

Histoire des congés parentaux en France

Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer

Mots-clés

- Congés parentaux
- Histoire
- Politique familiale

Catherine Collombet

Caisse nationale des Allocations familiales. Mission des relations européennes, internationales et de la coopération.

Pour les enfants nés depuis le 1^{er} janvier 2015, les parents qui prennent un congé parental peuvent percevoir une nouvelle allocation, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) créée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes. Pour la première fois depuis qu'existent des prestations visant à compenser la perte de revenus liée à un congé parental, une incitation au partage de son bénéfice entre les deux parents est mise en place. La durée de perception est ainsi réduite si les deux parents ne prennent pas chacun une part du congé : elle ne dure que deux ans si un seul parent prend son congé, trois ans si les deux parents le prennent alternativement. Il en est attendu une plus grande implication des pères auprès de l'enfant et une plus forte égalité entre les hommes et les femmes.

Cet objectif d'égalité, qui fait aujourd'hui l'objet d'un relatif consensus dans le débat public, est cependant aux antipodes de ce qu'a été l'histoire des congés parentaux et de leur rémunération en France. L'objectif en la matière a d'abord été de compenser l'inactivité professionnelle des mères afin de leur permettre d'assumer financièrement ce qui était vu comme leur rôle naturel, à savoir l'éducation des enfants et la tenue du foyer. « L'allocation de salaire unique », dispositif créé à cette fin et que l'on peut considérer comme l'ancêtre des congés parentaux, a joué pendant près de quarante ans un rôle central dans la politique familiale, aujourd'hui largement oublié. Ce n'est que de manière progressive et lente que la politique familiale s'est extraite de ces origines, en passant d'abord d'une logique de retrait permanent du marché du travail à un congé temporaire avec garantie de retour à l'emploi, puis en ouvrant ce congé aux hommes et aux femmes dans les mêmes conditions. Cette égalité juridique n'ayant pas empêché que l'immense majorité des prises de congé parental soit le fait des femmes, l'heure est aujourd'hui à la recherche de « l'égalité réelle » par la réduction de la durée du congé rémunéré s'il est pris par un seul des deux parents. Il est encore tôt pour juger des résultats de ce nouveau tournant.

En France, le congé parental proprement dit, c'est-à-dire le droit de suspendre son contrat de travail, est régi par le Code du travail, tandis que l'allocation versée aux parents qui ne travaillent pas pour s'occuper d'un enfant relève du Code de la sécurité sociale. Cependant, par souci de lisibilité, on parlera de « congé parental » à la fois pour désigner le droit de suspendre son contrat de travail et la prestation sociale correspondante.

Congé parental d'éducation et prestation partagée d'éducation de l'enfant

Les parents qui travaillent à temps partiel ou qui cessent leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants peuvent bénéficier de deux types de dispositifs régis par des législations différentes : le congé parental d'éducation et la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) qui a remplacé, au 1^{er} janvier 2015, le complément de libre choix d'activité.

Le congé parental d'éducation est une disposition du droit du travail offrant aux parents de jeunes enfants le droit de suspendre temporairement leur activité professionnelle – au maximum jusqu'au troisième anniversaire de leur benjamin – tout en disposant de garanties quant à leur retour auprès de leur employeur. Pour en bénéficier, le parent doit être salarié, avoir au moins un enfant âgé de moins de 3 ans et au moins un an d'ancienneté auprès de son employeur à la naissance de l'enfant. Ce congé peut prendre la forme d'un congé parental total ou d'un congé parental « partiel ». Un dispositif analogue existe dans la fonction publique.

La Prepare est une prestation de protection sociale qui s'adresse aux parents d'enfants de moins de 3 ans qui ne travaillent plus (Prepare à taux plein) ou qui travaillent à temps partiel (Prepare à taux réduit), et ce afin de compenser, en partie, leur perte de revenu. La prestation peut être perçue au maximum pendant six mois par chacun des parents pour un premier enfant et pendant trois ans à partager entre les deux parents à partir du deuxième enfant. Pour en bénéficier, le demandeur doit remplir des conditions quant à son activité professionnelle antérieure. Il doit, en effet, avoir travaillé assez longtemps au cours des dernières années pour percevoir cette prestation. Le montant de la Prepare est forfaitaire.

Cet article a pour objet de retracer l'histoire des congés parentaux et de leur rémunération, marquée d'abord par une vision nataliste et traditionnelle de la famille puis, plus tardivement, par une recherche de l'égalité entre les sexes. Cette histoire particulière contribue à expliquer la difficulté, en France, de ménager une place aux pères dans le congé parental.

1938-1978 : une politique de maintien de la femme au foyer

Les premières formes de rémunération de l'inactivité professionnelle du parent s'occupant de son enfant, créées en 1938, ont été le fruit d'un long combat d'acteurs sociaux s'inscrivant, pour la plupart, dans la doctrine sociale de l'Église catholique, cherchant à revivifier le rôle traditionnel de la mère. Consistant d'abord en une majoration limitée des allocations familiales, ce dispositif est vite devenu une prestation autonome, l'allocation de salaire unique, qui a été, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, une composante majeure de la politique familiale, avant d'être progressivement remise en cause. Dans cette première étape, l'idée que les pères pourraient bénéficier de cette rémunération est absente voire contraire à l'objectif recherché.

Le combat pour la création d'une allocation pour les mères au foyer

La création d'une allocation spécifique pour les femmes restant au foyer a été un sujet récurrent du débat public durant l'entre-deux-guerres. Ce long combat, qui a mobilisé différents réseaux d'acteurs se rattachant à la mouvance du catholicisme social, a fini par aboutir, en 1938, à la création d'une première majoration spécifique des prestations familiales pour les familles dont les mères ne travaillent pas.

Alors que les révolutions industrielles du XIX^e siècle ont entraîné une forte expansion du travail féminin, les conceptions tendant à limiter ce travail et à réaffirmer la vocation maternelle de la femme gagnent en force dès la fin de ce siècle. La loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles et des femmes dans les établissements industriels, qui interdit notamment le travail de nuit des femmes, est l'occasion de débats où il est affirmé que « la maternité est un devoir national » et « qui tendent à délégitimer le travail à l'extérieur du foyer des mères de famille » (Martin, 1998, p. 9). Après la Première Guerre mondiale, l'abbé Lemire, député du Nord, dépose un amendement le 22 mars 1921 qui instaurerait, pour la

première fois, une allocation aux mères de famille : « Toute mère de famille de nationalité française et de profession ouvrière reçoit de l'État une allocation annuelle de 360 francs par enfant au-dessous de 16 ans, à condition de ne plus s'absenter du foyer pour se livrer à un travail extérieur ». L'amendement n'est pas voté mais il demeure une référence dans les années suivantes.

La création d'une allocation de mère au foyer est l'une des principales revendications du mouvement familial qui se structure à cette époque. Au sein de ce mouvement, la Fédération nationale des associations de familles nombreuses est créée en 1921 à l'instigation d'Auguste Isaac, homme d'affaires et député, partisan du natalisme. Lorsque le Conseil supérieur de la natalité est créé en 1920 par le gouvernement, inquiet du risque de dépopulation de la France face à l'Allemagne, A. Isaac en est le premier président. Un autre mouvement important est l'Union féminine civique et sociale (UFCS), créée en 1925, qui regroupe des femmes proches des syndicalistes chrétiens de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et d'industriels proches du catholicisme social. L'UFCS réalise, en 1930 et en 1932, avec l'aide de la CFTC, deux enquêtes sur les familles ouvrières du nord et de l'est de la France, afin de montrer la faiblesse du nombre d'enfants dans les familles où la mère travaille et l'insuffisance des ressources dans celles où elle ne travaille pas (Martin, 1998). Tous ces mouvements, malgré leurs différences de sensibilité (libéral sur le plan économique, Isaac, était, par exemple, opposé à la CFTC), s'inscrivent dans la doctrine sociale de l'Église catholique, énoncée par l'encyclique *De Rerum Novarum* du pape Léon XIII de 1891 et réaffirmée, quarante ans plus tard, par l'encyclique *Quadregesimo Anno* de Pie XI : celle-ci souligne que « c'est à la maison avant tout, ou dans les dépendances de la maison, et parmi les occupations domestiques, qu'est le travail des mères de famille » et que « c'est donc par un abus néfaste, et qu'il faut à tout prix faire disparaître, que les mères de famille, à cause de la modicité du salaire paternel, sont contraintes de chercher hors de la maison une occupation rémunératrice, négligeant les devoirs tout particuliers qui leur incombent, avant tout l'éducation des enfants ». L'encyclique soutient en conséquence les systèmes permettant de proportionner la rémunération des pères aux charges de famille. La revendication en faveur de la création d'une allocation pour les mères au foyer mêle donc différentes préoccupations : la relance de la natalité

française, dans un contexte de crainte du redressement militaire de l'Allemagne, la promotion du rôle traditionnel de la femme et le soutien aux familles ouvrières nécessitent.

Dans les années 1930, l'absence de travail de la mère commence à être prise en compte dans le calcul des allocations familiales à l'initiative d'industriels de la mouvance du catholicisme social, avant que cette évolution ne soit généralisée au niveau national. En effet, des allocations familiales commencent à être créées de manière volontaire par les entreprises dans les années 1920 : il s'agit alors d'un « sursalaire » financé par les employeurs, dans une perspective de « paternalisme social » et aussi afin d'éviter une revalorisation générale des salaires plus coûteuse. Les entreprises adhèrent à des caisses de compensation pour mutualiser leurs coûts. La loi du 11 mars 1932 généralise les allocations familiales en rendant obligatoire l'adhésion à une caisse de compensation, mais chaque entreprise demeure libre de fixer le montant et le mode de calcul, un arrêté ministériel fixant seulement le montant minimal de l'allocation. Dans ce cadre, une caisse de compensation pratiquant le « double barème » (des allocations familiales majorées pour les familles dont la mère ne travaille pas) est créée en 1934 à l'initiative de Philippe Leclercq, un industriel du textile de Roubaix (Béthouart et Steck, 2012). Un système analogue est généralisé par le décret-loi du 12 novembre 1938 : ce dernier uniformise le barème des prestations familiales, désormais calculé en pourcentage d'un salaire de référence supposé représentatif du salaire ouvrier (le salaire mensuel de base ou SMB) ⁽¹⁾, et y ajoute une majoration lorsque la mère est au foyer. Cette majoration est de 5 % du SMB, et ce quel que soit le nombre d'enfants, ce qui est équivalent au montant de base des allocations familiales pour les familles d'un enfant et à un tiers de ce montant pour les familles de trois enfants ⁽²⁾. Quelques mois plus tard, le décret-loi du 29 juillet 1939 institue le Code de la famille et transforme la majoration en prestation distincte, l'allocation de mère au foyer (AMF), et en double le montant, qui passe à 10 % du salaire de référence.

La création de l'AMF s'inscrit ainsi dans une série de réformes qui consacrent la naissance d'une politique

familiale, avec une dimension nataliste très affirmée. La prestation est financée par la suppression des allocations familiales au premier enfant, afin d'inciter les familles à en avoir au moins deux ; cette caractéristique de la politique familiale française subsistera jusqu'à nos jours. Ces réformes sont conduites par les gouvernements de Camille Chautemps et d'Édouard Daladier, deux présidents du conseil issus du parti radical ; l'économiste et démographe Alfred Sauvy, conseiller au cabinet du ministre des Finances Paul Reynaud, est l'un des principaux architectes de ces réformes (Chauvière, 1992). Face à un péril croissant de dépopulation (le taux de mortalité excède le taux de natalité depuis 1935), l'AMF suscite un large consensus allant des radicaux aux députés de droite proches des mouvements familiaux.

L'allocation de salaire unique, une composante essentielle de la politique familiale

En matière de politique familiale, le régime de Vichy s'inscrit dans une certaine continuité avec la fin de la III^e République, tout en amplifiant les réformes de 1938-1939. Ses décisions seront d'ailleurs pour la plupart préservées à la Libération. L'acte dit « loi du 29 mars 1941 » transforme l'AMF en « allocation de salaire unique » (Asu), versée aux familles dont seul l'un des deux parents exerce un travail salarié. Tout en conservant la logique de l'AMF, l'Asu apporte un certain nombre d'inflexions significatives. Son montant est beaucoup plus considérable : il atteint 20 % du SMB pour les familles à un enfant (si l'enfant demeure unique, le bénéfice de l'Asu est perdu à compter des 5 ans de l'enfant), 25 % pour deux enfants et 30 % pour trois enfants. L'Asu devient ainsi progressive en fonction du nombre d'enfants et elle représente deux fois et demi le montant des allocations familiales pour une famille de deux enfants. L'Asu, comme son nom l'indique, ne concerne que les familles de travailleurs salariés. Enfin, l'acte dit « loi du 17 novembre 1941 » permet le versement de l'ASU dès le mariage, avant même que le couple ait un enfant, et ce pendant une durée de deux ans.

Ainsi, au fil des réformes qui se sont succédé entre 1938 et 1941, la dimension nataliste et traditionaliste a pris le pas sur la dimension de soutien aux familles nécessi-

(1) Notion dont on retrouve la trace aujourd'hui avec la « base mensuelle des allocations familiales » (BMAF) en fonction de laquelle sont calculées les différentes prestations familiales. La BMAF n'étant revalorisée, pour l'essentiel, qu'en fonction des prix depuis plusieurs décennies, la signification initiale du SMB qui était de faire le lien entre le montant des prestations et le salaire perçu par une famille ouvrière moyenne s'est cependant beaucoup estompée.

(2) Ces montants et ceux qui sont indiqués par la suite concernant l'allocation de salaire unique sont repris de Martin (1998).

teuses. L'Asu est versée sans condition de ressources. Elle bénéficie désormais à des couples n'ayant pas encore d'enfant, dans le but d'inciter la femme à prendre très tôt son rôle de mère au foyer. Le financement par suppression de l'allocation familiale au premier enfant est maintenue au détriment des familles n'ayant qu'un seul enfant, dont les charges de famille ne sont plus compensées. La création de l'Asu est en cohérence avec l'idéologie du régime, qui met l'accent sur le rôle de la famille traditionnelle comme cellule de base de la société et sur la place que doit y tenir la mère. Maintenu à la Libération, l'Asu est pérennisé par la loi du 22 août 1946, qui redéfinit l'architecture des prestations familiales dans le nouveau système de sécurité sociale issu de l'ordonnance du 4 octobre 1945. L'Asu est l'une des quatre prestations familiales avec les allocations familiales (AF), les allocations prénatales et l'allocation de maternité. Évolution significative cependant par rapport à l'idéologie du régime de Vichy, l'Asu est étendue aux enfants naturels et aux étrangers. La pérennisation de l'Asu s'inscrit dans un ensemble de décisions favorables à la politique familiale, avec notamment la création du quotient familial par la loi de finances pour 1946.

Au sein d'une politique familiale alors prédominante dans la sécurité sociale ⁽³⁾, l'Asu représente un pilier incontournable. Suite à une nouvelle revalorisation décidée en 1946, elle représente 20 % du SMB pour les familles à un enfant (qui ne perçoivent pas d'AF), 40 % pour deux enfants (contre 20 % d'AF) et 50 % pour trois enfants (contre 30 % d'AF).

L'érosion et la remise en cause progressive de l'Asu

Cependant, dès la fin des années 1940, des controverses sur la place de l'Asu apparaissent. En effet, dans un contexte de difficultés budgétaires lié à l'augmentation rapide des salaires sur lesquels est indexée l'Asu et à la forte reprise de la natalité, le débat oppose, selon Jacqueline Martin (Martin, 1998), ceux qui voient dans cette prestation l'emblème d'une politique « généreuse » à ceux qui critiquent son caractère « inégalitaire ». Une première mesure restrictive est décidée par une loi du 1^{er} septembre 1948, qui supprime le bénéfice de l'Asu pour les familles à un enfant au-delà des 10 ans de celui-ci ⁽⁴⁾. Une commission

présidée par Robert Prigent, démocrate-chrétien et ancien ministre de la Famille et de la Santé publique, propose, en 1951, d'aller plus loin en supprimant l'Asu pour les jeunes ménages sans enfant ou à enfant unique âgé de plus de 5 ans. Ces propositions ne sont pas immédiatement suivies, mais par un décret du 31 décembre 1954, le gouvernement de Pierre Mendès-France décide de dissocier les salaires de référence utilisés pour la revalorisation des allocations familiales, d'une part, et de l'Asu, d'autre part. Dans les années suivantes, l'Asu est en conséquence beaucoup moins revalorisée que les AF. À cette époque, la vigueur du *baby-boom* a atténué les angoisses sur la dénatalité mais les pouvoirs publics font face, en revanche, à une pénurie de main-d'œuvre féminine (Martin, 1998). L'Asu connaît par la suite des évolutions contrastées. La création de l'AMF en 1955-1956, qui est destinée aux familles de travailleurs non salariés (agriculteurs et indépendants, l'Asu ne couvrant que les familles de salariés), va dans le sens d'une extension du dispositif et confirme le ciblage exclusif sur les mères, qui n'est pas alors remis en cause. Néanmoins, plusieurs restrictions sont décidées : l'Asu est supprimée, en 1959, pour les familles à enfant unique âgé de plus de 5 ans et, en 1967, pour les jeunes ménages sans enfant. Les préconisations de la commission Prigent sont ainsi mises en œuvre avec seize ans de décalage. Durant cette période, l'Asu est également affectée par deux tendances qui traversent l'ensemble de la politique familiale, la montée en puissance des politiques de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et la redistribution verticale. Sur le premier volet, le Commissariat au Plan préconise pour les III^e (1958-1961) et IV^e plans (1962-1965) un développement des structures d'accueil de la petite enfance et une réforme de l'Asu pour les financer. La loi du 3 janvier 1972 crée l'allocation pour frais de garde, premier dispositif à prendre spécifiquement en charge les dépenses d'accueil des jeunes enfants impliquées par le travail féminin. La logique de l'Asu apparaît quelque peu surannée dans une période de développement de ce travail et d'émancipation des femmes, y compris sur le plan juridique ⁽⁵⁾.

Par ailleurs, alors que les prestations familiales, dont l'Asu, avaient été créées sans condition de ressources, la politique familiale change de nature dans les années

(3) La branche Famille représente alors la moitié des dépenses de la Sécurité sociale, contre un peu plus de 15 % aujourd'hui.

(4) Alors que l'AMF, créée en 1939, n'était versée que jusqu'aux 5 ans de l'enfant unique, l'Asu, créée en 1941, continuait à être versée au-delà de cet âge à un niveau diminué de moitié.

(5) La loi du 13 juillet 1965 autorise les femmes à travailler, à gérer leurs biens et à ouvrir un compte en banque sans l'autorisation de leur mari ; la loi du 4 juin 1970 remplace la notion d'« autorité paternelle » par celle d'« autorité parentale », les deux parents étant ainsi mis sur un pied d'égalité.

1970. Sans abandonner la redistribution horizontale, désormais principalement assurée par les AF, la redistribution verticale prend une place croissante : la part des prestations sous condition de ressources dans les prestations familiales passe de 13,6 % en 1970 à 44,9 % en 1982 (Join-Lambert *et al.*, 1997). L'Asu et l'AMF n'échappent pas à ce mouvement. Une loi du 3 janvier 1972 les met sous condition de ressources : 15 % des anciens bénéficiaires en sont exclus, 60 % conservent leurs anciens droits et, pour ceux dont les ressources sont les plus faibles, leurs prestations sont majorées de 25 % ⁽⁶⁾.

Cette nouvelle réforme va dans le sens d'une plus grande redistribution verticale, mettant ainsi fin à l'Asu. La loi du 12 juillet 1977 supprime l'Asu, l'AMF et l'allocation pour frais de garde à compter du 1er janvier 1978 et les remplace par une nouvelle prestation, le complément familial. Ce dernier, sous condition de ressources, bénéficie aux familles ayant au moins trois enfants à charge et à celles ayant un enfant âgé de moins de 3 ans. Selon Simone Veil, alors ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, l'enjeu de la réforme est d'opérer « *une refonte des prestations servies sous condition de ressources dans un souci de simplification et de concentration de l'aide de la collectivité sur les familles ayant à faire face à des difficultés particulières compte tenu de l'âge ou du nombre des enfants* » et, « *dans un souci de justice et d'équité* », de « *compenser certains inconvénients de notre système actuel qui privilégie davantage les bénéficiaires des revenus les plus élevés et les catégories sociales les moins favorisées, pénalisant ainsi par comparaison les classes moyennes* » ⁽⁷⁾. Les enjeux de redistribution sont donc mis en avant. La loi du 12 juillet 1977 opère une rupture : pour la première fois depuis 1938, la politique familiale française ne comporte plus de salaire maternel.

Depuis 1978, la prise en charge d'un retrait temporaire du marché du travail

La suppression de l'Asu ouvre une nouvelle phase, dans laquelle elle est remplacée par des dispositifs de retrait temporaire (et non plus permanent) du marché du travail, assez vite ouverts aux deux parents dans les mêmes conditions : il s'agit des prestations liées aux congés parentaux telles qu'on les connaît aujourd'hui. Cependant, les conditions d'éligibilité à ces prestations ont conduit à un recours essentiellement féminin, à une réduction de

la seule activité féminine et à une quasi-absence des pères, démontrant que l'égalité juridique ne suffit pas à assurer un partage effectif.

Création, extension et assouplissement des congés parentaux

À l'époque même de la suppression de l'Asu se développe une nouvelle forme d'incitation au retrait des femmes du marché du travail afin de leur permettre de s'occuper de leurs enfants. Une autre loi promulguée le même jour, le 12 juillet 1977, institue le congé parental d'éducation (CPE). La logique de ce dispositif est différente de l'Asu. Tout d'abord, le CPE relève de la législation du travail et non de la sécurité sociale, et est à la charge des employeurs. Ensuite, il ne s'agit que d'un retrait temporaire du marché du travail : le contrat de travail est suspendu pendant une durée maximale de deux ans ; à l'issue du congé, la femme bénéficie d'une garantie de retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente. Ce droit au congé parental est réservé aux femmes travaillant dans des entreprises d'au moins deux cents salariés et ayant au moins un an d'ancienneté à la date de la naissance ou de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté. Dans la loi du 12 juillet 1977, le dispositif reste en principe réservé aux femmes. Il ne peut être accordé aux pères que si la mère y renonce ou si elle ne remplit pas les conditions pour en bénéficier. Il faut attendre la loi du 4 janvier 1984 pour que le CPE soit ouvert aux pères et aux mères dans les mêmes conditions. Il est intéressant de remarquer que l'évolution du CPE est similaire à celle concernant les droits à la retraite des parents interrompant leur activité pour s'occuper d'un enfant. L'assurance-vieillesse des mères au foyer (AVMF), créée par la loi du 3 janvier 1972, était, comme son nom l'indique, réservé aux mères ; en 1979, le dispositif est devenu « assurance vieillesse des parents au foyer » (AVPF), et ouvert aux hommes mais dans des conditions plus restrictives que pour les femmes ; à compter de 1985, l'AVPF est destiné aux hommes et aux femmes dans les mêmes conditions. De la même façon plusieurs lois successives viendront étendre et assouplir ce dispositif de CPE. En termes de champ, la loi du 4 janvier 1984 abaisse le seuil de deux cents à cent salariés, les entreprises de moins de cent salariés ne pouvant refuser le congé parental que dans certaines conditions ; elle prolonge également d'un an la durée du congé, ce qui permet au parent le prenant à la naissance de l'enfant

(6) Chiffres donnés par Béthouart et Steck (2012).

(7) *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2 juin 1977, p. 3270.

d'aller jusqu'aux 3 ans de celui-ci. Les statuts généraux de la Fonction publique introduisent, entre 1984 et 1986, des dispositifs similaires dans les trois fonctions publiques ⁽⁸⁾. Enfin, la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille ouvre l'AVPF à tous les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise. En termes d'assouplissement, les lois successives rendent le dispositif de plus en plus modulable : alors que la loi du 12 juillet 1977 permettait seulement une suspension du contrat de travail, la loi du 4 janvier 1984 crée un droit à une période de travail à mi-temps ; la loi du 3 janvier 1991 permet de choisir son temps partiel dans un intervalle compris entre seize heures par semaine et 80 % du temps complet ; le temps partiel de droit est étendu à la Fonction publique par la loi du 25 juillet 1994 ⁽⁹⁾.

La rémunération du congé parental : de l'APE au CLCA

En raison de la suppression concomitante de l'Asu, le CPE créé par la loi du 12 juillet 1977 n'est assorti d'aucune rémunération. Cette situation durera sept ans. La loi du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses, portée par la ministre de la Famille, Georgina Dufoix, crée une nouvelle prestation familiale, l'allocation parentale d'éducation (APE). Cette prestation est versée aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à l'occasion de la naissance d'un enfant, portant à trois ou plus le nombre d'enfants à charge. L'APE est soumise à des conditions d'activité professionnelle antérieures assez strictes : vingt-quatre mois sur les trente mois précédant la naissance. Elle peut être versée pendant une durée maximale de deux ans. Elle est étroitement articulée avec le CPE, d'une part, et les aides financières à la garde d'enfant, d'autre part. Le lien entre APE et CPE est souhaité par les concepteurs de la réforme de 1985. Selon Guy Chanfrault, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, « *l'allocation due dans une telle situation lie de façon explicite cette prestation familiale au droit du travail* ». Les partisans de la création de l'APE se défendent de vouloir instaurer un « salaire maternel », éloignant durablement la femme du travail, tout en étant conscients que la prestation bénéficiera principalement aux femmes : ainsi, selon G. Chanfrault, « *cette prestation donne ainsi la possibilité au parent qui la sollicite, et singulièrement à la femme, car*

il ne fait pas de doute que les femmes seront les plus concernées, de voir reconnus à la fois son statut de travailleur et son statut parental » ; selon G. Dufoix, « *il ne s'agit pas d'instituer un salaire maternel, de retirer tel homme ou telle femme du monde du travail, mais de concilier la vie au travail et la vie de famille dans les meilleures conditions possibles* ». Les connaissances scientifiques sur l'importance, pour son développement, de l'interaction effective avec les parents (théories de l'attachement) dans les premières années de l'enfant sont également mises en avant. La ministre déclare ainsi : « *J'attache une grande importance au fait que les jeunes enfants puissent vivre avec leurs parents : c'est par cette solidarité que se forge la personnalité de l'enfant. Tous les sociologues, tous les psychologues, tous les médecins s'accordent pour dire que le temps de la grossesse, de la naissance, les premières années sont essentiels pour l'avenir de l'enfant* » ⁽¹⁰⁾.

Les conditions d'octroi de l'APE, assez restrictives dans sa version initiale, sont assouplies à plusieurs reprises. Selon la loi relative à la famille du 29 décembre 1986, la prestation peut désormais être perçue jusqu'aux 3 ans de l'enfant, suivant sur ce point l'évolution du CPE ; la condition d'activité est considérablement assouplie, puisqu'il faut désormais avoir travaillé deux ans seulement au cours des dix années précédant la naissance ou l'adoption. La loi du 25 juillet 1994 opère une évolution majeure en permettant de percevoir l'APE dès le deuxième enfant et non plus le troisième ; cette réforme aura, comme on le verra ci-après, une incidence importante sur le taux d'activité des femmes. Enfin, de manière cohérente là encore avec l'évolution du CPE, les possibilités de percevoir l'APE à temps partiel, avec un niveau moindre d'allocation, sont successivement étendues par les lois du 29 décembre 1986 et du 25 juillet 1994. Dès cette date, la thématique du libre choix apparaît dans les discours politiques. Un rapport remis au Premier ministre en 1993 par Colette Codaccioni, ministre de la Solidarité entre les générations, propose la création d'une allocation parentale de libre choix. L'objectif est de relancer la natalité (l'indice synthétique de fécondité est alors descendu à un niveau historiquement bas de 1,73 enfant par femme) en permettant aux femmes d'avoir leur premier enfant plus jeunes, l'âge de la première maternité ne cessant de reculer. L'allocation parentale de libre choix

(8) Lois du 16 janvier 1984 pour la Fonction publique de l'État, du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et du 9 janvier 1986 pour la Fonction publique hospitalière.

(9) Il ne s'agit encore que du droit à un mi-temps ; la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ouvre un plus large éventail de choix en permettant aux fonctionnaires d'opter pour un temps partiel de 50 %, 60 %, 70 % et 80 %.

(10) Assemblée nationale, compte rendu intégral, 2^e séance du 4 décembre 1984, pp. 6617 et suivantes.

proposée serait versée dès le premier enfant jusqu'à l'entrée en école maternelle, sans condition de ressources, et son montant serait équivalent à la moitié du salaire minimum de croissance (SMIC)⁽¹¹⁾. Le coût d'un tel dispositif conduit le gouvernement à l'écartier et à n'étendre l'APE qu'au deuxième enfant et non au premier. Dix ans plus tard, le rapport d'un groupe de travail de la Conférence de la famille, présidé par la sénatrice Marie-Thérèse Hermange⁽¹²⁾, propose la création d'une prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), regroupant l'ensemble des dispositifs ayant trait à cet accueil, qu'il s'agisse d'aide financière, de prise en charge des frais de garde ou de revenu de remplacement en cas d'interruption d'activité. À la suite de ces propositions, la Paje est créée par l'article 60 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004. Le volet « libre choix d'activité » de la Paje, le complément de libre choix d'activité (CLCA), ne constitue cependant pas un changement majeur par rapport à l'APE qu'il remplace. La principale évolution est l'extension de la prise en charge aux enfants de rang un, mais le CLCA n'est alors versé que pendant six mois et avec une condition d'activité stricte (deux ans au cours des deux dernières années). Le complément se caractérise également par une forte revalorisation du congé à temps partiel, son montant en cas d'activité à temps partiel étant supérieur de 15 % à celui de l'ex-APE à temps réduit.

Une égalité juridique entre les parents qui ne suffit pas à assurer l'égalité dans les faits

Alors que, depuis 1984, le CPE était ouvert dans les mêmes conditions pour les deux parents et que l'APE a d'emblée été créée en 1985 comme un dispositif ouvert aux deux parents, les bénéficiaires de ces dispositifs sont massivement des femmes. En 2010, 97 % des bénéficiaires du CLCA étaient des femmes, une proportion assez stable au cours du temps. Or, en France, le mode de rémunération des congés parentaux a un effet avéré de désincitation à l'activité des femmes. Plusieurs études ont ainsi montré que l'ouverture de l'APE au rang 2 par la loi de 1994 a fortement joué à la baisse sur le taux d'activité des femmes : entre 1994 et 1997, le taux d'activité des femmes a chuté de près de quinze points de pourcentage (Afsa, 1998). Plus récemment, une étude a mis en évidence que le CLCA à taux partiel contribuait à rendre

le travail à temps partiel parfois financièrement plus avantageux que le travail à temps plein, si l'on tient compte du coût des modes de garde (Sautory, 2012). Ces effets défavorables à l'égalité entre les sexes et à la réalisation des objectifs d'emploi des femmes fixés par l'Union européenne sont à l'origine d'un nouveau tournant politique, où l'implication des pères dans l'éducation de leurs enfants est plus activement recherchée, par des dispositifs qui leur sont réservés.

Place des pères dans les congés parentaux : une lente évolution

Pour les pères, si un congé de naissance de trois jours a été créé, dès la Libération, par la loi du 18 mai 1946⁽¹³⁾, c'est le congé de paternité de 2001 qui instaure véritablement un dispositif qui leur est dédié. Une nouvelle étape est également franchie avec la loi pour l'égalité entre les hommes et les femmes de 2014, qui réserve une part de congé parental au deuxième parent.

L'affirmation d'un droit au congé de paternité

Le premier rapport à préconiser l'allongement de la période de congé dédiée aux pères est celui préparé pour la Conférence de la famille de 1997, coordonné par Hélène Gisserot⁽¹⁴⁾. Les termes de la proposition sont déjà proches du dispositif qui sera créé quelques années plus tard : « Afin d'inciter les pères à s'investir davantage dans leurs fonctions parentales, suggestion est faite d'allonger le congé paternité de trois jours à une semaine, à prendre, éventuellement de façon fractionnée, dans le premier mois de la naissance ». La thématique du partage des fonctions parentales est déjà présente.

La création du congé de paternité est annoncée par Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, lors de la Conférence de la famille de 2001, et mise en œuvre dans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2002. Il permet aux pères d'obtenir, à la naissance de leur enfant, un congé de onze jours consécutifs au plus (et de dix-huit jours en cas de naissances multiples). Ce congé doit être pris dans un délai de quatre mois à compter de la naissance de l'enfant. Les pères sont indemnisés à 100 %, dans la limite du plafond de la sécu-

(11) Le rapport Codaccioni propose la création d'une « allocation parentale de libre choix », Les Échos, 28 octobre 1993.

(12) Février 2003, Rapport du groupe de travail « Prestation d'accueil du jeune enfant », rapporteur : Philippe Steck.

(13) Ce congé de naissance devait permettre aux « chefs de famille » « d'aider efficacement la mère à l'occasion des soins qui précèdent ou suivent l'accouchement et d'effectuer les démarches nécessitées par la naissance d'un enfant » selon Philippe Steck (1993, p. 8).

(14) Volet « La réforme de l'autorité parentale, les nouveaux droits des familles » du projet de réforme du droit de la famille, présenté à la presse par Ségolène Royal le 27 février 2001.

rité sociale (le salaire maximal pris en compte est 3 218 euros en 2016). Trois éléments expliquent cette réforme :

- il est apparu nécessaire, pour une meilleure coparentalité par la suite, de mieux associer le père à la naissance, les études montrant un investissement des pères d'autant plus fort dans leur responsabilité éducative à l'égard de leurs enfants qu'ils se sont occupés de ceux-ci lorsqu'ils étaient en bas âge ⁽¹⁵⁾ ;
- la réforme répond, par ailleurs, assez directement à la résolution du Conseil européen du 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale qui encourage les États membres à étudier « *la possibilité, pour les ordres juridiques respectifs, de reconnaître aux hommes qui travaillent un droit individuel et non transmissible au congé de paternité, après la naissance ou l'adoption d'un enfant, tout en conservant les droits relatifs à leur emploi, congé qu'ils prendraient en même temps que la mère prend un congé de maternité* » ;
- la réforme s'inscrit, enfin, dans une action plus large du gouvernement visant à renforcer le lien de filiation et revaloriser l'autorité parentale, celle-ci étant redéfinie au même moment par la loi du 4 mars 2002 ⁽¹⁶⁾. La réforme est ainsi partie prenante d'un travail visant à « *renforcer le lien de filiation, c'est-à-dire le lien parents-enfants, avec l'exigence de maintenir le lien père-enfant et le lien mère-enfant en revalorisant la paternité. C'est le sens du congé paternité, qui va bien au-delà de la mesure en tant que telle mais est cohérent avec la garde alternée, la question de la revalorisation de l'autorité parentale* » ⁽¹⁷⁾.

Alors que les auteurs de la réforme s'étaient fixés un objectif cible de 40 % des pères prenant un congé de paternité, celui-ci est immédiatement dépassé : dès la première année d'application en 2002, le dispositif rencontre un grand succès et est pris par près de 60 % des pères concernés, soit 336 000 personnes. Cependant, depuis cette date, le taux de recours à ce congé a peu progressé et n'a pas dépassé les deux tiers (Grésy, 2011) ⁽¹⁸⁾. En 2013, le nombre de bénéficiaires du congé de paternité (387000) reste encore loin derrière celui des

bénéficiaires du congé de maternité (596000) ⁽¹⁹⁾. Deux autres éléments conduisent à nuancer le succès global du congé de paternité. Tout d'abord, il est marqué par de fortes inégalités socioprofessionnelles. Selon l'enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Affaires sociales et de la Santé) (Bauer et Senet, 2005), si le taux de recours est de 87 % dans la Fonction publique, il n'est que de 68 % pour les salariés du secteur privé et seulement de 22 % pour les travailleurs indépendants. Le taux de recours décroît également au-delà d'un revenu mensuel de 2 000 euros pour les salariés. Ceci peut s'expliquer par le plafonnement de l'indemnisation du congé de paternité dans le régime général, qui accroît son coût pour les hauts revenus. En revanche, bien que l'indemnisation soit complète dans la Fonction publique, le taux de recours chute également (de 93 % entre 1 000 euros et 2 000 euros à 78 % au-delà de 2 000 euros). D'autres facteurs interviennent donc, tels que la lourdeur des responsabilités professionnelles ou la crainte d'un retentissement défavorable sur la carrière. Le second élément est la forte proportion de pères qui prennent un congé paternité sans recourir à la totalité des onze jours consécutifs auxquelles la loi leur donne droit. Cette proportion est variable selon les sources, mais toujours significative. Ainsi, selon une enquête de l'institut TNS Sofres, 47 % des pères prendraient un congé de moins d'une semaine (TNS Sofres, 2007). Selon une étude du cabinet de recrutement Robert Half auprès d'un échantillon de deux cents directeurs ou responsables des ressources humaines d'entreprises françaises en juin 2013, 90 % des nouveaux pères n'utiliseraient pas la durée totale de leur congé de paternité. Les facteurs d'explication mis en avant sont les considérations financières (44,5 %), la pression sociale (40,5 %) et la crainte d'une perception négative dans leur environnement professionnel (24 %).

Ces difficultés persistantes justifient des propositions tendant à rendre le congé paternité obligatoire, afin de surmonter les réticences des salariés et des employeurs : le *think tank* Terra Nova a ainsi proposé de rendre deux

(15) Depuis cette date, l'autorité parentale est définie comme « un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant », qui « appartient au père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne » (article 2 de la loi du 4 mars 2002).

(16) Discours prononcé par Ségolène Royal devant le conseil d'administration de la Caisse nationale des Allocations familiales, le 10 juillet 2001.

(17) Si le nombre de bénéficiaires du congé de paternité est connu chaque année (382 000 en 2013, en progression de 0,1 % par an depuis 2007), le taux de recours ne semble pas avoir été réévalué depuis l'enquête « congés autour de la naissance » conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des Affaires sociales) en 2004 (Bauer et Penet, 2005). Compte tenu de la stagnation du nombre de bénéficiaires et de la relative stabilité des naissances, on peut supposer que le taux de recours est lui aussi resté stable.

(18) Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2015, Programme de qualité et d'efficacité « Famille ». Il s'agit de chiffres tous régimes hors Fonction publique.

(19) Enquête réalisée par LH2 et Équilibres du 5 au 29 avril 2011, citée par le rapport de Brigitte Grésy.

semaines obligatoires dans le cadre d'une extension à huit semaines ; la CFDT-cadres et l'organisation patronale, Mouvement des entreprises de France (Medef), ont également fait des propositions en ce sens en 2010 et en 2011. Il a également été envisagé d'allonger le congé de paternité ; le rapport de Brigitte Grésy a ainsi fait la proposition de le porter à quatre semaines, dans les mêmes conditions de rémunération qu'aujourd'hui. Les salariés semblent favorables à ces propositions : 67 % des salariés hommes sont favorables à un allongement et 52 % à ce qu'il soit rendu obligatoire (22 %). Toutefois, les souhaits d'allongement sont modestes, 73 % des hommes estimant qu'un allongement d'une à deux semaines serait suffisant.

Aujourd'hui, le congé paternité demeure inchangé par rapport au dispositif créé en 2001. La seule évolution a consisté à l'ouvrir au conjoint ou au partenaire de la mère au sein des couples de même sexe, de manière concomitante au vote de la loi du 18 mai 2013 ouvrant le mariage à ces couples.

L'incitation au partage du congé parental

Alors que le congé parental leur est ouvert depuis 1984 dans les mêmes conditions que pour les mères, les pères ne représentent qu'une infime minorité des bénéficiaires (3,5 % en 2011). Leur comportement de recours au CLCA est en outre différent de celui des mères, avec une durée en moyenne plus courte de perception de la prestation et une proportion plus forte de bénéficiaires à taux partiel (Boyer et Nicolas, 2013). L'éloignement du marché du travail est donc moindre. Les deux tiers des bénéficiaires masculins du CLCA étaient ainsi à taux partiel en 2013, contre 45 % pour les femmes (Boyer, 2015). Face à cette très grande « discrétion » des pères dans la prise du congé parental, pour reprendre l'expression de Brigitte Grésy, plusieurs pistes ont été envisagées au cours des quinze dernières années : la création d'un congé parental plus court et mieux rémunéré ; la création d'un congé parental « fractionnable », utilisable au-delà des 3 ans de l'enfant ; une pénalisation sous forme de réduction de la durée lorsque le congé n'est pris que par un seul parent. C'est finalement la troisième voie qui a été retenue par la loi pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes du 4 août 2014. La piste de la rémunération n'a pas été suivie alors que, selon de nombreux auteurs, elle est centrale dans l'explication des différences de taux de recours au

CLCA entre les hommes et les femmes (Boyer, 2004).

Un congé parental plus court et mieux rémunéré : l'échec du Colca

L'évocation d'un schéma de congé parental plus court et mieux rémunéré est récurrente dans le débat public français. Le système français se caractérise, en effet, par la rémunération forfaitaire relativement faible du CLCA : elle est aujourd'hui de 575,14 euros ⁽²⁰⁾ par mois, soit seulement 50,6 % du Smic mensuel net ; ce ratio tend, par ailleurs, à décroître car le montant des prestations familiales est revalorisé, chaque année, seulement en fonction de l'inflation. En raison de ce caractère forfaitaire, les bénéficiaires du congé parental total sont surtout des femmes à bas revenus.

Une réforme moins ambitieuse est décidée dans le cadre de la Conférence de la famille de 2005. Le rapport du groupe de travail présidé par Hubert Brin, président de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), propose d'ouvrir une « option pour un congé parental raccourci et mieux indemnisé » (Brin et al., 2005, p. 73). Le dispositif existant restant inchangé, il ne s'agit que d'une option en faveur d'un congé plus court, avec une rémunération non plus forfaitaire mais proportionnelle au salaire, dans la limite d'un plancher et d'un plafond. Le rapport Brin vise à la fois les hommes et les femmes dont les revenus sont importants, les deux catégories mal couvertes par le CLCA : « les hommes, dont le niveau de revenus professionnels est généralement supérieur à celui de leur conjointe, et les femmes ayant des salaires moyens ou élevés ne recourent guère à ce congé qui les conduit à des pertes de ressources financières trop lourdes » (*ibid.*). La réforme est critiquée par Hélène Périvier, qui parle de « congé parental pour mère aisée » (Périvier, 2005). L'économiste dénonce un double discours, l'un à l'intention des hommes et des femmes qualifiées, qu'il s'agit d'inciter à rester proches de l'emploi, l'autre à l'intention des femmes peu qualifiées, qui restent « fortement encouragées à rester inactives au moins pendant les trois premières années de l'enfant » (*ibid.*). Pour H. Périvier, la mesure « reconduirait la répartition traditionnelle des rôles entre femmes et hommes » (2005) et l'effet à en attendre sur les pères serait faible, en raison du plafond retenu. La LFSS pour 2006 reprend la proposition du rapport Brin mais en abandonnant, pour des raisons budgétaires, l'idée de

(20) 390,52 euros pour l'allocation de congé parental [la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepape)] auxquels s'ajoutent 184,62 euros d'allocation de base de la prestation d'accueil de jeune enfant (Paje).

rémunération proportionnelle : le « complément optionnel de libre choix d'activité » (Colca), qui n'est ouvert qu'à partir de la troisième naissance, est d'un montant supérieur au CLCA mais il reste forfaitaire ⁽²¹⁾. Sa durée maximale est d'un an au lieu de trois. Le Colca n'a jamais trouvé son public : il ne concernait que 2 400 personnes en 2012 (530 000 bénéficiaires du CLCA) ⁽²²⁾.

Le congé parental fractionnable : une piste non suivie

Depuis la création de l'APE, le congé parental ne peut être rémunéré que jusqu'aux 3 ans de l'enfant ⁽²³⁾. Plusieurs rapports ont envisagé, dans l'espoir d'une plus grande implication des pères, une plus grande souplesse, avec la création d'un congé « fractionnable » utilisable en plusieurs fois jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Le rapport d'H. Gisserot de 1997 proposait ainsi de créer un « chèque temps parental » permettant de « déconnecter le congé parental d'éducation de trois ans et les allocations qui l'accompagnent, de la seule période de la petite enfance où il peut être actuellement pris » et prenant la forme « d'un droit de tirage ouvert, par périodes fractionnées ou non, jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire de l'enfant dans la limite des mêmes trois ans, sous réserve d'une éventuelle bonification en cas d'utilisation par le père » (Gisserot et al., 1997, p. 51). Une dizaine d'années plus tard, un rapport de Michel Laroque, inspecteur général de l'Inspection générale des affaires sociales, est consacré spécifiquement à ce sujet (Laroque, 2006). Ce rapport était demandé par les ministres du Travail et de la Famille à la suite des débats au Parlement sur le Colca, au sein dans lesquels de nombreux parlementaires se déclaraient favorables au fractionnement du congé et en attendaient à la fois un développement du recours au congé par les pères et un moindre éloignement du marché du travail des mères. Le rapport se montre nuancé. Il souligne le changement de philosophie du congé parental que représente le fractionnement, le congé n'étant alors plus seulement un élément de libre choix du mode de garde. Il examine deux scénarios, l'un dans lequel le reliquat de la durée de l'allocation pourrait être pris jusqu'aux 6 ans de l'enfant (et non plus 3 ans), l'autre dans lequel le congé peut être pris jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Le second scénario est déconseillé, notamment en raison de son coût, pouvant atteindre les 5,3 milliards d'euros. Les

éléments budgétaires et l'absence de nécessité à trouver des solutions de garde au-delà des 3 ans de l'enfant, âge à partir duquel l'école maternelle scolarise la quasi-totalité des enfants, ont probablement conduit les pouvoirs publics à ne pas ouvrir jusqu'ici le droit au fractionnement.

La création d'une période de congé réservée au deuxième parent

Dès 2007, un rapport de la députée Valérie Pécresse sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle propose de réserver une part du congé parental aux pères (Pécresse, 2007), dans le cadre de la quatrième orientation, « Inciter les pères à prendre une partie des congés parentaux ». La proposition s'inscrit dans une perspective de lutte contre les discriminations : « *Le regard de l'employeur est, en effet, différent selon le sexe du salarié justement parce que les pères ne prennent pas de congés parentaux, ni évidemment de congés maternité, et peu de congés pour enfants malades. Si les congés parentaux étaient davantage partagés entre hommes et femmes, une partie des discriminations à l'embauche devraient s'estomper* » (ibid., p. 83). Cette proposition comporte un volet coercitif, cependant limité – soixante jours sur les trois ans sont réservés au père, mais ils sont perdus s'il ne prend pas son congé – et un volet incitatif – le couple reçoit une prime de 250 euros par mois lorsque le congé parental est pris en partie par le deuxième conjoint, à condition que le premier bénéficiaire reprenne un emploi ou suive une formation professionnelle. Le sujet du partage du congé parental a, par ailleurs, été l'un des premiers traités par le Haut Conseil de la famille (HCF), instance permanente de concertation avec les partenaires sociaux et les associations familiales, créée en 2009, et qui remplace les conférences de la famille annuelles. L'avis et le rapport remis en février 2010 (HCF, 2010) témoignent de la difficulté de réunir un consensus sur le sujet. Seuls certains membres du HCF sont favorables à un raccourcissement de la durée du CLCA, à condition que l'offre d'accueil des jeunes enfants soit progressivement augmentée pour face aux besoins supplémentaires ; d'autres membres souhaitent maintenir un congé rémunéré de trois ans et proposent seulement d'étendre le Colca aux enfants de rang 2. Un accord se dégage pour créer une période de deux mois réservée aux pères, mais

(21) Il est aujourd'hui de 822,96 euros par mois en comptant l'allocation de base de la Paje.

(22) Commission des comptes de la Sécurité sociale, juin 2013.

(23) Il ne peut être prolongé au-delà de l'âge de 6 ans qu'en cas de naissances multiples simultanées (au moins des triplés).

certaines membres souhaiteraient qu'elle soit plus longue.

C'est la loi du 4 août 2014 qui a mis en place la période de congé réservée aux pères. L'exposé des motifs du projet de loi souligne que la réforme poursuit deux objectifs : « permettre aux femmes de poursuivre leurs carrières professionnelles dans des conditions similaires à celle des hommes ou simplement d'accéder à l'emploi » et « favoriser un plus juste partage des tâches entre les membres du couple ». Cette seconde dimension est particulièrement mise en avant par la ministre des Droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem : « Pour la première fois, nous abordons de front la question de la répartition des tâches au sein des ménages. Pourquoi ? Parce que de l'équilibre de cette répartition dépendent non seulement le taux d'emploi des femmes et leur accès aux responsabilités professionnelles, mais aussi l'implication des pères dans la vie familiale »⁽²⁴⁾. Le congé parental se voit ainsi donner un nouvel objectif : il devient, par la conception du dispositif, un levier de modification des comportements individuels, afin d'agir sur la répartition des tâches dans le couple. Pour les enfants de rang 1, la réforme étend les droits des parents : aux six mois qui existaient dans le CLCA s'ajoutent six autres mois si le deuxième parent prend son congé. En revanche, pour les enfants de rang 2 et plus, la période réservée au deuxième parent vient s'imputer sur la durée de trois ans. Lors de la discussion du projet de loi, il était annoncé que cette période réservée serait de six mois ; il a finalement été décidé par décret de la porter à un an.

Conclusion

L'histoire des congés parentaux reflète la lente évolution depuis un siècle de la conception de la répartition des rôles entre les deux parents. Les évolutions législatives se heurtent à une réalité sociale dans laquelle le congé parental demeure l'apanage de la mère et où la répartition des tâches reste profondément déséquilibrée. Le bilan de la dernière réforme, qui fixe un objectif de 100 000 pères prenant un congé parental en 2017, reste à établir. Pour près de 440 000 bénéficiaires de prestations de complément de libre choix activité au 31 décembre 2015 (Demangeot *et al.*, 2016, p. 3), cet objectif signifierait que près de 25 % des pères prennent la décision de se mettre

en congé parental. Ce pourcentage est proche de celui concernant l'Allemagne après la réforme de l'Elterngeld en 2007 : 32 %⁽²⁵⁾ des pères prennent aujourd'hui un congé parental contre près de 3 % avant la réforme. Le caractère forfaitaire de la Prepa pourrait, cependant, être un frein à une évolution similaire en France quand, en Allemagne, la rémunération du congé est proportionnelle au salaire⁽²⁶⁾.

Bibliographie

Afsa C., 1998, L'allocation parentale d'éducation : entre politique familiale et politique de l'emploi, *Insee Première*, n° 569.

Bauer D., Penet S., 2005, Le congé de paternité, *Études et résultats*, n° 442.

Béthouart B., Steck P., 2012, Prestations familiales : une histoire française, Paris, *Cahier d'histoire de la sécurité sociale*, n° 6.

Boyer D. (coord.), 2015, *L'accueil du jeune enfant – Données statistiques 2013*, rapport 2015 de l'Observatoire national de la petite enfance, Caisse nationale des Allocations familiales.

Boyer D., 2004, Les pères bénéficiaires de l'APE : révélateurs de nouvelles pratiques paternelles, *Recherches et Prévisions*, n° 7, p. 53-62.

Boyer D., Nicolas M., 2013, les pères bénéficiaires du complément de libre choix d'activité, *l'e-ssentiel*, n° 131.

Brin H., Midy P., Steck P., 2005, *Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfant des familles – Conférence de la famille 2005*, rapport de propositions pour le ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, Paris, La Documentation française.

Chauvière M., 1992, L'expert et les propagandistes. Alfred Sauvy et le Code de la famille de 1939, *Population*, vol. 47, n° 6, p. 1441-1451.

Demangeot M., Legendre É., Reduron V., Van Wassenhove T., 2016, Prestations versées par les Caf : quasi-stabilité du nombre de foyers allocataires en 2015, *l'e-ssentiel*, n° 164.

(24) Déclaration à l'Assemblée nationale, 20 janvier 2014.

(25) Source : Destatis Statistisches Bundesamt ; <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/SocialStatistics/SocialBenefits/ParentalAllowance/Tables/Birth-ChildrenFatherReceived2013.html>

(26) Entre 65 % et 67 % en fonction du niveau de salaire et avec un montant maximum de l'allocation fixé à 1 800 euros.

Gisserot H., Tichoux C., Tricot C., 1997, *Pour une politique globale de la famille*, rapport du ministère du Travail et des Affaires sociales et du Secrétariat d'État à la santé et à la sécurité sociale, Paris, La Documentation française, collection Rapports publics.

Grésy B. (dir.), avec Dole P., Chivot F.-X., 2011, *Rapport sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, Paris, La Documentation française, collection Rapports publics.

Haut Conseil de la famille (HCF), 2010, *Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants*, consultable sur Internet : http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/Avis_du_HCF_sur_le_CLCA_et_l_accueil_des_jeunes_enfants-2.pdf

Join-Lambert M.-T. (dir.), Bolot-Gittler A., Daniel C., Lenoir D., Méda D., 1997, *Politique sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

Laroque M., juillet 2006, *Congé parental fractionnable indemnisé*, rapport de l'Inspection générale des affaires

sociales, Paris, La Documentation française, collection Rapports publics.

Martin J., 1998, Politique familiale et travail des mères de famille : perspective historique 1942-1982, *Population*, 53^e année, n° 6, p. 1119-1153.

Pécresse V., février 2007, *Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle*, Paris, La Documentation française, collection Rapports publics.

Périer H., 2005, Congé parental pour mère aisée, *Libération*, 26 septembre.

Sautory O., 2012, Impact des incitations financières sur l'arrêt ou la réduction d'activité des parents de jeunes enfants : une analyse par cas types, *Dossier Solidarité et Santé*, n° 28.

Steck P., 1993, *Les prestations familiales*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que Sais-Je.

TNS Sofres, 2007, *Congé de paternité*, rapport Babybus décembre 2007, consultable sur Internet : http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/081008_paternite.pdf