



## CONSEIL DE LA FAMILLE

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

## ANNEXES DU RAPPORT

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

---

## SOMMAIRE

ANNEXE 1 La proposition de directive « équilibre entre vie professionnelle et vie privée » (congés de paternité, parentaux et d'aidants).....	3
ANNEXE 2 L'indemnisation du congé parental en Allemagne .....	29
ANNEXE 3 L'indemnisation du congé parental en Suède.....	51
ANNEXE 4 L'indemnisation du congé parental en Belgique .....	65
ANNEXE 5 Normes éducatives et représentations sociales de la parentalité ( <i>Parenting cultures</i> ) .....	82
ANNEXE 6 Trois façons d'approcher ou de mesurer le congé parental.....	82
ANNEXE 7 Présentation de la maquette de cas types pondérés PreParE développée avec l'aide de la DG Trésor.....	82
ANNEXE 8 Effets des réformes PreParE sur cas types.....	82
ANNEXE 9 Chiffrage de la mise en place d'un congé court rémunéré au niveau des indemnités journalières maladie .....	82



## **ANNEXE 1**

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

Catherine Collombet et Antoine Math  
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

**Note présentée à la séance du conseil Famille du 10 juillet 2018 et actualisée au 30 janvier 2019**

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

Catherine Collombet et Antoine Math (HCFEA)

### **INTRODUCTION – PRESENTATION DU CONTENU DE LA NOTE**

Cette note porte sur la proposition de directive faite le 26 avril 2017 par la Commission européenne, intitulée *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE (COM(2017) 253 final)*.

Cette proposition de directive « équilibre » n'arrive pas sur un terrain vierge de toute norme au niveau de l'Union européenne (UE), ayant pour but de se substituer aux mesures existant déjà sur le sujet. Cette note revient d'abord sur les précédentes directives « congé parental », leur origine, leur contenu et leurs effets, qu'il s'agisse de la directive de 1996 qui a fixé l'essentiel des normes actuellement en vigueur, ou de la directive de 2010 qui a amélioré certains points, et qui est appelée à être remplacée par la nouvelle directive si cette dernière voit le jour (I).

La note présente ensuite successivement : le contexte actuel dans lequel intervient cette proposition, contexte relatif à l'état de l'UE et notamment de sa dimension sociale (II) ; les motivations et objectifs mis en avant par la Commission pour justifier son initiative, portant sur les questions de « conciliation » et d'égalité entre femmes et hommes (III) ; les mesures proposées, en particulier celles portant sur les congés de paternité, parentaux et d'aidants (IV).

La note revient sur les principaux enseignements des études sur l'impact à prévoir dans les pays de l'UE si ces propositions étaient adoptées, en particulier pour ce qui concerne le congé de paternité et le congé parental (V). Elle donne un aperçu des premières réactions au niveau européen, celles plutôt favorables des organisations syndicales ou de la société civile, celles plus défavorables des organisations patronales et de nombreux gouvernements (VI). Elle présente ensuite le processus législatif européen de co-décision en cours, caractérisé par des discussions du texte au sein du Conseil européen et au sein du Parlement européen. Les positions auxquelles sont parvenues ces deux institutions à l'été 2018 étaient toutefois très éloignées (VII). Cependant, après plus de quatre mois de négociations interinstitutionnelles en trilogie, un accord a été annoncé par un communiqué de presse de la Commission européenne le 24 janvier 2019. L'accord lui-même, dont le texte n'avait toujours pas été rendu public au moment où ce texte est écrit (30 janvier 2019), doit ensuite être adopté par le Conseil (à la majorité qualifiée) et par le Parlement, avant de pouvoir se traduire sous la forme d'une directive qui entrera en vigueur trois ans après son adoption définitive. Les premiers éléments de l'accord, ceux qui ont filtré dans la presse, sont présentés en guise de conclusion à la fin de cette note (VIII)

## I) LES DIRECTIVES « CONGES PARENTAUX » DE 1996 ET 2010

La nouvelle proposition de directive de la Commission vise à améliorer l'actuelle législation européenne en matière de congé parental, législation initiée par une première directive en 1996, elle-même remplacée par une autre en 2010.

### A) LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL<sup>1</sup>

La « directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental » résulte d'un accord intervenu le 14 décembre 1995 entre l'Union des industries de la communauté européenne (UNICE), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES). Il s'agissait du premier **accord-cadre intersectoriel européen signé par la CES et le patronat européen** et adopté ensuite, comme le prévoient les traités européens, par le Conseil des ministres sous la forme juridiquement contraignante d'une directive. Cette première au niveau européen signifie que cette directive « congé parental » a toujours eu une valeur symbolique très forte au regard des discours sur l'« Europe sociale » et le « dialogue social européen ».

Cette directive a fixé l'essentiel des normes encore actuellement en vigueur, la directive de 2010 qui l'a remplacée les modifiant très peu (voir B. plus loin).

La directive de 1996 prévoyait :

- **un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois** en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, **avec un retour garanti dans l'emploi**. Ce droit vient pour les mères en supplément des quatorze semaines minimum de congé de maternité exigées par la directive « maternité » de 1992<sup>2</sup>. L'âge limite pour l'enfant peut aller jusqu'à huit ans, à définir librement par les Etats. Pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, le droit au congé parental prévu devrait, en principe, être accordé de manière non transférable.

- **de laisser à la loi et/ou aux conventions collectives le soin de définir les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental**, qui peuvent : **subordonner le droit au congé parental à une période de travail et/ou une période d'ancienneté qui ne peut cependant dépasser un an** ; ajuster les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental aux circonstances particulières de l'adoption ; fixer des périodes de notification données à l'employeur par le travailleur qui exerce son droit au congé parental, précisant le début et la fin de la période de congé ; définir les circonstances dans lesquelles l'employeur est autorisé à reporter l'octroi du congé parental pour des raisons justifiables liées au fonctionnement de l'entreprise ; autoriser des arrangements particuliers pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des petites entreprises ;

- **des absences du travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales urgentes** en cas de maladie ou d'accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur, même si les Etats membres et/ou les « partenaires sociaux

<sup>1</sup> Ce paragraphe reprend, en les résumant, les points présentés plus en détail in Math A. (2009) « Congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique Internationale de l'IRE* n°117, mars 2009.

<sup>2</sup> Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail

» peuvent préciser les conditions d'accès et les modalités d'application et peuvent limiter ce droit à une certaine durée par an et/ou par cas.

A noter que la directive de 1996 recommande, mais sans en faire une obligation que le congé soit flexible, qu'il puisse être pris jusqu'aux huit ans de l'enfant et qu'il soit conçu de manière à être non transférable entre les parents.

Au-delà de sa dimension emblématique et fondatrice pour le « dialogue social européen », la directive de 1996 a joué un rôle certain dans l'amélioration des législations nationales sur les congés parentaux pour certains pays, comme la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni qui ont ainsi créé un tel congé à la fin des années 1990. Ailleurs, les législations nationales n'ont globalement pas nécessité d'adaptations majeures, dans la plupart des autres Etats membres de l'époque (comme la France où le congé parental créé en 1977<sup>3</sup> avait déjà atteint à peu de choses près sa forme actuelle dès 1984 et répondait aux exigences de la directive bien avant l'adoption de cette dernière), ni dans les Etats entrés ultérieurement dans l'Union, certains anciens « pays de l'Est » ayant d'ailleurs été des précurseurs en créant de tels dispositifs dès la fin des années 1960.

Si la directive n'a pas créé de changement majeur du fait de ses exigences minimales, elle a pu avoir un **effet d'entraînement en rendant le contexte encore plus favorable à certaines réformes**. Dans de nombreux pays, ces congés ont en effet connu des améliorations en particulier pour ce qui concerne l'augmentation de l'âge limite des enfants au-delà des seuls enfants en bas âge, l'extension des congés parentaux aux situations d'adoption, la mise en place d'une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement dans le temps mais aussi la combinaison avec un travail à temps partiel. En revanche, les disparités existantes entre les pays n'ont pas été beaucoup modifiées pour ce qui concerne les deux principales caractéristiques des congés parentaux, à savoir leur rémunération (inexistante dans certains pays) et leur durée qui va du minimum exigé de trois mois (4 mois aujourd'hui) à trois années.

L'utilité de la directive a cependant été indéniable sur la dimension « droit des travailleurs » comme l'ont montré certains arrêts de la Cour de justice de Luxembourg (CJCE puis CJUE) qui s'est appuyée sur ses dispositions pour améliorer les droits des salariés en congé parental, en interdisant toute forme, même indirecte, de discrimination à leur encontre. La directive de 2010 a d'ailleurs intégré ces évolutions jurisprudentielles.

## **B) LA DIRECTIVE DE 2010/18/UE SUR LE CONGE PARENTAL EN VIGUEUR (LA SITUATION ACTUELLE)**

En 2006, en partie sous la pression du Parlement européen qui avait demandé plusieurs fois des mesures relatives à la « conciliation » ou aux questions d'égalité entre hommes et femmes et notamment une amélioration de la législation sur les congés, la Commission a lancé une consultation formelle des « partenaires sociaux » sur le sujet de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale.

La CES réclamait notamment un droit à un congé parental payé, le renforcement des congés pour cause de maladie d'un enfant ou d'autres proches et un droit au congé

---

<sup>3</sup> Relevant du code du travail, il était initialement réservé aux mères. Il a été étendu aux pères en 1984.

de paternité. Les représentants du patronat, Business Europe (ex-UNICE) et l'UEAPME (Association européenne des artisans et petites et moyennes entreprises), se refusaient à toute nouvelle réglementation européenne, soutenus sur ce point par certains Etats membres dont la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Pologne. Les deux phases de consultations en 2006 et 2007 se sont en conséquence avérées plutôt infructueuses.

Dans un contexte de forte défiance vis-à-vis de l'UE notamment après le rejet du traité constitutionnel (traité de Lisbonne) suite aux référendums français et néerlandais en 2005, la Commission européenne - poussée à la veille des élections européennes à faire des propositions sur la thématique de l'Europe sociale - menaçait en cas de blocage persistant d'aller de l'avant et de se passer des acteurs sociaux. Face à ce risque, la CES et les organisations patronales (Business Europe, UEAPME, CEEP) annonçaient finalement en 2008 leur accord de principe pour réexaminer la directive congé parental de 1996<sup>4</sup>. Condamnés à s'entendre<sup>5</sup>, ils parvenaient à un accord, annoncé publiquement le 29 mars 2009 à la veille des élections européennes<sup>6</sup>. Cet accord, formellement signé le 18 juin 2009, une fois adopté en l'état par le Conseil et le Parlement, est ainsi devenu la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par Business Europe, l'UEAPME, le CEEP et la CES (et abrogeant la directive 96/34/CE).

### **La directive de 2010 a apporté des changements globalement minimes par rapport à celle de 1996**

Elle ne prévoit toujours aucune disposition sur les autres formes de congés (maladie d'un enfant ou d'un proche, congé de paternité), ni aucune rémunération du congé parental. Elle recommande d'aménager le congé parental pour les parents d'enfants

---

<sup>4</sup> Ils prévenaient cependant qu'ils ne souhaitaient pas aborder le sujet des congés de maternité lors de leurs négociations, d'où l'initiative autonome de la Commission de présenter en octobre 2008 deux propositions de directive sur cette question pour réviser la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

<sup>5</sup> Pour plusieurs raisons. D'une part ces organisations qui incarnent le « dialogue social européen » pouvaient difficilement se permettre d'échouer sur un sujet ayant déjà fait l'objet d'un accord dans le passé et qui avait donné lieu au premier accord cadre intersectoriel. Depuis lors, seulement deux autres accords-cadres intersectoriels conduisant à des normes contraignantes ont été adoptés au niveau européen, l'un sur le travail à temps partiel (1997) et l'autre sur les contrats à durée déterminée (1999), et aucun accord cadre intersectoriel de ce type n'avait plus été conclu dans l'Union européenne depuis une décennie ce qui ne pouvait que conduire au plus grand scepticisme sur la capacité d'avancer en matière sociale au niveau européen par la voie conventionnelle. Surtout depuis un échec récent sur le travail intérimaire, un nouvel échec aurait accru les doutes sur l'intérêt du « dialogue social européen », aurait soulevé la question de sa crédibilité et donc de la légitimité même des acteurs européens censés l'animer.

Ensuite, en cas d'échec des négociations au bout de neuf mois, la Commission pouvait reprendre la main et déposer sa propre proposition de directive dans le cadre de la co-décision au Parlement et au Conseil (codécision avec adoption à la majorité qualifiée par le Conseil). Dans ce cadre, il est probable qu'elle aurait probablement pu obtenir le soutien du Parlement européen pour améliorer de façon conséquente les dispositifs existants, ce que craignaient fortement les négociateurs patronaux. A travers les options qu'elle avait étudiées et présentées, la Commission privilégiait ainsi un scénario consistant à rémunérer le congé à hauteur de 66 % du dernier salaire. Elle avait également envisagé de fortes améliorations des droits pour ce qui concerne d'autres formes de congés, comme les congés paternité, les congés d'adoption et les congés « filiaux » pour prendre soin de membres de la famille devenus dépendants.

<sup>6</sup> Les élections européennes se sont déroulées du 4 au 7 juin 2009 (le 7 juin en France).

souffrant d'un handicap ou d'une longue maladie, libres aux Etats d'envisager la nécessité et les modalités des éventuelles adaptations requises.

En conformité avec la jurisprudence antidiscriminatoire de la Cour de justice, le nouveau texte présente l'intérêt de clarifier la situation des travailleurs en emploi atypique (salariés à temps partiel, en contrats à durée déterminée et intérimaires) en les intégrant explicitement.

La réelle nouveauté est **le passage de 3 à 4 mois de la durée minimale du congé parental**, toujours selon le principe d'un droit individuel du salarié. Y est ajoutée la mention que, « *pour favoriser l'égalité entre les deux parents (...), au moins un des quatre mois ne peut être transféré* » et devrait être perdu si seul un des parents prend le congé parental. Comme le droit à congé de 4 mois est cependant un droit individuel dont doit bénéficier tout salarié, et donc chacun des deux parents s'ils le souhaitent, la signification de cette non transférabilité d'un des quatre mois est ambiguë, *a fortiori* compte tenu de la grande diversité des dispositions nationales existantes. Cette formulation imprécise directement reprise du texte des partenaires sociaux renvoie toutefois au niveau national le soin d'arrêter les modalités de cette non transférabilité. Elle semble concerner plutôt l'éventuelle rémunération du congé. Cette disposition semble en fait relever davantage de l'ordre d'un encouragement à ce que soient adoptées des formules de type « *take it or lose it* » pour faire en sorte que ces congés ne soient pas l'apanage des mères et que davantage de pères y recourent.

La directive de 2010 apporte également d'autres améliorations :

- les Etats sont ainsi tenus de prévoir une durée de préavis dont dispose le salarié pour informer son employeur de son souhait de prendre un congé parental, mais la fixation de la durée incombe aux Etats ;
- à l'issue du congé, l'employeur est tenu d'examiner toute demande du salarié pour la mise en place d'aménagements des horaires et des rythmes de travail et il est tenu d'y donner une réponse (qui pourra être négative) ;
- les Etats sont également encouragés à « *prendre en compte la diversité croissante des structures familiales* », une façon de dire que la directive devrait également s'appliquer aux familles homoparentales.

Apportant des changements relativement minimes par rapport à la précédente directive de 1996, et intervenant en outre dans une période de « consolidation budgétaire » très défavorable à l'amélioration des droits et des prestations, la directive de 2010 n'a pas conduit à modifier significativement les législations nationales des pays de l'UE. Selon un rapport pour la Commission européenne, les deux tiers des pays membres, dont la France, auraient certes opéré des modifications présentées comme des mesures de transposition de la nouvelle directive<sup>7</sup>. Mais très peu ont dû réformer pour se conformer réellement aux nouvelles exigences de la directive. La durée du congé parental est ainsi passée de 3 à 4 mois à partir de 2012 en Belgique<sup>8</sup> et en Irlande<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> ICF and Cambridge Econometrics, "Study on the costs and benefits of possible EU measures to facilitate work-life balance for parents and care givers", February 2017

<sup>8</sup> La Belgique a allongé son congé à 4 mois dans le secteur privé au 1er juin 2012, puis en 2013 dans le secteur public.

<sup>9</sup> Après avoir demandé un report en 2012, l'Irlande a allongé en mars 2013 son congé de 14 à 18 semaines (jusqu'aux 8 ans de l'enfant).



D'une manière plus générale, les réformes concernant les congés aux familles ont toujours eu lieu en ordre dispersé et selon des logiques politiques très différentes, chaque pays suivant son propre agenda selon ses propres préoccupations et conceptions.

## **II) LE CONTEXTE AYANT CONDUIT A LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVEE » DE 2017**

La nouvelle proposition de directive de 2017 intervient dans un contexte où s'exprime le besoin d'une relance de la dimension sociale de l'UE, compte tenu de la morosité générale voire de la crise de légitimité que traverse l'UE dans le contexte du Brexit et de la montée des « populismes », confirmée par de nombreuses élections nationales.

Tous les acteurs s'accordent pour souligner que la dimension sociale est en effet en panne au niveau de l'UE. Depuis le début des années 2000, les rares initiatives de l'UE en la matière, pourtant peu ambitieuses, ont échoué, comme la révision de la directive de 2003 sur le temps de travail lancée en 2010. L'UE n'a surtout cessé de donner la priorité aux réformes économiques et aux mesures budgétaires, en particulier depuis la crise des dettes souveraines au début des années 2010 et la période de consolidation budgétaire et de renforcement de la gouvernance budgétaire qui s'en est suivie. Les mesures prises l'ont été sur le seul fondement des compétences économiques et monétaires, avec pour objectifs la réduction des déficits et les réformes structurelles portant sur le droit du travail.

S'agissant plus spécifiquement des questions de « conciliation » ou d'égalité femmes-hommes, l'UE pâtit de l'échec de la proposition faite en 2008 de réviser la directive « maternité » de 1992 qui prévoyait comme mesure principale d'augmenter la durée minimale du congé de maternité de 14 à 18 semaines<sup>10</sup>. Malgré l'appui du Parlement pour une telle réforme, le Conseil européen avait rapidement bloqué l'initiative. Le blocage était devenu définitif dans les faits dès 2012<sup>11</sup>, ce qui a conduit la Commission européenne à retirer sa proposition en juillet 2015, non sans devoir promettre de ne pas renoncer à la question. La Commission présente d'ailleurs sa nouvelle proposition de 2017 comme une réponse à cet engagement de proposer une nouvelle initiative qui suivrait une approche plus large.

La Commission a lancé une première phase de consultations sur des mesures concernant la conciliation vie professionnelle et vie privée fin 2015, puis une deuxième phase de consultations à l'automne 2016, ainsi que des consultations sur le socle européen des droits sociaux avant de publier un livre blanc sur l'avenir de l'Europe en 2016. Cette séquence a abouti le 26 avril 2017 à la présentation d'un « paquet » social composé de divers textes<sup>12</sup>. Un des plus médiatisés, le socle

---

<sup>10</sup> Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail.

<sup>11</sup> Math A. (2013), « [La directive maternité dans les limbes](#) », *Chronique internationale de l'IRES* n°139, janvier 2013.

<sup>12</sup> Une communication et une recommandation sur le socle européen des droits sociaux ; la proposition de directive « équilibre entre vie privée et familiale » destinée à remplacer la directive congé parental ; un papier de réflexion sur la dimension sociale de l'UE ; une communication interprétative sur la directive temps de travail ; une consultation des partenaires sociaux sur la directive 91/533 « déclaration écrite » (portant sur l'obligation qu'a l'employeur d'informer le travailleur

européen des droits sociaux, a fait l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle (Parlement, Conseil, Commission) le 17 novembre 2017. Cette proclamation rappelle cependant que ce socle n'a aucune valeur juridique contraignante<sup>13</sup>. Il s'agit d'une sorte de reprise actualisée des principes de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989 dans un instrument politique n'ayant pas plus de valeur juridique contraignante<sup>14</sup>.

De tous les textes présentés par la Commission, le seul consistant en une initiative législative dépassant le registre de la recommandation ou de la consultation, est justement la proposition de directive « équilibre » destinée notamment à remplacer la directive « congé parental ». Avec le vote de plusieurs résolutions, le Parlement européen poussait en ce sens. Les consultations préalables faites par la Commission ont mis en évidence, concernant l'équilibre vie professionnelle-vie privée, un large consensus sur le fait que l'égalité entre les femmes et les hommes et l'équilibre vie professionnelle-vie privée devraient bénéficier d'un cadre législatif cohérent et révisé et encourageant l'égalité en matière de congé effectif. Ce contexte rend cette proposition particulièrement importante au regard de la volonté exprimée de relancer le volet social de la construction européenne, et au-delà et à l'approche de prochaines élections européennes en 2019, de redonner de l'intérêt et du crédit aux yeux des citoyens européens pour cette construction. Cette proposition doit formellement être examinée, discutée et éventuellement adoptée par le Conseil et le Parlement.

Un échec de cette proposition de directive aurait un retentissement particulier bien au-delà des questions de « conciliation » abordées dans cette proposition, et en particulier au regard de la volonté de relancer la dimension sociale de l'UE et plus largement de redonner un peu d'engouement pour cette dernière.

### III) JUSTIFICATIONS ET OBJECTIFS AFFICHES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission justifie cette proposition de directive en repartant de constats d'inégalités entre les femmes et les hommes, en particulier des écarts de taux d'emploi, de salaires et de retraites, et en considérant que l'une des causes réside dans des politiques inadéquates en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Un des moyens de s'attaquer à la « sous-représentation » des femmes sur le marché du travail est de réduire l'inégale distribution des responsabilités de « care » entre femmes et hommes. Ce point de vue est appuyé par les réponses à une question posée dans l'enquête force de travail (LFS) de 2015 (cf. graphiques) : la principale raison donnée par les femmes inactives (20-64 ans) à leur inactivité est le fait d'avoir à s'occuper d'un enfant ou d'un proche handicapé, alors que ce motif d'inactivité n'apparaît quasiment jamais comme une des raisons invoquées pour les hommes inactifs de 20 à 64 ans. Les raisons à leur inactivité invoquées par ces hommes sont bien davantage (par ordre d'importance) la maladie ou le handicap, la

---

des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail) ; une consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale.

<sup>13</sup> Comme les autres textes présentés par la Commission qui incluent des communications, réflexions ou consultation, à l'exception de la proposition de directive « équilibre ».

<sup>14</sup> Au mieux, on peut espérer que ces principes puissent influencer la Cour de Justice dans son interprétation des textes de droit (davantage que cela n'a été le cas pour la Charte communautaire des droits sociaux).

retraite, le fait de suivre une formation, le fait de penser qu'il n'y a pas de d'emploi disponible, etc.

Pour appuyer sa proposition, la Commission s'appuie également sur une revue de la littérature concernant le rôle et les effets des dispositifs de congé parentaux. De cette revue de littérature, la Commission retient que :

- les congés ont un effet positif sur l'emploi des femmes à condition de ne pas être trop longs et d'autant plus qu'ils peuvent être pris de façon flexible (à temps partiel, fractionnés...);
- l'existence et l'attractivité des congés pour les pères ont un impact important sur la répartition des tâches professionnelles et parentales entre les parents, et en conséquence sur les performances des femmes en matière d'emploi ;
- dans les systèmes où une part importante des congés est réservée aux pères et où le taux de remplacement procuré par ces congés est important, le taux de recours par les pères est plus élevé<sup>15</sup>, ce qui a en retour des effets positifs sur l'emploi des femmes ;
- le manque de possibilités de congés pour s'occuper de proches dépendants exacerbe l'inégal partage des tâches entre femmes et hommes ;
- l'absence de formules souples de travail peut conduire à l'inactivité certaines personnes ayant des responsabilités de *care*, et en particulier les femmes ;
- l'insuffisance de modes d'accueil accessibles a les mêmes effets négatifs.

L'objectif général de la nouvelle directive qui serait amenée à remplacer la directive 2010/18/EU sur le congé parental actuellement en vigueur est « *de garantir la mise en œuvre du principe de l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement au travail* » pour « *faire face à la sous-représentation des femmes sur le marché de l'emploi et à soutenir leur progression de carrière au moyen de meilleures conditions pour concilier leur travail et leurs responsabilités privées* ».

Les « objectifs spécifiques » sont au nombre de deux :

- « *améliorer l'accès aux modalités permettant de concilier vie professionnelle et vie privée – telles que les congés et les formules souples de travail* » ;
- « *augmenter le recours des hommes aux congés familiaux et aux formules souples de travail* ».

La Commission constate d'une part que l'absence de rémunération ou allocation du congé parental, ou sa trop grande faiblesse, conduisait à ce que de nombreuses familles renoncent à prendre un congé parental, d'autre part que l'absence de rémunération suffisante et d'incitation conduisait à ce que les pères soient très peu concernés par les congés paternité et parentaux.

A cet égard et s'agissant du congé parental, la directive de 2010 est jugée insuffisante et doit être révisée :

- la directive de 2010 ne prévoyant pas de rémunération, de nombreuses familles n'ont pas été en mesure de prendre un congé parental ;

---

<sup>15</sup> L'étude d'impact réalisé par la Commission montre que dans les pays où la compensation du congé parental se situe entre 60 et 100 % du salaire, le taux de recours des pères est de 17,2 % en moyenne, contre 9,4 % dans les pays où cette compensation se situe entre 0 et 60 %. (page 44 - étude ICS)

- la directive n'est pas non plus parvenue à promouvoir une plus grande utilisation par les pères des congés parentaux, avec une différence très marquée entre les mères et les pères, et un taux d'utilisation par les pères encore trop faible dans de nombreux États membres.

#### **IV) LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE « EQUILIBRE » : LES PRINCIPALES MESURES**

Les principales nouvelles mesures concernent le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant ou encore des « formules souples de travail »<sup>16</sup> :

- **obligation de rémunérer le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant**, au moins pour la durée minimale exigée par la directive (cf infra) et au moins à hauteur de la rémunération des congés maladie ;

- **introduction dans le droit européen d'un congé paternité d'au moins 10 jours** à l'occasion de la naissance d'un enfant, rémunéré au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ;

- **révision du droit existant à congé parental** (droit individuel d'au moins 4 mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant) en garantissant : une rémunération pour ces 4 mois minimum, et au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ; un principe de non transférabilité entre les parents pour ces 4 mois (un mois doit déjà être non transférable dans l'actuelle directive de 2010) ; **ce droit doit valoir jusqu'aux 12 ans de l'enfant** (dans l'actuelle directive de 2010, il était seulement recommandé aux Etats de l'étendre jusqu'aux 8 ans de l'enfant) ; doit être prévu un droit de le prendre de manière flexible à temps partiel, en blocs séparés par des périodes de travail ou sous d'autres formes souples dans des conditions définies par les Etats. Comme dans l'actuelle directive de 2010, les Etats membres décident : de la durée du préavis à donner par le travailleur ; de subordonner éventuellement le congé à une durée de travail ou d'ancienneté préalable dès lors que cette durée ne dépasse pas une année ; de définir les circonstances relatives au fonctionnement de l'établissement dans lesquelles l'employeur peut être autorisé à reporter l'octroi du congé pendant une période raisonnable. Les Etats peuvent ajuster, en principe plus favorablement, les conditions d'accès et les modalités du congé parental dans les situations d'adoption, de handicap ou de maladie à long terme des enfants ou de handicap du parent (dans la directive de 2010, seules les deux premières situations étaient envisagées) ;

- **introduction d'un congé d'aidant de 5 jours par an** pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un proche (enfant, parent, conjoint ou partenaire civil) qui est soit gravement malade, soit dépendant (c'est-à-dire ayant, de façon temporaire ou permanente, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'un problème médical grave autre qu'une maladie grave). Ce congé devrait être rémunéré au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ;

---

<sup>16</sup> Certaines dispositions de la directive de 2010 sont reprises, inchangées ou presque : le droit d'absence du travail pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident qui rend indispensable la présence immédiate du travailleur ; le droit du salarié de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne lui soient pas moins favorables et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle il aurait eu droit durant son absence.

- un droit à demander des « formules souples de travail » pour les travailleurs aidants ou parents d'enfants jusqu'à un âge qui ne peut être inférieur à 12 ans, c'est-à-dire « la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ». L'employeur est tenu d'examiner ces demandes, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus. L'interdiction de toute discrimination ou traitement moins favorable qui existe déjà dans la directive de 2010 pour les travailleurs ayant demandé ou pris un congé, est étendue à ceux qui ont exercé leur droit aux formules souples de travail.

## V) L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE CONGE PARENTAL ET LE CONGE DE PATERNITE

Selon la Commission, et moyennant de nombreuses hypothèses, la combinaison des propositions aurait, notamment via une plus grande participation au marché du travail, des effets positifs sur l'économie. A échéance de 2050, elles aboutiraient dans l'UE à une augmentation de 1,6 million d'emplois (très majoritairement occupés par des femmes), une augmentation de la population active de 1,4 millions et une augmentation des revenus réels de 0,52 %. Pour les finances publiques, les mesures tendent à s'autofinancer : les effets positifs sur l'économie et en conséquence sur les recettes et dépenses publiques compensent presque totalement les dépenses supplémentaires générées par les mesures d'adaptation des législations nationales. Par exemple, les coûts supplémentaires pour le congé parental sont contrebalancés par les gains supplémentaires provenant d'une part des recettes fiscales supplémentaires, d'autre part des dépenses de prestations de chômage moindres (et secondairement des dépenses de santé). Des coûts, assez minimes selon cette étude, demeureront pour les entreprises et ils proviendront essentiellement des droits à « formules souples de travail ». Les travaux ne distinguent pas ces impacts selon les pays.

Pour déterminer les pays qui devraient adapter leur législation pour se conformer aux nouvelles exigences, il serait logique de s'appuyer sur l'étude commandée à cette fin par la Commission<sup>17</sup> ainsi que sur l'étude d'impact annexée par la Commission à son projet de directive<sup>18</sup>. Toutefois, ces travaux ne sont pas sans poser des problèmes de fiabilité, comportant des erreurs manifestes ou des oublis. Pour cette raison, nous complétons ces publications par d'autres sources<sup>19</sup>. Ci-après, nous nous limitons à évaluer l'impact sur les pays qu'auraient les mesures relatives au congé de paternité rémunéré et au congé parental rémunéré.

---

<sup>17</sup> ICF and Cambridge Econometrics, "Study on the costs and benefits of possible EU measures to facilitate work-life balance for parents and care givers", February 2017

<sup>18</sup> Commission staff working document impact assessment - Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU, SWD(2017) 202 final, 26 avril 2017

<sup>19</sup> Ghailani D. (2018), « Brief overview of measures related to work-life balance in the European Union », European Social Observatory ; Math A. (2017), « [Panorama des congés destinés aux parents en Europe](#) », Document de travail IRES n°03.2017 ; site internet de l'[International Network on Leave Policies and Research](#) ; base de données familydatabase de l'OCDE.

## A) CONGE DE PATERNITE DE 2 SEMAINES (10 JOURS TRAVAILLES) REMUNERE AU NIVEAU DES CONGES MALADIE

Selon l'étude d'impact de la Commission, les expériences des Etats montrent qu'un congé rémunéré a un impact positif très fort sur le recours par les pères, augmente les possibilités pour les pères de s'impliquer dans des activités de soins auprès de leur enfant, a un effet d'entraînement (« *leverage effect* »)<sup>20</sup> sur la prise de congés parentaux, ce qui a des impacts positifs sur la croissance, la participation au marché du travail, l'emploi, les revenus et la réduction des écarts entre hommes et femmes.

13 pays sur 28 devraient réformer leur système. Seraient d'abord concernés les pays qui ne disposent pas de disposition légale : Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche<sup>21</sup>. L'Allemagne, bien que ne disposant pourtant pas d'un congé paternité au sens strict, est considérée, dans l'étude d'impact de la Commission européenne comme répondant à une telle exigence à travers son dispositif de congé parental. Devraient également revoir leur système, les pays disposant d'un congé de paternité mais d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie). L'étude d'impact de la Commission considère que le niveau de rémunération dans ces pays répond déjà aux exigences de la directive<sup>22</sup>.

Les autres pays offrent déjà au moins 10 jours de congés de paternité. S'agissant de la rémunération, la plupart, dont la France, remplissent l'exigence posée par la proposition de la Commission. En revanche, il n'est pas toujours évident de conclure au caractère suffisant de la rémunération, qui devrait être au moins au niveau des prestations maladie, pour des pays proposant une rémunération forfaitaire : l'Irlande dont le nouveau congé de paternité de deux semaines créé en septembre 2016, est rémunéré par 235€ par semaine ; le Royaume-Uni dont la prestation s'élève à 140,98£ (160€) par semaine ou 90 % du salaire en cas de salaire inférieur à 160€ par semaine.

## B) CONGE PARENTAL REMUNERE (AU NIVEAU DES CONGES MALADIE) DE 4 MOIS (NON TRANSFERABLES)

Selon l'étude d'impact, 26 Etats membres sur 28 nécessiteraient une adaptation de leur législation sur le congé parental mais à des degrés ou sur des points très variables.

Pour ce qui concerne la proposition de rémunérer le congé au moins au niveau des prestations maladies, 5 pays ne proposent aucune rémunération selon l'étude de la Commission (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas). Il semble qu'il faudrait y ajouter Chypre et le Royaume-Uni. Pour les autres pays, il n'est pas évident de tracer la « frontière » entre ceux qui le rémunèrent suffisamment au regard des exigences

<sup>20</sup> L'étude d'impact de la Commission européenne rapporte plusieurs études montrant un impact du congé de paternité sur le recours ultérieur au congé parental par les pères, avec des effets constatés dans certains pays (Portugal, Slovaquie) à l'occasion d'une réforme ayant modifié (augmentation de la durée et/ou meilleure rémunération) du congé de paternité (ou congé parental réservé au père).

<sup>21</sup> Dans l'étude d'impact ICS, et bien que l'Autriche ne dispose pas d'un congé de paternité, l'Autriche est néanmoins considéré comme étant un pays ayant un congé de paternité suffisamment rémunéré (à 100 %) mais d'une durée insuffisante, de 2 jours, et correspondant aux congés prévu de façon généralisée par les conventions collectives.

<sup>22</sup> Ce n'est pourtant formellement pas le cas aux Pays-Bas, où, sur les 5 jours de congé, seulement 2 jours sont rémunérés à 100%. Mais il y est prévu d'étendre le congé rémunéré à 5 jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

des propositions et les autres, sachant que les prestations maladie auxquelles comparer la rémunération des congés peuvent différer très fortement d'un pays à l'autre. Selon l'étude de la Commission, seuls le Royaume-Uni, la France et la Slovaquie seraient les autres pays dont la rémunération actuelle ne remplirait pas la condition exigée (en plus des pays qui ne rémunèrent pas du tout)<sup>23</sup>. En se fondant sur les analyses de l'OCDE, pourraient également être considérés comme rémunérant trop faiblement le congé parental, les pays rémunérant le congé parental à un montant forfaitaire, comme la Belgique<sup>24</sup>, ou encore lorsque la rémunération se situe à un niveau inférieur à 66 % du salaire comme l'Italie et la Slovaquie. Il faudrait y ajouter la Bulgarie (pays non membre de l'OCDE et non examiné par elle, mais où la prestation est également d'un montant forfaitaire). En Allemagne, en Lettonie et en Lituanie, la rémunération du congé parental, bien que proportionnelle au salaire, semble également se situer en dessous des prestations maladie et pourrait également devoir être revue<sup>25</sup>. Au total, le nombre de pays qui devraient soit prévoir une rémunération, soit revoir l'actuelle rémunération de leur congé parental se situe dans une fourchette allant de 8 pays (étude d'impact de la Commission) à 15 pays<sup>26</sup> sur 28. La France figure parmi ces pays.

Très peu de pays prévoient déjà une extension du congé parental (d'une durée d'au moins 4 mois) jusqu'aux 12 ans de l'enfant. La limite d'âge est en général bien plus faible : 2 ou 3 ans (AT, BG, PL, ES, CZ, FR, HU, LT, SK, ES, RO), 6 ans (EL, LU, PT, SLO), 8 ans qui est la limite recommandée par la directive de 2010 (HR, DE, CY, HU, IE, LA, MT, NL) ou 9 ans (DK). Seuls quelques pays proposeraient une limite d'âge allant jusqu'aux 12 ans (BE, IT, SW) ou au-delà (FI<sup>27</sup>, UK). Compte tenu de cette situation, il est logique que cette nouvelle exigence rencontre l'opposition de nombreux pays.

Sur le caractère non transférable d'au moins 4 mois des congés, l'analyse n'est pas évidente. Il semble exister une ambiguïté sur le contenu de ce qui est transférable ou non. S'il s'agit du congé au sens strict, c'est-à-dire le droit du salarié, vis-à-vis de son employeur, à retrouver son emploi ou un emploi équivalent à la fin du congé, il s'agit d'un droit individuel non transférable dans tous les pays. S'il s'agit en revanche de l'éventuelle prestation assortie au congé, l'analyse n'est pas simple. D'abord, les pays qui n'offrent aucune rémunération aujourd'hui remplissent forcément la condition de non transférabilité puisqu'il n'y a rien à transférer... Ensuite, pour les autres, la situation peut varier selon la façon de considérer ce qui est « non transférable », ce qui explique qu'entre les différentes analyses, la répartition entre les pays remplissant et ceux ne remplissant pas cette condition peut varier et n'est pas toujours très claire.

---

<sup>23</sup> S'agissant du Royaume-Uni, le congé parental n'est pas rémunéré et il est curieux que l'étude d'impact considère que ce pays rémunère ce congé, même insuffisamment.

<sup>24</sup> Au Luxembourg, le congé parental était auparavant rémunéré sous la forme d'un montant forfaitaire, à un montant élevé (1778 € par mois en 2016). Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'indemnité est proportionnelle au revenu, allant, pour un contrat à temps plein, d'un montant plancher au niveau du salaire minimum (1998.59 € au 1<sup>er</sup> janvier 2017) à un montant plafond de 3330,98 €.

<sup>25</sup> C'est aussi le cas de l'Italie.

<sup>26</sup> L'étude de Ghailani arrive également à un total de 15, mais avec la Lituanie en moins et le Portugal en plus. Ghailani D. (2018), « Brief overview of measures related to work-life balance in the European Union », European Social Observatory.

<sup>27</sup> Pour la prestation de garde à domicile faiblement rémunérée. Pour le congé parental bien rémunéré, l'âge limite est de 3 ans.

## VI) LES REACTIONS AU NIVEAU EUROPEEN

La proposition de directive s'avère être un texte clivant, suscitant un fort soutien de plusieurs groupes de parties prenantes (syndicats de salariés, ONG défendant les intérêts des familles), mais aussi de fortes réticences de la plupart des Etats membres et des organisations d'employeurs.

### A) LE SOUTIEN DES SYNDICATS DE SALARIES ET DES ONG DEFENDANT LES INTERETS DES FAMILLES

Dès la phase de consultation initiée en 2015 par la Commission européenne dans sa feuille de route « Un nouveau départ pour répondre aux défis de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle rencontrés par les familles qui travaillent », la COFACE Families Europe, confédération européenne des associations familiales, a manifesté son souhait d'une initiative ambitieuse. Tout en regrettant l'abandon de la révision de la directive sur le congé maternité, elle a demandé que le futur texte traite des congés maternité et paternité, du congé parental et du congé d'aidant, et a posé un principe de non-transférabilité d'une partie du congé parental afin de développer l'implication des pères. Elle a également demandé que l'âge limite pour prendre un congé soit relevé.

Mis à part l'inclusion du congé maternité dans la directive, l'ensemble de ces revendications a été satisfait par la proposition de la Commission. La COFACE a donc naturellement soutenu ce texte et lancé en octobre 2017 une campagne de mobilisation citoyenne, intitulée #IwantWorkLifeBalance. Le seul point de critique émis par la COFACE sur la proposition de directive concerne la possibilité laissée aux Etats membres de subordonner le congé parental à une ancienneté dans le travail pouvant aller jusqu'à 1 an, mesure qu'elle juge très défavorable aux parents ayant des contrats de travail précaires, en particulier les jeunes.

La Confédération européenne des syndicats (CES) demande également une adoption rapide de la directive. Elle met en avant les changements concrets qu'entraînerait l'adoption de la directive dans chacun des Etats. Ainsi, selon elle, le congé paternité de 10 jours serait un droit nouveau en Autriche, à Chypre, en République tchèque, en Allemagne, en Croatie et en Slovaquie ; le congé parental rémunéré non transférable de 4 mois améliorerait les droits en Bulgarie, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ; le congé d'aidant rémunéré de 5 jours améliorerait la vie des travailleurs notamment en France et en Roumanie. La Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), qui regroupe des syndicats non affiliés aux grandes confédérations regroupées dans la CES, soutient également la directive<sup>28</sup>.

Les organisations familiales et les syndicats soulignent cependant la nécessité de compléter la directive sur les congés par des initiatives pour développer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants.

---

<sup>28</sup> Créée en 1990, la CESI est peu connue. Concurrente de la CES, elle s'est vue accorder en 2005 par la Commission européenne le statut de partenaire social européen au sens de l'article 138 du Traité. En font partie les organisations françaises suivantes : Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF) ; Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale (FA-FPT) ; Alliance (Police Nationale) ; Confédération syndicale de l'Éducation nationale (CSEN) ; Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) ; Union fédérale des cadres des fonctions publiques CGC ; Confédération CFE-CGC (en tant qu'observateur). Source : <http://www.cesi.org>



Face aux réticences des Etats membres, les parties prenantes favorables à la directive s'efforcent d'intensifier la pression sur les gouvernements. Au cours des mois d'avril et de mai 2018, deux lettres ouvertes ont été écrites au président français Emmanuel Macron, l'une signée par la CES et les quatre organisations syndicales françaises affiliées à celle-ci (CFDT, CGT, FO et CFTC), l'autre par La COFACE, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et 50 autres ONG.

## **B) LES REACTIONS DEFAVORABLES DE NOMBREUX ETATS ET DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS**

A ce stade, les discussions au sein du Conseil ont montré l'opposition des Etats à des points essentiels de la proposition de directive, comme la rémunération (par exemple la France), ou le principe même d'un congé de paternité ou du caractère non transférable de congé parental (par exemple l'Allemagne).

Des Etats mettent aussi en cause la pertinence de l'intervention de l'UE en la matière, au nom du principe de subsidiarité : la définition des congés devrait continuer à relever de l'autonomie des Etats dans la définition de leurs politiques sociales et il n'y aurait pas de plus-value à l'intervention de l'UE. La reconnaissance d'un droit au congé des aidants est particulièrement critiquée sous cet angle.

Deux parlements nationaux, le parlement polonais et le sénat néerlandais ont utilisé leur droit de contester la proposition de la Commission au nom du principe de subsidiarité, en adoptant un avis motivé. D'autres parlements, sans adopter d'avis motivé, ont émis des réserves sur le coût financier et l'atteinte aux arrangements nationaux existants, et demandé à leurs gouvernements de faire évoluer le texte dans le cadre des discussions au Conseil : il s'agit notamment de l'assemblée nationale slovène, du parlement danois et du Bundesrat (sénat) allemand.

Les organisations professionnelles d'employeurs (BusinessEurope qui regroupe les principales organisations patronales nationales, le CEEP qui représente les entreprises à participation publique, l'UEAPME qui représentent les petites et moyennes entreprises, Hotrec Hospitality Europe qui regroupe les organisations professionnelles de l'hôtellerie-restauration, Eurocommerce...) ont manifesté leur inquiétude quant à la charge que représenterait la directive pour les entreprises, en particulier pour les PME et les secteurs d'activité employant une forte proportion de femmes. Elles critiquent également le texte pour ne pas avoir été précédé d'une véritable négociation entre les partenaires sociaux européens, à la différence des précédentes directives sur le congé parental<sup>29</sup>. La différence d'approche sur ce point entre les organisations syndicales et patronales peut être soulignée : sans doute consciente qu'elle n'aurait pas pu obtenir un texte aussi ambitieux dans le cadre d'un accord avec les organisations patronales, la CES ne commente pas le processus et se concentre sur les avancées de fond du texte.

Le Comité économique et social européen, qui représente à la fois les partenaires sociaux et le reste de la société civile, a donné en décembre 2017 un avis globalement favorable à la proposition mais a également exprimé son inquiétude quant à son impact sur les PME. Comme le Comité des régions, qui a également

---

<sup>29</sup> Avec un différend entre BusinessEurope et le CEEP sur les responsabilités de la situation. Le CEEP reprochant à BusinessEurope, par son refus de négocier une nouvelle révision de la directive congé parental, d'avoir mis en danger l'avenir du dialogue social européen.

adopté son avis en décembre 2017, il a souligné la nécessité de compléter ce texte par des initiatives en faveur de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants.

## VII) LE PROCESSUS LEGISLATIF EUROPEEN DE CO-DECISION

Dans le cadre de la « procédure législative ordinaire », la directive doit être adoptée conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les discussions sont conduites parallèlement au sein du Conseil et du Parlement européen. Lorsque le Conseil et la commission compétente du Parlement européen (qui est la commission emploi et affaires sociales, dite « commission EMPL ») auront chacun adopté leur version du texte, les discussions en « trilogue » pourront débiter. Le trilogue est une instance non prévue par les traités européens destinés à faciliter et accélérer l'adoption de textes nécessitant l'accord du Conseil et du Parlement. Il s'agit de réunions à huis clos, dont la plupart du temps rien ne filtre dans la presse, qui associent la présidence du Conseil, un groupe de négociateurs du Parlement européen et la Commission. Ces réunions ont pour but d'aboutir à une version commune, qui pourra ensuite être adoptée définitivement par le Conseil et par le Parlement européen en formation plénière.

### A) LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

Les discussions au sein du Conseil sont animées par le pays exerçant la présidence tournante pour six mois. Après l'Estonie au second semestre 2017, la présidence était exercée par la Bulgarie début 2018 et est passée à l'Autriche au 1<sup>er</sup> juillet 2018.

Un premier point de blocage, soulevé notamment par la France, concerne la rémunération des différents congés, beaucoup mettant en avant la charge financière excessive qu'elle représenterait (encadré). L'Allemagne s'est opposée au principe d'un congé de paternité, ainsi qu'au caractère non transférable du congé parental (suivie par d'autres pays sur ce point, comme l'Autriche et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale).

Constatant l'ampleur des désaccords au sein du Conseil, un rapport d'étape de la présidence estonienne du 24 novembre 2017 avait commencé à esquisser un compromis en distinguant à l'article 8, relatif à la rémunération des congés, la rémunération de chacun des congés (congé paternité ; congé parental pendant la période transférable ; congé parental pendant la période non transférable ; congé d'aidant), alors que la proposition de la Commission prévoyait une rémunération au moins au niveau du congé maladie pour tous les congés.

La présidence bulgare a transmis aux Etats le 4 mai 2018 une proposition complète de compromis. Elle comporte plusieurs modifications substantielles : la suppression pour le congé parental de toute mention d'un âge limite ; la suppression de toute rémunération minimale pour le congé d'aidant ; pour le congé parental, une obligation qui se limiterait à une « rémunération adéquate », sans plancher quantifié. Ce n'est que pour le congé paternité qu'une rémunération minimale à hauteur du congé maladie serait maintenue. La proposition bulgare maintient plusieurs options pour la durée du congé parental non transférable, certains Etats souhaitant la ramener à deux mois, d'autres souhaitant davantage. Si la proposition de la présidence bulgare était adoptée, il s'agirait d'un texte nettement en retrait par rapport à l'ambition initiale de la Commission, tout en comportant des avancées significatives par rapport à la directive actuelle sur le congé parental (reconnaissance

du congé paternité et du congé d'aidant au niveau du droit de l'Union, augmentation du nombre de mois non transférables pour le congé parental, principe d'une rémunération adéquate pour ce congé).

Le Conseil a pris position le 21 juin 2018, dans sa formation composée des ministres de l'emploi et des affaires sociales (dite « Conseil EPSCO »). Le compromis s'est fait sur un texte encore très en deçà de celui proposé en mai par la présidence bulgare concernant le congé parental et sa rémunération : plus de mention d'âge limite de prise du congé; plus de mention d'un caractère adéquat de la rémunération, dont le niveau est donc laissé au libre choix des Etats-membres; nombre de mois non transférables limités à deux. Les apports par rapport à la directive de 2010 seraient alors très minces : des jours de congés pour les aidants, un congé de paternité de 10 jours, ainsi que le principe de rémunérer, même *a minima*, le congé de paternité (pour au moins 10 jours) et le congé parental (pour au moins 1,5 mois par parent).

#### **Encadré : Quel coût en France pour un congé parental rémunéré pendant 4 mois au niveau des indemnités journalières maladie ?**

##### **Le coût de la mesure mis en avant par les représentants de l'exécutif français :**

Le 17 mai 2018, devant le Sénat à l'occasion d'un débat sur la politique familiale, Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, évoquait, à propos de l'alignement de la rémunération du congé parental sur les indemnités journalières « une mesure dont le coût est estimé à 1,6 milliard d'euros ». Ce coût a été évoqué également plusieurs fois dans le débat public par des représentants de l'exécutif français.

Ce montant est issu d'un premier chiffrage réalisé par la Direction de la sécurité sociale au printemps 2017, peu de temps après la divulgation de la proposition de directive par la Commission européenne. Cette première tentative vise à estimer le coût de la proposition de directive. Trois scénarios ont été étudiés, tous sur la base d'hypothèses de comportements constants par rapport au nombre de bénéficiaires et aux caractéristiques du recours à la PreParE tels que constatés en 2016 :

Scénario 1 :° Une rémunération de ces bénéficiaires à hauteur des IJ (soit 50% du salaire journalier de base, le salaire pris en compte étant plafonné à 1,8 fois le montant du Smic 2016) sur une durée équivalente à la durée moyenne de PreParE<sup>30</sup>. Le coût du scénario est estimé à 1,66 Md d'euros. C'est ce dernier chiffre qui a été principalement mis en avant par les autorités françaises.

Scénario 2 :° Une rémunération des bénéficiaires 2016 à hauteur des IJ sur une durée de 4 mois, avec maintien des conditions actuelles d'indemnisation (forfaitaires) au-delà de cette durée et jusqu'à la fin de la durée PreParE totale (soit 20 mois supplémentaires de rémunération forfaitaire). Le coût du scénario est estimé à 0,34 Md d'euros.

Scénario 3° : Une rémunération des bénéficiaires 2016 à hauteur des IJ sur une durée de 8 mois (dans l'idée que le conjoint (concubin ou partenaire) prendrait également 4 mois, avec maintien des conditions actuelles d'indemnisation (forfaitaires) au-delà de cette durée et jusqu'à la fin de la durée PreParE totale (soit 16 mois supplémentaires de rémunération forfaitaire). Le coût du scénario est estimé à 0,76 Md d'euros.

La principale limite des premiers chiffrages de la DSS est de raisonner à comportements constants. Or, de nombreux travaux ont montré que les modifications des caractéristiques des congés parentaux, et en particulier le montant de leur rémunération, avaient un impact important sur le taux de recours à ces dispositifs.

L'incertitude porte en conséquence sur l'impact qu'aurait la mesure sur le taux de recours à la prestation et donc sur le nombre de bénéficiaires.

<sup>30</sup> La durée moyenne prise en compte est en fait une durée CLCA, les dernières données disponibles en la matière étant celles issues de données Cnaf 2009.

En juillet 2018, le secrétariat général du HCFEA a, en première approximation, tenté d'évaluer à très gros traits le coût pour les finances publiques avec des hypothèses d'augmentation du taux de recours. Comme ces 4 mois pourraient être pris jusqu'aux 12 ans de l'enfant, on fait l'hypothèse qu'ils seront pris en intégralité. Pour ceux qui bénéficient actuellement de la PreParE, il est fait l'hypothèse que cette dernière serait maintenue en l'état au-delà des 4 mois. L'hypothèse la plus basse serait donc celle du scénario 2 de la DSS à comportements constants avec un taux de recours identique à celui de la PreParE en 2016.

Plusieurs hypothèses d'augmentation de recours à ce nouveau congé sont retenues.

L'hypothèse la plus haute reposerait sur un recours de l'ensemble des bénéficiaires d'un congé maternité et paternité : 580 000 mères et 360 000 pères<sup>31</sup> soit au total **940 000 parents pour chaque génération de naissance**.

La seconde hypothèse considère que, comme le nouveau congé serait moins bien rémunéré (50 % du salaire brut plafonné à 2 697,24€ par mois en 2018<sup>32</sup>) par rapport aux congés maternité et paternité (100 % du salaire net plafonné à 3 311,00 € par mois en 2018<sup>33</sup>), il est probable que le recours serait moins important : le recours serait de 80% des bénéficiaires d'un congé maternité et paternité soit **750 000 parents pour chaque génération de naissance**. La proportion de 80% retenue peut paraître élevée, mais il a été pris en compte que le parent pourrait y recourir jusqu'aux 12 ans de l'enfant. Avec un âge moins élevé, par exemple 3 ans, un taux de recours plus faible pourrait être retenu.

En se basant sur le chiffrage de la DSS qui estime le montant des IJ moyennes à 1 100€/ mois pour les couples avec 1 ou 2 enfants, le coût brut estimé serait de 4,1 Mds d'€ avec l'hypothèse haute (940 000 parents) et de 3,3 Mds d'€ (750 000 parents) avec la seconde hypothèse. Comme ces revenus seraient soumis à divers prélèvements directs (de l'ordre de 20 % de cotisations et de CSG), le coût net pour les finances publiques serait plutôt de 3,3 Mds d'€ (hypothèse haute) et de 2,6 Mds d'€ (seconde hypothèse). Il convient également de considérer les économies qui seraient réalisées à travers les 4 premiers mois de PreParE non versées, économies qui peuvent être estimées à environ 15 % des montants consacrés à la PreParE, soit de l'ordre de 0,25 Mds d'€ (2016).

**Le coût supplémentaire pour les finances publiques pourrait aller de 0,34 Mds d'€ (hypothèse DSS à comportement constant), à 2,4 Mds d'€ (hypothèse intermédiaire avec 750 000 parents) voire 3 Mds d'€ (hypothèse haute avec 940 000 parents).**

Un coût important à relativiser et à rapprocher de deux considérations importantes.

**D'une part, de l'ordre d'1 Md d'€ d'économies ont été réalisées sur le CLCA/PreParE depuis le début des années 2010<sup>34</sup>.**

D'autre part, il conviendrait d'évaluer les effets de bouclage de la mesure proposée par la Commission européenne. Cette mesure ne représente en effet pas qu'un coût. Des gains, y compris pour les seules finances publiques, sont attendus d'une telle réforme, ceux mis en avant dans l'étude d'impact de la Commission sous la forme d'accroissement à termes du niveau de l'emploi (des femmes notamment), de la croissance et en définitive des revenus des ménages, ce qui, via l'accroissement des recettes publiques induites, devrait permettre d'autofinancer en grande partie la mesure selon l'étude d'impact de la Commission européenne. L'étude d'impact de la Commission européenne n'a cependant pas évalué ces effets pays par pays et ne donne aucun détail sur ce point s'agissant de la France. Au-delà de ses limites, cette étude d'impact a cependant le mérite de rappeler qu'il convient de prendre en compte tous les effets induits par une telle réforme, tous ses coûts, notamment les coûts immédiats, mais aussi les bénéfices à en attendre.

<sup>31</sup> Données 2016 (hors fonction publique), PLFSS, PQE famille 2018

<sup>32</sup> Les IJ maladie sont plafonnés à 1,8 fois le montant du Smic en vigueur lors du dernier jour du mois qui précède l'arrêt (soit 2 697,24 € par mois en 2018).

<sup>33</sup> Pour les IJ maternité et paternité, le plafond mensuel de la sécurité sociale (net) est de 3 311,00 € par mois en 2018

<sup>34</sup> Les dépenses sont passées de 1963 millions en 2014 à moins d'un milliard en 2018 (prévisions). Sources : CNAF, Commission des comptes de la Sécurité sociale.

## **Le texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018**

**La rémunération des congés** (article 8 de la directive). La référence à des « revenus adéquats » au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération (ou allocation) est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais, pour ce dernier, le Conseil, lors de la séance du 21 juin 2018, a limité l'obligation de rémunération à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental (voir plus loin). Le principe de prévoir une rémunération du congé d'aidant, même minimale, est quant à lui totalement abandonné<sup>35</sup>. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des Etats, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacrée à la question) toute référence au caractère adéquat de la prestation, qui dans la langue utilisée au niveau des textes de l'UE signifie un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans le considérant 19 de la proposition de directive, considérant qui n'a pas un caractère légal contraignant. Pourtant, si pour ce considérant, le Conseil du 21 juin 2018 a finalement conservé la référence à un montant adéquat de la rémunération, il a expressément limité cette rémunération adéquate à la seule période minimum du congé paternité (10 jours) et seulement à 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.

### **Le congé de paternité**

Le principe d'un congé de 10 jours est conservé. Le conseil a ajouté que les Etats décideraient du mode de répartition de ces 10 jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il a précisé dans la définition donnée au congé de paternité que ce congé devait avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il a aussi ajouté que la référence à 10 jours valait pour un travail à temps plein et que les Etats pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.

13 pays devraient adapter leur législation : les pays qui ne disposent pas formellement d'un dispositif de congé paternité pour les salariés (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche, Allemagne) et ceux dont le congé de paternité est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

### **Le congé parental**

Le Conseil a décidé de réduire les mois non transférables entre les parents de 4 à 2 mois (contre 1 mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays (dont l'Allemagne) souhaitant réduire encore cette durée. Le Conseil du 21 juin 2018, appelé à trancher, a finalement décidé d'en rester à 2 mois non transférables, mais a limité le principe de l'obligation de rémunération (pourtant à un montant laissé

---

<sup>35</sup> Pour ce dernier congé, le texte se limite à prévoir « un droit à des jours de congés », la référence à une durée de 5 jours étant abandonnée. D'autres limitations sont apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aides ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et a été supprimée les situations de dépendance, toute référence au critère de dépendance étant supprimé de la directive ; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque Etat de définir ce que recouvre une raison médicale grave...

à l'appréciation de chaque Etat, seul un considérant parlant d'un montant adéquat) à seulement 1,5 mois de ces 2 mois.

L'âge de l'enfant jusqu'où le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais jusqu'à un âge déterminé librement par les Etats, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ». Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.

L'âge de l'enfant jusqu'où un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » (« possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ») est quant à lui abaissé par le Conseil de 12 à 8 ans (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus). Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu la législation française<sup>36</sup>.

***Les préconisations sur le « Right to Request » du rapport transversal « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie » du HCFEA de 2017 :***

Le HCFEA s'est prononcé en faveur d'un « *Right to Request* » pour motif familial.

Il avait proposé, en s'inspirant notamment du « *Right to Request* » en vigueur au Royaume-Uni et du « *Flexible time Act* » néerlandais, d'instaurer le droit pour tout salarié de demander à son employeur un aménagement souple de son emploi du temps, pour raisons familiales, ou tout le moins de fixer, dans un document d'orientation servant de point de départ à une concertation ou négociation interprofessionnelle, les conditions d'une expérimentation d'un tel droit.

Ce droit permettrait à tout salarié de demander à son employeur un passage au temps partiel, un aménagement de ses horaires ou un aménagement de son lieu de travail, l'employeur ayant obligation de répondre de manière sérieuse à cette demande, en circonscrivant les motifs du refus éventuel.

Un nouveau considérant de la directive (n'ayant pas de caractère contraignant) indique que toutes les formes d'absence du travail pour raison familiale, et en particulier les congés maternité, paternité, parental, d'aidant, devraient être prises en considération ensemble pour apprécier si un pays respecte les exigences de cette directive en cours de discussion concomitamment à celles de la directive « maternité » de 1992 (qui prévoit un congé de maternité rémunéré d'au moins 14 semaines), et indépendamment de l'appellation donnée à ces congés (qui en conséquence ne nécessitent donc pas d'être renommés). Ce considérant est destiné à prendre en compte la porosité qu'il peut exister entre congés de maternité/paternité et congés parentaux. Certains pays pourraient ainsi remplir les exigences en matière de congé paternité, même en l'absence formelle d'un congé paternité, à travers un dispositif de congé ou d'assurance parental. Comme un pays doit prévoir pour une mère au moins 14 semaines de congés maternités autour de la naissance (directive

<sup>36</sup> Sur le droit, lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, [www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr).

de 1992) et au moins 4 mois (13 semaines) de congé parental (directive congé parental), et pour un père au moins 2 semaines de congé paternité (proposition de directive actuelle) et au moins 4 mois ou 13 semaines de congé parental, ce considérant permet de rappeler qu'un pays pourrait remplir les exigences des deux directives en prévoyant 27 semaines de congés aux mères et 15 semaines aux pères, peu important les dispositifs institutionnels (et leur appellation) qui permettent d'atteindre ces durées minimales (et pourvu que les autres exigences de ces deux directives soient remplies).

Compte tenu de l'abandon de tout âge limite de l'enfant pour prendre le congé ainsi que de toute contrainte portant sur le niveau de la rémunération, seuls les pays qui ne garantissent absolument aucune rémunération pour leur congé parental seraient tenus d'en prévoir une : Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Chypre et le Royaume-Uni.

Malgré ces très forts reculs par rapport à la proposition de la Commission, 13 pays (sur 28) maintenaient encore des réserves sur le texte proposé lors de la réunion du Coreper du 15 juin 2018. Finalement, le Conseil est néanmoins parvenu à un accord le 21 juin<sup>37</sup>.

Si le texte proposé par le Conseil était finalement retenu en l'état pour la directive, la France n'aurait plus aucune nécessité de modifier ses actuels congés paternité, parentaux et d'aidants.

## **B) LES DISCUSSIONS AU SEIN DU PARLEMENT EUROPEEN**

La commission responsable du dossier est la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), et David Casa (Parti populaire européen, Malte) est rapporteur du texte. La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM) et la commission Affaires juridiques (JURI) se sont également saisies pour rendre un avis.

Les deux avis rendus par les commissions FEMM et JURI, à une nette majorité, confirment et accentuent l'ambition de la proposition de la Commission. La commission FEMM a porté la rémunération du congé parental et du congé d'aidant à 80 % du salaire brut antérieur et celle du congé paternité au niveau du congé maternité ; elle a réduit de 1 an à 6 mois l'ancienneté maximale que peuvent imposer les Etats pour avoir droit au congé parental. Quant à la commission JURI, elle a étendu le congé paternité au second parent et pas seulement au père, porté la durée du congé paternité à 14 jours, ramené l'ancienneté à 9 mois et renforcé les droits des parents atteints de handicap ou d'une maladie grave de longue durée. Les avis de ces commissions ne s'imposent pas à la commission EMPL mais elle peut en tenir compte, et les députés de ces commissions peuvent aussi porter leurs amendements lors des discussions en plénière.

Pour la commission de l'emploi et des affaires sociales, le rapporteur David Casa a rendu le 6 mars 2018 son projet de rapport. Il salue les évolutions que constituent l'introduction d'un congé paternité rémunéré ainsi que celle d'une rémunération du congé parental mais propose une rémunération du congé parental à hauteur de 75% du salaire brut pour pallier les différences de taux de prestations maladie dans les Etats-membres.

---

<sup>37</sup> A ce jour, rien n'a filtré sur la teneur des discussions et la position des différents Etats lors de cette réunion à huis clos du Conseil.

La directive a été l'un des principaux sujets abordés lors de l'intervention du président français au Parlement européen le 17 avril 2018. Avant cette intervention, des eurodéputés de 4 groupes politiques différents (Gauche Unitaire européenne (GUE/NGL), Socialistes et Démocrates (S&D), Verts, Alliance des démocrates et libéraux européens (ADLE)) avaient appelé le président français à ne pas bloquer l'adoption de la proposition de directive. Lors de son discours, Emmanuel Macron a été interrogé par les députés européens Udo Bullman (All, S&D) et Maria Arena (BEL, S&D). Il a alors mis en avant le coût financier de la proposition de la Commission.

La Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL), sur la base du projet du rapporteur David Casa rendu le 6 mars 2018, a finalement adopté sa position le 11 juillet 2018. Par rapport à la proposition de directive, la Commission EMPL modifie plusieurs points : la rémunération est fixée à 80% du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour les congés parentaux et d'aidant, l'idée étant aussi de pallier les différences de taux de prestations maladie dans les Etats-membres (le Conseil a supprimé tout niveau minimal dans sa position du 21 juin 2018). En revanche, elle réduit l'âge limite de l'enfant de 12 à 10 ans pour le congé parental (plus aucun âge obligatoire ne figure dans la position du Conseil) ou pour demander des formules de travail « flexibles » (8 ans dans la position du Conseil).

Le texte finalement adopté par la Commission (EMPL) améliore globalement la proposition de la Commission de façon substantielle. En conséquence, les positions des deux co-législateurs (Conseil et Parlement) apparaissaient à l'été 2018 éloignées (voir le tableau de comparaison des positions ci-après).

Encadré	
<b>Les principales positions retenues par le Conseil et le Parlement européens à l'été 2018 avant les négociations en trilogue</b>	
<b>Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018</b>	<b>Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018<sup>38</sup></b>
<b><u>La rémunération des congés</u></b>	
La référence à des revenus au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais l'obligation de rémunération est limitée à seulement 1,5 mois (voir plus loin). Le principe d'une rémunération du congé d'aidant, même minimale, est totalement abandonné. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des Etats, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacrée à la question) toute référence au caractère « adéquat » de la prestation qui, dans la langue utilisée au niveau des	La rémunération pour toute la durée minimale prévue (10 jours pour le congé paternité, 4 mois pour le congé parental, 5 jours par an pour le congé d'aidant) est maintenue.  Le montant est fixé à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour le congé parental et le congé d'aidants.

<sup>38</sup> Rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017)0253 – C8-0137/2017 – 2017/0085(COD)), 23 août 2018.



<p>textes de l'UE, signifie un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans un considérant de la proposition de directive, considérant n'ayant pas un caractère contraignant. Pourtant, le Conseil a décidé de limiter explicitement dans ce considérant la référence à un montant adéquat à la seule période minimum du congé paternité (10 jours) et à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.</p>	
<b><u>Le congé de paternité</u></b>	
<p>Le principe d'un congé de 10 jours est conservé, mais il reviendrait aux Etats de décider du mode de répartition de ces 10 jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il est précisé dans la définition donnée au congé de paternité qu'il doit avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il est aussi ajouté que la référence à 10 jours vaut pour un travail à temps plein et que les Etats pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.</p>	<p>Le congé de paternité de 10 jours serait rémunéré à 80 % du salaire brut et serait étendu en cas d'adoption et de la venue d'un enfant mort-né, ainsi que pour le « second parent équivalent au sens de la législation nationale » afin de prendre en compte les situations des familles homoparentales.</p> <p>Aucune durée d'ancienneté au travail ne pourrait être exigée.</p> <p>Il pourrait être pris « autour de la date » de la naissance ou de l'adoption et non plus seulement « à l'occasion » de la naissance, mais ce sont les Etats qui décideraient si une partie peut être prise avant la naissance.</p>
<b><u>Le congé parental</u></b>	
<p>Le Conseil a décidé de réduire les mois non transférables entre les parents de 4 à 2 mois (contre 1 mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays souhaitant réduire encore cette durée. Le compromis s'est fait sur la limitation du principe de rémunération (dont le montant est laissé à l'appréciation de chaque Etat) à seulement 1,5 mois de ces 2 mois.</p> <p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais à un âge déterminé librement par les Etats, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ». Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.</p>	<p>Le Parlement maintient le nombre de mois non transférables à 4 mois.</p> <p>Ces 4 mois seraient rémunérés à hauteur de 78 % du salaire brut.</p> <p>La période d'ancienneté maximum pour être éligible au congé parental serait réduite à 6 mois au lieu d'une année.</p> <p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris serait abaissé de 12 à <b>10 ans</b>.</p> <p>Le congé serait attribué non seulement en cas de naissance ou d'adoption, mais aussi en raison de l'attribution de la garde d'un enfant.</p> <p>Les conditions et modalités devraient être adaptées dans les « situations particulièrement défavorisées » (« enfants atteints de handicap », « troubles de santé mentale », « problème médical grave ou maladie grave ») et pour les parents isolés. Les mesures suggérées sont l'extension de la limite d'âge de l'enfant, l'accès facilité au temps partiel au moment du retour au travail ou la prolongation de la durée du congé parental.</p> <p>Les Etats pourraient autoriser un employeur à reporter l'octroi du congé parental pour une durée raisonnable non seulement si le congé perturbe gravement le bon fonctionnement de l'établissement mais aussi s'il a des retombées graves et préjudiciables sur l'activité de l'employeur.</p>
<b><u>Formules souples de travail</u></b>  (« possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail »)	
<p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à <b>8 ans</b> (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant</p>	<p>L'expression « formules souples de travail » est remplacée par « formules flexibles de travail ».</p> <p>L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un</p>

<p>compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus)<sup>39</sup>.</p>	<p>droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à <b>10 ans</b><sup>40</sup>.</p> <p>L'employeur, tenu d'examiner la demande et d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, devrait aussi justifier tout refus ou tout report par écrit et dans un délai raisonnable, et seulement en pouvant le motiver par une perturbation grave du bon fonctionnement de l'établissement ou des retombées graves et préjudiciables sur son activité.</p>
<b><u>Le congé d'aidant</u></b>	
<p>Le texte se limite désormais à prévoir « un droit à des jours de congés », sans plus aucune référence à une rémunération ni à une durée de 5 jours. D'autres limitations ont été apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aides ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et toute référence aux situations de dépendance a été supprimée; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque Etat de définir ce que recouvre une raison médicale grave.</p>	<p>L'aide ou les soins personnels justifiant le congé (maintenu pour 5 jours par an et rémunéré à 78 % du salaire brut) devraient être apportés « dans un but non lucratif ».</p> <p>La personne aidée devrait justifier : d'une raison médicale grave (incluant un handicap, une maladie chronique ou des troubles de santé mentale), auquel cas une preuve médicale peut être exigée ; d'une hospitalisation ou d'une intervention chirurgicale sans hospitalisation ; ou d'une incapacité liée à l'âge.</p> <p>Le congé est étendu pour des aides ou soins prodigués à des proches membres de famille jusqu'au 2<sup>ème</sup> degré ou par alliance (et non plus seulement le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire), y compris aux enfants recueillis, aux personnes sous tutelle, aux partenaires civils si le droit national reconnaît de tels partenariats civils, et même toute autre personne sans lien de parenté mais dans l'entourage immédiat du travailleur (dans ce dernier cas, la personne aidée doit formuler une demande par écrit).</p>

### C) MALGRE LES POSITIONS ELOIGNEES DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DES AFFAIRES SOCIALES (EMPL) DU PARLEMENT, LA DECISION DE NEGOCIER RAPIDEMENT EN TRILOGUE UN TEXTE COMMUN

Compte tenu des très forts reculs entérinés au niveau du Conseil dans sa position du 21 juin 2018, la Commission européenne pourrait théoriquement opposer son veto à la modification de sa proposition, mais une telle position était totalement improbable car cela mettrait alors un terme au processus, a fortiori à quelques mois des élections européennes.

Le processus législatif formel aurait voulu que le texte adopté par la Commission EMPL soit présenté pour adoption en séance plénière du Parlement. Cependant, telle n'a pas été la voie choisie, d'une part parce que la position qui se dessinait était très éloignée de celle du Conseil qui dispose dans les faits d'une position très forte dans le rapport de force entre les deux institutions, d'autre part dans la perspective des élections européennes de juin 2019, la directive, sous la forme d'un texte

<sup>39</sup> Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu le droit du travail en France. Sur le « right to request » ou droit, ici lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, [www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr).

<sup>40</sup> idem

commun, devant impérativement être adoptée par le Conseil et le Parlement avant la fin de la session parlementaire. Le Parlement a donc décidé ne pas soumettre en plénière le texte adopté en Commission mais, sur la base d'un rapport formellement pris le 23 août 2018 par la Commission EMPL, d'entamer rapidement, dès le 12 septembre 2018, des négociations interinstitutionnelles (avec le Conseil et la Commission) en trilogie pour aboutir à un texte commun.

Ces négociations à huis clos ont semble-t-il été difficiles puisqu'elles ont duré plus de quatre mois, mais un accord a finalement été annoncé le 24 janvier 2019. Plusieurs gouvernements, tel le gouvernement français, ont fortement appuyé pour parvenir à un accord destiné aussi à être annoncé avant la campagne des élections européennes et à donner davantage de réalité aux discours sur la dimension sociale de l'Europe.

## VIII) LES PREMIERS ELEMENTS CONNUS DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL DU 24 JANVIER 2019, PREMICES DE LA FUTURE DIRECTIVE

Nous présentons les premiers éléments de l'accord tels qu'ils ont été dévoilés dans la presse. Comme les informations sont parfois imprécises, incomplètes voire contradictoires d'une source à l'autre, seul l'accès à l'accord lui-même permettra d'aller au delà de cette présentation sommaire.

La première grande nouveauté sera la création, au niveau européen, d'un **congé de 10 jours réservé au père** (ou au « 2e parent » si ce statut existe dans le droit national, ce qui est une façon de reconnaître la diversité des familles). Ce congé sera rémunéré au moins au niveau des congés maladie et offrira une garantie de retour dans l'emploi. Pour y avoir droit, les pères devront justifier d'une ancienneté dans l'entreprise de six mois maximum. Pour les pays qui ne disposent pas de congé de paternité mais d'un congé parental protecteur pouvant jouer le même rôle en garantissant « un paiement adéquat ou une indemnité d'au moins 65% du salaire net du travailleur, éventuellement assorti d'un plafond, pendant au moins six mois de congé parental pour chaque parent », le texte prévoit une « clause passerelle » qui leur permet de remplir cette nouvelle obligation à travers ce congé parental. Cette dérogation vise certains pays qui ne disposent pas de congé de paternité au sens strict, comme l'Allemagne ou l'Autriche. Une dizaine de pays de l'UE devront adapter leur législation, ceux qui ne disposent ni de congé de paternité, ni de congé parental permettant de faire jouer la « clause passerelle » (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque) et ceux dont l'actuel congé de paternité rémunéré est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

La deuxième grande nouveauté est la création au niveau du droit de l'UE d'un **congé d'aidant de 5 jours** en cas de maladie grave ou de dépendance d'un proche. Aucune rémunération n'est toutefois exigée. Il est probable que les autres fortes limitations apportées par le Conseil dans sa position du 21 juin 2018 aient été reprises qu'il s'agisse des conditions portant sur l'aidant (le lien familial avec l'aidé, la nécessité d'une cohabitation, etc) ou des conditions portant sur la personne aidée ou l'aide nécessaire (le périmètre, le niveau et les causes de ce besoin d'aide).

La troisième grande nouveauté est la reconnaissance d'un « **droit de demande** » ou « right to request », c'est-à-dire le droit d'un salarié à demander un travail souple ou flexible pour améliorer la conciliation (télétravail, temps partiel ou horaires aménagés), l'employeur pouvant décider de refuser mais devant justifier ce refus par des considérations portant sur ses propres contraintes en termes de ressources et d'organisation, mais aussi en prenant en compte des situations particulières de vulnérabilité (enfants souffrant d'un handicap ou ayant une longue maladie, parents isolés).

Enfin, l'accord modifie le **droit à congé parental** qui garantit un retour dans l'emploi. L'ancienneté maximale requise dans l'entreprise demeure fixée à un an et la durée minimale à 4 mois, mais la partie non transférable entre les parents, qui vise à encourager la prise du congé par les pères, passera de un à deux mois. Le congé devra être rémunéré. Cependant, l'accord fait seulement référence à un niveau « suffisant pour encourager les parents à prendre le congé » et la durée minimale de rémunération ne devra pas couvrir les 4 mois, mais un mois et demi dans un premier temps, durée portée à deux mois cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive.

L'accord doit faire l'objet d'adaptation technique avant d'être rendu publique, puis doit encore être adopté formellement par le Conseil et le Parlement en plénière pour devenir définitif. Ces adoptions doivent intervenir avant la fin de la législature. Les Etats auront trois ans à compter de la parution de la directive pour la mettre en œuvre.

De toutes les mesures, il semble que seul le droit de demande (« right to request ») nécessitera en France des adaptations des dispositions existantes.



## **ANNEXE 2**

# **L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN ALLEMAGNE**

Catherine Collombet et Antoine Math  
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

## SOMMAIRE

I) Une réforme majeure du congé parental en 2007, perfectionnée depuis .....	31
A) Le système antérieur à 2007 : une rémunération forfaitaire et de longue durée .....	31
B) La réforme de 2007 : une réforme radicale, qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale .....	32
1) Les débats qui ont précédé la réforme de 2007 .....	32
2) La création de l'Elterngeld en 2007 .....	33
3) Une réforme qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale.....	35
C) Une réforme perfectionnée depuis pour renforcer la flexibilité et l'incitation des deux parents à passer simultanément à temps partiel.....	36
II) Des effets mesurables sur le recours, l'emploi des mères et l'implication des pères, qui sont cependant socialement différenciés.....	37
A) Les statistiques de montée en charge de l'allocation et de caractéristiques des bénéficiaires .....	37
1) Un recours en hausse quasi constante depuis 2007, particulièrement marqué pour les pères .....	37
2) Les modalités de recours entre les types de dispositifs .....	40
3) La durée du recours .....	41
4) Les masses financières .....	45
5) Les montants d' <i>Elterngeld</i> et les revenus antérieurs des bénéficiaires .....	45
B) Les effets sur l'emploi des mères .....	48

## I) UNE REFORME MAJEURE DU CONGE PARENTAL EN 2007, PERFECTIONNEE DEPUIS

### A) LE SYSTEME ANTERIEUR A 2007 : UNE REMUNERATION FORFAITAIRE ET DE LONGUE DUREE<sup>41</sup>

L'indemnisation du congé maternité est mise en place en 1968 en Allemagne sous la forme de 14 semaines de congé maternité obligatoire (*Mutterschutzgesetz*) dont 6 semaines avant la naissance et 8 semaines après la naissance (ces 8 semaines sont obligatoires et viennent se soustraire à la période de congé parental rémunéré). La rémunération se fait sous forme d'indemnités journalières versées par l'assurance maladie jusqu'à concurrence de 13 euros par jour, qui doivent être complétées par les employeurs de façon à atteindre 100% du salaire antérieur (non plafonné). Un système de garantie de revenu est organisé pour les femmes dont le revenu est inférieur à 390 euros mensuels et celles bénéficiant de l'allocation chômage.

Il n'existe pas, en revanche, de congé paternité.

Le système allemand de congé parental, quant à lui, se caractérisait, jusqu'à la réforme de 2007, par une rémunération forfaitaire, faible mais de longue durée, fruit de réformes successives qui l'avaient progressivement relevée.

Du point de vue du droit du travail, le congé parental (*Elternzeit*), qui comporte une garantie de reprise de son emploi pour le parent qui interrompt son activité afin de garder son enfant, a été créé en 1979, avec, à l'origine, une durée de 6 mois (dont il faut déduire la période de congé maternité rémunéré de 2 mois). Ce congé parental était, au départ, non rémunéré. C'est une loi fédérale de 1986, la *Bundeserziehungsgeldgesetz*, qui l'accompagne d'une rémunération (*Erziehungsgeld*) sur une durée de 6 mois (4 mois une fois déduit le congé maternité), alors que la durée du congé parental passe à 8 mois (*idem*).

La durée du congé parental (*Elternzeit*) est prolongée à quatre reprises entre 1986 et 1992 (36 mois en 1992), tandis que la durée de l'*Erziehungsgeld* est prolongée également quatre fois entre 1988 et 1993 (22 mois en 1993). L'allocation est forfaitaire, d'un montant équivalent à 300 euros par mois, qui ne sera pas revalorisé jusqu'à la réforme de 2007. A partir de 1989, les parents peuvent cumuler le bénéfice de la prestation avec un travail jusqu'à 19h par semaine (la rémunération est alors fonction de la quotité de temps travaillée). La prestation est sous condition de ressources, mais avec un plafond élevé (51 130 euros par an) qui permet à la majeure partie de la population d'en bénéficier.

Ces évolutions (création du congé parental rémunéré et allongement de sa durée) ont été le fait d'une majorité parlementaire conservatrice (CDU-CSU-FDP), sous l'impulsion du gouvernement du chancelier Helmut Kohl. Elle s'inscrit dans un modèle familial qui reste centré sur le rôle du père comme principal apporteur de revenu, les représentations sociales étant majoritairement en faveur de l'arrêt de travail des femmes pour s'occuper des jeunes enfants. Bien qu'ouvert en droit aux deux parents, le congé parental n'est de fait mobilisé quasiment que par les femmes. Alors que l'Allemagne de l'Est était organisée autour d'un système très différent, avec travail des femmes et accueil collectif des jeunes enfants quasi généralisés, le système de congé parental conçu en Allemagne de l'Ouest lui est étendu lors de la réunification.

---

<sup>41</sup> Cette partie historique s'appuie notamment sur l'article de Daniel Erler, La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ? Politiques sociales et familiales n° 95 - mars 2009 ; sur l'indicateur OCDE Base de données sur la famille PF 2.5 Annex : Detail of change in parental leave by country 2017

Une première réforme significative du congé parental est opérée en 2001 par la majorité « rouge-verte » (SPD-Grüne) à l'initiative du gouvernement de Gerhard Schröder. Sans remettre en cause les grands équilibres du système antérieur, elle en renforce la flexibilité et favorise le développement du congé parental à temps partiel. Si les deux années de congé rémunérés doivent être utilisées avant les 2 ans de l'enfant, la troisième année de congé peut désormais être prise jusqu'aux 8 ans de l'enfant. La possibilité de cumul entre travail à temps partiel et bénéfice de l'*Erziehungsgeld* est portée jusqu'à 30h par semaine au lieu de 19h. Le passage au temps partiel est désormais de droit pour les parents de jeunes enfants et les deux parents peuvent être en congé parental en même temps s'ils travaillent à temps partiel. Enfin, pour la première fois, les parents disposent d'un droit d'option quant à la durée totale du congé. Dans le cadre du « choix budgétaire » (*Budgetregelung*), les parents peuvent choisir entre une allocation de 300 euros pendant 2 ans pour un arrêt complet, ou de 450 euros pendant 1 an. 85% des parents remplissant les conditions pour recevoir une allocation étaient alors couverts par l'option 1 (2 ans) et 15% par l'option 2 (1 an).

Une nouvelle réforme en 2004 est en revanche principalement justifiée par la recherche d'économies. Le plafond de revenus est abaissé et passe de 51 130 euros à 30 000 euros (pour les familles biparentales). Ceci met fin à la quasi-universalité du dispositif et le recentre sur les familles à revenus faibles ou moyens.

## B) LA REFORME DE 2007 : UNE REFORME RADICALE, QUI S'INSCRIT DANS UNE TRANSFORMATION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

### 1) Les débats qui ont précédé la réforme de 2007.

La création du congé parental avait été au départ très consensuelle. Sur le plan politique, elle rassemblait de la CDU/CSU au SPD, ce dernier ayant été à l'initiative de la création de l'*Elternzeit* sous le gouvernement d'Helmut Schmidt. Du côté de la société civile, elle était soutenue par les organisations caritatives confessionnelles, très influentes en Allemagne<sup>42</sup> (Caritas pour l'Eglise catholique, Diakonie pour les églises protestantes). L'idée selon laquelle il est souhaitable que la mère s'occupe des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans<sup>43</sup> était alors consensuelle en Allemagne de l'ouest.

Les critiques à l'encontre de cette situation se sont intensifiées progressivement mais il faut attendre une vingtaine d'années pour qu'émerge progressivement un nouveau consensus, qui permet l'adoption de la réforme de 2007.

Dès 1990, un premier rapport d'évaluation critique l'effet négatif sur l'emploi des mères, le fait que le taux d'emploi baisse après 1986 et que beaucoup de mères ne reprennent pas le travail à l'issue des 3 ans.

La réforme de 2001 est une première tentative pour remédier aux défauts du système allemand. Elle est cependant critiquée, par les milieux patronaux sur le droit au temps partiel, qui pèserait trop sur les entreprises (même si la loi le restreint aux entreprises de plus de 15 salariés et le subordonne à situation économique de l'entreprise) et par les conservateurs sur le *Budgetregelung*, car ceux-ci sont favorables à un arrêt long de la mère.

<sup>42</sup> Caritas et Diakonie emploient chacune de l'ordre de 500 000 salariés.

<sup>43</sup> Même si en pratique l'indemnisation, s'arrête aux deux ans de l'enfant.



En 2003, un rapport gouvernemental sur l'utilisation du congé parental<sup>44</sup> montre que le dispositif s'accompagne d'un taux d'exclusion important :

- 14% des nouveaux parents ne sont pas éligibles au congé parental, soit parce qu'ils ne sont pas en emploi rémunéré, soit parce qu'ils sont travailleurs indépendants (ce taux est de 25.5% en Allemagne de l'Est) ;
- 12.6% des ménages éligibles ne prennent pas le congé, soit parce qu'ils travaillent plus de 30 heures par semaines, soit parce qu'ils ne veulent pas interrompre leur carrière ;
- le taux de recours par les pères, même s'il commence à augmenter entre 2001 et 2003, reste faible et la grande majorité des pères prennent leur congé en même temps que la mère.

Le livre blanc sur la politique familiale (Rürup et Gruescu 2003<sup>45</sup>), remis au même moment à Renate Schmidt, ministre SPD de la famille, recommande de s'inspirer des systèmes scandinaves en adoptant un congé parental court et bien rémunéré. La coalition rouge-vert le reprend à son compte dans la campagne électorale des législatives de 2005.

Malgré une opposition virulente des chrétiens-démocrates durant la campagne (le raccourcissement du congé parental étant vu comme une mesure destinée à empêcher les mères de s'occuper de leurs enfants, en les contraignant à reprendre le travail), les milieux conservateurs deviennent en réalité conscients de la nécessité de faire quelque chose pour s'attaquer à la trop faible fécondité de l'Allemagne. L'influence au sein de son parti d'Ursula von der Leyen, qui sera ministre de la famille du premier gouvernement de grande coalition CDU-SPD, peut aussi être soulignée (Blum 2011<sup>46</sup>). Ces évolutions expliquent que le SPD et la CDU/CSU parviennent à se mettre d'accord dans le contrat de coalition de 2005 sur la création de l'*Elterngeld*. Le soutien n'est cependant pas unanime : une partie du SPD dénonce la proposition comme socialement injuste, les ménages à hauts revenus allant recevoir plus de prestation que les ménages moins favorisés.

Quatre objectifs sont assignés à la réforme : accroître la natalité, avec une prise de conscience croissante du déclin démographique ; prévenir et atténuer la perte de revenus ; inciter les mères à retourner rapidement sur le marché du travail ; inciter les pères à s'impliquer.

## 2) La création de l'*Elterngeld* en 2007

La création de l'*Elterngeld* en remplacement de l'*Erziehungsgeld*, représente une réforme radicale car elle agit sur 3 dimensions en même temps :

- le passage d'un système forfaitaire à un système proportionnel aux revenus ;
- le raccourcissement de la durée de base (*Basis Elterngeld*), assorti cependant d'une option en faveur d'une durée plus longue et moins bien rémunérée (*Elterngeld Plus*) ;
- la création d'un bonus pour inciter à l'implication des pères (*Elterngeld Bonus*, surnommé *Vätermonate*, ce qui signifie les mois des pères).

---

<sup>44</sup> Fendrich, S., Fischer, J., Schilling, M. (2003). *Erziehungsgeld und Elternzeit - Bericht des Jahres 2003*. Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

<sup>45</sup> B. Rürup, S. Gruescu, *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung*, Gtachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003

<sup>46</sup> Sonja Blum *Leave policies and research Germany Pre- and post-crisis family policy reforms*, 8th International LP&R seminar "High North – Extremely Different?" Reykjavik, 15-16 September 2011

La réforme de l'*Elterngeld*<sup>47</sup> remplace l'allocation forfaitaire antérieure par une allocation proportionnelle aux revenus antérieurs (revenus des 12 derniers mois avant la naissance de l'enfant) ou à la perte de revenus depuis la naissance si les parents travaillent à temps partiel. La durée de référence du congé rémunéré passe de 24 à 12 mois. Cependant, dans le souci de trouver un compromis avec les milieux conservateurs, la possibilité de prendre 24 mois est maintenue mais avec un montant divisé par 2 (*Elterngeld Plus*, par opposition au *Basis Elterngeld*). Les parents ont donc le choix entre deux systèmes de congé rémunéré : un congé court et bien rémunéré (*Basis Elterngeld*) et un congé long et moins bien rémunéré (*Elterngeld Plus*). Ils peuvent choisir de travailler à temps partiel jusqu'à 30 heures par semaine et cumuler l'*Elterngeld* (calculée alors au prorata de leur temps de travail) avec leur revenu, dans la limite d'un plafond.

Dans le cadre du *Basis Elterngeld*, l'allocation est de 67 % des revenus antérieurs ou perte de revenus ; l'allocation est versée pendant 12 mois (dont il faut déduire les 2 mois de congé maternité), avec un montant minimum de 300 € et maximum de 1 800 €. Les deux parents ont également droit au *Basis Elterngeld* et peuvent s'en partager la durée comme ils le souhaitent mais si le second parent prend au moins 2 mois de congé (dispositif du *Vätermonate* ou bonus des pères<sup>48</sup>), la durée totale du congé est étendue à 14 mois. Les familles monoparentales bénéficient quant à elles toujours d'une allocation sur 14 mois.

Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, l'allocation est de 33,5 % des revenus antérieurs ou de la perte de revenus et est versée pendant 24 mois (avec un minimum de 150 € et un maximum de 900 €). Les deux parents ont également droit à l'*Elterngeld Plus* et peuvent s'en partager la durée comme ils le souhaitent mais si le second parent prend au moins 4 mois de congé *Elterngeld Plus*, la durée totale du congé est étendue à 28 mois (dispositif du *Vätermonate*).

Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus* comme dans le cadre de l'*Elterngeld*, les parents peuvent choisir de travailler à temps partiel jusqu'à 30 heures par semaine. En cas de travail à temps partiel, la prestation versée est cumulable avec le revenu d'activité (plafonné) mais réduite en fonction du nombre d'heures travaillées

De manière cohérente avec la fin du caractère forfaitaire, le plafond de ressources, qui avait été durci en 2004, est supprimé : l'allocation devient universelle. Un bonus est en outre créé pour les parents à faibles revenus (*Geringerverdiener Komponente*)<sup>49</sup> : un parent gagnant moins de 1000 euros mensuels voit son allocation augmentée de 0.1 % pour chaque tranche de 2 euros de revenu inférieur à 1000 euros. Un parent gagnant 500 euros de revenus mensuels reçoit ainsi 406.25 euros au lieu de 325 dans le cadre d'un congé total de type *Basis Elterngeld*. L'introduction d'un montant minimum de base pour tous les parents, quel que soit leur statut antérieur dans l'emploi, et celle d'un plafond étaient un moyen de répondre aux critiques sur le caractère socialement inéquitable de la réforme.

---

<sup>47</sup> Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research.

<sup>48</sup> Dans le projet initial, il s'agissait d'un malus (2 mois en moins sur les 12 mois si le 2e parent ne les prenait pas), mais il a été transformé en bonus pour surmonter l'hostilité des conservateurs.

<sup>49</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2009, Employment relations research series n° 102, Edited by Peter Moss, Institute of Education University of London

La réforme laisse inchangé le congé parental pour le contrat de travail (*Elternzeit*), qui demeure d'une durée maximale de 3 ans. A la différence de la France, il n'y aucune condition d'ancienneté, il suffit d'être en emploi au moment de la naissance. Les deux premières années du congé parental sont de droit (un préavis est cependant nécessaire) pour un congé total. L'accord de l'employeur est, en revanche, requis pour un congé à temps partiel dans les entreprises de plus de 15 salariés. La dernière année du congé parental peut être prise jusqu'aux 8 ans de l'enfant (et donc au-delà des 3 ans) mais nécessite l'accord de l'employeur et ne peut pas être rémunérée par les prestations *Elterngeld* et *Elterngeld Plus* qui ne peuvent être versées respectivement que jusqu'aux 14 et 32 mois de l'enfant<sup>50</sup>.

La réforme a constitué un changement de paradigme pour la politique familiale allemande, longtemps marquée par le modèle de la mère au foyer dans les jeunes années de l'enfant. Elle va susciter l'adhésion des familles, le modèle de congé court devenant rapidement majoritaire.

### 3) Une réforme qui s'inscrit dans une transformation d'ensemble de la politique familiale

La réforme du congé parental s'inscrit dans un mouvement plus large de transformation de la politique familiale allemande et a été pensé en lien étroit avec le développement des modes d'accueil. Alors que ceux-ci étaient très faiblement développés en Allemagne de l'Ouest, deux grandes lois de 2005 (loi « TAG ») et 2008 (loi « KIFÖG ») programment, juste avant et juste après la création de l'*Elterngeld* en 2007, un effort financier important en leur faveur. Ces deux lois introduisent un droit opposable à l'accueil des jeunes enfants, valable d'abord à partir des 2 ans de l'enfant, puis à partir de ses 1 ans à compter du 1<sup>er</sup> août 2013. Ce droit est garanti par le juge. La cohérence de la réforme du congé parental d'une part, et de celle des modes d'accueil des jeunes enfants d'autre part, explique, en grande partie, le succès de la politique engagée à partir du milieu des années 2000, le développement des modes d'accueil (progressivement à partir des 1 ans de l'enfant), apparaissant comme la condition pour que les femmes puissent retrouver leur emploi à l'issue du congé.

Il en résulte une augmentation très rapide de l'offre d'accueil, amenant l'Allemagne au niveau des objectifs de Barcelone : le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un mode d'accueil formel passe de 17% en 2008 à 33% en 2015. 85% de la couverture est en mode d'accueil collectif<sup>51</sup>. Très peu d'enfants, en revanche, sont accueillis en structures collectives en deçà d'un an et l'accueil individuel est encore marginal.

La cohérence entre la réforme du congé parental et le développement de l'offre d'accueil est réelle : le congé parental va jusqu'aux 12 mois de l'enfant et un droit opposable à compter de 1 an prend le relais. Le nouveau système allemand présente ainsi de fortes similitudes avec le modèle scandinave, que l'on trouve au Danemark, en Suède ou en Finlande : le congé parental est court et rémunéré de manière proportionnelle aux revenus antérieurs ; un droit opposable à l'accueil existe autour de l'âge de 1 an.

---

<sup>50</sup> Respectivement 12 mois + 2 mois de partenariat et 28 mois + 4 mois de partenariat.

<sup>51</sup> Collombet C., Maigne G., Palier B., Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? Note d'analyse n°56, France Stratégie, mai 2017

### C) UNE REFORME PERFECTIONNEE DEPUIS POUR RENFORCER LA FLEXIBILITE ET L'INCITATION DES DEUX PARENTS A PASSER SIMULTANEMENT A TEMPS PARTIEL

Plusieurs mesures sont prises en 2010 dans un contexte de recherche d'économies en raison de la crise :

- La comptabilisation du montant perçu au titre de l'*Elterngeld* comme venant en déduction du montant de l'aide sociale *Arbeitslosengeld II (loi Hartz IV)*, ce qui entraîne une baisse du montant total perçu par rapport à la situation antérieure .
- La baisse du taux de remplacement, pour les parents à revenus moyens (revenu moyen net de plus de 1240 euros), qui passe de 67 à 65%<sup>52</sup>.

Plus significative est la loi du 7 novembre 2014, qui renforce les incitations au temps partiel à la fois par la création du *Partnerschaftsbonus* (bonus de partenariat) et la réforme de l'*Elterngeld Plus*.

Le *Partnerschaftsbonus* est un bonus spécifique destiné à inciter les parents à passer tous les deux en même temps à temps partiel. Dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, 4 mois supplémentaires sont accordés si les 2 parents prennent, durant 4 mois consécutifs et en même temps, un temps partiel de 25 à 30h par semaine<sup>53</sup>. Ceci leur permet d'aller jusqu'à 32 mois à temps partiel (24 mois + 4 mois de *Vätermonate* + 4 mois de *Partnerschaftsbonus*), soit quasiment les trois ans de l'enfant.

L'*Elterngeld Plus* voit sa conception modifiée. Désormais, le taux de remplacement de l'allocation est de 67 (ou 65 %) de la perte de revenus, comme pour le *Basis Elterngeld*, mais dans la limite d'un plafond égal à la moitié de ce que l'intéressé aurait perçu s'il avait opté pour la durée de 12 mois et arrêté totalement de travailler (*Deckelungsbetrag*). Pour un parent, qui s'arrête totalement de travailler, la réforme ne change rien : il continue à toucher la moitié du *Basis Elterngeld* pendant 24 mois. En revanche, un parent qui travaille à temps partiel peut être gagnant. Ainsi, un parent qui gagnait 2 000 euros par mois et passe à temps partiel à 60 %, gagnant ainsi 1 200 euros de salaire, perçoit 520 euros par mois d'*Elterngeldplus* (65 % de la perte de revenus égale à 800 euros), cette somme étant inférieure au *Deckelungsbetrag* (qui est égal à la moitié de 65 % de 2 000 euros, soit 650 euros). Il gagne donc autant chaque mois que s'il avait opté pour le *Basis Elterngeld*. Dans cette situation, un parent perçoit beaucoup plus au total en optant pour l'*Elterngeldplus* sur 24 mois que pour le *Basiselterngeld* sur 12 mois (12 480 euros contre 6 240 euros), ce qui est très incitatif pour un congé à temps partiel de type 80% sur 24 mois.

Les parents ont le choix entre le *Basis Elterngeld* et l'*Elterngeld Plus* ou peuvent combiner les deux. Ainsi la mère peut bénéficier par exemple du *Basis Elterngeld* pendant les 4 premiers mois de l'enfant et le père pendant le 5ème et 6ème mois. Les deux parents peuvent ensuite bénéficier de l'*Elterngeld Plus* entre le 7ème et le 14ème mois. Ainsi, ils bénéficient au total de 6 mois de *Basis Elterngeld* et de 16 mois d'*Elterngeld Plus*.<sup>54</sup>

Les incitations liées au système sont assez profondément modifiées : les femmes sont toujours découragées de se retirer longtemps du marché du travail en congé à taux plein, en revanche, elles sont plus fortement incitées à rester deux ans en congé parental à temps partiel.

<sup>52</sup> Sonja Blum Leave policies and research Germany Pre- and post-crisis family policy reforms, 8th International LP&R seminar "High North – Extremely Different?" Reykjavik, 15-16 September 2011

<sup>53</sup> Le même système vaut pour le *Basiselterngeld*, les durées étant simplement divisées par 2.

<sup>54</sup> *Elterngeld, ElterngeldPlus und Elternzeit* Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017

Depuis 2016, le bénéfice de l'allocation est, par ailleurs, remplacé sous condition de ressources : les couples dont le revenu annuel total imposable est supérieur à 500 000 € (250 000 € pour un parent seul) l'année précédant la naissance de l'enfant n'ont plus droit à l'allocation parentale<sup>55</sup>.

Le congé parental du contrat de travail (*Elternzeit*) demeure quant à lui d'une durée de 3 ans.

24 mois sur les 3 ans peuvent désormais être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant (1 an antérieurement). En contrepartie, les employeurs obtiennent un allongement du préavis que doit respecter le salarié, qui passe de 7 à 13 semaines.

Outre la loi du 7 novembre 2014, il faut aussi signaler la suppression du *Betreungsgeld*, une aide de 150 € par mois pour les parents qui gardent à la maison leur enfant de 1 à 2 ans sans recourir à un mode d'accueil, sur décision de la Cour constitutionnelle allemande (en raison de l'incompétence de l'Etat fédéral) à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015. Cette suppression a renforcé la cohérence d'ensemble du système allemand car le *Betreungsgeld* incitait les mères à rester à la maison au-delà des 12 mois. Il constituait une forme de retour en arrière vers le modèle conservateur et avait été critiqué comme tel. Deux Länder (Bavière et Saxe) ont cependant maintenu des allocations similaires (*Landeserziehungsgeld*) du 13<sup>e</sup> mois au 3<sup>e</sup> anniversaire de l'enfant. Il s'agit d'allocations forfaitaires sous condition de ressources.

## **II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS, L'EMPLOI DES MERES ET L'IMPLICATION DES PERES, QUI SONT CEPENDANT SOCIALEMENT DIFFERENCIES**

La réforme allemande de 2007 a donné lieu, sans doute en raison de son ampleur, à une littérature abondante. Elle s'est accompagnée d'un système de remontées statistiques qui donne des éléments précis sur les caractéristiques des bénéficiaires et l'effet sur l'emploi.

### **A) LES STATISTIQUES DE MONTEE EN CHARGE DE L'ALLOCATION ET DE CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES**

Le Ministère des familles, dans la dernière publication du rapport *Famille, Prestations, effets, tendances* de 2017 (rapport publié tous les 3 ans) met en avant que près de 8 millions de personnes ont fait la demande d'une allocation parentale depuis son introduction en 2007. De fait, les statistiques de montée en charge montrent une hausse régulière du recours à l'allocation.

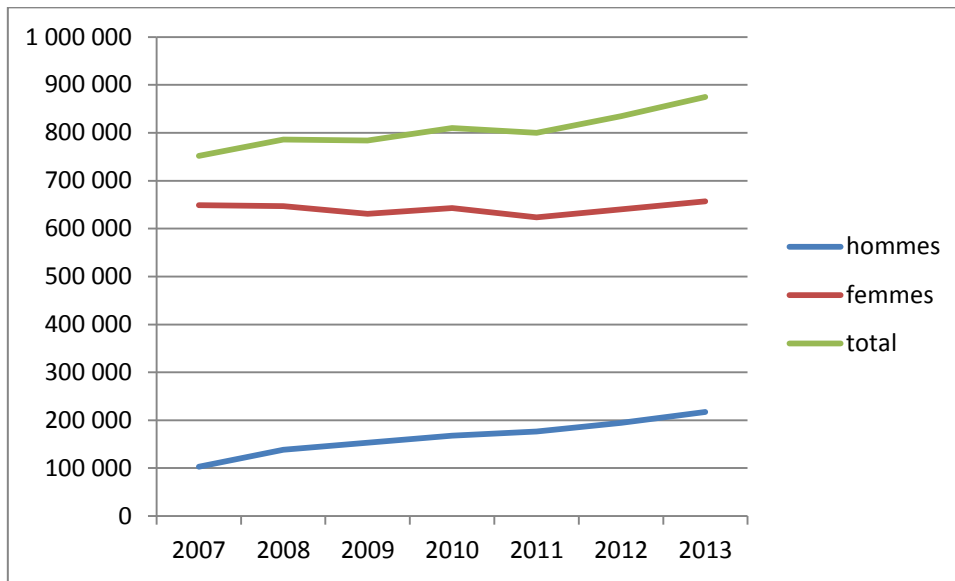
#### **1) Un recours en hausse quasi constante depuis 2007, particulièrement marqué pour les pères**

L'introduction de l'*Elterngeld* en 2007 s'est traduit par une hausse régulière du nombre d'hommes bénéficiaires. L'évolution du recours féminin a été, en revanche, relativement stable. IL en est résulté une hausse du recours total.

---

<sup>55</sup> Leave Policy and Research, Country reports, Germany, 2016.

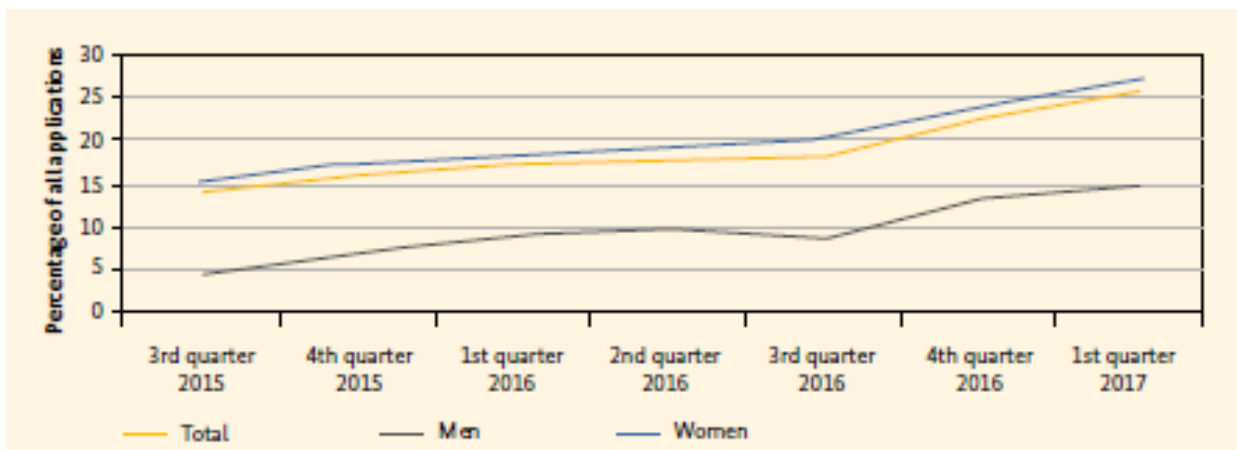
### Evolution du nombre de bénéficiaires de la prestation *Elterngeld* pour les enfants nés en 2007-2013



Source : Destatis 2017

Concernant la réforme de 2014, les dernières statistiques *Destatis*, disponibles par trimestres, montrent que les nouvelles conditions financières de l'*Elterngeld Plus* ont entraîné un fort recours à cette prestation sur la période 2015-2017. Le nombre de recourant double presque et le nombre de pères recourant est multiplié par 3. Les demandes d'*Elterngeld Plus* (c'est-à-dire une allocation à taux réduit sur 2 ans, à taux plein ou à taux partiel) représentent désormais un quart de l'ensemble des demandes d'*Elterngeld*. Il serait intéressant de voir dans quelle mesure ce sont les demandes de congé longs à temps partiel de type 60 ou 80%, les plus incitatives financièrement, qui ont tiré la demande.

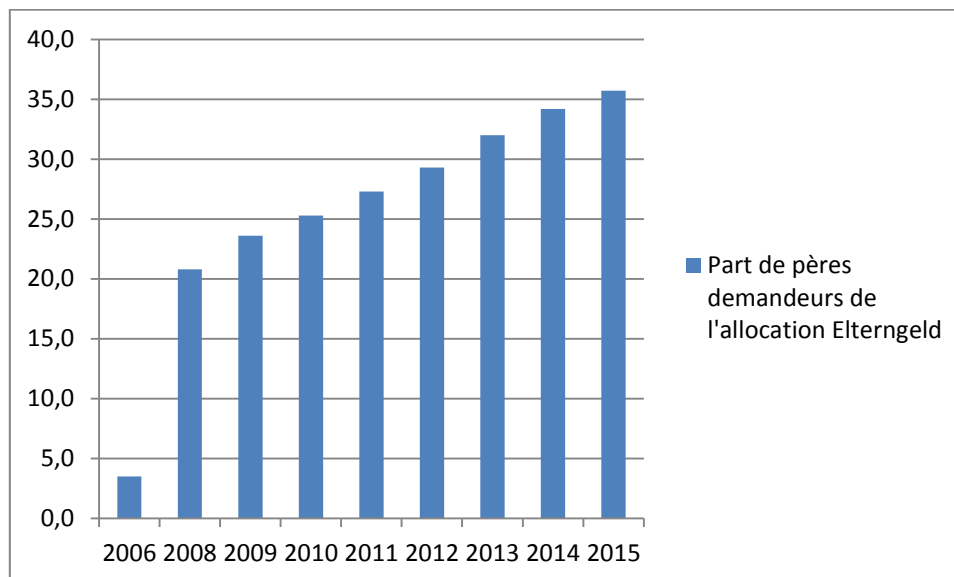
### Pourcentage de demandes d'*Elterngeld Plus* parmi l'ensemble des demandes d'*Elterngeld*



Source : Family report 2017 p. 65

Concernant les pères, la part de pères à demander le bénéfice de l'*Elterngeld*, quelle que soit la modalité de la prestation, qui était négligeable en 2006 (3.5%), a explosé sur la période 2007-2015, atteignant plus d'un tiers des pères en 2015 (35.4% au 2ème trimestre 2015).

**Pourcentage de pères demandeurs de l'*Elterngeld*<sup>56</sup> sur 2006-2014**



Source : Destatis 2017

Les effets de la réforme de 2007 sur l'implication des pères ont été très rapides : dès 2008, le taux de recours des pères est de 13,7 % alors qu'il était de 3,3 % en 2006. Il semble donc que la réforme a immédiatement rencontré une demande sociale latente.

Des variations régionales subsistent entre Länder dans le taux de recours des pères mais l'implication des pères est forte même dans des Länder traditionnellement conservateurs dans le domaine de la famille (Bavière par exemple).

<sup>56</sup> Toutes modalités d'*Elterngeld* confondues : *Basis Elterngeld* et *Elterngeld Plus*

**Part des enfants nés au 2ème trimestre 2015 dont le père a pris un *Elterngeld* et déclinaison par Land**

Baden-Württemberg	40,1%
Bayern	43,4%
Berlin	39,1%
Brandenburg	38,3%
Bremen	27,3%
Hamburg	37,6%
Hessen	32,5%
Mecklenburg-Vorpommern	31%
Niedersachsen	33,2%
Nordrhein-Westfalen	28,3%
Rheinland-Pfalz	30,3%
Saarland	24,5%
Sachsen	46,7%
Sachsen-Anhalt	32,1%
Schleswig-Holstein	29,4%
Thüringen	42,7%
Deutschland	35,7%

*Source : Destatis 2017*

Les pères sont cependant encore minoritaires dans le nombre total de bénéficiaires : 13.4% au 2ème trimestre 2015.

## 2) Les modalités de recours entre les types de dispositifs

L'*Elterngeld* simple (*Basis Elterngeld*) reste, malgré l'introduction et le renforcement de l'incitation financière à prendre l'*Elterngeld Plus*, la modalité la plus fréquente : elle concerne 74% des mères et 88% des pères en 2017. La modalité d'un congé court et bien rémunéré reste donc la solution la plus prisée (alors même que pour certaines configurations de salaires, le congé long est aussi bien rémunéré mensuellement que le congé court).

La part des mères à prendre l'*Elterngeld Plus* est cependant non négligeable (25%) et croissante avec le temps, et plus importante que celle des pères qui est à 11%.

La part des bénéficiaires du *Partnerschaft bonus* reste relativement faible au total (7%) mais concerne près d'un tiers des pères (28%) ayant fait le choix de l'*ElterngeldPlus*, ce qui signifierait que les pères, lorsqu'ils prennent une durée allongée de congé, privilégieraient souvent une modalité leur permettant de partager le temps partiel en même temps que la mère.



### Modalités de prise de l'Elterngeld/Elterngeld Plus en 2017

	Pour des enfants nés après le 1er juillet 2015*			
	Ensemble	dont		
		sans <i>Elterngeld Plus</i>	avec <i>Elterngeld Plus</i> <sup>1</sup>	parmi eux avec <i>Partnerschafts- bonus</i>
Ensemble	<b>1 744 750</b>	<b>1 353 172</b>	<b>391 578</b>	<b>28 072</b>
Hommes	<b>404 676</b>	<b>359 519</b>	<b>45 157</b>	<b>12 961</b>
Femmes	<b>1 340 074</b>	<b>993 653</b>	<b>346 421</b>	<b>15 111</b>
<i>Ensemble en %</i>	<b>100,0</b>	<b>77,6</b>	<b>22,4</b>	<b>7,2</b>
<i>Hommes en %</i>	<b>100,0</b>	<b>88,8</b>	<b>11,2</b>	<b>28,7</b>
<i>Femmes en %</i>	<b>100,0</b>	<b>74,1</b>	<b>25,9</b>	<b>4,4</b>

Source : Destatis 2017

### 3) La durée du recours

Les statistiques sur la durée moyenne du recours prévu confirment que malgré la possibilité d'un congé pouvant aller jusqu'à 24 mois (et même 32), les familles privilégient un congé relativement court : 10,9 mois en moyenne hommes et femmes confondus dans le cadre du *Basis Elterngeld* (durée qui est cohérente avec celle de l'*Elterngeld* dont on a soustrait la durée du congé maternité); 13,2 mois dans le cadre de l'*Elterngeld Plus* ; 11,5 mois au total. La durée moyenne prévue le cadre de l'*Elterngeld Plus* est donc bien inférieure à celle du droit ouvert par le dispositif (24 mois minimum).

Ces données confirment également que l'écart de durée moyenne reste substantiel entre les femmes et les hommes (13,8 mois en moyenne pour les femmes tous dispositifs confondus ; 3,7 mois pour les hommes) mais que cet écart est cependant réduit de façon importante dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*, dispositif dans lequel la durée prise par les femmes diminue un peu par rapport au *Basis Elterngeld* (13,6) et celle des hommes augmente beaucoup pour atteindre 8,2 mois.

### Durée moyenne prévue dans le cadre de l'*Elterngeld* en 2017, en fonction de ses modalités

	durée moyenne prévue		
	ensemble	dont	
		sans	avec
		<i>Elterngeld Plus</i>	
durée en mois			
ensemble	<b>11,5</b>	<b>10,9</b>	<b>13,2</b>
hommes	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>	<b>8,2</b>
femmes	<b>13,8</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>

Source : Destatis 2017

Les mères sont très majoritaires (près de 70% des bénéficiaires) à prévoir de prendre l'*Elterngeld* sur une durée de 10 à 12 mois mais pour une part non négligeable également (plus de 26%) à prévoir une durée « longue » (plus de 13 mois) (donc dans le cadre de l'*Elterngeld Plus*). Elles sont, en revanche, très peu nombreuses à prévoir de prendre la seule durée minimale non transférable de 2 mois (0.5%) ou une durée de 3 à 9 mois (3.4%). A noter qu'elles étaient très majoritaires à choisir un congé de 2 ans avant 2007.

Au contraire les pères sont majoritaires à prévoir de prendre une durée en-deçà de 2 mois (72%). Une partie non négligeable cependant (17% soit un effectif de près de 70 000 pères) prévoit de prendre de 3 à 9 mois mais ils sont seulement 8% à prévoir de prendre entre 10 et 12 mois (alors que c'est la durée majoritairement privilégiée par les femmes). La proportion de pères prévoyant de prendre de 3 à 9 mois s'inscrit vraisemblablement dans la possibilité ouverte par *Partnerschaftsbonus* de l'*Elterngeld Plus* qui permet 4 mois supplémentaires si les 2 parents prennent durant 4 mois consécutifs en même temps un temps partiel de 25-30h. Enfin, la part des pères prenant plus de 10 mois est faible mais pas négligeable (10,4%).

Dans l'ensemble de la population des pères en Allemagne, les pères qui prennent plus de 2 mois représentent 10%, ceux qui prennent moins de deux mois 25%.

Les choix des deux sexes demeurent donc encore très différenciés en termes de durée d'indemnisation du congé.

**Répartition des bénéficiaires de l'*Elterngeld* en 2017 en fonction de la durée prévue dans le dispositif**

	Ensemble	Dont avec une durée prévue de					
		Jusqu'à 2 mois	3 à 9 mois	10 à 12	13 à 14	15 à 23	24 et plus
	Nombre de bénéficiaires						
Ensemble	<b>1 744 750</b>	<b>299 539</b>	<b>114 510</b>	<b>969 424</b>	<b>47 925</b>	<b>247 230</b>	<b>66 122</b>
Hommes	<b>404 676</b>	<b>292 744</b>	<b>69 478</b>	<b>32 414</b>	<b>2 126</b>	<b>4 894</b>	<b>3 020</b>
Femmes	<b>1 340 074</b>	<b>6 795</b>	<b>45 032</b>	<b>937 010</b>	<b>45 799</b>	<b>242 336</b>	<b>63 102</b>
	Part en pourcentage						
Ensemble	<b>100</b>	<b>17,2</b>	<b>6,6</b>	<b>55,6</b>	<b>2,7</b>	<b>14,2</b>	<b>3,8</b>
Hommes	<b>100</b>	<b>72,3</b>	<b>17,2</b>	<b>8,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>
Femmes	<b>100</b>	<b>0,5</b>	<b>3,4</b>	<b>69,9</b>	<b>3,4</b>	<b>18,1</b>	<b>4,7</b>

*Source : Destatis 2017*

Il faut noter enfin que ce recours, important, au congé parental peut s'expliquer aussi par un manque persistant de places en accueil collectif pour les enfants de moins de 1 an. En effet, malgré une politique très volontariste pour la création de places en crèche, peu de crèches accueillent les enfants de moins de 1 an, la priorité étant mise sur la création de place à partir des 1 an de l'enfant pour répondre aux exigences du droit opposable en vigueur depuis 2013, et qui vaut à partir des 12 mois de l'enfant.

### Les enseignements des travaux académiques récents

Les travaux académiques permettent d'affiner qualitativement l'analyse du recours par les pères sur deux axes : celui d'une implication à long terme et d'un meilleur partage des tâches ; celui d'un usage éventuellement stratifié du congé par les pères.

Le travail de Mareike Bunning<sup>57</sup> en 2015 étudie la façon dont les pères réallouent leur temps entre travail et famille après un congé parental et comment ils s'impliquent dans l'éducation des enfants et partagent les tâches ménagères. L'étude montre ainsi que la prise de congé parental par les pères se traduit par des effets sur leur implication, au-delà des congés, qui seraient plus durables et plus importants si le père s'est arrêté seul ou plus de deux mois<sup>58</sup>. Selon l'auteur, ceci pourrait s'expliquer par le fait que les pères qui prennent un congé parental sont plus motivés par le fait de renforcer le lien avec leur enfant que de soutenir leur partenaire dans sa carrière. Dès lors, si une période courte de congé en duo suffit à amener les pères à durablement réduire le nombre d'heures de travail et renforcer leur implication dans l'éducation de l'enfant, seul un congé de plus de deux mois en solo aurait, en plus, des effets durables sur l'implication dans les tâches ménagères. Cette étude est la première à souligner les différences entre congé solo et congé partagé. Les pères en congé solo doivent gérer seuls la maison et changer leurs habitudes, bien plus que les pères qui prennent un congé en même temps que leur partenaire.

Le travail de Esther Geisler et Michaela Kreyenfeld de 2012<sup>59</sup> montre quant à lui que si la réforme de 2007 a eu pour conséquence une hausse de l'usage du congé parental chez tous les pères, quel que soit le niveau d'études, le changement a été plus radical chez les pères qui ont fait des études supérieures ou sont employés du secteur public. Les auteurs expliquent le biais en faveur des pères plus éduqués par le fait que ceux-ci ont des valeurs plus favorables à un partage équilibré dans le couple et que la réforme du congé parental leur a ouvert davantage d'opportunités d'agir en accord avec leurs valeurs, en diminuant le coût d'opportunité du congé. Enfin, l'étude montre qu'alors que leur recours était très faible avant la réforme, les pères en contrat de travail temporaire ou travailleurs indépendants ont augmenté leur recours au congé de façon substantielle après la réforme de 2007. Les étrangers recourent en revanche moins fortement au congé que les Allemands et les Allemands de l'Est davantage que les Allemands de l'Ouest.

Ce dernier point semble confirmer l'étude de Mickael Blohm et Jessika Walter menée en 2016<sup>60</sup>, qui suggère que les Allemands de l'Est adhèrent à une conception plus égalitaire des genres. Cette dernière étude montre également que les pères en CDD ou auto-entrepreneurs ont une probabilité moindre de prendre un congé que les pères travaillant dans le secteur public. Elle indique aussi que si le recours au congé parental augmente chez les pères en général, c'est chez les pères qui ont suivi des études supérieures que cette augmentation a été la plus forte. Cette augmentation est encore plus importante chez les pères qui ont fait plus d'études que leur conjointe.

Enfin, Nora Reich (2010)<sup>61</sup> a montré que la reprise d'emploi par les mères accroissait la probabilité pour les pères de prendre un congé et que les jeunes pères étaient moins susceptibles que les pères d'âge moyen de prendre un congé.

<sup>57</sup> Mareike Bunning, What Happens after the 'Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany, *European Sociological Review*, 2015, Vol. 31, No. 6, 738–748

<sup>58</sup> L'étude repose sur l'exploitation des données de deux panels, le panel socio-économique (SOEP) et le panel Familles en Allemagne (FID), qui comportent de multiples informations sur l'allocation du temps des parents. La période couverte va de 2006 à 2012.

<sup>59</sup> E. Geisler, M. Kreyenfeld, How Policy Matters : Germany's Parental Leave Benefit Reform and Fathers' Behavior, 1999-2009, Max-Planck-Institut für demographische Forschung, Max Planck Institute for Demographic Research, MPIDR WORKING PAPER WP 2012-021 JULY 2012. Il repose sur l'analyse des données du Microcensus de 2000 à 2009.

<sup>60</sup> Michael Blohm, Jessica Walter, Einstellungen zur Rolle der Frau und der des Mannes, in Datenreport 2016, Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland Statistisches Bundesamt (Destatis) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bonn 2016

<sup>61</sup> Reich, Nora (2010), Who cares? Determinants of the Fathers' Use of Parental Leave in Germany, *HWWI Research Paper 1-31*.

#### 4) Les masses financières

Les dépenses d'*Elterngeld* ont fortement augmenté sur la période. Elles sont passées de 4,2 milliards d'euros suite à la mise en œuvre de la réforme en 2008, à 6,4 milliards en 2017 (+52%), conformément à la hausse du nombre de bénéficiaires sur la période.

#### 5) Les montants d'*Elterngeld* et les revenus antérieurs des bénéficiaires

Concernant le niveau des allocations perçues, il est différent selon que les bénéficiaires percevaient des revenus salariaux ou non avant la naissance de l'enfant ; pour ceux en bénéficiant, ils bénéficient d'un montant proportionnel à leur salaire antérieur, plafonné à 1800 euros, avec une allocation moyenne à 867 euros. Pour ceux n'ayant pas de revenus salariaux avant la naissance, ils bénéficient d'un montant forfaitaire de l'ordre de 288 euros en moyenne, ce qui s'explique par le système de plancher garanti pour l'*Elterngeld* comme pour l'*ElterngeldPlus* (respectivement 300 et 150 euros).

##### Montant moyen d'allocation perçue par les bénéficiaires 2017 de l'*Elterngeld* selon qu'il y ait revenu salarial ou non avant la naissance

	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen mensuel en euros de la période considérée		
		ensemble	avec	sans
			revenu salarial avant la naissance	
Ensemble	<b>1 744 750</b>	<b>731</b>	<b>867</b>	<b>288</b>
Hommes	<b>404 676</b>	<b>1 181</b>	<b>1 256</b>	<b>299</b>
Femmes	<b>1 340 074</b>	<b>595</b>	<b>716</b>	<b>287</b>

Source : Destatis 2017

Pour les bénéficiaires de l'*Elterngeld* recevant l'allocation proportionnelle aux revenus antérieurs, le montant moyen d'allocation perçu par les femmes est de près de deux fois plus faible que celui perçu par les hommes. La meilleure indemnisation des hommes peut s'expliquer par des revenus salariaux antérieurs plus élevés et une plus faible part d'hommes sans revenu salarial avant la naissance (ces éléments restent à expertiser).

Les personnes disposant d'un revenu salarial avant la naissance représentent une grande majorité des bénéficiaires de l'*Elterngeld* (76%). Cette part est encore plus forte chez les hommes (92%) : les pères qui n'ont pas de revenu salarial au moment de la naissance sont très peu nombreux à prendre un congé parental. Les mères dans ce cas représentent par contre près de 30% des mères en congé parental.

A noter que la prise de congé à temps partiel vient atténuer d'autant le montant de l'indemnisation. Des données restent à recueillir sur l'ampleur du recours au temps partiel par les bénéficiaires de l'*Elterngeld* ou *Elterngeld Plus* ainsi que ses modalités (quotités travaillées).

On constate par ailleurs que la répartition des bénéficiaires de l'*Elterngeld* en fonction du revenu antérieur est stratifiée différemment selon le sexe : les pères gagnant en-deçà de 1500 euros mensuels sont minoritaires parmi les pères demandant l'*Elterngeld* (19.4%) ; les mères dans cette tranche de revenu sont plus de la majorité des mères demandant l'*Elterngeld* (57%). Les pères recourant à l'*Elterngeld* sont donc positionnés plutôt dans la

tranche haute de revenu : 80,5 % gagnent plus de 1500 euros mensuels ; la moitié plus de 2000 euros et un quart plus de 2770 euros. Les mères demandant un *Elterngeld* sont 42.8% à gagner plus de 1500 euros mensuels ; 21.7% à gagner plus de 2000 euros et 8% à gagner plus de 2770 euros. Cette stratification est le reflet des inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

**Répartition des bénéficiaires d'*Elterngeld* selon sexe et selon revenu avant la naissance :**

	Ensemble	dont les personnes gagnant un revenu salarial avant la naissance								Revenu mensuel moyen avant la naissance
		Ensemble	Montant mensuel de revenu avant la naissance							
			jusqu'à 500 euros	500 - 1 000	1 000 - 1 240	1 240 - 1 500	1 500 - 2 000	2 000 - 2 770	2 770 et plus	
nombre									Euro	
Ensemble	1 760 470	1 345 745	122 063	207 265	141 574	157 124	296 256	237 635	183 828	1 594
Hommes	406 423	374 636	8 517	13 988	18 421	32 165	91 370	108 120	102 055	2 065
Femmes	1 354 047	971 109	113 546	193 277	123 153	124 959	204 886	129 515	81 773	1 412
		part en %								
Ensemble	100	76,4	9,1	15,4	10,5	11,7	22,0	17,7	13,7	
Hommes	100	92,2	2,3	3,7	4,9	8,6	24,4	28,9	27,2	
Femmes	100	71,7	11,7	19,9	12,7	12,9	21,1	13,3	8,4	

Source : Destatis 2017

On remarque par ailleurs que la stratification du recours en fonction du revenu a évolué significativement sur 2008-2014, avant même l'entrée en vigueur de la réforme de 2014.

Concernant les pères, ceux gagnant plus de 1500 euros représentent une part encore plus importante en 2014 qu'en 2008 parmi les pères bénéficiaires de la prestation : 75.8% contre 50%. L'évolution a été sensiblement similaire pour les mères mais avec une moindre ampleur. Les réformes successives ont eu pour conséquence un renforcement de la part des parents à revenus moyens ou élevés dans le dispositif.

**Evolution 2008-2014 de la répartition des bénéficiaires d'*Elterngeld* selon sexe et selon revenu avant la naissance**

Année de naissance		Montant mensuel de revenu avant la naissance					
		Jusqu'à 500 euros	500 - 1 000	1 000 - 1500	1 500- 2000	2 000 - 2 770	2 770 et plus
		En pourcentage					
2008	Ensemble	11,4	21,3	24,1	15,4	9,3	6,1
	Femmes	14,3	25,7	26,5	13,9	7,3	3,6
	Hommes	2,6	7,5	16,8	19,9	15,9	14,2
2009	Ensemble	12,4	22,4	25,9	18,7	12	8,5
	Femmes	15,7	27,2	27,9	16	8,6	4,6
	Hommes	3,1	8,6	20,3	26,2	21,9	19,7
2010	Ensemble	12,7	20,6	24,6	19,4	13,1	9,5
	Femmes	16,1	25,4	26,8	16,9	9,4	5,2
	Hommes	3,3	7,5	18,8	26	23,2	21
2011	Ensemble	13,7	19,3	23,2	19,2	13,8	10,7
	Femmes	17,5	24,2	25,6	17	9,8	5,8
	Hommes	3,9	6,8	17,3	24,8	23,9	23,2
2012	Ensemble	12,8	18,8	22,9	19,5	13,7	12,2
	Femmes	16,5	23,9	25,5	17,4	9,8	6,8
	Hommes	3,6	6,3	16,7	24,6	23,4	25,4
2013	Ensemble	11,3	18,1	22,9	20,1	15,4	12,1
	Femmes	14,9	23,5	25,7	18,2	11	6,8
	Hommes	3,2	5,9	16,5	24,6	25,5	24,3
2014	Ensemble	10,4	16,9	22,5	20,9	16,1	13,2
	Femmes	13,9	22,4	25,5	19,2	11,5	7,6
	Hommes	3,1	5,3	15,9	24,6	26	25,2

Source : BMFSFJ, Bilanz 10 Jahre Elterngeld,

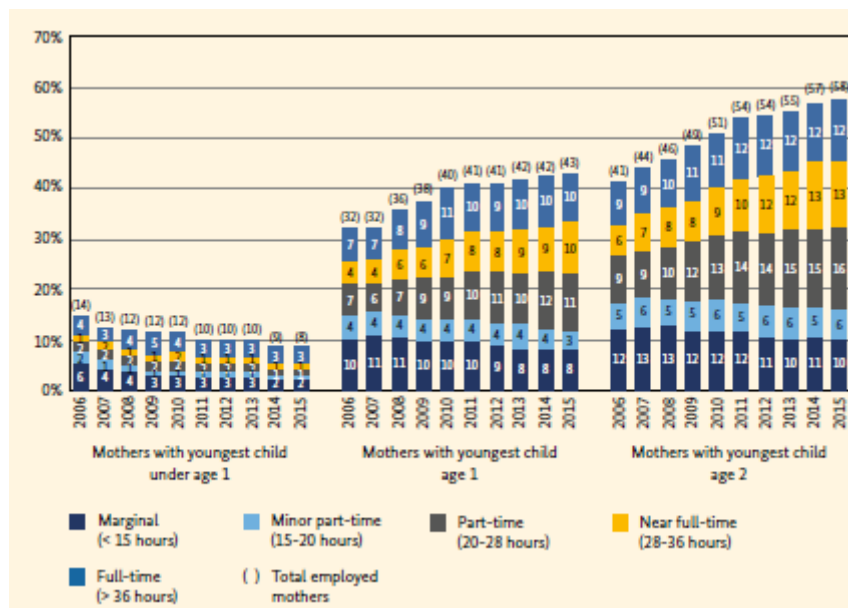
## B) LES EFFETS SUR L'EMPLOI DES MERES

Les statistiques publiées par le Ministère de la famille à l'occasion du rapport 2017 sur la Famille, *Prestations, effets, tendances*<sup>62</sup> montrent une forte évolution positive du travail des mères de jeunes enfants sur 2006-2015. Sur la période, le nombre de mères en emploi serait passé de 60 à 67%. Cet effet est particulièrement évident pour les mères de jeunes enfants (de moins de 3 ans).

Le nombre de mères avec un jeune enfant de moins d'un an en emploi a baissé sur la période (-6 pp), sous l'effet probablement d'un congé parental mieux indemnisé. Le nombre de mères avec un jeune enfant de 1 an en emploi a, en revanche, cru sensiblement (+11 points de pourcentage) passant de 32 à 43% de 2006 à 2015, et avec une hausse dès 2008 (ce qui laisse supposer un effet immédiat de la réforme). Le nombre de mères avec un jeune enfant de 2 ans en emploi a cru encore plus fortement (+17 pp) sur la période, passant de 41% à 58%.

Cette hausse est largement due à une reprise d'emploi à temps partiel moyens ou élevés (20 à 36 heures par semaine) (+10 pp pour les mères d'enfants de 1 ans et +14 pp pour les mères d'enfants de 2 ans). Le nombre de mères travaillant en emploi très partiel (moins de 20 heures) a par contre diminué sur la période, tant pour les mères d'enfants de 1 ans (-3 pp) que pour les mères d'enfants de 2 ans (-1 pp). Le nombre de mères reprenant un emploi à temps plein a enfin évolué positivement également, même si de façon moindre que celles reprenant un travail à temps partiel moyen ou élevé (+3 pp).

### Evolution de l'emploi des mères de jeunes enfants entre 2006 et 2015 en fonction du nombre d'heures travaillées dans la semaine et de l'âge de l'enfant le plus jeune



Source : Family report 2017

La littérature académique semble confirmer l'effet positif des réformes récentes de l'indemnisation du congé parental sur l'emploi des mères. Elle met en évidence un effet sur l'emploi des mères, à temps partiel et à temps plein, au-delà de la 1<sup>re</sup> année, ainsi que sur un meilleur retour à l'emploi après le congé. La réforme aurait cependant des effets qui se concentrent sur les familles socialement aisées.

<sup>62</sup> Le précédent rapport datait de 2014



Ainsi Jochen Kluge, Sebastian Schmitz 2016<sup>63</sup> trouvent un effet positif de la réforme de 2007 sur l'emploi des mères. Ils constatent qu'à la suite d'un congé parental, les revenus des mères augmenteraient jusqu'à 10%, sous l'effet conjugué de l'augmentation de la probabilité de reprise d'emploi à temps partiel pour les mères d'un premier enfant notamment, mais aussi d'une augmentation du travail à temps complet pour les mères aux revenus plus élevés (dernier tercile). Les auteurs avancent comme explications que la réforme aurait limité l'incertitude des employeurs quant au retour à l'emploi des mères et que le retour au même emploi serait récompensé par les employeurs avec une augmentation des CDI.

Margaret Hennessy 2014<sup>64</sup> constate, pour sa part, une hausse de l'intention de retour sur le marché du travail des mères entre 2003 et 2009 et notamment dans l'année qui suit la naissance de leur enfant<sup>65</sup>. La réforme de 2007 (allocation plus généreuse sur une durée plus courte) aurait, selon l'auteur, découragé de façon significative les mères de prolonger leur congé. A noter cependant que l'on constate, après la réforme de l'*ElterngeldPlus* en 2014 (postérieure à la présente étude), une hausse du recours à une modalité de prise du congé sur une durée plus longue.

---

<sup>63</sup> J.Kluge, S. Schmitz, Back to Work: Parental Benefits and Mothers' Labor Market Outcomes in the Medium Run, in *Industrial and Labor Relations Review*, May 2017

<sup>64</sup> M. Hennessy, "Germany's 2007 Parental Leave Reforms: The Effects on Women's Return-to-Work Decisions Following Childbirth" (2014). *Senior Theses*

<sup>65</sup> En 2003, 59 % des jeunes mères avaient l'intention de retourner travailler, dont 19 % rapidement. En 2009, 67 % des jeunes mères souhaitaient retourner au travail, dont 28 % dans moins d'un an





## **ANNEXE 3**

### **L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN SUEDE**

Catherine Collombet (Collaboratrice scientifique du HCFEA)

## SOMMAIRE

I) UN SYSTEME PIONNIER D'ASSURANCE PARENTALE, AMBITIEUX SUR LE PLAN DE L'EGALITE DES GENRES .....	53
A) Une préoccupation d'égalité dès les années 1960 .....	53
B) Le schéma de 1974.....	53
C) Un système progressivement étendu, assoupli et rendu plus incitatif pour les pères.....	54
D) Un système à deux vitesses pour la rémunération, fortement flexible dans ses modalités .....	55
II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES QUI MONTRENT CEPENDANT DES LIMITES .....	58
A) Evolution du recours sur longue période .....	58
B) Evolution du recours sur la période récente .....	61

# I) UN SYSTEME PIONNIER D'ASSURANCE PARENTALE, AMBITIEUX SUR LE PLAN DE L'EGALITE DES GENRES

## A) UNE PREOCCUPATION D'EGALITE DES LES ANNEES 1960

Dès les années 1960, la question de l'égalité des sexes domine les débats politiques en Suède. Le contexte est celui d'une entrée massive des femmes sur le marché du travail, rendue nécessaire par un besoin important de main d'œuvre et la généralisation, en conséquence, de l'indépendance économique des femmes et du modèle de couple à deux apporteurs de revenus. Un meilleur partage des tâches doit accompagner cette évolution.

On parle alors de « double émancipation » - l'entrée des femmes sur le marché du travail doit avoir comme corollaire une participation accrue des pères dans les tâches familiales, principe qui va être placé haut dans l'agenda politique et va donner lieu à l'introduction d'un congé parental ambitieux en 1974.

## B) LE SCHEMA DE 1974

La Suède est, en 1974, le premier pays de l'Europe de l'Ouest, suivi rapidement par l'Italie, à mettre en place un congé parental indemnisé ouvert aux deux parents. Le système est principalement de type assurantiel (rémunéré en proportion du salaire antérieur, même si un dispositif de rémunération forfaitaire est prévu dès le départ pour les personnes non éligibles au système assurantiel) et neutre sur le plan du genre. Il remplace le congé maternité existant qui était réservé aux mères, par un congé facultatif et ouvert aux deux parents qui peuvent se le partager comme ils le souhaitent, sans période réservée à la mère au départ. Le congé s'accompagne d'une garantie de retour à l'emploi. Il est d'emblée rémunéré.

Un congé maternité, non rémunéré, avait été introduit dès 1901 (4 semaines en 1901 puis 3 mois en 1937 et 6 mois en 1945). Il est accompagné d'une garantie de retour à l'emploi à partir de 1937 et rémunéré à partir de 1955 (en partie d'abord puis en totalité (6 mois) à partir de 1963), à hauteur de 80 % du salaire antérieur.

Le congé parental vient remplacer en 1974 ce dispositif de congé maternité qui, formellement, n'existe plus en tant que tel. Le nouveau congé parental est de 180 jours (6 mois) que les parents peuvent se partager entièrement comme ils le souhaitent (par définition, le congé maternité antérieur, de durée égale, était réservé à la mère). Jusqu'à 60 jours peuvent être utilisés par la mère avant la naissance mais sans obligation. Il n'y a donc pas de durée réservée à la mère dans ce dispositif et l'ensemble de la durée du congé est transférable d'un parent à l'autre.

L'objectif du dispositif instauré par la réforme de 1974 est double :

- assurer aux familles un soutien financier tant de court terme par l'indemnisation du congé que de long terme, par la garantie du lien avec le marché du travail ;
- garantir une plus grande égalité des sexes dans la sphère professionnelle comme familiale.

## C) UN SYSTEME PROGRESSIVEMENT ETENDU, ASSOULPI ET RENDU PLUS INCITATIF POUR LES PERES

Le système sera modifié de nombreuses fois à partir de 1974, dans l'objectif :

- d'allonger le congé ;
- d'en assouplir les modalités ;
- d'inciter à la prise par les pères.

La durée du congé passe ainsi de 6 mois en 1974 à 7 mois en 1975 ; 9 mois en 1978 ; 12 mois en 1980 ; 15 mois en 1989 et 16 mois en 2002 (480 jours).

Alors que jusqu'en 1980, le congé est entièrement rémunéré en proportion du salaire antérieur (sous plafond), une part de rémunération forfaitaire, relativement faible (voir *infra*) est introduite sur une partie (les trois derniers mois) du congé en 1980 (cette durée restera inchangée).

Le congé est assorti à partir de 1978 d'une période de congé supplémentaire, non rémunéré mais assorti d'une garantie d'emploi.

A partir de 1980, des dispositifs sont introduits pour inciter davantage les pères à prendre une partie du congé, sous la forme d'un congé de paternité en 1980 puis d'un quota de mois réservés pour chacun des parents en 1989.

Le congé paternité est ainsi introduit en 1980 sous la forme de 10 jours de congé rémunéré en pourcentage du salaire antérieur (sous plafond) et pouvant être pris en même temps que la mère, dans les 60 jours après la naissance. Son intitulé est formellement neutre sur le plan du genre : « congé et allocation en lien avec la naissance » et destinés à « l'autre parent » (que celui qui prend le congé principal). Il est destiné à permettre au second parent d'assister à l'accouchement, de prendre soin des autres enfants pendant que la mère est à la maternité, d'assister la mère à la maternité ou participer aux soins quand la mère rentre à la maison.

Alors que le congé était indifférencié depuis sa création en 1974, est introduite en 1995 une obligation pour la mère de prendre deux semaines au moment de la naissance, avant ou après l'accouchement. Cette réforme coïncide avec l'entrée de la Suède de l'Union européenne, la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 imposant un congé maternité obligatoire d'au moins 2 semaines. Cette période peut être couverte, comme le reste du congé, par l'allocation de congé parental. Un système de quota<sup>66</sup> est mis en place sous la forme d'un mois du père et un mois de la mère (30 jours chacun au départ) La durée des quotas est portée à 2 mois en 2002 et 3 mois en 2015 (effectif au 1er janvier 2016). Il en est attendu que cela renforce la position des femmes sur le marché du travail et que cela aide les pères à développer leur relation avec l'enfant, et *in fine* un meilleur partage des tâches. Cette réforme revient également sur le caractère jusque-là complètement transférable du congé, une part étant désormais réservée à chacun des parents.

Deux dispositifs introduits en 2008 ont été supprimés en 2016 :

- Un bonus pour l'égalité offrait, sous la forme d'une aide fiscale, une incitation économique pour les familles à partager plus équitablement le congé parental : les deux parents recevaient chacun 5 euros pour chaque jour que le parent qui avait pris le congé le plus court prenait en plus de sa période de quota. Si le congé était partagé également entre les deux parents, la famille pouvait recevoir jusqu'à 1 122 euros de déduction fiscale annuelle. Il était

---

<sup>66</sup> Période non transférable attribuée individuellement à chacun des parents.

notamment avantageux pour les couples à revenus bas et moyens à salaires comparables. Le dispositif a d'abord été simplifié en 2012 puis supprimé en 2016.

- Depuis 2008 également, les municipalités pouvaient verser une allocation (300 euros mensuels maximum) pour les parents d'enfants entre 1 et 3 ans et n'utilisant pas les services d'éducation et accueil du jeune enfant (droit opposable à 1 an à un mode d'accueil) et qui avaient utilisé la totalité de leur droit à congé parental. L'allocation a été supprimée en 2016.

Enfin depuis 2012, les deux parents peuvent être en congé en même temps pour une durée limitée à 1 mois (cela n'était pas possible antérieurement) et dans la première année seulement de l'enfant. Les mois du père et de la mère ne peuvent être utilisés à cette fin.

## **D) UN SYSTEME A DEUX VITESSES POUR LA REMUNERATION, FORTEMENT FLEXIBLE DANS SES MODALITES**

A la naissance de l'enfant, les deux parents reçoivent un droit à 240 jours de congé parental indemnisé, qu'ils peuvent transférer à l'autre parent, à l'exception de 90 jours réservés à chacun des parents (système de quota). Le droit au congé parental est ainsi de 480 jours par enfant.

La mère peut commencer à utiliser son congé parental indemnisé les dernières semaines de grossesse. Deux semaines sont obligatoires (à prendre avant ou après l'accouchement).

Le père peut prendre un congé paternité de 10 jours, avec un taux de rémunération équivalent à celui du congé parental mais avec un plafond moindre (33 676 € ou 341 184 SEK annuels), ce qui incite les pères ayant un salaire au-delà à plutôt recourir au congé parental.

Le droit à congé parental<sup>67</sup> est comptabilisé en jours<sup>68</sup>. Il est équivalent à 16 mois s'il couvre les jours ouvrés, fériés et de week-end.

Il est aussi possible de prendre un congé non rémunéré, sans limite de durée, pour atteindre les 18 mois de l'enfant (congé assorti d'une garantie d'emploi). Il est assez habituel d'avoir un congé plus long que le congé légal rémunéré et donc au total moins bien payé que ce dernier<sup>69</sup>. Dans les faits, le congé couvre en moyenne jusqu'aux 18 mois de l'enfant, âge auquel le relais est pris par un droit opposable à un mode d'accueil (collectif dans la majorité des cas).

Le congé peut en effet être pris jusqu'aux 12 ans de l'enfant depuis 2014 (8 ans antérieurement) ou jusqu'à la fin de la 5e année de scolarisation de l'enfant. Les parents, enfin, peuvent recourir à une partie des 480 jours de congés rémunérés après les 18 mois de l'enfant s'ils ne l'ont pas utilisé en totalité. Il est ainsi possible d'utiliser une part du congé parental pour étendre des vacances ou réduire son temps de travail pendant les années préscolaires de l'enfant. Seulement 96 jours d'indemnisation au total peuvent cependant être accordés après l'âge de 4 ans de l'enfant.

Dans les faits, la majorité des parents prennent le congé avant les 2 ans de l'enfant. Cette faible utilisation au-delà peut aussi s'expliquer par le fait que les parents bénéficient également d'un droit à des congés rémunérés pour enfants malades<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research ainsi que d'échanges avec Ann-Zofie Duvander, spécialiste de la Suède pour le réseau.

<sup>68</sup> Le parent peut ainsi utiliser des jours de week-end ou seulement pour les jours ouvrés. Cependant, pour recevoir la rémunération maximale, il faut avoir pris 7 jours de congé par semaine.

<sup>69</sup> Informations fournies par Ann-Zofie Duvander, suite à sollicitation du HCFEA.

<sup>70</sup> Les parents ont droit à l'allocation pour 120 jours maximum par enfant et par an jusqu'aux 12 ans de l'enfant. L'allocation est versée si l'enfant est malade ou contagieux mais aussi lorsque le parent

Concernant le congé rémunéré de 240 jours par parent, 195 jours (soit 6,5 mois) parmi les 240 (dont les jours du père et de la mère) sont rémunérés à hauteur de 77,6% du salaire antérieur net dans le cadre d'un plafond de 44 910 euros annuels (455 004 SEK annuels), soit une indemnisation maximale de 2 904 euros par mois (et de 96,8 euros par jour). Les 45 jours restant sont rémunérés sous forme forfaitaire au niveau des indemnités journalières, 17,77 euros/jours (ou 180 SEK/jours), soit de l'ordre de 533 euros par mois. L'ensemble des indemnités de congé parental est imposable.

Le bénéfice du congé rémunéré à 77,6 % des revenus implique que les parents aient eu un revenu d'au moins 24,68 euros (250 SEK) par jour (740 euros mensuels) pendant les 240 jours (8 mois) précédant la date attendue de naissance ou d'adoption, ainsi qu'un revenu suffisant pour ouvrir droit aux indemnités maladie. La condition est la plus sévère des pays nordiques.

Les parents non éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur reçoivent un montant forfaitaire de 24,68 euros par jour (250 SEK), soit de l'ordre de 740 euros par mois, pendant 240 jours (8 mois). Cela concernait en 2016 12% des femmes et 4% des hommes. A noter que le parent reste éligible au congé rémunéré à 77,6 % des revenus s'il a eu un nouvel enfant (ou a adopté un enfant) dans les 30 mois suivant la naissance du précédent. Cela permet notamment aux parents qui ont réduit leur temps de travail après une naissance de rester éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur.

La part de rémunération forfaitaire du congé rémunéré en fonction du salaire antérieur et la rémunération du congé pour les parents non éligibles au système assurantiel a ainsi évolué depuis 2002 :

- la rémunération forfaitaire des 45 jours qui prennent la suite des 195 jours de congé rémunéré au salaire antérieur était de 60 SEK (6,7 euros) en 2002 est passée à 180 SEK (20 euros) en 2007, sans changement ensuite ;
- la rémunération des 240 jours de congé pour les parents non éligibles au système assurantiel a évolué de façon plus régulière : elle est passé d'une rémunération composée de 390 jours rémunérés à hauteur de 180 SEK (20 euros) et de 90 jours rémunérés à hauteur de 60 SEK (6,7 euros) en 2002 à 480 jours rémunérés à 180 SEK (20 euros) en 2007 puis à 225 puis 250 SEK en 2014 et 2015 (24,68 euros).

Les jours du congé parental sont transférables à l'exception des jours réservés à chaque parent (90 jours chacun depuis 2016) dits quota de la mère et quota du père. 150 jours par parent (5 mois) sont donc transférables sur 240 (dont 45 payés sous forme forfaitaire). Le transfert est conditionné à la signature, par le parent qui cède ses jours, d'un consentement écrit. Le congé maximum pour un parent (la mère) en cas de transfert est donc de 390 jours (13 mois) dont 300 jours (10 mois) indemnisés en pourcentage du salaire antérieur et 3 mois de façon forfaitaire). Les parents peuvent prendre jusqu'à 30 jours ensemble (mais pas sur les quotas de la mère et sur les quotas du père).

Les modalités de prise du congé montrent une forte flexibilité, la plus importante des pays nordiques selon Linda Haas et Tine Rostgaard (2011<sup>71</sup>). L'allocation de congé peut être versée à 1/8ème, 1/4, 1/2, 3/4 ou à taux plein en fonction de la quotité travaillée. L'allocation est versée à 1/8 de l'allocation taux plein quand le parent travaille à 7/8ème de temps plein ; à 1/4 quand le parent travaille aux 3/4 ; à la moitié quand le parent travaille à mi-temps ; aux 3/4 quand le parent travaille 1/4 de temps. En cas d'allocation à taux partiel, la durée du congé est allongée à due proportion. Par exemple, une mère prenant un congé à mi-temps, peut

---

doit accompagner l'enfant dans un centre de santé ou encore si la personne qui garde habituellement l'enfant est malade ou a une maladie contagieuse etc.

<sup>71</sup> Linda Haas and Tine Rostgaard, Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave, Community, Work & Family, Vol. 14, No. 2, May 2011



recevoir une rémunération à hauteur de la moitié de celle normalement versée et sur une durée deux fois plus longue.

Le congé peut être pris d'un bloc ou de façon fragmentée.

### E) UN CHOIX SOCIÉTAL DE GARDE PARENTALE JUSQU'À 1 AN ET DEMI ET D'ACCUEIL COLLECTIF AU-DELA

Dispositif de congé parental et système d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont été pensés, en Suède, en lien étroit. Le droit opposable à une place d'accueil pour les enfants de 1 an est ainsi posé dès le début des années 1990, alors que le droit au congé parental est déjà de 15 mois. Les parents sont donc naturellement incités à garder leur enfant pendant sa première année jusqu'à l'entrée en mode d'accueil externe, collectif, dans lequel une place leur est garantie, alors qu'en parallèle, les structures sont amenées à recentrer leur offre d'accueil sur les plus de 1 ans. Ainsi que le soulignait Sara Brachet, pour la période 1990-2005<sup>72</sup>, « les pratiques parentales sont régies par des normes sociales contraignantes et par des règles institutionnelles qui, en pratique, limitent les possibilités d'usage tout en créant une forte homogénéité des comportements et un usage fortement sexué : l'immense majorité des enfants de moins d'un an sont gardés à la maison par un parent en congé parental (principalement la mère) car aucune structure d'accueil n'accepte de recevoir des nourrissons de moins d'un an ».

L'expansion des modes d'accueil du jeune enfant et l'introduction de quotas pour les pères, qui marquent les années 1990 et 2000, seront ensuite pensés comme des mesures conjointes pour favoriser le travail des femmes et l'égalité des genres.

Compte tenu du fait que le droit à congé parental est passé à 16 mois de congé parental, et de la possibilité de prendre un congé non rémunéré mais assorti d'une garantie d'emploi jusqu'aux 18 mois de l'enfant, l'âge du premier accueil en accueil collectif va même progressivement s'élever à 18 mois.

Le système d'accueil dans lequel basculent ensuite les enfants à partir de 18 mois est alors quasi exclusivement collectif, de type préscolaire intégré, organisé autour de la *Förskola* qui accueille les enfants jusqu'à 6 ans et dont il est attendu la socialisation de l'enfant. Les structures d'accueil du jeune enfant couvrent ainsi 50% des enfants des enfants entre 1 et 2 ans mais 92% des enfants entre 2 et 3 ans et plus de 95% des enfants entre 3 et 4 ans. L'accueil individuel est très minoritaire.

Le système, ainsi conçu de manière complètement intégré, incite les familles à utiliser l'ensemble des jours de congé parental et des droits qui leur sont ouverts.

---

<sup>72</sup> Sara Brachet, « Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède », *Sociétés contemporaines* 2007/1 (n° 65), p. 175-197.

## II) DES EFFETS MESURABLES SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES QUI MONTRENT CEPENDANT DES LIMITES

### A) EVOLUTION DU RECOURS SUR LONGUE PERIODE

Les statistiques dont on dispose depuis 1995 montrent un recours au congé parental rémunéré relativement stable, au total, en nombre de jours par enfant sur longue période.

Les statistiques NOSOSCO<sup>73</sup> sur longue période comptabilisent le nombre moyen de jours rémunérés de congé parental, par enfant né dans l'année, pris par le père ou la mère. Elles montrent que les parents prenaient, en 2015, près de 500 jours avec leur enfant (soit près de 18 mois), soit la totalité de leur droit, à temps plein ou à temps partiel.

L'écart est presque de 1 à 3 entre les deux parents, les mères prenant 354 jours en moyenne et les pères 125 jours (voir encadré de précautions méthodologiques). Pour ce qui concerne les pères, c'est donc, en moyenne, 25 jours de plus que la somme des 90 jours de quotas qui leur sont attribués et des 10 jours de congé paternité.

#### **Précautions méthodologiques sur l'indicateur Nososco**

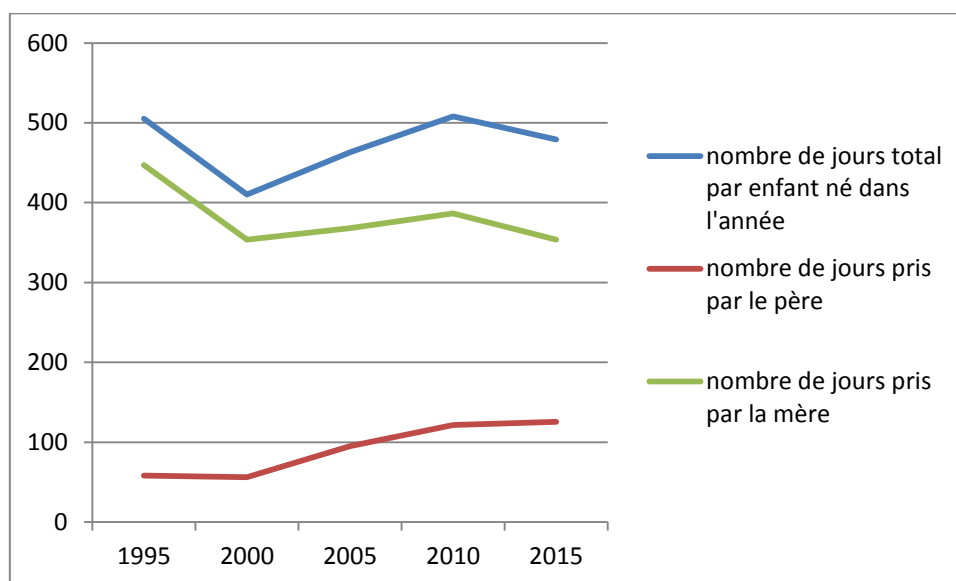
L'indicateur Nososco FAM03 mesure pour chaque année de naissance la durée de bénéfice des allocations maternité, liées à la naissance ou à l'adoption finalement obtenue en moyenne par les parents pour l'enfant, à la fin des 8 ans de l'enfant. L'indicateur regroupe donc à la fois les allocations maternité quand elles sont versées (voir infra), les allocations de congé en lien avec la naissance (congé paternité) et l'allocation de congé parentale.

Il comptabilise l'ensemble des jours où le père et/ou la mère ont été en congé au titre du congé parental, qu'ils soient en congé à taux plein ou en congé à taux partiel. Il mesure ainsi la durée de bénéfice de l'allocation quelle que soit la quotité de réduction de temps de travail choisie. Or, le choix d'une formule de congé à temps partiel permet d'allonger à due proportion la durée du congé. Ainsi, une mère, dont l'enfant est né début 2017 et qui choisit de prendre un congé à  $\frac{1}{4}$  de temps, pourra être en congé (à temps partiel) jusqu'aux 2 ans de l'enfant. Elle sera comptabilisée à la fois sur l'exercice 2017 et l'exercice 2018 dans les statistiques Nososco.

Le nombre de jours pris par les mères a fortement diminué de 1995 à 2000, pour augmenter légèrement jusqu'en 2010 et baisser de nouveau entre 2010 et 2015. Le nombre de jours pris par les pères a en revanche augmenté régulièrement sur l'ensemble de la période, compensant presque, sur l'ensemble de la période, la baisse du nombre de jours utilisés par la mère.

<sup>73</sup> NOSOSCO est le comité des statistiques sociales du Conseil nordique, une organisation régionale regroupant les pays du nord de l'Europe.

### Nombre moyen de jours de congé parental par enfant né dans l'année pris par le père et/ou la mère

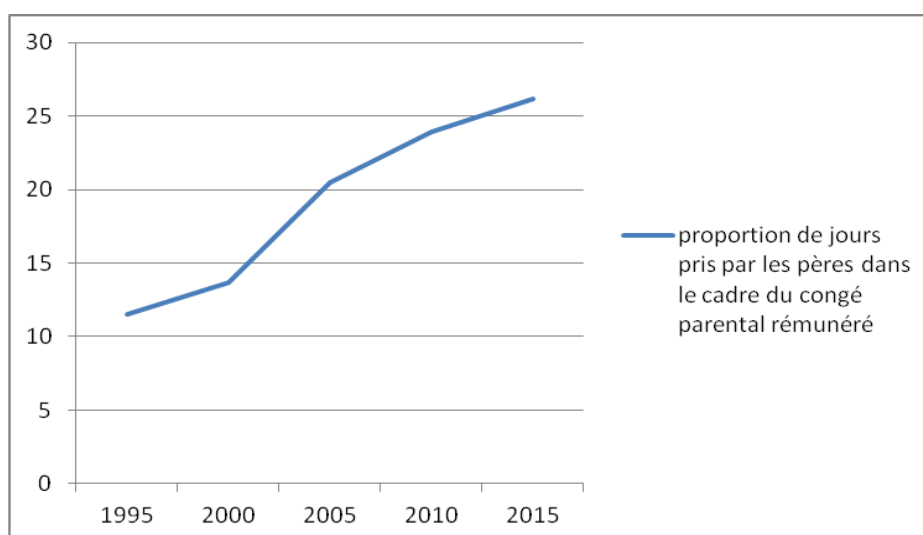


Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

On constate par ailleurs une hausse régulière de la part prise par les pères en nombre de jours par enfant. Cette proportion de jours pris par les pères, insignifiante dans les années 1980, était déjà élevée en 1995 (11% des jours, niveau le plus haut des pays nordiques) et a fait plus que doubler sur la période.

On constate cependant, pour ces deux indicateurs (nombre de jours moyens pris par les pères et proportion de jours par enfant pris par les pères), un essoufflement progressif sur la période 2005-2010 puis 2010-2015 par rapport à la période 2000-2005, qui avait vu une forte progression concernant l'implication des pères.

### Proportion de jours par enfant pris par les pères dans le cadre du congé parental rémunéré

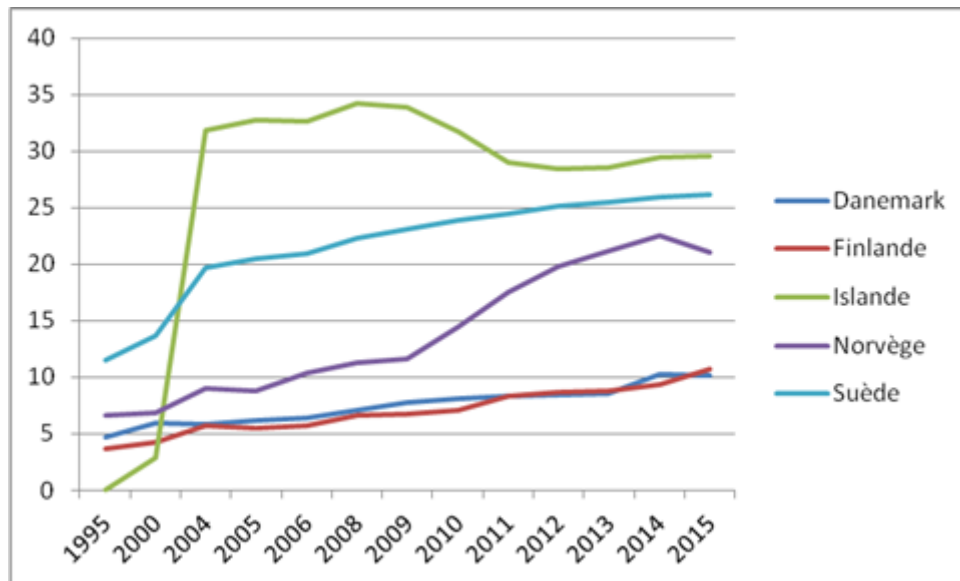


Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

La réforme de 1995 notamment, introduisant un quota d'un mois pour les pères, a fait bondir la part des pères parmi les recourant au congé parental<sup>74</sup>. En outre, la part des pères prenant davantage que le quota est passé de 30 % en 1996, alors que le quota n'était que d'un mois, à environ 45 % en 2010, alors que le quota est passé en 2002 à deux mois<sup>75</sup>.

Ainsi, la Suède est, en 2015, hormis l'Islande, le pays nordique qui mesure le plus fort taux de recours des pères au congé parental (en jours). Le taux de recours des pères y est particulièrement remarquable au vu de l'ampleur du droit ouvert. La durée de recours des pères y est en effet de 25% d'un droit de 480 jours (soit 120 jours) contre 30% d'un droit de 270 jours en Islande (80 jours).

#### Proportion de jours pris par les pères dans le cadre du congé parental rémunéré



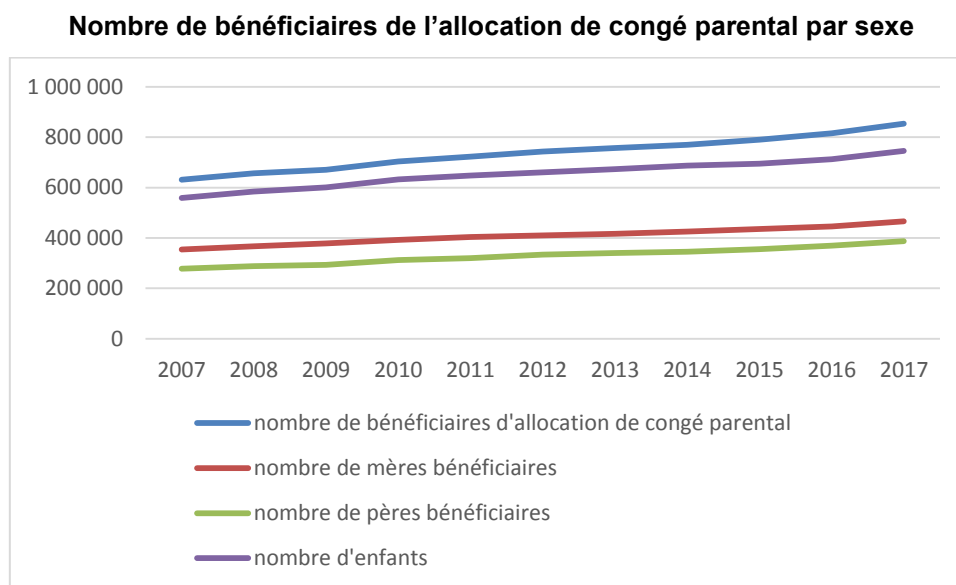
Source : NOSOSCO 01 Families and children, FAM03 Number of days with daily cash benefits in connection with pregnancy, childbirth and adoption, 2004-2015, Updated: 3/29/2017

<sup>74</sup> Isabel Valarino, Ann-Zofie Duvander, Linda Haas and Gerda Neyer, Leave Policy Preferences in a Comparative Perspective, Stockholm, Research Reports in Demography 2015: 26

<sup>75</sup> Eleonora Mussino, Ann-Zofie Duvander, Li Ma (2018), « Recours au congé parental chez les immigrés pères d'une premier enfant en Suède : la durée passée dans le pays compte-t-elle ? », *Population*, 73(2), pp.381-400.

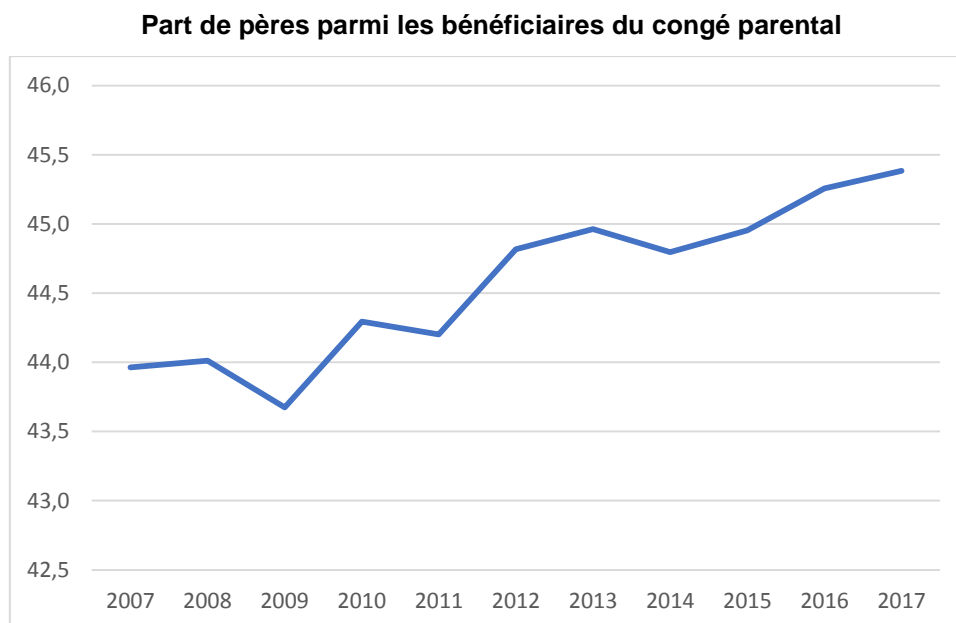
## B) EVOLUTION DU RECOURS SUR LA PERIODE RECENTE

Sur la période récente (2008-2017), on constate une hausse régulière du recours total au congé parental en nombre de bénéficiaires (+35% entre 2007 et 2017 (+39% pour les pères)). Le nombre d'enfants concernés croît également régulièrement (+33% entre 2007 et 2017).



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), *Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017*

Les bénéficiaires pères représentent désormais 45% des bénéficiaires du congé parental indemnisé (contre 55% pour les bénéficiaires mères). Hormis une légère baisse en 2009 et 2011, la hausse est régulière sur la période.



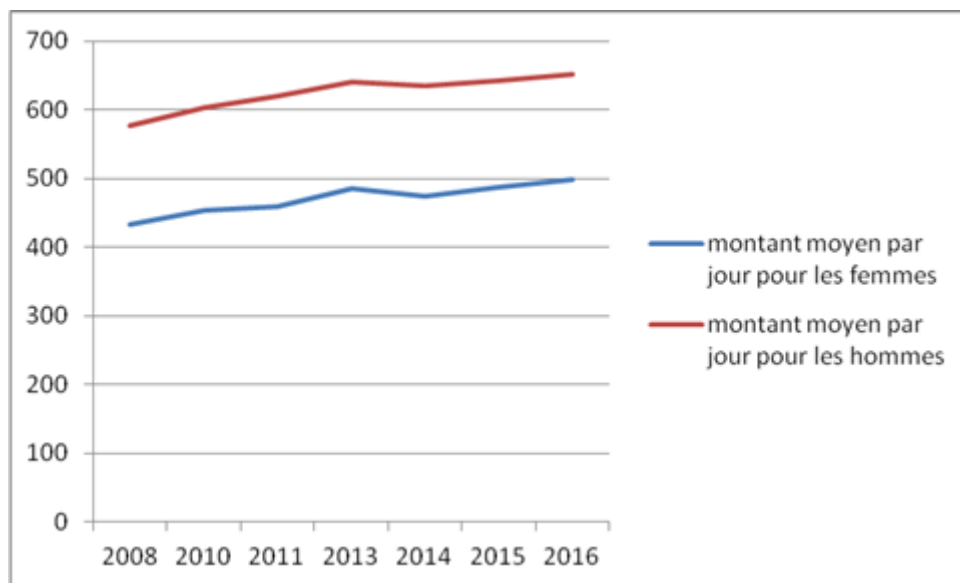
Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), *Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017*

La part de pères parmi les bénéficiaires est élevée (45%) en 2015 mais masque une plus faible proportion de pères en nombre de jours moyens par enfant (26%) (source Nososco) et la persistance d'un fort écart entre le nombre de jours pris par la mère et celui pris par le père (228 jours d'écart par enfant). Si les mères prennent en moyenne 353 jours par enfant en 2015, les pères prennent 125 jours. A temps plein, cela correspond à garder son enfant jusqu'à ses 1 an par la mère puis environ 4 mois par le père.

Concernant les montants perçus au titre du congé parental rémunéré, l'écart entre les femmes et les hommes reste conséquent (plus de 20%). Il est stable sur la période. Il est en moyenne de l'ordre de 65 euros par jours en 2016 pour les hommes (soit de l'ordre de 1950 euros par mois) et de 50 euros pour les femmes (soit de l'ordre de 1500 euros par mois). Le montant moyen d'indemnisation du congé parental est à hauteur de la moitié de la rémunération maximale du congé pour les mères et aux 2/3 de la rémunération maximale pour les pères.

Ces montants moyens sont de deux fois (pour les femmes) à 2,6 fois (pour les hommes) supérieurs aux montants versés aux personnes recevant le montant garanti forfaitaire<sup>76</sup> (250 SEK par jour, soit environ 25 euros ou de l'ordre de 750 euros par mois). Le niveau de rémunération est donc à deux vitesses, entre le système assurantiel d'une part et le système forfaitaire garanti d'autre part. En 2016, ce dernier concernait 12% des femmes et 4% des hommes.

#### Montants moyens perçus par jour au titre de de l'allocation de congé parental par sexe (en SEK)



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), *Social Insurance in Figures, rapports annuels 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017*

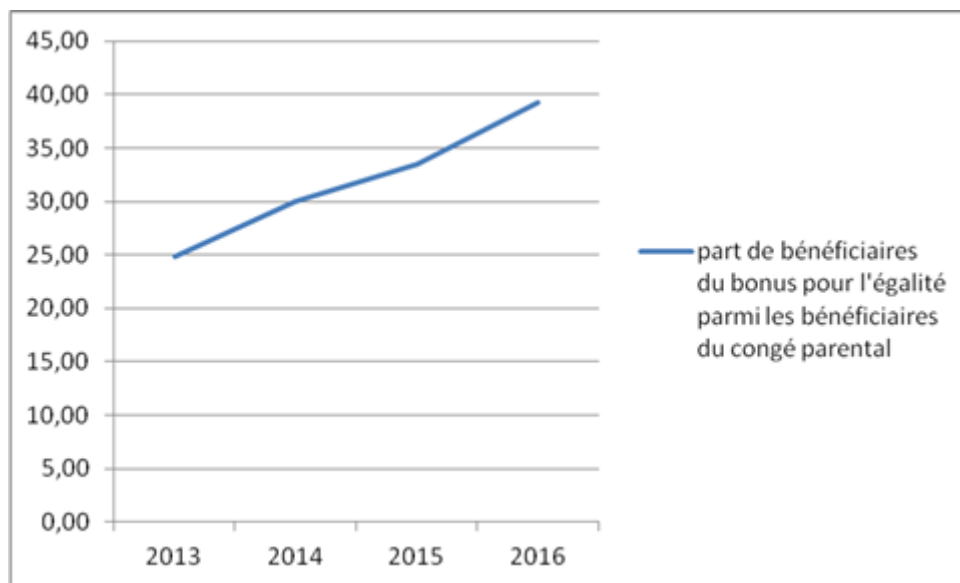
<sup>76</sup> Personnes non éligibles à la rémunération en pourcentage du salaire antérieur.

### Le bonus pour l'égalité

Le bonus pour l'égalité, introduit pour inciter à renforcer le partage entre hommes et femmes (sous la forme d'une incitation fiscale lorsque le « second parent » prenait plus que le quota de 2 mois), et supprimé en 2016, avait connu entre 2013 et 2016, une forte hausse du recours, avec un quasi doublement de la part de parents en congé parental recourant à ce dispositif. En 2016, presque 40% des bénéficiaires du congé parental rémunéré recouraient au dispositif.

Les raisons de la suppression de ce bonus pour l'égalité restent à expertiser.

**Part de parents en congé parental rémunéré recourant au bonus pour l'égalité**



Source : Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency), *Social Insurance in Figures, rapports annuels 2014, 2015, 2016, 2017*

### Effets des réformes sur le partage des tâches

Ann-Zofie Duvander et Mats Johansson<sup>77</sup> ont montré que la réforme de 1995 qui a introduit le mois des pères en Suède (qui est ensuite passée à 2 puis 3 mois) a entraîné un meilleur partage des tâches dans les couples. Le partage du CFSC (allocation parentale pour enfant malade) est considéré par l'étude comme un indicateur durable du partage des tâches : les parents qui se partagent relativement également les congés enfants malade en leur sein sont considérés comme partageant bien les tâches. L'étude montre que l'introduction du mois des pères en 1995 a entraîné une augmentation du recours au congé parental par les pères à bas niveau d'éducation et une baisse concomitante de celui des mères et, *in fine*, un usage (un peu) plus égalitaire du CFSC. Par contre, l'introduction d'un deuxième mois du père n'aurait pas eu d'effet similaire.

## III) LES EFFETS SUR L'EMPLOI

Si l'activité des femmes est élevée en Suède, on constate en revanche qu'elle se concentre dans des emplois féminisés, et en particulier dans le secteur public, selon une ségrégation plus horizontale que verticale<sup>78</sup>.

On constate également une forte probabilité, pour les mères dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans, de travailler à temps partiel<sup>79</sup>.

On peut se demander dans quelle mesure ces caractéristiques du marché de l'emploi pour les mères sont à mettre en lien avec celles du dispositif de congé parental (long et bien rémunéré). Ce point reste à expertiser.

<sup>77</sup> Ann-Zofie Duvander et Mats Johansson, Does fathers'care spill over? Evaluating reforms in the Swedish parental leave program, Feminist Economics, 2018

<sup>78</sup> Voir notamment: Céline Marc, Hélène Zajdela « Politique familiale et emplois des mères, peut-on importer le modèle suédois ? », Travail, genre et sociétés 2007/1 (N° 17), p. 145-163

<sup>79</sup> Idem.





## **ANNEXE 4**

# **L'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL EN BELGIQUE**

Catherine Collombet et Antoine Math  
(Collaborateurs scientifiques du HCFEA)

## SOMMAIRE

I) UN SYSTEME REFORME A DE MULTIPLES REPRISSES, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE LA LEGISLATION EUROPEENNE .....	67
A) L'introduction d'un congé parental a la suite de la directive 96/34/CE sur le congé parental.....	67
B) De progressives extensions et améliorations .....	68
C) La mise en conformité avec la directive 2010/18/UE sur le congé parental .....	68
II) UN SYSTEME FORFAITAIRE COURT ET SOUPLE .....	69
A) Un congé parental relativement court .....	69
B) Un système forfaitaire haut et à modalités souples.....	70
C) Les conditions d'éligibilité du congé parental : un système reposant sur l'ancienneté .....	72
D) Un système possiblement complété par un congé « crédit temps » d'un niveau de rémunération inférieur .....	72
III) DES EFFETS SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES .....	74
A) Un recours important .....	74
B) Les formules privilégiées par les familles .....	78
C) les dépenses d'indemnisation du congé parental .....	81

## I) UN SYSTEME REFORME A DE MULTIPLES REPRISES, NOTAMMENT SOUS L'EFFET DE LA LEGISLATION EUROPEENNE

Entre 1997 et 2012, le congé parental belge a été réformé à de multiples reprises (essentiellement par arrêté royal<sup>80</sup>), les deux directives européennes sur le congé parental jouant un rôle fort d'impulsion.

### A) L'INTRODUCTION D'UN CONGE PARENTAL A LA SUITE DE LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL

Le droit individuel à un congé parental est introduit, dans le droit belge et pour le secteur privé, en avril 1997 par accord-cadre entre partenaires sociaux. Celui-ci prend la forme d'une convention collective du travail (n° 64 du 29 avril 1997) qui fait explicitement référence, dans ses considérants, à la directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES au niveau européen.

L'accord cadre des partenaires sociaux pose le principe d'un droit, non rémunéré et non transférable, au congé parental. Il est ouvert aux salariés du secteur privé, hommes et femmes, jusqu'aux 4 ans de l'enfant (ou dans les 4 ans faisant suite à l'adoption et jusqu'aux 8 ans de l'enfant, s'il s'agit d'un enfant adopté, et jusqu'aux 8 ans de l'enfant s'il s'agit d'un enfant handicapé). Les conditions d'ancienneté dans l'emploi sont de 12 mois au cours des 15 derniers mois avant la demande.

L'exercice du droit se fait en principe sous la forme d'un congé total pendant trois mois continus mais l'accord prévoit également la possibilité, négociée avec l'employeur, d'un exercice du droit de manière fragmentée ou par le biais d'une réduction des prestations de travail et ce, à concurrence d'un mi-temps pendant 6 mois.

Par arrêté royal (A.R. du 29/10/1997, entré en vigueur le 01.01.1998), le gouvernement fédéral belge reprend cette mesure<sup>81</sup> et l'intègre dans la réglementation de l'interruption de carrière, prévue dans le droit belge depuis 1991. Cette intégration a une double conséquence :

- le salarié de droit privé bénéficie désormais d'une protection contre le licenciement qui débute dès le jour où la demande est introduite auprès de l'employeur et s'achève 3 mois après la fin de l'interruption complète ou partielle des prestations ;
- il peut obtenir pendant la période une allocation d'interruption forfaitaire, à titre de revenu de remplacement.

Cette allocation est financée par l'assurance fédérale santé, comme le congé maternité et le congé paternité. L'arrêté royal ne reprend pas la possibilité qu'ouvrait l'accord-cadre d'exercice du congé de façon fragmentée. Cette possibilité sera reprise cependant un an plus tard par arrêté royal du 10/08/1998.

---

<sup>80</sup> Acte du pouvoir exécutif fédéral, pris par le Roi sous la responsabilité d'un ou de plusieurs de ses ministres, de nature réglementaire à portée générale, comme mesure d'exécution de la loi.

<sup>81</sup> Congé individuel, non transférable, de 3 mois, ouverts aux salariés de droit privé.

## B) DE PROGRESSIVES EXTENSIONS ET AMELIORATIONS

Le bénéficiaire du droit au congé parental rémunéré est progressivement étendu, au-delà du secteur privé:

- au secteur public en 1999 (A.R. du 07/05/1999) ainsi qu'au secteur de l'enseignement (A.R. du 04/06/1999) ;
- aux personnels de l'ordre judiciaire (A.R. du 16/03/2001) en 2001 ;
- aux personnes domiciliées dans l'EEE (Espace économique européen) en 2005.

Le droit est également ouvert :

- aux partenaires de même sexe en cas d'adoption en 2006 (Loi du 20/06/2006) ;
- à l'épouse ou la compagne de la mère biologique de l'enfant qui est devenue co-mère.

Outre la mise en conformité avec les dispositions de la directive de 2010 (voir *infra*), le dispositif sera, entre 2002 et aujourd'hui, amélioré dans trois directions essentielles :

- en élargissant les possibilités de choix quant à la quotité travaillée (la possibilité de travail à 1/5 est introduite en 2002<sup>82</sup>) et au fractionnement (qui n'existait pas avant 2002) ;
- en repoussant l'âge limite de l'enfant jusqu'auquel le droit peut être exercé : initialement limité aux 4 ans de l'enfant, cet âge limite est progressivement porté à 6 puis 12 ans en 2009 (2010 dans le secteur public)<sup>83</sup> ;
- en améliorant le niveau de rémunération du congé (voir *infra*), qui reste cependant forfaitaire.

## C) LA MISE EN CONFORMITE AVEC LA DIRECTIVE 2010/18/UE SUR LE CONGE PARENTAL

En 2012, le dispositif est de nouveau réformé pour prendre en compte les dispositions de la directive 2010/18/UE sur le congé parental, avec l'introduction d'un 4<sup>ème</sup> mois de droit individuel à congé parental. Le droit à indemnisation forfaitaire est étendu d'autant pour les parents d'enfants nés après le 8 mars 2012<sup>84</sup>, pour le 4<sup>ème</sup> mois de congé parental ou le régime équivalent à mi-temps (sur 8 mois) ou à 1/5<sup>ème</sup> de temps (sur 20 mois).

---

<sup>82</sup> Une décision récente du parlement devrait engager l'introduction d'un congé sous forme d'une interruption partielle d'un dixième, soit un demi-jour par semaine ou un jour toutes les deux semaines cf *supra*.

<sup>83</sup> Et 21 ans en cas de handicap de l'enfant (au moins égal à 66 %) à partir de 2011.

<sup>84</sup> Données OCDE Base de données sur la famille PF 2.5 Annexe : Detail of change in parental leave by country 2017 et ONEM, Congé parental, Evolution de la répartition homme/femme 2002 à 2012

## II) UN SYSTEME FORFAITAIRE COURT ET SOUPLE

Le dispositif de congé parental belge<sup>85</sup> est une forme, parmi plusieurs, de dispositifs permettant de cesser ou diminuer son activité pour soins ou assistance aux proches<sup>86</sup>. Comme ces différents types de congés, le congé parental est forfaitaire et assurantiel. Relativement court, il peut être complété, dans le secteur privé, par un dispositif de « crédit temps » (aux conditions d'éligibilité et au niveau d'indemnisation propres)<sup>87</sup>.

### A) UN CONGE PARENTAL RELATIVEMENT COURT

Le congé parental peut compléter le congé maternité et paternité, dont une partie est obligatoire.

Pour les salariées du secteur privé, le congé maternité est de 15 semaines. La période prénatale peut aller de 1 à 6 semaines avant la naissance. 10 semaines sont obligatoires (en principe, la semaine avant la date prévue d'accouchement et 9 semaines après). Le congé postnatal est d'une durée minimum de 9 semaines et, en fonction de la durée du congé prénatal, peut aller jusqu'à 14 semaines (3 mois et demi). Pour les travailleuses indépendantes, le congé est de 12 semaines (dont 3 semaines obligatoires). Les femmes au chômage ont les mêmes droits que les salariées. Le dispositif est géré par l'assurance maladie fédérale et financé par des cotisations employeurs et employés et l'impôt général.

L'indemnisation dans le secteur privé est fonction du salaire antérieur (82% pour les 30 premiers jours puis 75%, dans la limite d'un plafond de 135 € par jour). Dans le secteur public, le salaire est maintenu. Les femmes au chômage reçoivent l'allocation chômage augmentée d'un pourcentage de leur salaire antérieur, décroissant avec le temps. Le congé est rémunéré forfaitairement pour les travailleuses indépendantes (458 euros par semaine)<sup>88</sup>.

Le congé paternité est de 10 jours, dont 3 obligatoires. Le salaire est maintenu pour les 3 jours obligatoires (financé par l'employeur). Le reste du congé est rémunéré en pourcentage du salaire antérieur sous forme d'une indemnité journalière de l'assurance maladie, plafonnée à 110 € par jour. Le congé peut être pris dans les quatre premiers mois suivant la naissance. Les travailleurs indépendants et les chômeurs ne sont pas éligibles.

Le droit au congé parental est de 4 mois à temps plein, par parent<sup>89</sup> et venant en sus du congé maternité et du congé paternité. Il est strictement individuel et non transférable. Cela signifie que si le père ne prend pas les 4 mois qui lui sont ouverts, et que seule la mère s'en saisit, le congé, s'il est pris dans la foulée du congé maternité et à temps plein, se termine, pour une salariée du secteur privé, au maximum aux 7 mois et demi de l'enfant. Chaque enfant de moins de 12 ans ouvre droit à congé de 4 mois, ce qui signifie qu'en cas de

---

<sup>85</sup> Les informations de cette partie sont issues des travaux de l'International network on leave policies and research ou fournies par les services juridiques de l'ONEM (Office national de l'emploi belge, qui gère l'allocation de congé parental) sur sollicitation du HCFEA.

<sup>86</sup> Le congé parental s'inscrit, pour le secteur privé comme public, dans le cadre d'un régime de congés dits thématiques qui comprend trois types de congés (congé parental ; congé pour soins palliatifs ; congé pour assistance médicale) et dont il partage les conditions d'éligibilité et le niveau d'indemnisation.

<sup>87</sup> Le crédit temps n'est pas applicable au secteur public mais il y existe un régime similaire dit d'interruption de carrière.

<sup>88</sup> Merla, L. (2017) 'Belgium country note', in: Blum S., Koslowski A., and Moss P. (eds.) International Review of Leave Policies and Research 2017.

<sup>89</sup> Il peut s'agir : de la mère biologique et du père biologique de l'enfant ; de la personne qui a reconnu l'enfant de sorte que la filiation paternelle est établie ; de l'épouse ou la compagne de la mère biologique de l'enfant qui est devenue co-mère ; des parents adoptifs.

naissances multiples ou de naissances successives, chacun des enfants permet l'obtention du droit au congé parental de 4 mois.

L'ensemble de ces congés s'articule avec un système d'accueil et d'éducation du jeune enfant relativement bien développé. 43,8% des enfants de moins de 3 ans étaient en effet couverts par un mode d'accueil formel en 2016<sup>90</sup>. Les assistantes maternelles jouent, comme en France, un rôle important dans l'offre d'accueil : elles accueillent près de 30% des moins de 3 ans<sup>91</sup>. L'école maternelle couvre une part importante d'enfants de moins de 3 ans (plus de la moitié des enfants de 2 ans<sup>92</sup>), ce qui s'explique par un droit à une place à partir de 2 ans et demi.

## B) UN SYSTEME FORFAITAIRE HAUT ET A MODALITES SOUPLES

Le dispositif propose, de manière souple, trois formes d'interruption de l'activité :

- la suspension complète de l'activité pendant une période de 4 mois (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein ou à temps partiel) ; la période de quatre mois peut alors être fractionnée par mois ;
- la réduction du travail à mi-temps (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein), pendant une période de 8 mois fractionnable en périodes de 2 mois minimum ;
- la réduction du temps de travail d'un cinquième (possibilité ouverte aux personnes travaillant antérieurement à temps plein), pendant une période de 20 mois fractionnable en périodes de 5 mois minimum.

Le passage d'une formule à une autre est possible et les trois possibilités peuvent être combinées. Le congé peut ainsi être pris sous la forme suivante : 1 mois à temps plein, 2 mois à mi-temps et 5 mois à 1/5ème de temps.

Le parlement belge a adopté, en 2018, une proposition visant à ouvrir un droit au congé parental sous la forme d'une interruption partielle d'un dixième, soit un demi-jour par semaine ou un jour toutes les deux semaines. La durée de cette interruption partielle d'un dixième serait de 40 mois maximum<sup>93</sup>.

Le droit au congé parental court à partir de la naissance de l'enfant (ou en cas d'adoption à partir de l'inscription de l'enfant comme faisant partie du ménage) et doit être pris avant ses 12 ans (limite repoussée à 21 ans lorsque l'enfant est atteint d'une incapacité physique ou mentale de 66 % ou d'une affection grave).

Les deux parents peuvent être en congé en même temps.

L'indemnisation du congé parental (comme des congés pour soins palliatifs et pour assistance médicale) est forfaitaire. Cela signifie que son montant ne varie pas en fonction

---

<sup>90</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen

et au Comité des régions sur les objectifs de Barcelone, 2018

<sup>91</sup> Chiffres ONEM 2011 pour les communautés francophone et germanophone.

<sup>92</sup> 52 % selon les données Eurydice (source : Regards sur l'éducation 2017 et HCFEA, « L'accueil des enfants de moins de trois ans », rapport, avril 2018)

<sup>93</sup> Information fournie par la DG Réglementations & contentieux, Direction Réglementation Crédit-temps de l'ONEM sollicitée par le HCFEA.

de la rémunération du travailleur. Il ne varie pas non plus en fonction du nombre d'enfants, ni en fonction de l'ancienneté chez l'employeur (à la différence, sur ce dernier point, du régime de crédit temps, voir supra), ni en fonction de la durée choisie pour le congé (qui ne peut dépasser 4 mois rémunérés au titre du congé parental).

Les montants sont parfois (pour les interruptions partielles) différenciés en fonction de l'âge (on retiendra ici les montants pour un travailleur de moins de 50 ans ; les montants sont un peu plus élevés pour les plus de 50 ans que pour les moins de 50 ans) et majorés pour les parents isolés<sup>94</sup> (quelle que soit la formule d'interruption), avec une majoration parfois plus importante si la personne isolée a un ou plusieurs autres enfants à charge.

L'indemnisation atteint en 2017 les niveaux suivants dans le secteur privé et public<sup>95</sup> (montants mensuels nets) :

**Montant de l'indemnisation du congé parental (montant mensuel net ; secteur privé et public au 1<sup>er</sup> juin 2017 ; pour un travailleur de moins de 50 ans)**

	Montant de base	Montant majoré pour personne isolée
Interruption complète	750,33 euros	1035,45 euros
Interruption partielle à 1/2 temps	345,85 euros	477,28 euros
Interruption partielle d' 1/5 temps	117,34 euros	157,78 si pas d'autre enfant à charge  190,92 euros si un ou plusieurs autres enfants à charge

Source : ONEM

Le montant d'indemnisation est ainsi majoré de 34 à 38% selon les formules de quotité de travail choisies, pour une personne isolée sans enfant à charge et de 62% en cas d'interruption à 1/5 avec enfant à charge, ce qui rend cette formule très incitative.

Lors de sa création en 1998, l'allocation était de 431,61 € pour une interruption complète. Elle n'était pas imposable et le montant de l'allocation pas ne variait en fonction de la situation familiale du travailleur.

Depuis lors, les allocations ont été majorées en fonction de la situation familiale (d'abord isolement ou non ; puis majoration supplémentaire, depuis septembre 2017, pour les travailleurs isolés avec charge d'enfant) et soumises à l'impôt. Le taux d'imposition est de 10,13 % en cas d'interruption complète et de 17,15% en cas d'interruption partielle à mi-temps ou d'un cinquième. A noter que les allocations suivent la formule d'indexation de l'ensemble des allocations sociales et bénéficient ainsi d'augmentations régulières. Globalement, la rémunération a progressé bien plus vite que l'inflation : pour un congé à temps plein, la hausse du pouvoir d'achat a été d'environ 21 %. A noter enfin que les conditions de rémunérations sont légèrement plus incitatives pour le congé à temps plein

<sup>94</sup> Enfants de moins de 12 ans en cas de congé parental ; de moins de 18 ans en cas de congé pour soins palliatifs ou en cas de congé pour assistance médicale ; de moins de 21 ans en cas d'enfant handicapé.

<sup>95</sup> <http://www.onem.be/fr/documentation/montants-baremes/interruption-de-carriere-credit-temps#24780>

que pour les congés à mi-temps ou à 1/5<sup>ème</sup> (le montant de la prestation diminue davantage en proportion dans ces deux derniers cas).

### C) LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE DU CONGE PARENTAL : UN SYSTEME REPOSANT SUR L'ANCIENNETE

Dans le secteur privé, le dispositif est ouvert aux salariés ayant été en contrat de travail avec leur employeur au moins 12 mois sur les 15 derniers mois. Dans le secteur public, le droit est ouvert aux salariés quel que soit leur ancienneté. Les travailleurs du secteur privé ne répondant pas à la condition d'activité antérieure, les travailleurs non-salariés et les personnes au chômage ne sont pas éligibles et ne reçoivent aucune forme de compensation.

Le congé parental ne peut être refusé par l'employeur si les conditions sont remplies. Le salarié a seulement une obligation d'avertir son employeur au moins deux mois et au plus trois mois à l'avance, par écrit, de la date souhaitée de prise du congé parental et de ses modalités. L'employeur peut, durant le mois qui suit la demande écrite, reporter le début du congé pour des raisons inhérentes à l'organisation de l'entreprise mais cette possibilité de report est limitée au maximum à six mois.

Le congé indemnisé s'accompagne d'une protection contre le licenciement. La protection débute dès le jour où la demande est faite auprès de l'employeur et s'achève 3 mois après la fin de l'interruption complète ou partielle des prestations.

Le droit au congé parental a été posé en droit du travail avant que ne soit définie sa rémunération (voir infra). Les deux dispositifs ne se rejoignent pas forcément. Il est possible pour un salarié du secteur privé<sup>96</sup> de demander un congé parental, non rémunéré, en application de la CCT n° 64 tout en ne remplissant pas les conditions d'ancienneté pour bénéficier du congé parental rémunéré. Le droit est alors accordé quelle que soit la taille de l'entreprise et l'exécution du contrat de travail est alors suspendue totalement ou partiellement pendant 4 mois. Ce droit peut être obtenu dans la limite des 8 ans de l'enfant (et non 12 pour le congé parental rémunéré) (*en cours d'expertise*).

### D) UN SYSTEME POSSIBLEMENT COMPLETE PAR UN CONGE « CREDIT TEMPS » D'UN NIVEAU DE REMUNERATION INFERIEUR

Outre le congé parental, il existe en Belgique un système dit de « crédit temps », applicable aux salariés du secteur privé. Un système analogue dit d'interruption de carrière existe dans le secteur public.

Ce crédit temps peut prendre la suite du congé parental. Le crédit temps et les trois congés familiaux existants (congé parental, congé pour assistance médicale et congé pour soins palliatifs) peuvent en effet être cumulés. Ce sont des dispositifs indépendants, le bénéfice de l'un à un moment donné n'exclut pas le bénéfice de l'autre ultérieurement. Le bénéfice du crédit temps permet ainsi d'allonger la durée, relativement brève, du congé parental.

Le crédit temps est organisé par une convention collective nationale, la convention collective n° 103, en ce qui concerne le droit du travail, et par un arrêté royal en ce qui concerne l'indemnisation. La dernière réforme est entrée en vigueur le 1er avril 2017. Le droit au crédit-temps est de 51 mois sur l'ensemble de la carrière pour les motifs familiaux suivants<sup>97</sup> : pour s'occuper d'un enfant de moins de 8 ans, pour un proche en soins palliatifs, pour s'occuper d'un membre de la famille gravement malade. Cette durée maximale de 51 mois est prévue quel que soit le nombre d'enfants et la forme d'interruption (complète, à mi-temps

<sup>96</sup> Dans le public, le droit au congé parental rémunéré n'est pas soumis à des conditions d'ancienneté.

<sup>97</sup> Un crédit temps de 31 mois est également prévu pour suivre une formation reconnue.



et à 1/5 de temps). Dans le calcul du crédit temps, les durées antérieurement prises sont décomptées ; il s'agit donc en quelque sorte d'un capital qui peut être utilisé tout au long de la vie active. Le crédit peut être pris à temps plein, à mi-temps ou à 1/5 de temps.

Les conditions de bénéfice du crédit temps sont différentes de celles applicables au congé parental. Le droit au crédit temps est ainsi subordonné à une ancienneté supérieure à celle exigée dans le cadre du congé parental : au moins 24 mois chez l'employeur (12 mois dans les 15 derniers mois pour le congé parental). Les conditions de rémunération du congé sont également différentes (celle du crédit temps est inférieure).

Alors que le congé parental est un droit dès lors que les conditions d'activité sont remplies et quel que soit le nombre de salariés dans l'entreprise, le bénéfice du crédit temps est soumis à un certain nombre de conditions complémentaires. Le bénéfice du crédit temps est un droit pour l'interruption d'un cinquième du temps de travail. Cela est différent pour l'interruption complète ou à mi-temps. Le droit ne peut alors être obtenu que si une convention collective du travail le prévoit. De plus, l'accord de l'employeur est indispensable dans les PME de moins de 11 salariés. Dans les entreprises de plus de 11 salariés, le bénéfice du droit est conditionné à ce qu'un quota d'absences simultanées à hauteur de 5% des salariés ne soit pas dépassé. Ce quota peut éventuellement être modifié par convention collective de travail sectorielle ou d'entreprise ou, lorsqu'il n'y a pas de représentation syndicale chez l'employeur, par le règlement de travail. Lorsque ce quota est atteint ou dépassé, l'employeur doit appliquer un mécanisme de planification des absences qui consiste à faire patienter le travailleur jusqu'au moment où une place se libère.

Les travailleurs qui demandent un crédit-temps après leur congé parental ne sont pas prioritaires par rapport aux autres travailleurs de l'entreprise.

L'indemnisation est versée par l'Office national de l'emploi (ONEM). Elle est forfaitaire. Les montants sont majorés à partir de 5 ans d'ancienneté dans l'entreprise, ce qui n'est pas le cas pour l'indemnisation du congé parental. Ils sont également majorés pour les situations d'isolement en montant net pour les crédits à 1/2 ou 1/5ème de temps et encore majorés pour le crédit à 1/5ème en cas de travailleur isolé avec un ou plusieurs enfants à charge. Il est intéressant de noter que les montants de rémunération sont inférieurs à ceux du congé parental.

Il existait aussi antérieurement un crédit temps sans motif d'une durée de 12 mois, qui n'était plus indemnisé depuis le 1er janvier 2015. Il a été supprimé par la réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017.

**Montant de l'indemnisation du crédit-temps en cas de demande après le 1<sup>er</sup> juin 2017  
pour travailleur de moins de 50 ans  
(montant mensuel net ; secteur privé au 1<sup>er</sup> juin 2017 ; travailleur de moins de 50 ans)**

	Montant de base	Montant pour personne isolée
Crédit-temps à temps plein		
Moins de 5 ans d'ancienneté	458,74 euros	458,74 euros
5 ans ou plus d'ancienneté	535,20 euros	535,20 euros
Crédit-temps à 1/2 temps		
Moins de 5 ans d'ancienneté	178,65 euros	211,45 euros
5 ans ou plus d'ancienneté	208,43 euros	246,69 euros
Crédit-temps à 1/5 temps	109,25 euros	140,98 euros si pas d'enfant à charge  179,7 euros si un ou plusieurs enfants à charge

Source : ONEM

Il existe, en outre, en Flandres une allocation supplémentaire de 484 € par mois à temps plein pendant 12 mois qui s'ajoute aux allocations fédérales du congé parental et du crédit temps.

Il existe enfin, pour le travailleur du secteur privé, un droit à demander un régime de travail ou un horaire de travail aménagé pour la période qui suit la fin de l'exercice de son congé parental. Cette période s'élève à 6 mois maximum. Dans sa demande (adressée à l'employeur au moins 3 semaines avant la fin du congé parental), le travailleur devra indiquer ses raisons en lien avec une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie de famille.

L'employeur examinera cette demande et y répondra par écrit au plus tard une semaine avant la fin de la période de congé parental en cours, en tenant compte de ses propres besoins et de ceux du travailleur. L'employeur communiquera dans l'écrit visé la manière dont il a tenu compte de ses propres besoins et de ceux du travailleur dans l'examen de la demande.

Il convient de noter que pendant cette période, le travailleur ne bénéficie pas d'allocations d'interruption de l'ONEM.

### **III) DES EFFETS SUR LE RECOURS ET L'IMPLICATION DES PERES**

#### **A) UN RECOURS IMPORTANT**

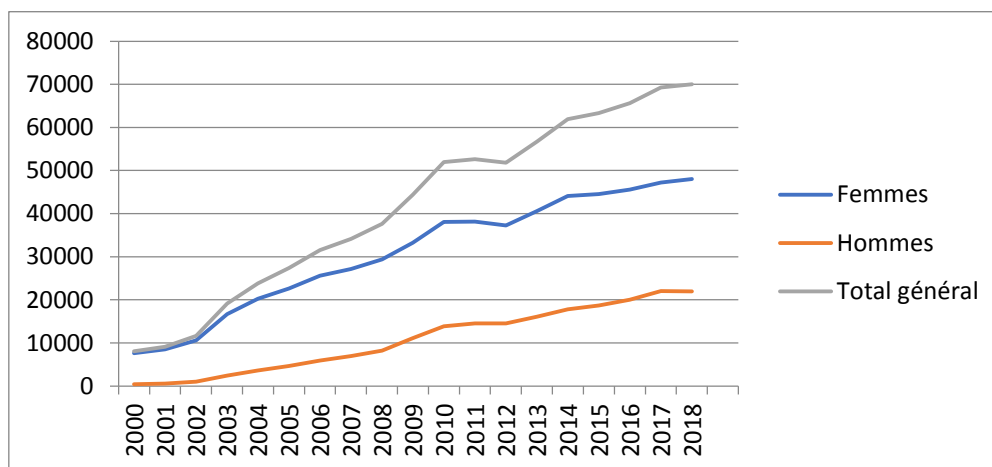
On constate entre 2000 et 2018 une hausse régulière et forte du nombre de bénéficiaires de l'indemnisation de congé parental. L'extension progressive, entre 1999 et 2005, du dispositif à de nouveaux secteurs d'emploi (secteur public, enseignement, etc.) explique bien évidemment une partie de l'augmentation, mais celle-ci se poursuit de façon relativement constante au-delà de 2005 (à l'exception de l'année 2012).

La hausse du recours concerne aussi bien les hommes que les femmes, avec des évolutions assez parallèles.

Les femmes sont en 2018 deux fois plus nombreuses que les hommes parmi les bénéficiaires.

Le nombre de mères bénéficiaires a été multiplié par plus de 3 entre 2002 et 2017 (+ 18 % entre 2011 et 2017) tandis que le celui des pères l'a été par quinze entre 2002 et 2017 (+ 58 % entre 2011 et 2017). La hausse de l'ensemble des bénéficiaires est cependant plus élevée que la hausse des nouveaux entrants dans l'année (+28 % contre + 17 % entre 2011 et 2017), ce qui traduit le fait que de nombreux bénéficiaires prennent le congé sur plusieurs années (les nouveaux entrants représentent d'un tiers à 40 % des bénéficiaires selon les années).

### Nombre de bénéficiaires de congé parental avec allocation par sexe



Source : statistiques ONEM<sup>98</sup>

L'augmentation du nombre de naissances depuis 2002 ne peut expliquer que très marginalement cette forte augmentation, a fortiori depuis 2010, année à partir de laquelle le nombre de naissances a diminué<sup>99</sup>. (Source : rapport annuel ONEM 2017<sup>100</sup> pour les statistiques du nombre de personnes ayant accédé au congé parental ; statbel pour le nombre de naissances vivantes<sup>101</sup>).

La part des pères parmi les bénéficiaires croît de façon quasi régulière et forte sur l'ensemble de la période : alors qu'ils représentaient 8% des bénéficiaires en 2002, ils en représentent 31% en 2017.

<sup>98</sup> <http://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chiffres/interruption-de-carriere-credit-temps-et-conges-thematiques/conges-thematiques>

<sup>99</sup> Le nombre de naissances a augmenté de près de 7 % entre 2002 et 2017, avec une augmentation de 16 % entre 2002 et 2010 puis une baisse de 8 % entre 2010 et 2017 (source : Statbel)

<sup>100</sup> ([http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2017/Rapport\\_annuel\\_FR\\_Vol2.pdf](http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2017/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf)) partie 8.7.

<sup>101</sup> <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/naissances-et-fecondite#figures>

### Evolution de la part des pères (parmi les bénéficiaires et parmi les dépenses)

	Part des pères parmi les bénéficiaires (%)	Part des dépenses pour les pères (%)
2002	8,3	7,7
2003	10,9	9,7
2004	13,0	11,7
2005	15,1	13,1
2006	16,7	14,4
2007	18,3	15,7
2008	19,6	16,9
2009	22,9	19,9
2010	24,6	22,0
2011	25,1	22,8
2012	26,0	23,2
2013	26,8	23,4
2014	27,8	24,2
2015	28,7	25,2
2016	29,9	26,4
2017	31,0	27,7

Source : calculs HCFEA à partir de statistiques ONEM

Les explications à ces hausses, tant pour les mères que pour les pères, sont sans doute multiples :

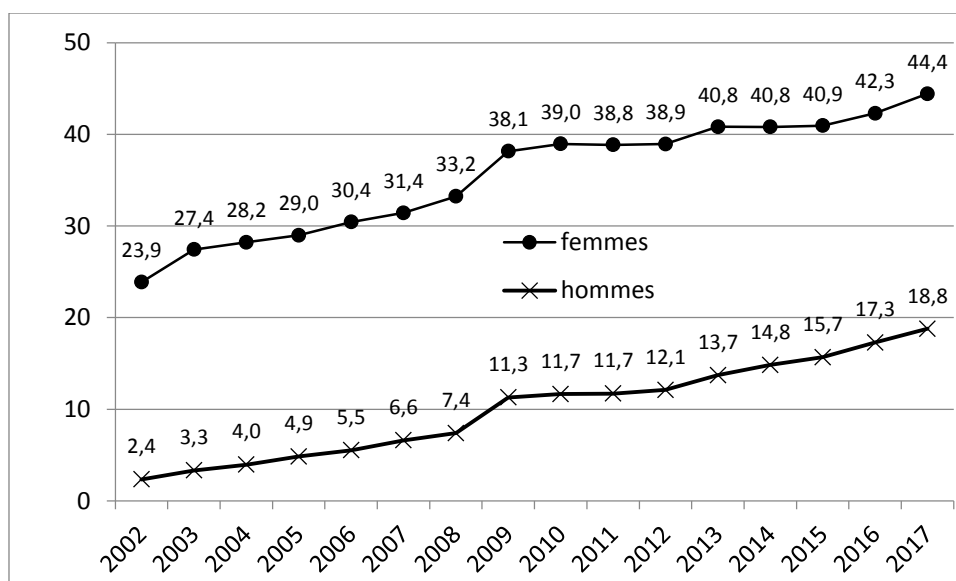
- la rémunération du congé a vu son pouvoir d'achat progresser de façon substantielle (+ 21 % entre 1998 et 2017 pour le montant à taux plein<sup>102</sup>).
- l'élargissement au début des années 2000 des possibilités de choix quant à la quotité travaillée et des possibilités de fractionnement ont également participé à rendre le dispositif plus attractif
- l'extension en 2009 de l'âge limite de l'enfant de 6 à 12 ans.
- ce dispositif relativement récent (créé à la fin des années 1990) s'est progressivement banalisé au sein du monde du travail.
- pour les pères plus spécifiquement, le congé parental est précédé par un congé de paternité qui a également été rendu plus attractif, avec deux changements intervenus en 2002 : son extension de 3 à 10 jours (2 semaines d'interruption) ; son caractère obligatoire pour les 3 premiers jours.

Il est possible d'approcher un taux de couverture par le congé parental en rapportant le nombre de nouveaux entrants dans le dispositif sur le nombre de naissances durant la même année<sup>103</sup>. Avec un tel indicateur, ce serait environ 44 % des mères qui utiliseraient le congé et 19 % des pères en 2017. Ce ratio est en hausse continue, il n'était que d'environ 24 % et 2 %, respectivement pour les mères et pour les pères en 2002. Compte tenu des critères d'éligibilité restrictif - avoir travaillé 12 mois dans les 15 mois précédant la naissance - la part des mères éligibles utilisant le dispositif peut être estimée à une proportion proche de 60 %, et celle des pères proche du quart.

<sup>102</sup> Le montant a augmenté d'environ 74 % tandis que l'inflation a augmenté d'environ 43 % sur la période.

<sup>103</sup> Avec cette façon de procéder, il est toutefois fait implicitement l'hypothèse que les nouveaux entrants bénéficient du dispositif durant la 1<sup>ère</sup> année de l'enfant, alors que ce n'est le cas que de 30 à 40 % des nouveaux entrants (sources : statistiques ONEM).

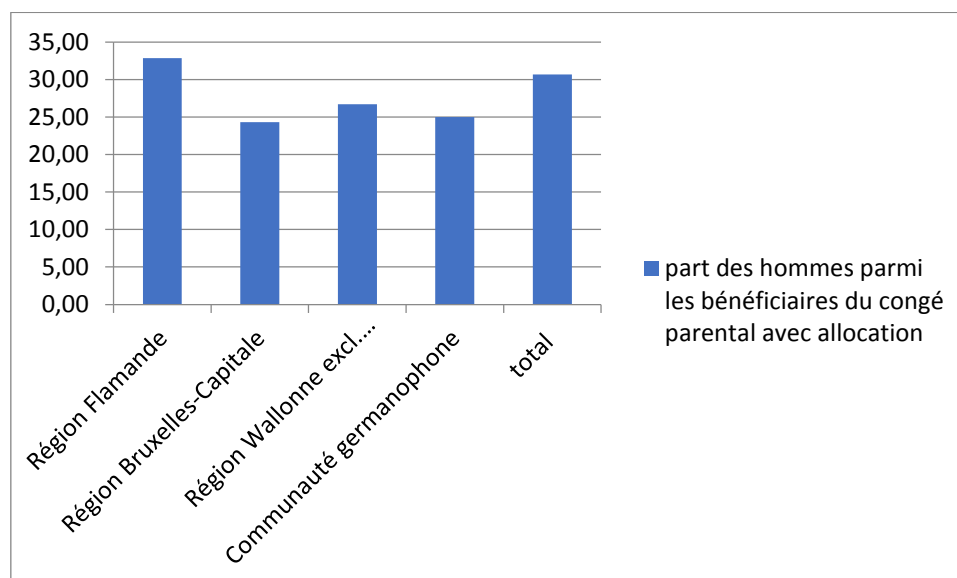
### Ratio du nombre de nouveaux entrants dans le congé / nombre de naissances dans l'année



Source : calculs HCFEA à partir de statistiques ONEM et Statbel

On constate certaines variations régionales de la part des pères parmi les bénéficiaires du congé parental avec allocation, les pères étant plus enclins à prendre un congé parental en Flandre, qu'en Wallonie ou à Bruxelles.

### Pourcentage d'hommes en congé parental avec allocation selon les régions en 2017



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

## B) LES FORMULES PRIVILEGIEES PAR LES MERES ET LES PERES

Parmi les trois formules possibles de congé, on constate que la formule d'une interruption d'un cinquième rassemble une grande part des bénéficiaires : 64% des femmes et 86% des hommes (71% au total). Le congé à temps complet ne représente que 12% environ des bénéficiaires de congé parental (15% des femmes et 5% des hommes). Le mi-temps reste minoritaire chez les femmes comme chez les hommes (respectivement 21 et 9%). Les formules à temps partiel sont donc très populaires et ce, malgré le fait que les conditions de rémunérations soient légèrement plus incitatives pour le congé à temps plein (cf *supra*).

### Répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules (chiffres 1<sup>er</sup> semestre 2018)

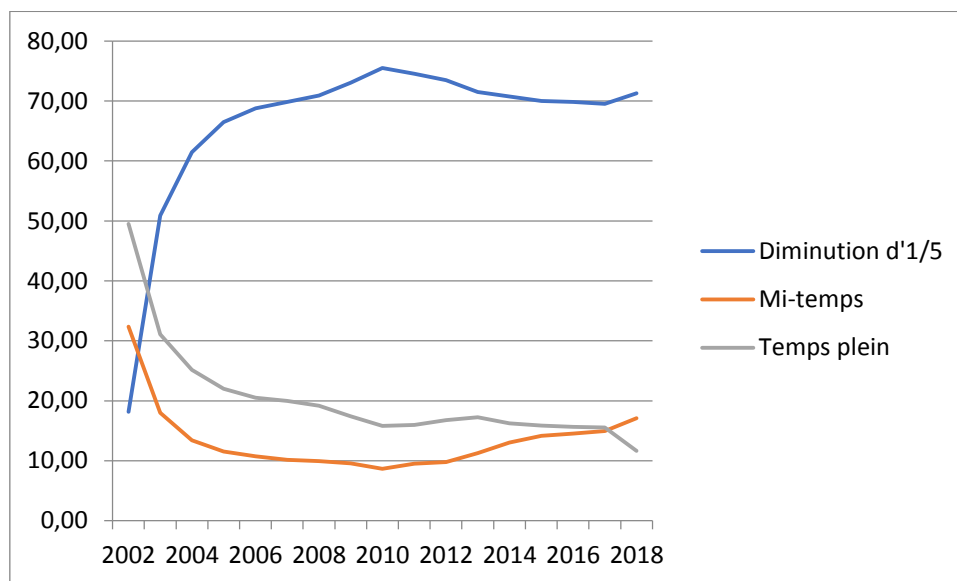
<b>Femmes</b>	2018
Diminution d'1/5	64,3
Mi-temps	20,9
Temps plein	14,7
<b>Hommes</b>	
Diminution d'1/5	86,5
Mi-temps	8,6
Temps plein	4,9
<b>Total</b>	
Diminution d'1/5	71,3
Mi-temps	17,1
Temps plein	11,6

*Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)*

L'analyse de l'évolution dans le temps de la répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules montre :

- un fort déclin, entre 2002 et 2010, de la formule du temps plein (qui représentait la moitié des bénéficiaires en 2002), puis sa stagnation entre 2010 et 2017 (autour de 15%) et une nouvelle décrue en 2018 ;
- un déclin, dans un premier temps (2002-2005) du mi-temps (qui passe de 32 à 11%), sa stagnation entre 2005 et 2012 puis une remontée récente (17%) ;
- une forte croissance de la formule à 1/5ème entre 2002 et 2010 (qui passe de 18 à 75%), un léger déclin entre 2010 et 2017 et une légère remontée en 2018 (71%).

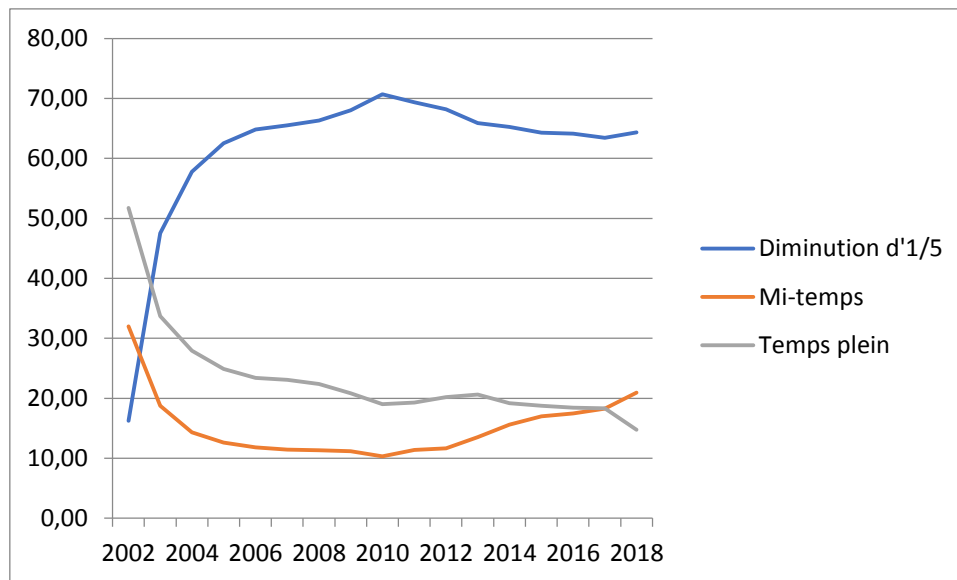
**Evolution dans le temps de la répartition des bénéficiaires du congé parental avec allocation entre les différentes formules**



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

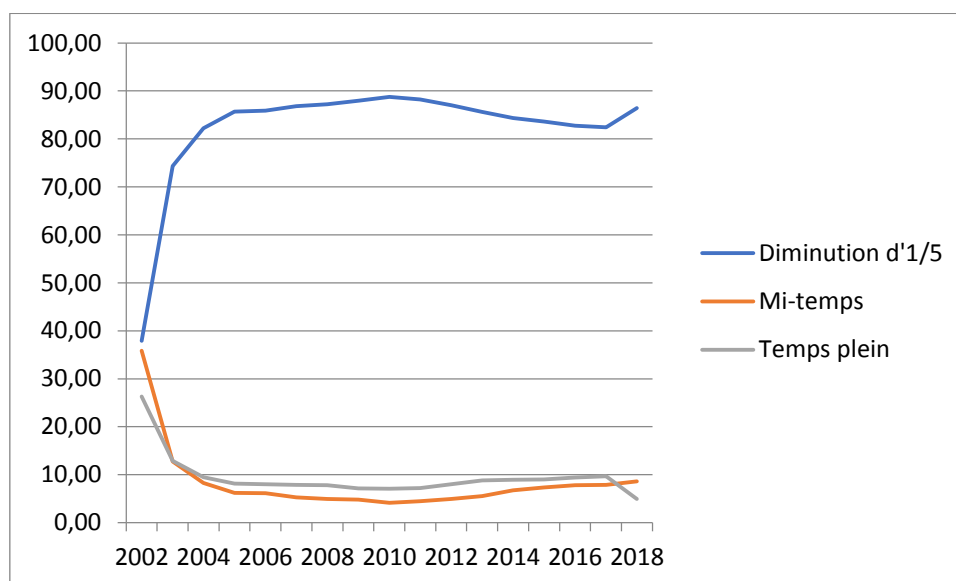
Les évolutions dans le temps sont relativement similaires entre les hommes et les femmes.

**Evolution dans le temps de la répartition des femmes bénéficiaires du congé parental avec allocation entre les différentes formules**



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

### Evolution dans le temps de la répartition des hommes bénéficiaires du congé parental avec allocation selon les différentes formules



Source : statistiques ONEM (en personnes physiques)

La grande majorité des bénéficiaires prennent le congé de façon continue. C'est le cas pour près de 9 bénéficiaires sur 10, hommes et femmes, dès lors que le congé est pris à temps partiel (ce qui est le cas de 85 % des bénéficiaires femmes et de 95 % des bénéficiaires hommes). Les prises du congé par fractionnement sont plus fréquentes lorsque le congé est pris à temps plein, 16 % des femmes et 31 % des hommes prenant le congé à temps plein, en rappelant cependant que cette façon de prendre le congé parental est très minoritaire : 15 % des bénéficiaires femmes et 5 % des bénéficiaires hommes.

### Proportion entre ceux qui fractionnent et ceux qui ne fractionnent pas leur droit (en fonction de la quotité de temps de travail)

	Femmes			Hommes		
	Diminution de 1/5	Mi-temps	Temps plein	Diminution de 1/5	Mi-temps	Temps plein
Continu	88%	96%	84%	87%	86%	69%
Interrompu	12%	4%	16%	13%	14%	31%
Total général	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Hors interruptions "sans allocations" (nouvelle réglementation pour les enfants nés avant 2012)

Source : ONEM

Les nouveaux entrants ayant un enfant de moins d'un an représentent 33,1 % en 2017, en baisse sensible depuis quelques années (44,2 % en 2012). Une majorité des nouveaux entrants ont donc un enfant plus âgé, certains recourant au dispositif pour la première fois pour un enfant déjà beaucoup plus âgé : pour 53 % des nouveaux entrants, l'enfant à 3 ans ou plus ; pour 32 % des nouveaux entrants, l'enfant à 6 ans ou plus.



### Part du total des nouveaux entrants (percevant une allocation) en fonction de l'âge de l'enfant

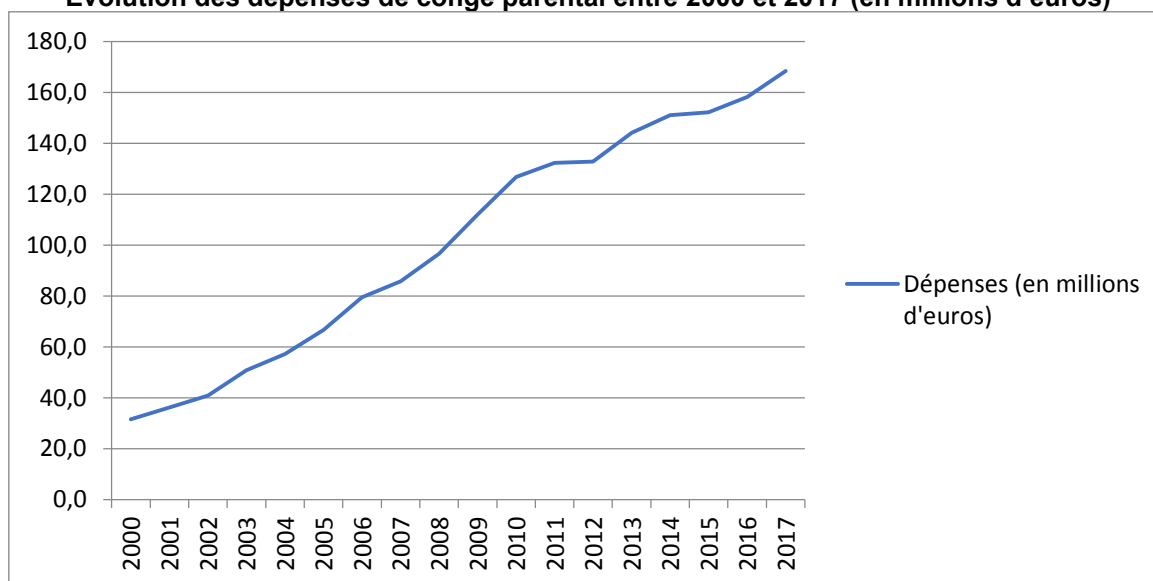
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0 an	44,2	43,2	40,7	38,2	35,8	33,1
1 an	5,4	5,6	5,6	5,5	5,1	5,2
2 ans	8,7	8,6	8,9	9,3	9,1	8,6
3 ans	7,1	7,3	7,1	7,7	7,9	7,8
4 ans	5,4	5,6	5,7	5,9	6,1	6,6
5 ans	4,7	4,9	5,3	5,5	5,6	6,0
6 ans	4,1	4,4	4,9	5,1	5,3	5,5
7 ans	3,2	3,6	4,0	4,4	4,6	4,8
8 ans	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,8
9 ans	3,3	3,3	3,7	4,1	4,4	4,8
10 ans	3,9	3,8	4,2	4,3	4,8	5,3
11 ans	5,3	4,8	4,8	4,7	5,5	5,8
12 ans	1,1	1,1	1,0	0,9	1,2	1,4
< 12 ans	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
inconnu	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1
Total général	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ONEM

### C) LES DEPENSES D'INDEMNISATION DU CONGE PARENTAL

Les dépenses de congé parental ont cru rapidement sur 2000 à 2017, sous l'effet des réformes successives du dispositif et de la hausse du nombre de bénéficiaires. Sur la période 2013-2017, jouent aussi les effets de la montée en charge de la réforme de 2012, qui a porté de 3 à 4 mois la durée de congé parental rémunéré. En 2017, même si la part des dépenses rapportées au PIB a été multiplié par trois, elles représentent seulement 0,4 % du PIB, soit un niveau équivalent au niveau des dépenses pour la PrePare en France en 2018 (en baisse, environ 1 % du PIB en 2012).

Evolution des dépenses de congé parental entre 2000 et 2017 (en millions d'euros)



Source : statistiques ONEM





## **ANNEXE 5**

# **NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (*PARENTING CULTURES*)**

Marie-Thérèse Letablier

Chercheure émérite au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne

Membre du Conseil famille du HCFEA

## NORMES EDUCATIVES ET REPRESENTATIONS SOCIALES DE LA PARENTALITE (*PARENTING CULTURES*)

**Marie-Thérèse Letablier**

Chercheure émérite au CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne

Membre du Conseil famille du HCFEA

Les diverses configurations des congés parentaux que l'on peut observer au sein de l'Union Européenne, renvoient à des variations des cadres institutionnels dans lesquelles s'inscrivent les politiques familiales en général, à des formes différentes d'engagements publics, et à des différences de cultures politiques. Elles renvoient aussi à différentes manières de concevoir le rôle des parents dans l'éducation et les soins aux enfants, c'est-à-dire à des styles éducatifs (« *styles of education* ») inscrits dans des représentations sociales de la parentalité (« *parenting cultures* »)<sup>104</sup>. Ces cultures de parentalité sont nourries par les représentations normatives de la famille et des rôles parentaux. Elles imprègnent les politiques qui se trouvent poussées au compromis entre des aspirations diverses. Les normes éducatives et les représentations de la parentalité ont aussi évolué au fil du temps, et les politiques se sont adaptées plus ou moins rapidement et plus ou moins radicalement à ces changements. Mais si les politiques cherchent à répondre à ces évolutions, elles peuvent aussi les provoquer ou les stimuler. On peut ainsi citer le changement de politique familiale en Allemagne dont le référentiel politique est désormais centré sur le développement d'une éducation précoce des enfants prise en charge par des structures publiques (« *public early childhood education and care* ») en remplacement du référentiel en vigueur jusqu'au début des années 2000 en Allemagne de l'Ouest centré sur le soutien aux familles, et notamment aux mères, considérées comme les meilleures références pour les soins, l'éducation et le bien-être des jeunes enfants, référentiel qui visait à promouvoir une « *intensive mothering* », c'est-à-dire des « mères à temps plein ». La pression démographique, les injonctions communautaires à une participation plus soutenue des femmes au marché du travail et à un partage plus égalitaire des responsabilités parentales, ainsi que la pression de mouvements féministes ont largement contribué à l'abandon du référentiel « maternaliste » de la politique familiale. A ce référentiel politique *d'intensive mothering* fondé sur une représentation sexuée des rôles masculins et féminins a été substitué un référentiel de parentalité partagée, entre l'Etat et les parents d'une part, entre les deux parents d'autre part. Le congé parental a été raccourci, et remodelé de manière à permettre une plus grande continuité de l'emploi et un partage plus équitable entre parents. Cette nouvelle approche de la parentalité n'a été possible qu'en raison de l'augmentation parallèle de l'offre publique d'accueil des enfants. Les normes éducatives ont été ainsi profondément transformées, en lien avec l'objectif de *socialisation précoce des enfants* dans un environnement collectif et professionnel, et non plus maternel. Parallèlement, a été mis en place un droit des enfants à un mode d'accueil, dont les conditions ont été revues à plusieurs reprises pour en abaisser l'âge. Si les études portant sur la mise en œuvre de cette nouvelle politique indiquent que les objectifs ne sont pas totalement atteints à ce jour, elles soulignent néanmoins l'importance des changements eu égard à la culture de parentalité.

Ce référentiel reste toutefois présent dans certains pays, et en particulier dans bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale qui depuis les années 1990 ont réinstauré la famille

---

<sup>104</sup> Pour une revue de littérature sur cette question : Claude Martin, « Des styles éducatifs des parents aux *Parenting Cultures* : un champ de recherches en développement » *L'année sociologique*, oct. 2018, pp. 455-472. Voir aussi : Tanja Betz, Michaël –Sebastian Honing, Ilona Ostner (eds), *Journal of Family Research* 2017, special issue on « Parents in the spotlight. Parenting practices and Support from a Comparative Perspective ».

comme lieu de soins et d'éducation des jeunes enfants, en rémunérant des interruptions d'activité professionnelles longues (autour de trois ans) pour les mères, avec peu d'incitations au partage entre parents. Cette orientation va de pair avec un soutien très limité au développement de structures publiques d'accueil pour les enfants, abandonnant cette question aux initiatives privées, mais d'un coût trop élevé pour la grande majorité des parents. Outre une baisse de la fécondité, la re-familialisation des activités éducatives a pour résultat de pénaliser les mères sur le marché du travail, et ce d'autant plus que les employeurs anticipent ce retrait du marché du travail. En Hongrie, République Tchèque, République Slovaque, moins de 20% des mères d'un enfant de moins de 3 ans sont en activité professionnelle, et moins de 20% des enfants de moins de 3 ans sont gardés dans des services d'accueil agréés. Dans ces trois pays, la durée du congé de maternité est respectivement de 24 semaines rémunérées à 70% du salaire antérieur, 28 semaines avec 63% du salaire et 34 semaines à 70% du salaire.

A l'opposé, les styles éducatifs et les normes de parentalité dans les pays d'Europe du nord reposent sur un engagement de l'Etat vis-à-vis des enfants, qui se traduit par un soutien aux modes d'accueil collectifs articulé à un droit pour chaque enfant à une place dans une structure d'accueil à partir d'un âge variable selon les pays. Le bien-être des enfants comme aussi l'égalité de leur traitement sont des valeurs primordiales dans ces sociétés, comme aussi l'égalité entre les femmes et les hommes. La participation des femmes, et notamment des mères, au marché du travail est fortement encouragée, étant considérée comme une condition de leur sécurité économique et sociale<sup>105</sup>. Ce faisant, c'est au travail de s'adapter aux exigences parentales, et non l'inverse. En outre, le partage des responsabilités parentales entre les deux parents est vivement encouragé par des mesures de réservation d'une partie des congés parentaux notamment, que les parents vivent en couple ou qu'ils soient séparés. Le référentiel suédois en matière de politique de l'enfance a été mis en place dès le début des années 1970, fortement articulé à une politique d'égalité entre femmes et hommes qui reposait en premier lieu sur la participation des mères au marché du travail, condition de leur autonomie économique, et sur un partage des activités parentales et domestiques entre les membres du couple parental. La mise en œuvre de ce référentiel « égalitaire » va de pair avec une intervention soutenue des pouvoirs publics en matière d'accueil des enfants, avec l'institution d'un droit opposable des enfants à un mode d'accueil, avec comme présumé que la socialisation précoce des enfants dans des structures collectives accessibles et de bonne qualité est une bonne chose pour les enfants comme pour les parents. Pour autant, cette socialisation collective ne commence qu'au cours de la deuxième année de l'enfant, après une première année avec les parents, le plus souvent la mère. Ce séquençage est indissociable de l'importance accordée à l'allaitement des enfants au moins pendant la première année de l'enfant. Ce style de parentalité va de pair avec une confiance forte des parents dans les services collectifs d'accueil, et avec une organisation flexible du travail pour les parents de jeunes enfants qui prend notamment la forme de travail à temps partiel. En matière d'éducation et de soins, la coopération entre parents et professionnels est vivement encouragée ; elle se traduit par des autorisations d'absence au travail pour permettre aux parents de participer aux activités des crèches et des écoles. Ce référentiel politique va de pair avec une conception en termes d'*investissement social* dans les enfants mis en avant depuis le début des années 2000 par la Commission européenne, influencée notamment par les idées d'Esping-Andersen, et diffusée en France par des auteurs comme Bruno Palier<sup>106</sup> ou Nathalie Morel. Au final, on peut dire qu'en Suède, les « *parenting values* » centrées sur une conception de la qualité de vie des enfants et de leur bien-être, s'accordent avec une vision social-démocrate d'égalité entre les sexes. En cela, ce pays reste un cas-type intéressant, quand bien même y règne une forme résistante de ségrégation professionnelle entre les sexes.

<sup>105</sup> Cf. MT Letablier, 2009, « Régimes d'Etat-providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales* n° 151 : 102-109.

<sup>106</sup> Cf; Cyprien Avenel et al., 2016, *L'investissement social : quelle stratégie pour la France?* Paris, la documentation française.

La politique de l'Islande s'inscrit dans le même esprit, bien qu'avec des nuances : congé parental plus court et mieux partagé. Aux 13 semaines du congé de maternité viennent s'ajouter 13 semaines de congé parental rémunérées à 60% du salaire, soit un total de 26 semaines. En contrepartie, 60% des enfants de moins de 3 ans sont inscrits dans une structure formelle d'accueil, pour 38 heures par semaine en moyenne (données OCDE). A partir de 3 ans, les enfants sont accueillis dans l'équivalent des écoles maternelles françaises (*pre-school system*).

Le référentiel politique français en matière de parentalité et de style éducatif s'est construit dans l'opposition entre deux conceptions des rapports entre les familles et l'Etat d'une part, et de l'éducation et des soins aux enfants d'autre part. D'un côté le rôle primordial de la mère est mis en avant d'une part par les mouvements liés aux églises, l'église catholique notamment, d'autre part par l'idéologie républicaine qui cherche à promouvoir la socialisation et l'éducation précoce des enfants, au nom d'une certaine représentation de l'égalité des chances, du développement et du bien-être des enfants. La politique familiale a longtemps oscillé entre ces deux représentations, avant d'être percutée par les injonctions, émanant notamment des évolutions de l'Europe communautaires, pour inciter à l'emploi des mères et à un partage plus équitable des activités parentales entre les parents. La longueur des congés parentaux et leur rémunération forfaitaire peut être mise au crédit de l'influence de courants « maternalistes » tandis que l'existence de structures d'accueil des enfants dès leur plus jeune âge (dès trois mois), ainsi que la forte adhésion et confiance dans les modes d'accueil collectifs, peuvent être mis au crédit de l'idéologie républicaine relayée notamment par les courants féministes. La durée limitée de l'allaitement des enfants en France distingue ce pays de la Suède, alors que le soutien à l'investissement public dans les enfants et leurs modes d'accueil et d'éducation permet de rapprocher les deux pays. Deux autres éléments de distinction concernent d'une part, la proportion relativement élevée de mères qui en France, reprennent leur travail dans le mois qui suit le congé de maternité, c'est-à-dire au cours du troisième mois de l'enfant, sans recours au congé parental, et d'autre part, le faible partage des activités parentales et domestiques entre les deux parents qui se traduit notamment par le recours très limité des pères au congé parental. Ce faible partage reste un point problématique qui souligne les difficultés de mise en œuvre d'une politique soucieuse de l'égalité entre les femmes et les hommes en France. Ce pays est toutefois l'un des seuls en Europe où une partie des enfants est accueillie par des professionnels, hors du foyer parental dès l'âge de trois mois environ, permettant ainsi à leurs mères de reprendre rapidement leur activité professionnelle. Cette tension entre deux traditions relatives à la conception de l'éducation et des soins aux enfants oppose une conception égalitariste où l'individu est l'unité de base de la société, à une conception familialiste où la famille joue le rôle de corps intermédiaire entre l'Etat et l'individu. Comme l'ont montré plusieurs auteurs, ces deux traditions s'agencent dans le système de protection sociale en général, et dans la politique familiale en particulier. Cette double tradition s'est manifestée par un certain antagonisme des valeurs relatives à l'égalité entre les sexes et/ou à l'éducation des enfants. Le référentiel politique français est celui du « libre choix » laissé aux parents, en fait aux mères, de reprendre rapidement leur activité professionnelle après le congé de maternité ou de prendre un congé parental moyennant éventuellement une allocation compensatoire forfaitaire mais variable selon le rang de l'enfant. Cette liberté de choix s'applique aussi au mode de garde des enfants, publics ou privés, individuels ou collectifs. L'effet de cette politique est surtout de segmenter la population des mères au regard de la continuité de l'activité professionnelle et de la participation au marché du travail qui reste sensible au nombre d'enfants et à l'âge du dernier. Cet effet de segmentation se retrouve chez les enfants, contribuant de la sorte à la reproduction sociale des modèles familiaux.

Cet effet de segmentation sociale se retrouve dans des pays qui comme l'Irlande ou le Royaume-Uni offrent peu de modes d'accueil publics pour les jeunes enfants. Ceux qui existent sont plutôt destinés aux enfants dont les familles sont pauvres ou défailtantes. Ils accueillent les enfants à temps partiel en général. Les parents plus nantis confient leurs enfants à des *nannies* ou à des structures privées, ou les gardent eux-mêmes. La famille est considérée comme une affaire privée dans laquelle l'Etat n'intervient pas, ou seulement pour en corriger les défailtances, notamment en matière d'éducation et de soins. Les congés de maternité sont longs, et les congés parentaux courts et peu rémunérés. L'ajustement entre travail et vie familiale se fait par le travail à temps partiel des mères, les pères étant peu incités à prendre part aux activités parentales. Pour autant, la garde des enfants en alternance par le père et la mère travaillant en horaires décalés est plutôt répandue.

En dépit de leur hétérogénéité, les pays de l'Europe méditerranéenne ont en commun d'être fortement familialisés quant aux soins et à l'éducation des enfants. Et au sein des familles, ce sont les mères qui soignent et éduquent les jeunes enfants, aidées de leurs propres mères. Les solidarités familiales verticales restent actives, et compensent le développement encore limité des modes d'accueil publics, et leur inégale répartition sur les territoires. Ce faisant l'éducation des jeunes enfants demeure souvent une affaire de famille, et le partage des activités parentales reste pour l'heure un objectif encore loin d'être atteint, comme l'indiquent les faibles taux d'activité des mères. La tension entre travail et vie familiale se traduit par une faible fécondité, liée en partie au fait que les solidarités familiales intergénérationnelles deviennent plus compliquées dans le monde d'aujourd'hui et que les femmes ont de plus en plus à choisir entre carrière professionnelle et avoir des enfants.

Les politiques publiques familiales/sociales prennent en compte les styles éducatifs et les cultures parentales qui s'expriment sous forme de besoins ou d'aspirations tels que recueillis dans les enquêtes d'opinion régulièrement effectuées dans chaque pays. Les politiques peuvent ainsi être caractérisées par le degré de générosité eu égard au développement et au fonctionnement des modes d'accueil des enfants. Elles peuvent aussi être caractérisées par le mode de reconnaissance de la garde parentale/maternelle. Toutefois, au-delà d'une certaine convergence formelle dans les orientations des politiques publiques en matière de parentalité, de droits des enfants, d'égalité entre les femmes et les hommes et de conciliation entre travail et vie familiale, répondant aux injonctions communautaires, les disparités que l'on observe entre pays restent fortes, reflétant la prégnance de styles éducatifs bien ancrés dans des cultures de parentalité plus ou moins résistantes au mouvement général de dé-familialisation de l'éducation des jeunes enfants par transfert à des professionnels des soins et de l'éducation.







## **ANNEXE 6**

### **TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL**

Mickaël Portela (Collaborateur scientifique du HCFEA)

## TROIS FAÇONS D'APPROCHER OU DE MESURER LE CONGE PARENTAL

Dans le sens commun, le congé parental correspond à la situation d'une personne qui s'est arrêtée de travailler à la naissance de son enfant, qu'il y ait recours ou non à une prestation accompagnant l'interruption totale ou partielle de l'activité, qu'il y ait ou non garantie de retour dans l'emploi.

Du point de vue du droit du travail, le congé parental d'éducation (CPE) est un dispositif permettant au parent d'un jeune enfant d'interrompre ou de réduire son activité jusqu'aux trois ans de l'enfant au plus tard en ayant la garantie de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à l'issue du congé. Il est très difficile de dénombrer les parents bénéficiaires d'un CPE et de repérer parmi eux ceux qui bénéficient d'une prestation de la Caf. Inversement, les données administratives de la Cnaf ne permettent pas de savoir s'ils sont en CPE. **Trois méthodes permettent d'approcher ou de mesurer le congé parental d'éducation. Chacune a une spécificité propre, éclaire différemment la question, ce qui traduit la difficulté à identifier ces situations d'interruption ou de réduction de l'activité professionnelle des parents à la suite d'une naissance.** La première mesure repose sur les déclarations des parents, la seconde sur un croisement de ces déclarations avec des données administratives de la Cnaf et une troisième uniquement sur les bénéficiaires de CLCA puis de PreParE identifiés par la Cnaf.

Pour dénombrer les parents d'un jeune enfant disposant d'un CPE à temps plein, on peut exploiter deux variables d'une enquête déclarative, **l'enquête Emploi en continu**, celle de 2017 étant la plus récente à notre disposition. La première variable, qui correspond au champ du CPE à temps plein uniquement (interruption d'activité), indique si le parent a déclaré avoir un emploi rémunéré mais en être absent au moment de l'enquête en raison d'un congé parental d'éducation. Une telle situation concerne environ 117 000 parents, 114 000 mères mais seulement 3 000 pères (tableau 1). L'inconvénient de cette variable est qu'elle ne permet pas d'étudier la trajectoire d'activité des parents d'un jeune enfant<sup>107</sup>. La seconde variable exploitable, qui permet une telle analyse, ne porte pas exactement sur le même champ puisqu'elle indique si le parent a déclaré être en congé parental au titre de son activité principale lors du mois de l'enquête et lors des 12 mois précédents. Cette variable conduit à dénombrer environ 143 000 parents en congé parental à temps plein, 141 000 mères et 2 000 pères.

Pour ce qui est du CPE à temps partiel, on pourra considérer, en première approximation, que les parents d'un enfant de moins de 3 ans qui travaillent à temps partiel bénéficient de ce dispositif protecteur. Selon l'enquête Emploi, 510 000 parents sont dans cette situation.

L'enquête emploi possède également une variable indiquant si le parent déclare percevoir le CLCA/Colca ou la PreParE à la première et dernière interrogation de l'enquête (premier et sixième trimestre)<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Une exploitation de la dimension panel de l'enquête serait possible mais serait toutefois très laborieuse et incertaine (nécessité de construire une pondération, problème d'attrition,...).

<sup>108</sup> La fiabilité de ces informations est sujette à caution : en effet, alors que 890 000 parents et 800 000 mères déclarent percevoir l'une de ces prestations sur une année, elles ne sont que 54 ou 55 % à déclarer être en congé parental et 46 % à travailler à temps partiel alors même que les mesures sont réalisées au même moment.

**Tableau 1 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Emploi en continu 2017**

	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Déclaration de la perception du CLCA ou de la PreParE Interrogation au premier et sixième trimestre de l'enquête  Correspond davantage à une mesure annuelle du nombre de bénéficiaires
<i>Nombre de mères</i>	2 010 000	800 000
<i>Nombre de pères</i>	1 820 000	90 000
<i>Le parent...</i>		
(1) ...déclare avoir un emploi mais ne pas travailler actuellement en raison d'un CPE (variable RABS)	117 000	Environ 54 % des parents déclarent percevoir du CLCA et avoir un emploi mais être en congé parental à temps complet
(2) ...déclare être en congé parental à temps complet (variables SP00)	143 000	Environ 55 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(3) ...travaille à temps partiel	513 000	Environ 46 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France, population des ménages, personnes de référence ou conjoints âgés de 20 à 64 ans.  
Source : Insee, enquête Emploi en continu 2017, Traitements SG HCFEA.

Plus ancienne, mais plus détaillée, l'enquête **Modes de garde et d'accueil de la Drees de 2013**, identifie également le nombre de bénéficiaires d'un congé parental d'éducation à temps plein ou partiel. Elle est intéressante à plusieurs titres : elle permet une analyse plus détaillée des conditions de travail des parents qui sont en CPE d'une part et leur accès aux modes d'accueil du jeune enfant d'autre part. La situation de CPE à temps plein concernerait environ 203 000 personnes, dont 196 000 mères et 7 000 pères (tableau 2). Concernant, les congés parentaux à temps partiel, 210 000 parents seraient dans ce cas (essentiellement des mères). Enfin le nombre de parents à temps partiel est d'environ 500 000 parents. L'adéquation entre la déclaration par les parents d'un CPE et la déclaration de la perception d'une prestation en lien avec ce CPE est plus forte qu'avec l'enquête Emploi en continu. Entre 74 et 81 % des parents se déclarent simultanément en CPE et bénéficiaire de la prestation CLCA.

**Tableau 2 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees**

Enquête Emploi en continu de 2017	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Déclaration de la perception du CLCA ou de la PreParE  Situation actuelle au moment de l'enquête
<i>Nombre de mères</i>	2 101 000	403 000
<i>Nombre de pères</i>	1 891 000	28 000
<i>Le parent...</i>		
(1) ... déclare être en congé parental à temps plein	203 000	Environ 74 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(2) ... déclare être en congé parental à temps partiel	210 000	Environ 81 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps partiel
(3) ... travaille à temps partiel	494 000	Environ 49 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France métropolitaine, à compléter.

Source : Drees, enquête Modes de garde et d'accueil, Traitements SG HCFEA.

La seconde source d'identification du congé parental est l'enquête **Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee**. L'information résulte d'un appariement des fichiers de l'enquête **Emploi en continu** de l'Insee présenté ci-dessus avec les données fiscales d'une part (impôt sur le revenu) et sociales d'autre part (données Cnaf). Dans cette enquête, il n'y a ainsi pas de problème d'identification de la perception du CLCA ou de la PreParE dans la mesure où ces

informations sont directement issues des fichiers de gestion de la Cnaf. Mais ces informations portent sur une année donnée. Dans le tableau 3 les effectifs sont observés pour 2015 et donc différent du tableau précédent. Ce qu'il est toutefois important de noter c'est la plus forte adéquation entre la situation de congé parental décrite par les individus et la perception de la prestation. Ainsi, 92 % des personnes qui se déclarent en emploi et en congé parental au moment de l'enquête ont perçu du CLCA ou de la PreParE en 2015. Ils sont 83 % à se déclarer en congé parental à temps plein, sans précision sur le lien entretenu avec l'emploi, tout en percevant le CLCA ou la PreParE. **L'adéquation entre perception et déclaration étant plus forte on privilégiera l'utilisation de cette base de données pour identifier qui sont les parents qui réduisent ou interrompent leur activité avec ou non perception du CLCA.**

**Tableau 3 : Mesures du congé parental des familles selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015**

	Déclaration du congé parental au moment de l'enquête	Perception du CLCA ou de la PreParE Information appariement revenus fiscaux et sociaux Correspond à une mesure annuelle du nombre de bénéficiaires
<i>Nombre de mères</i>	2 045 000	630 000
<i>Nombre de pères</i>	1 850 000	
<i>Le parent...</i>		
(1) ...déclare avoir un emploi mais ne pas travailler actuellement en raison d'un CPE (variable RABS)	122 000	Environ 92 % des parents déclarent percevoir du CLCA et avoir un emploi mais être en congé parental à temps complet
(2) ...déclare être en congé parental à temps complet (variables SP00)	175 000	Environ 83 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être en congé parental à temps complet
(3) ...travaille à temps partiel	535 000	Environ 52 % des parents déclarent percevoir du CLCA et être à temps partiel

Champ : France métropolitaine, mères d'enfants de moins de 3 ans vivant dans un ménage ordinaire.  
Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2015. Traitements DREES.

Entre ces trois enquêtes, la mesure du nombre de parents congé parental apparaît finalement difficile. Les **données de la Cnaf**, permettent une identification parfaite du nombre de bénéficiaires du CLCA/PreParE (tableau 4). Les écarts avec les données d'enquêtes peuvent apparaître importants, mais l'enseignement majeur à retenir de ces analyses est qu'il apparaît nécessaire de croiser données d'enquêtes et données administratives, essentiellement à partir de l'enquête Revenus sociaux et fiscaux de l'Insee. On peut aussi conclure à la nécessité d'explorer les potentialités de **l'échantillon démographique permanent de l'Insee** qui permet le croisement d'information sur la carrière salariale des individus (à partir des DADS [Déclaration annuelle des données sociales]) et la perception d'une allocation (à partir de FILOSOFI [Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux]). La Drees a d'ailleurs inscrit à son programme de travail 2019 une telle étude. Enfin, l'enquête Modes de garde et d'accueil du jeune enfant de la Drees devrait à l'avenir disposer d'informations administratives sur la PreParE.

**Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires du CLCA puis de la PreParE selon la Cnaf en 2013, 2015 et 2017**

	31 déc. 2013	31 déc. 2015	31 déc. 2017
CLCA/PreParE à taux plein	282 000	246 000	143 000
CLCA/PreParE à taux partiel	228 000	210 000	137 000

Champ : France entière, bénéficiaires de prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité et ayant au moins un enfant de moins de 3 ans.

Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas et MSA.



## **ANNEXE 7**

**PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES  
PONDERES PREPARE DEVELOPPEE  
AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR**

## PRESENTATION DE LA MAQUETTE DE CAS TYPES PONDERES PREPARE DEVELOPPEE AVEC L'AIDE DE LA DG TRESOR

Afin de pouvoir estimer le coût pour les finances publiques de différentes réformes de la Prépare, la DG Trésor a réalisé une maquette fondée sur des cas types pondérés représentatifs des allocataires ou futurs allocataires de la PreParE en 2018, s'appuyant sur des hypothèses définies par le HCFEA. Ces dernières sont nombreuses, et les résultats doivent être interprétés avec précaution : chaque modification d'hypothèse peut entraîner une modification significative du résultat.

### Structure de la maquette

Les cas-types d'allocataires de la PreParE sont distingués selon leurs caractéristiques socio-démographiques et leur situation relative à la PreParE<sup>109</sup>, de manière à être représentatifs de la population des allocataires actuelles de la PreParE sur ces différentes caractéristiques.

Pour chacun des « allocataires types », la maquette simule l'ensemble des composantes du système socio-fiscal : cotisations sociales, contributions sociales, impôts sur le revenu et prestations<sup>110</sup>. La comparaison de la situation de ces allocataires avant et après réforme de la PreParE permet d'évaluer, pour chacun d'eux, l'effet des réformes sur leur revenu disponible.

En pondérant ces cas-types par leur nombre dans la population<sup>111</sup>, il est possible d'approcher l'effet d'une réforme de la PreParE sur la variation agrégée des revenus des ménages, tenant compte des interactions entre les différentes composantes du système socio-fiscal (« effet net » de la réforme). Les pondérations après réforme sont modifiées pour simuler l'impact de la réforme sur le nombre d'allocataires, qui se matérialise par deux canaux :

- *une variation mécanique* du nombre d'éligibles suite à une variation de la durée de versement de la prestation : en cas par exemple de baisse de la durée de la prestation, les allocataires sortent plus vite de la PreParE, et donc le nombre total d'allocataires en fin de mois diminue mécaniquement ;

- *une variation ad hoc du recours à la prestation*, à nombre d'éligibles donné, définie par le HCFEA de manière à tenir compte des effets de comportement, par exemple du fait d'une plus grande attractivité de la prestation suite à une augmentation de son montant<sup>112</sup>.

Au total, en combinant les effets sur le nombre d'allocataires et sur leurs revenus, la maquette permet de déterminer un coût global pour les finances publiques de l'effet d'une

---

<sup>109</sup> Caractéristiques socio-démographiques 2017: genre, composition familiale, situation sur le marché du travail, revenu d'activité. Situation relative à la PreParE : quotité travaillée, enfant gardé par une assistante maternelle ou de manière informelle. Les tableaux agrégés fournis par la Cnaf sont croisés entre eux, sous des hypothèses de répartitions uniformes.

<sup>110</sup> La maquette simule le système socio-fiscal de manière statique, sans prendre en compte les décalages temporels dans le calcul des prestations et prélèvements (par exemple le fait que les aides au logement sont, à l'heure actuelle, calculées sur les ressources perçues deux ans auparavant, et que l'impôt repose sur les ressources de l'année précédente).

Les prestations et crédits d'impôts pris en compte sont les suivants : prestations familiales, allocations logement, RSA, prime d'activité, allocation d'aide au retour à l'emploi, complément mode de garde, crédit d'impôt pour frais de garde. Les prélèvements pris en compte sont les suivants : cotisations sociales, CSG et CRDS, impôt sur le revenu, taxe d'habitation.

<sup>111</sup> Les cas-types ne sont toutefois pas représentatifs sur l'ensemble des caractéristiques déterminant leur niveau de revenu disponible après redistribution du système socio-fiscal.

<sup>112</sup> Il est fait l'hypothèse que la part des allocataires quittant le dispositif avant la fin de la durée maximale de versement ne varie pas selon cette durée maximale. Ceci conduit à une possible surestimation du gain lié à un raccourcissement de la PreParE.

réforme. Néanmoins, la maquette n'intègre pas de bouclage macroéconomique tenant compte des effets des variations de revenu disponible et d'emploi sur la consommation (et donc la TVA), l'activité et les salaires.

### **Principales hypothèses**

Evaluer les effets d'une réforme de la PreParE nécessite de faire de nombreuses hypothèses, notamment en matière de recours à la prestation et de comportement sur le marché du travail. En effet, le choix de réduire ou non son activité professionnelle suite à une naissance dépend de nombreux paramètres qui ne peuvent être modélisés ici que de manière très approximative. Par ailleurs, les effets d'une réforme de la PreParE seront nécessairement influencés par de nombreux facteurs institutionnels (publicité de la refonte, éventuel nouveau paradigme de congé parental, etc.).

#### Caractéristiques des allocataires de la PreParE

La prise en compte des interactions entre la PreParE et les différentes composantes du système socio-fiscal nécessite de connaître les revenus d'activité de chacun des membres du foyer allocataire. Or seuls les revenus du foyer avant perception de la PreParE sont fournis par la Cnaf.

Il est fait l'hypothèse que :

- le salaire horaire perçu durant la PreParE est identique à celui perçu avant le versement de la PreParE (celui-ci étant défini à partir d'hypothèses sur la répartition des salaires au sein des couples<sup>113</sup>) ;
- les allocataires de la PreParE éligibles au montant intermédiaire (quotité inférieure à 50 %) sont supposés travailler à 50 % et les allocataires éligibles au montant minimal (quotité comprise entre 50 % et 80 %) sont supposés travailler à 80 % (hypothèse fournie par le HCFEA).

#### Nombre d'allocataires et hypothèse de recours

Le nombre initial de ménages allocataires auquel correspond chaque cas-type (pondération) est déterminé à partir de statistiques descriptives transmises par la Cnaf, portant sur les allocataires de décembre 2017 et des prévisions financières de la Cnaf pour l'année 2018.

Dans chaque scénario de réforme, les pondérations sont ajustées proportionnellement à la nouvelle durée de l'allocation. En effet, le nombre d'éligibles dépend directement de la durée de versement de la prestation : une réduction de la durée de versement se traduit par une sortie plus rapide du dispositif, et donc une diminution du nombre d'allocataires présents dans le dispositif à une date donnée<sup>114</sup>. La durée légale de versement variant selon la situation familiale, une réduction de la durée ne joue pas de la même manière pour tous les allocataires. A titre d'exemple, pour les ménages en couple<sup>115</sup>, la fixation d'une durée unique de versement de la PreParE à 12 mois par parent entraînerait (i) une division par deux du nombre de mères allocataires avec deux enfants au moins, (ii) une multiplication par deux du nombre de mères ou de pères allocataires avec un seul enfant, (iii) un effet nul sur le nombre de pères allocataires avec deux enfants au moins.

---

<sup>113</sup> La ventilation s'appuie sur des données de l'Insee (Insee Première n°1492). Le salaire horaire est supposé au moins égal au Smic, ce qui implique une quotité travaillée parfois inférieure au temps plein, sans toutefois pouvoir être inférieure à un mi-temps (en raison des conditions d'éligibilité à la PreParE). Cette hypothèse influe sur les interactions avec le reste du système socio-fiscal, et notamment le montant de prestations différentielles perçu.

<sup>114</sup> Cet effet explique une grande part de la baisse du nombre d'allocataires suite à la réforme de 2015, les mères ayant vu leur durée de versement de la PreParE réduite à deux ans, au lieu de trois auparavant.

<sup>115</sup> Il est fait l'hypothèse que la mère épuise son droit à la PreParE avant que le père n'exerce son droit.

En cas de revalorisation du montant de la prestation, le recours peut augmenter dans des proportions difficiles à estimer. Pour chaque scénario chiffré, les cibles d'allocataires sont ajustées afin de tenir compte de la durée de versement prévue par la réforme. Pour atteindre ces cibles, les pondérations initiales des allocataires-types sont modifiées de façon uniforme, ce qui suppose que les nouveaux allocataires se répartissent de manière identique aux actuels allocataires (proportion de familles monoparentales, distribution des allocataires par salaire et par taux de PreParE, etc.).

De plus pour évaluer les effets sur les impôts et prélèvements obligatoires, il est fait l'hypothèse forte que la baisse du temps de travail de nouveaux allocataires ne serait pas compensée par une augmentation du temps de travail pour d'autres travailleurs. L'impact sur les cotisations et impôts, et notamment, peuvent donc être fortement surestimés. Avec une hypothèse plus réaliste prenant en compte une compensation, au moins partielle, par d'autres travailleurs, les pertes de recettes pour les finances publiques (cotisations, impôts) seraient moindres, et les gains sur les prestations (chômage ou RSA) seraient plus forts. .

### Situation contrefactuelle en l'absence de PreParE

La situation des allocataires sur le marché du travail en l'absence de recours à la PreParE est supposée égale à la situation avant la perception de la PreParE (avant naissance de l'enfant), autrement dit un retour sur le marché du travail sous les mêmes conditions salariales et la même quotité de travail.

Une exception est toutefois prévue en cas de sortie des allocataires actuels du dispositif du fait d'un raccourcissement de la durée de la PreParE<sup>116</sup> : il est fait l'hypothèse que les sortants peuvent retrouver soit leur situation avant Prépare, soit être au chômage indemnisé<sup>117</sup> ou en inactivité. En l'absence d'information sur le devenir des allocataires de la PreParE, les probabilités utilisées correspondent à la situation moyenne sur le marché du travail des familles avec un enfant de moins de trois ans.

La situation relative au mode de garde en l'absence de recours à la PreParE est construite à l'aide des hypothèses suivantes :

- en cas de biactivité ou d'activité pour les familles monoparentales, l'enfant est gardé dans 70 % des cas par une assistante maternelle et dans 30 % des cas de manière informelle (grands-parents, etc.) ; l'offre de places en crèches est considérée comme étant rigide<sup>118</sup> ;
- les hypothèses retenues concernant le temps de travail et la rémunération des assistantes maternelles proviennent de celles utilisées dans les PLFSS : les frais d'entretien et de repas sont tous deux fixés à 3,07 € par jour de garde, et le salaire net est de 3,53 € par heure (un mois de garde à taux plein correspond à 18 jours, 9 heures par jour).

---

<sup>116</sup> Cette exception est justifiée par le fait qu'un raccourcissement de la PreParE entraîne une restriction mécanique de la baisse des éligibles, et n'est donc pas liée à des choix comportementaux réalisés par les parents.

<sup>117</sup> Les bénéficiaires de la PreParE à taux partiel sont en activité, ce qui leur ouvre des droits au chômage. Les allocataires à taux plein sont inactifs, mais ont acquis des droits au chômage indemnisé du fait des conditions d'activité antérieures de la PreParE.

<sup>118</sup> Cette hypothèse a une influence sur les résultats des simulations : en cas de report vers les places en crèches, la variation du montant des subventions publiques aux crèches aurait un impact sur les finances publiques.





## **ANNEXE 8**

### **EFFETS DES REFORMES PREPARE SUR CAS TYPES**

Céline Marc (Secrétaire générale du HCFEA)

## EFFETS DES REFORMES PREParE SUR CAS TYPES

Au-delà des préférences personnelles, des arbitrages financiers peuvent s'opérer en comparant le revenu disponible de la famille selon le choix du parent au regard de l'activité suite à l'arrivée d'un enfant (arrêt d'activité, travail à temps partiel, travail à temps plein). Cette comparaison doit tenir compte du coût de la garde d'enfant et de l'impact du système socio-fiscal. Le fait que la PreParE, contrairement aux revenus d'activité, soit non imposable et ne rentre pas dans l'assiette ressources pour l'attribution des prestations sociales peut augmenter sa valeur relativement à l'activité à temps plein au travers de la baisse d'impôt sur le revenu et de l'augmentation des prestations sous conditions de ressources, notamment les aides au logement.

Pour illustrer ces arbitrages, quelques situations-types de familles avec jeunes enfants sont présentées ci-après afin de comparer leurs revenus disponibles pour différents choix d'activité de la mère. Cette analyse tient compte des différents dispositifs existants (PreParE, complément mode de garde de la Paje, et crédit d'impôt pour les frais de garde).

On compare le revenu disponible après impôts et après prise en compte du coût net de la garde du jeune enfant dans les différentes situations des familles selon trois situations d'activité de la mère :

- interruption totale d'activité (PreParE à taux plein)
- passage à mi-temps (PreParE à 50%)
- passage à 80% (PreParE à 20%)
- travail à plein temps

### 1) Les hypothèses retenues

Par convention, mais aussi parce que cela correspond à la situation la plus fréquente, les cas-types portent sur des familles avec deux jeunes enfants et reprennent la législation 2017. On suppose que l'aîné a entre trois et six ans et le plus jeune est âgé de moins de 2 ans.

Dans le souci de simplifier, pour les couples on considère que le père est systématiquement actif occupé. Quatre niveaux de rémunérations mensuelles sont étudiés (tableau ci-dessous), en utilisant les salaires mensuels nets des femmes et des hommes au niveau du 1<sup>er</sup> décile (D1), du 1<sup>er</sup> quartile (Q1), de la médiane (M) et du 3<sup>ème</sup> quartile (Q3).

**Dispersion des salaires mensuels nets en EQTP des salariés de 25 à 39 ans selon le sexe en 2015**

	Sexe	
	Femmes	Hommes
<b>Déciles et quartiles</b>		
<b>1<sup>er</sup> décile (D1)</b>	1 170€	1 250€
<b>1<sup>er</sup> quartile (Q1)</b>	1 340€	1 460€
<b>Médiane</b>	1 620€	1 800€
<b>3<sup>e</sup> quartile (Q3)</b>	2 110€	2 380€

(1) : y compris chefs d'entreprise salariés.

Note : salaires en équivalent temps plein (EQTP).

Champ : France hors Mayotte, salariés en EQTP du secteur privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers-employeurs.

Source : Insee, DADS (fichier définitif).

Tous les ménages étudiés sont locataires, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement en zone 2, sous réserve de satisfaire aux conditions de ressources. Pour le benjamin de moins de deux ans, la famille a recours à une assistante maternelle lorsque les deux parents travaillent, mode de garde formel auquel les parents ont recours le plus fréquemment<sup>119</sup>.

Lorsque les parents travaillent à temps complet, l'assistante maternelle a aussi un contrat de garde à temps complet. On fait alors l'hypothèse, de 22 jours par mois et 9 heures de garde par jour, soit 198 heures par mois. Pour un accueil à temps plein, le salaire mensuel net de l'assistante maternelle y compris indemnités d'entretien est de 735 € (avec un salaire horaire net moyen de 3,43 € en 2017 et des indemnités d'entretien de 3,53 € par jour). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Les cas-types ne prennent pas en compte les décalages temporels dans le calcul des prestations et prélèvements (par exemple le fait que les aides au logement et les prestations familiales sont, à l'heure actuelle, calculées sur les ressources perçues deux ans auparavant, et que l'impôt repose sur les ressources de l'année précédente).

## 2) Situation avec la législation actuelle pour un couple avec deux enfants

Avec les cas-types considérés, la perte de revenu disponible liée à l'interruption ou à la réduction d'activité, est finalement limitée pour certaines catégories de familles, une fois pris en compte le coût de la garde et le système socio-fiscal. En raison des gains résultants de la baisse du coût de garde, de la hausse des prestations dépendant des ressources et de la baisse de l'impôt sur le revenu, l'intérêt financier procuré par la PreParE aux ménages est d'un montant supérieur à sa valeur monétaire.

Comme la prestation n'est pas imposable et ne rentre pas dans l'assiette ressources pour l'attribution des prestations sociales, son apport au niveau de vie du ménage est significatif, notamment pour les salariés modestes.

### **Situation actuelle : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
				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%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-8%	-198 €	2%	44 €	1%	19 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-14%	-376 €	-3%	-74 €	1%	27 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-22%	-751 €	-7%	-246 €	-1%	-25 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-24%	-967 €	-2%	-99 €	2%	70 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

<sup>119</sup> A titre comparatif, on trouvera à la fin de l'annexe les tableaux de résultats des cas-types avec un recours à la crèche dont le coût est différent pour les familles.

Les pertes de revenu disponible sont relativement limitées quand l'interruption d'activité est partielle :

- En tenant compte du coût de la garde, le temps de travail 80% est incitatif dans toutes les situations. Lorsque la mère passe à temps partiel 80%, le revenu disponible de la famille a même tendance à augmenter.
- Le passage à mi-temps induit des pertes de revenus relativement réduites (-7% au niveau des salaires médian). Il est même incitatif pour un couple situé au 1<sup>er</sup> décile de salaire. Ce résultat est lié aux aides à la garde en partie forfaitaires pour le recours à une assistante maternelle.

En revanche, la baisse de revenu disponible est importante pour le retrait d'activité et augmente avec le revenu (caractère forfaitaire de la prestation).

*Remarque 1 : Au 3<sup>ème</sup> quartile (Q3), les couples biactifs à temps plein, ne bénéficient pas de l'AB de la Paje. La réduction d'activité leur permet de bénéficier de l'Allocation de base sous condition de ressource (85€ à taux réduit, 171€ à taux plein). La perte de revenu disponible au Q3 est ainsi atténuée par rapport à celle au salaire médian.*

*Remarque 2 : Les coûts de garde à temps plein pour une assistante maternelle sont plus élevés (avec des aides en partie forfaitaire) que ceux en crèche à temps plein (proportionnel au revenus des parents). Ces coûts plus élevés entraînent des économies plus fortes en cas de retrait ou de réduction d'activité. La perte de salaire (liée à un retrait ou réduction d'activité) est ainsi mieux compensée par des économies sur le coût de la garde par rapport à un recours à la crèche (cf. tableaux dans la partie 6).*

### 3) Effet d'une revalorisation de 38% du montant de la PreParE

En raison de son indexation sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), et donc au mieux sur les prix, la valeur du CLCA-PreParE relativement aux salaires a baissé d'environ 38% depuis 1994. Un rattrapage augmenterait substantiellement son niveau relatif par rapport au salaire moyen par tête (de 14% à 21%).

#### **Augmentation de 38% du montant de la PreParE : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein 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%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-2%	-48 €	6%	141 €	3%	75 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-8%	-226 €	1%	24 €	3%	83 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-18%	-601 €	-4%	-149 €	1%	31 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-20%	-816 €	0%	-1 €	3%	126 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

- Le temps partiel 80% est encore plus incitatif dans toutes les situations (+1 à 3% de revenu disponible, de 31 à 126€).
- Le temps partiel 50% augmente le revenu disponible jusqu'au 1<sup>er</sup> quartile et la perte de revenu disponible est fortement réduite voir nul pour les autres.
- Pour l'interruption d'activité, la baisse de revenu disponible est atténuée en particulier pour les plus faibles revenus mais restent relativement élevée (-8% à 20%) sauf pour les revenus au 1<sup>er</sup> décile (-2%).

#### 4) Effet d'une Prestation de Congé Parental rémunérée au niveau des Indemnités Journalières maladie (PCP-IJ)

**Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

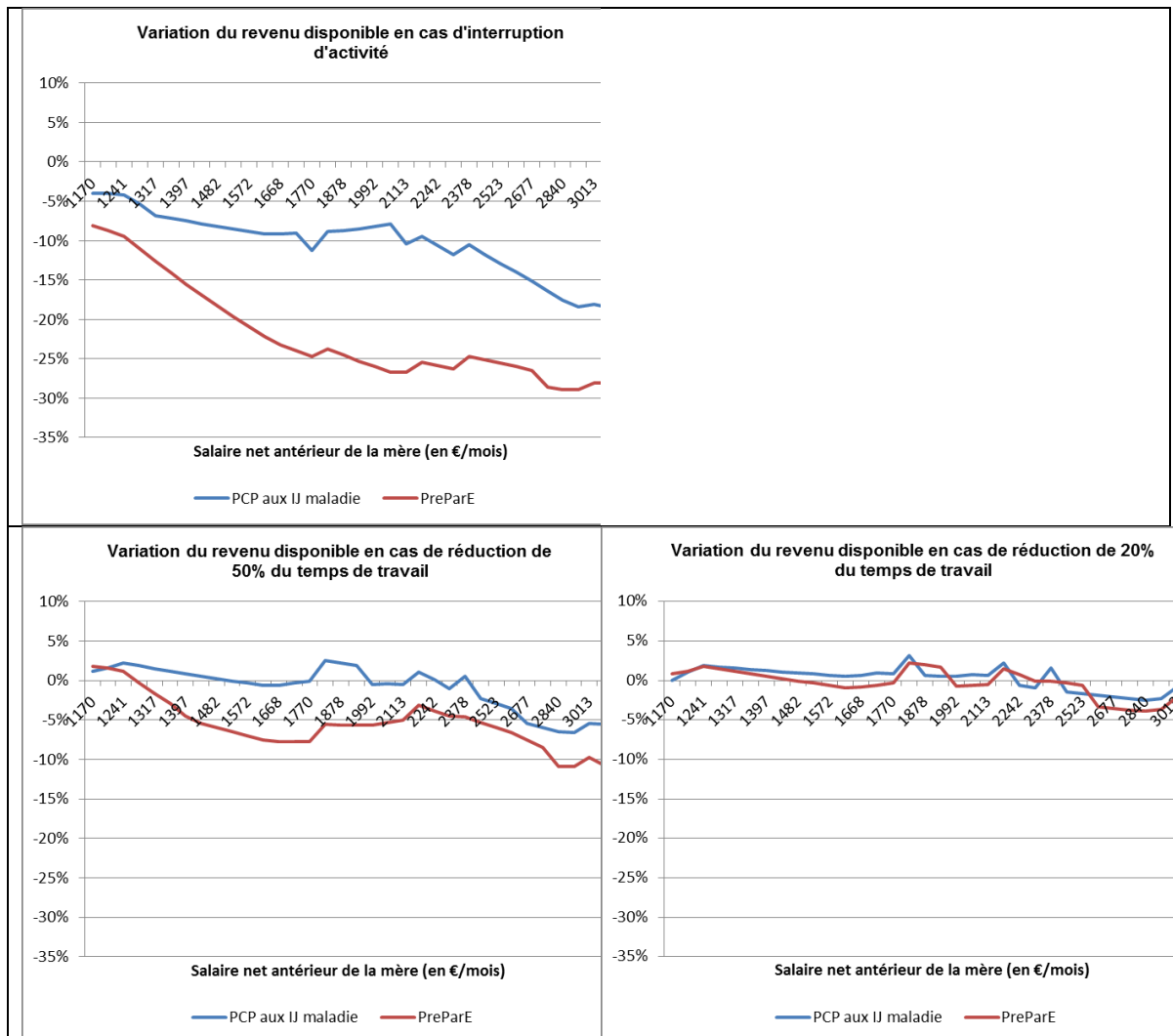
				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une assistante maternelle 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-4%	-97 €	1%	29 €	0%	-0 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-7%	-192 €	1%	36 €	1%	40 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-9%	-300 €	0%	-16 €	1%	21 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-8%	-330 €	2%	70 €	2%	100 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

- Pour le retrait d'activité, un système d'indemnisation de type IJ maladie par rapport à l'indemnisation forfaitaire PreParE, est beaucoup plus favorable pour les revenus supérieurs au 1<sup>er</sup> quartile. Il réduit et uniformise la baisse de revenu disponible pour le retrait d'activité (de - 4 à -9 % pertes entre 100€ et 330€).
- Pour le temps partiel 80%, il n'y a pas de changement majeur par rapport à la situation actuelle mais un changement significatif pour le temps partiel 50% qui devient plus favorable au-dessus du 1<sup>er</sup> décile de revenu.

**Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour des couples avec deux enfants (Recours à une assistante maternelle)**



Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

On fait varier le salaire antérieur de la mères à partir du 1<sup>er</sup> décile de salaire en considérant que le père est systématiquement en emploi à taux plein et que son salaire net est 7% supérieur à celui de la mère.

## 5) Effet de la valorisation du temps partiel partagé

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

### Description de la réforme « déplafonnement et revalorisation de la PreParE couple »

Quotité travaillée par la mère	Quotité travaillée par le père	Montant mensuel total pour le couple avant réforme	Montant mensuel déplafonné	Montant mensuel déplafonné avec bonus 100€
80%	80 %	295	295	395
50 %	80 %	396	404	504
50 %	50 %	396	512	612

Source : Conseil de la famille du HCFEA

### a) Situation actuelle sur cas-type (avant réforme)

#### Situation actuelle : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

	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)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
				Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-9%	-227 €	1%	20 €	6%	148 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-15%	-419 €	-5%	-128 €	0%	2 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-24%	-815 €	-13%	-445 €	-4%	-118 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-27%	-1 102 €	-10%	-407 €	1%	32 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

Avec la législation actuelle, seule la prestation partagée pour un temps de travail à 80% pour chaque parent compense relativement bien la perte de revenu d'activité pour tous les niveaux de revenus retenus.

Les parents au 1<sup>er</sup> décile de revenu peuvent même bénéficier de gain en passant à 80% chacun et dans une moindre mesure pour une mère à 50% et un père à 80%.

Le temps partiel partagé 50%-50% entraîne des pertes de revenu disponible relativement élevées (de -9% pour les parents au 1<sup>er</sup> décile de revenu à -27% au 3<sup>ème</sup> quartile). Ces pertes s'expliquent en partie par le plafonnement des prestations au niveau de la PreParE à temps plein soit 396€. Ces familles perdent 116€ mensuel pour le partage 50%-50% du fait du plafonnement.

## b) Déplafonnement de la PreParE couple

**Déplafonnement de PreParE couple : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Salaire du père	revenu disponible avec 2 parents à temps plein	2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
				Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	-5%	-111 €	1%	27 €	6%	148 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-11%	-303 €	-4%	-120 €	0%	2 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-21%	-699 €	-13%	-437 €	-4%	-118 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-24%	-986 €	-10%	-399 €	1%	32 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

En cas de congés simultanés, il est possible de cumuler deux PreParE simultanées au sein d'un couple. Toutefois, supprimer le plafonnement du total des prestations des deux parents valoriserait la possibilité pour les deux parents de travailler à mi-temps pour les 2 parents (+ 116€) et de manière plus marginale (+8€) la possibilité que l'un travaille à mi-temps et l'autre aux 4/5èmes.

## c) Bonus de 100€ en cas de temps partiel partagé

Pour inciter au temps partiel simultanée des deux parents, un bonus de 100€ pourrait être proposé. En effet, le temps partiel partager répond à plusieurs objectifs :

- il valorise l'implication partagée des 2 parents,
- il réduit les coûts de la garde à la fois pour les familles et pour les finances publiques.

**Déplafonnement de PreParE couple et bonus partage de 100€ : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
				Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 431	0%	-11 €	5%	127 €	10%	248 €
Q1	1 340	1 460	2 757	-7%	-203 €	-1%	-20 €	4%	102 €
Médiane	1 620	1 800	3 373	-18%	-599 €	-10%	-337 €	-1%	-18 €
Q3	2 110	2 380	4 044	-22%	-886 €	-7%	-299 €	3%	132 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.



Le dé plafonnement associé à un bonus de 100€ en cas de temps partiel partagé :

- augmente l'incitation aux temps partiel long partagé entre les parents (-1% à +10%)
- réduit les pertes de revenu disponible pour le 50%-80% (-1% au revenu médian contre -13% dans la situation actuelle)
- les pertes de revenu disponible pour le 50%-50% sont réduites voir nulles pour les parents au 1<sup>er</sup> décile de revenu mais restent élevées aux revenus médians et au 3<sup>ème</sup> quartile.

## 6) Tableaux de résultats avec un recours à la crèche

Globalement, les pertes de revenu disponible sont plus fortes et les gains moins élevés avec un recours en crèche par rapport à un recours à une assistante maternelle. Le coût de la crèches à taux plein est plus faible, il est proportionnel aux revenus des familles et au nombre d'heures de recours. Ainsi la perte de salaire (liée à un retrait ou réduction d'activité) est moins compensée par la baisse du coût de la garde.

### Situation actuelle : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-16%	-439 €	-8%	-202 €	-4%	-96 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-20%	-586 €	-10%	-295 €	-2%	-69 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-26%	-910 €	-12%	-418 €	-3%	-95 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-25%	-1 037 €	-5%	-199 €	1%	25 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

### Augmentation de 38% du montant de la PreParE : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

				Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents pour un couple avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
				PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
	Salaire de la mère	Salaire du père	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-11%	-289 €	-4%	-105 €	-1%	-40 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-15%	-435 €	-7%	-197 €	0%	-13 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-21%	-759 €	-9%	-321 €	-1%	-39 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-22%	-886 €	-2%	-102 €	2%	81 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

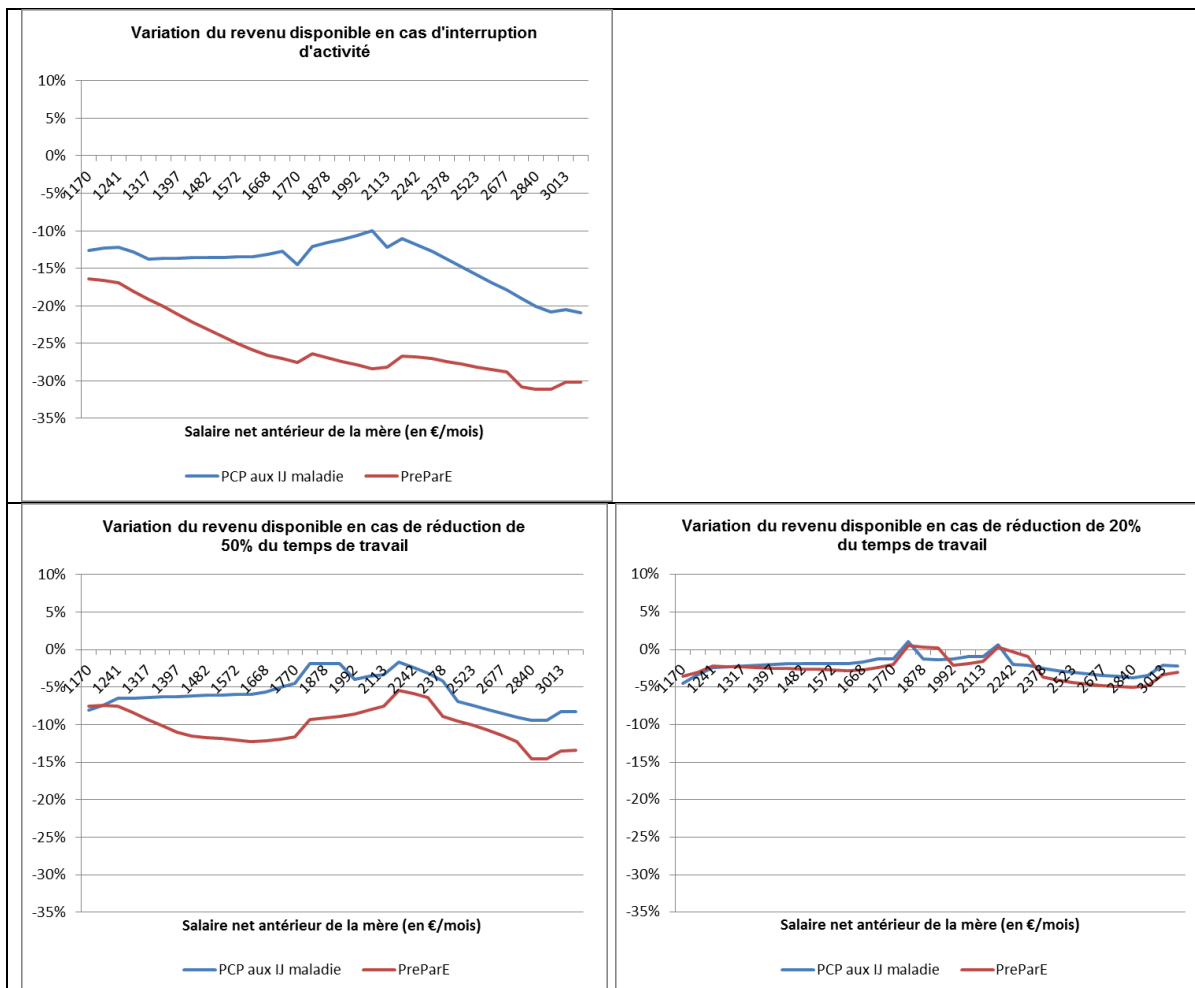
**PreParE au IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic :  
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible  
y compris le coût de la garde en crèche**

	Salaire de la mère	Salaire du père	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 crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-13%	-338 €	-8%	-217 €	-4%	-120 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-14%	-401 €	-6%	-185 €	-2%	-61 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-13%	-458 €	-6%	-198 €	-2%	-61 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-10%	-400 €	-1%	-43 €	1%	39 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

**Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour des couples avec deux enfants (Recours à la crèche)**



Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

**Situation actuelle (temps partiel partagé) :**  
**Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le**  
**revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche**

	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)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
				Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-18%	-468 €	-8%	-221 €	-4%	-101 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-21%	-628 €	-11%	-340 €	-6%	-185 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-28%	-973 €	-17%	-612 €	-8%	-266 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-28%	-1 172 €	-12%	-494 €	-1%	-49 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

**Déplafonnement de PreParE couple simultanée et bonus de 100€:**  
**Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité simultanée des deux parents sur le**  
**revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche**

	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)					
				2 PreParE 50%		PreParE 50%-80%		2 PreParE 20%	
				Les 2 parents à temps partiel 50%		Les 2 parents à temps partiel (mère 50% et père 80%)		Les 2 parents à temps partiel 80%	
				% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 250	2 672	-9%	-252 €	-4%	-114 €	0%	-1 €
Q1	1 340	1 460	2 967	-14%	-412 €	-8%	-233 €	-3%	-85 €
Médiane	1 620	1 800	3 532	-21%	-757 €	-14%	-504 €	-5%	-166 €
Q3	2 110	2 380	4 115	-23%	-956 €	-9%	-387 €	1%	51 €

Source : Cas type HCFEA, législation 2017

Note : Couple avec 2 enfants de 2 et 5 ans. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, la famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

## 7) Tableaux de résultats pour une famille monoparentale avec 2 enfants

### Situation actuelle pour une famille monoparentale avec 2 enfants : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	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	1 838	-19%	-344 €	-3%	-62 €	5%	87 €
Q1	1 340	1 959	-24%	-464 €	-5%	-98 €	3%	63 €
Médiane	1 620	2 158	-31%	-663 €	-8%	-179 €	1%	23 €
Q3	2 110	2 505	-40%	-1 010 €	-14%	-353 €	-2%	-47 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

### Situation actuelle pour une famille monoparentale avec 2 enfants : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
			Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	2 086	-28%	-591 €	-13%	-265 €	-3%	-58 €
Q1	1 340	2 133	-30%	-638 €	-11%	-244 €	-3%	-66 €
Médiane	1 620	2 263	-34%	-768 €	-12%	-268 €	-3%	-58 €
Q3	2 110	2 590	-42%	-1 095 €	-16%	-427 €	-5%	-120 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

**Augmentation de 38% du montant de la PreParE :  
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible  
y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	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	1 838	-18%	-324 €	2%	35 €	8%	143 €
Q1	1 340	1 959	-23%	-445 €	0%	-0 €	6%	119 €
Médiane	1 620	2 158	-30%	-643 €	-4%	-82 €	4%	79 €
Q3	2 110	2 505	-40%	-991 €	-10%	-255 €	0%	9 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

**Augmentation de 38% du montant de la PreParE :  
Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible  
y compris le coût de la garde en crèche**

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	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	2 086	-27%	-572 €	-9%	-194 €	-3%	-58 €
Q1	1 340	2 133	-29%	-619 €	-7%	-156 €	-1%	-24 €
Médiane	1 620	2 263	-33%	-748 €	-8%	-171 €	0%	-2 €
Q3	2 110	2 590	-42%	-1 075 €	-13%	-330 €	-2%	-64 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

**Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en assistante maternelle**

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	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	1 838	-9%	-169 €	-1%	-27 €	2%	39 €
Q1	1 340	1 959	-11%	-208 €	-3%	-51 €	1%	29 €
Médiane	1 620	2 158	-13%	-288 €	-4%	-90 €	1%	13 €
Q3	2 110	2 505	-18%	-442 €	-7%	-168 €	-1%	-18 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

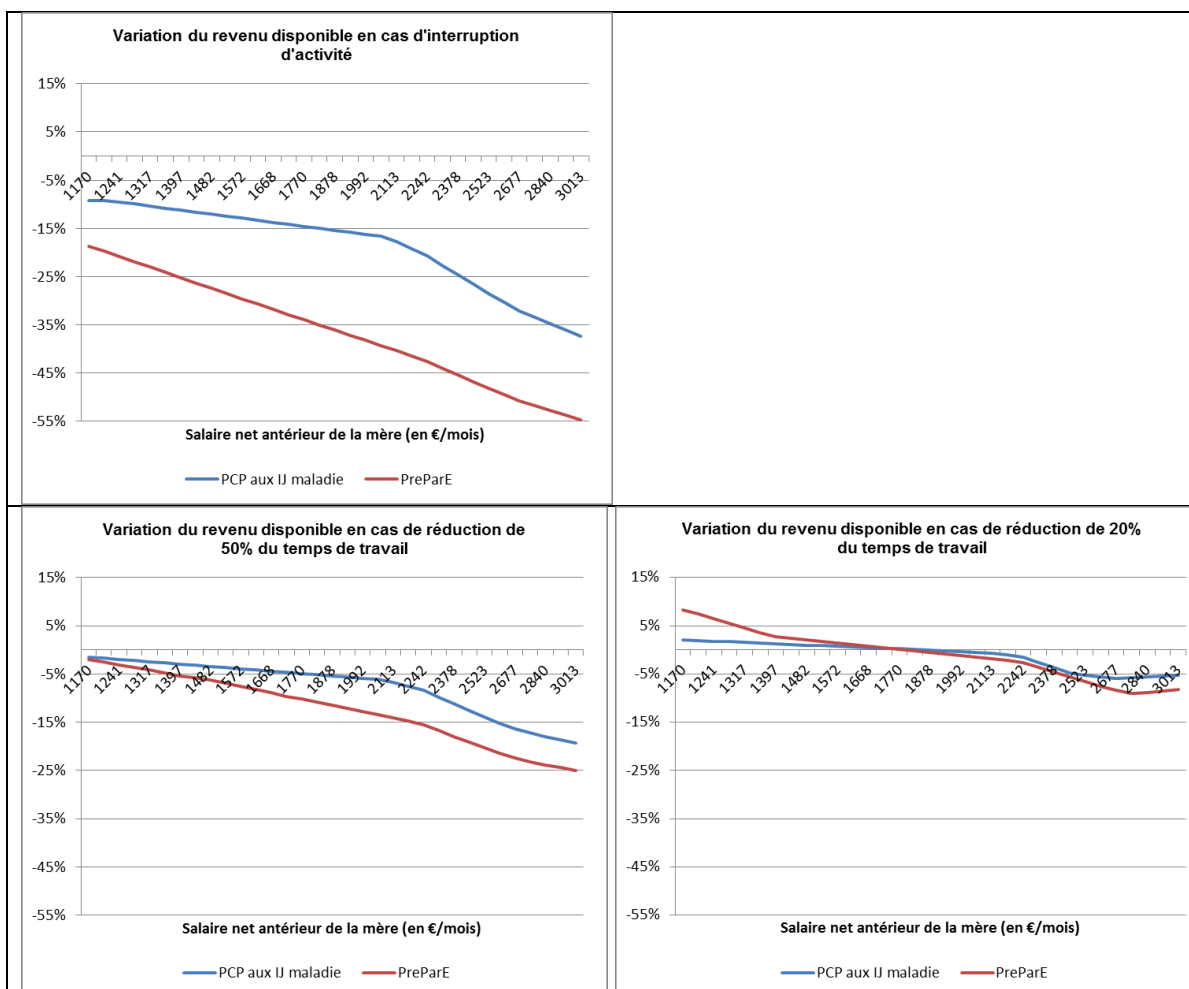
**Prestation de Congé Parental aux IJ maladie, soit 60% du salaire antérieur plafonné à 1,8 Smic : Effet d'une interruption ou d'une réduction d'activité sur le revenu disponible y compris le coût de la garde en crèche**

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein d'une famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 5 ans)					
	Salaire de la mère	Revenu disponible avec 2 parents à temps plein	PreParE 100%		PreParE 50%		PreParE 20%	
			Interruption d'activité de la mère		Passage à temps partiel de la mère et recours à une crèche 50%		Passage à temps partiel 80% de la mère et recours à une crèche 80%	
			% R disp	€/mois	% R disp	€/mois	% R disp	€/mois
D1	1 170	1 962	-15%	-292 €	-7%	-137 €	-3%	-54 €
Q1	1 340	2 076	-16%	-325 €	-8%	-157 €	-3%	-61 €
Médiane	1 620	2 263	-17%	-393 €	-8%	-190 €	-3%	-74 €
Q3	2 110	2 590	-20%	-527 €	-10%	-255 €	-4%	-100 €

Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.

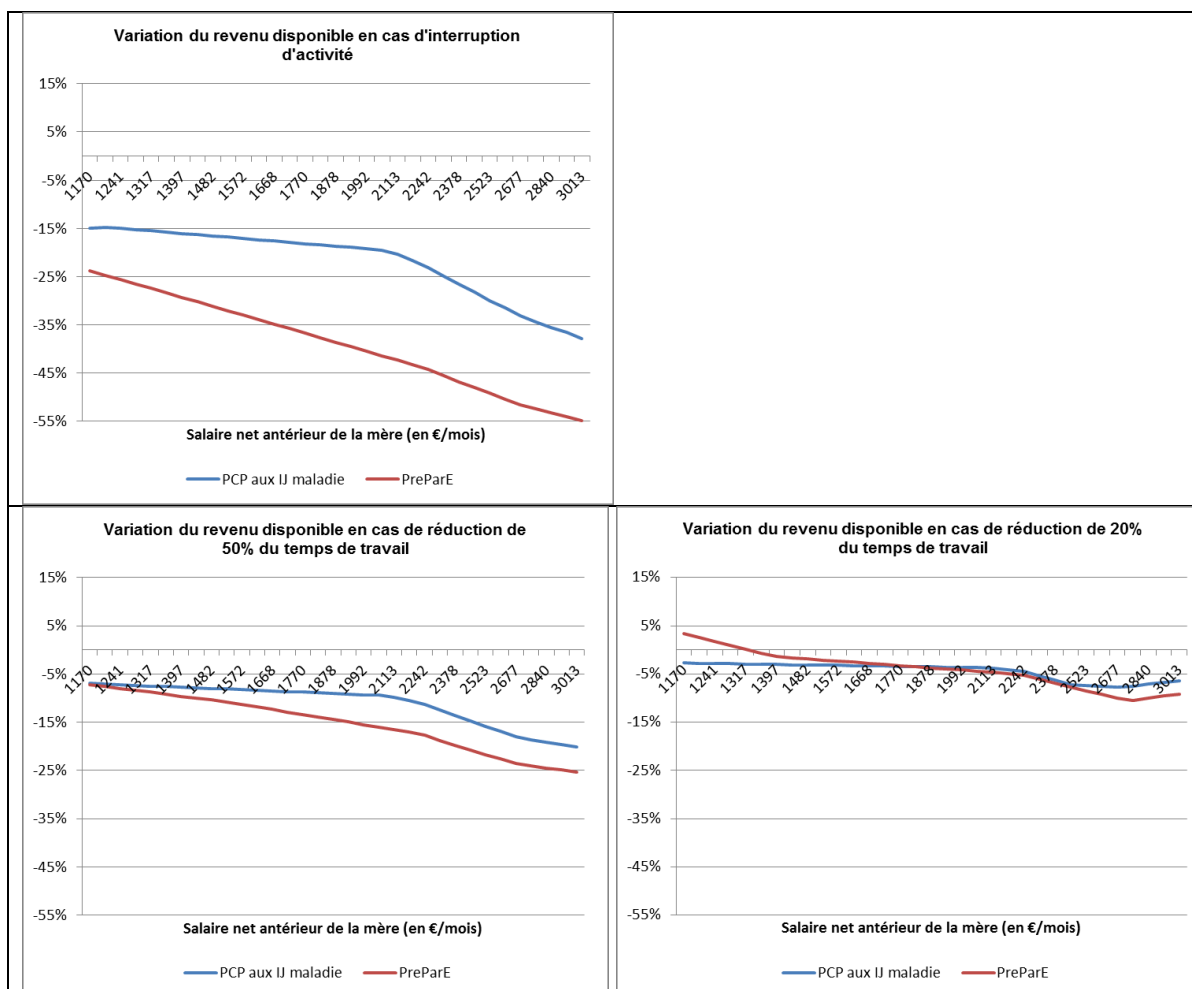
**Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour une famille monoparentale avec deux enfants (Recours à une assistante maternelle)**



Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une assistante maternelle avec contrat de garde à temps complet. Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat de garde de l'assistante maternelle est réduite d'autant.

**Variation de revenu disponible (en %) avec la PreParE et avec la prestation de congé parental rémunérée aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) pour une famille monoparentale avec deux enfants (Recours à la crèche)**



Source : Cas type SG HCFEA, législation 2017

Note : Famille monoparentale avec 2 enfants de 2 et 5 ans. La famille recourt à une crèche avec contrat de garde à temps complet (barème de participation familiale PSU). Lorsque la mère réduit son activité, la durée du contrat est réduite d'autant.





## **ANNEXE 9**

### **CHIFFRAGE DE LA MISE EN PLACE D'UN CONGE COURT REMUNERE AU NIVEAU DES INDEMNITES JOURNALIERES MALADIE**

Muriel Pucci (Collaboratrice scientifique du HCFEA)

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

On suppose que les parents peuvent choisir entre les deux prestations ci-dessous.

- **La PreParE actuelle aménagée pour se prolonger jusqu'à l'entrée à l'école maternelle** pour les familles de deux enfants et plus ;
  - ✓ Au rang 1 : 6 mois par parent en couple dans la limite des 1 an de l'enfant et 9 mois (de la fin du congé de maternité aux un an de l'enfant) pour les parents isolés.
  - ✓ Aux rangs 2 et plus : de la fin du congé de maternité jusqu'au mois d'août précédant l'entrée en maternelle (35 mois en moyenne, soit 38 l'âge moyen d'entrée d'un enfant à l'école en moyenne déduction faite du congé de maternité).
- **La prestation de congé parental rémunéré aux indemnités journalières maladie (PCP-IJ) :** 4 mois pour une interruption d'activité, 8 mois pour un temps partiel à mi-temps et 20 mois pour un temps partiel aux 4/5èmes, soit dans tous les cas un droit à 87 jours de congé. Cette prestation est imposable et est prise en compte dans les bases ressources de la Caf (à la différence de la PreParE).

Pour évaluer le coût d'une réforme permettant aux parents de choisir entre ces deux options, nous considérerons l'hypothèse suivante : les publics attirés par les deux types de prestation ne sont pas les mêmes ; les parents qui demanderont la PCP-IJ seront des parents qui actuellement reprennent leur emploi à temps complet à l'issue du congé maternité (ou paternité) ; les parents actuellement à la PreParE le resteront jusqu'à l'entrée à l'école, ce qui correspondrait à une masse financière de 1,5Mds d'euros environ pour la PreParE dans son ensemble (voir chiffrage supra).

Nous évaluerons ensuite le coût supplémentaire induit par la possibilité offerte aux parents actuellement bénéficiaires de la PreParE d'enchaîner les deux dispositifs, par exemple en bénéficiant pendant 4 mois de la PCP-IJ à taux plein puis pendant en moyenne 31 mois de la PreParE à taux plein.

### 1) Une estimation du coût net par enfant d'une prestation de congé parental au niveau des IJ maladie (PCP-IJ)

Une analyse par cas types permet d'estimer le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques pour un niveau de salaire donné selon la configuration familiale du parent qui interrompt ou réduit son activité. Nous supposons pour ces estimations que le parent bénéficiaire **travaille à temps complet avant et après la perception de la PCP-IJ** et que l'enfant est gardé par une assistante maternelle lorsque ses parents travaillent.

Ce coût net global rend compte des éléments suivants :

- le coût direct de la PCP-IJ, qui dépend du niveau de rémunération<sup>120</sup>,
- les économies d'aides à la garde lorsque l'un des parents garde son enfant,
- la variation des autres prestations familiales et sociales si la baisse des revenus permet d'accroître leur montant<sup>121</sup>,
- la variation de l'impôt sur le revenu : le revenu imposable diminue lorsqu'un parent interrompt ou réduit son activité mais dans le même temps le crédit d'impôt pour frais de garde peut aussi diminuer.

<sup>120</sup> Nous n'intégrons pas les cotisations sociales sur la prestation qui seraient payées par l'Etat à la sécurité sociale.

<sup>121</sup> Les familles sont supposées être locataires en zone 2 avec un loyer égal au plafond.

En revanche, faute d'information sur le remplacement par l'employeur des parents qui réduisent ou interrompent leur activité, nous négligerons le surcoût en cotisations sociales (les moindres rentrées de cotisations sociales pour les finances publiques) si le parent n'est pas remplacé et les économies éventuelles de prestations sociales s'il est remplacé. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une mère rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans,

- si la mère n'est pas remplacée, il peut y avoir un surcoût pour les finances publiques lié à une perte de cotisations sociales : environ 1490€/mois au niveau du salaire moyen pour une interruption d'activité, 745€/mois pour un mi-temps et 300€/mois pour une réduction de 20% du temps de travail.
- si la mère est remplacée, il n'y a pas de pertes de cotisations sociales mais à l'inverse il peut y avoir un gain lié à de moindres dépenses de prestations sociales (RSA, allocations chômage, prestations sous conditions de ressources), celles qui ne sont plus versées au (à la) remplaçant(e). Par exemple, si la mère qui interrompt son activité et est remplacée durant 4 mois par une jeune femme qui percevait auparavant des allocations chômage, l'économie pour les finances publiques est de 1240€/mois en moyenne<sup>122</sup>.

Nous avons ainsi estimé le coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un père ou une mère en couple et pour une mère isolée, selon le nombre d'enfants (un, deux ou trois) et selon qu'elles poursuit son emploi à temps complet, interrompt complètement son activité ou la réduit. Le tableau 2 détaille les composantes de ce coût dans le cas d'une mère rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgés de 25 à 39 ans (voir tableau 1). Les tableaux 3a à 3c donnent les mêmes estimations du coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ et de ses composantes pour l'ensemble des configurations familiales étudiées lorsque les parents sont rémunérés au niveau du salaire moyen. Les tableaux 4a à 4c indiquent le coût net mensuel pour les finances publiques pour ces différentes configurations lorsque le salaire prend d'autres valeurs de la distribution des rémunérations des femmes et des hommes âgés de 25 à 39 ans.

**Tableau 1 : Salaires équivalents temps plein des hommes et des femmes âgés de 25 à 39 ans**

Position dans l'échelle des rémunérations	Femmes	Hommes
<b>Salaires moyen</b>	<b>1 860 €</b>	<b>2 100 €</b>
D1 (1 <sup>er</sup> décile)	1 170 €	1 250 €
Q1 (1 <sup>er</sup> quartile)	1 340 €	1 460 €
Médiane	1 620 €	1 800 €
Q3 (3 <sup>ème</sup> quartile)	2 110 €	2 380 €
D9 (9 <sup>ème</sup> décile)	2 880 €	3 280 €

Source : INSEE, DADS 2015.

Champ : France, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris les bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

**Dans le cas d'une mère en couple rémunérée au salaire moyen choisissant de prendre un congé parental et de bénéficier de la PCP-IJ**, le coût direct de la prestation est de 1 116€ par mois. Mais durant ces 4 mois, l'enfant n'est plus gardé par une assistante maternelle ce qui permet à la famille d'économiser en frais de garde et à l'Etat de verser 852€ de moins de CMG (prise en charge des cotisations sociales et prise en charge du salaire net). Le solde entre la PCP-IJ et la baisse du CMG est de seulement 246€ par mois. Toutefois, si les revenus de la famille diminuent,

<sup>122</sup> Ce chiffre correspond au montant d'allocations chômeurs pour une femme rémunérée au niveau du salaire moyen des femmes âgées de 25 à 39 ans.

cela peut augmenter le montant à verser d'autres prestations familiales sous condition de ressources, notamment l'allocation de base (AB), des aides au logement, voire du RSA ou de la prime d'activité. Dans le cas d'une mère en couple au salaire moyen, l'Etat doit verser 85€ de plus d'AB à taux réduit par mois durant les 4 mois d'arrêt d'activité de la mère. En outre, la famille devient dans ce cas non imposable<sup>123</sup> ce qui réduit les recettes fiscales de l'Etat. Au total, le coût net de la PCP-IJ pour l'ensemble des finances publiques est de 354€ par mois pour une mère en couple de deux enfants lorsque les deux parents sont rémunérés au salaire moyen (soit le tiers seulement environ de la dépense en PCP-IJ).

**Tableau 2. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un couple avec deux enfants en fonction des choix d'activité de la mère (père et mère rémunérés au salaire moyen)**

Choix d'activité de la mère	Transferts sociaux et fiscaux (montant mensuel moyen)	Coût net global pour les finances publiques de l'interruption ou réduction d'activité
Emploi à temps complet	PCP-IJ :	
	Aides à la garde	852 €
	Autres PF et PS	217 €
	Impôt sur le revenu	5 €
	<b>Coût net pour les finances publiques(*)</b>	<b>1 064 €</b>
Interruption d'activité de 4 mois	PCP-IJ :	+ 1 116 €
	Aides à la garde	0 €
	Autres PF et PS	302 €
	Impôt sur le revenu	0 €
	<b>Coût net pour les finances publiques</b>	<b>1 418 €</b>
	<b>Coût mensuel : 354 €</b>	
	<b>Coût total : 1 417 €</b>	
Temps partiel court (mi-temps) durant 8 mois	PCP-IJ :	+ 558 €
	Aides à la garde	573 €
	Autres PF et PS	302 €
	Impôt sur le revenu	2 €
	<b>Coût net pour les finances publiques</b>	<b>1 431 €</b>
	<b>Coût mensuel : 368 €</b>	
	<b>Coût total : 2 943 €</b>	
Temps partiel long (4/5èmes) Durant 20 mois	PCP-IJ :	+ 223 €
	Aides à la garde	741 €
	Autres PF et PS	217 €
	Impôt sur le revenu	-22 €
	<b>Coût net pour les finances publiques</b>	<b>1 202 €</b>
	<b>Coût mensuel : 138 €</b>	
	<b>Coût total : 2 769 €</b>	

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

(\*) Il s'agit de la somme des prestations versées moins l'impôt sur le revenu.

Paradoxalement, le coût net mensuel de la PCP-IJ pour les finances publiques est plus élevé si la mère réduit son activité de moitié durant 8 mois. Dans ce cas en effet, bien que la PCP-IJ mensuelle baisse proportionnellement (ici de moitié) à la baisse du temps de travail ; l'effet induit sur le CMG est moindre. Le coût de la PCP-IJ net de l'économie de CMG est de 279€/mois, et en tenant compte de l'impact également sur l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, le coût net de la PCP-IJ s'élève à 368€ par mois. La prestation étant versée durant deux fois plus longtemps, le coût total pour les finances publiques sur la totalité de la période est 2,1 fois plus élevé pour un mi-temps que pour une interruption d'activité (2943€ euros contre 1417€).

<sup>123</sup> L'impôt sur le revenu est estimé mensuellement en intégrant à la fois les variations du revenu imposable et celles du crédit d'impôt pour frais de garde.

Le coût net mensuel de la PCP-IJ (prenant notamment en compte les économies de CMG) pour une réduction de 20% du temps de travail (emploi à 80 %) n'est que de 138€. Dans ce cas, les revenus ne baissent pas suffisamment pour ouvrir le droit à l'AB à taux réduit. En revanche, la famille bénéficie d'un crédit d'impôt pour frais de garde supérieur à l'impôt dû avant crédit. La PCP-IJ pour un emploi à 80% étant versée durant 20 mois, son coût net total est de 2769€, soit environ 2 fois celui d'une PCP-IJ à taux plein.

Les coûts nets associés à la PCP-IJ dépendent du rang de l'enfant et de la situation maritale du parent qui interrompt ou réduit son activité mais aussi du niveau des rémunérations des parents.

Les tableaux 3a, 3b et 3c, présentent les résultats pour les mères et pères en couples et une mère isolée (rémunérés au salaire moyen des hommes et des femmes) respectivement, pour des familles avec un enfant de moins de 3 ans de rang 1, 2 et 3. Le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques est, à rang d'enfant, salaire et niveau de réduction d'activité (totale, à 50 % ou à 20 %) donnés, plus élevé pour les pères en raison principalement du niveau plus élevé de la prestation versée (proportionnelle au salaire moyen plus élevé pour les hommes que pour les femmes). Il est plus faible pour les femmes isolées que pour les femmes en couples (à rang, salaire et réduction d'activité donnés) en raison des effets sur l'impôt sur le revenu et les autres prestations versées. L'impact sur les impôts et les autres prestations versées fait également que le coût net de la PCP-IJ pour les finances publiques est un plus élevé au rang 1 et un peu moins au rang 3.

Les tableaux 4a, 4b et 4c présentent les résultats sur le coût net pour les finances publiques (sans détailler cette fois-ci les impacts sur les différentes composantes) respectivement, pour des familles avec un enfant de moins de 3 ans de rang 1, 2 et 3, en distinguant les résultats selon les niveaux de salaires. La conclusion générale est que ce coût net pour les finances publiques augmente (à rang et niveau de réduction d'activité donné) avec les niveaux de salaire ce qui s'explique principalement par le fait que les IJ maladies sont proportionnelles au salaire. Ce coût se transforme même en économie pour les finances publiques pour les parents disposant de faibles salaires (jusqu'au 1<sup>er</sup> quartile dans la distribution) en particulier en cas d'interruption complète d'activité.

**Tableau 3a. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 1 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	0 €	85 €	85 €	85 €	85 €	0 €	0 €
IR	108 €	47 €	-60 €	82 €	-26 €	66 €	-42 €
<b>Coût net</b>	<b>744 €</b>	<b>1 154 €</b>	<b>410 €</b>	<b>1 135 €</b>	<b>391 €</b>	<b>898 €</b>	<b>154 €</b>
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	0 €	0 €	0 €	85 €	85 €	85 €	85 €
IR	108 €	27 €	-80 €	72 €	-36 €	59 €	-49 €
<b>Coût net</b>	<b>744 €</b>	<b>1 217 €</b>	<b>473 €</b>	<b>1 209 €</b>	<b>465 €</b>	<b>1 016 €</b>	<b>271 €</b>
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	286 €	533 €	247 €	412 €	126 €	339 €	53 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
<b>Coût net</b>	<b>1 407 €</b>	<b>1 649 €</b>	<b>242 €</b>	<b>1 584 €</b>	<b>177 €</b>	<b>1 529 €</b>	<b>123 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 3b. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 2 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	217 €	302 €	85 €	302 €	85 €	217 €	0 €
IR	5 €	0 €	-5 €	2 €	-3 €	-22 €	-27 €
<b>Coût net</b>	<b>1 064 €</b>	<b>1 418 €</b>	<b>354 €</b>	<b>1 431 €</b>	<b>368 €</b>	<b>1 202 €</b>	<b>138 €</b>
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	217 €	217 €	0 €	302 €	85 €	217 €	0 €
IR	5 €	0 €	-5 €	-8 €	-13 €	-26 €	-31 €
<b>Coût net</b>	<b>1 064 €</b>	<b>1 461 €</b>	<b>397 €</b>	<b>1 506 €</b>	<b>442 €</b>	<b>1 232 €</b>	<b>168 €</b>
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	640 €	856 €	217 €	748 €	108 €	683 €	43 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
<b>Coût net</b>	<b>1 760 €</b>	<b>1 972 €</b>	<b>212 €</b>	<b>1 919 €</b>	<b>159 €</b>	<b>1 873 €</b>	<b>113 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 3c. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la PCP-IJ pour un enfant de rang 3 en fonction des choix d'activité de la mère ou du père (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mère en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût	en €/mois	surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	470 €	501 €	31 €	501 €	31 €	470 €	0 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-32 €	64 €	-96 €	0 €
<b>Coût net</b>	<b>1 418 €</b>	<b>1 617 €</b>	<b>199 €</b>	<b>1 664 €</b>	<b>246 €</b>	<b>1 530 €</b>	<b>112 €</b>
Père en couple	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 244 €	1 244 €	622 €	622 €	249 €	249 €
Aides à la garde	852 €	0 €	-852 €	573 €	-279 €	741 €	-111 €
Autres prestations sociales	470 €	501 €	31 €	501 €	31 €	470 €	0 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-32 €	64 €	-96 €	0 €
<b>Coût net</b>	<b>1 418 €</b>	<b>1 745 €</b>	<b>327 €</b>	<b>1 728 €</b>	<b>311 €</b>	<b>1 555 €</b>	<b>137 €</b>
Mère isolée	Emploi à temps complet	Interruption d'activité		Passage à mi-temps		Passage à 80%	
	en €/mois	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût	en €/mois	Surcoût
PCP	0 €	1 116 €	1 116 €	558 €	558 €	223 €	223 €
Aides à la garde	1 025 €	0 €	-1 025 €	589 €	-435 €	913 €	-111 €
Autres prestations sociales	1 064 €	1 250 €	187 €	1 157 €	93 €	1 101 €	37 €
IR	-96 €	0 €	96 €	-24 €	72 €	-54 €	42 €
<b>Coût net</b>	<b>2 184 €</b>	<b>2 366 €</b>	<b>182 €</b>	<b>2 329 €</b>	<b>144 €</b>	<b>2 291 €</b>	<b>107 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 4a. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent d'un seul enfant relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.**

mères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	410 €	-265 €	-144 €	108 €	583 €	734 €
<b>Taux 50%</b>	391 €	-10 €	60 €	287 €	401 €	554 €
<b>Taux 20%</b>	154 €	10 €	49 €	106 €	160 €	227 €
pères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	473 €	-217 €	-72 €	216 €	631 €	785 €
<b>Taux 50%</b>	465 €	14 €	96 €	348 €	434 €	579 €
<b>Taux 20%</b>	271 €	19 €	64 €	130 €	166 €	249 €
mères isolées	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	242 €	-317 €	-142 €	62 €	329 €	642 €
<b>Taux 50%</b>	177 €	-126 €	-18 €	85 €	179 €	420 €
<b>Taux 20%</b>	123 €	-29 €	42 €	83 €	95 €	205 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 4b. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent de deux enfants relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.**

mères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	354 €	-219 €	-144 €	28 €	488 €	664 €
<b>Taux 50%</b>	368 €	-33 €	60 €	148 €	479 €	484 €
<b>Taux 20%</b>	138 €	-25 €	49 €	87 €	264 €	219 €
pères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	397 €	-162 €	-72 €	136 €	614 €	766 €
<b>Taux 50%</b>	442 €	-4 €	96 €	202 €	503 €	509 €
<b>Taux 20%</b>	168 €	-15 €	64 €	108 €	281 €	230 €
mères isolées	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	212 €	-291 €	-161 €	40 €	376 €	456 €
<b>Taux 50%</b>	159 €	-88 €	-27 €	73 €	241 €	210 €
<b>Taux 20%</b>	113 €	14 €	38 €	79 €	146 €	141 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 4c. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité d'un parent de trois enfants relativement à la situation où il travaillerait à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité.**

mères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	199 €	-330 €	-28 €	55 €	363 €	735 €
<b>Taux 50%</b>	246 €	-126 €	108 €	144 €	401 €	444 €
<b>Taux 20%</b>	112 €	-19 €	49 €	83 €	168 €	179 €
pères en couple	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	327 €	-274 €	56 €	163 €	448 €	862 €
<b>Taux 50%</b>	311 €	-98 €	151 €	198 €	401 €	480 €
<b>Taux 20%</b>	137 €	-8 €	75 €	105 €	173 €	190 €
mères isolées	Salaires moyens	D1	Q1	Salaire médian	Q3	D9
<b>Taux 100%</b>	182 €	-316 €	-182 €	14 €	341 €	495 €
<b>Taux 50%</b>	144 €	-97 €	-38 €	60 €	224 €	282 €
<b>Taux 20%</b>	107 €	10 €	34 €	73 €	139 €	139 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.



**2) Une estimation du coût net de l'instauration d'une prestation de congé parental de courte durée (4 mois) rémunérées aux indemnités journalières (PCP) si les bénéficiaires sont des parents qui actuellement retravaillent à temps complet dès la fin du congé maternité ou paternité**

Pour estimer le coût de la PCP-IJ pour les finances publiques, il faudrait connaître non seulement le nombre total de pères et de mères choisissant d'y recourir, mais aussi le taux de recours selon la nature du congé parental (interruption d'activité, temps partiel court ou temps partiel long) et la répartition des familles selon le nombre d'enfants et la position dans l'échelle des rémunérations.

Aucune information ne nous permet de faire de telles hypothèses de manière rigoureuse. Toutefois, en partant de la répartition des parents en couple et des mères isolés en fonction du rang de l'enfant de moins de 2 ans (tableaux 5), nous pouvons estimer un coût moyen de la PCP-IJ pour les finances publiques pour les parents en couple et les mères isolés et en fonction du degré de réduction de l'activité professionnelle (tableau 6). En se fondant sur ces estimations, le graphique 1 décrit l'évolution du coût global de la réforme en fin de montée en charge en fonction du nombre de pères et de mères choisissant de prendre un congé parental assorti de la PCP.

**Tableau 5. Répartition des parents d'un enfant de moins de trois ans selon son rang en 2017.**

	rang 1	rang 2	rang 3 ou plus	Ensemble
<b>parent en couple</b>	40%	38%	22%	100%
<b>parent isolé</b>	45%	36%	20%	100%

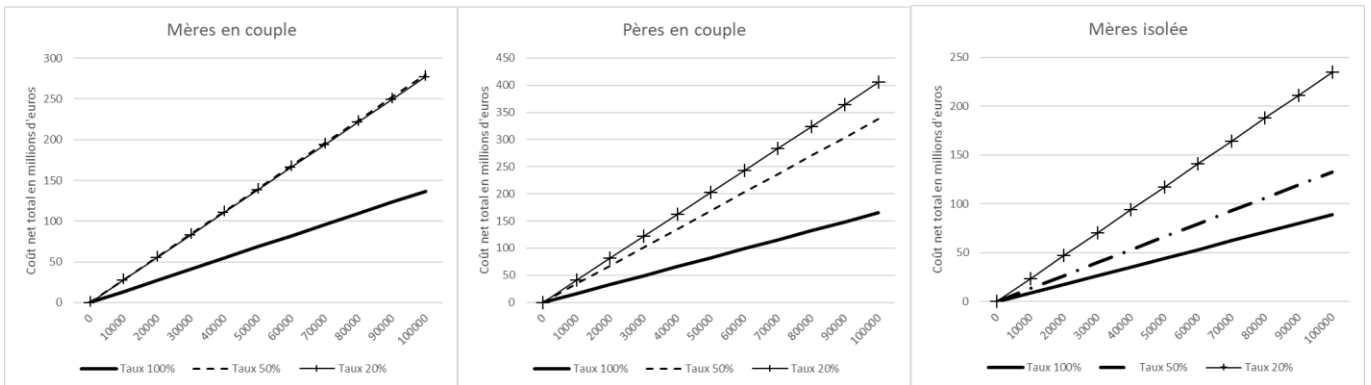
Source : Enquête Emploi en continu 2017.

**Tableau 6. Coût net moyen pour les finances publiques de la PCP-IJ selon la situation du parent en congé parental.**

	coût mensuel moyen	Coût total sur la durée de la prestation
<b>mères en couple</b>		
<b>Taux 100%</b>	342 €	1 369 €
<b>Taux 50%</b>	350 €	2 802 €
<b>Taux 20%</b>	139 €	2 774 €
<b>pères en couple</b>		
<b>Taux 100%</b>	412 €	1 647 €
<b>Taux 50%</b>	422 €	3 377 €
<b>Taux 20%</b>	203 €	4 052 €
<b>mères isolées</b>		
<b>Taux 100%</b>	222 €	887 €
<b>Taux 50%</b>	166 €	1 327 €
<b>Taux 20%</b>	117 €	2 345 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Graphique 1. Coût net des prestations versées pour une interruption ou une réduction d'activité en fonction du nombre de bénéficiaires**



Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

A titre d'exemple, pour une génération de 800 000 enfants, supposons que 20% des pères (soit 160 000 pères) et 50% des mères (soit 400 000 mères dont 10% de mères isolées) choisissent de recourir à cette nouvelle prestation. Si 70% des bénéficiaires interrompent leur activité durant 4 mois, 10% passent à mi-temps durant 8 mois et 20% passent à 80% durant 20 mois, le **coût net total de la réforme sera de 1,1 Milliards d'euros en fin de montée en charge**. Ce coût est estimé sans prendre en compte le coût induit par la baisse des cotisations sociales non versées si les parents ne sont pas remplacés par l'employeur. Ainsi, par exemple, si ces pertes de cotisations concernaient 20% des bénéficiaires, le surcoût serait de 691 Millions d'euros environ. A l'opposé, ce coût ne prend pas en compte les gains sous la forme d'une baisse des prestations sociales, et en particulier des allocations chômage, qui n'auraient plus à être versées aux personnes embauchées pour remplacer les parents en congé parental.

### 3) Une estimation du supplément de coût de la PCP-IJ si les bénéficiaires actuels de la PreParE peuvent enchaîner PCP-IJ et PreParE.

En 2017, on décompte environ 280 000 bénéficiaires de la PreParE. Leur répartition par configuration familiale est décrite dans le tableau 7.

**Tableau 7. Répartition des parents bénéficiaires du CLCA, du ColCa et de la PreParE en 2017.**

Situation familiale		Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 %	Taux réduit activité de 51 à 80 %
rang 1	mère en couple	8,0%	10,1%	7,2%
	père en couple	0,3%	1,1%	0,4%
	mère isolée	1,0%	0,6%	0,7%
rang 2	mère en couple	39,5%	7,5%	59,9%
	père en couple	1,2%	0,8%	3,5%
	mère isolée	5,4%	0,4%	4,6%
rang 3 ou plus	mère en couple	38,3%	68%	21%
	père en couple	1,2%	8%	1%
	mère isolée	5,2%	4%	2%
<b>Ensemble</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Répartition par taux</b>		<b>51,3%</b>	<b>7,0%</b>	<b>41,7%</b>

Source : Observatoire national de la petite enfance Cnaf – Fileas et calculs du secrétariat du HCFEA. Faute de données détaillées, nous avons regroupé le taux couple avec le taux réduit pour une activité allant de 51% à 80% et appliqué la part des hommes uniquement aux effectifs de bénéficiaires en couple.

Champ : Bénéficiaires du CLCA, du Colca ou de la PreParE au 31 décembre - France entière

Le coût net d'une transition de la PreParE vers la PCP-IJ durant 4, 8 ou 20 mois selon le taux dépend d'une part de l'écart entre les deux prestations, et donc du niveau de salaire, et d'autre part des répercussions de ce choix sur les autres prestations sociales et l'impôt sur le revenu, la PCP-IJ étant imposable et incluse dans les bases ressources des prestations Caf. Les tableaux 8a à 8c indiquent les montants mensuels moyens des transferts sociaux et fiscaux pour un parent à la PreParE et au PCP-IJ ainsi que la différence de ces montants pour les finances publiques en cas d'un remplacement de la PreParE par la PCP-IJ, appelé « surcoût » dans les tableaux. Ces chiffres sont réalisés respectivement pour des parents en couple ou isolés rémunérés au niveau du salaire moyen ayant un enfant de moins de 2 ans de rang 1, 2 ou 3.

En cas d'une réduction d'activité de 20 % (travail à temps partiel à 80 %), le passage de la PreParE à la PCP-IJ n'aurait quasiment aucun impact. Le surcoût pour les finances publiques serait en effet très faible, quel que soit le rang de l'enfant, que ce soit pour les mères en couple, les pères en couple et les mères isolées (le surcoût pour les pères en couple est légèrement supérieur à celui pour les mères en couples, lui-même légèrement supérieur à celui des mères isolées).

En cas de réduction d'activité de 50 % (travail à mi-temps), le passage à la PCP-IJ entraînerait un coût supplémentaire pour les finances publiques, imputable pour l'essentiel au montant de la prestation, de l'ordre de 300 à 400 euros par mois pour les mères et les pères en couple, et de 100 à 160 euros pour les mères isolées.

Pour les parents en couple, le surcoût lié au passage de la PreParE à la PCP-IJ serait nettement plus important lors d'une interruption complète d'activité (prestation à taux plein) : il serait de l'ordre de 600 à 700 euros par mois, imputables pour l'essentiel par le niveau plus élevé de la nouvelle prestation (proportionnelle au salaire et non plus forfaitaire). En revanche, la réforme aboutirait à une économie pour les finances publiques pour les mères isolées avec deux ou trois enfants (226€ par mois en moins dans ce dernier cas), ou un surcoût presque nul pour les mères isolées avec un enfant. Ce résultat pour les mères isolées s'explique par le fait que la hausse de la prestation versée (PCP-IJ) en comparaison de la PreParE est plus que compensée par une baisse des autres prestations versées dans les cas des mères isolées.

**Tableau 8a. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 1 (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	171 €	85 €	<b>-85 €</b>	171 €	85 €	<b>-85 €</b>	85 €	0 €	<b>-85 €</b>
IR	0 €	47 €	<b>47 €</b>	-18 €	82 €	<b>100 €</b>	18 €	66 €	<b>47 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>567 €</b>	<b>1 249 €</b>	<b>682 €</b>	<b>982 €</b>	<b>1 299 €</b>	<b>317 €</b>	<b>992 €</b>	<b>1 029 €</b>	<b>38 €</b>
Pères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	<b>848 €</b>	256 €	622 €	<b>366 €</b>	148 €	249 €	<b>101 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	171 €	0 €	<b>-171 €</b>	171 €	85 €	<b>-85 €</b>	85 €	85 €	<b>0 €</b>
IR	0 €	27 €	<b>27 €</b>	-32 €	72 €	<b>104 €</b>	10 €	59 €	<b>49 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>567 €</b>	<b>1 272 €</b>	<b>705 €</b>	<b>968 €</b>	<b>1 353 €</b>	<b>385 €</b>	<b>983 €</b>	<b>1 134 €</b>	<b>151 €</b>
Mères isolées	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	589 €	589 €	<b>0 €</b>	913 €	913 €	<b>0 €</b>
PS	816 €	85 €	<b>-731 €</b>	594 €	412 €	<b>-182 €</b>	412 €	339 €	<b>-73 €</b>
IR	0 €	47 €	<b>47 €</b>	-24 €	-24 €	<b>0 €</b>	-54 €	-54 €	<b>0 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>1 212 €</b>	<b>1 249 €</b>	<b>36 €</b>	<b>1 415 €</b>	<b>1 535 €</b>	<b>120 €</b>	<b>1 419 €</b>	<b>1 422 €</b>	<b>3 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 8b. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers la PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 2 (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	339 €	302 €	<b>-37 €</b>	302 €	302 €	<b>0 €</b>	302 €	217 €	<b>-85 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-32 €	2 €	<b>34 €</b>	-62 €	-22 €	<b>40 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>735 €</b>	<b>1 418 €</b>	<b>683 €</b>	<b>1 099 €</b>	<b>1 435 €</b>	<b>336 €</b>	<b>1 128 €</b>	<b>1 159 €</b>	<b>30 €</b>
Pères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	<b>848 €</b>	256 €	622 €	<b>366 €</b>	148 €	249 €	<b>101 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	409 €	217 €	<b>-192 €</b>	302 €	302 €	<b>0 €</b>	302 €	217 €	<b>-85 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-32 €	-8 €	<b>24 €</b>	-70 €	-26 €	<b>45 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>805 €</b>	<b>1 461 €</b>	<b>656 €</b>	<b>1 099 €</b>	<b>1 489 €</b>	<b>390 €</b>	<b>1 120 €</b>	<b>1 180 €</b>	<b>60 €</b>
Mères isolées	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	589 €	589 €	<b>0 €</b>	913 €	913 €	<b>0 €</b>
PS	1 099 €	302 €	<b>-797 €</b>	910 €	748 €	<b>-162 €</b>	748 €	683 €	<b>-65 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-24 €	-24 €	<b>0 €</b>	-54 €	-54 €	<b>0 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>1 495 €</b>	<b>1 418 €</b>	<b>-77 €</b>	<b>1 731 €</b>	<b>1 871 €</b>	<b>140 €</b>	<b>1 755 €</b>	<b>1 766 €</b>	<b>11 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

**Tableau 8c. Montants mensuels des transferts sociaux et fiscaux et coût net pour les finances publiques de la bascule PrePare vers la PCP-IJ durant un mois pour un enfant de rang 3 (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

Mères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	658 €	501 €	<b>-157 €</b>	501 €	501 €	<b>0 €</b>	470 €	470 €	<b>0 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-32 €	-32 €	<b>0 €</b>	-96 €	-96 €	<b>0 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>1 054 €</b>	<b>1 617 €</b>	<b>563 €</b>	<b>1 298 €</b>	<b>1 600 €</b>	<b>302 €</b>	<b>1 262 €</b>	<b>1 338 €</b>	<b>76 €</b>
Pères en couple	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 244 €	<b>848 €</b>	256 €	622 €	<b>366 €</b>	148 €	249 €	<b>101 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	573 €	573 €	<b>0 €</b>	741 €	741 €	<b>0 €</b>
PS	718 €	501 €	<b>-217 €</b>	501 €	501 €	<b>0 €</b>	470 €	470 €	<b>0 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-32 €	-32 €	<b>0 €</b>	-96 €	-96 €	<b>0 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>1 114 €</b>	<b>1 745 €</b>	<b>631 €</b>	<b>1 298 €</b>	<b>1 664 €</b>	<b>366 €</b>	<b>1 262 €</b>	<b>1 363 €</b>	<b>101 €</b>
Mères isolées	Interruption d'activité			Passage à mi-temps			Passage à 80%		
	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût	PreParE	PCC	surcoût
PreParE ou PCC	396 €	1 116 €	<b>720 €</b>	256 €	558 €	<b>302 €</b>	148 €	223 €	<b>76 €</b>
CMG	0 €	0 €	<b>0 €</b>	589 €	589 €	<b>0 €</b>	913 €	913 €	<b>0 €</b>
PS	1 446 €	501 €	<b>-946 €</b>	1 297 €	1 157 €	<b>-140 €</b>	1 157 €	1 101 €	<b>-56 €</b>
IR	0 €	0 €	<b>0 €</b>	-24 €	-24 €	<b>0 €</b>	-54 €	-54 €	<b>0 €</b>
<b>Coût total</b>	<b>1 842 €</b>	<b>1 617 €</b>	<b>-226 €</b>	<b>2 118 €</b>	<b>2 280 €</b>	<b>162 €</b>	<b>2 164 €</b>	<b>2 184 €</b>	<b>20 €</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

En multipliant ces coûts nets mensuels par la durée de bascule propre à chacun des taux de la nouvelle prestation PCP-IJ (4, 8 ou 20 mois selon la quotité de travail), on obtient des coûts nets totaux très variables selon la configuration familiale (tableau 9). Le coût de la réforme (le coût net de la bascule vers la PCP-IJ) est toujours inférieur pour les mères isolées (elle aboutit même à des économies en cas d'interruption complète d'activité complète pour les mères ayant 2 enfants ou plus). Le coût de la réforme est plus important pour les mères et pères en couple (mécaniquement plus élevé pour les pères dont le salaire moyen est plus élevé), de l'ordre de 2200 à 3000 euros, quel que soit le rang de l'enfant, en cas d'interruption complète d'activité ou de travail à mi-temps.

**Tableau 9. Coût net de la bascule PreParE vers la PCP-IJ sur la durée de la prestation (4 mois, 8 mois ou 20 mois selon le taux) pour des parents rémunérés au salaire moyen.**

Situation familiale		Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 % (*)	Taux réduit - activité de 51 à 80 % (*)
rang 1	mère en couple	2 728 €	2 682 €	2 378 €
	père en couple	2 819 €	3 238 €	4 702 €
	mère isolée	146 €	962 €	1 376 €
rang 2	mère en couple	2 731 €	2 689 €	605 €
	père en couple	2 623 €	3 121 €	1 209 €
	mère isolée	-308 €	1 117 €	212 €
rang 3 ou plus	mère en couple	2 252 €	2 416 €	1 511 €
	père en couple	2 523 €	2 929 €	2 023 €
	mère isolée	-903 €	1 296 €	391 €

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

(\*) Le calcul est spécifique pour taux réduit au rang 1 pour les parents qui actuellement n'ont droit qu'à 6 mois ou 9 mois de PreParE. Pour ces derniers, on calcule un coût correspondant à 6 ou 9 mois de bascule auquel on ajoute un coût net mensuel de la PCP-IJ relativement à l'emploi (voir tableaux 4a à 4b) multiplié par le nombre de mois restant jusqu'à la fin du droit à la PCP.

En pondérant chacun des coûts nets définis dans le tableau 9 par la part au sein des bénéficiaires de la PreParE de chacune des configurations familiales identifiée dans le tableau 7, on estime un coût moyen par bénéficiaire de la réforme (bascule de la PreParE vers la PCP-IJ) selon le taux (tableau 10).

**Tableau 10. Coût net moyen de la bascule PreParE vers la PCP-IJ selon le taux (père et mère rémunérés au salaire moyen).**

	Taux plein sans activité	Taux réduit activité ≤ 50 %	Taux réduit activité de 51 à 80 %	Tous taux confondus
Coût net moyen	2 167 €	2 456 €	960 €	1 684 €
répartition par taux	51,3%	7,0%	41,7%	<b>100,0%</b>

Source : Calculs du secrétariat général du HCFEA – Cas-types, barèmes 2018.

Au total, si les 280 000€ bénéficiaires actuels de la PreParE optaient pour la PCP-IJ en début de période, le coût total serait de 472 Millions d'euros. Mais, si la nouvelle prestation est logiquement soumise à une condition d'activité antérieure proche de celle des IJ maladie, une partie des bénéficiaires actuels de la PreParE, en particulier pour le rang 3 et plus, ne seront pas en mesure de répondre à ces conditions de leur éloignement du marché du travail.

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.



Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

**Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie**