent laisser la possibilité d'un congé fractionnable au-delà des 8 ans de l'enfant, à condition qu'au moins 4 mois puissent effectivement être pris avant cet âge.

À court terme, il serait souhaitable de prévoir la possibilité de fractionner le congé parental et la PreParE, sur les mêmes bases. Le HCFEA s'est prononcé pour un fractionnement possible, mais par addition d'une période de 6 mois supplémentaires non rémunérés au-delà des 3 ans de l'enfant, jusqu'à ses 18 ans. Si l'idée est théoriquement séduisante, elle présente un inconvénient majeur : un congé parental non rémunéré réserve cette possibilité aux ménages les plus fortunés et/ou ayant la plus grande stabilité dans l'emploi : il s'agirait typiquement d'un pseudo droit universel.

La mission est plutôt favorable à ce qu'une fraction pouvant aller jusqu'à la moitié du congé parental rémunéré puisse être utilisée au-delà des trois ans, jusqu'aux 16 ans de l'enfant. La durée correspondant à cette fraction variera selon le scénario de moyen terme qui sera retenu, de même que les modalités de son transfert.

Recommandation n°11 : **Prévoir qu'une fraction, pouvant aller jusqu'à 50 %, du congé parental et de la PreParE, puisse être utilisée au-delà des trois ans de l'enfant.**

2.1.4.6 Transposer le droit à demander (« right to request ») un aménagement du temps de travail après une naissance ou une adoption

Le projet de directive européenne introduit dans le droit européen une notion qui existe déjà au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, et qui consiste à accorder au salarié un droit à demander (« right to request ») un aménagement de ses horaires de travail après un congé maternité, paternité, parental ou aidant. L'employeur n'est pas tenu de donner suite à cette demande, qui peut par ailleurs être encadrée par le législateur national, mais il doit en revanche motiver les raisons de son refus.

La mission partage l'analyse du HCFEA selon laquelle cette disposition est de nature à favoriser la réflexion dans les entreprises (ou administrations) sur la prise en compte la conciliation vie personnelle / vie professionnelle. Elle est complémentaire des propositions de la mission en termes de négociation sociale sur ces questions (cf. proposition), et mériterait donc une transposition rapide (dans projet de loi santé au travail).

Est ainsi créé un acte juridique qui pourrait servir de base au déclenchement de certaines mesures ou prestations. Le HCFEA préconise que le refus ouvre le droit à une prolongation de la PreParE ; la mission IGAS considère qu'une telle mesure ne résoudrait pas la difficulté posée par les congés longs et ne ferait que déplacer le problème. Elle considère en revanche que ce document pourrait être pris en compte pour un examen prioritaire d'une demande de place en crèche.

Recommandation n°12 : **Transposer rapidement les dispositions de la future directive sur le « droit à demander » des aménagements du temps de travail à la suite d'un congé maternité, paternité, parental ou aidant**

2.2 La mission a examiné quatre scénarii d'évolution du congé parental et de la PreParE à plus long terme

La mission a examiné quatre scénarii, dont certains avec des variantes, les deux premiers scénarii étant ceux proposés par le HCFEA. Quel que soit le scénario privilégié, la mission fait également d'autres propositions qui sont communes à l'ensemble des scénarii : favoriser le congé à temps partiel plutôt qu'à temps plein ; obtenir une meilleure adéquation entre l'offre de modes de garde formels et les besoins et possibilités de la population ; enfin mettre en place une politique active d'accompagnement global personnalisé des publics les plus fragiles parents d'enfants de moins de trois ans.

2.2.1 Les variables qui distinguent les scénarii

Les scénarii d'évolution à moyen terme dépendent d'un nombre de variables limité, mais qui déterminent les contours du modèle choisi. Les réponses apportées par la mission aux questions liées à ces variables la conduisent à accorder sa préférence à l'un des scénarii.

2.2.1.1 Augmenter le nombre de bénéficiaires du congé parental ou en faire un dispositif d'exception ?

Il s'agit d'une question fondamentale, sur laquelle les promoteurs de la réforme de 2014 ne s'étaient pas prononcés : néanmoins, la configuration de la PreParE a conduit de facto, dans la lignée du CLCA, à réduire le nombre de bénéficiaires.

Une potentielle contradiction entre deux des objectifs assignés à la réforme rend la réponse à la question complexe :

L'intérêt de l'enfant est de pouvoir bénéficier d'une présence renforcée de ses parents au moins pendant les 6 premiers mois de sa vie ; faciliter le recours au congé parental risque d'augmenter le nombre de mères qui interrompent leur carrière, au risque de les pénaliser davantage et de ne pas atteindre l'objectif d'une augmentation du taux d'emploi des femmes dans leur globalité. Dans le même temps, un fort recours au congé parental dans les tous premiers mois de l'enfant, qui soulage le recours au mode de garde formel le plus coûteux, est conforme à l'intérêt de la collectivité.

Face à cette apparente contradiction, qui renvoie aussi à deux types d'attente exprimées par les femmes, une façon de résoudre le problème est de veiller à ce que la durée d'interruption soit courte, qu'elle soit partagée, et qu'elle reste optionnelle.

De la réponse à la question dépend également la cible à atteindre en matière de modes de garde : ainsi, dans le modèle suédois, la généralisation du congé parental partagé la première année de la vie de l'enfant conduit les pouvoirs publics à se concentrer sur le financement de places de garde à partir d'un an, les deux phénomènes s'auto-entretenant (l'absence de mode de garde avant un an incite au congé parental). Sans aller jusqu'à un système aussi prescriptif, il est utile de beaucoup mieux prendre en compte les liens entre congé parental et modes de garde.

2.2.1.2 Prestation contributive limitée aux actifs ou étendue aux inactifs ?

Deux modèles sont possibles, mais des situations intermédiaires entre ces deux modèles existent :

- l'allocation qui sert d'indemnisation au congé parental est étendue aux inactifs : c'est déjà le cas de la PreParE en France, mais seulement pour les parents d'au moins deux enfants, et sous réserve de 8 trimestres de cotisations ; mais le curseur peut être poussé plus loin, par exemple si la période de référence choisie est alignée sur celle des parents d'au moins 3 enfants (8 trimestres sur les 5 dernières années) ; en allant encore plus loin, l'Allemagne verse la prestation à toute personne qui ne travaille pas à temps plein et qui a un enfant de moins de trois ans (« universalité » de la prestation) ;
- l'allocation est réservée aux parents en activité, qui prennent un congé parental au strict sens du droit du travail ; les chômeurs indemnisés peuvent être inclus dans cette catégorie ; il suffit pour cela que les conditions de contribution soient alignés sur la période de référence (cas aujourd'hui pour la PreParE pour un enfant de rang 1 ; cette limitation n'empêche pas de créer une seconde allocation, mais sur d'autres bases, pour les inactifs et chômeurs non indemnisés.

Les deux modèles ne sont pas exempts de critiques : le premier peut être considéré une incitation à l'inactivité, et favoriser ainsi le mécanisme de « trappe à inactivité » voire de « trappe à pauvreté » ; le second peut être jugé inadapté à un monde du travail où le modèle du salarié en CDI et occupant durablement son emploi est de moins en moins la réalité.

2.2.1.3 Durée du congé et possibilité de choisir entre un congé court bien rémunéré et un congé long moins bien rémunéré

Il s'agit d'une autre variable majeure entre les différents scénarii, sachant que l'hypothèse d'un seul congé long mal rémunéré est d'emblée écartée. Il est possible de concevoir un système mixte qui laisse un libre choix entre congé court et congé long, ou bien d'opter pour un système qui privilégie un congé court uniquement. La question dans ce dernier cas est de savoir s'il faut aligner la durée du congé parental en droit du travail sur la durée de l'indemnité.

2.2.1.4 Droit individuel ou droit mixte individuel / familial?

L'Allemagne a fait le choix d'un modèle strictement individuel : à la différence de la France, le cumul de deux allocations à taux plein est possible au sein d'une même famille (même s'il est rare). À l'inverse, en France, l'allocation est à la fois individuelle (seule la situation du demandeur est étudiée pour l'éligibilité au regard des cotisations versées) et familiale : elle est utilisable indifféremment par l'un ou l'autre des parents et le droit à la PreParE complète est soumis à une condition de partage au sein du couple.

2.2.1.5 Mode de rémunération : en fonction du revenu ou forfaitaire ?

Une rémunération du congé parental en fonction du revenu antérieur est cohérent avec une logique contributive : si le taux de remplacement est élevé, il devient plus incitatif et plus diversifié socialement. La rémunération forfaitaire peut en revanche être retenue dans une logique de prestation non contributive, pour les personnes inactives par exemple.

Encadré 3 : Le chiffrage du coût pour les finances publiques et de l'impact micro-économique pour les familles des différents scénarii

Toute réforme systémique doit pouvoir s'appuyer sur deux types de chiffrages :

- l'impact global sur les finances publiques, par la mesure du coût net de la réforme (les données de coût brut étant également utiles pour mesurer les transferts de charges entre les différentes administrations publiques, en particulier entre la branche famille de la Sécurité sociale, l'État, l'assurance-chômage ou encore les départements) ;
- l'impact micro-économique pour les familles susceptibles d'être concernées, qui permet également d'anticiper les comportements de recours à la prestation d'indemnisation du congé parental, et de rétroagir avec l'estimation du coût pour les finances publiques ; ces simulations avaient largement été omises en 2014 lors de la précédente réforme.

Ce type de chiffrages complexes suppose d'avoir accès à des modèles de micro-simulation, ce qui n'a pas été possible pour la mission. Seules la DREES et la Direction générale du Trésor possèdent de tels modèles, qui étaient déjà mobilisés par le HCFEA quand la mission IGAS a commencé ses travaux. La mission s'appuie donc pour estimer le coût et l'impact de ces scénarii sur les travaux menés par le HCFEA, en particulier avec le modèle de micro-simulation de la Direction générale du Trésor, sur la base de cas-types élaborés par le HCFEA. Ces travaux, dont le résultat n'engage pas la Direction générale du Trésor, sont les plus complets et les plus sérieux qui existent sur le sujet. La maquette utilisée n'est toutefois pas complète puisqu'elle n'inclut pas de bouclage macroéconomique tenant compte des effets des variations de revenu disponible et d'emploi sur la consommation (et les conséquences en particulier sur la TVA), l'activité et les salaires.

S'agissant des coûts bruts, la mission s'est également appuyée sur les chiffrages opérés par la DSS, avec l'appui de la CNAF, au moment de la négociation du projet de directive européenne.

La mission n'a toutefois pas pu bénéficier de chiffrages « sur mesure » et actualisés (intégrant en particulier la revalorisation de la prime d'activité) correspondant à plusieurs de ses hypothèses. Des travaux complémentaires seront nécessaires.

Dans tous les cas de figure, les chiffres présentés ci-dessus doivent être considérés comme des ordres de grandeur, compte tenu du nombre d'hypothèses qui les sous-tendent.

2.2.2 Les deux scénarii préconisés par le HCFEA d'un congé parental plus court et mieux rémunéré couplé avec un congé long faiblement rémunéré ne convainquent pas la mission

Le HCFEA propose deux scénarii sur ce modèle, avec dans les deux cas une réduction de la période de partage:

- dans le premier, les parents ont un droit d'option entre la PreParE « aménagée » et un congé plus court mieux rémunéré :
 - la PreParE est « aménagée » : elle est indexée sur l'évolution des salaires et sa durée de versement est prolongée jusqu'à l'entrée en maternelle de l'enfant si les parents ne trouvent pas de mode de garde après 24 mois (alors que cette prolongation est aujourd'hui réservée aux familles avec deux enfants et soumise à condition de ressources) : le coût de cette mesure étant estimé à 520 M€/an;
 - la PreParE majorée à taux plein (649,21 €/mois), versée huit mois par parent, peut faire l'objet d'un droit d'option par les parents de deux enfants (et non plus de trois) ;
 - dans une autre variante, l'option peut s'exercer pour un congé court rémunéré par des indemnités journalières de 60 % du salaire net sous plafond de 1,8 SMIC. Le HCFEA posant pour hypothèse de travail que ce congé court (4 mois par parent) ciblant une population différente de celle actuellement intéressée par la PreParE, il estime le coût de cette variante, si 20 % des pères et 50 % des mères choisissaient le nouveau congé, à 1,1 milliard d'euros⁷⁵.
- Dans le second scénario, les actuels titulaires de la PreParE basculent tous sur le congé court indemnisé par des IJ et peuvent le prolonger jusqu'à l'entrée en maternelle de leurs enfants mais cette période complémentaire est indemnisée par la PreParE forfaitaire. S'ajoute alors aux 1,1 milliards d'euros un surcoût de 472 M€.

La mission considère que ces deux scénarii présentent plus d'inconvénients que d'avantages.

- Les avantages :
 - un congé mieux rémunéré couvre mieux les charges réelles liées à la famille ;
 - il va permettre à des parents qui le souhaitent de recourir à ce dispositif, alors qu'ils y renoncent pour des raisons financières dans la configuration actuelle ;
 - il est susceptible d'améliorer la part des pères qui y ont recours ;
 - l'intérêt d'une présence parentale forte auprès de l'enfant pendant les 6 premiers mois de sa vie est satisfait ;
 - le soutien financier à court terme des familles modestes est assuré (ie celles qui seraient sans emploi sans congé parental).

⁷⁵ Le détail des hypothèses conduisant à ce chiffrage figure en annexe 9 du rapport du HCFEA précité.

- Les inconvénients :
 - ces scénarii maintiennent l'illusion d'un libre choix : dans la pratique, le congé long continuera d'être utilisé très majoritairement par les mères des foyers ayant les revenus les plus faibles et plus particulièrement par les mères qui sont les plus éloignées de l'emploi ; or les arrêts longs pénalisent ceux qui les prennent, ce qui crée un cercle vicieux ; le HCFEA préconise cependant que le temps partiel soit privilégié pour le congé long ce qui peut limiter cet effet ;
 - le coût pour les finances publiques est important du fait du maintien d'un congé long dans tous les cas de figure.

2.2.3 Un troisième scénario de revalorisation de la PreParE actuelle et de raccourcissement de sa durée de versement permettrait de moins éloigner les parents du marché du travail mais perpétuerait la segmentation sociale actuelle

Ce scénario permet de combiner une meilleure soutenabilité financière pour les finances publiques, une meilleure attractivité financière de la prestation plus incitative au partage entre pères et mères et un meilleur maintien d'un lien des titulaires du congé parental avec le marché de l'emploi.

Il n'y aurait pas de changement de logique par rapport à la PreParE actuelle.

Ce congé parental aurait les caractéristiques suivantes :

- il serait court (8 mois à temps plein, durée unique quel que soit le rang de l'enfant, durée allongée si le congé est pris à temps partiel en fonction de la quotité du temps partiel); la possibilité de prendre le congé à temps partiel serait maintenue, avec une incitation pour les couples qui prennent simultanément un temps partiel (cf. supra) ;
- il serait obligatoirement partagé pour être intégralement consommé : 3 mois seraient non transférables, du point de vue de l'indemnisation ;
- il ouvrirait un droit à PreParE à taux plein ou à temps partiel pour un montant revalorisé de 38 %, équivalent à l'évolution du salaire moyen depuis 1994 sur une durée de 6 mois (à taux plein, la durée étant étendue en fonction de la quotité de temps partiel) et prenant le relais du congé de maternité de 4 mois. Cependant, pour inciter à une prise du temps partiel maintenant mieux le lien avec le marché de l'emploi, une stricte proportionnalité des forfaits revalorisés serait rétablie au profit des forfaits rémunérant le congé à temps partiel (aujourd'hui, le forfait du temps partiel à 50 % ne représente que 37,5 % du forfait indemnisant le taux plein et le forfait indemnisant le congé à temps partiel entre 50 % et 80 % représente 64 % du montant à taux plein). Un bonus de 2 mois serait attribué en cas de prise d'au moins 4 mois du congé par le père.

Le HCFEA a effectué une simulation du coût d'une revalorisation de 38 % de la PreParE, mais sans modification de son actuelle durée, modulée selon le rang de l'enfant : à comportement constant, cette revalorisation 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€).

Le HCFEA a fait une autre simulation, qu'il n'a pas retenu in fine dans son rapport, d'une revalorisation de 63 % du montant de la PreParE (alignement sur le taux majoré actuel) mais avec une durée de versement réduite à 4 mois par parent (hypothèse proche de celle de la mission) : le coût net, dans l'hypothèse d'une hausse des bénéficiaires à 620 000, dont 20 % de pères, serait de 460 millions d'euros.

Le scénario proposé par la mission serait probablement moins coûteux que ces deux estimations du fait du raccourcissement de la durée moyenne de versement (hausse théorique pour les enfants de rang 1 sous réserve de partage, baisse pour les enfants de rang 2 et au-delà), combiné à une hausse du taux de recours moindre que dans la deuxième simulation citée (revalorisation moins attractive).

Ce scénario comporte, comme les précédents, l'avantage de conserver un lien temporel étroit avec le marché de l'emploi. Il est moins coûteuse que dans le scénario précédent car il découragera les parents disposant de revenus supérieurs à 60 % du SMIC. Réciproquement, il soulage d'autant moins l'offre de solutions d'accueil de l'enfant pendant sa première année.

Mais l'inconvénient substantiel de ce scénario est justement de n'être attractif que pour les parents, et en particulier les mères, disposant de revenus modestes et donc peu diplômés et connaissant souvent des conditions de travail dégradées; ainsi, ce financement forfaitaire perpétuerait la segmentation sociale du dispositif.

2.2.4 La mission retient un quatrième scénario d'un congé parental unique de 8 mois, indemnisé en proportion des revenus, et obligatoirement partagé

Il s'agit d'une évolution en profondeur, avec la suppression de tout congé indemnisé long à temps plein (plus d'un an)⁷⁶. Elle correspond aux objectifs de meilleure présence des parents auprès de l'enfant les 6 premiers mois, d'égalité entre les femmes et les hommes et de cohérence des politiques publiques.

Ce congé parental aurait les caractéristiques suivantes :

- il serait court (8 mois à temps plein, durée allongée si pris à temps partiel en fonction de la quotité du temps partiel : doublement en cas de travail à 50 %, multiplication par 5 en cas de travail à 80 %) ; la possibilité de prendre le congé à temps partiel serait maintenue, la durée du congé étant proportionnellement allongée⁷⁷, avec une incitation pour les couples qui prennent simultanément un temps partiel (cf. supra recommandations communes à tous les scénarii) ;
- il serait obligatoirement partagé pour être indemnisé pendant la durée maximale prévue : les deux parents disposeraient chacun d'un droit de 2 mois non transférable et de 4 mois transférables (par consentement écrit) dans un premier temps (chacun des deux parents peut prendre tout ou partie de ces quatre mois) ; une cible pouvant être de 3 mois par parent et 2 mois transférables ; ce qui signifie que dans le cas d'un couple où un des deux parents ne prend pas le congé, la durée maximale du congé est de 6 mois (5 mois à terme); en cas de temps partiel, ces durées sont allongées proportionnellement à la quotité de temps travaillé ; les familles monoparentales bénéficient d'emblée de la durée maximale théorique ;
- il serait rémunéré sur le modèle des indemnités journalières maladies, à 50 % du salaire journalier de base, soit environ 60 % du dernier salaire net, sous plafond à 1,8 SMIC ; l'allocation serait imposable et incluse dans la base ressources des prestations familiales ; pour les non salariés, elle pourrait faire l'objet d'un crédit d'impôt ;

⁷⁶ Le cas des assistantes maternelles qui gardent leur propre enfant pourrait faire l'objet d'une disposition particulière, mais pas forcément dans le cadre de la PreParE.

⁷⁷ Cinq mois à temps plein deviendraient 10 mois à 50 %

- les conditions d'ouverture de ce droit en termes de durée préalable de cotisation seraient alignées sur celles du congé maternité et du congé paternité. Pour prendre en compte l'évolution du marché du travail et les carrières de plus en plus heurtées, il serait souhaitable de maintenir un droit à indemnisation pour les parents au chômage au moment de la naissance, sur le modèle des congés maternité et paternité ;
- pour les personnes ne remplissant pas ces conditions contributives, mais aujourd'hui éligibles à la PreParE (cf. supra 2.2.1.2), il est proposé de conserver une allocation forfaitaire, du niveau de l'actuelle PreParE, mais à la durée de versement alignée sur celle de l'indemnité « IJ » ; cette allocation serait réservée aux personnes ayant cotisé 8 trimestres sur les 5 dernières années.

Les avantages de ce dispositif sont nombreux :

- une meilleure lisibilité du système pour l'ensemble des acteurs ;
- la possibilité pour des parents qui n'avaient pas recours au dispositif pour des raisons financières d'y recourir ;
- l'intérêt de l'enfant : une présence parentale plus facile pour ceux qui le souhaitent mais doivent y renoncer aujourd'hui pour des raisons financières ; qui plus est, additionnés aux durées du congé maternité, du congé paternité et des congés ordinaires, les 8 mois du congé parental permettent d'atteindre le premier anniversaire de l'enfant, qui correspond à peu près à l'âge de la marche : or la majorité des travaux scientifiques démontrent l'intérêt à partir de cet âge d'un début de socialisation collective (en EAJE ou avec d'autres enfants chez une assistante maternelle ou dans le cadre d'une garde partagée) (cf. annexe 4) ;
- le moindre éloignement global des femmes du marché de l'emploi ;
- pour les finances publiques : des dépenses supplémentaires (meilleure indemnisation et hausse attendue du taux de recours ; besoin de modes de garde dès 12 mois pour les enfants de rang 2 et plus) en partie gagées par des gains sur les financements des modes de garde entre 0 et 12 mois, par une durée moins longue de versement de la PreParE et par des gains en termes de meilleur retour à l'emploi (cf. infra chiffrage) ;
- le scénario présenté par la mission IGAS peut rendre moins nécessaire l'allongement du congé paternité, la fraction du congé parental réservée au père dans ce scénario s'apparentant à un congé paternité plus long ;
- Il ouvre la possibilité pour les employeurs, en fonction des conventions collectives ou accords de branche, de compléter cette indemnisation comme c'est le cas pour la maladie et les accidents du travail.

Plusieurs inconvénients peuvent être mis en avant, auxquels la mission

- un gros effort est nécessaire sur les modes de garde formels, en partie gagé par une baisse des places nécessaires pour les enfants de 0 à 8 mois (les plus coûteuses) ;
- il est nécessaire de neutraliser l'impact financier immédiat du raccourcissement de la durée de versement pour les familles à faibles revenus et ayant des difficultés d'insertion sur le marché du travail, sachant que la hausse de la prime d'activité apporte déjà une réponse à cette question ; la mission estime que ce point relève d'autres logiques que celles du congé parental, et doit être abordée dans le cadre de la réflexion sur la création du revenu universel d'activité ;
- en l'état actuel des soutiens financiers aux modes de garde formels, l'effet redistributif de la mesure pourrait varier d'un mode de garde à l'autre.

Ce scénario diffère sensiblement du scénario HCFEA sur trois points.

- Dans le cas du HCFEA, il s'agit d'un dispositif supplémentaire qui peut se combiner avec la PreParE actuelle ;

- La période de cotisation pour l'éligibilité reste alignée sur celui de l'actuelle PreParE dans le chiffrage du HCFEA ;
- Le scénario de la mission IGAS supprime la modulation de la durée de versement en fonction du rang de l'enfant : elle estime qu'une telle modulation n'a plus de sens dès lors que le principe posé est celui de la suppression de tout congé long à temps plein, pour les raisons exposées supra ; les effets financiers pour une famille de plus de deux enfants sont en partie neutralisés dans le temps par l'avantage supérieur accordé dès le premier enfant. La mission propose en revanche de conserver des avantages spécifiques pour les naissances multiples (ou adoptions multiples).

Trois évolutions complémentaires ont à ce stade été écartées par la mission.

