

Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ?

Hélène Périvier, Grégory Verdugo*

OFCE, Sciences Po

* Université Paris-Saclay, Évry,
et OFCE, Sciences Po

1.
Nous remercions la Cnaf de nous
avoir donné accès aux données
qui ont permis la réalisation de
cette étude.

La loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes votée en 2014 a instauré la PreParE (Prestation partagée d'éducation de l'enfant). Son objectif était d'encourager le recours des pères au congé parental afin qu'ils consacrent davantage de temps aux tâches parentales et, d'autre part, d'inciter les mères à retourner sur le marché du travail plus rapidement afin de contribuer à la réduction des inégalités professionnelles liées à l'arrivée d'un enfant. La loi modifie la durée et la répartition du droit à l'allocation entre les parents : pour un premier enfant, la durée maximale de versement a été étendue, passant de 6 mois à partager entre les deux parents avant la réforme à 6 mois pour chaque parent après la réforme ; à partir du deuxième enfant, la réforme réduit à deux ans maximum la période d'indemnisation pour un même parent au lieu de trois initialement, ce qui oblige l'autre parent à prendre une partie du congé pour couvrir la période jusqu'au trois ans de l'enfant. À partir des données du fichier des allocataires mis à disposition par la Cnaf, nous évaluons les effets du passage à la PreParE sur le recours à l'allocation et les revenus des familles. La méthode et des résultats supplémentaires sont détaillés dans un document de travail (Périvier et Verdugo, 2021)¹.

Principaux résultats sur le recours au dispositif :

- 1) Le recours des pères à l'allocation de congé parental n'a presque pas augmenté :
 - Pour le congé à taux plein, le recours des pères est passé de 0,5 % à 0,8 % quel que soit le rang de l'enfant ;
 - Pour le congé à taux partiel, le recours des pères d'un premier enfant est passé de 0,7 % à 0,9 % et celui des pères ayant deux enfants ou plus de 1 % à 1,8 % ;
 - Ces taux restent bien en deçà des objectifs affichés de 25 % des pères prenant un congé.
- 2) Une large majorité des pères travaillant à temps partiel n'a pas eu recours au dispositif :
 - Nous estimons que 70 % des pères (contre seulement 25 % des mères) qui travaillent à temps partiel renoncent à percevoir l'allocation de congé parental à laquelle ils ont droit sans modifier leur comportement d'activité et, depuis la réforme, sans réduire le droit au congé de leur conjointe.

Principaux effets sur les revenus des ménages :

- Le revenu d'activité (revenus du travail et allocations chômage) des mères, parmi celles qui avaient un revenu d'activité non nul deux ans avant la naissance, a augmenté substantiellement alors que celui des pères est resté inchangé :
- En moyenne cette augmentation compense la perte de l'allocation durant la troisième année ;
 - L'augmentation des revenus d'activité des mères a réduit de 14 % l'écart de rémunération entre parents trois ans après la naissance de l'enfant ;
 - Les effets de la réforme sur les revenus des ménages varient fortement selon les niveaux initiaux de revenus des mères, mesurés deux ans avant la naissance.

Enfin la réforme n'a pas eu d'effet sur la probabilité pour le couple d'avoir un autre enfant ou de se séparer dans les cinq ans suivant la naissance.

Ces résultats suggèrent qu'une réforme plus ambitieuse est nécessaire pour encourager les pères à prendre une partie du congé parental. Une indemnisation calculée en proportion du salaire passé, comme c'est le cas dans les pays nordiques ou en Allemagne, est une voie à retenir. Mais cela ne suffira probablement pas. En effet, le non-recours des pères travaillant à temps partiel suggère que le niveau d'indemnisation du congé n'est pas le seul facteur déterminant. Une campagne d'information et de sensibilisation pour contrer l'association du congé parental aux mères pourrait permettre de réduire le biais de genre qui affecte ce dispositif et accroître le recours des pères.

Les congés parentaux, qui peuvent être pris à la suite des congés de maternité et paternité, pourraient contribuer à atténuer durablement les inégalités entre les sexes s'ils étaient équitablement partagés entre parents. Mais lorsque ce sont seulement les mères qui les prennent, ils risquent au contraire de les éloigner de l'activité et de renforcer ces inégalités sur le marché du travail (Lalive et Zweimüller, 2009). Dans cette perspective, la Loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes de 2014 a instauré la PreParE (Prestation partagée d'éducation de l'enfant)². Son premier objectif était d'accroître le taux de recours des pères au congé parental afin de les encourager à consacrer davantage de temps aux tâches parentales et domestiques. Son second objectif était de réduire la période d'inactivité des mères en incitant les femmes à retourner sur le marché du travail plus rapidement afin de contribuer à la réduction des inégalités professionnelles liées à l'arrivée d'un enfant. La loi modifie, pour les couples, la durée et la répartition du droit à l'allocation entre les deux parents. Pour un premier enfant, la durée maximale de versement de la PreParE a été étendue, passant de 6 mois à partager entre les deux parents avant la réforme, à 6 mois pour chaque parent après la réforme. À partir du deuxième enfant, la réforme pénalise les parents s'ils ne partagent pas le congé : elle réduit à deux ans maximum la période d'indemnisation pour un même parent au lieu de trois ans initialement. Ainsi, alors qu'avant la réforme un même parent pouvait prendre un congé parental jusqu'aux trois ans de l'enfant, les deux parents doivent partager le congé pour couvrir la même période. Cette réduction de la durée maximale de droit par parent peut réduire les revenus des familles éligibles si les mères ne peuvent pas compenser la baisse de revenus liée à la perte d'une année d'allocation par la perception d'un revenu d'activité durant la troisième année de l'enfant. Le montant de l'indemnisation, faible et forfaitaire (autour d'un tiers du Smic pour un congé à temps plein) n'a pas été modifié.

À partir des données du fichier des allocataires mis à disposition par la Cnaf, nous évaluons les effets du passage à la PreParE sur le recours à l'allocation et les revenus des familles. Pour identifier un effet causal de la réforme sur la probabilité des pères de prendre un congé et sur le retour des mères sur le marché du travail, nous utilisons la discontinuité induite par la réforme autour du changement de législation entre décembre 2014 et janvier 2015. En effet, la réforme votée en 2014 s'est appliquée aux parents d'enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015. Nous comparons ainsi les couples dont l'enfant est né en décembre 2014, qui ne sont donc pas concernés par la réforme, avec ceux dont l'enfant est né en janvier 2015, qui le sont. Cette méthode suppose que les familles dont l'enfant est né autour du seuil de la réforme aient des caractéristiques similaires et que le calendrier des naissances autour de ce seuil n'ait pas été influencé par la réforme au moment de sa mise en œuvre. Sous ces hypothèses, tout écart de comportement entre ces deux groupes de familles reflète l'effet causal de la réforme. La méthode et des résultats supplémentaires sont détaillés un document de travail (Périer et Verdugo, 2021).

2.

Loi n° 2014-873 du 4 août 2014. Pour les parents isolés, que nous n'étudions pas ici, la réforme maintient la durée de perception de l'allocation jusqu'au trois ans de l'enfant, elle est même prolongée jusqu'à la scolarisation de l'enfant à l'école préélémentaire.

