



Réforme du congé parental d'éducation : positions de l'UNAF

Lors de la réunion de son conseil d'administration des 6 et 7 novembre 2009, l'UNAF a débattu de l'avenir du congé parental d'Education, à la suite des souhaits exprimés par le gouvernement de voir évoluer ce dispositif.

A cette occasion, elle a réaffirmé son rejet à toute option qui pourrait amoindrir la portée d'un dispositif qui bénéficie actuellement à près de 600 000 familles. Elle a en outre avancé des propositions permettant aux parents d'améliorer la conciliation entre leur vie professionnelle et leur vie familiale.

L'UNAF est fortement attachée au principe de libre choix des familles. C'est pourquoi elle est fermement opposée à toute remise en cause des possibilités actuellement offertes aux parents, à savoir :

- la suspension ou la réduction de leur activité jusqu'aux 3 ans de l'enfant, sans refus possible de la part de l'employeur ;
- l'indemnisation par le Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA), dans certaines conditions (pendant 6 mois pour le premier enfant, jusqu'aux 3 ans des enfants à partir du second).

Actuellement, 570 000 parents bénéficient du CLCA, dont 218 000 à taux partiel, et 352 000 à taux plein.

Ce préalable étant posé, l'UNAF est favorable à une amélioration de ce congé parental d'éducation, car il permet de répondre aux aspirations des familles de s'agrandir, et parce qu'il contribue incontestablement au succès de la politique familiale française.

1.

S'arrêter momentanément de travailler pour élever ses enfants constitue un vrai choix qui doit être soutenu

La majorité des enfants de moins de 3 ans (64%¹) est gardée principalement par l'un de ses parents. En 2008, 352 000 parents d'enfants de moins de trois ans bénéficiaient du CLCA dit "à taux plein", et percevaient chacun 537 euros d'allocation mensuelle² au titre d'un congé parental d'éducation à temps plein de trois ans maximum. Une grande partie d'entre eux utilisera ce droit jusqu'aux trois ans de l'enfant.

Ceux qui critiquent le congé parental semblent souvent considérer ces bénéficiaires à temps plein comme des victimes ayant choisi de manière contrainte d'arrêter leur vie professionnelle. C'est inexact. Selon une étude de 2005, ce sont 60% des bénéficiaires du CLCA³ (soit 150 000 à 200 000 parents⁴) qui auraient choisi de cesser de travailler de manière pleinement volontaire.

Concernant la durée de 3 ans, la grande majorité des parents en congé parental d'éducation la jugent convenable (83%)⁵. Réduire ce congé de manière autoritaire leur serait donc préjudiciable.

Notons d'ailleurs que des pays d'Europe cités en exemple pour leur congé parental d'éducation court et bien rémunéré ont mis au point une option « longue » pour ce congé. C'est le cas de la Suède, de l'Allemagne, de la Norvège.

À l'heure actuelle, le COLCA (Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité) qui propose déjà un congé optionnel plus court et mieux compensé (soit 790 euros par mois jusqu'au un an de l'enfant) est réservé aux parents de trois enfants. Pour les autres parents, le CLCA actuel ne leur apparaît pas comme une solution pertinente compte tenu de sa faible indemnisation. Le congé parental est perçu comme appréciable, mais n'offrant pas un véritable choix du fait du faible montant de l'indemnité⁶.

Permettre à des millions de parents de continuer à travailler tout en élevant leurs enfants constitue le succès majeur des douze dernières années de politique familiale, et l'UNAF en a été le principal moteur. Le succès de cette orientation se retrouve chaque année dans les chiffres de notre démographie. Pour autant, il n'est pas question pour l'UNAF de prôner, encore moins d'imposer un parcours idéal et unique de conciliation famille/travail, qui serait celui d'un couple bi-actif aidé d'une garde extérieure. Ce serait nier la diversité des situations, et donc contrarier autant de projets familiaux parfaitement légitimes. Pourquoi faudrait-il que les jeunes parents doivent s'en remettre à un mode de garde et continuer leur activité professionnelle s'ils désirent s'investir eux-mêmes dans l'éducation de leurs enfants durant leurs plus

¹ DRESS Études et résultats n°695 - juin 2009.