- Il pourrait être jugé cohérent d'aligner la durée du congé parental en droit du travail (et dans le statut de la fonction publique) sur celle de l'indemnisation, afin d'éviter un recours à des congés non indemnisés. Néanmoins, la mission estime que cette question relève de la responsabilité des partenaires sociaux et donc de la négociation inter-professionnelle qu'elle appelle par ailleurs de ses vœux sur les questions de conciliation vie personnelle et vie professionnelle.
- L'hypothèse d'un congé de 8 mois parfaitement paritaire (4 mois pour chacun des parents, non transférables) n'est pas retenue par la mission car, en l'état actuel, elle paraît peu réaliste, avec un taux de recours des pères à la durée maximale qui serait probablement faible ; elle reproduirait ainsi certains des effets pervers constatés après la réforme de 2014, avec un écart entre l'intention théorique et les conditions de sa réussite ; il est probable qu'une telle mesure conduirait un certain nombre de femmes à opter pour un congé parental non indemnisé, ou pour un temps partiel non indemnisé, solutions qui dans les deux cas pénaliseraient davantage ces femmes que le congé parental indemnisé. Le congé paritaire peut devenir un objectif à plus long terme.
- La mission ne préconise pas l'alignement sur un modèle de type suédois ou norvégien dans lequel la puissance publique ne finance quasiment pas de modes de garde entre la naissance de l'enfant et son premier anniversaire ; cette configuration ne correspondant pas aux réalités sociales et culturelles de la France. Dès lors, l'articulation entre congé parental et modes de garde n'est pas parfaite : les gestionnaires d'EAJE devront conserver des places pour des enfants de moins d'un an. La question sera donc posée de l'arbitrage au moment de l'attribution des places : la mission préconise à cet égard que les parents puissent être informés au moment du début de leur congé parental de la nécessité de déposer immédiatement une demande de place en crèche, de façon à ne pas être pénalisés. Les critères d'attribution des places devront prendre en compte la nécessité de ne pas pénaliser les parents du fait de leur recours ou non au congé parental.

S'agissant des chiffrages en termes d'impact sur les revenus des ménages et sur les finances publiques, la mission ne peut procéder que par approximation : les chiffrages établis par le HCFEA l'ont été sur des hypothèses assez différentes.

- Pour les revenus des ménages, les simulations du HCFEA donnent un aperçu intéressant :

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

	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	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%	
				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.

Comparée à la situation actuelle, le congé parental redevient une solution attractive quels que soient les revenus (à l'exclusion des très hauts revenus du fait du plafonnement), surtout quand il est pris à temps partiel, solution privilégiée par la mission pour éviter l'éloignement du marché du travail.

- S'agissant du coût pour les finances publiques, seules des approximations peuvent être proposées sur la base des chiffrages du HCFEA et de la DSS.

Le coût brut pour la branche famille d'une revalorisation de la PreParE au niveau des IJ pendant 4 mois, avec plafonnement à 1,8 SMIC, a été estimé par la DSS à 1,15 milliards d'euros dans l'hypothèse d'une hausse du taux de recours des pères à 25 % (de l'ensemble des pères d'enfants de moins de 3 ans) ; ce chiffrage surestime cependant largement le coût brut du scénario proposé par la mission :

- pour des raisons méthodologiques : la DG Trésor a fourni au HCFEA des chiffrages inférieurs car elle a pu travailler à partir de la masse financière de référence pour la PreParE de 2017 (et non 2016 pour la DSS) ; la DG Trésor s'appuie par ailleurs sur des données quant au revenu des ménages en neuf tranches datant de décembre 2017, contre 4 tranches datant de 2014 pour la DSS ;
- pour des raisons d'hypothèses de fond quant au scénario : dans le chiffrage établi par la DSS, le congé parental reste rémunéré au-delà des 4 mois au niveau de la PreParE ; la durée moyenne de congé utilisée pour les calculs surestime la durée réelle de congé qui sera prise par les pères et sous-estime celle qui sera prise par les mères, puisque la mission IGAS part sur une hypothèse 2/2/4 et non 4/4.

S'agissant du coût net pour les finances publiques, le HCFEA a demandé à la DG Trésor une simulation du passage à une PreParE rémunérée au niveau des IJ pendant 4 mois pour chaque parent ; le chiffrage net, dans l'hypothèse d'un taux de recours conduisant à 620 000 bénéficiaires, dont 20 % de pères, s'élèverait à **577 millions d'euros**. Ces 577 millions se décomposent de la façon suivante, qui font apparaître une baisse du coût brut de la PreParE :

Tableau 11 : Décomposition du coût pour les finances publiques du scénario de rémunération du congé parental selon le modèle « IJ avec plafond » pour une durée de quatre mois par parent

Montant, en M€/an	Prestations hors ARE		ARE	Cotisations et contributions sociales	Impôts	Total
	Prepare	autres prestations				
Avant réforme	991	2 226	0	5 771	201	
Réforme « IJ maladie »						
Après réforme	811	2 203	151	5 160	184	
Effet de la réforme	-180	-23	151	-612	-17	577

Source : Cnaf, données fin 2017, calculs DG Trésor. La colonne Total s'obtient en sommant l'ARE et les prestations, puis en retranchant les impôts et cotisations et contributions sociales.

Il s'agit sans doute de l'ordre de grandeur le plus proche de ce que pourrait coûter le scénario proposé par la mission IGAS, avec deux limites :

- le coût de la PreParE résiduelle, dont bénéficieraient les parents inactifs ayant néanmoins cotisé 8 trimestres dans les 5 dernières années, n'est pas inclus : la mission n'a pu obtenir de chiffres sur le nombre de parents susceptibles d'être concernés ;
- l'hypothèse de la mission IGAS quant à la répartition au sein du foyer est 2/2/4 et non 4/4.

Pour mémoire, le chiffrage net du premier scénario du HCFEA (cf. supra), qui combine cette hypothèse d'une PreParE au niveau IJ pendant une durée courte avec le maintien d'une PreParE forfaitaire aménagée, est de 1,1 milliards d'euros, en faisant l'hypothèse (forte) que le public actuel de la PreParE ne bascule pas vers les IJ, et qu'un autre public choisit le nouveau dispositif.

Qui plus est, les hypothèses de recours du HCFEA à cette réforme, selon lesquelles 20 % des hommes et 50% des femmes prendraient ce nouveau congé dont 70 % à taux plein, sont très supérieures aux proportions actuelles ; même si un tel objectif n'est pas irréaliste (en Allemagne, la part des pères prenant le congé est passé de 3 % à 35 % entre 2007 et 2017), il ne saurait être atteint qu'après plusieurs années de montée en charge.

Dans tous les cas de figure, c'est l'effet volume (augmentation du nombre de bénéficiaires) qui explique principalement le coût des différents scénarii basés sur le modèle « IJ sur une durée raccourcie », ce qui rend ces chiffrages d'autant plus sensibles aux hypothèses sur les comportements.

Recommandation n°13 : Privilégier un scénario de congé parental raccourci à 8 mois, avec 2 mois non transférables pour chaque conjoint, rémunéré sous forme d'indemnités journalières à 60 % environ du salaire net, plafonné à 1,8 SMIC

2.2.5 Quels que soient les scénarii d'évolution du congé parental et de la PreParE, quatre politiques complémentaires doivent être menées pour favoriser la conciliation vie professionnelle et vie privée, lutter contre la relégation sociale des femmes et poursuivre le soutien à la parentalité

2.2.5.1 Inscrire les bénéficiaires du congé parental et/ou de la PreParE les plus fragiles dans l'accompagnement global prévu par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

En l'absence d'incitation forte au partage, notamment du fait de l'absence de revalorisation du montant de la PreParE, la réforme de 2014 a conduit de facto à réduire la durée du congé parental indemnisé. En l'absence de tout dispositif d'accompagnement de la réforme, les familles ont dû gérer seules les conséquences de ce raccourcissement, comme auparavant à la fin du CLCA, mais dans des conditions différentes, à savoir à un âge plus précoce de l'enfant :

- pour la recherche de modes de garde entre la fin du congé parental et l'entrée à l'école de l'enfant ;
- pour la gestion de la reprise d'activité.

Si de nombreuses familles parviennent avec succès, mais non sans difficultés et en faisant appel à des pluralités de solutions, y compris des modes de garde informels (cf. bilan enquête EMBLEME), un accompagnement apparaît nécessaire afin de favoriser le retour à l'emploi des mères les plus éloignées du marché de l'emploi : 35% des mères de jeunes enfants sont éloignées du marché du travail

- 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).

La question du traitement des personnes inactives au regard des différents scénarii de revalorisation présentés ci-dessus est donc posée. Trois solutions sont possibles :

- une exclusion du dispositif des personnes inactives ;
- le maintien d'une PreParE, limitée à 8 mois, ouverte à tous les parents d'enfants de moins de 3 ans ne travaillant pas et non éligible à l'indemnité calculée sur les IJ, sur le modèle allemand : cette option a l'avantage d'éviter d'exclure par exemple les salariées les plus jeunes ; il existe cependant un risque de « trappe à inactivité » ; le cumul avec l'allocation de base pourrait être rendu impossible pour éviter ce phénomène ;
- le maintien d'une solution mixte avec une PreParE maintenue pour les parents d'un enfant de trois ans ayant cotisé au moins 8 trimestres sur les 5 dernières années, mais la durée de la prestation serait alignée sur celle du congé (8 mois) : cette solution a la préférence de la mission, comme exposé ci-dessus.

Comme le note le HCFEA, le traitement de la situation des familles pauvres doit trouver des solutions en dehors de la problématique de l'évolution du congé parental qui participe à un dispositif de conciliation entre vie privée et vie professionnelle. À cet égard, le HCFEA a présenté, dans son rapport

sur la pauvreté des enfants de juin 2018⁷⁸ plusieurs scénarii (augmentation du RSA majoré pour les familles monoparentales et nombreuses, création d'un bonus enfant de la prime d'activité, ou création d'une allocation spécifique sous condition de ressources exclue de la base ressources du RSA).

La mission considère en effet que le fait qu'en l'état, la PreParE joue, dans certains cas, un rôle comparable à une aide sociale, ne saurait faire obstacle à un recentrage sur sa finalité originelle qui est de fournir un revenu de remplacement pendant la seule période pendant laquelle la présence des parents auprès de l'enfant, dans ses premiers mois, est jugée nécessaire. Maintenir cette prestation sur un congé long au seul motif qu'il augmente le revenu des familles pauvres au risque d'accroître le risque d'éloignement du marché de l'emploi pour le plus grand nombre ne serait pas conforme à la clarification nécessaire sur les objectifs de chaque politique publique. Il revient donc aux politiques publiques transversales, indépendantes des logiques de congés parentaux, de diminuer tant que possible la pauvreté des ménages. Dans ce scénario, les personnes inactives ne relèveraient que marginalement de ce dispositif (pour prendre en compte les carrières heurtées), mais pour l'essentiel d'une prise en charge dans le cadre du revenu universel d'activité qui prendrait mieux en compte les charges de famille.

Indépendamment de ces logiques de prestations en espèce et de leur bonne articulation, un sujet clé, s'agissant de ces publics les plus éloignés de l'emploi, est de leur permettre de bénéficier de l'accompagnement le plus individualisé et global possible. La mission approuve les propositions faites en la matière par le HCFEA visant à analyser les raisons de l'échec des initiatives mises en place jusqu'ici entre Pôle Emploi et les CAF trop bureaucratiques, mal ciblées dans le temps et insuffisamment globales. L'action à l'égard de ces publics doit s'inscrire dans la logique des orientations tracées par le Président de la République dans son discours relatif à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté du 13 septembre 2018 et viser à la création d'un guichet unique pour l'insertion permettant à ces publics de bénéficier d'un suivi global très régulier.

Ce plan prévoit en effet la création d'une "Garantie d'activité" combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an. Il est nécessaire que les mères sortant de la PreParE soient rapidement identifiées par les CAF pour figurer au nombre des bénéficiaires de cette mesure ainsi que des mesures connexes :

- accueil de 100 000 salariés supplémentaires dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles ;
- renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire ;
- essaimage des expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles "Territoires zéro chômeur de longue durée", Convergence, Tapaj et SÈVE (médiation active vers l'emploi).

Dans ce cadre, il est indispensable d'amener les mères concernées à confier leurs enfants à des modes d'accueil collectif sachant que 91% de mères de foyers pauvres gardent elles-mêmes leurs enfants aujourd'hui. Ceci doit leur permettre justement de bénéficier d'un accompagnement suffisamment personnalisé, de suivre des formations et de mener des démarches de recherche d'emploi. Certes, des actions ont été lancées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et inscrites dans la COG 2018-2022 de la CNAF. Il s'agit de la mise en place

⁷⁸ Note de synthèse juin 2018 « Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants ».

- d'une majoration de 1 000 € du bonus territorial versé aux crèches lorsqu'elles sont implantées dans un quartier de politique de la ville (QPV) et d'un bonus mixité de 300 € à 1 200 € versé aux crèches en fonction de la tarification moyenne aux parents.
- par ailleurs, le nombre de crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) doit être porté de 100 à 300 d'ici 2020 mais ce dernier dispositif ne prend en charge les enfants concernés que six mois ; la question se pose du devenir des enfants après cette période même si la mère n'a pas trouvé d'emploi.

Il convient d'aller plus loin et de faire en sorte que des équipes spécialisées des CAF qui prendront en charge la situation globale des parents de ces foyers lèvent leur éventuelle inhibition à confier leurs enfants aux EAJE et les accompagnent matériellement dans la recherche de la crèche la plus appropriée. Mais il est également nécessaire que cette facilitation des solutions d'accueil soit couplée avec une prise en charge globale des parents, notamment dans les foyers monoparentaux, en vue de leur insertion professionnelle et sociale. Or, comme l'ont montré les évaluations d'expériences⁷⁹ menées notamment à Nantes et Paris, le succès de tels dispositifs repose sur le décloisonnement des différentes institutions par le développement de partenariats étroits entre Pôle emploi, les services de la protection maternelle et infantile (PMI), des Caf et de professionnels (travailleurs sociaux, conseillers en insertion professionnelle) relevant de champs différents.

Recommandation n°14 : Inscrire les bénéficiaires de la PreParE les plus éloignés de l'emploi parmi les 300000 bénéficiaires de la garantie d'activité prévue par la stratégie gouvernementale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018 et adapter les modes d'accueil de leurs enfants à leurs besoins

2.2.5.2 Inscrire un plan de création de solutions d'accueil de garde dans une logique d'investissement social

Le raccourcissement significatif de la durée du congé parental prôné par la mission dans les scénarii alternatifs à ceux du HCFEA présentés ci-dessus doit s'accompagner d'une montée en puissance des modes de garde aux 12 mois de l'enfant. En l'état actuel du droit, il n'est pas proposé de créer un droit opposable au mode de garde, puisque les modes de garde ne relèvent d'aucune compétence obligatoire des pouvoirs publics. Cette question essentielle ne peut être traitée par ce rapport, mais la cohérence globale du dispositif plaiderait pour que ce droit opposable puisse être créé à terme, comme l'a fait l'Allemagne en partant pourtant d'un nombre de places d'accueil beaucoup plus bas.

Il n'est en revanche pas proposé de renoncer à tout financement public de mode de garde jusqu'à cet âge, mais cette formule de congé parental devrait provoquer à terme une baisse de la demande en modes de garde pour la tranche 0 à 12 mois.

Le financement des créations de solutions d'accueil doit être envisagé dans une perspective d'investissement social.

Comme déjà indiqué, le HCFEA estime les besoins, selon le critère retenu, entre 155 000 et 330 000 et retient une proposition de 230 000 pour un coût d'investissement de 400 à 600 M€ par an sur dix ans. Comme indiqué au 1.4.1 du présent rapport, la mission estime que, plutôt que de bâtir la politique d'adaptation des solutions d'accueil des jeunes enfants aux besoins des familles sur de tels chiffrages globaux, il est préférable de privilégier une approche territoriale et qualitative.

⁷⁹ Bucolo Elisabetta, Eydoux Anne, Fraisse Laurent, « Parcours coordonné et crèche d'insertion. Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires » in Revue des politiques sociales et familiales, n°127, 2018. Dossier « Vivre la monoparentalité en situation de précarité ». pp. 37-48;

Cependant, comme démontré par Hélène Périvier⁸⁰, « la création de 400.000 solutions d'accueil en dix ans pour un coût de 4,4 Mds€ permettrait de créer 60.000 emplois pour encadrer les enfants et de ramener 60.000 mères vers le marché de l'emploi d'où des recettes fiscales couvrant la moitié des coûts de fonctionnement des places nouvelles ».

Même si, d'un strict point de vue économique, plusieurs études mettent en exergue un rendement de l'investissement dans la petite enfance, l'optique doit être plus large et relever de l'investissement social telle que définie, par exemple, dans le rapport du Conseil économique, social et environnemental de 2014⁸¹ qui soulignait que « la stratégie d'investissement social repose sur l'idée que le développement de certaines politiques sociales peut permettre de répondre en même temps aux mutations économiques et aux nouveaux besoins sociaux. Il s'agit notamment des politiques sociales centrées sur la petite enfance, sur la formation tout au long de la vie, les politiques d'aide aux jeunes, les politiques actives du marché du travail, les politiques de conciliation entre vie familiale et professionnelle, la prise en charge collective et de qualité des personnes dépendantes.(...) Ces politiques visent le développement de services permettant de répondre aux nouveaux besoins sociaux et de mieux prendre en charge les groupes de personnes souvent négligés par les systèmes traditionnels de protection sociale (les jeunes, les femmes, les précaires). »

Comme l'indique un séminaire organisé par France Stratégie en 2017, « l'investissement social permet de réconcilier plusieurs concepts qui ont souvent semblé opposés : la performance et le développement global d'une société d'un côté, le développement humain de l'autre. C'est une passerelle entre le développement économique et le développement social. (...) Par ailleurs, cette notion permet également de concilier les décisions de court terme avec leur inscription dans les moyen et long termes. Si les dispositifs sont développés dans une optique d'action immédiate, l'investissement social permet aussi de donner un cap pour mieux se situer dans la durée et savoir si l'orientation pour les années à venir est la bonne. (...) L'investissement social repose en premier lieu sur la volonté de lutter contre les inégalités lorsqu'elles se créent et avant qu'elles ne se creusent, c'est-à-dire dès la petite enfance. James Heckman, prix Nobel d'économie, a montré que le retour sur investissement des dépenses engagées dans l'éducation est d'autant plus élevé que l'enfant est jeune. Ce retour sur investissement bénéficie aussi bien au plan individuel (salaires plus élevés) qu'au plan collectif, notamment en raison des économies publiques réalisées du fait d'une diminution du chômage ainsi que de la délinquance. (...) Investir dans l'enfance serait donc susceptible, dans certaines conditions de qualité des structures d'accueil (ce qui peut impliquer de revoir la formation des professionnel.le.s.), de procurer un rendement certes économique (potentiel de croissance) et financier (soutenabilité des finances publiques), mais également social par la mise en œuvre d'une plus grande égalité des chances. »⁸²

Il convient, par ailleurs, de faciliter la recherche d'emploi et/ou le suivi de formations par les parents en congé parental.

L'une des demandes exprimées par les femmes ayant participé aux ateliers « CAF Lab » (cf. PJ) est la possibilité de bénéficier de modes de garde même quand elles bénéficient de la PreParE à taux plein. Cette demande ressort également fortement de l'enquête EMBLEME, qui prouve que les bénéficiaires de la PreParE à temps plein qui cherchent un travail ont déjà recours à d'autres modes de garde⁸³.

⁸⁰ « Vers un service public de la petite enfance », Hélène Périvier, OFCE in « Revue de l'OFCE » 2012/8 Supp.1 | pages 91 à 96)

⁸¹ « La stratégie d'investissement social », étude du Conseil économique, social et environnemental, M. Bruno Palier, rapporteur au nom de la section des affaires sociales et de la santé, février 2014.

⁸² « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? », France Stratégie, décembre 2017.

⁸³ Parmi les bénéficiaires à taux plein n'ayant pas repris d'activité professionnelle, 61% déclarent avoir fait des démarches pour trouver un emploi. Parmi les difficultés rencontrées, la moitié d'entre eux déclarent qu'ils ne pouvaient pas faire les démarches nécessaires parce qu'ils gardaient leurs enfants.

Cette possibilité serait particulièrement bienvenue dès lors qu'elle serait contingentée en nombre d'heures pour les femmes qui étaient inactives ou au chômage avant de bénéficier de la PreParE. Il est à noter que les pouvoirs publics accompagnent déjà les bénéficiaires de la PreParE à taux partiel, puisqu'il leur est possible de cumuler sous conditions PreParE et CMG.

Par ailleurs, selon les résultats de l'enquête EMBLEME, 20 % des bénéficiaires de la PreParE à taux plein disent faire appel à une crèche et 7 % à une assistante maternelle pendant la durée de leur congé : il est probable que ces parents bénéficient pour certains de divers dispositifs d'aide.

La mission a cependant constaté que certains dispositifs comprenaient des restrictions et excluaient de facto les parents en congé parental temps plein. Il est proposé d'assouplir ces dispositifs et de les généraliser afin de faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de la PreParE. La mission souligne que des initiatives vont déjà en ce sens : projet d'extension du dispositif « Ma Cigogne » géré par Pôle emploi aux bénéficiaires de la PreParE (sur fonds FSE) ; réflexion en cours à la DGAFP sur le CESU préfinancé des fonctionnaires, qui exclut aujourd'hui les parents en congé parental : la mission suggère que le dispositif puisse être mobilisé à l'occasion de formations au retour à l'emploi.

Recommandation n°15 : Généraliser les dispositifs d'aide à l'accès ponctuel à des modes de garde pour les parents en congé parental

2.2.5.3 Mettre en place une série de mesures relevant de la négociation collective de façon à accompagner le temps partiel et la flexibilité des horaires au profit des parents

Les partenaires sociaux devraient être incités à s'emparer de dispositions consolidant les droits des salariés au regard des congés familiaux et facilitant la prise du temps partiel.

Conformément aux propositions du rapport IGAS de 2011 précité⁸⁴ sur l'égal accès aux responsabilités parentales entre les hommes et les femmes, des aménagements au cadre légal du temps partiel pourraient être apportés pour encourager cette modalité de conciliation entre vie parentale et vie professionnelle : possibilité pourrait être donnée au salarié de refuser la modification d'horaires ou de la répartition des jours travaillés à l'initiative de l'employeur pour lui permettre de faire face à des « *obligations familiales impérieuses* ». L'expression est déjà utilisée par l'article L.3123-24 du code du travail concernant le refus par le salarié à temps partiel des modifications des jours travaillés imposées par l'employeur, lesquelles doivent être notifiées au salarié dans un délai de sept jours voire trois jours ouvrés si un accord le prévoit.

Par ailleurs, comme le proposait un rapport du HCFEA de 2015⁸⁵, la surcotisation que peut payer l'employeur lorsque le salarié à temps partiel souhaite cotiser à son régime de retraite sur la base d'un salaire à temps plein pourrait être incluse dans le crédit d'impôt familial (CIF). En effet, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites prévoit pour les salariés du secteur privé à temps partiel la possibilité de cotiser à l'assurance vieillesse sur un équivalent temps plein sous réserve de l'accord de l'employeur. La surcotisation est ouverte aux salariés relevant du régime général et du régime des salariés agricoles. Elle s'applique sur la pension de base et non sur la pension complémentaire (AGIRC, ARRCO). Elle porte sur les cotisations salariales et patronales. Pour les régimes de base, l'employeur peut, à titre facultatif, prendre en charge tout ou partie du surplus des cotisations salariales (il n'y a pas aujourd'hui d'équivalent pour les complémentaires). L'utilisation de cette possibilité est cependant très marginale (environ 3 000 salariés en 2012, sur un total de 4,2 millions

⁸⁴ RM 2011-084 P.

⁸⁵ Rapport établi par Bertrand Fragonard, Président du Haut Conseil de la famille avec la collaboration de Lucie Gonzalez, secrétaire générale du Haut Conseil de la famille, Céline Marc, secrétaire générale adjointe du Haut Conseil de la famille et Stéphanie Fillion, inspectrice à l'Inspection générale des affaires sur les droits familiaux de retraite, février 2015

de salariés à temps partiel). En outre, la quotité de salaire à temps partiel prise en compte à l'AVPF pourrait être dé plafonnée.

Au-delà de la seule problématique du temps partiel, les propositions 7 et 8 du rapport de l'IGAS sur l'égalité d'accès aux responsabilités entre les femmes et les hommes visaient à :

- inviter les partenaires sociaux à négocier le droit pour les salariés de prendre une partie des jours de RTT à leur seule initiative, sauf en cas de force majeure opposé par l'employeur et sous réserve d'un délai de prévenance de trois jours ;
- et à assouplir le délai de prévenance nécessaire pour permettre au salarié de modifier la date des jours de repos, en cas d'obligations familiales impérieuses

De même, la 10^{ème} proposition de ce rapport visait à autoriser les salariés à temps plein à refuser certaines modifications de jours travaillés pour raisons familiales impérieuses. Il conviendrait néanmoins que les partenaires sociaux définissent précisément la nature des obligations familiales impérieuses et les justificatifs à produire.

La proposition 15 incitait également les partenaires sociaux, dans les commissions paritaires des branches à mettre dans leur agenda la question des horaires individualisés afin que les entreprises soient invitées à se pencher sur cette mesure et à la proposer aux salariés. En effet, les reports d'heures d'une semaine sur l'autre sont déterminés par accord collectif d'entreprise ou d'établissement, ou à défaut une convention ou un accord de branche. En l'absence d'accord ou de convention, le nombre d'heures pouvant être reportées d'une semaine à une autre est fixé à 3 heures maximum. En cas de cumul, le nombre maximal d'heures pouvant être reportées est fixé à 10. Toutefois, un accord collectif d'entreprise ou d'établissement (ou, à défaut, une convention ou un accord de branche) peut prévoir un nombre maximal d'heures reportées différent (supérieur ou inférieur).

Pour faciliter l'exercice du temps partiel, la proposition 16 appelait à renforcer la priorité d'emploi des salariés à temps partiel pour un embauche sur un emploi à temps plein vacant. Il convient de rappeler que, conformément aux dispositions de l'article L. 3123-3 (d'ordre public) du code du travail, les salariés à temps partiel qui souhaitent occuper ou reprendre un emploi à temps complet et les salariés à temps complet qui souhaitent occuper ou reprendre un emploi à temps partiel dans le même établissement ou, à défaut, dans la même entreprise ont priorité pour l'attribution :

- d'un emploi ressortissant à leur catégorie professionnelle ou d'un emploi équivalent
- ou, si une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche étendu le prévoit, d'un emploi présentant des caractéristiques différentes.

Le renforcement de ce droit serait à articuler avec les dispositions suivantes :

- une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche étendu peut fixer les conditions de mise en place d'horaires à temps partiel à la demande des salariés. Dans ce cas, l'accord ou la convention doit prévoir les modalités selon lesquelles les salariés à temps partiel peuvent occuper un emploi à temps complet dans le même établissement ou, à défaut, dans la même entreprise. (article L.3123-17)
- une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche étendu peut prévoir la possibilité pour l'employeur de proposer au salarié à temps partiel un emploi à temps complet ou d'une durée au moins égale à la durée minimale mentionnée au premier alinéa de l'article L. 3123-7 ne ressortissant pas à sa catégorie professionnelle ou un emploi à temps complet non équivalent (article L.3123-18).

Le même rapport IGAS de 2011 proposait dans le même esprit d'inciter à la négociation sur les axes suivants :

- améliorer la transmission de l'information au sein des entreprises sur les postes vacants, notamment par voie d'affichage, et viser l'ensemble des salariés à temps partiel et non pas seulement ceux qui ont fait la demande de passage à temps plein auprès desquels l'employeur a l'obligation d'informer par écrit sur les opportunités qui se présentent ;
- élargir cette information aux Institutions représentatives du personnel ;
- proposer des offres de réintégration dans des postes à temps plein après une période maximale de temps partiel à définir ;
- faire bénéficier les salariés à temps partiel d'un temps d'expérimentation du nouveau régime d'horaire à temps plein, pendant trois mois.

De façon plus ambitieuse, ce rapport proposait (proposition 20) d'inciter les partenaires sociaux à créer un droit individuel à la parentalité (DIP) tout au long de la vie, droit de tirage social ouvert à tous les salariés, reposant sur une mutualisation des ressources et une gestion paritaire externalisée, sur la base d'un cofinancement employeurs/salariés, et couvrant, par une rémunération proportionnelle au revenu, des absences liées à des impératifs familiaux. Cette logique permettrait de traiter, à l'initiative des partenaires sociaux, la problématique déjà soulevée du caractère fractionnable du congé parental en élargissant le champ.

Ainsi, en Belgique, c'est par voie de convention collective qu'a été créé un crédit temps complémentaire au congé parental d'une durée maximale de 51 mois, doté d'une indemnisation inférieure à celle du congé parental, et couvrant tant les situations de congé parental que celle d'aidant familial et, enfin, de soins palliatifs⁸⁶.

On observe donc que le champ de la négociation collective est particulièrement riche sans pour autant faire l'objet d'un intérêt suffisant des partenaires sociaux. Des incitations fortes à l'aboutissement d'une négociation interprofessionnelle en la matière doivent donc être développées.

Recommandation n°16: Mettre en place une série de mesures relevant de la négociation collective de façon à accompagner le temps partiel et la flexibilité des horaires au profit des parents

2.2.5.4 Poursuivre les politiques de soutien à la parentalité

Un recours plus important au congé parental présente un intérêt pour l'enfant quand le lien entre parents et enfant est de qualité. Or, le rôle parental peut être entravé ou rendu difficile par des difficultés économiques et sociales (ressources financières limitées du foyer, structure familiale éclatée, environnement défavorisé, handicap ...). La politique de soutien à la parentalité développée à travers la stratégie nationale de soutien à la parentalité peut permettre d'accompagner ces parents dans les premières années de vie de l'enfant afin de les aider à répondre au mieux aux besoins spécifiques dans cette période fondatrice. Ce temps d'accompagnement pour les soins et la prime éducation principalement réalisés par les parents ou les modes d'accueil en relais, vise à renforcer la place des parents dans les milieux de vie de l'enfant, en relais des congés liés à la naissance (accueil collectif ou école), ou auprès des services de santé (protection maternelle infantile) et répondre ainsi aux besoins des familles les plus fragiles ou modestes.

⁸⁶ Annexe 4 du rapport du HCFEA de février 2019

2.2.6 La mission propose d'expérimenter dans des départements volontaires un dispositif intégré d'évolution du congé parental

Il apparaît donc que le succès d'une réforme du congé parental repose sur plusieurs préalables :

- un repérage en amont et un accompagnement personnalisé global entre tous les partenaires locaux, travaillant en partenariat, des parents les plus éloignés de l'emploi sortant d'un congé parental limité à un an ;
- le développement d'une offre d'accueil adaptée aux besoins du territoire en termes de modes d'accueil, de mixité sociale et demande de flexibilité horaire ;
- l'aménagement des conditions d'organisation du temps de travail préservant le temps parental nécessaire et promouvant l'égalité entre les mères et les pères.

Compte tenu de la multiplicité des acteurs intéressés, il apparaît souhaitable à la mission de tester dans des départements volontaires tant les modes de gouvernance que les procédures les mieux adaptées à l'atteinte de ces divers objectifs. Pour garantir les conditions de réussite de ces expérimentations, il conviendrait d'encourager les départements disposant déjà d'une offre de solutions d'accueil adaptée à candidater.

Une telle expérimentation permettrait également de tester l'aménagement des systèmes d'information offrant un suivi des titulaires du congé parental par cohortes intégrant les éléments aujourd'hui absents des données sur cette politique, et, ainsi, de disposer à moyen terme d'une évaluation des effets d'une telle politique intégrée sur le parcours des familles intéressées et ses conséquences économiques globales et individuelles.

Une disposition autorisant ces expérimentations pourrait être introduire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Recommandation n°17: Autoriser, dans le PLFSS 2020, des expérimentations dans des départements volontaires le scénario d'évolution du congé parental/PreParE proposé par la mission ainsi que les corollaires indispensables (articulation avec l'offre d'accueil, aménagement du cadre de travail et activation vers l'emploi des actions menées à l'égard des sortants du congé).

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Échéance
	Engager une réforme systémique du congé parental et de son indemnisation			
1.	<p>Fixer quatre objectifs prioritaires à la réforme :</p> <p>1) prendre en compte l'intérêt de l'enfant en lui permettant de disposer d'un temps suffisant avec ses deux parents, en particulier les six premiers mois de sa vie;</p> <p>2) contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes :</p> <p>a. en favorisant une plus grande implication des pères dans la parentalité ;</p> <p>b. en facilitant l'insertion durable des femmes sur le marché du travail et en s'efforçant de neutraliser l'impact d'une naissance sur leur trajectoire professionnelle ;</p> <p>3) sortir de la segmentation sociale et genrée du dispositif actuel et clarifier l'articulation entre sa dimension contributive et sa dimension sociale ;</p> <p>4) s'assurer que le dispositif réformé soit cohérent avec les autres politiques visant à concilier vie personnelle et vie professionnelle, en particulier au regard de sa soutenabilité pour les finances publiques.</p>	1	Gouvernement, Parlement avec DGCS, DSS, DGT	2020
2.	Aller vers la suppression du congé parental long (plus d'un an) à temps plein et de la PreParE longue, tout en accompagnant mieux celles (et ceux) qui en bénéficient aujourd'hui	1	Gouvernement, Parlement avec DGCS, DSS, DGTI	2020
3.	Améliorer la connaissance et le suivi statistique des bénéficiaires du congé parental par un meilleur croisement des fichiers de la CNAV, de Pôle Emploi et de la CNAF	2	DSS, DGEFP avec CNAV, CNAF, Pôle emploi	2022
4.	Conforter le pilotage national stratégique des schémas des services aux familles Ministère des Affaires sociales-CNAF-MSA-ADF-AMF-Éducation nationale et mettre en œuvre les expérimentations de chefs de file au niveau territorial prévues par la loi du 10 août 2018	1	DGCS	2019
5.	<p>Inscrire la réforme du congé parental et de la PreParE dans une perspective plus globale de soutien à la parentalité et à la conciliation vie personnelle / vie professionnelle</p> <p>1) en discutant de façon globale les questions</p>	1	DGCS-DSS-DGT	

RAPPORT IGAS N°2018-124R

	<p>relatives aux congés liés à la parentalité, aux modes de garde et à la conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail ;</p> <p>2) en réunissant pour ce faire, au niveau national, une conférence des financeurs associant l’État, la CNAF et les communes ; les départements pourront y être associés dans un second temps si la réforme est susceptible d’avoir un impact important sur l’aide sociale ;</p> <p>3) en lançant en parallèle une négociation interprofessionnelle sur les questions de conciliation vie personnelle – vie professionnelle en milieu du travail dans le cadre plus large de la qualité de vie au travail.</p>			
6.	Assimiler les périodes de chômage indemnisé ou de formation professionnelle rémunérée au sens de la 6ème partie du Code du travail à de l’activité professionnelle lorsque la demande de PreParE concerne le premier enfant.	2	DSS	2019
7.	Déplafonner le cumul des PreParE quand les deux parents prennent simultanément un congé à temps partiel	2	DSS	2019
8.	Simplifier le cumul PreParE temps complet / revenus liés à une formation (autorisation de cumul) ou à une reprise d’activité (suppression des conditions)	2	DSS	2019
9.	Simplifier les conditions de déclaration d’interruption d’activité des travailleurs indépendants	2	DSS	2019
10.	Aligner la durée de versement de la PreParE afin qu’elle soit identique en cas de naissance ou en cas d’adoption	2	DSS	2019
11.	Prévoir qu’une fraction, pouvant aller jusqu’à 50 %, du congé parental et de la PreParE, puisse être utilisée au-delà des trois ans de l’enfant.	2	DSS, DGT	2019
12.	Transposer rapidement les dispositions de la future directive sur le « droit à demander » des aménagements du temps de travail à la suite d’un congé maternité, paternité, parental ou aidant	2	DGT	2020
13.	Privilégier un scénario de congé parental raccourci à 8 mois, avec 2 mois non transférables pour chaque conjoint, rémunéré sous forme d’indemnités journalières à 60 % environ du salaire net, plafonné à 1,8 SMIC	1	DGCS, DSS	2020

RAPPORT IGAS N°2018-124R

14.	Inscrire les bénéficiaires de la PreParE les plus éloignés de l'emploi parmi les 300000 bénéficiaires de la garantie d'activité prévue par la stratégie gouvernementale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018 et adapter les modes d'accueil de leurs enfants à leurs besoins	1	DGCS	2019
15.	Généraliser les dispositifs d'aide à l'accès ponctuel à des modes de garde pour les parents en congé parental	2	DGCS, CNAF	2020-2022
16.	Mettre en place une série de mesures relevant de la négociation collective de façon à accompagner le temps partiel et la flexibilité des horaires au profit des parents	2	DGT	2020-2022
17.	Autoriser, dans le PLFSS 2020, des expérimentations dans des départements volontaires le scénario d'évolution du congé parental/PreParE proposé par la mission ainsi que les corollaires indispensables (articulation avec l'offre d'accueil, aménagement du cadre de travail et activation vers l'emploi des actions menées à l'égard des sortants du congé).	1	DGCS, DSS, DGT	2019

LETTRE DE MISSION



Le directeur de cabinet du Premier ministre

Paris, le 08 OCT. 2018

Note à l'attention
de Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'évaluation relative au congé parental d'éducation (CPE) et à la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE)

Mise en place depuis 2014, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE) remplace le complément libre choix d'activité. Cette nouvelle prestation familiale permet de compenser l'inactivité partielle ou totale de l'un des parents pour s'occuper de son enfant de moins de trois ans ; cette inactivité peut intervenir de droit dans le cadre du congé parental d'éducation (CPE), qui constitue un droit individuel de congé non rémunéré permettant à tout salarié parent d'un enfant de moins de trois ans d'interrompre ou de réduire son activité.

Par rapport au dispositif précédent, les conditions de versement de la PREPARE ont été remodelées. La durée de versement totale de 3 ans (pour les familles de deux enfants ou plus) ne peut plus être atteinte que si les parents se partagent le congé : la durée de versement s'élève ainsi à 6 mois maximum pour chaque parent dans un couple avec un enfant à charge, dans la limite du premier anniversaire de l'enfant, et à 24 mois maximum pour chaque parent dans un couple avec au moins deux enfants à charge, dans la limite du troisième anniversaire de l'enfant.

Ce dispositif avait pour objectif d'accroître le niveau d'emploi des femmes en les incitant à une reprise d'activité par la réduction de la durée maximale de versement de la PREPARE, mais aussi de favoriser un meilleur partage des responsabilités parentales, en permettant aux pères le souhaitant de s'investir auprès de leurs enfants.

Quatre ans après son adoption, la question du bilan de sa mise en œuvre ainsi que des évolutions possibles et souhaitables de ce dispositif se pose.

C'est pourquoi je souhaite confier à l'IGAS une mission d'évaluation du CPE et de la PREPARE, au regard notamment de leurs effets sur la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sur le retour à l'emploi et les carrières des mères.

La mission devra fournir un état des lieux actualisé de la mise en œuvre de ces dispositifs, en mettant en exergue les taux et durée de recours, le profil des bénéficiaires (âges, catégories socio-professionnelles, etc.), la répartition du congé entre le père et la mère ainsi que les raisons pouvant expliquer cette répartition (niveau et modalités d'indemnisation du congé, facteurs culturels, dispositifs d'information sur ce congé, notamment en direction des hommes, etc.).

Les données sur l'impact du dispositif sur la carrière et le niveau d'emploi des mères et des pères, ainsi que sur l'organisation des familles aux 2 ans de l'enfant (retrait ou non de la mère du marché du travail sans compensation financière, impact sur le niveau de vie des familles, etc.) figureront utilement dans cet état des lieux, de même qu'une analyse des raisons invoquées pour justifier la prise de ce congé (volonté d'être avec son enfant, disponibilité insuffisante ou coût des modes de garde...) et des modalités de réinsertion professionnelle à l'issue du congé. La mission pourra enfin, dans la mesure du possible, préciser le besoin exprimé par les parents au regard de ce dispositif et de son évolution, que ce soit en termes de durée, de montant d'indemnisation ou de modalités de partage entre les parents.

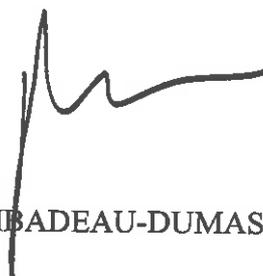
Sur la base de cet état des lieux, vous formulerez des propositions afin de répondre aux besoins exprimés par les parents et d'améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes, dans la vie familiale comme dans la vie professionnelle. Plusieurs scénarios interrogeant la durée souhaitable du CPE et de conditions de versement de la PREPARE (intérêt de conserver la limite des 3 ans ou de faire du CPE un congé « parentalité » pouvant aller jusqu'à un âge plus élevé et à déterminer de l'enfant, raccourcissement de la durée de versement de la prestation...), le niveau de son indemnisation ainsi que ses modalités d'utilisation dans le temps, comme la possibilité de fractionnement du congé notamment, pourront être présentés, ainsi que leurs conséquences sur les besoins de modes de garde. Enfin, les évolutions souhaitables en matière d'accompagnement au retour à l'emploi des bénéficiaires d'un congé parental et de la PREPARE seront également examinées. L'impact financier de chacun de ces scénarios devra être chiffré.

Dans une optique de santé publique, ces propositions pourront être utilement éclairées par les travaux scientifiques existant sur la durée préconisée de présence des parents pendant les premiers temps de vie d'un enfant.

De façon générale, une comparaison avec les dispositifs en vigueur à l'étranger sera la bienvenue.

Pour la conduite de ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur l'expertise du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, des services et opérateurs compétents du ministère des solidarités et de la santé ainsi que du ministère du travail, en particulier la CNAF et Pôle emploi, ainsi que les services statistiques à l'instar de la DREES et de la DARES.

Je souhaiterais pouvoir disposer des conclusions de la mission pour mars 2019.



Benoît RIBADEAU-DUMAS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Constance Bensussan, conseillère technique inclusion, égalité femmes/hommes et citoyenneté auprès du Président de la République

2 PREMIER MINISTRE

2.1 Cabinet du Premier Ministre

Franck Von Lennep, conseiller santé, protection sociale, politiques sociales auprès du Premier Ministre

2.2 Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

Anne Rubinstein, directrice de cabinet de la secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre

3 MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE ET MINISTERE DU TRAVAIL

3.1 Cabinet de la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la santé

Marie Daudé, directrice de cabinet

Clothilde Durand, conseillère

3.2 Cabinet de la ministre du travail

Claire Scotton, directrice adjointe de cabinet

3.3 Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Jean-Philippe Viquant, directeur général

Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Clémence Armand, chargée de mission, service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Isabelle Grimault, sous-directrice de l'enfance et de la famille

Catherine Lesterp, sous-directrice adjointe de l'enfance et de la famille

Pierre-Yves Manchon, chef de bureau « Famille et parentalité »

Jean-François Pierre, adjoint au chef de bureau « Famille et parentalité »

3.4 Direction générale du travail (DGT)

Charlotte Carsin, adjointe au sous-directeur

David Errardt, chef de bureau

Anne-Laure Boutounet, chargée de mission

3.5 Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Claire Descreux, experte de haut niveau « inclusion dans l'emploi »

Julie Duraffourg, chargée de mission, département Pôle emploi

Marie Duporge, adjointe sous-directeur mutations économiques, référente égalité professionnelle

3.6 Direction de la Sécurité sociale (DSS)

Denis Le Bayon, sous-directeur 2ème SD - sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Muriel Pacaud, cheffe du bureau 2B : Prestations familiales et aides au logement, 2ème SD - sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Cécile Bertrand, rédactrice bureau 2B : Prestations familiales et aides au logement, 2ème SD - sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Anne Claire Horel, adjointe au chef de bureau études évaluation – 6ème SD Sous-direction des études et des prévisions financières

Mathieu Jardin, chargé d'études statistique, Bureau 6A : Prévisions et analyse des comptes », 6ème SD - Sous-direction des études et des prévisions financières »

David Potrel, chargé d'études statistiques Famille / Logement / Redistribution, bureau études évaluation – 6ème SD Sous-direction des études et des prévisions financières

3.7 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Karine Briard, économiste, chargée d'études à la DARES

3.8 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Patrick Aubert, sous-directeur de l'observation de la solidarité (OSOL)

Emilie Raynaud, cheffe du bureau « jeunesse – famille » (OSOL)

Michael Portela, sous-direction de l'observation de la solidarité, bureau « jeunesse et famille »

3.9 Direction des ressources humaines des ministères sociaux

David Herlicoviez, sous-directeur de la qualité de vie au travail

Carole Le-Roy, cheffe de la mission diversité et égalité des chances

Devrim Boy, adjoint de la cheffe de la mission « diversité – égalité »

3.10 Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI)

Cyril Vinsonnaud, adjoint au chef de bureau « Politiques et relations européennes »

3.11 Inspection générale des affaires sociales

Carole Lépine

Hervé Gosselin

Daniel Lenoir

Hervé Lanouzière

3.12 Haut-commissariat à la réforme des retraites

Philippe Laffon, secrétaire général adjoint

Sophie Lebret, chargée de mission

3.13 Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Olivier Noblecourt, délégué interministériel

Dorothée Pradines, chargée de mission

3.14 Rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité

Fabrice Langlart, rapporteur général

Johana Buchter, adjointe au rapporteur général

4 MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

4.1 Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Cécile Lombard, sous directrice des compétences et des parcours professionnels

Élodie Fourcade, sous directrice des politiques sociales et de la qualité de vie au travail

4.2 Direction du Budget

Fabien Perus chef de du bureau 6BSI « solidarité et insertion »

Nora Mansour, chargée d'études

4.3 Direction Générale du Trésor

Isabelle Benoteau, cheffe du bureau des retraites et de la redistribution (POLSOC 3)

5 MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ETRANGERES

Mireille Jarry, conseillère sociale, Représentation de la France auprès de l'Union européenne.

6 SENAT

Annick Billon, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sénatrice de la Vendée

Martine Filleul, sénatrice du Nord

Loïc Hervé, sénateur de Haute-Savoie

7 DEFENSEUR DES DROITS

Slimane Laoufi, Chef du Pôle Protection des droits - affaires judiciaires, Emploi - biens et services privés

Vanessa Leconte, Cheffe du Pôle Protection Sociale et Solidarité

Charlotte Avril, Cheffe du Pôle Fonction Publique

8 HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE, DE L'ENFANCE ET DE L'AGE (HCFEA)

Sylviane Giampino, présidente

Michel Villac, vice-président du Haut conseil, président du conseil de la famille

Céline Marc, secrétaire générale

9 CONSEIL SUPERIEUR DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE

Brigitte Grésy, secrétaire générale

10 ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

10.1 Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration

Vincent Mazauric, directeur général

Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche

Florence Thibault, directrice adjointe des statistiques, des études et de la recherche

Cyrille Broilliard directeur adjoint des politiques familiales et sociales

Pauline Domingo, directrice du département enfance, jeunesse et parentalité, à la direction des politiques familiales et sociales

Isabelle Doal, sous-directrice innovation et CafLab

Danielle Boyer, présidente de l'Observatoire national de l'accueil de la petite enfance

10.2 Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Anne Souffez Despré , responsable du département Famille, direction déléguée aux politiques sociales

Carole Poisson, chargée de mission au cabinet de la Présidence et de la Direction générale

10.3 Caisse des allocations familiales du Rhône

Véronique Henri-Bougreau, Directrice générale

Jérôme Lepage, Sous-directeur -Prestations

11 AGENCES ET OPERATEURS

11.1 Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Stéphanie Léger, cheffe de la documentation

Florence Loasil, chargée de mission

Karine Babule , chargée de mission

Florence Chapert, chargée de mission

11.2 Pôle Emploi

Nicole Brejou, cheffe du département Partenariats, direction partenariats, territorialisation et relations extérieures

Sylvie Klam, chargée de mission, direction partenariats, territorialisation et relations extérieures

12 PARTENAIRES SOCIAUX

12.1 Organisations professionnelles

12.1.1 Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)

Béatrice Gruau Racine, chef de file, représentante au conseil d'administration de la CNAF

Nathalie Buet, directrice adjointe à la direction de la protection sociale

Roxane Solesse, chargée de mission, direction de la protection sociale

12.1.2 Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME)

Jean-Marie Attard , vice-Président CPME au conseil d'administration de la CNAF

Philippe Chognard, responsable du pôle « conditions de travail », direction des affaires sociales et de la formation

12.1.3 Union nationale des professions libérales

Marie-Françoise Gondard-Argenti, présidente de la commission des affaires sociales

Yannick Sala, co-président de la commission parité et égalité .

Elise N'guyen, chargée de mission

David Caribault, chargé de mission- Affaires sociales

12.2 Organisations syndicales

12.2.1 Confédération générale du travail (CGT)

Sophie Binet, membre de la direction en charge de l'égalité hommes/femmes

Matthieu Raffard, administrateur CNAF

12.2.2 Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Dominique Marchal, secrétaire confédérale à l'égalité professionnelle

Jocelyne Cabanal, secrétaire nationale de la commission exécutive famille et protection de la famille,

Samira Boujedra, secrétaire confédérale protection sociale

Béatrice Lestic, secrétaire nationale égalité hommes/femmes

12.2.3 Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Pascale Coton, vice-présidente du Conseil économique, social et environnemental, vice-présidente de la CFTC

Marie Abdali, conseillère technique politique familiale/handicap/égalité professionnelle

12.2.4 Confédération générale des cadres (CGC)

Jean-Yves Delannoix, délégué national protection sociale, chef de file des administrateurs CGC de la CNAF

12.2.5 Force Ouvrière

Karine Beaurain, assistante confédérale FO en charge de la Branche Famille

Gabriel Thoison, assistant confédéral FO en charge de la Branche Egalité.