Encadré. « De l'Allocation Parentale d'Éducation (APE) au Complément Libre Choix d'Activité (CLCA) »

L'allocation de congé parental a été introduite en France en 1986. Pour une durée de 3 ans, elle était versée sur une base forfaitaire aux parents s'arrêtant de travailler pour s'occuper de leur jeune enfant jusqu'à ses 3 ans. L'indemnisation du congé a été introduite progressivement pour atteindre un montant équivalent à un demi-Smic, cette allocation était alors ouverte uniquement à partir du troisième enfant. Il s'agissait de compenser la perte de revenu des femmes qui interrompaient leur carrière pour s'occuper de leurs enfants en complément du congé parental d'éducation qui garantit le retour à l'emploi mais ne prévoit pas de compensation financière¹.

En 1994, le droit à l'APE a été étendu au deuxième enfant dans le but notamment de relancer la natalité tombée à un niveau historiquement bas (1,73 enfant par femme au début des années 1990). La réforme prévoyait initialement d'étendre les droits dès le premier enfant mais cet élargissement a été jugé à l'époque trop coûteux pour les finances publiques (Collombet, 2016). Piketty (2005) estime que la réforme a contribué à la dynamique de la fécondité : elle expliquerait entre 20 et 30 % de la hausse totale de la fécondité observée entre 1994 et 2001.

Des objectifs implicites motivaient l'élargissement de l'APE au deuxième enfant : il s'agissait de réduire le chômage de masse en encourageant des femmes peu qualifiées et, pour certaines, déjà éloignées de l'emploi, de se retirer du marché du travail (Afsa, 1999). Cette réforme a effectivement induit une baisse de la participation au marché du travail des mères d'au moins deux enfants dont l'un de moins de trois ans, en particulier les femmes peu qualifiées (Bonnet et Labbé, 1999). Ainsi, en 1994 entre 30 % et 50 % mères recourant à l'APE se seraient arrêtées de travailler sous l'effet de son extension au deuxième enfant (Piketty, 1998, 2005 ; Afsa, 1996). En l'espace de 3 ans, le taux d'activité des mères ayant deux enfants dont l'un de moins de trois ans a chuté jusqu'à rejoindre son niveau du début des années 1980.

En 2004, l'APE a été intégrée dans un dispositif plus large, la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE). Elle est devenue le Complément de libre choix d'activité (CLCA). L'allocation de congé parental est ouverte dès le premier enfant pour une durée maximale de 6 mois. Le CLCA a resserré les conditions d'éligibilité en termes d'activité passée² et a accru les incitations au recours au congé à taux partiel. Les évaluations suggèrent que le recours à l'allocation à taux partiel a eu un effet négatif sur le salaire des femmes qualifiées. En revanche, le droit 6 mois d'allocation dès le premier enfant a eu un effet positif sur le retour à l'emploi des femmes peu qualifiées (Joseph *et al.*, 2013).

Enfin un changement dans l'articulation entre l'allocation de base de la PAJE (qui est versée sous condition de ressources des foyers) et le CLCA est intervenu en avril 2014. Avant cette date, les foyers non éligibles à l'allocation de base de la PAJE percevaient un montant de CLCA plus élevé afin que l'allocation de congé parental, allocation de base incluse, soit indépendante des ressources du foyer. Depuis avril 2014, les foyers non éligibles à l'allocation de base perçoivent le même montant de CLCA puis de PreParE, que les autres ménages, soit un niveau d'allocation correspondant à un tiers du Smic.

1. L'allocation de congé parental ne se confond pas avec le congé parental du point de vue du droit du travail (c. trav. art.L. 122-28-1), qui garantit, sous certaines conditions, à une personne qui travaille de retrouver son emploi au terme d'un congé parental d'une durée d'un an renouvelable 3 fois. La première est versée par la CAF dans le cadre plus général de la politique familiale, sous certaines conditions (rang de l'enfant, activité passée, ...). Les conditions d'accès en termes d'activité passées sont plus souples pour l'éligibilité à l'allocation qu'au congé parental *stricto sensu*. De fait, les allocataires du CLCA ne bénéficient pas toujours d'une garantie de retour à l'emploi.

2. L'éligibilité à l'APE de rang 2 exigeait au moins 2 ans d'activité dans les 5 ans précédents la naissance, contre 2 ans dans les 4 ans précédant la naissance pour le CLCA rang 2. L'ouverture de droit au CLCA rang 1 (respectivement de rang 3) exige 2 ans d'activité dans les 2 ans (5 ans) précédant la naissance.

1. Comment évaluer l'effet du passage du CLCA à la PreParE ?

Les objectifs de la réforme de 2014

Depuis sa création, l'allocation de congé parental est quasi exclusivement prise par les mères qui représentent environ 98% des allocataires³. À la fin des années 2000, une réflexion est engagée pour inciter au partage du congé parental. La création d'un congé parental plus court mais mieux rémunéré pour les pères, similaire à celui mis en place dans les pays scandinaves ou en Allemagne, est écartée au profit d'une réduction de la durée du congé si celui-ci n'est pris que par un seul parent. Si cette dernière solution est moins coûteuse que la première, elle s'avère en pratique beaucoup moins transformative, comme le suggèrent les résultats présentés ici, car le caractère forfaitaire de l'indemnisation limite l'incitation pour les pères à y recourir. Néanmoins, le niveau de l'allocation ne permet à lui seul d'expliquer le faible recours des pères, comme nous le montrons dans cette étude.

La loi du 4 août 2014 modifie la durée du congé pour les couples ayant 2 enfants ou plus en la limitant à 2 ans au maximum pour un même parent. L'exposé des motifs du projet de loi souligne que la réforme poursuit deux objectifs : « *permettre aux femmes de poursuivre leur carrière professionnelle 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* ». Il s'agit à plus long terme de favoriser le partage des tâches au sein des couples dans une optique de réduction des inégalités entre les sexes.

Pour un premier enfant, la réforme augmente la durée de congé seulement si ce dernier est partagé : la durée qui était initialement de 6 mois à partager entre les deux parents est étendue à 6 mois pour chaque parent, soit un maximum de 12 mois si les deux parents prennent la totalité de leur congé.

Pour les enfants de rang 2 et plus, afin d'inciter les pères à prendre un congé parental, la réforme pénalise les couples dans lesquels un seul parent recourt à l'allocation en réduisant à deux ans maximum la durée du congé pour un même parent (au lieu de trois initialement). L'objectif était d'encourager au moins 100 000 pères par an à prendre un congé parental, soit 25 % des pères. Cet objectif est proche de la situation observée en Allemagne depuis la réforme de l'Elterngeld en 2007 où 32 % des pères prennent aujourd'hui un congé parental contre moins de 3 % avant la réforme (Collombet, 2016). Néanmoins, la réforme allemande est caractérisée par le remplacement d'une allocation forfaitaire peu attractive par une allocation proportionnelle à la rémunération passée (67 %, assortie d'un plafond)⁴. Au contraire, la PreParE conserve la même indemnisation que le dispositif précédant, soit une allocation forfaitaire, équivalente à un tiers du Smic pour un congé pris à temps plein.

La PreParE a-t-elle atteint les deux objectifs fixés : d'une part l'augmentation du recours des pères au congé parental et d'autre part le retour en emploi des mères après le congé ?

