

RAPPORT D'INFORMATION

RÉFORMER L'INDEMNISATION DES CONGÉS PARENTAUX POUR DONNER UN VRAI CHOIX AUX FAMILLES

La prestation partagée d'éducation de l'enfant ou **PreParE**, indemnisant les parents qui interrompent partiellement ou totalement leur emploi pour s'occuper de leur enfant, est née en 2014 de la transformation du complément de libre choix d'activité (CLCA).

La PreParE connaît une chute de ses bénéficiaires et n'a pas permis aux pères de prendre davantage un congé parental. Une nouvelle réforme est donc nécessaire.

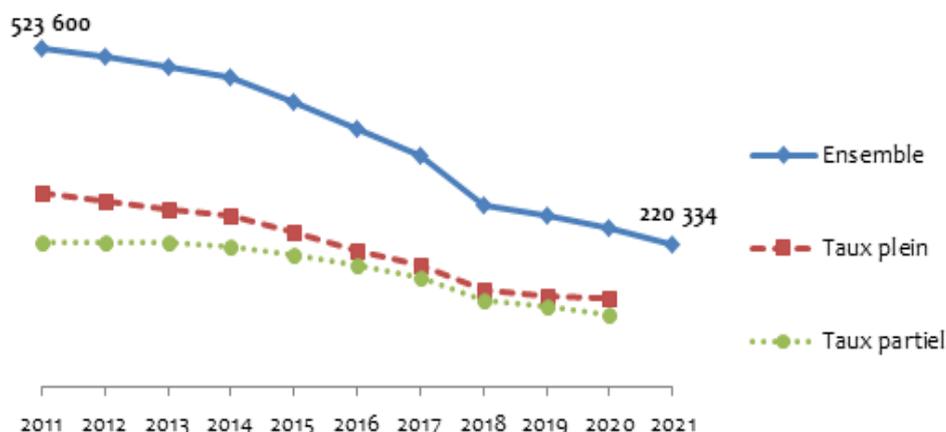


En parallèle des dispositions du code du travail prévoyant le congé parental d'éducation (CPE) permettant à un salarié de suspendre son contrat de travail, la branche famille de la sécurité sociale accorde aux parents d'enfants de moins de trois ans, interrompant leur activité, une prestation sous condition d'activité antérieure. La **loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes** a instauré la PreParE en lieu et place du CLCA. Cette prestation refondue avait comme ambitions principales de **réduire l'éloignement des femmes de l'emploi et d'inciter au partage du congé parental au sein du couple**.

Pour ce faire, le dispositif pénalise les familles dont le second parent ne recourt pas à la PreParE. Pour les familles d'un seul enfant, six mois sont accordés au premier parent et six mois au second – le CLCA ne permettait qu'une indemnisation de six mois. **Pour les familles de deux enfants ou plus, la durée maximale de versement de la prestation au même parent est limitée à deux années contre trois ans sous le régime de la CLCA**. La période de trois années ne peut être atteinte que si chaque parent recourt à la prestation.

Le montant de la prestation dépend de la quotité d'activité professionnelle : 430 euros pour une interruption totale de travail, 278 euros pour un temps de travail inférieur ou égal au mi-temps et de 160 euros pour un temps de travail entre 50 % et 80 %.

Évolution du nombre de bénéficiaires du CLCA/PreParE (régime général)



Source : Données du REPSS Famille, édition 2023



1. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA PREPARE N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS

1. Une prestation qui décline par manque d'attractivité

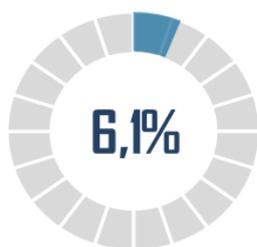
La PreParE est un dispositif de moins en moins utilisé par les parents : **le nombre de bénéficiaires a chuté de moitié de 2013 à 2020**. Si cette tendance préexistait à l'instauration de la PreParE, **la réforme de 2014 a amplifié la désaffection des bénéficiaires pour la prestation**. Outre que les caractéristiques de la PreParE ont pu provoquer des renoncements complets au dispositif, l'absence de partage de la prestation au sein du couple conduit *de facto* à ce que 88 % des bénéficiaires de la PreParE soient sortis du dispositif après les deux ans de l'enfant (*chiffres de janvier 2018*).

La réforme a donc induit un report sur les autres modes de garde formels (crèches, assistantes maternelles, garde à domicile) mais aussi informels (famille, voisins...).

L'indemnisation des congés parentaux a considérablement perdu en attractivité en raison du faible montant de la prestation. Selon le HCFEA, la prestation s'est dévalorisée de 38 % au regard du salaire mensuel par tête (SMPT) depuis 1994. En 2023, elle ne représente qu'un tiers du salaire minimal interprofessionnel de croissance (Smic).

La diminution des bénéficiaires a conduit à une baisse de 61,3 % des dépenses annuelles liées à la PreParE entre 2014 et 2022 (- 1,2 Md € par rapport à 2014).

2. Le partage des congés parentaux au sein du couple n'a pas eu lieu



des bénéficiaires étaient des pères en 2020

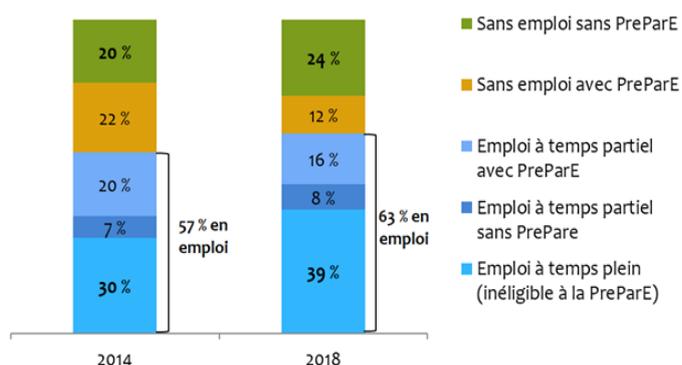
Les pères bénéficiaires ont, en nombre, décliné de 19 000 en 2014 à 15 000 pères en 2020 loin de l'objectif initial envisagé – 100 000 pères bénéficiaires à terme. L'absence d'engagement des pères dans le dispositif tient en grande partie au faible montant de la prestation qui ne parvient pas à contrecarrer un **arbitrage économique défavorable aux femmes au sein des ménages** : dans 67,1 % des cas, le bénéficiaire de la PreParE percevait un revenu d'activité inférieur à celui de son conjoint ou sa conjointe.

En outre, des **biais de genre** sont également à l'œuvre dans le renoncement des hommes au bénéfice de la prestation. Selon les économistes, Hélène Périvier et Grégory Verdugo, entendus en audition, « *les pères ne demandent pas cette allocation soit parce qu'ils supposent qu'ils n'y ont pas droit, soit parce qu'ils estiment que le congé parental est une affaire de femme* ».

3. L'emploi des mères a tout de même été encouragé

Une étude publiée par *France Stratégie* et le HCFEA en 2023 met en lumière que le raccourcissement de la durée d'indemnisation du congé parental a augmenté la probabilité pour les mères d'occuper un emploi à court terme. Les chiffres de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) corroborent ce résultat : **les mères de jeunes enfants – ayant déjà travaillé – sont plus nombreuses à occuper un emploi à temps complet en 2018 qu'en 2014 (+ 9 points)**. Cependant, un glissement de certaines mères vers le chômage a certainement aussi été provoqué.

Situation professionnelle des mères de jeunes enfants ayant déjà travaillé



Source : Commission des affaires sociales, d'après la Drees

2. DES AJUSTEMENTS DE LA PRESTATION SONT NÉCESSAIRES ET PEUVENT ÊTRE APPORTÉS SANS DÉLAI

1. Ne pas décourager le temps partiel

Les conditions d'activité antérieure pour l'octroi de la prestation – c'est-à-dire avoir cotisé huit trimestres au cours d'une période de référence variant selon le nombre d'enfants – ne trouvent pas de justification dès lors que la prestation est accordée à taux partiel. En effet, les parents sont maintenus en activité le temps de l'indemnisation. **Les rapporteurs estiment, en outre, qu'il ne faut pas décourager le temps partiel, lequel est moins pénalisant pour l'emploi** ; à la sortie d'une PreParE à taux partiel, 90 % des parents exercent une activité professionnelle contre 57 % des parents en fin de droit à temps plein.

Proposition n° 2 : Supprimer la condition d'activité antérieure pour la PreParE à taux partiel.

Dans cette même optique, les rapporteurs estiment qu'il n'est pas pertinent de plafonner le montant reçu de PreParE lorsque les deux parents travaillent à temps partiel. Aujourd'hui, la somme perçue par le couple ne peut être supérieure au montant à taux plein de la PreParE (430 €), ce qui représente une perte de 126 € pour deux parents à mi-temps.

Proposition n° 4 : Déplafonner le montant de la PreParE lorsque les deux parents travaillent à temps partiel.

2. Revaloriser le montant de la prestation

Le montant insuffisant de la prestation explique, dans une grande partie, les griefs formulés à l'encontre de la PreParE : chute des bénéficiaires, manque d'engagement de la part des pères, précarisation des bénéficiaires... Dans l'immédiat, les rapporteurs estiment préférable de maintenir le principe d'une indemnisation forfaitaire mais de fortement revaloriser le montant (+ 41 %) pour atteindre un montant équivalent à celui du revenu de solidarité active (RSA) applicable à un foyer bénéficiaire composé d'une personne seule soit 607,75 euros à compter du 1^{er} avril 2023.

Proposition n° 5 : Revaloriser le montant de la PreParE à taux plein pour le porter à hauteur du RSA (41 % d'augmentation).

3. Accentuer les efforts d'accompagnement à la sortie du dispositif

Enfin, les efforts de formation professionnelle des bénéficiaires de la prestation doivent être accentués. Pour cela, il convient de rendre effectives les dispositions de la loi du 24 décembre 2021 permettant aux allocataires sans emploi de bénéficier d'une formation débutant un an avant l'extinction de leur droit à la PreParE. De même, il convient de lever l'obstacle juridique qui interdit aux bénéficiaires de la PreParE qui souhaiteraient préparer leur reprise d'emploi de reprendre une formation professionnelle rémunérée et de continuer à percevoir la PreParE à taux plein.

Proposition n° 6 : Assurer l'effectivité du droit à une formation professionnelle aux bénéficiaires de la PreParE en fin d'indemnisation, en particulier pour les bénéficiaires sans emploi.

Proposition n° 7 : Permettre aux bénéficiaires sans emploi qui accèdent à une formation professionnelle rémunérée à temps partiel de cumuler leur rémunération et la PreParE à taux plein.

3. À TERME, UNE RÉFORME PLUS AMBITIEUSE DE L'INDEMNISATION DES CONGÉS PARENTAUX

1. Un congé plus court et mieux rémunéré

De nombreuses missions institutionnelles ont proposé de revoir le modèle du congé parental indemnisé en réduisant la durée de versement de la prestation et en passant à une logique d'indemnisation proportionnelle aux revenus antérieurs. Les rapporteurs souscrivent à cette proposition qui présente les deux avantages de **réduire l'éloignement des bénéficiaires de l'emploi** et de **redonner de l'attractivité au congé parental afin de favoriser la présence des parents dans les tout premiers mois de l'enfant**.

Dans le scénario recommandé par les rapporteurs, la rémunération serait à hauteur des indemnités journalières (IJ) sur le modèle des congés maternité et paternité. **L'indemnisation aurait une durée d'une année, décomposée en quatre mois non transférables attribués à chaque parent et quatre mois à répartir librement au sein du couple**. Cette solution maintiendrait une incitation à partager la prestation entre les deux parents sans restreindre excessivement la durée de versement si un seul parent en bénéficie. Cumulé aux congés maternité et paternité, le congé parental indemnisé permettrait, dans tous les cas, d'atteindre le premier anniversaire de l'enfant.

Proposition n° 8 : À terme, instaurer une indemnisation des congés parentaux à hauteur des indemnités journalières pour une durée décomposée en quatre mois non transférables attribués à chaque parent et quatre mois transférables au sein du couple.

2. Un effort important sur les autres modes de garde à engager sans tarder

Dans le cas de la réforme d'ampleur proposée par les rapporteurs, la réduction des besoins en accueil d'enfants de moins de 1 an, en raison de l'attractivité retrouvée du congé parental, s'accompagnerait d'une demande supplémentaire d'accueil pour les enfants de plus d'un an jusqu'à leur scolarisation. **La condition préalable à une telle réforme est ainsi qu'une offre fournie en modes de garde formels soit accessible aux parents, ce que le secteur de la petite enfance est loin aujourd'hui de permettre**. L'objectif de création de 30 000 places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) n'a pas été atteint sous la précédente législature. La capacité théorique dans les modes d'accueil formels a même décliné de 2014 à 2020 et la pénurie de professionnels vient grever encore davantage l'offre disponible.

Réunie le mercredi 21 juin 2023, sous la présidence de Catherine Deroche, la commission a adopté le rapport et les recommandations présentés par Olivier Henno et Annie Le Houerou, rapporteurs, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Olivier Henno
Sénateur (UC) du Nord
Rapporteur



Annie Le Houerou
Sénatrice (SER) des Côtes-d'Armor
Rapporteuse

Consulter le rapport d'information : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-761-notice.html>