13 AUTRES ACTEURS

13.1 Association des maires de France (AMF)

Elisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, co-présidente du groupe petite enfance de l'AMF,
Sarah Reilly, conseillère technique –département action sociale, éducative, sportive et culturelle
Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle

13.2 Union nationale des associations familiales (UNAF)

Servane Martin, chargée de mission au pôle « Droit de la famille, parentalité, protection de l'enfance »
Yvon Serieyx, chargé de mission au pôle « Économie, consommation et emploi »

13.3 Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)

Bénédicte Le Deley, secrétaire générale

Laure Hajjar, cheffe de projet

13.4 Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise.

Jérôme Ballarin, président

Catherine Boisseau Marsault, directrice des études et de la prospective

13.5 Centre national d'information sur le droit des femmes et des familles

Christine Passagne, conseillère technique accès aux droits

Claire Caminade, conseillère technique emploi/création d'entreprise

13.6 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Olivier Thevenon, économiste en politique sociale

13.7 Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Hélène Périvier, économiste

13.8 Institut national d'étude démographique (INED)

Carole Bonnet, Directrice de recherche

13.9 Groupement d'intérêt scientifique « Bébé, petite Enfance en COntextes » (BECO)

Chantal Zaouche-Gaudron, responsable du GIS, professeure de psychologie de l'enfant, université de Toulouse Jean Jaurès, UMR LISST-CERS

14 ENTREPRISES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS

14.1 Groupe La Poste

Laurence Hulin, directrice diversité et égalité des chances

Fabienne Huang, chargée de mission

14.2 Groupe Orange

Eliane Bombrun, responsable égalité professionnelle France

Sophie Outurquin, responsable du service social

14.3 BNP Paribas

Caroline Ourtin, responsable diversité et Inclusion

14.4 L'Oréal

Emmanuelle Liévremont, directrice santé et qualité de vie au travail

14.5 Assistance Publique-Hôpitaux de Paris

Emmanuel Raison, adjoint au directeur des ressources humaines

Eric Chollet, chef du département de la gestion des personnels

ANNEXE 1 : LES BENEFICIAIRES DU CONGE PARENTAL ET DE LA PREPARE

1 LES BENEFICIAIRES DU CONGE PARENTAL

1.1 Dans le secteur privé

Il n'existe aucun suivi statistique précis du congé parental d'éducation dans le secteur privé. Le HCFEA, avec l'appui de la DREES, propose trois méthodes d'approximation pour le mesurer, avec une estimation encore plus difficile pour le congé à temps partiel.

Le HCFEA utilise les trois sources suivantes :

1.1.1 L'enquête « Emploi en continu » de l'INSEE

L'enquête « Emploi en continu », réalisée par l'INSEE, est une enquête déclarative. Le HCFEA isole deux variables pour mesurer le CPE à temps plein :

- ▶ lorsque 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 (variable « RABS ») : le nombre, qui correspondrait au nombre de CPE à temps plein, est selon la dernière enquête, celle de 2017, de **117 000 déclarants**, parmi lesquels 114 000 sont des mères ; la limite de ce nombre est qu'il est très dépendant du moment de l'enquête ; il peut en conséquence sous-évaluer le nombre de personnes en congé parental sur une année ;
- ▶ lorsque le parent déclare être en congé parental au titre de son activité principale lors du mois de l'enquête et lors des 12 mois précédents (variable SP00) : le nombre de déclarants est alors de **143 000 parents**, dont 141 000 mères ; il existe un risque que ce chiffre excède le nombre de bénéficiaires du CPE au strict sens juridique ; des personnes inactives ou au chômage bénéficiant de la PreParE peuvent assimiler la prestation au congé parental ; de surcroît, être en congé parental confère un statut social qui peut être facteur de sur-déclaration ; en sens inverse, compte tenu d'une durée moyenne de congé raccourcie, il est possible que certains CPE « courts » ne soient pas recensés ; l'approximation est toutefois intéressante.

Pour le CPE à temps partiel, le HCFEA propose une approximation : considérer, sur la base de l'enquête Emploi, que « *les parents d'un enfant de moins de 3 ans qui travaillent à temps partiel bénéficient de ce dispositif protecteur* ». L'estimation est ainsi de **510 000 bénéficiaires**.

1.1.2 L'enquête « Modes de garde et d'accueil » de la DREES

Il s'agit également d'une enquête déclarative. La dernière a été réalisée en 2013. À ce moment, **203 000 parents** déclaraient être en congé parental à temps plein. Ce chiffre présente toutefois les mêmes limites que celles soulignées supra pour la deuxième variable de l'enquête « Emploi en continu » et est probablement surestimé.

1.1.3 L'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » de l'INSEE

La méthode consiste en un appariement des fichiers de l'enquête « Emploi en continu » de l'INSEE (cf. 1.1.1) avec les données fiscales d'une part (données DGFIP sur l'impôt sur le revenu) et sociales d'autre part (données CNAF-CNAV-CCMSA). La dernière enquête date de 2015. L'avantage de cette enquête est qu'elle permet un croisement avec des données objectives relatives à la perception de la PreParE. Ainsi, selon cette enquête, **122 000 personnes** se déclarent en congé parental selon la méthodologie présentée ci-dessus pour la variable « RABS », parmi lesquelles 92 % perçoivent CLCA ou PreParE ; ce chiffre est celui retenu par la DREES dans sa note rédigée pour le HCFEA ; il est également celui retenu par la mission, même si le taux de 92 % de bénéficiaires CLCA-PreParE paraît élevé au regard :

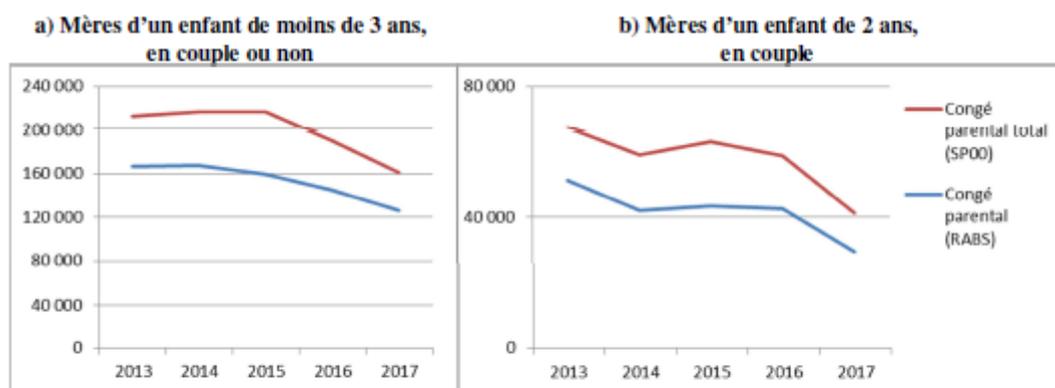
- du taux d'exclusion lié à l'exigence de 8 trimestres pour bénéficier de la PreParE ;
- du non recours lié à la méconnaissance du dispositif.

Le chiffre issu de la variable SP 00 peut donc aussi être pris en compte : il fait état en 2015 de **175 000 personnes** qui se déclarent en congé parental à temps plein, dont 83 % perçoivent le CLCA ou la PreParE.

S'agissant du congé parental à temps partiel, la même enquête évalue à **535 000 le nombre de ceux qui travaillent à temps partiel**, sans que l'on sache nécessairement si ce temps partiel est pris ou non dans le cadre d'un CPE. 52 % de ces 535 000 personnes perçoivent le CLCA ou la PreParE.

Quelle que soit la source considérée, l'évolution est la même : le recours au CPE à temps plein est en baisse.

Graphique 12 : Evolution du nombre de mères en congé parental à temps plein



Champ : France métropolitaine.
Source : Insee, enquêtes Emploi 2013 à 2017 ; calculs Dares.

Source : INSEE, enquêtes Emploi 2013 à 2017, calcul DARES

1.2 Dans le secteur public

La DGAFP recense dans son « Rapport annuel sur la fonction publique 2018 » **5 568 fonctionnaires** dans la seule fonction publique d'Etat en position de congé parental au 31 décembre 2016, soit 0,4 % du nombre total de fonctionnaires. 94,6 % sont des femmes, et 80,7 % sont des agents de catégorie A ou A+. 74,3 % de ces congés étaient inférieurs à un an.

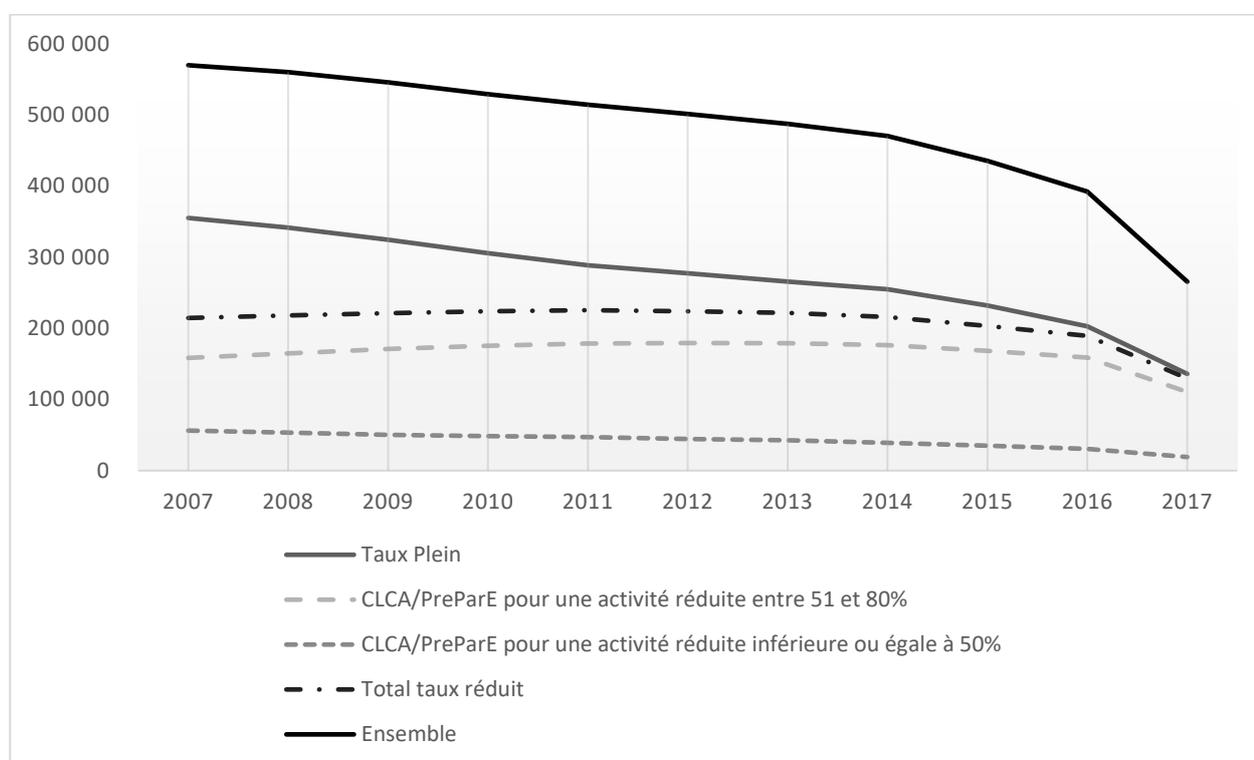
Dans la fonction publique territoriale, fin 2015, **7571 agents** étaient en congé parental, dont 96,8 % de femmes.

Pour la fonction publique hospitalière, il n'existe pas de chiffre disponible : l'indicateur n'est pas suivi dans l'« Analyse des bilans sociaux des établissements publics de santé » publié par la DGOS avec le concours de l'ATIH.

2 LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PREPARE

Le nombre de bénéficiaires d'un complément d'activité n'a cessé de se réduire depuis 12 ans, mais la baisse s'est accentuée avec la mise en œuvre de la PreParE. Elle est plus marquée pour la prestation à temps plein que pour celle à temps partiel.

Graphique 1 : Nombre de bénéficiaires d'un complément d'activité selon l'activité

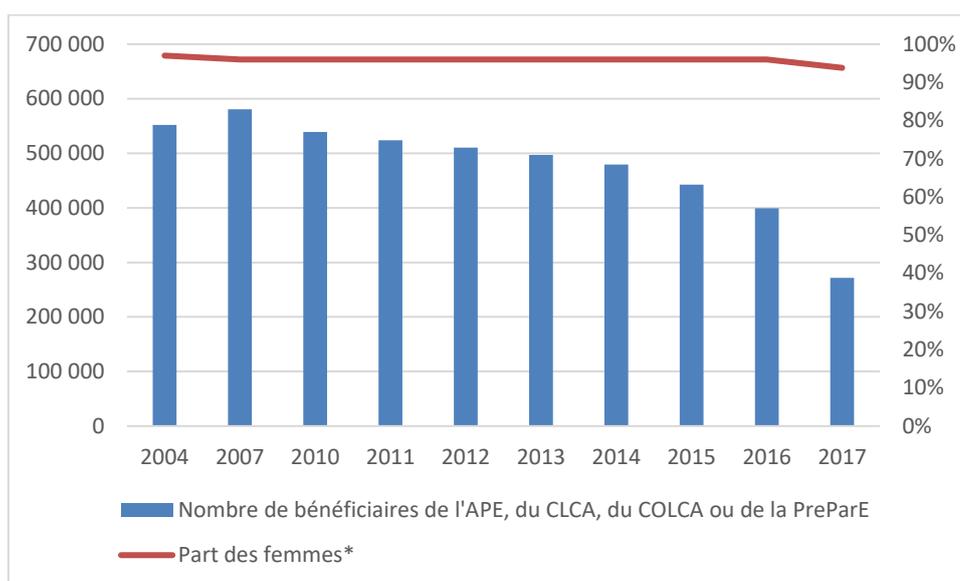


Source : CNAF fichier FILEAS (bénéficiaires) – données au 31 décembre.

Champ : France entière – régime général

Les femmes continuent à représenter l'écrasante majorité des bénéficiaires (les chiffres n'incluent pas les femmes bénéficiant du complément d'activité lorsque celui-ci est attribué aux deux membres du couple dans le cas d'une double cessation d'activité à temps partiel, cas de figure qui demeure très rare).

Graphique 2 : Évolution de la part des femmes bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE



Les familles monoparentales sont sous-représentées parmi les bénéficiaires de la PreParE (9 % alors qu’elles représentaient en 2012selon l’INSEE 11 % des familles ayant des enfants de moins de 3 ans, et qu’en 2015, 12,5 % des enfants de moins de 3 ans vivent dans une famille monoparentale).

Tableau 1 : Bénéficiaires de la PreParE selon la taille de la famille (31/12/2017)

PreParE	Familles monoparentales		Couples			Total
	1 enfant	2 enfants et plus	1 enfant	2 enfants	3 enfants et plus	
dont obligation de partage	102	1 146	25 233	139 130	82 170	247 782
- Taux Plein	1 335	14 268	11 411	55 922	53 065	136 001
- Taux Réduit 1 (Activité =>50 % à <=80 %)	672	5 256	12 435	70 811	20 919	110 094
- Taux Réduit 2 (Activité <50 %)	125	1 188	1 447	10 006	6 250	19 016
- Couples	0	2	242	1 770	879	2 893
- Taux avec intéressement	0	186	0	897	665	1 748
- Majorée	0	130	0	0	571	701
Total	2 132	21 030	25 535	139 406	82 349	270 453
	9 %		91 %			

Source : Cnaf, fichier FR2 de décembre 2017. La taille de la famille s’entend au sens de la législation PAJE ; les enfants nés en décembre sont compris.

Les mères bénéficiaires de la PreParE appartiennent plus souvent peu diplômées, en particulier lorsqu’elles étaient inactives avant de percevoir la prestation. Le congé parental à temps plein est ainsi très segmenté socialement ; ce qui est moins le cas pour le congé parental à temps partiel.

Tableau 2 : Diplôme et catégorie socioprofessionnelle des mères d'enfants de moins de 3 ans selon leur situation d'activité professionnelle en 2015

	Mères en emploi ou en congé parental d'éducation			Mères inactives ou au chômage, sans congé parental		Ensemble des situations	
	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	
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 %
Catégorie sociale de la mère* :							
Agricultrice, artisan, 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 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. Traitements DREES.

* Hors mères n'ayant jamais travaillé.

Note : en bleu les catégories bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE ; compte tenu des arrondis la somme ne fait pas toujours 100 %.

Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.

ANNEXE 2 : EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES DE CONCILIATION VIE PERSONNELLE – VIE PROFESSIONNELLE EN MILIEU DU TRAVAIL

L'Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise a, en 2013, diffusé une charte de la parentalité en entreprise comprenant 15 engagements. Une cinquantaine d'entreprises y adhèrent. La moitié des signataires environ est constituée d'employeurs qui ont chacun plus de 1000 salariés, l'autre moitié d'employeurs ayant moins de 1000 salariés. Un quart sont des PME de moins de 30 salariés.

La mission a elle-même rencontré quelques entreprises ayant mis en place des dispositifs de conciliation entre vie parentale et vie professionnelle

1 LA POSTE

La Poste emploie 220.000 salariés dont 25 % de cadres, 25 % d'agents de maîtrise et 50% d'agents d'exécution. En 2018, l'entreprise a dénombré 883 congés parentaux d'éducation dont 831 femmes et 52 hommes. L'entreprise a conclu, en 2011, un accord collectif permettant le maintien des droits à avancement pendant la période de congé et des garanties santé pendant les 15 premiers mois. Dès l'annonce de la grossesse, les femmes ont la possibilité d'adopter le télétravail pendant trois mois. À partir du 3e mois de grossesse, elles disposent de facilités horaires (1h en début ou fin de vacation portée à 1h30 au bout de 6 mois). Après la naissance, elles disposent d'1h30 répartie en deux plages pour l'allaitement. 6 demi-journées par mois sont accordées aux parents d'enfants handicapés. L'accord relatif aux aidants du 18 septembre 2018 prévoit 9 jours d'absence spéciale, la possibilité de télétravail 5 jours par semaine et des flexibilités horaires. Par ailleurs, un fonds de dons de jours (dans la limite de 50 jours par personne recevant les dons) a été mis en place. Les familles monoparentales peuvent faire prendre en charge les frais de garde de nuit

Pour l'ensemble des parents, la Poste a conclu un accord avec une plate-forme pour la mise à disposition de cours de soutien scolaire d'enfants de moins de 16 ans. En 2017, l'entreprise dépense 1,87M€ pour 9600 places de crèches. Pour toute absence parentale supérieure à un mois, l'entreprise met en place, avec l'accord du salarié, une mise en relation régulière par texto, mail ou téléphone avec le manager. Un entretien de pré-reprise est programmé un mois avant le retour de l'agent. Enfin, un droit à déconnexion prévoit l'absence d'envoi de mails entre 20h et 7h30 et pendant le week-end. 9,5% du personnel hors CDD est à temps partiel dont 90% de femmes, le temps partiel pouvant être annualisé.

2 L'OREAL

L'Oréal emploie 130.000 salariés dont 2/3 en région parisienne, 60% de femmes et 2/3 de cadres. Dès les années 70, l'entreprise a financé la prolongation du congé de maternité lorsque celui-ci était court ; aujourd'hui l'entreprise le majore de 4 semaines par rapport à la norme légale. En 1976, l'entreprise a ouvert la possibilité de fractionner le congé parental jusqu'à 12 ans. En février 2019,

l'entreprise a annoncé qu'elle finançait en complétant pour en porter la rémunération à 100 % la prolongation du congé de paternité jusqu'à six semaines fractionnable jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Cette mesure fera l'objet d'une insertion dans le prochain accord sur l'égalité hommes/femmes que doit conclure l'entreprise. 9 % des salariés sont à temps partiel soit 1 200 personnes dont 1 021 femmes ; 442 ont des enfants de plus de 3 ans. L'entreprise indique avoir mené une étude sur l'éventuelle compensation des droits à retraite du temps partiel qui aurait montré que l'impact entre le manque à gagner de cotisations et le manque à gagner de droits à retraite serait minime car la plupart des temps partiels sont pris à 80%.

106 salariés sont en congé parental à temps partiel dont 2 hommes. L'entreprise dispose de 2 crèches en province avec possibilité de déposer des enfants à 5h du matin. Par ailleurs, l'entreprise a expérimenté le télétravail deux jours par semaine depuis 2008. En 2015, un accord d'entreprise conclu à l'unanimité a permis le cumul entre temps partiel et télétravail. En janvier 2018, l'entreprise a conclu un accord sur le flexwork permettant la mise à disposition d'un capital de 4 jours par mois en cas d'imprévu car le télétravail correspond plutôt à une organisation inscrite dans la régularité. Comme à La Poste, la problématique des aidants est apparue dans l'entreprise qui a créé un fonds encourageant le don de jours d'absence pour aidant dans la limite de 65 jours par salariés dont 15% automatiquement abondé (même en l'absence de don) par l'entreprise. L'entreprise dit ne pas encourager la prise de congés parentaux longs car un congé trop long éloigne du marché du travail compte tenu de l'évolution des techniques dans des métiers où la spécialisation des salariés ne les rend pas interchangeables.

3 BNP-PARIBAS

BNP-Paribas emploie 60 000 salariés dont 60 % de cadres et 40 % de techniciens; le salaire moyen avoisine 4.000 €/mois. En France, 57 % des salariés sont des femmes. Le temps partiel est choisi par 16 % des femmes et 1,8% des hommes. L'entreprise a développé un temps partiel à la carte par lequel les salariés peuvent prendre des jours de congé dans l'année, dans la limite de 20 jours, l'entreprise continuant néanmoins à cotiser à taux plein sur ces jours (alors que, dans un temps partiel, l'entreprise cotise au prorata du temps travaillé). En 2018, 3.818 salariés ont acheté des jours dont 780 hommes. L'entreprise met également en avant le fait que la convention collective des banques autorise le financement de 45 jours à temps plein et 90 jours à mi-temps du congé de maternité de 16 semaines. L'entreprise ne dénombre que 361 congés parentaux dont 9 hommes. Elle organise en 2019 la 6e session de la semaine de la parentalité au cours de laquelle des informations sont dispensées sur diverses problématiques intéressant les parents : monoparentalité, parentalité LGBT, harcèlement à l'école, adolescents sur les réseaux sociaux. Là encore émerge la problématique des aidants : la plupart du temps, ce sont les femmes qui, après avoir consacré une partie de leur carrière à la parentalité, consacrent une autre partie à l'aide de leurs parents, voire de leurs beaux-parents. L'achat de jours à la carte permet également le soutien aux aidants. L'entreprise a, par ailleurs, développé le flex-office (possibilité de choisir le télétravail sur 1 à 2 jours par semaine, 80 % des salariés optant pour cette modalité de travail le faisant pour un jour par semaine.

4 ORANGE

Orange emploie 80.116 agents dont 37 % de femmes et dont 65 % de fonctionnaires. 16 % sont employés, 33 % agents de maîtrise, 18,7 % cadres et 35 % cadres supérieurs. L'âge moyen est de 49 ans mais les départs en retraite des fonctionnaires va se poursuivre à un rythme soutenu : le

rajeunissement de la pyramide des âges qui va s'ensuivre incite l'entreprise à proposer des dispositifs d'accompagnement de la parentalité.

Le congé parental d'éducation à taux plein a été pris par 254 agents (dont 237 femmes) en 2018 (le taux de participation masculine est donc de 7 % légèrement supérieur à la moyenne nationale); en 2014, ils étaient 356 (dont 334 femmes) mais l'effectif total de l'entreprise était alors de 91.200 agents. La durée moyenne du congé parental est de 276 jours. Seuls 154 congés parentaux de 2018 sont supérieurs à 6 mois. Le CPE à taux partiel a été pris en 2018 par 745 agents dont 663 femmes (89 %). En 2018, 83,4 % des pères ont pris leur congé de paternité (871 pères).

En janvier 2018, l'entreprise a conclu son cinquième accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la qualité de vie au travail. Un chapitre spécifique rassemble les dispositifs relatifs à la conciliation entre temps parental et vie professionnelle. L'entreprise prend notamment en charge les cotisations aux régimes complémentaires de retraite pendant les six premiers mois des congés longs (congé parental d'éducation, congé proche aidant (les fonctionnaires se voyant verser une indemnité). Par ailleurs, les agents peuvent recevoir une aide de l'entreprise pour racheter des trimestres si leur retraite est inférieure à 1200 € /mois. Par ailleurs, la rémunération variable est garantie (par référence à la moyenne) pendant le congé de maternité et deux mois après la reprise. Par ailleurs, l'entreprise veille à appliquer l'avancement moyen pendant les congés.