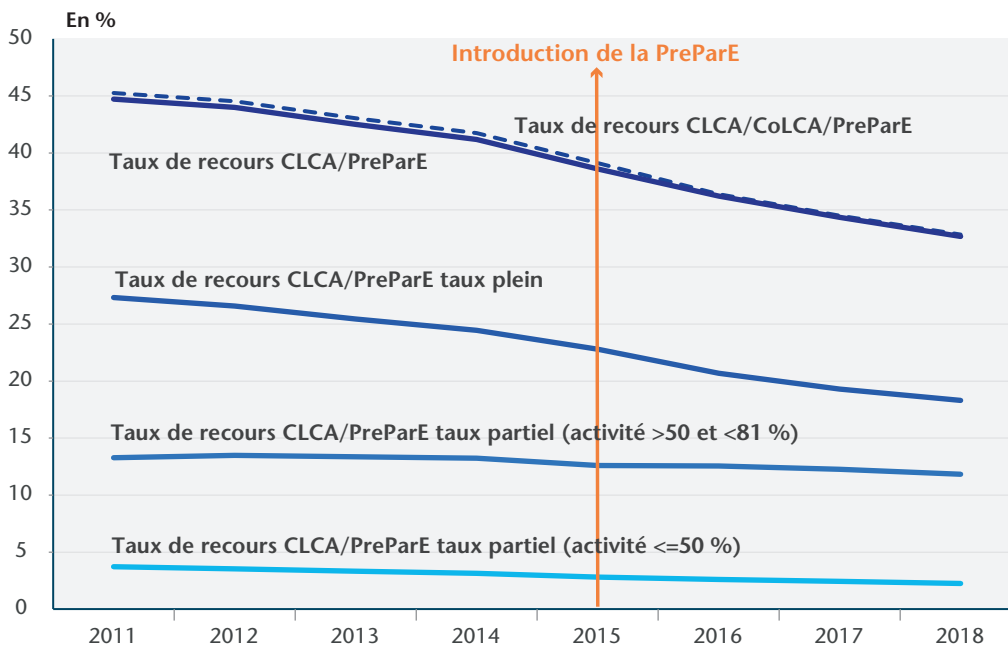
Méthode d'évaluation

La simple observation des taux de recours à l'allocation, ou encore de celle des revenus d'activité de chaque parent, ne permet pas de savoir si la réforme a atteint ses objectifs. En effet, de nombreux facteurs affectent le comportement des parents au cours du temps. Par ailleurs, le recours à l'allocation de congé parental avait déjà tendance à baisser avant la réforme (graphique 1).

3. Nicolas M., « Interrompre ou réduire son activité à la naissance d'un enfant, et bénéficier du CLCA de la PAJE », *l'e-ssentiel*, CNAF, n° 97, 2010.

4. https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leave-network/country_notes/2020/PMeditated.Germany.with_supplement.31.aug2020.pdf

Graphique 1. Taux de recours du CLCA/ColCA/PreParE pour les enfants de rang 2 et plus



Sources : données Cnaf, Basestat et Allstat à partir de septembre 2016, Calculs des auteurs

Pour isoler un effet causal du nouveau dispositif sur le comportement des parents, nous utilisons la discontinuité des droits au moment de sa mise en œuvre afin de nous approcher d'une expérience naturelle. Notre méthode compare les parents dont l'enfant est né en décembre 2014 avec ceux dont l'enfant est né en janvier 2015. Les parents dont l'enfant est né en décembre 2014 ne sont pas éligibles au nouveau dispositif et servent de groupe de contrôle déterminant le comportement qu'auraient adopté les parents si la réforme n'avait pas été instaurée. Ils sont comparés à ceux dont l'enfant est né en janvier 2015 qui sont affectés par la réforme. Si la probabilité de naissance entre décembre et janvier est due au hasard et n'est pas influencée par la réforme alors les caractéristiques de ces deux groupes devraient être initialement identiques. Sous cette hypothèse, toute différence en matière de recours à l'allocation ou d'évolution des revenus d'activité des parents pourra être attribuée aux effets de la réforme.

Les résultats des tests statistiques, reportés dans Périvier et Verdugo (2021) ne permettent pas de rejeter l'hypothèse que ces deux groupes ont des caractéristiques observables identiques avant la naissance (au regard des caractéristiques suivantes : âge des parents, nombre d'enfants, moyenne et distribution des salaires, ou encore proportion de mères qui ne déclaraient aucun revenu d'activité deux ans avant). Un examen détaillé du nombre quotidien de naissances sur ces deux mois ne montre pas non plus de pics de naissances juste avant ou après la mise en place de la réforme, ce qui suggère que les parents n'ont pas cherché à modifier la date de naissance de l'enfant concerné pour éviter ou bénéficier de la réforme⁵.

Étant donné que nous comparons des naissances en décembre et janvier, il est possible que nos estimations soient biaisées par les effets du calendrier scolaire qui varie avec le mois de naissance de l'enfant : les enfants nés en décembre 2014 ont pu être scolarisés en petite section d'école préélémentaire l'année de leurs trois ans, soit en septembre 2017, tandis que ceux nés en janvier 2015 l'ont été à trois ans révolus, soit en septembre 2018. Cette différence peut influencer le comportement des parents car une scolarisation précoce facilite leur reprise d'activité, notamment celle des mères.

5.

En pratique, les dispositions précises de la réforme, notamment relativement à la durée du congé parental, n'ont été précisées qu'au dernier moment, à la fin décembre 2014, ce qui limite d'autant ce risque.

Pour prendre en compte ces différences systématiques, nous reportons dans Périvier et Verdugo (2021) des estimations utilisant la méthode des doubles différences en comparant les écarts observés l'année de la réforme avec ceux dont l'enfant est né en décembre 2013 et janvier 2014, soit un an avant la réforme. Si les effets calendaires liés à la scolarisation sont stables au cours du temps, la comparaison des différences entre ces groupes permet d'isoler l'effet causal de la réforme. En pratique, nous trouvons que les effets calendaires sont négligeables dans les années précédant la réforme, que ce soit sur le revenu des parents ou sur la durée de perception de l'allocation de congé parental. Ainsi les résultats obtenus par doubles différences sont quasi-identiques à ceux issus d'une différence simple (c'est-à-dire d'une seule comparaison entre les parents dont l'enfant est né en décembre 2014 et en janvier 2015). Pour plus de lisibilité, nous reportons seulement ici les résultats de l'analyse économétrique en différence simple⁶.

6.

Voir Périvier et Verdugo (2021) pour accéder à l'ensemble des résultats.

Une limite de notre évaluation est que nos estimations reflètent par définition des effets spécifiques aux groupes étudiés, ici les parents ayant eu des enfants en décembre 2014 et janvier 2015. Il est possible que les effets de la PreParE diffèrent sur les cohortes plus récentes si la répartition des tâches entre conjoints ou encore les décisions d'offre de travail des femmes ou d'attachement des mères au marché du travail ont changé. Les effets de la réforme sur le retour à l'emploi pour les parents de deux enfants et plus ont pu également être influencés par le contexte économique.

