

Réforme des congés parentaux (congé de naissance) : propositions budgétées pour une réforme ambitieuse et favorable à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Résumé - Sur le principe, la nécessité de réformer les congés parentaux (maternité – paternité – parental) est consensuelle. L'extension du congé paternité est une mesure plébiscitée par 7 français sur 10 selon le HCE¹, objet d'un consensus très fort au sein du mouvement féministe² et syndical³. Par ailleurs, plusieurs rapports institutionnels ont posé le constat et proposé une revalorisation du congé parental⁴ : indemnisé en-dessous du RSA et pris à 98% par les mères, l'actuel congé parental est un facteur d'appauvrissement des femmes et d'inégalités F/H, et une entrave aux choix des familles.

L'ancien gouvernement Attal avait proposé un « congé de naissance », pour remplacer l'actuel « congé parental d'éducation ». Ce projet inabouti, élaboré sans réelle concertation, était fortement critiqué par les associations féministes et les syndicats. La proposition faisait craindre une réforme à budget quasi-constant, qui aurait été défavorable à de nombreuses familles et qui n'était pas réaliste au regard de l'état actuel du service public de la petite enfance.

L'association Parents & Féministes soutient une réforme alternative, avec :

1. Une extension du congé paternité⁵ et d'accueil du jeune enfant, devant tendre progressivement vers une égalité de durée avec le congé maternité et dont la part obligatoire et non fractionnable doit rapidement atteindre huit semaines (égalité des responsabilités avec la mère), afin de favoriser l'égalité FH dans la sphère domestique et la sphère professionnelle (lutter contre la « paternité discrète » au travail et la « paternité auxiliaire » dans le foyer), et d'améliorer le droit au repos et la santé des mères après une naissance (lutte contre l'épuisement, l'isolement et la dépression du post-partum).
2. La création d'un congé parental bien rémunéré pendant plusieurs mois (à minima l'équivalent du « congé de naissance » du précédent gouvernement), afin de donner de la flexibilité à chaque famille pour chaque naissance. Les femmes seules pourraient transférer ce congé à un tiers de leur choix ou cumuler les deux congés maternité/paternité.
3. Le maintien du congé parental actuel (long et peu rémunéré, mais revalorisé au moins au niveau du RSA) à l'issue de ce nouveau congé de naissance court et mieux indemnisé.
4. Le développement d'un réel service public de la petite enfance et la mise en œuvre effective de la promesse électorale d'Emmanuel Macron d'un « droit opposable au mode de garde ».

On aboutirait ainsi à un système dégressif et réaliste au regard des capacités actuelles du service public de la petite enfance, qui pourrait contribuer à l'égalité femmes-hommes (grâce à l'extension du congé

¹ Sondage Harris Interactive pour le HCE, novembre 2024 https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_toluna_harris_baromc_tre_sexisme_vague_4_2024_dgcs-hce_avec_note_vf.pdf

² L'allongement du congé paternité est dans toutes les plateformes programmatiques des associations féministes : *Fondation des Femmes pendant la campagne présidentielle de 2022*, *Pacte du Pouvoir de Vivre en 2021*, *Choisir la Cause des Femmes pour les européennes 2024* (association de Gisèle Halimi) ; *propositions pour les législatives des associations féministes* (Planning Familial, Osez le Féminisme, La Clef, etc.). Voir aussi : *Tribune signée par une centaine d'associations et militantes féministes en 2023*.

³ <https://www.syndicalismehebdo.fr/article/vers-une-reforme-des-conges-parental-et-paternite>

⁴ IGAS (2019) ; HCFEA (2019) ; *Rapport des 1000 premiers jours* (2020) ; *rapport Damon-Heyderman pour le Ministre du Travail* (2021) ; *Cour des Comptes* (2021)

⁵ On utilisera dans cette note l'expression « congé paternité » (par raccourci), mais il est évident que ce congé devra être renommé pour traduire le fait qu'il est ouvert à tous les coparents, y compris pour les couples de femmes.

paternité) tout en donnant de la flexibilité aux familles, dans le respect des différents souhaits des familles.

L'effort budgétaire estimée pour une telle réforme (hors enjeux liés au service public de la petite enfance) correspondrait à la coupe effectuée dans le budget de la branche famille – traditionnellement excédentaire - lors du PLFSS 2023. La baisse de natalité offre des opportunités budgétaires à court terme. La réforme pourrait être échelonnée sur quelques années : 1,3 milliards d'euros et 2,2 milliards d'euros à terme (horizon 2028). Il s'agirait essentiellement d'un rattrapage, car les dépenses de congés parentaux (maternité – paternité – parental) ont chuté après 2014 (en montant global et en montant par enfant). Ainsi, le surcoût représenterait une augmentation de 25% par rapport aux dépenses actuelles, mais cela reviendrait à un niveau de dépense environ équivalent à celui de 2014 (en tenant compte de l'inflation).

Dans une période d'instabilité politique et de fractures sociales, cette proposition a été travaillée de manière à être acceptable par les différents blocs politiques : porteuse de changement social et favorable à l'égalité entre les femmes et les hommes, réaliste sur le plan budgétaire, sans perte de droits, et respectueuse de la pluralité des modèles de famille et des valeurs familiales qui cohabitent dans la société. Il s'agit d'un compromis qui nous semble réaliste, et non d'une situation idéale. La proposition de Parents & Féministes, si elle était adoptée, permettrait à la France de se repositionner comme pays moteur à l'échelle européenne en matière de politiques familiales.

La réflexion sur les congés parentaux conduit par ailleurs à revitaliser le débat sur la nécessaire déconjugalisation de la fiscalité et des aides sociales.

Enfin, pour un débat serein, en particulier sur ce que serait une durée acceptable du nouveau congé de naissance (plus court d'accord, mais pas trop court), il conviendrait de **publier des données statistiques détaillées permettant de savoir combien de temps s'arrêtent les parents**, en moyenne et selon leurs caractéristiques socio-économiques, tous congés cumulés (y compris les congés conventionnels supra-légaux pris en charge par l'employeur).

Pour une réflexion plus générale sur les enjeux en termes d'égalité FH, sur la fonction des différents congés parentaux, sur les conséquences, économiques, sociales et politiques du manque d'investissement des pères, et sur le coût de la maternité pour les femmes, nous renvoyons à la note publiée par la Fondation Jean Jaurès le 8 mars 2024. <https://www.jean-jaurès.org/publication/comment-et-pourquoi-reformer-les-conges-parentaux/>

Fondation Jean Jaurès 

Société

COMMENT ET POURQUOI RÉFORMER LES CONGÉS PARENTAUX ?

Elsa Foucraut, Violaine Dutrop

07/03/2024

Plan de cette note

Pourquoi le « congé de naissance » proposé par le gouvernement Attal n'était pas satisfaisant ?	4
Enjeux budgétaires de la proposition de Parents & Féministes	6
Pistes de financement.....	8
Tableau récapitulatif des différentes propositions (situation actuelle / proposition de Parents & Féministes, projet du gouvernement Attal, proposition de la Cour des Comptes en décembre 2023).....	9
De manière générale, des écueils à éviter dans la future réforme des congés parentaux	11
Ailleurs en Europe : s'inspirer de l'Espagne et de la Scandinavie, et résister à la tentation de reproduire le modèle inégalitaire allemand	13
Scénarios pour quelques exemples de familles type	14

Pourquoi le « congé de naissance » proposé par le gouvernement Attal n'était pas satisfaisant ?

Présenté avant les législatives anticipées de 2024, le projet de congé de naissance du précédent gouvernement Attal n'était soutenu par aucune association de défense des droits des femmes⁶ (globalement tenues à l'écart des concertations⁷), et accueilli avec beaucoup de réserves par les syndicats.

Le projet consistait à rendre le congé parental « plus court et mieux rémunéré », pour remplacer l'actuel congé parental qui peut aujourd'hui durer jusqu'à 24 mois à partir du deuxième enfant (six mois pour le premier enfant), mais très faiblement rémunéré (moins de 450€ par mois, soit 70% du RSA, via la « Prestation partagée d'éducation de l'enfant », dite PreParE). Dans sa dernière communication à ce sujet, Emmanuel Macron évoquait un congé de trois mois pour chaque parent, rémunéré à hauteur de 50% du salaire (a priori salaire brut - même mode de calcul que les IJ maladies). Un « droit d'option » (possibilité de choisir entre l'actuel congé parental – long et mal rémunéré – et le nouveau congé de naissance) a été envisagé, sans que l'arbitrage ne soit rendu.

➤ Aspects positifs de ce projet :

- La revalorisation du congé parental est une bonne chose en soi. Pris à 98% par les mères, l'actuel congé parental est un facteur d'appauvrissement des femmes. Le niveau de rémunération envisagé par le gouvernement (50% du salaire) se rapproche du niveau de l'assurance chômage.
- La réforme aurait été favorable aux parents qui auraient pris un congé parental court (jusqu'aux six mois de l'enfant) de toute manière. Elle aurait pu convaincre davantage de parents de prendre un congé court, parmi ceux qui y renoncent jusqu'à présent pour des raisons financières.
- Passage d'une indemnisation forfaitaire à une indemnisation proportionnelle au salaire.
- Suppression des différences de droits en fonction du rang de l'enfant : mêmes droits qu'il s'agisse du premier ou du deuxième/troisième enfant.

➤ Inconvénients du projet du gouvernement Attal :

- Le projet n'intégrait pas d'extension du congé paternité. Dans ces conditions, **la structure des congés serait restée inégalitaire : après une naissance, l'Etat aurait continué d'entretenir le modèle familial traditionnel⁸, basé sur une inégalité des responsabilités parentales et où les femmes sont la variable d'ajustement.** Les familles qui aspirent à des modèles plus égalitaires en termes de partage des responsabilités auraient continué d'être pénalisées financièrement.
- La réforme s'annonçait comme une réforme paramétrique à coûts constants, qui aurait donc forcément fait des gagnants et des perdants. Pour un taux de recours de 10% des pères⁹ et de

⁶ <https://parentsetfeministes.com/2024/06/06/conge-de-naissance-communique-de-presse-de-parents-feministes/>

⁷ <https://parentsetfeministes.com/2024/01/16/ce-courrier-auquel-elisabeth-borne-naura-pas-eu-le-temps-de-repondre/>

⁸ Modèle du père « breadwinner » avec un salaire supérieur à la mère, et de la mère qui s'occupe davantage de l'éducation des enfants (avec notamment un recours fort au temps partiel) et joue un rôle de variable d'ajustement.

⁹ Hypothèse qui peut se matérialiser par 10% des pères prenant l'intégralité du congé de naissance OU – de manière plus probable à court terme - 30% des pères prenant 1 mois de congé de naissance.

50% pour les mères, le surcoût de la réforme aurait été inférieur à 150M€ par rapport aux dépenses actuelles au titre de la PreParE.

Estimation coût du congé de naissance					
Taux (base IJ)	50%				
Durée (mois)	3				
	Taux de recours des pères				
Taux de recours des mères	10%	25%	50%	70%	
25%	522	770	1 183	1 514	
40%	735	983	1 397	1 727	
50%	878	1 126	1 539	1 870	
60%	1 020	1 268	1 682	2 012	
70%	1 163	1 411	1 824	2 155	

- **Les congés au-delà des six mois de l'enfant auraient continué d'être pénalisants financièrement pour les familles, y compris et notamment pour les familles sans solution d'accueil¹⁰ qui n'ont pas d'autre choix que le congé parental. On pouvait donc craindre une accélération de la pauvreté.** Les plus bas salaires auraient été les plus impactés :
 - Pour un arrêt jusqu'aux neuf mois de l'enfant : la réforme aurait été défavorable pour 30% des mères (salaire inférieur à 2000€ brut, soit 1600€ net environ) et 40% des pères (salaire inférieur à 2400€ brut soit 1900€ net environ)¹¹.
 - Pour un arrêt jusqu'aux 12 mois de l'enfant : la réforme aurait été défavorable pour les 2/3 des parents (salaire inférieur à 2900€ brut - soit 2300€ net environ – pour les mères ; salaire inférieur à 3300€ brut – soit 2600€ net environ – pour les pères).

Proposition alternative de Parents & Féministes

La proposition défendue par Parents & Féministes repose sur trois piliers :

1. Une extension du congé paternité

La part obligatoire et non fractionnable de celui-ci doit être étendue rapidement à au moins huit semaines (soit la part obligatoire du congé maternité), pour une durée totale devant tendre vers la même durée que le congé maternité. L'objectif est de favoriser l'égalité FH (dans la sphère domestique comme dans la sphère professionnelle) en établissant une égalité des responsabilités parentales, et d'améliorer la santé des mères en luttant contre l'isolement et l'épuisement des mères en post partum. Idéalement, les congés maternité et paternité mériteraient d'être tous les deux étendus conjointement, sur le modèle espagnol. Un fractionnement devrait être possible s'il permet au coparent de **prendre une part de son congé seul**. Les **femmes seules** auraient le droit de transférer une partie de leur congé à un tiers, ou de cumuler les deux congés maternité/paternité.

2. **Une revalorisation du congé parental, avec un système dégressif** : bien rémunéré jusqu'aux six mois de l'enfant (au moins équivalent du congé de naissance proposé par le gouvernement Attal, mais idéalement plus longue) suivi d'un droit au congé long qui resterait faiblement rémunéré (mais revalorisé au moins au niveau du RSA).

¹⁰ Il manque entre 160 000 et 200 000 places d'accueil pour les tous petits en France. Conséquence : seuls 31% des parents souhaiteraient que leur enfant de moins de trois ans soit gardé par les parents ou la famille (22% seulement quand l'enfant a plus d'un an), mais 54% des familles ont recours à cette solution.

¹¹ <https://inegalites.fr/inegalites-salaires-deciles>

Ce système dégressif est un compromis entre différents enjeux : inciter les hommes à s'arrêter plus longtemps, donner de la flexibilité aux familles (dans l'intérêt des parents et des enfants), ne pas appauvrir les femmes qui gardent leurs enfants longtemps (que ce soit choisi ou contraint du fait de difficultés d'accès à un mode de garde), mais ne pas favoriser de trappes à inactivité et ne pas imposer de nouvelles normes sociales hostiles aux femmes qui ne souhaitent pas rester trop longtemps à la maison.

Il nous semble préférable de créer un congé unique mais dégressif plutôt que de faire cohabiter plusieurs congés, car la complexité du système est un facteur de non-recours.

La durée du congé de naissance du gouvernement Attal constitue une durée minimale pour un congé. Elle pourrait être allongée dans les années à venir. Le rapport des 1000 premiers jours évoque l'importance de laisser la possibilité aux parents de s'arrêter dans la première année de l'enfant, ce qui implique une grande flexibilité des congés pendant les douze premiers mois.

Pour un débat serein, il conviendrait de **publier des données statistiques détaillées permettant de savoir combien de temps s'arrêtent les parents**, en moyenne et selon leurs caractéristiques socio-économiques, tous congés cumulés (y compris les congés conventionnels supra-légaux pris en charge par l'employeur). Ces données n'existent pas à ce jour, du moins pas avec ce niveau de détails.

3. **Un déploiement plus rapide du service public de la petite enfance, et la mise en œuvre de la promesse électorale tombée dans l'oubli du « droit opposable au mode de garde »¹²**

Ce point est essentiel (sans solutions d'accueil en quantité et en qualité suffisantes, il ne peut y avoir de liberté de choix), mais non traité dans cette note.

Au-delà du déploiement, en cours, du service public de la petite enfance, Parents & Féministes a déjà formulé quelques propositions concrètes : l'établissement d'un plan pluriannuel dans chaque région pour ouvrir suffisamment de places pour la formation des professionnel.le.s de la petite enfance (si on ne forme pas assez, comment s'étonner que l'on manque ensuite de professionnel.le.s ?), une attention particulière aux territoires sous-dotés en modes de garde dans lesquels un plan de rattrapage, financé à 100% par l'Etat et les CAF s'impose, l'obligation d'intégrer des crèches dans les projets de rénovation ou d'extension urbaine, et l'instauration effective du « droit opposable au mode de garde » (promesse de campagne d'Emmanuel Macron en 2022) afin que les 200 000 familles sans solution d'accueil pour leur enfant puissent être indemnisées.

Enjeux budgétaires de la proposition de Parents & Féministes

La réforme pourrait être échelonnée sur quelques années : 1,3 milliards d'euros et 2,2 milliards d'euros à terme (horizon 2028). Ce surcoût représenterait essentiellement un rattrapage : le surcoût représenterait une augmentation de 25% par rapport aux dépenses actuelles et de 17% par rapport aux dépenses de 2014. Si l'on tient compte de l'inflation, la réforme proposée se contente de revenir au niveau de dépense par enfant observé en 2014 (et +12% à horizon 2028).

¹² « Comment mettre en œuvre le droit opposable à la garde d'enfant qu'Emmanuel Macron promet », Radio France, 5 mai 2022 <https://www.radiofrance.fr/franceinter/comment-mettre-en-oeuvre-le-droit-opposable-a-la-garde-d-enfant-qu-emmanuel-macron-promet-2469901>

Malgré l'allongement du congé paternité en 2021, les dépenses publiques liées aux congés parentaux (congés maternité / paternité / parental) stagnent en France : selon la Cour des Comptes, elles ont baissé d'environ 500M€ depuis 2014 (une chute plus rapide que la chute de la natalité).

En huit ans (2014-2020), les dépenses publiques de congé parental sont passées de 2321€/naissance à 1047€/naissance. Cette chute s'explique principalement par une réforme – adoptée sous le quinquennat Hollande –, qui a réduit la durée et le niveau d'indemnisation du congé parental. Cette réforme s'est traduite par une chute du nombre de bénéficiaires, sans effet notable sur l'égalité femmes-hommes. Plusieurs rapports (IGAS, Cour des Comptes, HCFEA) ont admis que cette réforme était une réforme d'économie budgétaire, présentée de manière insincère comme une réforme en faveur de l'égalité femmes-hommes.

Remarque : les tableaux ci-dessous ont été réalisés mi-2024, en prévision du PLFSS 2024, d'où le démarrage en 2025.

Scénario 1 : extension progressive du congé paternité (2 mois puis une semaine supplémentaire par an) + réforme simultanée du congé de naissance

	2025	2026	2027	2028
Congé maternité	4 054	4 135	4 218	4 302
Congé paternité - montée progressive jusqu'à 2,5 mois	1400	1575	1750	1925
Congé de naissance - 3 mois - base 50% IJ	878	895	913	932
Droit à un congé long au-delà des 3 mois (base 50% PREPARE actuelle + revalorisation au niveau du RSA)	543	543	543	543
Total (M€)	6 874	7 148	7 424	7 701
Surcoût (M€)	1 361	1 634	1 910	2 188
Surcoût par enfant	2 007 €	2 362 €	2 676 €	2 904 €
Coût total par enfant	10 139 €	10 332 €	10 402 €	10 223 €
Variation coût total par enfant par rapport à aujourd'hui	25%	27%	28%	26%
Variation totale par rapport à aujourd'hui	25%	30%	35%	40%
Variation totale par rapport à 2014	17%	22%	26%	31%
Variation totale par rapport à 2014 (hors inflation - 17% sur dix ans)	0%	4%	8%	12%

Scénario 2 : extension du congé paternité, puis instauration du congé de naissance et revalorisation de la PreParE dans un second temps

	2025	2026	2027	2028
Congé maternité	4 054	4 135	4 218	4 302
Congé paternité - montée progressive jusqu'à 2,5 mois	1400	1575	1750	1925
Congé de naissance - 3 mois - base 50% IJ		895	913	932
Congé long (PreParE - revalorisée à hauteur du RSA à partir de 2026)	760	543	543	543
Total (M€)	6 214	7 148	7 424	7 701
Surcoût (M€)	700	1 634	1 910	2 188
Surcoût par enfant	1 032 €	2 362 €	2 676 €	2 904 €
Coût total par enfant	9 165 €	10 332 €	10 402 €	10 223 €
Variation coût total par enfant par rapport à aujourd'hui	13%	27%	28%	26%
Variation totale par rapport à aujourd'hui	13%	30%	35%	40%
Variation totale par rapport à 2014	6%	22%	26%	31%
Variation totale par rapport à 2014 (hors inflation - 17% sur dix ans)	-10%	4%	8%	12%

Scénario 2bis : extension du congé paternité ET REVALORISATION IMMEDIATE DE LA PREPARE, puis instauration du congé de naissance dans un second temps

	2025	2026	2027	2028
Congé maternité	4 054	4 135	4 218	4 302
Congé paternité - montée progressive jusqu'à 2,5 mois	1400	1575	1750	1925
Congé de naissance - 3 mois - base 50% IJ		895	913	932
Congé long (PreParE - revalorisée à hauteur du RSA)	1086	543	543	543
Total (M€)	6 539	7 148	7 424	7 701
Surcoût (M€)	1 026	1 634	1 910	2 188
Surcoût par enfant	1 513 €	2 362 €	2 676 €	2 904 €
Coût total par enfant	9 645 €	10 332 €	10 402 €	10 223 €
Variation coût total par enfant par rapport à aujourd'hui	19%	27%	28%	26%
Variation totale par rapport à aujourd'hui	19%	30%	35%	40%
Variation totale par rapport à 2014	11%	22%	26%	31%
Variation totale par rapport à 2014 (hors inflation - 17% sur dix ans)	-5%	4%	8%	12%

Hypothèses de calcul retenues :

- Congé paternité doublé en 2025 (2 mois), puis une semaine supplémentaire par an (soit 11 semaines à horizon 2028).
- Augmentation de tous les congés de 2% par an, pour tenir compte de l'augmentation des salaires.
- Taux de recours du congé de naissance de 10% pour les pères (lecture : 10% des pères pendant trois mois, ou 20% pendant un mois et demi, ou 30% pendant un mois) et de 50% pour les mères. Ces hypothèses plutôt semblent réalistes à court terme (il est illusoire de penser que les inégalités parentales s'estomperont à court terme). Il s'agit d'hypothèses hautes, car l'augmentation du taux de recours des pères reste incertaine.

Sources utilisées :

- Dépenses publiques PreParE 2022 : 760 M€ ([Sénat](#))
- Dépenses publiques PreParE 2014 : 1900 M€ ([Sécurité Sociale](#))
- Montant total des IJ maternité hors fonction publique 2023 : 3 243 M€ ([Cour des Comptes](#))
- IJ maternité hors fonction publique 2014-2019 : 2 900 M€ ([Cour des Comptes](#))
- Dépenses de congé paternité en 2023 : 700 M€ ([Sécurité Sociale](#))
- Taux global d'inflation 2014-2023 : 17% ([INSEE](#)).
- Ecart de salaire FH retenu pour estimer les dépenses de congé paternité : 16% ([INSEE](#))
- Durée moyenne d'un congé maternité : 128 jours ([Sécurité sociale](#))
- Part de la population travaillant dans le secteur privé (utilisé pour réintégrer les dépenses de congé maternité/paternité du secteur public) : 80% ([FIPECO](#))

Pistes de financement

Le surcoût de la réforme correspond globalement à la coupe budgétaire opérée dans la branche famille dans le PLFSS 2024 ; il pourrait à titre principal être absorbé par **l'excédent budgétaire de la branche famille**.

Deuxièmement, la **nécessaire déconjugalisation des impôts et prestations sociales** permettrait également de dégager des marges budgétaires qui pourraient être réallouées à la branche famille. Cela faciliterait aussi l'équité dans le couple, en particulier dans les familles où la perte de revenus pèse principalement sur les mères du fait d'un partage insuffisant des congés entre les parents.

Des ressources nouvelles intergénérationnelles pourraient être envisagées, pour matérialiser la contribution des familles au système de retraites et à la solidarité intergénérationnelle : on pourrait envisager une taxe sur les retraites les plus élevées. Une taxe de l'ordre de 50€ par mois sur les pensions de retraite supérieures à 4500€ permettrait de couvrir 10% du surcoût budgétaire¹³.

Enfin, l'allongement du congé paternité pourrait faire l'objet d'une **nouvelle cotisation sociale contributive**.

Du côté des entreprises, une mesure simple et sans surcoût pour les finances publiques pourrait être mise en œuvre rapidement : modifier le code du travail pour supprimer la possibilité, dans les conventions collectives, d'accorder des congés supra-légaux moins longs pour les pères que pour les mères¹⁴. Cette solution permettrait, sans surcoût pour les finances publiques, de développer le congé paternité dans plusieurs secteurs économiques. **Du côté des employeurs publics**, il est nécessaire de sécuriser la possibilité pour les collectivités territoriales d'accorder un congé paternité étendu. Cependant, il est préférable d'éviter les incitations des employeurs à financer le dispositif, pour éviter que ne se développent des phénomènes insiders/outsiders. L'universalité du droit aux congés parentaux doit être affirmée.

Tableau récapitulatif des différentes propositions (situation actuelle / proposition de Parents & Féministes, projet du gouvernement Attal, proposition de la Cour des Comptes en décembre 2023)

Le tableau page suivante résume la proposition, et la compare à la situation actuelle, aux projets du précédent gouvernement, ainsi qu'à la proposition contenue dans un rapport de la Cour des Comptes publié en décembre 2024.

Accueilli particulièrement froidement par les associations féministes¹⁵, ce rapport préconisait de réformer le congé parental afin que les enfants soient gardés plus longtemps par les mères (et non par « les parents ») pour atténuer le poids pour les finances publiques du service public de la petite enfance, sans considération particulière pour l'égalité entre les femmes et les hommes et pour la santé des femmes. Ce rapport mérite toutefois notre attention car il proposait une extension du congé maternité à laquelle Parents & Féministes serait évidemment favorable (dans le cadre d'une réforme plus large incluant l'extension simultanée du congé paternité, comme en Espagne), et une autre formule pour le congé parental « plus court et mieux rémunéré ». Dans un contexte où la part des femmes contraintes de cesser leur activité professionnelle alors que ce n'est pas leur choix risque d'augmenter (rétractation de l'offre d'accueil pour les jeunes enfants, progrès limités en matière de partage de la charge parentale, et système fiscal reposant sur la conjugalisation), la proposition de la Cour des Comptes a le mérite de limiter la perte financière individuelle pour ces mères, au prix de leur maintien dans un système inégalitaire.

¹³ DREES / Mediapart <https://www.mediapart.fr/journal/politique/230123/l-angle-mort-des-retraites-les-plus-elevees-en-france>

¹⁴ <https://www.editions-tissot.fr/actualite/droit-du-travail/une-convention-collective-peut-elle-reserver-aux-meres-un-conge-supplementaire-au-conge-maternite>

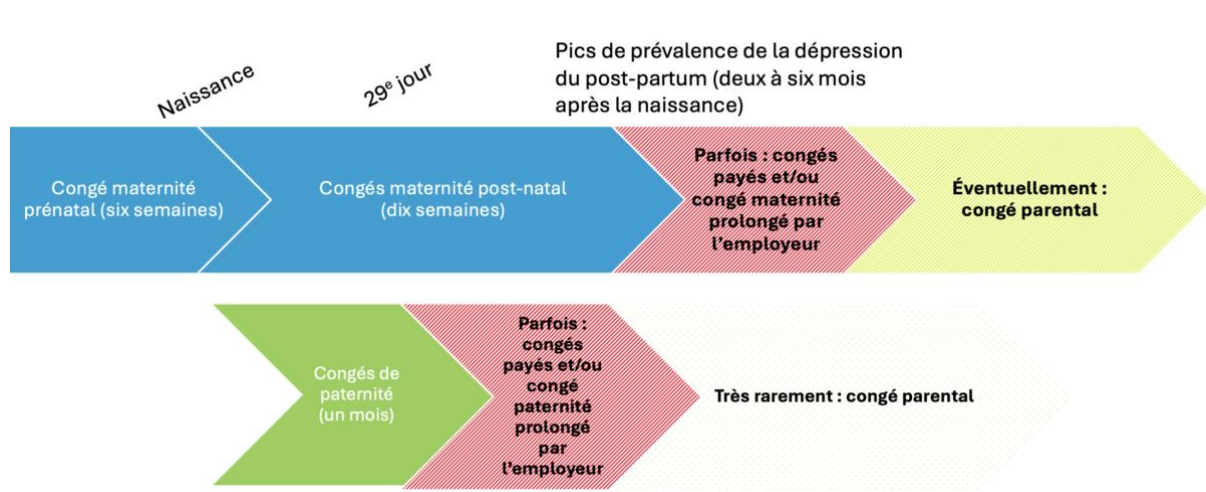
¹⁵ En décembre 2024, la Cour des Comptes a publié un rapport qui proposait notamment de revaloriser le congé parental et d'étendre le congé maternité à un mois supplémentaire. Malheureusement, ces droits nouveaux n'étaient envisagés que comme un moyen de compenser la rétractation de l'offre de solutions d'accueil pour les jeunes enfants en se reposant sur l'inactivité des mères (et non des parents). Ainsi, à juste titre, ce rapport a été très froidement accueilli par les associations de défense des droits des femmes. La proposition de revalorisation du congé parental contenue dans ce rapport reste intéressante, et son impact est étudié dans le tableau plus loin. De même, ce rapport a le mérite de proposer d'étendre le congé maternité, ce qui est une bonne chose en soi si cela était couplé à une extension simultanée du congé paternité. Pour un résumé des controverses sur ce rapport : [article des Nouvelles News \(26 janvier 2025\) à lire pour en savoir plus sur ce débat](#).

	Situation actuelle	Projet de congé de naissance des gouvernements Borne/Attal	Proposition de la Cour des Comptes (décembre 2024)	Proposition alternative portée dans cette note
Congé maternité (mères)	16 semaines (26 à partir du troisième enfant), dont 8 semaines obligatoires (interdiction d'emploi). Maintien de salaire dans la plupart des cas.	Inchangé	Rallongé d'un mois	Inchangé (ou étendu si c'est possible)
Congé de paternité et d'accueil du jeune enfant (co-parent)	4 semaines (28 jours) Optionnel Maintien de salaire dans la plupart des cas.	Inchangé	Inchangé	Extension du congé paternité, avec une part obligatoire et non fractionnable de huit semaines (équivalente à la part obligatoire et non fractionnable du congé maternité), et une durée totale (éventuellement avec une part fractionnable) devant tendre vers l'égalité avec le congé maternité. Pour les femmes seules : possibilité de le transférer à un proche ou de cumuler les congé maternité/paternité.
Congé parental (deux parents)	« Congé parental d'éducation » (optionnel), pouvant donner lieu à une indemnisation (« PreParE ») Premier enfant : six mois d'indemnisation par parent A partir du deuxième enfant : jusqu'à 24 mois par parent, jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Très peu rémunéré (448€ à temps plein, soit 70% du RSA) et non proratisable (versé uniquement pour les mois civils pleins) Pris à 95% par les mères. Pris à 47% à temps partiel. Chute massive du nombre de bénéficiaires de la PreParE depuis 2014	« Congé de naissance » (optionnel) Trois mois par parent, rémunéré à 50% du salaire (même base de calcul que les IJ maladie), avec un plafond à 1900€. En arbitrage : droit d'option entre le nouveau congé de naissance et l'actuelle PreParE.	Congé indemnisé 50% du salaire brut (plancher inférieur au RSA - 600€ - et plafond à 1400€) Durée réduite : Premier enfant : 6 mois (au total pour le couple) pour un premier enfant – 4 mois et demi max par parent. A partir du deuxième enfant : 12 mois (au total pour le couple) – 9 mois max par parent Pas de cumul possible avec le CMG (risque d'inégalité entre les familles selon le mode de garde). Pas de prise simultanée possible des congés entre les deux parents.	Congé de naissance dans les conditions proposées par le gouvernement Attal (ou durée plus longue si possible), avec plancher équivalent à au moins le RSA. + maintien du congé parental long actuel (revalorisé au moins au niveau du RSA et proratisé), pouvant éventuellement prendre la suite (notamment à taux partiel) à l'issue du congé de naissance. Pas de différence selon le rang de l'enfant. Cumul possible avec le CMG et prise simultanée possible entre les parents (au moins pour quelques mois).