² Incluant l'allocation de base de la PAJE.

³ Interrogés en 2005, seuls deux parents bénéficiaires du CLCA à taux plein sur cinq auraient préféré continuer à travailler : D. Chauffaut, C. Olm, M.-O. Simon, *Appréciation de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) par ses utilisateurs*, CNAF / CREDOC, Dossiers d'Etude n°80 - 2006 - p. 69 -

⁴ Estimation basée sur un total de bénéficiaires du CLCA à taux plein de 352 000 et sur la proportion suivante : 3 bénéficiaires du CLCA taux plein sur 5 n'auraient pas souhaité continuer à travailler. (source : note précédente).

⁵ D. Chauffaut, C. Olm, M.-O. Simon, *Appréciation de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) par ses utilisateurs*, CNAF / CREDOC, Dossiers d'Etude n°80 - 2006.

⁶ *Mode de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, UNAF, Enquête qualitative n°1, 2009

jeunes années ? N'est-il pas curieux qu'on ne reconnaisse l'éducation que lorsqu'elle est assurée par un tiers ? Pourtant l'éducation parentale a la même valeur pour la société. La manière de répartir son temps de vie entre famille et travail doit pouvoir, dans la mesure du possible, être un choix de la famille, et le congé parental d'éducation est un des choix de l'éventail.

La politique familiale se doit de répondre au principe de libre choix et à la diversité des besoins des familles. En rien elle ne doit imposer une norme d'organisation familiale et professionnelle. À cet égard, l'UNAF considère que la durée du versement du CLCA (Complément de Libre Choix d'Activité) doit être maintenue à 3 ans à partir du deuxième enfant pour les familles qui le souhaitent.

Mais il est utile également d'offrir une alternative crédible aux parents qui souhaitent s'arrêter de travailler pour une courte durée en rendant plus attractif l'actuel COLCA (Complément Optionnel de Libre Choix d'Activité) qui propose déjà un congé optionnel plus court et mieux compensé (soit 790 euros par mois jusqu'au un an de l'enfant) en l'ouvrant dès le deuxième enfant.

2.

Le temps du congé parental d'éducation est un temps utile à la société qui mérite d'être reconnu

Le temps du congé parental d'éducation, temps durant lequel les parents se consacrent plus longtemps à leur enfant, ne saurait être considéré comme un temps mort et inutile. Ce serait un grave contre sens par rapport à la réalité vécue par les familles, et aux politiques publiques qui encouragent les parents, premiers éducateurs de leur enfant, à jouer pleinement leur rôle pour leur bien être et celui de la société.

S'occuper de leurs enfants est pour certains parents un véritable épanouissement qui les amène à renoncer à leur activité professionnelle pour un temps donné. D'autres parents jugent nécessaire leur présence auprès de leur enfant jusqu'à ce qu'il entre à l'école, estimant que c'est le mode de garde le plus bénéfique pour lui : « 93% des femmes interrogées indiquent que « profiter de l'enfant » a « beaucoup compté » dans la décision d'arrêter de travailler, et 92% ont l'envie de se « consacrer du temps à l'enfant » ». ⁷

Ce congé, longue durée, répond **parfois à un double objectif** pour les familles : **élever leurs enfants en bas âge, mais également s'occuper d'un ou de plusieurs autres enfants en maternelle ou primaire**. Le temps nécessaire à l'éducation et à la présence parentale est tel qu'il est parfois difficile à concilier avec une vie professionnelle. Supprimer ce congé reviendrait donc ici à **déstabiliser l'organisation** de la famille tout entière.

