



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

SYNTHESE

**Rapport adopté lors de la séance
du Conseil de la famille
le 13 février 2019**

SYNTHESE¹ : REFORMER LES CONGES PARENTAUX DANS UNE STRATEGIE GLOBALE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

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

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

En pratique, si les contraintes de l'offre² jouent un rôle majeur (possibilité ou non de recourir localement à telle ou telle option), elles interviennent dans des contextes où les aspirations des parents, et leurs représentations quant à leur rôle en tant que parent peuvent être très variées, de même que les contraintes professionnelles ou financières auxquelles ils sont confrontés.

Un précédent rapport du HCFEA traitait des modalités d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans, vues principalement sous l'angle du développement des modes d'accueil formels (hors congé parental)³. De manière complémentaire, l'objet de ce rapport est de s'intéresser à la garde par les parents, et aux aides financières⁴ dont ils sont susceptibles de bénéficier s'ils interrompent ou réduisent leur activité professionnelle, à cet effet.

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

On se situe en effet dans une situation doublement paradoxale : si les souhaits des parents s'orientent en priorité vers un accueil de leur enfant à l'extérieur de la famille, et avant tout en crèche, ils sont une majorité à assurer principalement eux-mêmes la garde de leur enfant⁵, cette proportion ayant même tendance à augmenter légèrement depuis 2011. Et pourtant, une faible partie d'entre eux, seulement 280 000, étaient indemnisés fin 2017 au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)⁶, destinée pourtant à compenser la perte de revenus professionnels liée à une interruption ou une réduction de l'activité professionnelle pour s'occuper d'un jeune enfant. De plus, le recours à la PreParE recule très rapidement (-32 % entre 2016 et 2017, -52 % depuis 2009), ce qui montre une forte inadaptation de cette prestation aux besoins des familles, liée en partie à la faiblesse de son

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

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

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

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

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

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

montant, à ses conditions d'attribution et à la réduction de sa durée. Sur le plan financier, cette diminution des effectifs s'est traduite par une diminution de plus d'un milliard d'euros des prestations versées à ce titre entre 2013 et 2018.

La réforme de la PreParE en 2015 n'a par ailleurs pas eu les effets escomptés en matière d'égalité entre les pères et les mères, le nombre de pères bénéficiaires de la prestation ayant diminué entre 2013 et 2017 selon les données de la Cnaf. La réforme n'a pas eu non plus les conséquences attendues sur l'activité des mères : le taux d'emploi des mères de jeunes enfants (de moins de 3 ans) se stabilise, alors même que l'emploi de l'ensemble des femmes est en constante augmentation entre 2013 et 2017⁷. En pratique, la réforme s'est traduite par une baisse du nombre des mères se déclarant en congé parental et une augmentation de celles se déclarant au chômage. De plus, on n'observe pas non plus une augmentation de la part des mères reprenant un emploi à la fin du droit à la prestation ni même dans les 6 mois suivants. Il s'avère qu'en dépit de la perte du droit à une prestation accompagnant l'interruption d'activité professionnelle, les mères sont restées inactives jusqu'aux 3 ans de leur benjamin, voire jusqu'à son entrée l'école maternelle.

En conséquence, la réforme a le plus souvent entraîné des pertes de revenus disponibles pour ces familles, pertes allant de 125 euros par mois pour le premier décile des salaires (la perte de la PreParE étant partiellement compensée par la prime d'activité dont le père peut alors bénéficier) à 396 euros pour des niveaux de revenu plus élevés. Cette perte de revenu a par ailleurs pour conséquence de doubler la part des familles pauvres dont la mère s'est interrompue de travailler pour élever son enfant⁸.

LA NECESSITE D'UNE REFORME

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

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

Au moment où le taux de fécondité a tendance à s'infléchir, l'offre de places d'accueil à stagner et où la PreParE montre de fortes limites, la redynamisation de cette politique publique apparaît indispensable si l'on veut éviter des reculs importants. Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans⁹ avançait des orientations fortes en matière d'accueil formel. L'objet de ce rapport est de faire des propositions pour redynamiser en parallèle les modalités d'indemnisation des congés parentaux.