Un accord sur le télétravail a été conclu en 2013, complété par avenant en 2016 ; il permet un télétravail soit régulier soit occasionnel ce dernier pouvant s'aménager très aisément via une plateforme. 9.700 salariés sont en télétravail régulier (généralement un jour par semaine) ; 51,5 % sont des femmes. 20.000 agents (dont 43 % de femmes) sont en télétravail occasionnel.

Orange est en partenariat avec 4 crèches sur l'ensemble du territoire national pour une réservation de 120 berceaux. Par ailleurs, l'entreprise gère un dispositif de prise en charge en cas de rupture du mode de garde habituel (en cas de violence conjugale, mobilité, expérience de maltraitance sur l'enfant de la part de la garde habituelle...) ; l'entreprise finance temporairement (un an renouvelable), dans ces cas, des solutions de garde qu'il revient néanmoins aux parents de trouver; le dispositif a couvert 18 demandes en 2018.

Orange édite également en interne un guide de la parentalité.

S'agissant des aidants, l'entreprise a mis en place un don de jours de RTT qui, en 2018, a reçu 2391 jours et a été consommé à hauteur de 2107 jours par 67 bénéficiaires.

Aucune règle générale n'est édictée en matière d'aménagement des horaires qui fait l'objet d'une négociation entre le salarié et son manager qui soumet ensuite à un comité composé d'un représentant de la DRH, d'un médecin du travail et d'une assistante sociale.

5 CARREFOUR

Carrefour a mis en place en 1999 un dispositif d'horaires en ilots à l'attention des caissiers ; chaque salarié peut ainsi indiquer, six semaines à l'avance, les demi-journées qu'il ou elle souhaite prendre. Les demandes sont arbitrées au regard des besoins des magasins et sont acceptées à 80%.

6 ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE PARIS (APHP)

L'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (APHP), qui gère 72.000 agents, recense, en 2017, 2440 congés parentaux d'éducation dont 547 hommes (22,4 %), taux très élevé par rapport à la moyenne y compris dans la fonction publique ; ce taux est, au demeurant, à peu près homothétique à la part des hommes dans l'ensemble du personnel (25 %).

De par les contraintes inhérentes à la continuité du service hospitalier, l'APHP s'est doté de crèches dans tous ses établissements ouvertes de 6H30 à 21H30 ; même si elle constate un taux d'occupation faible aux amplitudes maximales de la journée, elle estime que cette offre est indispensable à l'exercice de ses activités par le personnel. Néanmoins le seuil minimum de présence infantile le week-end a été relevé de 3 à 5, le principe demeurant de disposer d'au moins une crèche le week-end par groupe hospitalier. Pour en amoindrir le coût, elle a, en 2015, passé convention avec la CNAF pour recevoir la PSU à hauteur de 17 M€/an. Cette convention lui impose un taux d'ouverture de 30 % à l'extérieur alors que ces crèches étaient jusqu'ici exclusivement réservées aux personnels APHP ; la montée en charge est progressive, le taux étant, en 2018, de 10 % (217 places pour un objectif de 394). Le passage de cette convention a également entraîné le passage d'une tarification à la journée à une tarification horaire plus coûteuse pour les agents ; ce surcoût pour les agents, lissé sur quatre ans, a été compensé par la mise à disposition de CESU garde d'enfant de moins de 6 ans dans ces crèches alors que le CESU était jusqu'ici réservé à des gardes extérieures à l'APHP. Le recours au CESU est cependant moindre qu'anticipé.

Depuis le passage de la convention avec la CAF, les parents peuvent faire garder leurs enfants dans les crèches de l'APHP y compris les jours où ils ne travaillent pas (récupération, congés annuels) ;

L'APHP a généralisé, par note interne de la DRH, l'entretien de retour de congé long, un conseiller RH intervenant lorsqu'il n'est pas possible de repositionner un agent sur son poste précédent le congé.

La nature des soins hospitaliers limite les possibilités de télétravail qui a néanmoins été ouvert, dans la limite de 12 jours par an, à l'encadrement soignant et administratif pour des missions particulières.

Le dispositif le plus prisé par les agents pour concilier vie professionnelle et temps parental est le travail sur 12h qui permet de concentrer les plages de travail et, ainsi, de limiter les transports en région parisienne voire au-delà. La DRH indique que les syndicats n'y sont pas favorables en raison de la fatigue générée, des difficultés de passage de relais d'une équipe à l'autre, et de la moindre implication dans le collectif de travail qu'une telle organisation génère.

Enfin, la monoparentalité intervient dans les critères de répartition des 10 000 logements que l'APHP loue à ses agents.

ANNEXE 3 : LES DISPOSITIFS DE CONCILIATION ENTRE VIE PRIVEE ET VIE PROFESSIONNELLE DANS LE MONDE DU TRAVAIL ET LEUR RESSENTI PAR LES PARENTS

1 DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le décret 2012-1061 du 18 septembre 2012 sur les règles applicables en matière de congé parental pour les fonctionnaires et les agents non titulaires réforme les dispositions du congé parental dans les trois fonctions publiques en établissant que «*six semaines au moins avant sa réintégration, le fonctionnaire bénéficie d'un entretien avec, selon son souhait de réintégration, le responsable des ressources humaines de son administration d'origine ou de détachement pour en examiner les modalités*».

Le protocole d'accord sur l'égalité des hommes et des femmes dans la fonction publique signé le 26 novembre 2018 prévoit notamment de :

- neutraliser l'impact des congés familiaux sur la rémunération et les déroulements de carrière (action 3.4)

Afin de résorber les écarts de carrière entre les femmes et des hommes dans la fonction publique, le Gouvernement souhaite que l'agente ou l'agent en position de congé parental ou bénéficiant d'une disponibilité pour élever un enfant, conserve en totalité ses droits à avancement d'échelon dans la limite de cinq ans au cours de la carrière. Les années passées dans ces positions, dans la limite de cinq ans, seront assimilées à des services effectifs dans le corps ou cadre d'emplois pour l'appréciation des droits à avancement-promotion. Cette mesure est sans impact sur les droits à pension des agents concernés.

En outre, les parents pourront bénéficier de la disponibilité de droit pour élever un enfant jusqu'aux 12 ans de l'enfant. Ces dispositions ont été introduites dans le projet de loi relatif à la fonction publique soumis au Parlement en 2019.

- Favoriser l'annualisation du temps partiel comme alternative au congé parental (action 3.5)

Afin de permettre aux agents publics de bénéficier d'une alternative au congé parental, tout agent public bénéficiant d'un temps partiel annualisé, pourra choisir de cumuler la période non travaillée sur une durée limitée dans le temps. Il s'agit pour l'agent de lisser l'impact de la période d'absence sur sa rémunération. A cette fin, les décrets relatifs au temps partiel dans les trois versants de la fonction publique doivent être modifiés au premier semestre 2019. Ce mode d'organisation sera de droit pour les parents d'un enfant de moins de trois ans.

2 Dans le secteur privé

Aux termes de l'article L.2253-1 du code du travail, les conventions de branche peuvent comprendre des dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail qui prévalent sur les accords d'entreprise sauf si ces derniers offrent aux salariés des garanties au moins équivalentes ; en cas d'absence de disposition dans la convention collective, l'accord d'entreprise prévaut. Ces négociations collectives sont applicables aux entreprises de moins de 11 salariés (article L.2232-1 du code du travail) ;

Les négociations obligatoires relatives à la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle peuvent passer par des accords collectifs d'une durée de quatre ans (article L.2241-2 du code du travail). À défaut (article L.2241-4), les entreprises liées par des conventions de branche ou des accords professionnels doivent alors négocier tous les 3 ans sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et la qualité de vie au travail, et sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

Dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, les obligations de négociations sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail sont annuelles.

L'employeur peut, à la demande de certains salariés, mettre en place des horaires individualisés, aux termes de l'article L3121-48 du code du travail.

L'article 10.7 de l'accord national interprofessionnel du 1er mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes prévoit que les entreprises rechercheront les modalités pratiques susceptibles de permettre aux salariés qui le souhaitent de maintenir un lien avec l'entreprise pendant toute la durée d'un congé maternité ou d'un congé parental à temps plein afin de faciliter leur retour à l'activité professionnelle à l'issue de leur absence.

Elles proposeront à tout salarié un entretien spécifique avant et après le congé de maternité ou le congé parental, c'est-à-dire au moment où les intéressés retrouvent leur emploi ou un emploi équivalent.

L'article 2 de l'accord national interprofessionnel du 19 juin 2013 relatif à la qualité de vie au travail liste parmi les éléments constitutifs de celle-ci la possibilité de concilier vie professionnelle et vie personnelle.

L'article 8 du même accord traite de la gestion de la carrière professionnelle des salariés bénéficiant d'un congé parental d'éducation

Dans le prolongement de leur déclaration commune du 6 mars 2013 dans laquelle ils ont souligné leur volonté de rendre « l'égalité entre les femmes et les hommes effective, notamment par un congé parental rénové incitant au partage et à un rééquilibrage des rémunérations et des parcours professionnels, y compris dans les postes d'encadrement (ce qui passe aussi par l'amélioration de l'offre d'accueil des jeunes enfants) », les partenaires sociaux sont convenus :

- de veiller à prendre toute mesure facilitant le retour à l'emploi des salariés en congé parental d'éducation, dans le prolongement de l'article 10.7 de l'accord national interprofessionnel du 1er mars 2004 précité ;

- de permettre aux salariés qui en font la demande de bénéficier d'un entretien, afin de maintenir le lien entre le (la) salarié(e) en congé parental d'éducation et son entreprise et d'anticiper sa reprise d'emploi. Cet entretien permettra à l'employeur et au salarié d'organiser le retour à l'emploi et d'anticiper les éventuels besoins de formation. A cette occasion, l'employeur et le salarié examineront les conséquences éventuelles de la période de congé sur sa rémunération et son évolution de carrière ⁸⁷ ;
- d'étudier, au niveau des branches professionnelles, les possibilités d'adapter les formations et de faciliter les démarches de VAE des salariés ayant bénéficié d'un congé parental d'éducation. Ils tiendront compte autant que possible des contraintes liées à la parentalité dans l'organisation des formations.

De fait, les grandes entreprises que la mission a rencontrées ont indiqué avoir mis en place ce type d'entretiens sans, pour autant, que l'effectivité de leur réalisation fasse l'objet d'indicateurs.

Plus généralement, Il n'existe pas de possibilité de recensement exhaustif des dispositions relatives à la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle des parents car ces dispositions peuvent découler tant d'accords relatifs à l'égalité professionnelle et à la qualité de vie au travail que d'accords sur l'aménagement du temps de travail ou encore d'accords relatifs au télétravail.

Une recherche par mots clé a cependant permis à la DGT de communiquer un certain nombre de conventions de branches et d'accords d'entreprise à la mission.

Certaines dispositions sont intéressantes ; il en est ainsi de celles relatives :

- A l'absence de gel du droit individuel à formation et à la dispensation de formations pendant le congé (ameublement-négoce)
- du maintien des droits à ancienneté pendant le congé (architecture, boulangerie, ETAM BTP)

L'article 11 de l'accord interprofessionnel du 19 juin 2013 prévoyait par ailleurs que « Les signataires du présent accord conviennent d'entamer, au plus tard au cours du premier trimestre 2014, une réflexion portant, d'une part, sur une harmonisation des droits aux différents types de congés existant actuellement (parentaux et personnels) en termes de conditions d'ouverture et d'indemnisation et, d'autre part, sur la portabilité de ces droits et le cadre de sa mise en œuvre. ». Cette négociation n'a pas eu lieu.

Le télétravail qui, avec les aménagements d'horaires, constitue une modalité importante de conciliation entre vie privée et vie professionnelle est désormais encadré par le code du travail

La définition et le recours au télétravail ont été organisés par un accord cadre européen du 16 juillet 2002 et transposé par l'ANI du 19 juillet 2005 lui-même intégré dans le Code du travail par la loi du 22 mars 2012

Le télétravail devient une modalité de travail de droit commun : « *Pour faire face à des contraintes personnelles, tout salarié qui occupe un poste éligible à un mode d'organisation en télétravail dans les conditions prévues par accord collectif ou, à défaut, par la charte, peut demander à son employeur le bénéfice du télétravail. L'employeur qui refuse d'accorder le bénéfice du télétravail à son salarié doit motiver sa réponse.* » En outre, le télétravail doit être mis en place par accord collectif ou, à défaut, par une charte élaborée par l'employeur, ce qui le rend ainsi accessible à toutes les entreprises. Enfin, en l'absence d'accord collectif ou de charte qui régit le télétravail, « *lorsque le salarié et l'employeur*

⁸⁷ La loi prévoit déjà un entretien systématique à l'issue d'un congé maternité, parental, de proche aidant, ou d'un congé d'adoption (article L. 6315-1 du code du travail). Les partenaires sociaux peuvent également prévoir d'autres entretiens (notamment avant les départs en congés familiaux, disposition qui n'est pas rare dans les accords collectifs).

conviennent de recourir de manière occasionnelle au télétravail, ils formalisent leur accord par tout moyen ».

Il n'est pas obligatoire de conclure un accord collectif pour mettre en place le télétravail. À défaut d'un tel accord, l'entreprise peut choisir d'appliquer directement les dispositions de l'accord national interprofessionnel (dans le cadre d'un avenant au contrat de travail conformément à la saisine de l'article 57 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels), les partenaires sociaux ont élaboré un rapport⁸⁸ rendu public le 7 juin 2018 sur cette pratique.

Le télétravail est essentiellement un sujet d'entreprise. Le site OBERGO répertorie 3 accords de branche et 80 accords d'entreprise depuis 2005, répartis comme suit:

Selon les sources, le taux de télétravailleur varie de 2% à 6% pour le télétravail avec avenant mais est probablement de l'ordre de 16 à 20% pour le télétravail informel.

Selon « Le Tour de France du Télétravail, en 2016, (sondage auprès des actifs) 16,7% des français travaillent à distance parmi lesquels :

- 79,2 % à leur domicile,
- 7,9 % dans des espaces de coworking, des télécentres, des bureaux partagés,
- 2,5 % en centre d'affaires.

Selon une étude Randstad Awards, qui s'est déroulée entre octobre et décembre 2015, publiés le 21 juillet 2016 64% des salariés sont favorables au télétravail :

- 17 % souhaitent télétravailler un nombre de jours fixes par semaine (2,5 jours par semaine en moyenne) ;
- Et 35 % aspirent à télétravailler occasionnellement ;
- 12 % souhaiteraient travailler tous les jours ouvrables ;
- Mais 36 % des sondés souhaitent travailler au bureau, tous les jours ouvrables.

Mais seuls 16 % des employeurs y seraient ouverts.

Le télétravail est essentiellement un sujet d'entreprise. Le site OBERGO répertorie 3 accords de branche et 80 accords d'entreprise depuis 2005, répartis comme suit:

- 66 accords d'entreprise dans le secteur privé ; 3 accords dans la fonction publique;
- 11 accords ou chartes dans le secteur parapublic ;

Les résultats de la 5^{ème} étude OBERGO sur le télétravail publiée en 2017 sont éclairants⁸⁹. Cette nouvelle enquête porte sur les conditions de travail et de vie des salarié(e)s qui ont une expérience réelle du télétravail à domicile (enquête sur questionnaire + entretiens oraux). 57 % des salariés qui estiment leur temps de travail a augmenté, 97 % considèrent que la qualité de leur vie familiale s'est améliorée et 90% que la qualité de leur vie au et hors travail s'est améliorée. 13 % des sondés estiment que leur durée de travail a baissé et 30% qu'elle est inchangée.

88 Développement du télétravail et du travail à distance

89 © OBERGO 2018 –Yves Lasfargue et Sylvie Fauconnier, « IMPACTS DU TÉLÉTRAVAIL 2018 de plus en plus de qualité et de productivité avec de moins en moins de fatigue et de stress : Que pensent les télétravailleuses et les télétravailleurs ? Résultats de la 5e enquête OBERGO sur les impacts du télétravail réel », Enquête réalisée avec le soutien de la CFDT Cadres

L'association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) a, dans le cadre de la mission, mené une enquête flash auprès de 207 DRH.

88 % ont eu à traiter une demande de congé parental à temps plein, 89% à temps partiel et 3% pas du tout.

- L'appréhension du congé parental relève plus d'actions ponctuelles et individuelles traitées par les RH que d'actions prévues par des négociations entre partenaires sociaux : 85% des répondants n'ont pas intégré le congé parental dans un accord d'entreprise
- Les pratiques les plus courantes mises en place par les RH à l'occasion d'un congé parental sont :
- Des entretiens au départ pour déterminer les modalités de communication pdt le congé, les détails de cotisations, rappel des coordonnées des interlocuteurs RH et cie etc.
- des entretiens au retour mettant souvent en évidence des besoins de formation de remise à niveau ;
- des informations, en cours de congé, sur les possibilités d'aménagement du tps de travail, de télétravail ;

86 % n'ont pas eu de difficultés à réintégrer les salariés partis en congé parental à temps plein.

Cependant, des difficultés sont signalées quand :

- L'organisation de l'entreprise a changé pendant le congé rendant difficile la réintégration sur le poste précédent ;
- une difficulté à se séparer de collaborateurs occasionnels ayant remplacé le salarié parti en congé parental et qui ont donné pleine satisfaction ;
- réciproquement, un sentiment des personnes réintégrées à la suite d'un congé parental de devoir recommencer comme un « débutant ».

De plus, l'ANDRH insiste sur le fait que, si le salarié de retour de congé parental doit parfois se réadapter à une nouvelle organisation ou de nouvelles techniques, l'entreprise doit, réciproquement, prendre en compte les modifications psychologiques que la parentalité suscitent au retour de congé. Enfin, l'ANDRH relaie une demande d'échanges de bonnes pratiques entre responsables des directions des ressources humaines au sujet du traitement du congé parental.

Malgré l'adoption de bonnes pratiques par quelques grands groupes présentées dans l'annexe 2, les salariés, dans leur grande majorité, aspirent à plus de souplesse dans leur organisation

La mission a rencontré l'Observatoire de la qualité de vie au travail anciennement Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise qui a diffusé une charte de quinze engagements en faveur de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Elle a par ailleurs rencontré quelques grandes entreprises qui ont parfois développé des dispositifs innovants pour faciliter cette conciliation. Ainsi, parmi d'autres dispositions, Carrefour permet aux caissiers des hypermarchés, depuis 1999, de choisir des demi-journées d'absence dans la limite des contraintes d'ouverture des magasins et des nécessités du service, L'Oréal a récemment indiqué qu'il porterait le congé de paternité de ses salariés à six semaines, et Orange finance un dispositif d'urgence de garde d'enfants pour faire face à quelques situations particulières (mobilité, violences conjugales etc) (cf. annexe 2).

Pour autant, la mission n'a pu déterminer si de telles dispositions se généralisent dans les entreprises de moindre taille.

En outre, malgré les exemples présentés à la mission en terme de dispositifs mis en place pour faciliter en entreprise la parentalité par des modalités de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, et le satisfecit affiché par les organisations patronales rencontrées (MEDEF et CPME), le ressenti des salariés fait toujours apparaître une contrainte forte en la matière. Ainsi, sur la base de plusieurs enquêtes, le rapport 2019 du HCFEA rappelle que ce sont essentiellement les femmes dont les conditions de travail sont les plus difficiles (contrats à durée déterminée, secteurs exposés à des horaires atypiques) qui optent le plus pour le congé parental à taux plein. Le HCFEA rappelle notamment les résultats exposés dans une étude selon lesquels « 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.

Selon les résultats d'une enquête menée par BVA pour le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes rendus publics en février 2019, 70% des mères et des pères estiment avoir trouvé une bonne articulation entre vie professionnelle et vie personnelle mais 70 % des mères et 68 % des pères estiment que cette articulation est insuffisamment prise en compte par leur employeur.

70% estiment que les collègues prennent en compte les contraintes de leur parentalité ; 43% pour la prise en compte par les RH et 30% pour la prise en compte par la direction.

Selon les résultats du baromètre 2018 de l'observatoire de la qualité de vie au travail ⁹⁰ 6 salariés sur 10 estiment que leur entreprise ne fait pas beaucoup de choses pour garantir leur équilibre des temps de vie. Un score toutefois en baisse de 4 points par rapport l'an dernier.

Les efforts des entreprises sont davantage perçus par les personnes qui travaillent dans une entreprise de moins de 20 salariés (31 % considèrent que leur employeur fait beaucoup de choses pour les aider à équilibrer leurs temps de vie), par les Employés (29 %) et les parents d'enfants de moins de trois ans (28 %). Ces derniers étaient 70 % en 2017 à juger que leur employeur ne fait pas beaucoup de choses pour les aider à équilibrer leur temps de vie pour 58 % en 2018 : soit une baisse de 12 points.

- Salariés parents d'enfants de moins de trois ans : solutions permanentes ou ponctuelles d'accueil des enfants (36 % v/s 13 %), aide au financement des modes de garde (35 % v/s 17 %), maintien de rémunération en cas de congé de maternité ou de paternité (19 % v/s 16 %), mise à disposition d'experts et de services d'accompagnement (11 % v/s 7 %)
- Salariés parents d'enfants en école préélémentaire : télétravail et travail à distance (31 % v/s 23 %), aide au financement des modes de garde (27 % v/s 17 %), solutions permanentes ou ponctuelles d'accueil des enfants (24 % v/s 16 %).
- Salariés aidants familiaux: règles simples de vie quotidienne de type éviter les réunions tôt le matin ou tard le soir (22 % v/s 19 %).

⁹⁰ Enquête réalisée pour l'Observatoire de l'Équilibre des Temps et de la Parentalité en Entreprise par l'institut de sondage ViaVoice rendus publics en juin 2018,

- Familles monoparentales : règles simples de vie quotidienne de type éviter les réunions tôt le matin ou tard le soir (23 % v/s 19 %), services d'accompagnement scolaire (15 % v/s 9 %).

De 2017 à 2018, le sentiment de manque de temps s'accroît légèrement chez les parents (de 74 à 76%) notamment du fait des pères. Se confirme une "égalisation par le pire" de ce sentiment, avec une dégradation de +10% chez les pères en 2 ans (de 64 à 74%), tout en restant stable chez les mères (passe de 80 à 79%).

Par rapport à 2007, de salariés éprouvant au moins une fois par mois une difficulté à remplir ses responsabilités familiales du fait du temps au travail est passé de 16% à 39% (source 2007 : Enquête Eurofound). Ceci place la France dans le peloton de queue européen. La satisfaction sur le temps passé au travail baisse, comme pour l'ensemble des salariés. Elle était de 67% en 2017 pour les couples avec enfant et n'est plus que de 59%. Elle était de 68 pour les parents solos en 2017 (baisse de 10%) hommes et les femmes ; ainsi, selon un sondage Elab réalisé en mars 2019 pour Les Echos, l'Institut Montaigne et Radio Classique au sujet de ces inégalités salariales, 83% des sondés estiment qu'il faut développer des crèches inter-entreprises et 72% qu'il faut développer le télétravail.

Au-delà de la signature d'accords volontaristes dont il faudrait vérifier l'application concrète, l'organisation-même du travail n'est pas réexaminée à l'aune des contraintes de conciliation entre vie privée et vie professionnelle

En 2019, l'ANACT note que « les dispositifs d'aménagement du temps de travail relèvent de la fonction RH avec des droits de tirage définis sur des critères individuels sociodémographiques et/ou liés aux droits familiaux en avec le Fonctionnement général de l'entreprise. Le pilotage des Forces de travail disponibles en terme d ETP - Equivalent Temps Plein - rend compte de cette indifférenciation du point organisation générale.

Quelques dispositifs cloisonnés ont vu le jour pour soutenir le maintien d'une vie professionnelle, d'un salaire et de la vie Familiale en situation individuelle extrême, comme le don de jours de RTT ou de congés annuels. Cela n'inclut pas l'accès à une parentalité ordinaire. (...)

Ainsi, l'ANACT note que les dispositifs d'aménagement individuel du temps de travail sont négociés entre représentants du personnel et services RH sur la base d'un droit individuel de tirage des salarié-e-s, et d'une approche par populations au travail jugées « vulnérables » (les Femmes enceintes, les personnes avec handicap, les personnes vieillissantes, celles avec une maladie chronique évolutive qui en ont informé l'employeur...). L'objectif porte alors sur le maintien en emploi, sans prendre en compte les retombées organisationnelles, ni le cumul possible des demandes individuelles dans les collectifs de travail.

Le rapport de recherche collective « l'égalité est-elle négociable » réalisé par la DARES et le CMH en mars 2018, met en évidence notamment les points suivants :

- Enjeux : « Défaut de mise en évidence d'enjeux de conditions de travail et de santé au travail, de qualité de vie au travail » ; « Orientations légales, souci de marque employeur, enjeu de mixité et de transformation des métiers » ;
- Système d'acteurs : « La qualité des textes dépend de l'écosystème, du processus non prévu par le cadre légal » ;
- Méthode : « De la difficulté d'effectuer un diagnostic partagé quantitatif et qualitatif ; « Des inégalités saisies par domaines et non articulées entre elles » ; « De la faible identification des causes indirectes des inégalités » ; « Des contraintes de temps de l'information et consultation »

- Actions : « Des actions peu coûteuses surtout en direction des femmes cadres et hommes pères de famille ».

Les échanges de la mission avec les usagers montrent de fortes attentes en matière d'accompagnement personnalisé

A la demande de la mission, le LAB de la CNAF a organisé trois sessions d'échanges avec des usagers (une dizaine à chaque fois) dans les CAF de Lille, Nice et Carcassonne ;

Pour l'essentiel, ces échanges font ressortir une forte attente pour un accompagnement proposé jugé inexistant aujourd'hui. Aucune information sur les aides possibles n'est organisée. Il en résulte un sentiment de profond d'isolement, d'être pénalisé par rapport aux personnes salariées ou qui ont perdu leur emploi. Le statut de congé parental n'est pas/peu reconnu par les administrations.

Les femmes sont toujours victimes de discriminations à raison des congés liés à la maternité

La CGT a ainsi communiqué à la mission des témoignages recueillis sur son site VDMères.fr à la suite de la campagne qu'elle a lancée. La CFTC a appelé l'attention de la mission sur quelques arrêts emblématiques concernant de grandes entreprises condamnées pour avoir rétrogradé puis licencié des mères de retour de congé de maternité ou de congé parental. FO a appelé l'attention de la mission sur l'insuffisante garantie légale selon elle du droit à formation au retour d'un congé parental long, défaut qui a permis à la Cour de cassation de valider un licenciement pour insuffisance professionnelle d'une mère de retour de congé alors même que l'employeur lui avait refusé une formation (CC 5 mars 2014)

De telles situations font l'objet de réclamations auprès du Défenseur des Droits. Au sein de celles relatives au sexe, à la grossesse et aux situations familiales, les réclamations pour discrimination au retour des congés de maternité et parentaux se sont établis à 80 sur 515 (15 %) avant toute procédure et à 4 sur 60 (6 %) des décisions du Défenseur des Droits après instruction et tentatives de règlement amiable. et 3% pour le secteur public. Les services du Défenseur des Droits indiquent, jurisprudences à l'appui, que, tant dans l'ordre judiciaire que dans l'ordre administratif, les juges commencent à prendre en compte et à sanctionner cette dimension. Il en est ainsi pour des repositionnements sur des postes prétendument équivalents à ceux occupés avant le congé lors d'un retour et qui s'avèrent bien moins importants et rémunérés ou du détournement des clauses de mobilité dans le secteur privé et, dans le secteur public, des refus de renouvellement de contrats. Ils citent notamment des arrêts judiciaires et décisions du Défenseur des Droits emblématiques de ces situations de discrimination sanctionnant des rétrogradations au retour de congé liés à la maternité suivis de licenciements (cour d'appel de Paris, société Caudalie, 7 février 2013 ; cour d'appel de Versailles, Bureau Veritas, 21 mars 2017 cour d'appel de Paris, société Barclays, 15 juin 2017).

Ces mêmes services indiquent cependant que les réclamations et contentieux sont pour l'essentiel formés par des cadres supérieurs et qu'on peut supposer que, pour les autres catégories sociales, se pose un problème d'accès au droit et/ou de résignation, voire de culpabilisation. Des témoignages qu'ils recueillent, ils estiment que les retours de congés ne sont pas, malgré la réglementation et les accords d'entreprise conclus, accompagnés.

La mise en place, en 2019, dans les entreprises, d'un index de l'égalité entre hommes et femmes permettra de disposer d'un premier élément d'objectivation de la politique des entreprises en la matière puisque cet index comprend un item relatif aux avancements et revalorisations au retour des congés de maternité et parentaux.

ANNEXE 4 : ELEMENTS DE LITTERATURE SCIENTIFIQUE SUR LA PRESENCE PARENTALE DANS LES PREMIERS MOIS DE L'ENFANT

La période jusqu'au 3 ans de l'enfant représente une période intense de construction « où se tissent les liens parents-enfants et où se mettent en place les réseaux neuronaux dont le développement peut être modulé par les stimulations extérieures »⁹¹.

Dans la continuité du congé de maternité, le congé parental est une période pendant laquelle peut se poursuivre l'allaitement maternel, lorsqu'il est possible et que le choix en est fait⁹², et pendant laquelle un des deux parents peut assurer les soins et l'attention dus au jeune enfant. Les premières années de la vie de l'enfant constituent une période très importante pour son développement cognitif : « il semble que pendant la période cruciale de l'enfance, c'est-à-dire la première année de vie, la présence ou l'absence d'un soutien matériel ou affectif adéquat soit déterminante dans le développement du système nerveux central(...). Ce développement est lui-même fortement impliqué à son tour dans le développement des systèmes immunitaires et endocrinien, particulièrement en ce qui concerne leur capacité à réagir adéquatement aux stress »⁹³.

1 LE CONGE POST NATAL EST UN TEMPS PRIVILEGIE POUR ETABLIR UN LIEN D'ATTACHEMENT ENTRE LES PARENTS ET L'ENFANT ET POUR REpondre AUX BESOINS DU NOUVEAU-NE

La théorie de l'attachement, née dans les années 60, formalisée par le psychiatre et psychanalyste John Bowlby^{94,95} mais régulièrement revue et complétée depuis, notamment pour mieux prendre en compte la place des pères dans la parentalité, postule que le nourrisson a besoin de nouer une relation d'attachement aux adultes qui prennent soin de lui afin de faire face aux situations stressantes au cours de son développement. Des auteurs rappellent que « selon la définition de Bowlby, une figure d'attachement est censée représenter, avant tout, un havre de sécurité et non une source d'intérêt au sens large. Ainsi, c'est la personne vers qui se tourne l'enfant lorsqu'il se sent en danger qui constitue la principale figure d'attachement ou « base sécurisante »⁹⁶. Même si l'importance donnée par cette théorie à l'attachement aux parents a pu être nuancée par des recherches ultérieures, cette théorie est prise en compte dans les politiques socio-éducatives et de protection de l'enfance dans de nombreux pays.

⁹¹ De Singly, F, Wisnia-Weill, V « Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent », France Stratégie septembre 2015

⁹² L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande un allaitement maternel exclusif durant les six premiers mois.

⁹³ Rapport IGAS RM2011-065P « Les inégalités sociales de santé dans l'enfance » annexe 7.

⁹⁴ Bowlby J., « Attachment and loss. (Volume 1): Attachment », Basic Books, New York, 1969/1982.

⁹⁵ Bowlby J., « Attachement et perte », volume 1., Paris, PUF, 2002.

⁹⁶ « Le père est-il l'égal de la mère ? Considérations sur l'attachement père-enfant » Raphaële Miljkovitch et Blaise Pierrehumbert, in « Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux », De Boeck Supérieur, 2005/2 n°35 pages 115 à 129

Selon la littérature, « le concept de modèle interne est basé sur l'hypothèse que les représentations élaborées par l'enfant, de son père et de sa mère, diffèrent l'une de l'autre en dépit d'une grande similitude d'attachement à chacun d'eux. Les écarts dans ces représentations seraient probablement issus des différences dans la quantité, la qualité et le contexte des interactions. Or la qualité de l'interaction précoce semble un bon indice de la qualité de l'attachement à la mère »⁹⁷.

Les principales conclusions qui émanent des recherches des dernières décennies confirment que « le père peut remplir un rôle d'attachement s'il établit une relation de qualité avec son enfant. Auparavant ce rôle n'était accordé qu'à la mère. Ainsi, les pères qui s'engagent dans des interactions sociales fréquentes avec leurs bébés, et qui répondent de façon adéquate et affectueusement à leurs besoins présentent des liens puissants avec eux et réciproquement »⁹⁸. Les conclusions de certaines études ⁹⁹ indiquent que « la qualité de l'interaction père-enfant à 2 mois prédit à 7,5 mois l'attachement sécurisé enfant-père (conclusion identique à celle évoquée par Ainsworth en 1978 pour ce qui concerne la mère) »¹⁰⁰.

Comme le rappelle le rapport de l'IGAS de 2018 sur le congé paternité¹⁰¹, « dans les premiers jours de la vie » ce congé « est un outil déterminant pour permettre une construction durable du lien père-enfant ».

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU¹⁰² indique pour sa part que « le bien-être de l'enfant, est la satisfaction de ses besoins matériels, physiques, éducatifs, et affectifs, ainsi que de ses besoins d'affection et de sécurité ». Il précise « que les besoins affectifs constituent un besoin fondamental de l'enfant, et que celui-ci doit pouvoir instaurer, des liens avec une figure d'attachement, pourvoyeur de soins, dès le plus jeune âge, préservés dans la durée afin de lui garantir une stabilité affective et relationnelle »¹⁰³.

2 DE NOMBREUSES ETUDES ONT PORTE SUR LA QUESTION DES EFFETS DE LA GARDE NON PARENTALE DANS LE CONTEXTE DE LA THEORIE DE L'ATTACHEMENT

Les études sur l'attachement ne sont pas parvenues à des conclusions définitives sur ce point¹⁰⁴. Un temps de garde parentale est souhaitable dans les tous premiers mois de la vie de l'enfant, comme il a été rappelé dans un rapport IGAS¹⁰⁵ : « l'intérêt de la prise en charge à l'extérieur du domicile parental pour les enfants de moins de 1 an est également très contesté : l'accueil hors du domicile des parents, s'il intervient à un trop jeune âge, pourrait avoir des conséquences défavorables pour l'enfant-réduction de l'attachement parent-enfant, réduction de l'interaction enfant-adulte si le nombre d'enfants par adulte est plus élevé qu'au sein de la famille, interaction stressantes avec d'autres enfants... »

⁹⁷ Extrait de l'ouvrage de Chantal Zaouche Gaudron « Le développement social de l'enfant, du Bébé à l'âge scolaire »

⁹⁸ Chantal Zaouche Gaudron « Le développement social de l'enfant, du Bébé à l'âge scolaire »

⁹⁹ Chibucos et Kail (1981)

¹⁰⁰ Chantal Zaouche Gaudron « Le développement social de l'enfant, du Bébé à l'âge scolaire »

¹⁰¹ Rapport IGAS « Evaluation du congé de paternité » Juin 2018 – Carole LEPINE – Hervé GOSSELIN

¹⁰² Observation n°14-2013 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit une considération primordiale (article 3-1)

¹⁰³ Rapport « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance » février 2017

Rapport remis par le Docteur Marie- Paule Martin- Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes.

¹⁰⁴ Blaise Pierrehumbert « Le développement socio-émotionnel de l'enfant et la garde hors de la famille » ERES « Spirale » 2004/2 n°30

¹⁰⁵ Rapport IGAS RM2011-065P « Les inégalités sociales de santé dans l'enfance » annexe 7

L'âge de l'enfant et le temps de garde en dehors du milieu familial restent des paramètres d'importance pour envisager une socialisation précoce.

Dans la littérature scientifique, il est rapporté que « *Belsky et Rovine (1988) indiquent que les enfants élevés trop tôt en crèche apparaissent plus insécurisés avec leur mère et manifestent davantage de conduites agressives envers leurs camarades. Dans la même perspective, Belsky (1986, 1989 : Lamb et Strenberg, 1992) démontre qu'une garde non parentale de plus de 20 heures concourt à établir des liens de type insécurisé. L'étude récapitulative de Lamb et Strenberg (1992) mentionne que si l'enfant est mis en garde non parentale dans la seconde moitié de la première année de vie et placé dans des structures collectives, il présente plus d'attachement de type insécurisé* ». ¹⁰⁶

L'effet de la garde non parentale sur le développement du jeune enfant a fait l'objet d'autres études ¹⁰⁷ et la littérature rapporte que « *l'expérience d'une garde non parentale au cours des deux premières années de vie de l'enfant peut modifier la relation d'attachement avec sa mère et a une influence sur son développement, et l'enfant gardé hors de sa famille établit des liens d'attachement multiples* ». Les auteurs précisent aussi que « *la garde non parentale n'induit pas forcément un effet nocif* » ¹⁰⁸

La littérature scientifique ne détermine pas d'âge précis souhaitable pour l'accès à des modes d'accueil « formels ». L'élément important est la qualité du mode d'accueil qui se substitue aux parents et la qualité des soins qui sont donnés à l'enfant.

Les travaux sur le rôle des modes d'accueil et de la scolarisation précoce ont été plus concluantes ¹⁰⁹. Il en ressort que la qualité des modes d'accueil collectif est bénéfique pour le développement cognitif et particulièrement pour les enfants issus de milieu défavorisés ¹¹⁰. Il concourt aux objectifs d'éveil de développement des capacités cognitives des jeunes enfants et d'égalisation des chances dès le plus jeune âge ¹¹¹.

La législation a appréhendé cette notion de qualité avec des notions mesurables (taux d'encadrement, normes d'hygiène, qualification des personnels ...) et l'agrément et le contrôle des structures et des professionnels ¹¹². Puis avec le rapport d'experts sur le « *développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels* » ¹¹³, la conception de la qualité de l'accueil s'est élargie aux exigences de développement et d'épanouissement du jeune enfant.

Enfin, un texte ¹¹⁴ « *cadre national pour l'accueil du jeune enfant* » définit le cadre commun, les principes et valeurs essentielles pour les acteurs de l'accueil du jeune enfant. Ce cadre d'orientation est l'aboutissement d'un travail de concertation scientifique et publique de ces acteurs.

¹⁰⁶ Extrait de l'ouvrage de Chantal Zaouche Gaudron « Le développement social de l'enfant, du Bébé à l'âge scolaire »

¹⁰⁷ Pierrehumbert et col (1995)

¹⁰⁸ Extrait de l'ouvrage de Chantal Zaouche Gaudron « Le développement social de l'enfant, du Bébé à l'âge scolaire »

¹⁰⁸ Pierrehumbert et col (1995)

¹⁰⁹ Belsky J, Vandell DL, Burchinal M, Clarke-Stewart KA, McCartney K, Owen MT, NICHD Early Child Care Research Network « Are there long-term effects of early childcare ? Child Dev. 2007 ; 78(2) : 681-701

¹¹⁰ Campbell FA, Pungello EP, Miller-Johnson S, Burchinal M, Ramey CT. The development of cognitive and academic abilities : Growth curves from an early childhood educational experiment . Dev Psychol. 2001 ; 37 (2) : 231-42

¹¹¹ Esping-Andersen et Palier 2008, « La république des idées »

¹¹² Rapport HCFEA « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » mars 2019

¹¹³ S.Giampino « Développement du jeune enfant, mode d'accueil , formation des professionnels » mai 2016

¹¹⁴ Texte cadre publié par le ministère des familles de l'enfance et des droits des femmes, en application du plan d'action petite enfance du 15 novembre 2016

3 INFLUENCE DE L'ENVIRONNEMENT SOCIAL SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ENFANT

L'influence de l'environnement social sur le développement de l'enfant a conduit les chercheurs à agir sur les environnements défavorables pour lutter contre les inégalités des chances.

3.1 Deux études de références : les programmes « Perry Prescholl¹¹⁵ » et « Carolina Abecedarian¹¹⁶ »

Ces deux études menées dans les années 1960 et 1970 ont permis de montrer scientifiquement l'impact profond et durable des interventions précoces sur la réussite des enfants d'origine modeste, en termes de progression considérable des chances de réussites scolaires, des chances de réussites professionnelle et de réduction des risques sociaux.

Encadré 4 : Un exemple de programme d'intervention précoce, le Carolina Abecedarian

Ce projet avait pour objet de proposer une éducation précoce intensive, de la naissance à l'âge de six ans, à des enfants issus de milieux défavorisés. Une première partie du programme, jusqu'à l'âge de trois ans, consistait dans le développement d'activités motrices, sociales et cognitives, 7 heures par jour et 7 jours par semaine, dans un centre de développement de l'enfant. A compter de l'âge de trois ans, les enfants bénéficiaient d'un programme préscolaire centré sur les habiletés langagières et de communication. Un enseignant-témoin qualifié assurait pendant cette période le rôle de personne-ressource, en se rendant une quinzaine de fois au cours de l'année à l'école et au domicile de l'enfant pour assurer un accompagnement individualisé.

L'évaluation de ce programme a montré des effets sensibles, par rapport à un groupe témoin, sur le développement intellectuel des enfants défavorisés – seuls 12 % des enfants du programme ont redoublé leur première année de primaire, contre 32 % du groupe témoin. En revanche, sans soutien par la suite, les effets du programme diminuent.

Une analyse québécoise de plusieurs programmes d'intervention précoce conclut que les plus efficaces sont ceux centrés sur le développement des habiletés langagières, suffisamment ancrés dans le temps (5 ans) et associant une intervention intensive sur l'enfant et un accompagnement de sa famille.

Source : Rapport IGAS « les inégalités sociales de santé dans l'enfance » 2011

3.2 Le programme « Parler Bambin » au milieu des années 2000 s'inspire de la méthode Carolina Abecedarian.

Ce programme « Parler Bambin » met l'accent sur le développement langagier des enfants accueillis dans les crèches. Après une expérimentation à Grenoble¹¹⁷, cette démarche pour améliorer la qualité éducative a été étendue dans plusieurs villes Lille, Le Havre... L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) est coordonnateur du programme national « Parler bambin », lauréat du concours « la France s'engage en 2015 » qui soutient des projets innovants à impact social, encourage et favorise le développement du langage dès le plus jeune âge dans un cadre professionnel.

¹¹⁵ Etude pionnière James Heckman

¹¹⁶ Etude de référence sur la petite enfance

¹¹⁷ « Parler Bambin » est un programme de renforcement langagier pour des enfants de 18 à 30 mois mis en place et évalué dans les crèches de zone urbaine sensible de Grenoble. Zorman M., Duyme M., Kern S., Le Noramnd M.-T., Lequette C. et Pouget G. (2011). « Parler Bambin » un programme de prévention précoce du langage », ANAE, n°112-113.

3.3 Une étude récente ELFE¹¹⁸ (Etude longitudinale française depuis l'enfance) a été menée en France.

Cette étude ELFE vise à mieux connaître les différents facteurs (environnementaux, entourage familial, conditions de vie ...) qui peuvent avoir une influence sur le développement physique et psychologique de l'enfant, sa santé et sa socialisation. L'objectif de l'étude est de documenter l'ampleur des inégalités de développement du langage (et de la motricité) à l'âge de 2 ans selon différents indicateurs socioéconomiques. La petite enfance est une période particulièrement sensible à l'environnement familial et aux modifications qu'il subit (ressources économiques, composition du ménage, niveau scolaire des parents ...). Les psychologues suggèrent que l'insécurité financière agit sur la santé mentale des parents et leur comportement parental.

La littérature, dont la majorité est issue du contexte américain, a documenté le rôle des modes d'accueil et de la scolarisation précoce. Selon ces travaux, un mode de garde collectif de qualité est bénéfique en particulier pour le développement cognitif¹¹⁹ en particulier pour les enfants de familles défavorisées¹²⁰. La situation de pauvreté d'une famille impacte l'environnement d'apprentissage de l'enfant (difficultés d'accès aux jeux, à la lecture, aux activités enrichissantes, privation de plaisir et de partage en famille ...) et le niveau d'étude des parents limite l'accès aux connaissances notamment par la lecture. Le développement de l'enfant recouvre différents types de compétences cognitives, motrices, socio-émotionnelles, langagière.... Le développement précoce du langage est considéré comme un indicateur de maturité. Le niveau langagier précoce reste très lié à celui que l'on observe aux 3 ans de l'enfant¹²¹. Selon la littérature, certains aspects du langage précoce (importance du vocabulaire) semblent être sensibles aux antécédents familiaux¹²². Ainsi, d'importantes différences sont observées dès l'enfance entre des enfants de famille de différents milieux socioéconomique¹²³. Ces différences observables dès le début de la parole, s'accroissent avec l'âge. Selon les auteurs, il apparaît « *qu'en comparaison de la garde par les parents, le fait de fréquenter un mode de garde extérieur formel, tend à réduire les inégalités sociales de développement langagier. Le contact de l'enfant avec des professionnels de la petite enfance, qui peuvent proposer des activités éducatives adaptées à l'âge de l'enfant, pourraient être une source d'enrichissement de vocabulaire*¹²⁴ ». Cette étude menée en France, confirme les résultats de la littérature internationale sur les inégalités socio-économique dès le plus jeune âge. Des écarts considérables d'acquisition du vocabulaire sont observés dès l'âge de 2 ans de l'enfant, soit avant l'âge d'entrée à l'école maternelle. Les auteurs soulignent qu'un prolongement de cette étude devrait permettre de mieux identifier les causes de

¹¹⁸ Sébastien Grobon et coll (INED) « Inégalités socioéconomiques dans le développement langagier et moteur des enfants à 2ans » : Enquête nationale suivant une cohorte de plus de 18 000 enfants depuis leur naissance en 2011 en France métropolitaine. Les inégalités socioéconomiques (selon le diplôme des parents et le revenu) dans le développement de l'enfant sont analysées à partir d'un indicateur de langage (Mac Arthur-Bates Inventory) et d'un score de développement moteur. Bulletin épidémiologique hebdomadaire Santé Publique France n°1 du 8 janvier 2019

¹¹⁹ Belsky J, Vandell DL, Burchinal M, Clarke-Stewart KA, McCartney K, Owen MT, NICHD Early Child Care Research Network. "Are there long-term effects of early childcare? Child Dev. 2007; 78 (2): 681-701

¹²⁰ Campbell FA, Pungello EP, Miller-Johnson S, Burchinal M, Ramey CT. The development of cognitive and academic abilities : Growth curves from an early childhood educational experiment. Dev Psychol. 2001 ; 37 (2) : 231 -42

¹²¹ Peyre H, Bernard JY, Forhan A, Charles MA, De Agostini M, Heude B, et al . predicting changes in language skills between 2 and 3 years in the EDEN mother- child cohort . Peer J. 2014 ; 2 : e335

¹²² Hart B, Risley TR. Meaningful differences in the everyday experience of young American children. Baltimore (US) : Brookes Publishing Co ; 1995. 256 p

¹²³ Différences socio-économiques sont mesurées par le niveau de diplôme le plus élevé de la mère et les ressources financières du ménage

¹²⁴ National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network. The relation of child care to cognitive and language development. Child Dev. 2000 ; 71 (4) : 960- 80

ces inégalités socioéconomiques de développement langagier, de mesurer l'impact des modes de garde et le rôle des pratiques éducatives comme la lecture parentale ¹²⁵.

Un rapport de l'OCDE¹²⁶ « *Petite enfance, grands défis 2017 : Indicateurs clefs de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants* », établi en collaboration avec des chercheurs et experts scientifiques notamment, réalise une première synthèse de tous les principaux indicateurs de l'OCDE concernant l'éducation et l'accueil du jeune enfant. Les études révèlent que « *la recherche en neurosciences a démontré que la sensibilité cérébrale qui entre en jeu dans des domaines très importants du développement, comme le contrôle émotionnel, les compétences sociales, le langage et le calcul, atteint un pic au cours des trois premières années de vie d'un enfant* »¹²⁷. Les enfants apprennent plus vite lors des premières années de vie qu'à n'importe quelle autre période. Les études montrent que les enfants défavorisés peuvent bénéficier largement d'un enseignement pré-primaire de qualité pendant « la fenêtre de développement » de l'enfant et que d'énormes profits seront tirés de ces interventions. L'OCDE¹²⁸ souligne que les avantages des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants ne se limitent pas aux acquis de l'apprentissage mais peuvent contribuer à augmenter le taux d'emploi des femmes.

¹²⁵ Barone C, Fougère D, Van Zanten A. Encourager la lecture familiale pour réduire les inégalités. La lettre de la recherche SciencePo. 2018 ; (5).

¹²⁶ OCDE

¹²⁷ Extrait du résumé des principaux résultats de « Petite enfance, grands défis 2017 : indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants »

¹²⁸ La publication d'un rapport d'enquête est attendu en 2020 sur une étude internationale portant sur l'apprentissage et le bien être des jeunes enfants.

BIBLIOGRAPHIE

Giampino.S « Développement du jeune enfant, mode d'accueil, formation des professionnels » 2016

Dr Marie-Paule Martin-Blachais « Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance » février 2017

Défenseur des droits : Rapport « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits » 2018

Haut Conseil de la Famille de l'Enfance et de l'Adolescence, Conseil de l'enfance et de l'adolescence « Pilotage de la qualité affective éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » mars 2019

Haut Conseil de la Famille de l'Enfance et de l'Adolescence, « L'accueil des enfants de moins de trois ans » avril 2018

Haut Conseil de la Famille de l'Enfance et de l'Adolescence, « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » décembre 2017

Haut Conseil de la Famille de l'Enfance et de l'Adolescence, « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » février 2019

De Singly. F, Wisnia-Weill. V « Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent » France Stratégie septembre 2015

OCDE « Petite enfance, grands défis : indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants » juin 2017

Robitaille V « Le congé parental et son impact sur la santé des mères québécoises » mémoire Université du Québec à Montréal novembre 2014

Dugnat M. « Prévention précoce, parentalité et périnatalité » Erès

Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH) n°1 (8 janvier 2019) Santé Publique France, Sébastien Grobon et coll (INED), France « Inégalités socioéconomiques dans le développement langagier et moteur des enfants à 2 ans »

Zaouche Gaudron C « le développement social de l'enfant, du bébé à l'enfant d'âge scolaire » Dunod 2015

Michel Zorman, Michel Duyme, Sophie Kern, Marie-Thérèse Le Normand, Christine Lequette, Guillemette Pouget. Revue ANAE n°112-113, 2011 « Parler bambin » un programme de prévention du développement précoce du langage

Michel Zorman, Notes de synthèse, 1998 « Le langage oral : du nouveau-né à l'élève »

Bowlby J. (1969 /1982) : Attachment and loss. (Volume 1) : Attachment. Basic Books, New York

Ainsworth M.D.S. (1989) « Entretien sur la théorie de l'attachement », Les Cahiers du CERFEE, 2, 7-27.

Bowlby J.M.D (1969) Attachement et Perte, vol 1, Paris, PUF, pour la traduction française, 1978

Choquet M. et Davidson F. (1982) « le mode de garde et le développement physique et psycho-affectif du jeune enfant », Enfance, 5, 323-334.

Clarke-Stewart.A (1992) « Garde non parentale et développement » dans B.Pierrehumbert (ed) , L'accueil du jeune enfant, Paris , ESF, p. 133-140 Lamb M.E et Sternberg K.J (1992) « un réexamen du lien entre garde non parentale et sécurité de l'attachement mère-enfant » dans B. Pierrehumbert (ed) L'accueil du jeune enfant, Paris , ESF, p. 141 -149

Miljkovitch R. (2001). *L'attachement au cours de la vie*, Paris, PUF

Miljkovitch R., Pierrehumbert B., Karmaniola A. et Halfon O. (2003) « Les représentations d'attachement du jeune enfant. Développement d'un système de codage pour les histoires à compléter », *Devenir*, 15 (2), 143-177.

Pierrehumbert. B., éd (1992) *L'accueil du jeune enfant*, Paris, ESF,

Pierrehumbert. B (2003). *Le premier lien : théorie de l'attachement*, Paris, Odile Jacob

Miljkovitch R., Pierrehumbert B. et Halfon O. (1999). « Théorie de l'attachement et parentalité », dans Dugnat (éd.). *Devenir père, devenir mère. Naissance et parentalités*, Ramonville Saint-Agne, Erès, p 35-51.

Pinel-Jacquemin S. et Zaouche-Gaudron C. (2009). « Système familial et attachement parent-enfant : revue de la question », *Neuropsychiatrie de l'enfant et de l'adolescent*, 57(3), 167-172

Zaouche-Gaudron C. et Pierrehumbert. B., éd (2008a) « Introduction : Comportements et représentations d'attachement dans l'enfance », *Enfance*, 1, vol. 60, 5-10.

Zaouche-Gaudron C. et Pierrehumbert.B.,éd(2008b) « Les représentations d'attachement », *Enfance*, 1, vol . 60.

De Boeck Supérieur « Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux » 2005 /2 n°35 pages 115 à 129 - « Le père est- il l'égal de la mère ? Considérations sur l'attachement père-enfant » Raphaële Miljkovitch et Blaise Pierrehumbert

Bayer J.K et Beatson R. (2013) « Prévention et intervention précoce contre l'anxiété et la dépression » Murdoch Childrens Research Institute, Australie, mars

Heckman, J (2000) , *Invest in the very young* , Chicago, Ounce of prevention Fund and the University of Chicago Harris S School of Public Policy Analysis

Egeland B. (2009) « Programme d'intervention et de prévention portant sur l'attachement et destiné aux jeunes enfants » Institute of Child Development, University of Minnesota, Etats Unis.

Blaise Pirrehumbert « Le développement socio-émotionnel de l'enfant et la garde hors de la famille » ERES « Spirale » 2004/2 n°30

NICHD Early Child Care Research Network, 1997

Broberg et al., 1997 ; Volling et Feagans, 1995 ; Hestenes et al., 1993 ; Zaslow, 1991 Kontos et al., 1994

Belsky J, Vandell DL, Burchinal M, Clarke-Stewart KA, McCartney K, Owen MT, NICHD Early Child Care Research Network. "Are there long -term effects of early childcare ? *Child Dev.* 2007 ; 78 (2) : 681-701

Campbell FA, Pungello EP, Miller-Johnson S, Burchinal M, Ramey CT. The development of cognitive and academic abilities : Growth curves from an early childhood educational experiment. *Dev Psychol.* 2001 ; 37 (2) : 231-42

Peyre H, Bernard JY, Forhan A, Charles MA, De Agostini M, Heude B, et al . predicting changes in language skills between 2 and 3 years in the EDEN mother- child cohort . Peer J. 2014 ; 2 : e335

Hart B, Risley TR. Meaningful differences in the everyday experience of young American children. Baltimore (US) : Brookes Publishing Co ; 1995. 256 p

National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network. The relation of child care to cognitive and language development. Child Dev. 2000 ; 71 (4) : 960- 80

Barone C, Fougère D, Van Zanten A. Encourager la lecture familiale pour réduire les inégalités. La lettre de la recherche SciencePo. 2018 ; (5).

Guegen C. « Vivre heureux avec son enfant, un nouveau regard sur l'éducation au quotidien grâce aux neurosciences affectives » Robert Laffont 2015

Adele Diamond « The evidence base for improving school outcomes by addressing the whole child and by addressing skills and attitudes, not just content » Early Education and Development 2010.

OCDE « Who uses childcare ? » Background brief in the use of formal early childhood education and care among very young children » juin 2016

Claude Martin « Les politiques d'accueil des enfants en France et en Europe. Atout, limites et perspectives » la documentation française « revue des affaires sociales » 2017/2

Aubry, 1965, La Carence des soins maternels, deuxième édition, Paris Denoel

T.Brazelton et S. Greenspan (2000), « Ce dont chaque enfant a besoin », Paris, Marabout

Baudier A. et Céleste B. (1990) Le développement affectif et social du jeune enfant, Paris, Nathan.

Belsky J. (1979) « Mother-father-infant interaction : A naturalistic observational study », Developmental Psychology, 15, 6, 601-607

Belsky J., Putman S. et Cornic K. (1996). « Coparenting, parenting, and early emotional development » dans J.P McHale et P.A Cowan (eds.), « Understanding How Family-Level Dynamics Affect Children's Development : Studies of two-parents families »

Belsky J. et Rovine M.J (1988). « Nonmaternal care in the first year of life and security of infant-parent attachment » Child development, 59, 157-167

ANNEXE 5 : TABLEAU COMPARATIF DES CONGES PARENTAUX DANS L'UNION EUROPEENNE

	Explanation	Duration	Remuneration	Law
Austria	Either parents	Option 1 with an entitlement of 36 months (30 if not shared); Option 2 reduced the benefit duration to 24 months (20 if not shared), Option 3 to 18 months (15 if not shared), Option 4 to 14 months (12 if not shared), and Option 5 is also limited to 14 months (12 if not shared)	Option 1: 440 euros (per month), Option 2: 630 euros, Option 3: 806 euros, Option 4: 1000 euros, and Option 5: 80% of previous incomes (up to 2000 euros)	Maternity Protection Act 1979 and Law 651/1989
Belgium	Both parents	4 months full-time parental leave per parent (since 2012), or 8 months part-time parental leave, or 20 months 1/5 parental leave	Paid (Flat rate benefit)	National Agreement CCT 64 April 1997
Bulgaria	Parental leave is provided for women alone, although men may take a portion of parental leave if the mother agrees.	26 weeks	Paid (90% of previous earnings)	Article 167a LC
Croatia	Both parents	6 months, 2 months cannot be transferred, but can be prolonged for 2 more months if the father takes up his 3 months.	100% of previous incomes, 50% after the first 6 months.	Act on Maternity and Parental Benefits

RAPPORT IGAS N°2018-124R

Cyprus	Either parent	18 weeks	Unpaid	The Parental Leave and Time Off on Grounds of Force Majeure Law No. 69(I)/2002
Czech Republic	Either parent, possibility of taking maternity and parental leave concurrently	156 weeks	70% of previous incomes	Section 196 of the Labour Code
Denmark	Either parent, but fathers are eligible for parental benefit when their child has reached 70 days of age.	32 weeks per parent	Paid (100% of previous earnings) just the first 32 weeks, the rest is unpaid	The Maternity, Paternity and Parental Leave and Benefit Act
Estonia	Either parent	Until the child reaches three years (156 weeks)	Paid (100% of previous earnings up to a ceiling for 435 days, afterwards flat-rate benefit until the child reaches 3 years)	Parental Benefit Act
Finland	Either parent	158 working days	Paid (75% of previous earnings up to a ceiling for the first 30 days, after it is 70% of previous earnings up to a ceiling)	Contracts of Employment Act and Sickness Insurance Act
France	Either parent, can be taken simultaneously	Until the child reaches three years (156 weeks)	Flat rate benefit (per household)	Articles L. 1225-47 et seq. of the Labour Code and L.161-9 of the Social Security Code
Germany	Either parent	Until the child reaches three years (156 weeks)	Paid (67% of previous earnings for the first 12 months; if both parents take at least two months of leave, the overall length of benefit payment is extended to 14 months)	Sections 15-21 of the Federal Law on Parental Allowance and Parental Leave
Greece	1) private sector: 4 months per child for each parent, cannot be transferred	1) private sector: 4 months per parent	1) Unpaid	
	2) public sector: 2 years per child of each parent, cannot be transferred	2) 2 years per parent	2) Unpaid (paid in the case of three or more children where three months of the leave are fully paid)	

RAPPORT IGAS N°2018-124R

Hungary	1) for non-insured parents	1) Until the child reaches three years (156 weeks)	1) Paid (flat-rate benefit)	Act No. XXII 1992 on Labour Code, Act No. LXXXIII 1997 on Health Insurance and Act No. LXXXIV on Family Allowances 1998
	2) for insured parents, but only the mother can take up the leave up to the child's first birthday	2) from the end of Maternity leave until the child's second birthday, from the second until the third birthday same as option 1)	2) Paid (70% of previous earning, up to a ceiling)	
Ireland	Not transferable, but can be simultaneous, available to same-sex partners	18 weeks per parent per child (changed in 2013)	Unpaid	Parental Leave Act 1998
Italy	Both parents, can be simultaneous	1) Private sector: Each parent can take 6 months, the maximum being 10 months: if the father takes at least 3 months the maximum length of the leave for the couple is 11 months and the father can extend his leave to 7 months	Paid if the child is under 3 (30% of previous earnings), unpaid if the child is 3-8 years old (unless annual earnings are under approximately 2.5 times the amount of minimum earnings in which case parents are entitled to 30 per cent of earnings)	Law 53/2000 D.Lgs 151/2001
			2) Public sector: 100% of previous earnings during the first 30 days of leave	
Latvia		78 weeks for each parent	Paid (70% of previous earnings) but available only to one parent	Labour Law 2002, Article 156 on Childcare Leave; Law on Social benefits 2003 and Rules of the Cabinet of Ministers December 2004 relating to Childcare Benefit
Lithuania	Either parent	Until the child reaches three years (156 weeks)	Paid (Either 100% of previous earnings up to a ceiling until the child is 12 months or 70% of previous earning up to a ceiling until	Labour Code 146

RAPPORT IGAS N°2018-124R

			the child is 12 months and 40% until the child is 24 months. The last period is unpaid.)	
Luxembourg	Both parents cannot take leave at the same time. If both parents apply for the leave, the mother has priority. The first parent who takes the leave must take it following Maternity leave, except in the case of lone parents.	6 months per parent	Paid (flat-rate payment)	Law of February 1999
Malta		4 months (each parent)	Unpaid	Legal Notice 225 of 2003 - Employment and Industrial Relations Act 2002 Parental Leave (Entitlement) Regulations, 2003
The Netherlands	Has to be taken part time	Twenty-six times the number of working hours per week per parent per child	Unpaid	Work and Care Act, Parental Leave Law July 1997 amended February 2001
Poland		Thirty six months after Maternity leave until the child is five years old; 34 months is a family entitlement 34 months is a family entitlement, with one month as an individual entitlement for the mother and another month for the father (changed in 2013)	Paid (flat rate payment)	Labour Code Art 186 and 189 1998on family, childcare and nursing allowances and ordinance of MOLSP 28 May 1996 on leaves and childcare allowances Portugal 3 months per parent Paid (25% of previous earnings) Labour Code (Law No. 7/2009 of 2 February 2009), Decree-law 230/2000 which amends 1984 law
Romania	Either parent	1) monthly allowance until the child is 12 months old, monthly allowance until the child is 2	1) Paid (85% up to ceiling and incentive pay if the parent returns to work)	

RAPPORT IGAS N°2018-124R

		years old if the parent decides to go to work. If not, the last year of the parental leave is unpaid.		
		2) monthly allowance (lower than in the first option) until the child is 2 years old, if the parent decides to go to work before the child is one year old, there is another monthly allowance (same as in the first option for the period between the child's first and second year)	2) Paid (85% with a different ceiling and incentive pay if the parent returns to work)	
Slovakia	Only for one parent	Until the child reaches three years	Paid (flat rate payment)	Labour Code Act No. 311/2001 amended by Act No. 165/2002, Act No. 408/202, Act No. 413/2002 and Act No. 210/2003
Slovenia	Every parent has the right to 130 days of parental leave. The mother can transfer 100 days of parental leave to the father, while 30 days is nontransferable. The father may transfer to the mother all of 130 days	260 calendar days of parental leave	Paid (as for the first 15 days of Paternity leave)	
Spain	Each parent	Until the child reaches three years (156 weeks)	Unpaid	Law 39/1999
Sweden	60 days reserved for each parent, not transferrable. Out of the remaining 360 days, half are reserved for each	480 days per family	Paid (77.6% of previous earnings for the 390 days, 90 days at a flat-rate benefit)	1995 Parental Leave Act/584 and 1998/209 Act on Leave for Family Reasons

RAPPORT IGAS N°2018-124R

	parent; if days are transferred from one parent to another, the parent giving up his or her days must sign a consent form			
United Kingdom	18 weeks per parent per child	Unpaid	1999 Parental Leave Law amended under Maternity and Parental Leave (Amendment) Regulations 2001)	

Source : Commission européenne

ANNEXE 6 : LES CONGÉS LIÉS AUX SITUATIONS PARENTALES AUTRES QUE LE CONGÉ PARENTAL D'ÉDUCATION

Le congé de maternité de 16 semaines (dont 8 obligatoires) qui peut être porté à 26 semaines pour les mères ayant déjà deux enfants à charge. Les durées du congé de maternité indemnisé ont été alignées pour les travailleuses indépendantes sur celle des salariées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Le congé de paternité, créé en 2002, est de 11 jours qui viennent s'ajouter aux 3 jours de congé de naissance et est financé par la branche maladie ; il n'est pas obligatoire.

Ces deux congés donnent droit à réintégration dans l'emploi précédemment occupé et ne sont pas subordonnés à des durées d'affiliation préalables. En revanche, pour percevoir les indemnités journalières correspondant à ces congés, dans la limite des plafonds de la Sécurité sociale, le ou la salarié(e) doit être immatriculé(e) à la Sécurité sociale depuis au moins 10 mois à la date du début du congé et avoir cotisé au moins 150 heures au cours des 3 mois précédant le début du congé (ou avoir cotisé sur un salaire au moins équivalent à 1015 fois la valeur du SMIC horaire au cours des 6 derniers mois précédant le début du congé). Les indépendants, quant à eux, doivent avoir cotisé pendant 10 mois et interrompre leur activité.

Les personnes au chômage peuvent également sous conditions bénéficier de ces indemnités journalières.

Après ces deux congés, les parents qui ne reprennent pas un emploi à temps plein peuvent, en dehors de tout CPE, se trouver au chômage, indemnisé ou pas, à la suite d'un licenciement intervenu avant le congé¹²⁹ ou d'une rupture conventionnelle, en inactivité ou en emploi mais à temps partiel. De façon plus marginale, certains parents peuvent bénéficier d'autres congés, le congé de présence parentale ou le congé proche aidant.

Le congé de présence parentale permet à un salarié ou à un fonctionnaire de cesser son activité professionnelle pour donner des soins à un enfant à charge handicapé, accidenté ou malade. Sa durée est fixée à 310 jours ouvrés maximum par période de 36 mois pour un même enfant et la même pathologie. Le congé de présence parentale n'est pas rémunéré mais le titulaire peut percevoir l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Dans le secteur privé, le salarié a droit à réintégration dans son ancien emploi ou un emploi équivalent. Le congé est subordonné à un certificat médical fixant la durée du congé nécessaire. La loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 permet un réexamen régulier de la situation à l'échéance fixée par le certificat médical et la validation de l'intégralité de la durée du congé – et non plus seulement la moitié – au titre de l'ancienneté.

L'allocation journalière de présence parentale (AJPP) est versée sous condition de ressources pour une durée maximale de 22 jours par mois aux salariés et fonctionnaires en congé de présence parentale ainsi qu'aux chômeurs indemnisés et stagiaires de la formation professionnelle et non salariés.

¹²⁹ Même s'il existe une période de protection, récemment étendue, après ces congés.

Le montant de l'AJPP est de 43,79 euros/jour pour un couple et de 52,03 euros pour une personne seule.

La caractéristique de ce congé est son caractère fractionnable : il peut être fractionné en journées dès lors que l'intéressé en informe l'employeur 48h avant. Il peut être interrompu en cas de décès de l'enfant ou de diminution des ressources du foyer. En revanche, le congé ne peut pas être fractionné en demi-journées.

Le congé de proche aidant qui, depuis 2017, remplace le congé de soutien familial, est subordonné à une ancienneté d'un an dans l'entreprise et permet d'assister un membre de la famille. Le congé de proche aidant ne peut pas dépasser une durée maximale, fixée par convention de branche ou par accord d'entreprise ou, à défaut, de trois mois. Toutefois, le congé peut être renouvelé, sans pouvoir dépasser 1 an sur l'ensemble de la carrière du salarié.

Dans la fonction publique, le congé de solidarité familiale peut être accordé pour rester auprès d'un proche vivant à domicile, atteint d'une maladie mettant en jeu le pronostic vital, ou se trouvant en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable. Le congé peut être pris pour une période continue de 3 mois maximum, renouvelable 1 fois, par périodes fractionnées d'au moins 7 jours consécutifs, dont la durée cumulée ne peut pas être supérieure à 6 mois ; ou sous forme d'un temps partiel à 50 %, 60 %, 70 % ou 80 % du temps plein pour une durée maximale de 3 mois, renouvelable 1 fois.

Ce congé n'est pas rémunéré mais le titulaire peut demander à bénéficier de l'allocation journalière d'accompagnement à domicile d'une personne en fin de vie. Le montant de l'allocation est de 55,38 euros brut par jour. L'allocation est versée pendant 21 jours maximum.

**PIECE JOINTE 1 :
SYNTHESE DE LA CONSULTATION DES
USAGERS REALISEE PAR LA CNAF A LA
DEMANDE DE LA MISSION**

Pour la Mission d'évaluation relative au CPE et à la **PREPARE**

avril 2019



Restitution des sessions de créativité

avril 2019



Récapitulatif des sessions de créativité

#	Date	Lieu	Panel
1	8 mars	Lille	17 mamans, 1 papa et 3 enfants
2	9 mars	Lille	
3	8 mars	Carcassonne	Exclusivement des mamans
4	12 mars	Nice	6 parents présents sur 7 inscrits (des mères ayant entre 2 et 4 enfants, jeunes pour la plupart (une seule ayant des adolescents))
5	15 mars	Nice	15 parents présents sur 16 inscrits (tous ayant des bébés et d'origines très diverses)



Programme initial des séances



1	« Qu'évoque pour vous le congé parental ? »
2	En quoi ce dispositif permet ou ne permet pas de bénéficier d'un congé dans de bonnes conditions ?
3	« Vous avez la baguette magique d'une bonne fée : imaginez un congé parental que tout le monde voudrait prendre, avec des conditions idéales »

4	« Vous avez la baguette magique d'une mauvaise fée : imaginez un congé parental que personne ne prendrait, avec les pires conditions qui soient »
5	« Imaginer les meilleures solutions pour faire garder votre enfant / Qu'est-ce qui ferait que vous feriez garder votre enfant ? »
6	« Comment se passe la conciliation vie familiale / vie professionnelle ? » « Quel impact sur l'employé, l'enfant et l'employeur (regards croisés) ? »

Les attentes exprimées vis-à-vis du CPE



- **Faire que le CPE ne soit pas un sacrifice financier pour le parent** – avoir véritablement le choix dans la décision de le prendre ou non
- **Accorder une importance particulière à la première année de l'enfant** – c'est le moment le plus crucial qui peut être vécu comme un moment de séparation entre l'enfant et le parent, les premiers moments sont perçus comme créant le lien parental
- **Pouvoir allaiter**
- **Favoriser les échanges entre parents durant le CPE** afin de lutter contre l'isolement et le manque d'informations sur les services à disposition des parents
- **Mieux communiquer sur les lieux d'accueil à disposition des parents**
- **Travailler sur l'image du congé parental dans la société et l'entreprise** – il signifie à la fois un **sacrifice et une opportunité sur le plan professionnel**
- **Prendre du temps pour soi (se reposer de sa grossesse) et sa famille**
- **Favoriser l'implication du père dans la garde de l'enfant :**
 - Donner **plus de flexibilité** dans le choix de la date du congé paternité
 - **Favoriser** la prise du congé du papa **après les 1 an de l'enfant**
 - Papa à $\frac{3}{4}$ temps ou 80% pour avoir **1 jour par semaine pour faire démarches et activités avec la maman**
 - **Maintenir le revenu du père** lors de la prise du CPE
 - **Garantir le maintien des droits sociaux connexes** lors de la prise du CPE
 - **Donner plus de flexibilité sur le choix du partage du CPE** entre les parents au niveau de la période, pouvoir prendre le congé en même temps, avoir un capital de congé

Le mode de garde idéal



- **Souplesse et simplicité :**
 - Ouvert 7 jours sur 7, même de nuit, des horaires décalés ou atypiques, vacances scolaires
 - Réservation de place facile via une application mobile à paiement immédiat et avec un calcul automatique des prestations afférentes
 - Possibilité de déjeuner avec l'enfant pour le parent
 - Diversification des lieux, par ex halte garderie de type MAM dans l'entreprise avec petites retenues sur salaire
- **Accessibilité :**
 - Recevoir des informations exhaustives sur les modes de garde dès la déclaration de grossesse
 - A proximité de son domicile
 - Système de transport réservé aux jeunes enfants complète l'offre d'accueil – mini « Hub » pour chaque quartier
 - Lieu mi domicile mi collectif avec des lieux d'échanges entre parents
 - Une structure qui accepte facilement les parents sans emploi, les jumeaux et les non résidents de communes
- **Financier (entre autres) :**
 - Des prix raisonnables, voire gratuit comme l'école
 - Garde assurée par un proche familial comme un grand parent qui serait indemnisée / rémunérée
 - Des aides qui continuerait au-delà des trois ans
 - Des assistantes maternelles employées et payées par la Caf directement
- **Qualité :**
 - Des professionnels qualifiés et supervisés, formés en continu
 - Une meilleure prise en charge des repas chez les assistantes maternelles
 - Une structure de petite taille pour conserver l'esprit familial
 - Crèche pour maximum 9/10 enfants par unité
 - Système de visiosurveillance pour rassurer les parents
 - Des projets Montessori développés dans tous les accueils : personnalisation de la garde aux besoins individuels de l'enfant
 - Espace extérieur
 - Plus d'hommes dans les crèches

La prestation de congé parental idéale

*prestation partagée d'éducation
de l'enfant
=
PreparE*

- **Une prestation modulable selon les besoins et projets personnels**
- **Un cadre réglementaire plus souple** et permettrait à chaque parent de choisir librement la formule **adaptée à sa situation et à ses choix personnels** – par exemple, un libre partage des trois années entre les parents
- **Une durée de trois ans**, jusqu'à la scolarité
- Une **meilleure indemnisation** notamment en cas de suspension d'activité professionnelle (**plus adapté à la perte de revenus**) > **faire que le congé parental soit un choix et non le fruit d'un calcul**
- **Une demande de prestation plus simple et légère** : dématérialisation des fiches de paie, clarification des paiements
- **Une prestation cumulable avec les droits sociaux**, notamment les indemnités Pôle Emploi (dans le cas du chômage)
- **Une prestation qui serait transparente** : meilleure accès à l'information, aux droits, plus d'accompagnement
- **Avoir du répit** (aides pour les courses, le ménage, garde occasionnelle)

La fin du congé et la jonction avec l'école

- Ce moment est souvent vécu par les familles comme un moment de « panique » et de « stress »
- Après les deux ans de l'enfant et souvent la fin de la PrePaRe, les stratégies sont diverses et illustrent un système peu clair :
 - Temps partiel afin de bénéficier en parallèle d'une place en accueil collectif jusqu'à l'entrée à l'école
 - Congé à taux plein / optent pour quelques temps en accueil collectif pour assurer transition avec l'école et préempter une place
 - Réorientation professionnelle pour pouvoir garder son enfant
- Les parents encouragent une poursuite des aides jusqu'à l'entrée à l'école (ne pas s'arrêter aux 3 ans), a minima faire des aides modulables en fonction de la date de naissance de l'enfant par rapport à la rentrée scolaire (> certains parents sont obligés de mettre les enfants dès 2 ans et demi quand bien même ces derniers ne sont pas encore prêts)

Questionnements autour de la conciliation vie familiale et vie professionnelle

POUR LE PARENT

? **Le retour à l'emploi est souvent mal vécu par les parents** (nécessaire remise à niveau, sentiment de discrimination, moindre disponibilité, difficultés d'organisation et stress..)

>> reconnaître un statut de parent (comme un métier) ?

Mais aussi : reprendre la vie active, de retrouver un travail qui plaît, un salaire et des vacances est une satisfaction

? **L'investissement des pères dans l'éducation des enfants** devrait être davantage encouragée avec aussi une **évolution des mentalités**

? **Si le parent restent sans emploi : manque financier, estime de soi..**

POUR L'ENFANT

? Les difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle **se répercutent souvent sur l'enfant**

? **Le mode de garde convient-il pour l'enfant ? L'enfant est-il prêt ?**

? **La garde périscolaire**

POUR L'EMPLOYEUR

? Le congé parental à taux plein ou partiel est **lourd pour l'employeur en terme d'organisation et de RH**

? **Il faut souvent prévoir une remise au niveau et un programme de réinsertion**

? **A la reprise, l'employé est moins disponible qu'avant**

? **La reprise à temps partiel peut générer un « casse-tête pour l'employeur »**

Conclusion

- **La question financière est la principale difficulté rencontrée par les parents dans la prise du congé parental et notamment pour sa prise par le père**
- **La question de la flexibilité de la prestation est aussi beaucoup revenue**
- **La première année de l'enfant est très importante pour la relation parent / enfant et doit faire l'objet d'une plus grande attention**
- **Le manque de souplesse des modes de garde est ensuite bien souligné, ainsi que leur manque d'accessibilité.**

Campagne en Ligne

avril 2019



LA CAF À VOTRE ÉCOUTE

**La CAF, c'est l'affaire de tous :
découvrez et donnez votre avis sur
différents sujets.**



Statistiques globales de la plateforme

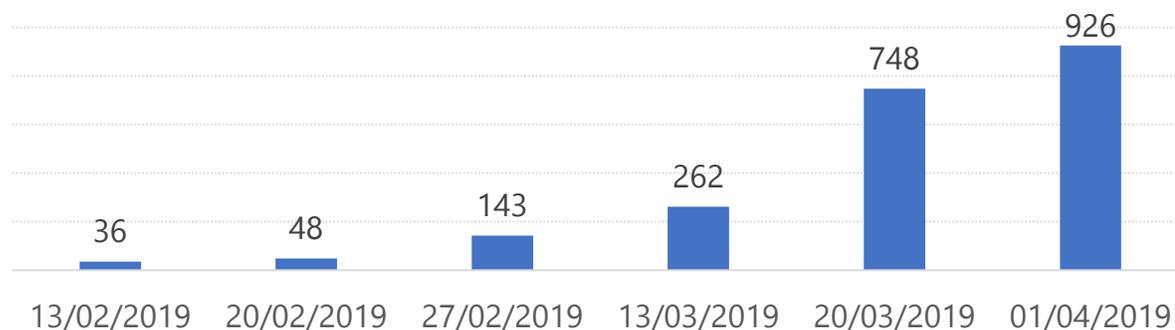
926 Inscrits

3 Campagnes
dont 1 qui est actuellement en refonte

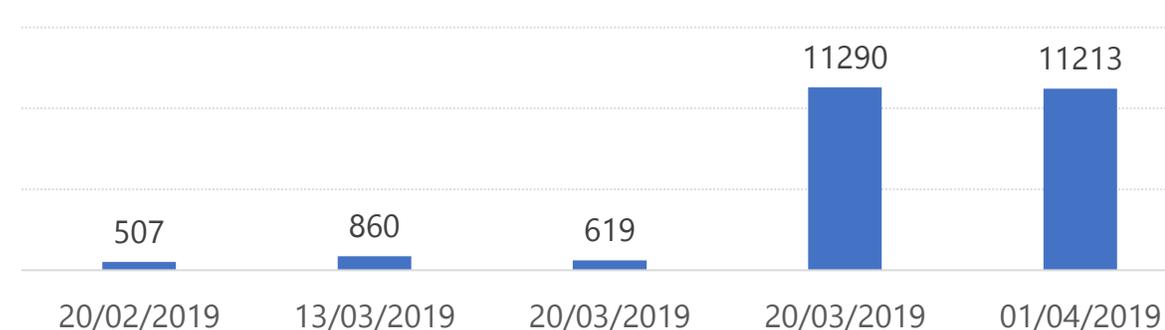
262 Idées postées
(à date du 1 avril 2019)

Une audience en constante croissance

Nombre d'inscrits au site



Nombre de sessions de connexion sur la semaine précédente



Campagne en ligne du 22 mars au 2 avril

COMMENT ORGANISEZ-VOUS LA GARDE DE VOTRE BÉBÉ DE MOINS DE 3 ANS ?

Jeunes parents, venez partager votre expérience !



Contenu de la campagne

1

1 PARTIE SONDAGE

17 questions fermées sur le thème du congé parental

2

2 CHAMP D'EXPRESSION LIBRE

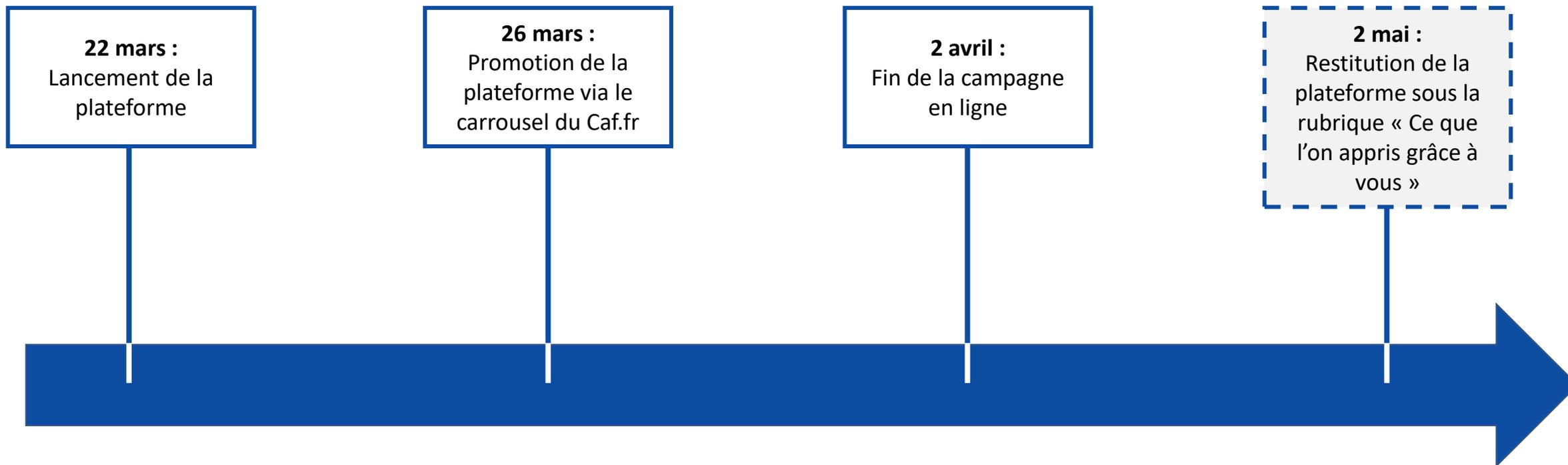
LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES JEUNES PARENTS

- Qu'est ce qui freine votre retour vers l'emploi à l'issue de votre congé parental ?
- Quelles difficultés rencontrez-vous pour retrouver un mode de garde en périscolaire ?
- Lors de la reprise d'un emploi, quelles sont les difficultés que vous pensez rencontrer ?

LE CONGE PARENTAL IDEAL

- Comment selon vous faciliter le retour à l'emploi après la prise d'un congé parental ?
- Comment selon vous faciliter la jonction avec l'école pour votre jeune enfant ?
- Comment selon vous mieux concilier vie familiale et vie professionnelle pour les jeunes parents ?

Planning et résultats



51 Inscrits

22 Idées postées

31 Likes

1 Commentaire

Typologie des répondants

71 inscrits dont 61 contributions (23 idées et 59 réponses au sondage).

96% de mamans et 4% de papas.

2% avec une grossesse en cours, 39% avec 1 enfant, 33% avec 2 enfants

26% avec des enfants de 3 ans et plus et 32% avec le plus jeune enfant entre 6 mois et un an.

66% des répondants ont choisi un mode de garde extérieur (crèche, assistante maternelle, réseau familial ou autre) et 37% ont pris un congé parental à temps plein.

52% des parents n'ont pas pris de congé parental contre 21% qui ont pris un congé parental de 6 mois et 12% qui ont pris un congé parental de 12 mois.

Synthèse des réponses au sondage

- **55%** des répondants affirment avoir eu le choix dans le mode de garde de leur enfant contre **45%** qui affirment avoir fait ce choix par défaut.
- Parmi les raisons de prise de congé parental, **50%** des répondants évoquent la volonté de passer du temps auprès de leur enfant et **16%** une situation professionnelle insatisfaisante.

Synthèse des difficultés rencontrées par les jeunes parents

Idées plus générales sur le CPE

- Durée trop courte de la PrePaRe pour le premier enfant
- Montant insuffisant de la PrePaRe ne laissant pas le choix dans la prise du congé parental, notamment pour les femmes isolées ou les faibles revenus
- Permettre un partage des droits parentaux en garde alternée
- Pouvoir bénéficier de la totalité du congé parental quand l'autre parent n'y a pas le droit car sans emploi

Qu'est ce qui freine votre retour vers l'emploi à l'issue de votre congé parental ?

- L'enfant est trop jeune pour le quitter > La durée du congé maternité est trop courte (en général et plus particulièrement pour les bébés prématurés)
- Trouver une place en crèche est « mission impossible », en particulier pour les sans-emplois (+ pas assez de transparence dans les critères d'attribution des places).
- Les offres de garde à temps partiel ne sont pas suffisantes
- Les difficultés à continuer l'allaitement dans la recherche ou dans l'emploi
- La fatigue des parents, en particulier quand les bébés ne font toujours pas leur nuit

Quelles difficultés rencontrez-vous pour retrouver un mode de garde en périscolaire ?

- Abaissement de la moitié du CMG à partir du mois des trois ans et décorrélation avec la date d'entrée à l'école
- La qualité de service des structures d'accueil de la petite enfance est critiquable > besoin de faire évoluer les pratiques vers l'éducation « bienveillante »

Lors de la reprise d'un emploi, quelles sont les difficultés que vous pensez rencontrer ?

- Trouver un mode de garde fiable
- Trouver une garderie périscolaire adaptée aux horaires de travail
- Avoir le droit à l'heure de d'allaitement prévue au Code du travail

Synthèse des propositions d'amélioration

Comment selon vous faciliter le retour à l'emploi après la prise d'un congé parental ?

- Développer les solutions de garde à temps partiel afin de permettre une séparation progressive avec l'enfant

Comment selon vous faciliter la jonction avec l'école pour votre jeune enfant ?

- Allonger le congé parental jusqu'au moment de l'entrée de l'enfant à la maternelle qui ne correspond pas forcément aux trois ans
- Développer des classes passerelles ou les jardins d'éveil pour les enfants vers l'âge de 2 ans jusqu'à leur scolarisation

Comment selon vous mieux concilier vie familiale et vie professionnelle pour les jeunes parents ?

- Trouver un mode de garde fiable
- Pousser les entreprises à investir dans les modes de garde intra-entreprises (e.g. par l'instauration d'un quota minimal par nombre d'employés), pousser pour un changement de mentalité

Annexes

avril 2019



Annexe 1 – Extract des idées postées (1/3)

Titre de l'idée	Contenu
Revoir la durée du CMG et pas l'âge de l'enfant	Le mode de garde en soi n'a pas été un soucis. C'est surtout l'abaissement de moitié du montant CMG à partir du mois de ces 3 ans. Mon fils étant né en février il n'a pu intégré le circuit scolaire que 7 mois après ses 3 ans. Ma facture nounou n'avait pas baissé mais le montant des mes aides lui a chuté de 75 % dans sa totalité (CMG+allocation de base et à ses 3 ans=1/2 CMG et c'est tout) . Pour mon deuxième ca va être pareil car il est né en janvier 2018. De janvier 2021 jusqu'à septembre 2021 ca va faire long financièrement
Durée et indemnisation	La fin du congé maternité arrive trop vite et l'indemnisation du congé parental est vraiment trop faible, qu'il s'agisse du temps complet ou du temps partiel, ou qu'il s'agisse d'un foyer avec peu ou beaucoup de revenu. Même dans un foyer de cadres, on peut difficilement abandonner son salaire de 2000 € pour une indemnité de 390 € plus de quelques mois. Les indemnités devraient être corrélées au salaire, comme pour les indemnités chômage. Quitte à ce que l'on cotise pour ce "risque" aussi. Idem concernant le mode de garde, c'est la double peine : un foyer avec deux parents qui travaillent ne peut pas prétendre à une place en crèche, et on paye donc le prix fort pour une place en crèche privée, avec moins d'aides. Je dépense 1000 € par mois pour faire garder mon enfant, et ça va durer 2 ans 1/2! Par contre, à titre personnel, je suis très favorable à la division du congé parental entre les deux parents, ça permet à mon conjoint de travailler à 80% et à sa boîte de comprendre que les hommes aussi s'occupent de leurs enfants. Merci pour cette enquête. Il y a sans doute presque autant d'opinions que de situations... Enfin j'ajoute que les projets de réforme de l'accueil des jeunes enfants est très inquiétant! 16 enfants en micro-crèche pour 2 professionnelles?? 6 enfants par assistante maternelle en MAM? Mais qui peut accepter que son enfant soit gardé dans ces conditions?
La reprise après le congés maternité....	Ayant eu un prématuré, le fait de pouvoir disposer de son enfant pleinement chez soit après un mis d'hospitalisation est difficile. Nous avons droit au congé maternité de 2mois et demi environ, cependant il est difficile de laisser son petit à une crèche que l'on ne connaît pas réellement... il faudrait octroyer un congé maternité d'une durée de 6 mois afin d'avoir la chance de prendre son temps pour élever son enfant et le voir grandir un minimum. Le tout est aussi prévu pour se reposer bien entendu. Concernant le congé parental je ne pense pas y bénéficier car les revenus octroyés sont trop faible lorsque l'on a des crédits (achat maison, voiture), que l'on a déjà un premier enfant de mois de 3 ans, et que l'on bosse à temps pleins en employée. Dommage.
Durée congé parental	Bonjour, Nous avons bénéficié du Prepare pour nos é enfants, mais pour notre deuxième la durée a été limitée à 2 ans + 1 an. Pour des parents en profession libérale, ce partage n'est pas adapté car si mon conjoint devait arrêter son activité pendant 1 an après il ne pourrait pas avoir des nouveaux projets (d'architecture) à l'issue de son congé parental. Alors une durée de 3 ans répartie selon le choix des parents me semblait mieux adaptée à toutes les situations. Bien Cdt, Vanessa de Castro Cerdà/
Congé parental non adapté à la réalité	Le congé parental a une durée beaucoup trop courte: pour le premier enfant 6 mois seulement si seul un des parents le prend. De plus, on devrait pouvoir choisir si un seul des parents prend tout le congé parental ou si les deux parents se le partagent. Résultat: le congé parental est conditionné par le fait d'avoir travaillé les deux dernières années, donc mon conjoint étant au chômage avant la naissance de ma fille, il n'a pas droit au congé parental, et je ne peux pas prendre sa part du congé, absurde comme situation. Enfin, l'indemnisation est ridicule. Si on a pas un conjoint qui gagne bien sa vie, impossible de survivre avec cette somme (même avec les apl et autres), donc les mamans seules ou les mamans avec un conjoint sans revenu ou avec un faible revenu sont pénalisées sont obligées de retourner travailler alors que leur bébé est encore si petit. Concernant le mode de garde quand on travaille, difficile de trouver une structure ou une personne qui soit en accord avec la parentalité positive et la bienveillance, les mentalités évoluent lentement.

Annexe 1 – Extract des idées postées (2/3)

Titre de l'idée	Contenu
congé parental autorisé jusqu'à la rentrée en maternelle	il serait judicieux d'allonger le congé parental non pas au 3 ans de l'enfant mais permettre d'aller jusqu'à la rentrée en maternelle. une rémunération plus élevée car beaucoup de parents ne peuvent pas le prendre, j'ai la chance d'avoir un conjoint qui gagne correctement pour pouvoir prendre un congé à temps plein mais tout le monde n'a pas cette chance
Pousser les entreprises à investir dans des modes de garde	Je trouve que c'est intéressant la manière dont tu exposes les faits. Je pense aussi que les entreprises devraient s'investir dans ce genre de mode de garde. Ça éviterait des retards, ça créerait plus d'emploi et rassurerait les parents. Que ce soit du côté maternel ou paternel. Dans certains pays ça ce fait et le projet ce porte très bien, pourquoi pas commencer en France ? Le résultat ne serait que favorable que ce soit au niveau social, environnementale et économique.
Pousser les entreprises à investir dans des modes de garde	Aujourd'hui il existe des incitations fiscales pour les entreprises, mais les PME ne se sentent pas forcément obligées d'investir dans des places en crèche entreprise. une obligation de quota par rapport au nombres de salariés serait une bonne chose. Tous n'auraient pas de place mais une partie au moins ! Il y a beaucoup trop peu de soutien famille en entreprise. Dès que l'on a des enfants, on est passé "dans l'autre camps", nous amenant à nous demander s'il faut continuer ou non à travailler. Un changement de mentalité ne se fait pas en 2 minutes, mais si les entreprises soutiennent en plus des collectivités les modes de garde, ça serait plus facile de retourner bosser.
problème de mode de garde fiable	la reprise du travail n'a pas été sereine. Pas de place en crèche. J'ai trouvé un mode de garde en crèche parentale qui me demande de poser des congés pour travailler dans la crèche très régulièrement et propose des horaires restreints ce qui me pose problème dès que j'ai une réunion tot le matin ou en fin d'après midi. Tout cela est très instable pour moi m'incitant à vouloir quitter mon travail alors que sans lui je ne paye pas mes charges.
le congé parental, sacrifice professionnel	Je n'ai pris que 80% de congé parental, et ai dû travailler comme si j'étais à 100%. je paye aujourd'hui encore ce ralentissement pendant 6 mois dans ma société. Un congé parental à temps complet m'eut été impossible car trop peu rémunérateur. Le problème n'est pas tant le congé parental que la durée du congé maternité beaucoup trop court pour de si petits êtres. 2 mois et demi on est à peine remise d'un accouchement compliqué et paf on retourne travailler.
trouver une place en creche	trouver une place en crèche est quasi mission impossible. il n'y a aucune transparence quant aux critères d'attributions de ces places lors des commissions. Comme,t des femmes au foyer n'ayant aucune activité peuvent avoir une place en crèche face a des parents n'ayant aucun mode de garde et ayant un emploi a reprendre? trop d'injustice. pas assez de transparence. Pour finir je serai resté en congé parental 2 ans si le montant versé était correct pour vivre et subvenir au besoin des enfants mais avec 390 euros que peut t on faire? cette somme incite les mamans a reprendre rapidement le travail car il est impossible financièrement de vivre avec cette somme donc le congé parental est fait pour les personnes ayant de bons revenus ou plutôt un conjoint ayant de très bon revenus.

Annexe 1 – Extract des idées postées (3/3)

Titre de l'idée	Contenu
garde des enfants de + 6 ans	A 6 ans, l'enfant n'est pas autonome. Peut-on laisser son enfant de 6 ans (en CP) de rentrer seul de l'école, rester à la maison jusqu'au soir?
Classe passerelle	La PREPARE ne permet pas aux parents de garder leur jeune enfant jusqu'à la scolarisation. Les parents doivent donc trouver un moyen de faire garder leur enfant vers l'âge de 2 ans jusqu'à sa scolarisation. Les jardins d'éveil ou classes passerelles sont une bonne alternative entre le mode de garde du jeune enfant et la scolarisation. Pour les parents, le critère n'est pas uniquement le mode de garde, mais un offrir un lieu sécurisé, adapté au jeune enfant en fonction de ses aptitudes physiologiques, affectives et sociale. L'école telle qu'elle existe dans son fonctionnement aujourd'hui n'est pas adapté aux jeunes enfants, contrairement aux structures petite enfance.
Difficulté à trouver une place en crèche ou nounou	Il deviens de plus en plus dur de trouver une place en crèche ou chez une nounou, en ville, les reseaux de gardes d'enfants sont complètement saturés.. et de plus, une fois que l'on a enfin une place, on est vraiment sidérés dont des professionnelles peuvent s'occuper de nos enfants. En 2019 je suis surpris que si peu d'epros soient formés à l'éducation bienveillante. On attend crier, gronder et punir.. Des enfants de moins de 3 ans? Avec toutes les connaissances et savoirs que l'on a aujourd'hui sur les neurosciences et le développement de l'enfant, je suis vraiment très surprise de voir que beaucoup de structures de la petite enfance se comportent comme si ils ne le savaient pas. je crois qu'il y a de gros progrès à faire pour que nos enfants deviennent des citoyens de demain..
Garderie périscolaire	Garderie périscolaire adaptée aux horaires de travail
Un petit encore si petit	2 mois et demi c'est tellement peu. Comment peut-on demander à un bébé qui a passé 9 mois dans le ventre de sa mère de se séparer d'elle si tôt? Nous devrions prendre exemple sur le Canada où le congé maternité est bien plus long. En France on dit qu'on encourage les mères à allaiter mais aucun dispositif n'est prévu pour les y aider c'est un non-sens total...
Le droit à l'heure d'allaitement	En tant qu'agent de la Fonction Publique, je n'ai pas eu le droit à l'heure d'allaitement prévue au Code du Travail. J'estime qu'il n'est pas normal que les droits des agents publics soient différents de ceux des agents du privé. Par ailleurs, cette heure d'allaitement devrait être mieux encadrée pour tous: elle devrait être rémunérée, organisée (avec une salle dédiée) et surtout étendue à l'ensemble des femmes allaitantes jusqu'aux 1 an de l'enfant à minima (voir + sur production d'un certificat médical)

SIGLES UTILISES

AMF	Association des maires de France
AMF	Allocation de mères
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
APHP	Assistance publique hôpitaux de Paris
ASU	Allocation de salaire unique
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
CIF	Crédit d'impôt famille
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CMG	Complément de libre choix de mode de garde
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistique
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGT	Direction générale du travail

DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
EAJE	Etablissement d'accueil de jeune enfant
ELFE	Enquête longitudinale française depuis l'enfance
HCFEA	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IJ	Indemnité journalière
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MAM	Maison d'assistantes maternelles
MDA	Majoration de durée d'assurance
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ONAPE	Observatoire national de la petite enfance
OPE	Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise
PME	Petite et moyenne entreprise
PSU	Prestation de service unique
PREPARE	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
RSI	Régime social des indépendants

TPE Très petite entreprise

UNAF Union nationale des associations familiales