Le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure des performances et du progrès social qualifiait d'ailleurs l'absence de prise en compte du travail

⁷ Méda, D., Wierink, M., Simon M.-O. Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant
Premières Synthèses n°29-2 DARES / CREDOC Juillet 2003

domestique, notamment des soins prodigués aux enfants, comme un « oubli important ».⁸

Enfin, les mères et pères qui s'arrêtent de travailler s'investissent souvent dans des activités civiques notamment autour de l'éducation des enfants : associations de parents d'élèves, associations de quartier, etc. Le travail n'est pas l'unique source d'épanouissement et d'investissement « social ». Le bénévolat joue également un rôle puissant en termes de solidarité et de lien social, et il est utile que des jeunes parents y contribuent.

Sans compter que l'éducation de plusieurs enfants entraîne les parents vers des organisations plus strictes, beaucoup plus de responsabilités en tout genre et une ouverture sur le monde importante.

Notre société doit reconnaître la valeur du temps que les parents accordent à leurs enfants pour les éduquer. Les indicateurs utilisés actuellement pour évaluer la qualité de vie et le « bien-être » social doivent prendre en compte l'investissement des parents en congé parental d'éducation dans l'esprit du rapport STIGLITZ.

3.

Pour faciliter la conciliation avec la vie familiale et limiter les choix "par défaut", il faut améliorer les conditions de travail et l'offre de garde.

Selon une étude DARES/CREDOC⁹, pour que les parents aient pu continuer à travailler, il leur aurait fallu des conditions de travail plus compatibles avec leur vie de famille, et une offre de garde suffisante, adaptée, meilleur marché.

- Des conditions de travail plus compatibles avec leur vie de famille

Les emplois de mauvaise qualité, la progression des horaires atypiques, le temps partiel subi, apparaissent comme premiers responsables de l'absence de "libre choix".

Or, les entreprises françaises, malgré la création récente d'un observatoire de la parentalité en entreprise, sont encore peu disposées à intégrer autrement qu'au cas par cas les attentes des parents en matière d'organisation du travail¹⁰. Les conclusions du rapport Péresse de 2007 restent d'actualité : "*le bien-être familial des salariés n'a pas pris toute sa place dans l'organisation de l'activité économique*".

⁸ Stiglitz-Sen-Fitoussi, Rapport de la commission sur la mesure des performances et du progrès social disponible sur http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf

⁹ D. Méda, M. Wierink, M.-O. Simon, *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant*, Premières Synthèses n°29-2 DARES / CREDOC Juillet 2003

¹⁰ A. Eydoux, B. Gomel, M.-T. Letablier, *Activités sociales et aménagement temporels – l'action des entreprises en faveur de la conciliation travail/vie familiale de leurs salariés*, Recherches et Prévisions n°92, juin 2008

L'UNAF propose que des dispositions en terme de droit du travail soient prises pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle: aménagements d'horaires pour les parents d'enfant de moins de trois ans et possibilités accrues de recourir à un temps partiel « choisi ».

- Faciliter la transition entre l'arrêt et le retour à la vie professionnelle

Certaines critiques adressées au congé parental long s'appuient sur l'hypothèse d'un effet dévastateur sur l'emploi des mères qui le prennent.

Plusieurs études montrent cependant qu'il n'aggrave pas le **chômage des femmes**¹¹. Nombre de facteurs autres **que l'inactivité pendant le congé parental peuvent expliquer le déroulement de carrière** notamment la conjoncture économique.

En revanche, il semble que les emplois retrouvés à l'issue du congé parental d'éducation tendraient à **être de moindre qualité**¹². Il est normal que le congé parental d'éducation (ou le temps partiel pour raisons familiales) comporte les mêmes effets que tout arrêt ou réduction prolongée d'activité professionnelle (congé maternité, congé maladie ou mi-temps thérapeutique, congé sabbatique, chômage...) : moindre expérience, moindre avancement, risque de déqualification des emplois, impact sur la retraite future.

Pour les parents qui cherchent à reprendre, à l'issue des trois ans, une activité professionnelle et afin de favoriser l'insertion professionnelle de ceux qui le souhaitent, L'UNAF propose de faire de la troisième année de congé parental d'éducation une année de transition vers la reprise d'une activité professionnelle.

Il est essentiel que les bénéficiaires en cours de contrat soient informés de leurs droits et qu'il puisse leur être proposé des entretiens avec l'employeur, des temps de formation, de renégociation des horaires et de la durée du travail, et plus généralement que soient abordées les questions relatives à la conciliation vie professionnelle – vie familiale.

¹¹ L'étude de 2003 de Thomas Piketty au sujet des mères ayant bénéficié de la réforme de l'APE en 1994. L'économiste estime que « *Les mères de 2 enfants ne semblent (...) avoir eu aucune difficulté à retourner sur le marché du travail à l'issue de leur allocation (...)* ». Il précise cependant que « *ce résultat est peut-être en partie dépendant de la bonne conjoncture économique des années 1997-2000* ».

¹² « *Les femmes qui ont interrompu leur activité reviennent généralement sur le marché du travail dès les trois ans de leur deuxième enfant. Peu qualifiées, elles connaissent alors un chômage élevé, mais qui n'est pas forcément plus important qu'avant la réforme [de 1994, qui ouvre le droit à l'APE dès le deuxième enfant]. Le surcroît de difficultés qu'elles rencontrent pour leur réinsertion semble, à cet égard, davantage lié à leurs caractéristiques initiales, notamment à leur faible niveau de formation.* » DREES - Études et Résultats n°399 – mai 2005 – Disponible sur <http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er399/er399.pdf>

S'agissant des bénéficiaires qui n'ont pas de contrat de travail en cours (chômage avant la naissance, déménagement...) les intéressés devraient disposer pendant la dernière année du congé parental d'éducation des divers outils et dispositifs dans le cadre du « pôle emploi » : mise en place d'un plan personnalisé de retour à l'emploi, accès aux dispositifs de formation professionnelle, ainsi qu'à un mode de garde pendant les temps de formation¹³... Un entretien pourrait être systématiquement proposé aux bénéficiaires afin de les informer de leurs droits et d'établir un bilan sur leur recherche de formation ou d'emploi. L'important est que ces démarches soient coordonnées par la CAF et le pôle emploi et que la dernière année de congé parental d'éducation soit mise au profit d'une meilleure accession à l'emploi.

- Une offre de garde suffisante, adaptée, meilleur marché

Différents rapports¹⁴ estiment qu'il manque en France entre 350 000 à 400 000 places d'accueil des enfants de moins de trois ans. Les situations de certains territoires (ruraux, outre-mer) s'avèrent particulièrement difficiles.

Il ressort de l'étude qualitative de l'UNAF menée en 2009¹⁵ que la recherche d'un mode de garde s'apparente à un « véritable parcours du combattant ». Par ailleurs la situation de certaines familles (notamment celles qui font face à une grossesse multiple, ou à la naissance d'un enfant handicapé) laisse peu de choix entre l'arrêt de l'activité et le recours à un mode de garde adapté à leur situation.

Or, à ce jour, il n'est prévu la création que de 200 000 places supplémentaires d'ici 2012, et cet objectif sera extrêmement difficile à tenir malgré les efforts des pouvoirs publics. L'augmentation de la natalité tend à accroître le nombre de demandes non satisfaites et la disparition progressive de la scolarisation précoce en maternelle des enfants de moins de 3 ans tend réduit tendanciellement l'offre.

Une réduction imposée du congé parental d'éducation long, ne serait-ce que d'un an, creuserait le déficit en offre de garde, qui pourrait alors dépasser très largement 400 000 places. Imposer un congé parental d'éducation plus court risque donc paradoxalement de contraindre de nombreux parents à un retrait de l'activité professionnelle.

Il est important de souligner que le congé parental d'éducation "à la suédoise", souvent cité par l'actuelle secrétaire d'État à la famille, n'a été rendu envisageable que parce que la loi et trois décennies de politique de développement de l'offre assurent à chaque parent qui travaille, étudie, se forme ou même cherche un emploi, une solution de garde de qualité pour son enfant pour un coût très abordable, et pratiquement sans délais d'attente.

¹³ Voir par exemple l'action : L'espace associatif multi-accueil "Pirouette" : insertion et garde d'enfants - 92 - Antony - descriptif disponible sur <http://www.apriles.net>

¹⁴ Dont le rapport : M. Tabarot, [Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance](#), Documentation Française, juillet 2008, p.37.

¹⁵ Ibid

L'UNAF propose que les parents qui souhaitent reprendre une activité professionnelle, disposent d'un mode de garde adapté, de qualité et financièrement accessible, en développant les places en garde formelle - crèche, assistante maternelle... - et en multipliant les solutions mieux adaptées aux horaires atypiques, aux particularités des territoires (ruraux et d'outre-mer), aux besoins spécifiques des familles (enfants en situation de handicap...).

4.

Pour les parents qui souhaitent recourir au temps partiel pour s'occuper de leurs enfants, le droit au temps partiel doit être maintenu

La possibilité de prendre un congé à temps partiel, qui, comme le congé parental d'éducation à temps plein, ne peut être refusée par l'employeur, est l'autre pilier du succès du CLCA.

Sa progression a été forte, et il représente, en 2008, 218 000 des 570 000 bénéficiaires du CLCA. Le nombre d'allocataires du CLCA à temps partiel augmente depuis 2006, alors même que le nombre total d'allocataires se réduit. Les parents interrogés par l'enquête qualitative de l'UNAF le plébiscitent¹⁶. Ce dispositif échappe aux critiques adressées au CLCA à taux plein : il ne peut pas, par définition, être vu comme éloignant les parents de leur emploi, et préserve mieux les revenus.

C'est pourquoi il est surprenant que ceux qui critiquent l'actuel CLCA à taux plein n'abordent pas l'impact d'une éventuelle réduction de sa durée sur le temps partiel. En effet, concrètement raccourcir la durée du congé parental d'éducation risquerait de priver des parents d'opter pour un temps partiel jusqu'aux trois ans de leur enfant.

Il est au contraire intéressant de le préserver car il permet aux parents qui le souhaitent, de l'obtenir plus facilement de la part de l'employeur. Le rapport Laroque (2006) préconisait d'ailleurs la possibilité de l'étendre jusqu'aux 6 ans de l'enfant¹⁷. Développer le temps partiel choisi, signifie également proposer des modes d'accueil adaptés (accueil à temps partiel).

L'UNAF demande que le temps partiel ne soit pas oublié dans les réflexions sur le congé parental d'éducation et qu'au contraire un droit à temps partiel choisi pour les parents soit préservé.

¹⁶ « la possibilité de bénéficier d'un temps partiel est très appréciée par les mères » - P. Humann, *Mode de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, UNAF, Enquête qualitative n°1, 2009

¹⁷ Le rapport de Michel Laroque, IGAS

5. Comment aider les pères à consacrer davantage de temps à leurs enfants ?

Une des critiques adressées au congé parental d'éducation est que peu de pères y ont recours (3,6 % des allocataires du CLCA en 2008, soit 20 500 pères). Sont envisagées des mesures pour permettre aux hommes d'y prendre part. Une proposition du rapport Tabarot envisage de réserver une période pour l'homme, perdue pour le couple s'il ne la prend pas.

Cette approche contraignante est inappropriée dans l'optique du libre choix. Pourquoi s'orienter vers de telles mesures, pénalisantes et restrictives, plutôt que vers un dispositif d'incitation positive comme l'a été le congé paternité qui, rappelons-le, a connu un véritable engouement¹⁸ ? Les rares études¹⁹ ou sondages disponibles révèlent qu'environ les trois quarts des pères salariés souhaitent s'impliquer davantage dans leur rôle de père en réduisant leur activité professionnelle : tout indique que le désir de s'impliquer dans la petite enfance existe. La politique familiale doit aider les pères à réaliser leur souhait.

Les moyens usuellement préconisés pour permettre aux pères de prendre un congé parental d'éducation à temps plein ou à temps partiel est d'en atténuer les pertes financières. En effet, 76% des pères affirmaient être prêts à demander un temps partiel si cela n'avait que peu d'impact financier²⁰. Une des solutions **selon le rapport TABAROT** consiste à remplacer l'allocation forfaitaire (537 euros) du congé parental d'éducation par un revenu de remplacement proportionnel au salaire antérieur (67% du salaire dans la limite de 1800 euros mensuels). Cette solution bénéficierait évidemment aussi aux mères. En revanche, elle n'est pas sans contrepartie, si elle s'accompagne d'une réduction du congé parental d'éducation de 3 à 1 an. Un rapide calcul montre en effet **qu'une famille percevant un SMIC serait perdante par rapport à la législation actuelle**, a fortiori, donc, les familles de travailleurs pauvres ou précaires.

Une telle politique ne porterait que peu de fruits, car le frein financier est loin d'être le seul obstacle au souhait des pères de s'impliquer davantage. Ils se heurtent en effet, dans leur travail, à nombre de préjugés. Ainsi, un sondage de l'ORSE en 2008²¹ révèle que les trois quarts des français (72% des hommes et 77% des femmes) pensent que, pour un homme, "*demander à travailler à temps partiel ou rentrer chez soi un peu plus tôt certains jours, afin de pouvoir consacrer plus de temps à sa famille*" est mal accepté par une entreprise.

**L'UNAF est favorable aux mesures permettant aux pères de prendre plus facilement un congé parental d'éducation.
Elle propose que le congé parental d'éducation soit bonifié de deux mois supplémentaires si une partie du congé est partagée entre les deux parents**

¹⁸ 69% des pères de bébés de 0 à 24 mois ont pris leur congé paternité en 2007 – Etude TNS Sofres – Disponible sur <http://www.tns-sofres.com>

¹⁹ En particulier l'enquête famille et employeur de l'Ined en 2005 disponible sur <http://www-efe.ined.fr/>

²⁰ Sondage IPSOS 2005 disponible sur <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8078.asp>

²¹ Disponible sur http://www.orse.org/site2/maj/phototheque/photos/actualite/sondage_bva.pdf

Par ailleurs, l'UNAF souhaite promouvoir la charte de la parentalité en entreprise²² et que soit posée, par exemple par l'intermédiaire de l'observatoire de la parentalité en entreprise, la question de la reconnaissance des contraintes de la paternité par les employeurs.

6.

La durée du congé parental d'éducation actuel contribue au fort taux de natalité en France

L'eurobaromètre 2006 estime que pour **46% des femmes françaises** âgées de 15 à 39 ans considèrent le congé parental d'éducation comme un **facteur « très important » dans la décision d'avoir un enfant.**²³ Il est probable d'ailleurs qu'il joue un rôle dans la décision d'agrandir une famille même pour les parents qui n'y ont pas recours, car il agrandit le champ des possibles. D'autre part, selon Thomas Piketty (2005), la réforme (du congé parental d'éducation en 1994) pourrait expliquer [...] 20-30% de l'accroissement total de la fertilité française observée entre 1994 et 2001."²⁴ Un affaiblissement du dispositif, par un **raccourcissement imposé de la durée du congé parental d'éducation** comporterait donc un risque d'impact sur la fécondité, impact qui pourrait être accru par une mauvaise conjoncture économique.

Pour l'UNAF, c'est la durée, la cohérence d'une politique globale qui permettent de construire la confiance des familles afin qu'elles réalisent leur projet parental. Ainsi, au-delà des chiffres qui doivent pousser les pouvoirs publics à la prudence, c'est la crise de confiance des familles envers leur politique familiale qui est la plus à redouter en cas de réforme inadaptée du congé parental d'éducation, qui réduise le choix offert aux familles.

En soutenant les familles, l'État ne dépense pas, il investit. Un enfant qui naît c'est une famille qui consomme, qui crée de l'emploi ; en renouvelant les générations, les familles construisent le futur de la société.

²² Disponible sur <http://www.observatoire-parentalite.com/la-charte.html>

²³ Eurobarometer 2006, Childbearing preferences and family issues in Europe

²⁴ Piketty T. (2005) « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002 », in LEFEVRE C. (Ed.): Histoires de familles, Les Cahiers de l'Ined.