Les données utilisées

Cette évaluation a été réalisée grâce à un partenariat entre la Cnaf et l'OFCE, nous permettant d'utiliser les données administratives dont dispose la Cnaf. Les données contiennent des informations mensuelles relatives à la configuration familiale du ménage ainsi qu'aux différentes prestations perçues et revenus d'activité individuels. Les informations sur les revenus d'activité sont fournies par l'administration fiscale à la Cnaf avec un décalage de deux ans (ainsi pour observer les revenus individuels de l'année 2015, il faut disposer des données de 2017). L'échantillon recouvre de façon quasi exhaustive l'ensemble des foyers, à l'exception de ceux affiliés à la MSA (qui représente 1,7 % des foyers). Si les données relatives aux revenus individuels sont précises, les données de la Cnaf ne contiennent pas d'information relative au temps de travail. Pour compléter certains aspects de l'évaluation, notamment pour connaître la part de parents éligibles travaillant à temps partiel, nous mobilisons les enquêtes emploi en continu de l'Insee.

2. Effets de la PreParE sur le taux de recours des parents

Les pères n'ont pas pris la période qui leur est réservée

Le tableau 1 compare les taux de recours et la durée du congé parental pour chaque parent avant et après la réforme. Le taux de recours est défini comme la proportion de parents ayant pris au moins un mois de congé sur la période d'éligibilité, soit avant la fin des 12 mois suivant la naissance pour un premier enfant et avant 36 mois pour un deuxième enfant.

Pour les parents d'un premier enfant qui disposent chacun de 6 mois après la réforme, le Panel A montre que leur comportement n'a quasiment pas été affecté. Au plus, on observe après la réforme un léger sursaut de 0,2 point de pourcentage pour le recours au congé à taux partiel des pères, la part de père prenant au moins un mois de congé à taux partiel augmente de seulement 0,7 à 0,9 %.

Pour les parents de deux enfants ou plus, la réforme réduit le droit à l'allocation de 36 à 24 mois maximum par parent. En conséquence, le panel B montre que le taux de recours des mères ayant au moins deux enfants chute fortement durant la troisième année de l'enfant, passant de 20,6 % à 5,7 %, pour le taux plein et de 18,6 % à 5,0 % pour le taux partiel. Le recours des mères après 24 mois de perception d'allocation n'est pas nul, car une nouvelle naissance renouvelle le droit à l'allocation. Quant au taux de recours des pères, s'il augmente légèrement après la réforme pour ceux ayant premier enfant, il demeure très faible passant de 0,6 % à 0,8 % pour le taux plein et de 1,1 % à 1,8 % pour le taux partiel, soit des hausses de 0,2 et 0,7 points de % respectivement.

Tableau 1. Taux de recours à l'allocation de congé parental avant et après la réforme

Enfant né ...	en décembre 2014 (avant la réforme)		en janvier 2015 (après la réforme)		Différences (après – avant la réforme)	
	Taux de recours	Durée moyenne du recours en mois	Taux de recours	Durée moyenne du recours en mois	Différences taux de recours	Différence durée du recours
A. Parent d'un enfant de rang 1 durant la 1^{re} année de l'enfant						
A1. Mères						
Taux plein	14,9	4,3	13,7	4,0	-1,2	-0,3
Taux partiel	13,6	4,1	13,2	4,3	-0,4	0,2
A2. Pères						
Taux plein	0,4	3,2	0,5	3,2	0,1	0,0
Taux partiel	0,7	3,2	0,9	3,8	0,2	0,6
B. Parent d'un enfant de rang 2 ou plus, durant la 3^e année de l'enfant						
B1. Mères						
Taux plein	20,6	9,4	5,7	5,9	-14,9	-3,5
Taux partiel	18,6	9,5	5,0	4,6	-13,6	-4,9
B2. Pères						
Taux plein	0,6	8,5	0,8	6,6	0,2	-1,9
Taux partiel	1,1	8,5	1,8	6,9	0,7	-1,6

Lecture : 14,9 % des mères dont le premier enfant est né en décembre 2014 ont perçu au moins un mois d'allocation de congé parental pour une durée moyenne de 4,3 mois.

Note : le tableau indique la part de mères et des pères ayant perçu au moins un mois d'allocation de congé parental à taux partiel ou à taux plein en distinguant les parents dont l'enfant est né en décembre 2014 et ceux dont l'enfant est né en janvier 2015.

Sources : Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), Calcul des auteurs

Pour visualiser l'effet de la réforme sur l'évolution du recours durant la période d'éligibilité, les graphiques 2 et 3 représentent les taux de recours après la naissance jusqu'à l'âge maximal ouvrant droit à la prestation. Afin de vérifier la présence d'un effet de calendrier systématique dû au mois de naissance, la colonne de droite reproduit les taux de recours des parents dont l'enfant est né un an avant la réforme, en décembre 2013 et janvier 2014. Pour les parents d'un premier enfant, le graphique 2 montre que le taux de recours des mères atteint au maximum 10 % dans les 6 mois après la naissance que ce soit à temps plein ou à temps partiel. De son côté, le recours des pères 6 mois après la naissance de l'enfant ouvrant le droit à la prestation reste faible puisqu'il atteint un maximum de 0,25 % à taux plein et de 0,5 % à taux partiel après la réforme. Si ces hausses sont statistiquement significatives, elles sont négligeables.

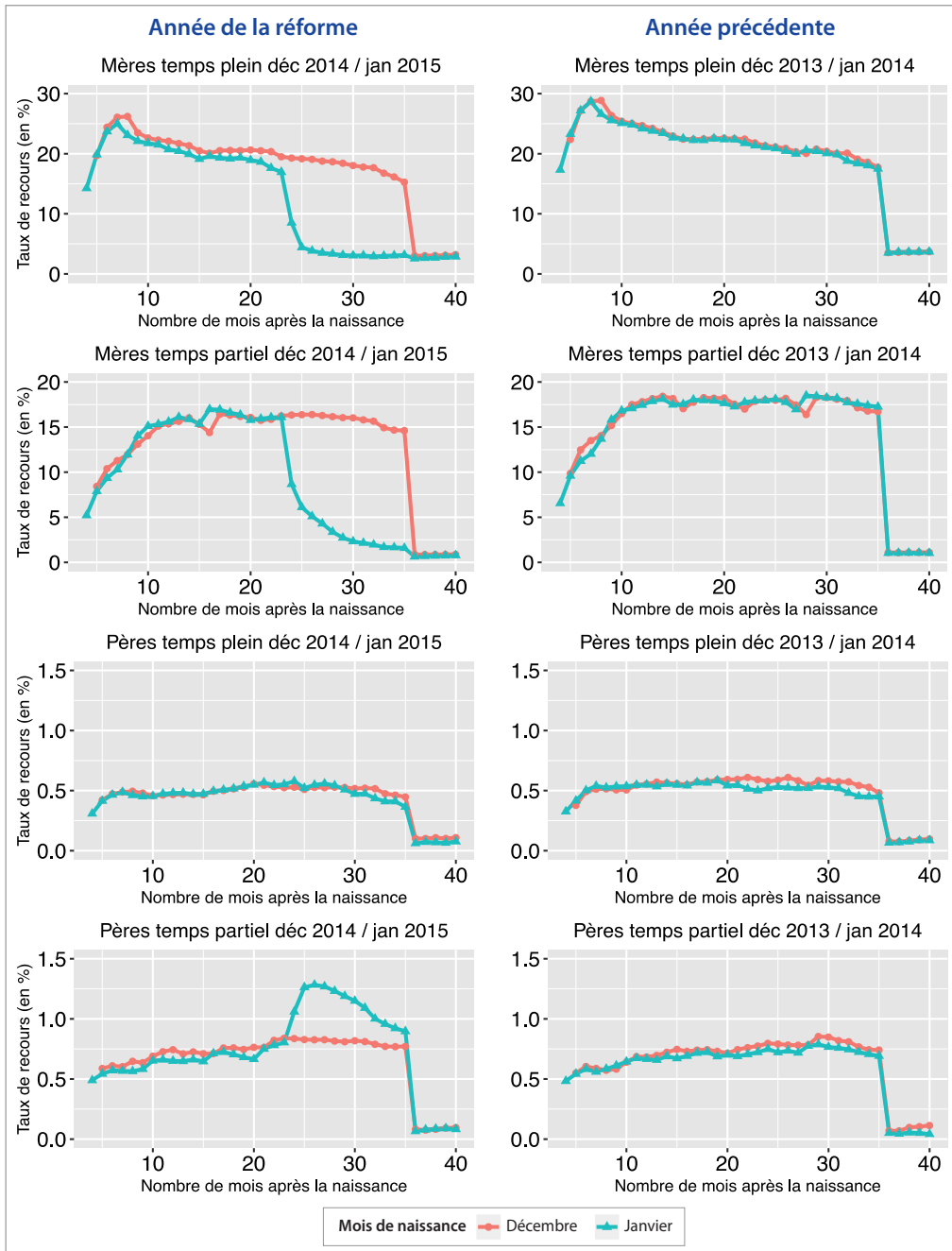
Graphique 2. Taux de recours à l'allocation de congé parental pour les parents d'un premier enfant



Note : Les graphiques représentent le taux de recours à l'allocation (à taux plein et à taux partiel) des mères et des pères d'un premier enfant pour chaque mois suivant la naissance de l'enfant. La colonne de gauche décrit l'évolution mensuelle du taux de recours pour les parents dont l'enfant est né le mois d'avant la réforme (décembre 2014) et ceux dont l'enfant est né le mois juste après (janvier 2015). La colonne de droite décrit l'évolution mensuelle du taux de recours pour les parents dont l'enfant est né l'année précédant la réforme (décembre 2013 et janvier 2014). Les deux premières lignes indiquent l'évolution mensuelle du taux de recours à taux plein et à taux partiel des mères tandis que les deux dernières lignes indiquent celles des pères.

Sources : Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), calculs des auteurs.

Graphique 3. Taux de recours à l'allocation de congé parental pour les parents d'un enfant de rang 2 ou plus



Note : Les graphiques représentent le taux de recours à l'allocation (à taux plein et à taux partiel) des mères et des pères d'un premier enfant pour chaque mois suivant la naissance de l'enfant. La colonne de gauche décrit l'évolution mensuelle du taux de recours pour les parents dont l'enfant est né le mois d'avant la réforme (décembre 2014) et ceux dont l'enfant est né le mois juste après (janvier 2015). La colonne de droite décrit l'évolution mensuelle du taux de recours pour les parents dont l'enfant est né l'année précédant la réforme (décembre 2013 et janvier 2014). Les deux premières lignes indiquent l'évolution mensuelle du taux de recours à taux plein et à taux partiel des mères tandis que les deux dernières lignes indiquent celles des pères.

Sources : Fichiers mensuels des fichiers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), calculs des auteurs.

Pour les parents ayant deux enfants ou plus, la réforme entraîne une chute nette et brutale du taux de recours des mères 24 mois après la naissance de l'enfant (graphiques 3). Si le taux de recours des pères augmente de plus d'un tiers, il reste négligeable puisque la part mensuelle de pères prenant un congé à temps partiel ne dépasse jamais 0,12 % soit un peu plus d'un père sur mille. Les graphiques de la colonne de droite indiquent les résultats pour l'année précédant la réforme afin de vérifier la validité de notre approche. Encore une fois, on ne distingue pas de différence comportementale entre ceux dont l'enfant est né en décembre 2013 et ceux dont l'enfant est né en janvier 2014.

Ces premiers résultats indiquent que la réforme n'a pas permis d'accroître le recours des pères à l'allocation de congé parental. Alors que l'objectif était d'atteindre 25 % de pères recourant au dispositif, après la mise en place de la réforme ils sont moins de 1 %.

Le non-recours des pères travaillant à temps partiel : un effet généré du congé parental ?

Cette faible augmentation du recours des pères est d'autant plus étonnante que les pères travaillant à temps partiel sont éligibles à la prestation sans modifier leur comportement d'activité. Or la réforme leur permet de prendre un congé parental à temps partiel sans réduire le droit de leur conjointe, puisque celle-ci n'est plus éligible la troisième année. Comme les données de la Cnaf ne contiennent pas d'information sur le temps de travail des allocataires, nous estimons le taux de non-recours des pères qui travaillaient à temps partiel avant la naissance de l'enfant en mobilisant l'enquête emploi en continu de l'Insee. Selon cette enquête, entre 4 % et 6 % des pères d'un jeune enfant éligible au congé parental travaillent à temps partiel, ce qui est 4 à 5 fois supérieur au taux de 0,9 % de pères prenant au moins un mois de congé parental après la réforme (tableau 1). Nous estimons ainsi dans le tableau 2 que le taux de non-recours atteint presque 80 % pour les pères d'un premier enfant et de 70 % pour ceux ayant deux enfants ou plus (contre environ 25 % pour les mères quel que soit le nombre d'enfant, tableau 2). Il diminue légèrement pour les cohortes de parents d'enfants nés en 2016 et 2017 mais reste élevé, ce qui suggère que ce non-recours ne reflète pas seulement une méconnaissance temporaire des effets de la réforme juste après sa mise en place. Ce non-recours important des pères travaillant à temps partiel relativement à celui des mères suggère un effet généré du congé parental : les pères ne demandent pas cette allocation soit parce qu'ils supposent qu'ils n'y ont pas droit, soit parce qu'ils estiment que le congé parental est une affaire de femme ou encore parce que dans leur environnement professionnel leurs collègues masculins n'y recourent pas, ce qui les dissuade de le faire. Il est possible qu'avec la diffusion de ce droit progressivement le recours des pères augmente et s'accélère mais jusqu'en 2018, nous n'observons pas une telle dynamique. Quoiqu'il en soit cela suggère qu'une meilleure indemnisation du congé parental ne suffirait probablement pas pour accroître le recours des pères.

Tableau 2. Estimation du non-recours à la PreParE à taux partiel pour les pères et les mères

Année de naissance	2015	2016	2017
A. Parents d'un enfant de rang 1, âgé de moins de 12 mois			
A1. Pères			
% de temps partiel	4,0	5,6	3,8
Recours à l'allocation à taux partiel	0,9	1,2	1,2
<i>Non recours estimé</i>	77,5	78,6	68,4
A2. Mères			
% de temps partiel	13,8	16,2	15,9
Recours à l'allocation à taux partiel	13,2	11,9	11,9
<i>Non recours estimé</i>	4,3	26,5	25,2
B. Parents d'un enfant de rang 2 ou plus			
B1. Pères dont l'enfant le plus jeune âgé de 25 à 36 mois			
% de temps partiel	6,0	5,2	na
Recours à l'allocation à taux partiel	1,8	1,8	1,6
<i>Non recours estimé</i>	70,0	65,4	na
B2. Mères dont l'enfant le plus jeune âgé de 12 à 23 mois			
% de temps partiel	23,6	23,9	23,5
Recours à l'allocation à taux partiel	19,1	18,1	17,8
<i>Non recours estimé</i>	19,1	24,3	24,3

Lecture : 77 % des pères ayant un enfant âgé de moins de 12 mois et travaillant à temps partiel en 2015 n'ont pas demandé à percevoir la PreParE à taux partiel à laquelle ils avaient droit.

Note : le tableau compare le taux de temps partiel des pères et des mères estimé à partir de EEC avec la part de pères et de mères qui ont eu recours à au moins un mois de PreParE, selon le rang de l'enfant.

Sources : Enquêtes emploi en continu (EEC) de Insee pour les taux de temps partiel et Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat) pour les taux de recours à la PreParE, calculs des auteurs.

2. Effet de la PreParE sur l'activité des mères et sur les revenus des familles

Les revenus d'activité des mères ont augmenté

Le second objectif de la réforme était d'encourager les femmes d'un deuxième enfant ou plus, à retourner sur le marché du travail dès la troisième année et limiter la perte d'expérience qu'entraîne un retrait trop long du marché du travail. Les résultats reportés dans le graphique 4 (colonne de gauche) montrent comment l'arrivée d'un enfant affecte de manière différente les revenus annuels d'activité moyens des pères et des mères perçus 3 ans après la naissance⁷. Les revenus des pères sont peu affectés par la naissance, ils progressent linéairement de 1 500 euros en 5 ans. Au contraire, les revenus des mères chutent à la naissance et ne remontent que lentement après.

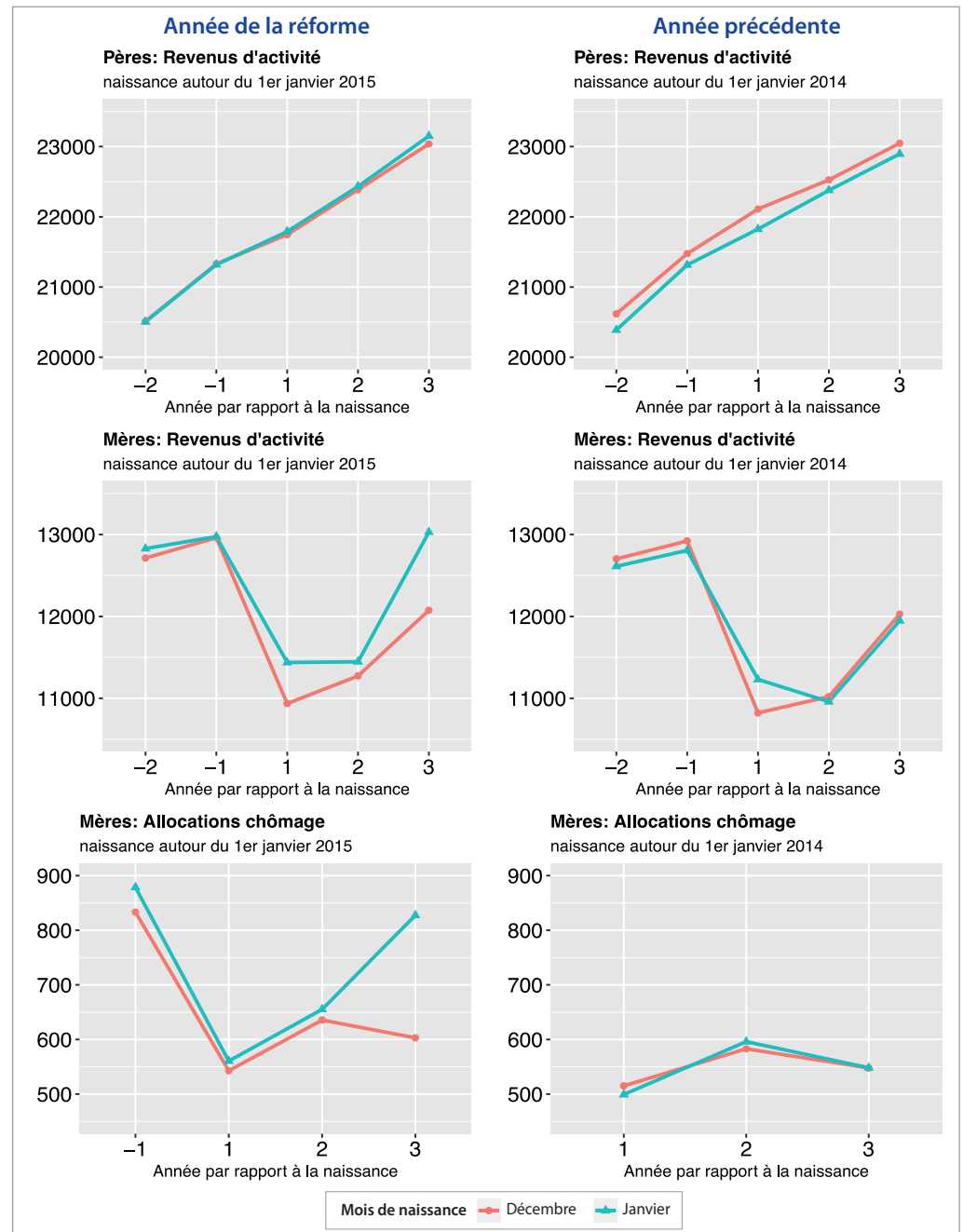
Le graphique 4 suggère que la réforme a permis de réduire les écarts de revenus entre parents dans l'ensemble de la population : avant la réforme, l'arrivée d'un enfant était associée à une baisse des revenus d'activité des mères de 800 euros l'année des trois ans de l'enfant par rapport à leur niveau deux ans avant la naissance, soit une baisse de 6 % de leurs revenus. Après la réforme, au contraire, les revenus des mères reviennent à leur niveau initial dès la troisième année de l'enfant. Si l'écart avec les pères reste important, il se réduit notablement : avant la réforme, les revenus du travail des pères durant la troisième année de l'enfant représentaient 1,9 fois ceux des mères, sous l'effet de la réforme, ils représentent 1,7 de celui des mères.

7.

Nous ne trouvons pas d'effet de la réforme sur les revenus des parents d'un premier enfant.

Mais toutes n'ont pas nécessairement retrouvé un emploi : les mères affectées par la réforme ont perçu plus d'allocations chômage, dont le droit est suspendu durant le congé parental. Ainsi, le montant d'allocations chômage perçues par les mères a bondi de 40 % en augmentant de 240 euros la troisième année de l'enfant, passant de 600 à 840 euros, ce qui suggère que de nombreuses mères ont eu des difficultés à retrouver du travail.

Graphique 4. Revenus des parents d'un enfant de rang 2 ou plus avant et après la naissance



Note : les graphiques sur une même ligne montrent respectivement l'évolution des revenus du travail moyens annuels de l'ensemble des mères et des pères et l'évolution du montant moyen annuel d'allocation chômage perçue. Chaque année est définie à partir du mois de naissance de l'enfant ouvrant droit à l'allocation. La colonne de gauche décrit la situation pour les parents dont l'enfant est né l'année de la réforme (décembre 2014 et janvier 2015). La colonne de droite décrit la situation pour les parents dont l'enfant est né l'année précédant la réforme (décembre 2013 et janvier 2014). Les deux premières lignes indiquent la situation des mères tandis que les deux dernières lignes indiquent celles des pères.

Source : Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), calculs des auteurs.

Jusqu'ici, nous avons décrit l'effet de la réforme sur les comportements dans l'ensemble de la population de parents. Or, les effets sur la population sont plus faibles que ceux observés sur les seuls parents qui auraient pris un congé en l'absence de réforme car le taux de recours à l'allocation avant la réforme était de l'ordre de 30 %. Dans le tableau 3, nous estimons l'effet de la réduction de la durée d'éligibilité à l'allocation sur le revenu des parents qui auraient pris un congé en l'absence de réforme⁸. La première colonne indique que la baisse du droit à la prestation, tous taux confondus, a affecté le recours d'un peu moins de 30 % des mères. Pour ces 30 % de ménages affectés par la réforme, la réforme a diminué de 2 725 euros le montant d'allocation de congé parental perçu dans la troisième année de l'enfant (tableau 3). En réponse à cette baisse, les revenus du travail des pères n'augmentent pas significativement mais ceux des mères augmentent de 3 480 euros, ce qui va au-delà de la perte d'allocation qu'a entraîné la réforme, soit une élasticité du revenu du travail relativement à la perte d'allocation supérieure à 1. Cette hausse est importante, elle représente une augmentation de leur revenu du travail de 30 % en moyenne, car le revenu annuel moyen des mères avant la réforme dans cette population était d'environ 12 000 euros par an trois ans avant la naissance.

Le montant d'allocations chômage qu'elles perçoivent a augmenté en moyenne de 830 euros sous l'effet de la réduction de la durée du congé parental à laquelle elles sont éligibles. Enfin, lorsque l'on prend en compte l'ensemble des revenus, en incluant les revenus de chaque parent ainsi que les transferts, on ne constate pas de diminution du revenu des ménages, ce qui confirme que la hausse d'activité des mères et les allocations chômage perçues ont compensé la perte d'une année d'allocation due à la réforme.

8.

Nous reportons ainsi l'effet de traitement local (en anglais LATE : *Local Average Treatment Effect*) de ne pas prendre une troisième année de congé parental à temps plein ou temps partiel sur les revenus des parents. L'effet de traitement local correspond au ratio entre l'effet de la réforme sur le revenu dans la population divisé par l'effet de la réforme sur le recours au congé parental dans la population. L'effet est estimé par la méthode des doubles moindres carrés en utilisant comme variable instrumentale la probabilité d'appartenir au groupe affecté par la réforme.

Tableau 3. Effet de ne pas recourir à l'allocation la 3^e année pour les mères d'enfant de rang 2 ou plus

	Effet de la réforme (ITT, différence simple) sur la probabilité que la mère perçoive l'allocation durant la 3 ^e année suivant la naissance de l'enfant	Estimation de l'effet de ne pas recourir à l'allocation une 3 ^e année pour la mère (LATE, différence simple) sur...			
		...le montant d'allocation de congé parental perçu	...les revenus du travail des pères	...les revenus du travail des mères	...le montant d'allocations chômage perçu par les mères
Né après la réforme	-0,286*** (0,003)	-2725*** (158,9)	610,0 (501,5)	3480*** (422,1)	829,0*** (73,5)
Effectif	61716	55742			

Note : Les écarts types robustes sont reportés entre parenthèse avec (*) (**) et (***) correspondant à un niveau de significativité de respectivement 10 % 5 % et 1 %

Lecture : La probabilité de percevoir l'allocation par la mère durant la 3^e année de l'enfant est réduite 28,6 points de %. Le fait de ne pas pouvoir recourir à l'allocation durant la 3^e année suivant la naissance de l'enfant induit une baisse du montant d'allocation perçu de 2 725 €, une augmentation des revenus du travail du père de 610 € mais celle-ci n'est pas statistiquement significative, une augmentation des revenus du travail de la mère de 3 480 € et une augmentation des allocations chômage perçues par la mère de 829 €.

Sources : Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), calculs des auteurs.

Quels sont les ménages les plus affectés ?

Les conséquences de la réforme dépendent des revenus que les mères peuvent obtenir sur le marché du travail. Il est possible que, si la réforme ne diminue pas en moyenne les revenus des ménages sur la population, une partie des ménages ait néanmoins connu une chute de revenu.

Dans le tableau 4, nous utilisons le revenu de la mère mesuré deux ans avant la naissance afin d'approximer les différences de revenu potentiel des mères à leur retour sur le marché du travail. À partir de ce critère, nous divisons la population entre les mères initialement sans revenus (colonne 2), et celles ayant eu des revenus strictement positifs, entre 4 quartiles de revenus (colonnes T1, T2, T3, T4). Ces quartiles comprennent

chacun un quart des ménages classés selon le niveau initial de revenus de la mère deux ans avant la naissance. Pour chacun de ces groupes, nous estimons séparément l'effet de la réforme sur le taux de recours, l'allocation de congé parental reçue, les revenus du travail de chaque parent ainsi que le revenu total des ménages combinant revenus d'activité et les transferts.

Si les revenus des mères sont fortement influencés par la réforme, nous ne trouvons aucun effet significatif sur les revenus des pères dans aucun de ces groupes. Pour les mères, l'impact de la réforme varie fortement entre les différentes catégories de ménages. L'effet de la réforme sur le recours à l'allocation est le plus important pour les femmes des deuxième et troisième quartiles de la distribution, qui étaient les plus attachées au marché du travail que celles qui n'avaient pas de revenu deux ans avant la naissance ou encore celles dont le revenu est dans le premier quartile. Pour les mères du deuxième et du troisième quartile des salaires avant naissance, l'impossibilité de prendre plus de 24 mois de congé parental réduit le recours au congé la troisième année d'environ 45 points de pourcentage.

Tableau 4. Effet de la réforme selon les revenus de la mère deux ans avant la naissance de l'enfant

	Ensemble des foyers	Mères sans revenus d'activité 2 ans avant la naissance de l'enfant	Quartiles de revenus d'activité des mères, mesurés 2 ans avant la naissance de l'enfant			
			T1	T2	T3	T4
A. Effet de la réforme sur le recours à l'allocation par la mère la 3^e année suivant la naissance de l'enfant (ITT, simple différence)						
Taux de recours avant la réforme	35,7 %	15,0 %	40,4 %	50,1 %	51,2 %	30,7 %
Effet de la réforme	-0.301*** (0.005)	-0.117*** (0.008)	-0.300*** (0.013)	-0.433*** (0.013)	-0.470*** (0.013)	-0.257*** (0.012)
B. Effet de ne pas prendre de congé la 3^e année pour la mère (LATE, simple différence) sur...						
... le montant d'allocation perçu par le foyer au titre du congé parental						
Né après la réforme	-2645*** (157,8)	-3962*** (840,3)	-3154*** (320,7)	-2724*** (176,3)	-1900*** (147,3)	-2087*** (269,4)
... les revenus du travail de la mère						
Né après la réforme	3517*** (420,1)	2035*** (705,8)	2850*** (470,3)	4713*** (380,2)	3352*** (363,0)	2670** (1,305,7)
... les revenus du travail du père						
Né après la réforme	521 (496,8)	1331 (1,991,0)	-1053 (978,1)	870 (678,0)	1057 (663,9)	582 (1,581,2)
... Le montant d'allocations chômage perçu par la mère						
Né après la réforme	764*** (71,9)	1136*** (176,8)	1606*** (147,9)	1074*** (123,1)	283*** (100,3)	-324 (302,9)
... l'ensemble des revenus du foyer						
Né après la réforme	2032*** (557,7)	698 (1,838,0)	100 (976,6)	4315*** (715,9)	2997*** (645,8)	598 (1,195,3)
Effectif	50 584	13 387	9 300	9 302	9 297	9 298

Les écarts types sont reportés entre parenthèse avec (*) (**) et (***) correspondant à un niveau de significativité de respectivement 10 % 5 % et 1 %.

Lecture : Les mères qui n'avaient pas de revenu d'activité 2 ans avant la naissance de l'enfant ont vu leur recours à l'allocation baisser de presque 12 points de %. La perte d'une année de droit à l'allocation suite à la réforme a induit une baisse du montant d'allocation perçu par le foyer de 3 962 €, les revenus du travail de cette catégorie de femmes ont augmenté de 2 035 € et le montant d'allocations chômage perçu de presque 1 136 €, les revenus du travail des pères dont la conjointe n'avait pas de revenu d'activité 2 ans avant la naissance ainsi que l'ensemble des revenus du foyer ont augmenté, mais cette augmentation n'est pas statistiquement significative.

Sources : Fichiers mensuels des foyers allocataires de la Cnaf (Allstat et Basestat), calculs des auteurs.

Néanmoins, la baisse du montant annuel d'allocation parentale apparaît moins forte pour que les autres catégories de mères, car elles recourent plus souvent à l'allocation à taux partiel contrairement aux mères qui ont les plus faibles revenus. En raison de ce plus grand attachement au marché du travail, la hausse du revenu des mères dans ces groupes est plus marquée et atteint jusqu'à 4 700 euros pour celles appartenant au deuxième quartile. Pour les femmes dont les revenus avant la naissance étaient dans le dernier quartile, la réforme réduit de 26 points de pourcentage leur taux de recours, mais cette catégorie était de façon générale moins encline à prendre un congé parental et est de fait moins affectée par la réforme.

Pour les mères dont les revenus se situent initialement dans le premier quartile, le montant d'allocation chômage perçu augmente de 1 600 euros, ce qui suggère qu'elles peinent davantage que les autres à retrouver un emploi durant cette troisième année. Enfin, les mères qui n'avaient aucun revenu du travail deux ans avant la naissance de l'enfant sont moins affectées par la réforme car seulement 12 points de pourcentage d'entre elles auraient pris une troisième année de congé parental, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'elles remplissent moins facilement les critères d'éligibilité à l'allocation basés sur l'activité passée. Pour les mères qui prenaient un congé dans ce groupe, leur foyer perd un montant d'allocation important avec une baisse de plus de 3 900 euros.

Au total, la hausse des revenus des mères indique qu'elles sont retournées sur le marché du travail en réaction à la réduction de la durée de l'allocation. Cet objectif de la réforme est donc atteint. Certaines ont pu retrouver facilement un emploi ou celui qu'elles avaient avant la naissance, augmentant ainsi significativement leur revenu du travail, tandis que d'autres ont dû percevoir des allocations chômage. Néanmoins, malgré ces différences, aucun groupe de ménage n'a subi de perte de revenu à la suite de la réforme. Si l'effet moyen sur le revenu total positif et significatif pour T2 et T3, les coefficients sont également positifs pour les autres groupes, même s'ils sont imprécis et ne sont pas statistiquement significativement différent de zéro.

Un bilan contrasté

Notre évaluation confirme les premiers résultats de la Cnaf⁹ et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge¹⁰ : la réforme n'a pas atteint le premier objectif de la PreParE qui était d'atteindre une participation de 25 % des pères, puisque la plupart des pères n'ont pas pris l'année d'allocation de congé qui leur était destinée. En conséquence, la réforme n'a pas eu d'effet direct sur la répartition des rôles parentaux entre pères et mères. Le caractère forfaitaire et faible de l'indemnisation (autour d'un tiers du Smic) rend le congé peu attractif pour les pères même si notre évaluation suggère que ce n'est pas le frein au recours des pères.

En revanche le second objectif visant à encourager un retour plus rapide à l'emploi de femmes est atteint puisque les mères sont retournées sur le marché du travail plus rapidement et la croissance de leurs revenus d'activité a compensé la baisse du droit à l'allocation. Néanmoins, pour les plus précaires, la réforme a entraîné un recours accru à l'allocation chômage. Ainsi la question de l'insertion professionnelle des femmes ayant de jeunes enfants et dont la situation professionnelle est incertaine reste entière. ■

9.

Laporte C. et E. Legendre, « Bilan de la Prepare : une prestation moins utilisée, rarement partagée et toujours peu attractive auprès des pères », *l'e-ssentiel*, n° 183, Cnaf, 2018.

10.

http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/2019_HCFEA_Rapport_Conges_PreParE_VF.pdf

Références citées

- Afsa C., 1996, « L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation », *Recherches et Prévisions*, n° 46.
- Afsa C., 1999, « L'allocation parentale d'éducation entre politique familiale et politique pour l'emploi », *Insee Première*, n° 569.
- Bonnet C. et M. Labbé, 1999, « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants l'impact de l'allocation parentale d'éducation », *Etudes et résultats*, DREES, n° 37.
- Collombet C., 2016, Histoire des congés parentaux en France. Une lente sortie du modèle de rémunération de la mère au foyer, *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 122, n° 1, pp. 111–122.
- Joseph O., A. Pailhé, I. Recotillet et A. Solaz, 2013, « The economic impact of taking short parental leave: Evaluation of a French reform », *Labour Economics*, vol. 25, pp.63-75.
- Lalivé R. et Zweimüller, J., 2009, « How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 3, pp. 1363-1402.
- Pérvier H. et Verdugo G., 2021, « Can Parental Leave be Shared? », *Sciences Po OFCE Working Paper*, n° 06/2021. www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2021-06.pdf
- Pailhé A., Solaz A. et Tô, M., 2018, *Can daddies learn how to change nappies? Evidence from a short paternity leave policy* : ffhal-01892935f
- Piketty T., 1998, « L'Impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Economie et prévision*, n° 132-133.
- Piketty T., 2005, « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002 », In : Lefèvre C. (Ed.): « Histoires de familles, histoires familiales », *Les Cahiers de l'INED*, n° 156.



Hélène Pérvier, Grégory Verdugo, 2021, « Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ? », *OFCE Policy brief* 88, 6 avril.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2021 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis