



Paris, le 4 novembre 2019

---

### **Rapport de l'IGAS sur le congé parental d'éducation et la Prestation Partagée d'éducation de l'Enfant (PreParE) : des propositions inadaptées**

---

Cher(e)s camarades,

Par lettre de mission du 8 octobre 2018, le Premier ministre a saisi l'IGAS afin de réaliser une mission sur le congé parental d'éducation (CPE) et la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Ces deux dispositifs sont souvent associés et connus sous le terme générique de « congé parental ». Cependant, ce sont deux dispositifs différents répondant à des conditions d'ouverture distincts :

- Le CPE, régi par le Code du travail, permet à un parent de suspendre son contrat de travail pour s'occuper de son enfant pendant 3 années maximum.
- La PreParE, régie par le Code de la Sécurité Sociale, est une prestation familiale versée aux parents d'enfants de moins de trois ans.

La PreParE, créée en 2014, se substituant au CLCA (Complément de Libre Choix d'Activité) a institué un partage du congé entre les deux parents et son montant a été revu à la baisse. Ce congé n'a pas suscité d'attractivité chez les parents.

L'IGAS a été saisie pour dresser un bilan sur les causes de cet échec et de formuler des propositions afin de répondre aux besoins des parents d'un congé leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle et une plus grande implication des pères dans la prise de ce congé.

La mission a rencontré les acteurs institutionnels (ministères, cabinets et directions d'administration centrale, CNAF, CCMSA...), des entreprises, les organisations syndicales et patronales, l'UNAF (Union Nationale des Associations Familiales) ...

La mission a également mené ses travaux en corroborant ceux entrepris par le HCFEA (Haut Conseil à la Famille et à l'Age) qui a présenté un rapport en février 2019 sur « *les voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance* » et s'est basée sur ses analyses économiques pour parvenir à des scénarii à court et à plus long terme.

#### **Un congé plus court mais mieux rémunéré ?**

Dans un premier temps, le rapport de l'IGAS recommande de privilégier **un congé plus court (8 mois) et mieux rémunéré qui serait partagé entre les deux parents**, avec deux mois réservés à chacun des parents **non transférables**.

La durée du congé pourrait être allongée en cas de travail à temps partiel.

La mission indique que le congé parental ainsi combiné aux congés de maternité et de paternité permettrait d'atteindre le premier anniversaire de l'enfant.

Elle préconise donc d'expérimenter ce scénario dans quelques départements volontaires.

Pour FO, cette première préconisation suscite des interrogations et inquiétudes.

Tout d'abord, quel que soit le scénario proposé, la réussite de cette réforme est fortement liée et conditionnée aux modes d'accueil disponibles aujourd'hui et ceux qui seront effectivement développés dans un avenir proche.

Or, en l'état actuel des choses, les possibilités de garde restent insuffisantes et le choix de prendre un congé parental est surtout dicté par des raisons financières (il est aujourd'hui trop onéreux pour un grand nombre de familles de faire garder ses enfants).

Ce constat est encore plus vrai pour les familles à bas revenus et celles bi-actives, dites moyennes, notamment dans certains territoires où les structures fonctionnant à la PAJE<sup>1</sup> se développent en majorité et accueillent principalement des enfants dont les familles ont des revenus confortables.

En outre, le constat est formel, 6% des pères ont bénéficié de la PreParE. Au vu du contexte économique atone ambiant et de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes, le père, demain, ne sera pas davantage incité à bénéficier de ce nouveau congé.

Reste le problème de la non transférabilité, notion tributaire de la question de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes, qui rend chimérique son application.

L'IGAS relève, dans son rapport, que les études réalisées mettent en évidence **certaines carences de la gouvernance globale des politiques en faveur du jeune enfant.**

Force Ouvrière n'a eu de cesse de tirer la sonnette d'alarme sur le manque de places nécessaires pour concilier vie familiale et vie professionnelle. La réduction de la durée du congé parental va forcément se heurter à cette réalité.

Dans la précédente COG, selon un bilan établi par le HCFEA, 61 800 places de crèches seulement ont été créées en cinq ans alors que le besoin avéré des modes de garde est de 280 000 places tous modes confondus. Du côté des assistantes maternelles, sur quatre ans le nombre de places a diminué de 21 900. Quant à la scolarisation à deux ans, le nombre de places n'a augmenté que de 1 800 sur cinq ans, soit 2% de l'objectif.

La COG 2018-2022 de la branche famille prévoit la création de 30 000 nouvelles places en fonctionnement à la PSU<sup>2</sup> (Prestation de service unique), en particulier dans les QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville).

On est donc loin du compte, d'autant plus que ce chiffre de 280 000 places nécessaires ne tient pas compte des besoins futurs occasionnés en cas de raccourcissement du congé parental.

Un des objectifs de la réforme du congé parental était de ne plus léser les foyers à bas revenus, qui optait pour un congé long pris essentiellement par la mère, faute de modes de garde disponibles et en adéquation avec le budget de la famille, quitte à atteindre les 3 ans de l'enfant sans être indemnisé.

---

<sup>1</sup> PAJE : Prestation d'Accueil du Jeune Enfant : allocation versée directement aux parents sous conditions de ressources destinée à financer un mode de garde. Les parents avancent l'argent et les tarifs pratiqués par les gestionnaires sont « libres ».

<sup>2</sup> PSU : c'est une aide au fonctionnement versée par les Caf aux gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje), qui permet de minimiser le coût d'une place de crèche pour les parents ayant de faibles revenus. Aide facteur de mixité sociale

Nous ne reviendrons pas sur les conséquences néfastes de cette longue interruption de l'activité professionnelle (3 ans) sur la carrière des femmes et la difficulté après le congé à se réinsérer dans la vie active.

Et nous ne deviserons pas non plus sur les conséquences pour les régimes de retraites si la réforme aboutit, du fait de cette interruption d'activité pour les femmes et des familles monoparentales qui, de fait, sont obligées de s'arrêter de travailler faute de solutions alternatives.

Or, sans modes de garde suffisants et /ou trop onéreux, la reprise du travail après le 1<sup>er</sup> anniversaire de l'enfant sera très laborieuse pour les femmes avec une faible qualification et sans emploi avant la naissance de l'enfant étant donné le contexte actuel du marché de l'emploi.

Le scénario envisagé par l'IGAS n'est pas la solution. Il pourrait même être problématique : la tentation de prendre ce congé mieux rémunéré qu'auparavant pendant la 1<sup>ère</sup> année de l'enfant sera forte, et méconnaissant le plus souvent les obstacles futurs, pourrait exposer les familles dans des difficultés financières sérieuses à la fin du congé.

La mission apporte toutefois quelques recommandations pour tenter d'améliorer la situation mais qui visent surtout à colmater le système sans reposer sur une stratégie solide de recherche de solutions efficaces. Elle préconise ainsi un partenariat renforcé sur le plan local entre les CAF et Pôle Emploi pour partager les informations avec une évolution demandée de la gouvernance afin de permettre une meilleure maîtrise des CDSF (Comité Départemental de Services aux familles).

Elle propose également la création d'un guichet administratif unique facilitant les démarches des porteurs de projets de structures.

### **Pour aller plus loin...**

Dans un deuxième temps, la mission recommande des scénarii à plus long terme, notamment une réforme plus ambitieuse dans 5 à 10 ans inscrite dans une approche plus large des politiques de soutien à la parentalité et de conciliation entre la vie familiale et professionnelle.

Une cible à plus long terme est nécessaire, affirme-t-elle, car elle dépend des différents financeurs et des négociations qui porteront sur les questions liées à la parentalité au travail et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Elle souhaite par exemple que soit favorisé le congé à temps partiel plutôt qu'à plein temps.

Un scénario retenu par la mission serait le suivant :

- Un **congé court** (8 mois à temps plein, durée unique quel que soit le rang de l'enfant et durée allongée en cas de prise à temps partiel)
- Il serait **obligatoirement partagé** pour être intégralement consommé : 3 mois seraient non transférables du point de vue de l'indemnisation
- Un **montant forfaitaire revalorisé à 38 %** (équivalent à l'évolution du salaire moyen depuis 1994 sur une durée de 6 mois) et prenant le relais du congé de maternité de 4 mois. Un bonus de 2 mois serait attribué en cas de prise d'au moins 4 mois par le père.

Le coût pour les pouvoirs publics serait de 1,368 milliard d'euros marginalement compensé par la réduction des dépenses d'autres prestations (RSA, prime d'activité : -34M€) contre 991 M€ actuellement.

Ce scénario présente l'avantage de conserver un lien temporel étroit avec le marché de l'emploi mais l'inconvénient de n'être attractif que pour les parents, les mères en particulier, disposant de revenus modestes. Et il soulage d'autant moins l'offre de solutions d'accueil de l'enfant pendant sa première année.

Pour la mission, en outre, ce financement forfaitaire perpétuerait la segmentation sociale du dispositif.

Un dernier scénario propose une évolution en profondeur **avec la suppression de tout congé indemnisé long à temps plein.**

- Un congé court (8 mois à temps plein, allongé en cas de temps partiel)
- Il serait obligatoirement partagé pour être indemnisé pendant la durée maximale prévue : 2 mois non transférables pour les parents et de 4 mois transférables
- Il serait rémunéré sur le modèle des indemnités journalières maladie, à 50 % du salaire journalier de base, soit environ 60% du dernier salaire net, plafonné à 1,8 SMIC. L'allocation serait imposable et incluse dans la base de ressources des prestations familiales. Pour les non-salariés, elle pourrait faire l'objet d'un crédit d'impôt.
- Les conditions d'ouverture de ce droit seraient alignées sur celles du congé maternité et paternité

Les avantages à tirer de ce dispositif pour la mission sont : une meilleure lisibilité du système, la possibilité pour tous les parents d'y avoir recours (même ceux qui ne le prenaient pas pour des raisons financières), l'intérêt de l'enfant (présence parentale facilitée), le moindre éloignement des femmes du marché du travail, des dépenses supplémentaires pour les finances publiques en partie gagées par des gains sur les financements des modes de garde entre 0 et 12 mois, une durée moins longue du congé et des gains en termes de retour à l'emploi. Enfin, il ouvre la possibilité pour les employeurs en fonction des conventions collectives, comme c'est le cas pour la maladie et les accidents de travail, de compléter cette indemnisation.

Pour conclure, le scénario que défend Force Ouvrière est un congé qui pourrait être plus court si mieux rémunéré et non forfaitaire.

Cependant, un certain nombre de conditions, toutes déterminantes et liées entre-elles, se posent pour rendre efficace et attractif ce dispositif.

- Les notions de durée du congé et d'indemnisation sont dépendantes d'autres variables : le nombre de places d'accueil disponibles et leur coût pour les familles
- Le choix de prendre un congé parental découle du dynamisme du marché du travail
- La question de la transférabilité est intimement liée à la question d'égalité salariale entre les hommes et les femmes.

Amitiés syndicalistes,

**Serge LEGAGNOA**  
Secrétaire confédéral

**Yves VEYRIER**  
Secrétaire général