⁷ Cf. PQE famille 2019.

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

⁹ *Op. cit.*

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

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

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

De contraintes de temps qui se resserrent

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ *Op. cit.*

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

Une coexistence de plusieurs modèles familiaux

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

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

- d'abord, les souhaits évoluent fortement avec l'âge de l'enfant : si le souhait d'une garde par l'un ou l'autre des parents, et principalement la mère, est largement majoritaire avant l'âge de six mois (80 % dont 60 % par la mère seule), il décroît très rapidement ensuite pour ne plus représenter qu'un quart des familles à partir de l'âge de un an ; il y a donc une demande forte pour des modalités d'interruption courtes, prolongeant un peu les congés de maternité et de paternité¹² ;
- ensuite, les opinions exprimées sur les rôles relatifs des mères et des pères par rapport à la famille et aux enfants montrent la subsistance de modèles de référence assez contrastés : si près de 80 % des femmes et des hommes tendent vers une vision plutôt égalitaire des rôles familiaux dans laquelle chacun doit notamment avoir une activité professionnelle, plus de la moitié privilégient un emploi à temps partiel pour la mère en présence d'un jeune enfant. A côté de ce modèle, un cinquième des femmes, et un quart des hommes pensent que lorsque le dernier enfant ne va pas encore à l'école, la place de la mère est à la maison.

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

Qui conduisent à des attentes différentes

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

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

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

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

privilégier l'accueil familial d'abord durant une courte période, l'accueil collectif ou individuel externe à la famille ensuite.

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

UNE QUESTION A L'AGENDA POLITIQUE AU NIVEAU EUROPEEN

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

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

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

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

L'analyse des systèmes existant dans les pays voisins confirme en effet que pour faire évoluer les systèmes de congés, il faut penser en même temps l'évolution des modes d'accueil qui en constituent l'alternative ou la voie logique pour les enfants à l'issue des congés, ou le complément lorsque le congé est à temps partiel. A cet égard, il n'existe pas

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

de solution identique en tout contexte, et la situation de départ est très importante. L'Allemagne illustre ce point. Dans un contexte de très forte inactivité des mères, le raccourcissement du congé avec la réforme de 2007 a été pensé en lien avec les alternatives à partir des 1 an de l'enfant : d'une part en prévoyant un développement massif de places d'accueil (crèches, assistantes maternelles) avec l'annonce et la mise en place progressive d'un droit opposable, à 2 ans d'abord, puis à 1 an ; d'autre part en prévoyant de conserver une possibilité de congé (moins bien rémunéré) d'une durée plus longue, jusqu'aux deux ans de l'enfant.

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

- ⇒ si l'on veut augmenter l'implication des pères de manière à ce qu'ils puissent interrompre, sur une durée assez courte en pratique, leur activité professionnelle pour s'occuper de leur jeune enfant, il faudrait plutôt privilégier une indemnisation spécifique et relativement élevée au travers d'une possibilité de prolongation du congé de paternité (rémunéré comme les IJ maternité). Les expériences conduites dans différents pays montrent que de tels congés de paternité rencontrent rapidement un succès important, au point parfois de devenir une nouvelle norme pour les comportements paternels ;
- ⇒ il conviendrait également d'améliorer la rémunération du congé parental, mais sur une durée limitée, de manière à éviter une incitation des mères à une interruption totale trop longue de leur activité professionnelle¹⁴ ; l'idée serait dans ce cas d'avoir une rémunération plus faible que celle des IJ maternité ou paternité de manière à en limiter l'effet incitatif tout en répondant au besoin exprimé par une partie des parents ;
- ⇒ cela peut être combiné avec la possibilité de percevoir ce congé parental mieux rémunéré sur une période plus longue s'il est pris à temps partiel, ce qui peut répondre à un besoin de souplesse accrue dans la gestion des emplois du temps des parents, sans éloignement de l'activité professionnelle ;
- ⇒ correspondant à une interruption ou réduction temporaire d'activité, ce congé court mieux rémunéré doit logiquement demander le respect de conditions d'activité antérieure, qui pourraient être harmonisées avec celles définies dans le droit du travail pour le congé parental d'éducation et/ou les congés maternité et paternité ;
- ⇒ cela n'exclut pas le maintien d'une prestation familiale distincte, d'un montant forfaitaire plus faible (à l'image de la PreParE), pour les autres parents qui souhaitent s'occuper eux-mêmes de leur enfant jusqu'à l'entrée à l'école maternelle, et/ou compenser l'absence de modes d'accueil accessibles ; le maintien dans ce cas de conditions d'activité antérieures peut être discuté, de même que la possibilité d'enchaîner dans le temps un congé court mieux rémunéré et un congé long ;

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

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

LES DISPOSITIONS ACTUELLES EN FRANCE

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

Deux dispositions accompagnent la naissance ou l'adoption d'un enfant, avec des modalités différentes pour les mères et les pères¹⁵ :

- le congé maternité d'abord, le plus ancien (1909), conçu dans une logique de protection de la santé de la mère et de l'enfant à naître puis nouveau-né, et qui permet à la mère d'interrompre son activité professionnelle pendant 16 semaines dans le cas général, avec une garantie de conserver son emploi au retour du congé et une indemnisation de bon niveau ; la prise du congé de maternité est obligatoire pour une partie de sa durée pour les femmes salariées et s'impose à l'employeur ; on peut penser que l'allongement du congé de maternité, notamment pour les mères de trois enfants et plus, élargit ses objectifs au-delà d'une simple vocation de santé publique vers un début de congé parental ;
- le congé de paternité ensuite, plus récent (2002), d'une durée de 11 jours, vient s'ajouter aux trois jours de congé de naissance accordés aux pères depuis 1946 ; si son indemnisation est analogue à celle du congé de maternité, la grande différence est qu'il n'est pas obligatoire, seuls 70 % des pères éligibles y ayant recours¹⁶ ; sa vocation principale est d'encourager une implication plus forte des pères dans les charges parentales.

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

- le congé parental d'éducation (CPE) permet au parent d'un jeune enfant d'arrêter de travailler, ou de se mettre à temps partiel, au plus tard jusqu'aux trois ans de l'enfant, en ayant la garantie de retrouver son emploi ou un emploi équivalent dans son entreprise à l'issue du congé ; le bénéfice d'un congé parental d'éducation n'entraîne pas un droit à une indemnisation ;
- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) est une prestation familiale qui peut être attribuée à l'un ou l'autre parent qui ne travaille pas ou travaille à temps partiel (voire aux deux), pour s'occuper de son jeune enfant de moins de trois ans, à condition qu'il respecte des conditions d'activité antérieure ;
 - pour les couples, la durée maximale d'indemnisation est de deux ans pour chaque parent¹⁷ s'ils ont au moins deux enfants, ce qui implique que les deux la prennent successivement s'ils veulent arriver aux trois ans de l'enfant ; les conditions sont différentes pour le premier enfant (six mois pour chaque parent) et pour les familles monoparentales (un an pour le premier enfant, trois ans à partir du deuxième) ;
 - son montant est relativement limité (396 euros par mois en cas d'interruption totale de l'activité) et son indexation sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), et donc au mieux sur les prix, a conduit à une baisse de son niveau relatif de solvabilisation par rapport à l'évolution des revenus et des salaires ;
 - contrairement à la volonté affichée d'accroître le nombre de pères bénéficiaires, cette prestation est prise quasi-exclusivement par les mères, ce qui limite en pratique sa durée à deux ans maximum pour les couples et pose

¹⁵ Sauf en cas d'adoption.

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

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

un problème de continuité de l'accueil avant l'entrée de l'enfant à l'école maternelle ;

- enfin, le non-recours important parmi les parents qui seraient susceptibles d'en bénéficier, parce qu'ils ont interrompu ou réduit leur activité, interroge fortement sur l'adaptation de ce dispositif aux besoins et contraintes des familles ;

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

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

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

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

* Une partie des mères dans cette catégorie ont perçu du CLCA/PreParE au cours de l'année mais n'en perçoivent plus au moment de l'enquête. Elles sont sorties du dispositif vers l'emploi à temps plein donc regroupées dans cette catégorie.

** Une partie des mères qui se déclarent en congé parental à temps plein ne perçoivent pas de prestation, elles sont très peu nombreuses mais toutefois intégrées dans cette catégorie.

*** hors bénéficiaires dans l'année actuellement en emploi à temps plein.

Note : en bleu les catégories bénéficiaires du CLCA ou de la PreParE ; les effectifs sont arrondis aux milliers.

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

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

SIX ORIENTATIONS POUR REFORMER LE SYSTEME

Le rapport du HCFEA sur l'accueil des enfants de moins de trois ans¹⁸, fixait trois objectifs d'ensemble pour mener une politique d'accueil du jeune enfant dynamique et consolidée :

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

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

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

LES OPTIONS PROPOSEES : QUATRE AXES POUR UNE REFORME

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

- ⇒ dans le cadre du rapport sur l'accueil des enfants de moins de trois ans adopté en avril 2018 par les conseils de la famille, et de l'enfance et de l'adolescence¹⁹ ;
- ⇒ dans le rapport transversal « *Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie* » adopté par les trois conseils en décembre 2017²⁰.

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

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

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Op. Cit.

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

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

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

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

AGIR SUR LES MODES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En matière de soutien aux revenus, le rapport du HCFEA de 2018 sur la pauvreté des familles et des enfants²¹ évoquait différents scénarios alternatifs pour améliorer les prestations financières destinées aux familles pauvres, en passant par un aménagement plus favorable des règles du RSA, des modalités adaptées pour la prime pour l'emploi, ou encore une prestation par enfant sous condition de ressources. Ces propositions doivent être rappelées. Mais elles doivent être accompagnées par une vraie politique d'insertion vers l'emploi, qui est la seule solution avec un effet durable. Deux axes sont avancés à cet effet :

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

Cela passe par :

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

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

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

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

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

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

AGIR SUR LE CONGE PARENTAL ET SON INDEMNISATION

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

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

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

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

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

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

Inciter au temps partiel partagé entre les parents

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

Endiguer la dégradation du niveau de la prestation

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

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

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

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

Revoir les conditions d'activité antérieures pour la PreParE

Deux points pourraient être aménagés en la matière ;

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

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

En ce qui concerne le congé parental d'éducation, au-delà d'une adaptation de sa durée jusqu'à l'entrée à l'école maternelle comme indiqué ci-dessus, deux évolutions complémentaires sont évoquées, qui étaient déjà proposées dans le rapport du HCFEA sur les congés familiaux²² :

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

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

VERS UNE REFORME PLUS AMBITIEUSE DU CONGE PARENTAL

Proposer un congé court mieux rémunéré

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

La première voie de réforme envisagée consiste à proposer aux parents de deux enfants de choisir entre la PreParE aménagée²³ jusqu'à l'entrée à l'école maternelle et celle d'une PreParE plus courte, jusqu'au 1 an de l'enfant, mais mieux rémunérée. Dans cette première option, on resterait dans une logique de prestation familiale d'un montant fixe (au niveau de la PreParE majorée actuelle, soit environ 56 % du SMIC temps-plein).

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

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

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

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

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

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

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

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

Allonger le congé paternité

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

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

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

Favoriser les aménagements horaires pour les familles

Comme cela se pratique chez certains de nos voisins, et comme le prévoit la proposition initiale de directive européenne, sur laquelle un accord a été trouvé tout récemment entre le Conseil et le Parlement européen²⁴, il convient d'instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, et pour l'employeur l'obligation de répondre de manière sérieuse et écrite à cette demande, en circonscrivant les motifs du refus éventuel.

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

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