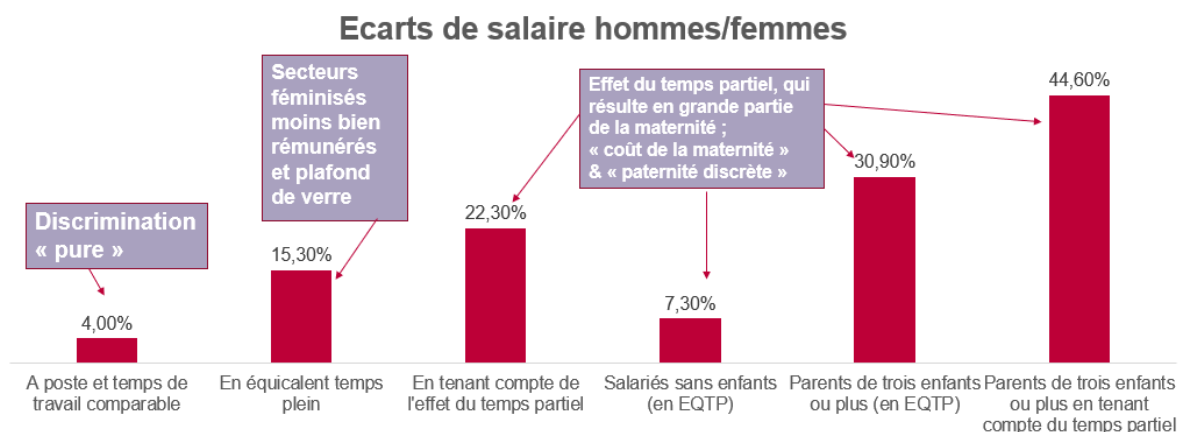
De manière générale, des écueils à éviter dans la future réforme des congés parentaux

- **Tout projet de réforme des congés parentaux qui n'intégrerait pas d'extension du congé paternité maintiendrait la France dans un modèle inégalitaire** et ne contribuerait pas à la résorption des inégalités F/H professionnelles et domestiques, et serait donc critiqué par les associations féministes. L'extension du congé paternité à 28 jours en juillet 2021 était une réforme ambivalente : si elle est indéniablement porteuse de nouveaux droits et de changement social positif, elle a aussi sanctuarisé la France dans un modèle d'inégalité des responsabilités parentales, basé sur un parent principal (la mère ayant accouché) et un parent secondaire (l'autre parent), plutôt que de la faire évoluer vers un modèle de coparentalité. Cette inégalité n'est pas qu'une inégalité de droits, c'est aussi et avant tout une inégalité de responsabilités : pour les coparents, s'arrêter de travailler pour s'occuper d'un nourrisson qui vient de naître n'est qu'un droit en option.

Représentation visuelle des congés aujourd'hui (permettant de visualiser le poids de la charge parentale reposant sur les mères) :



Représentation visuelle du poids de la maternité, du temps partiel, et du différentiel d'investissement entre les pères et les mères sur les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes au niveau macro-économiques :



- **Les décideurs publics ne doivent pas utiliser des arguments d'égalité entre les femmes et les hommes pour justifier des mesures visant en réalité à réaliser des économies budgétaires**, comme ce fut le cas en 2013-14 pour la réforme du congé parental. Cette façon a des effets négatifs à long terme, avec une défiance envers les pouvoirs publics qui se reporte en partie (même si c'est injuste !) sur les associations engagées pour l'égalité entre les femmes et les hommes et qui alimente les mouvements conservateurs.
- **Un congé parental / congé de naissance insuffisamment rémunéré risquerait de maintenir un taux de recours des pères faible.** A l'inverse, un congé parental trop généreux peut entretenir des trappes à inactivité¹⁶ et risque d'imposer une nouvelle norme sociale où les enfants devraient être gardés par leurs parents (dans les faits principalement les mères) la première année, y compris pour les femmes qui ne le souhaitent pas, a fortiori dans le contexte actuel de rétractation de l'offre de solutions d'accueil pour faire garder les jeunes enfants.
- **Il ne faut pas penser les congés parentaux uniquement à temps plein en oubliant le temps partiel :** la PreParE est prise à 47% pour des temps partiels. Encourager un droit au temps partiel, correctement indemnisé, après une naissance, est une bonne idée, à condition d'encourager aussi le temps partiel des pères.
- **Supprimer la possibilité de congés longs seraient politiquement coûteux.** Cela serait interprété comme une perte de droits. Le rapport des 1000 premiers jours évoque l'importance de laisser la possibilité aux parents de s'arrêter dans la première année de l'enfant. Selon les études de la CAF, environ 20% des familles souhaitent que leur enfant soit gardé par leur mère ou par la famille jusqu'à l'âge de trois ans. Parmi ces 20%, on trouve des familles adhérant à des modèles traditionnels de la famille (modèle souvent instrumentalisé par l'extrême droite), mais aussi des femmes exerçant des métiers pénibles et peu rémunérés, qui préfèrent suspendre leur activité professionnelle. On peut difficilement réduire brutalement la durée du congé parental sans avoir d'abord réglé la question des bas salaires et des conditions de travail des femmes.
- **Les congés maternité et parental ne peuvent pas être envisagés uniquement comme un levier pour compenser les défaillances du service public de la petite enfance.** Les fonctions de chaque congé doivent être bien comprises :
 - Le congé maternité (individuel et non transférable à l'autre parent) constitue à la fois un droit au repos visant à protéger la mère (l'effectivité de ce droit au repos étant assez largement entravée en cas d'isolement de la mère), et une obligation pour la mère d'interrompre son activité pour s'occuper de l'enfant qui vient de naître.
 - Le congé paternité (individuel et non transférable à l'autre parent) est pour le moment un droit optionnel pour le coparent de prendre du temps pour accueillir un enfant ; il devrait évoluer vers un devoir de s'occuper d'un enfant et de soutenir la mère qui vient d'accoucher (égalité des responsabilités plutôt que congé de « parent secondaire »).
 - Le congé parental (qui peut être transférable en partie) est celui de la flexibilité : chaque parent et chaque famille peut souhaiter accueillir chaque enfant de manière différente en fonction de son histoire et de sa situation. La liberté de choix ne peut être qu'effective qu'à condition que celui-ci soit correctement indemnisé et de développer une offre de solutions d'accueil en quantité et en qualité suffisante.

¹⁶ Seules 53% des mères avec au moins deux enfants dont un de moins de trois ans travaillent, et seulement 27% à temps plein.

Ailleurs en Europe : s'inspirer de l'Espagne et de la Scandinavie, et résister à la tentation de reproduire le modèle inégalitaire allemand

A l'échelle européenne, la France ne fait plus vraiment partie des nations européennes dynamiques sur le plan des droits parentaux et de l'égalité femmes-hommes après une naissance, après l'avoir longtemps été.

En Espagne en particulier, les congés maternité/paternité sont en passe d'être étendus à 20 semaines pour les deux parents (en France : 16 semaines de congé maternité et 4 semaines de congé paternité).

On peut schématiquement distinguer quatre grands types de modèles européens, en fonction de deux critères :

- 1/ Le type de partage des responsabilités parentales : modèles plus égalitaires basés sur une coparentalité et un partage des responsabilités parentales // modèles basés sur l'inégalité parentale avec un parent principal (« caregiver ») réduisant son activité pour s'occuper des enfants et un parent secondaire « breadwinner » assurant la majorité des revenus du couple, dans lesquels l'activité des femmes jouent un rôle de variable d'ajustement.
- 2/ Les normes sociales associées à la garde des jeunes enfants : la société promeut-elle la garde des enfants dans la famille la première année, ou priorise-t-elle au contraire un retour rapide sur le marché du travail ?

De manière schématique, on pourrait représenter la situation ainsi :

	Modèles basés sur la coparentalité (égalité des responsabilités parentales)	Modèles basés sur l'inégalité des responsabilités parentales (breadwinner / caregiver)
Normes sociales favorables à la garde des enfants à la maison la première année	Scandinavie	Allemagne
Normes sociales ne s'opposant pas à la garde précoce des enfants par des tiers	Espagne	France

Si la France revalorisait son congé parental (ce qui est nécessaire) sans s'attaquer aux inégalités parentales au sein des couples, on peut raisonnablement craindre une dérive vers un modèle allemand, c'est-à-dire vers un modèle défavorable à l'égalité entre les femmes et les hommes. En Allemagne, les parents bénéficient d'une indemnisation équivalente à 67% du salaire net, dans la limite de 1800€ par an, pour une durée d'un an. En pratique, les femmes prennent en moyenne douze mois de congés et les hommes seulement deux à trois mois¹⁷. Malgré les efforts déployés par l'Allemagne ces dernières années pour améliorer les solutions d'accueil pour les jeunes enfants, le « coût de la maternité » y reste particulièrement élevé et les inégalités de revenus entre les femmes et les hommes sont parmi les plus élevées en Europe¹⁸.

¹⁷ [Le Monde, 26 octobre 2023](#)

¹⁸ Sur le modèle allemand, lire notamment : [Le Monde, 1^{er} septembre 2024](#), article de Cécile Boutelet : « [Pourquoi le temps de travail des femmes en Allemagne reste un frein à la croissance du pays](#) »

Scénarios pour quelques exemples de familles type

	Situation actuelle	Projet de congé de naissance proposé par le gouvernement Attal	Proposition de la cour des comptes (décembre 2024)	Réforme proposée par Parents & Féministes détaillée dans cette note
<p>Couple précaire au SMIC attendant un deuxième enfant, habitant dans un territoire sous-doté en offre de garde.</p> <p>Mère à temps partiel (environ 900€ net). Faute de solution de garde, et étant donné la pénibilité de son métier, elle prévoit de garder son enfant pendant au moins un an, jusqu'à l'entrée à l'école de son aîné.</p>	<p>Chacun des deux parents peut suspendre son contrat de travail pendant 24 mois, avec une indemnisation de 450€. La situation du service public de la petite enfance ne permet pas d'envisager un temps plein pour la mère. La perte financière est trop importante pour envisager que l'autre parent puisse interrompre son activité au-delà du congé paternité</p> <p>Baisse de revenus estimée (pour un arrêt de douze mois après la naissance) : 40%</p>	<p>Très défavorable - Le congé de naissance apportera le même niveau de revenu à la mère que l'actuel congé parental, mais elle ne pourra le toucher que pendant trois mois au lieu de deux ans. A court terme, elle n'aura pas de solution d'accueil alternative adéquate.</p> <p>Risque d'accentuer la trappe à pauvreté.</p> <p>Baisse de revenus estimée (pour un arrêt de douze mois après la naissance) : 63% (soit 20 points de plus que dans le système actuel)</p>	<p>Plutôt favorable mais entretenant les inégalités FH. La mère s'appauvrira moins que dans la situation actuelle. Le père restera dans l'incapacité de prendre un congé paternité plus long que 28 jours.</p> <p>Baisse de revenus estimée (pour un arrêt de douze mois après la naissance) : 24%</p>	<p>Plutôt favorable - La famille ne perdra pas de droits et la baisse de revenus pour le couple et pour la mère sera atténuée par rapport à la situation actuelle. Le père pourra éventuellement s'arrêter un mois de plus sans perte de revenu pour le couple (droit nouveau).</p> <p>Baisse de revenus estimée (pour un arrêt de douze mois après la naissance) : 23%</p>
<p>Couple de classe moyenne, attendant un deuxième enfant. Valeurs plutôt égalitaires dans la sphère domestique.</p> <p>La mère perçoit un salaire de 1800€ net (à temps partiel)</p>	<p>Chacun des deux parents peut interrompre son activité pendant deux ans, avec une indemnisation de 450€, ce qui est très désincitatif.</p>	<p>Plutôt favorable mais insuffisante et entretenant les inégalités FH.</p> <p>Le couple gagnerait en liberté de choix, et la réforme serait favorable pour les couples souhaitant un arrêt (partagé ou non) jusqu'aux six mois de l'enfant.</p>	<p>Plutôt favorable mais entretenant les inégalités FH –</p> <p>Congé maternité plus long comme le souhaite la mère, sans allongement symétrique du congé paternité, ce qui allonge la période pendant laquelle la mère est tenue de s'occuper seule de son enfant. Le modèle restera désincitatif à un plus grand investissement du</p>	<p>Favorable et incitant à une plus grande égalité FH - La mère pourra plus facilement s'arrêter plus longtemps.</p> <p>L'allongement du congé paternité permet au père de s'arrêter plus longtemps sans perte de revenus pour le couple.</p> <p>Les parents bénéficient de davantage de liberté, grâce au</p>

80%), et l'autre parent 2200€. Après sa première grossesse, la mère aurait aimé prolonger son congé maternité mais y avait renoncé pour des raisons financières.	Pour un arrêt jusqu'aux 9 mois de l'enfant, la baisse de revenus pour le foyer est de 25% si la mère assume seule l'arrêt (56% pour les revenus individuels de la mère), et plus forte (>35%) si les congés sont partagés avec l'autre parent. Les conditions du libre choix ne sont pas réunies et les couples qui font des choix égalitaires sont davantage pénalisés.	Pour un arrêt jusqu'aux 9 mois de l'enfant, la perte de revenus pour le foyer restera substantielle (> 20% pour le foyer et >50% pour les revenus individuels de la mère si les congés ne sont pas partagés). La famille sera perdante si l'enfant est gardé plus longtemps.	père, à l'encontre des valeurs égalitaires du couple. La baisse de revenus pour le foyer sera deux fois moindre si la mère est la seule à s'arrêter que si le coparent s'arrête quelques temps au-delà du congé paternité de 28 jours (de l'ordre de 7% au lieu de 15% pour des arrêts jusqu'aux 9 mois de l'enfant), ce qui est désincitatif à un partage des congés.	maintien du congé parental au-delà des trois mois du congé de naissance, sans pour autant que le modèle n'incite à l'inactivité de la mère. La baisse de revenus pour le foyer sera la même en proportion des revenus du couple (de l'ordre de 15% pour des arrêts jusqu'aux 9 mois de l'enfant), peu importe que la mère soit seule à s'arrêter ou si les congés sont partagés entre les deux parents. La perte de revenus individuels pour les mères restera importante (en particulier si les congés ne sont pas partagés), mais beaucoup moins qu'aujourd'hui (de l'ordre de -30% sur neuf mois, contre -56% aujourd'hui)
Couple de cadres avec des valeurs égalitaires attendant leur premier enfant. Les deux coparents aiment leur métier et aucun des deux ne souhaite interrompre sa carrière trop longtemps, mais ils n'envisagent pas que seule la mère	Le congé parental, très faiblement indemnisé, ne permet pas aux deux parents de s'arrêter simultanément. La perte de revenus pour le couple serait de pratiquement 50% pour un arrêt simultané de 4 mois.	Réforme plutôt favorable – la meilleure rémunération du congé de naissance permettra au couple de financer un congé paternité un peu plus long pour le coparent. Le couple continuera de subir une perte financière mais celle-ci sera modérée (de l'ordre de 20%). Les familles aisées, bien insérées socio-économiquement, et sans difficultés majeures d'accès à une solution d'accueil font plutôt partie des « gagnants du projet de réforme du gouvernement.	Favorable mais entretenant les inégalités parentales – la réforme proposée par la Cour des Comptes correspond globalement aux attentes de cette famille. Cependant, le coparent ne pourra s'arrêter qu'un mois sans perte de revenus pour le couple, ce qui est désincitatif et cela risque d'installer la famille dans un modèle de parent principal/parent secondaire (malgré elle et à l'encontre de leurs valeurs égalitaires).	Favorable et favorisant l'égalité parentale – L'allongement du congé paternité correspond bien aux valeurs égalitaires du couple,. En cas de difficulté à trouver un mode d'accueil pour leur enfant, nécessitant de recourir à un congé de naissance et/ou à un congé parental plus long qu'initialement envisagé, le fait d'avoir posé des bases égalitaires augmente la probabilité que ce ne soit pas forcément la mère qui prolonge son congé.

s'occupe seule de l'enfant après son accouchement et souhaitent donc s'arrêter ensemble pendant quelques mois Revenus de 2500€ net chacun.	Baisse de revenus estimés pour le couple : 47%	Baisse de revenus estimés pour le couple : 21%	Baisse de revenus estimés pour le couple : 23%	Baisse de revenus estimés pour le couple : 18%
Famille nombreuse aisée attendant un quatrième enfant. Le père, cadre dans le secteur privé, travaille beaucoup et perçoit un salaire de 6000€ net. La mère est au foyer pour s'occuper des trois premiers enfants du couple.		Réforme sans effet, plutôt défavorable – Le couple encaissera une perte de 5400€ par an par rapport à la situation actuelle, et la mère n'aura plus aucun revenu minimal en propre au bout de quelques mois.	Réforme sans effet, défavorable ou favorable selon la situation du couple – La réforme ne changera pas les équilibres et les choix de cette famille. En fonction de la situation de la mère (son salaire dans son dernier emploi notamment), la réforme peut être favorable ou défavorable aux revenus du couple (fourchette allant de -3k€ à +4k€ au total sur trois ans)	Réforme sans effet, mais ne faisant pas perdre de droits à la mère - La réforme ne changera pas les équilibres et les choix de cette famille. Cependant, la mère continuera de percevoir un revenu minimal, ce qui atténuera un peu sa dépendance économique (utile notamment en cas de divorce dans le couple). Politiquement, le maintien d'un congé long et sa revalorisation à hauteur du RSA évite d'alimenter des arguments d'extrême droite sur une prétendue hostilité aux familles nombreuses.
(Ajout à venir : familles monoparentales)				