



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation du congé de paternité

RAPPORT

Établi par

Hervé GOSSELIN

Carole LEPINE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juin 2018 -
- N°2018-022R-

SYNTHESE

➤ **Depuis sa création en 2002, le congé de paternité connaît un réel succès, même si le taux de recours varie selon les statuts et les catégories professionnelles.**

Le congé de paternité est un droit ouvert à tous les salariés sans condition d'ancienneté, d'activité, ou de statut¹. Son indemnisation est possible, dans les mêmes conditions que celles prévues pour le congé de maternité par le code de la sécurité sociale. Plus de 400 000 bénéficiaires ont pris leur congé de paternité en 2016, pour 783 000 naissances. 7 pères éligibles sur 10 ont pris leur congé de paternité, soit un taux de recours similaire à celui d'autres pays européens, qui ont également mis en place des congés paternels bien rémunérés (Norvège, Danemark, Finlande, Suède, Espagne, Portugal...). Le coût du dispositif s'élève à 267 M€ en 2016 (263 M€ en 2017), intégralement pris en charge par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Plus de la moitié des pères prend le congé de paternité dans le mois qui suit la naissance, à la fois pour profiter des premiers instants de vie du nouveau-né, et apporter un soutien à la mère à son retour au domicile. Les pères prennent l'intégralité de leur congé (11 jours ou 18 jours en cas de naissance multiple), généralement à la suite du congé naissance de 3 jours à la charge de l'employeur².

La réussite du dispositif s'accompagne de fortes inégalités dans les taux de recours selon le statut des bénéficiaires potentiels. Le taux de recours est plus élevé parmi les pères ayant un emploi permanent (80 % pour les CDI) ou fonctionnaires (88 %), que pour ceux dont l'emploi est précaire ou instable (48 % en CDD), ou les demandeurs d'emploi (13 %)³. Au sein des catégories socio-professionnelles, les plus forts taux de recours se trouvent parmi les professions intermédiaires et les cadres (environ 80 %), les plus faibles (32%) parmi les travailleurs indépendants. Entre 2004 et 2013, les plus fortes évolutions des taux de recours concernent les cadres, les salariés sous CDI et les travailleurs indépendants (respectivement + 30 points, +12 points et + 6 points). Le taux de recours a diminué pendant cette période pour les employés et les ouvriers (respectivement - 3 points et - 5 points). L'étude ELFE⁴ met en évidence un moindre taux de recours parmi les pères peu diplômés et ayant un faible niveau de salaire⁵. L'âge du père (plus de 40 ans), comme le rang de l'enfant (croissant) joue également en défaveur du recours au dispositif.

Seule une très petite minorité de pères jugent ce congé « inutile »⁶. Les pères qui ne prennent pas leur congé de paternité invoquent principalement des raisons professionnelles, en premier lieu la charge de travail. Derrière ce motif peut aussi se cacher une forme d'autocensure pour une partie d'entre eux, qui appréhendent le jugement de leurs collègues ou de leurs supérieurs. La méconnaissance du dispositif, notamment par les pères les plus modestes, dûe à une information institutionnelle ou au sein de l'entreprise et des administrations autour du congé de paternité insuffisante, explique aussi en partie le non recours. Enfin, moins d'un père sur 10 motive le non-

¹ Articles L 1225-35 du code du travail et L 331-8 du code de la sécurité sociale

² Article L3142-4 du code du travail.

³ Source : DREES, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2013.

⁴ ELFE: Enquête Longitudinale Française depuis l'Enfance

⁵ Source: "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime T6, Mai 2018, document de travail, INED

⁶ Entre 6 % et 13 % des pères qui n'ont pas recouru au congé de paternité, selon les enquêtes.

recours par la perte de revenus potentielle, soit du fait du plafonnement de l'indemnité, pour les salariés les plus aisés⁷, soit en raison de l'absence d'activité, pour les travailleurs indépendants.

Une proportion relativement réduite de branches et d'entreprises se sont emparées du dispositif en vue de maintenir le salaire pendant le congé paternité ou, très rarement, pour en allonger la durée. On estime à moins de 20 % la part des salariés qui bénéficieraient d'un complément de salaire, via leur convention collective⁸. Les entreprises qui prévoient un complément, le plus souvent via les accords « égalité professionnelle », prennent en charge directement le risque « paternité », en dehors du cadre des régimes de prévoyance.

De même, quasi inexistantes sont les conventions collectives qui augmentent le nombre de jours de congé naissance à la différence de ce qui peut se pratiquer pour le congé prévu à l'occasion du mariage ou du pacs.

➤ **Il ressort des évolutions constatées au cours des deux dernières décennies dans les pays européens, un allongement progressif de la durée des congés pris par les pères à la suite de la naissance de leur enfant.**

Le congé de paternité rencontre le même succès dans tous les pays européens, dès lors qu'il s'agit d'un dispositif dédié « aux pères ». Le recours au congé est élevé dans les pays où le congé de paternité est un droit ou une obligation, s'il est court et bien rémunéré. Il est moindre dans les pays où les employeurs peuvent le refuser. Les pères prennent les quotas qui leur sont réservés, mais n'adhèrent pas, ou peu, aux dispositifs qui prévoient de partager les congés entre les parents. Dans ce cas, ce sont les femmes qui prennent le plus souvent les congés, sans les partager (congé de maternité, congé parental).

Les pères ont tendance, dans plusieurs pays européens, à prendre entre 2 et 4 semaines en moyenne de congé à la naissance, quelle que soit leur forme (autorisation d'absence, congé naissance, congé annuel, congé parental...). En revanche, leur investissement est bien moindre dans les mois qui suivent : la proportion d'hommes qui prennent un congé parental, comparativement à celle des femmes, est faible dans tous les pays européens.

A la faveur du projet de directive européenne en cours de discussion, concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants⁹, plusieurs gouvernements européens ont réformé ou projettent de réformer leurs congés.

La tendance est à l'allongement du congé de paternité, plus qu'à une amélioration des conditions de rémunération. La République tchèque, la Roumanie, la République de Chypre, l'Estonie, l'Italie ont toutes créé ou rallongé leur congé de paternité en 2017 ou 2018. L'Autriche a créé en 2017 un congé de paternité d'un mois, faiblement rémunéré. Au Luxembourg, l'extension du congé naissance en 2018 (+8 jours) s'est accompagnée d'une diminution des congés pour mariage ou pacs. En Espagne, le projet de budget pour 2018 prévoit de porter de 4 à 5 semaines le congé de paternité. Aux Pays-Bas, un projet de loi porté par le gouvernement prévoit d'étendre le congé de paternité à 6 semaines, dont une semaine de « congé naissance » intégralement rémunérée par l'employeur (en 2019) et 5 semaines rémunérées par la sécurité sociale (2020).

⁷ Situés dans les deux derniers déciles de revenus.

⁸ Source : DSS à partir d'un échantillon des principales conventions collectives en 2015 de la DARES.

⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil du 28 avril 2017.

➤ **Les objectifs poursuivis au travers du congé de paternité légitiment l'action des pouvoirs publics en faveur de son renforcement.**

Le congé de paternité dans les premiers jours de la vie est un outil déterminant pour permettre **une construction durable du lien père-enfant**, dont les effets se font ressentir jusqu'à l'adolescence. En France, un **effet positif sur le partage des tâches familiales** a également été mesuré par l'INED à l'arrivée de premier enfant, pendant le congé de paternité et à plus long terme (aux 2 ans de l'enfant). Cet effet, d'autant plus significatif que le niveau d'étude du père est élevé, permet d'amorcer un rééquilibrage dans le partage des tâches familiales, mais s'avère non significatif pour les tâches domestiques¹⁰. Faute d'étude, il n'est pas, à ce stade, possible d'évaluer les effets du congé de paternité en faveur de **l'égalité professionnelle femmes-hommes** en France.

La première semaine qui suit la naissance est une période pendant laquelle la mère comme le nourrisson sont considérés comme étant particulièrement vulnérables. Indépendamment du suivi médical et paramédical, le congé de paternité, en permettant à la mère de ne pas rester isolée, permet **d'accroître la sécurité sanitaire de la mère et de l'enfant**, notamment dans un contexte de raccourcissement de la durée de séjour à la maternité.

Enfin, des objectifs sanitaires peuvent également motiver un allongement du congé pour les **enfants nés prématurément**. Pendant la période d'hospitalisation, et alors même que le nouveau-né peut être en situation de détresse, il arrive fréquemment que le père continue de travailler. Or la participation des parents aux soins de développement¹¹ joue un rôle majeur pour limiter les risques de handicap et dans le développement cognitif de leur enfant né avant terme.

➤ **Il existe, en France, un souhait d'allongement de la durée du congé de paternité.**

Au cours de ses investigations, la mission a pu constater que les souhaits d'évolution du congé de paternité émanaient principalement de secteurs de l'opinion bien déterminés : associations œuvrant en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes, de la reconnaissance plus marquée du rôle du père ou de la protection de la famille. Mais très peu de suggestions d'évolution du dispositif sont remontées spontanément des contacts qu'a eus la mission avec des entreprises du secteur privé, des entreprises publiques ou des administrations. L'impression générale est que ce dispositif fonctionne bien. Il ne soulève pas de difficultés d'application. Et il n'est que peu abordé au sein des entreprises et administrations.

Cependant, plusieurs enquêtes d'opinion font apparaître une demande d'allongement de la durée du congé de paternité, qui pour certains, encore minoritaires, devrait être rendu obligatoire, et une forte aspiration à une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Les organisations syndicales de salariés ont formulé de façon unanime une revendication d'allongement de ce congé.

Au regard des objectifs poursuivis comme des besoins qui peuvent être recensés, le congé de paternité apparaît, pour la mission, comme la « première marche » d'un continuum de mesures visant à progresser en matière d'égalité femmes-hommes et dans l'intérêt de la famille. La mission suggère donc de s'appuyer sur ce dispositif, de le consolider, avant même d'envisager une modification d'autres éléments de ce continuum, notamment le congé parental, qui devra être réexaminé.

¹⁰ Source: "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED.

¹¹ Lorsqu'ils sont proposés et mis en œuvre dans les services de néonatalogie, ce qui ne semble pas être le cas partout en France.

Les conclusions tirées des expériences étrangères tout autant que les constats qu'elle a opérés, conduisent par ailleurs la mission à recommander d'accompagner le congé de paternité de mesures complémentaires facilitant l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale clairement orientées vers les pères. C'est de cette manière que l'exercice de la paternité pourra trouver sa place dans l'entreprise et les administrations.

➤ **Selon la mission, trois scénarios d'évolution sont possibles : un scénario d'ajustement du dispositif, un scénario de renforcement et un scénario « volontariste ».**

Le scénario d'ajustement se fonde sur l'idée que le dispositif fonctionne globalement bien, qu'il remplit de façon satisfaisante les objectifs qui lui sont assignés, même si des progrès peuvent encore être réalisés pour augmenter le taux de recours, et que le besoin d'allongement du congé de paternité n'est pas pressant, l'action des branches et/ou des entreprises suffisant à satisfaire les demandes en ce sens. Dans ce scénario, la mission propose plusieurs mesures d'ajustement ou d'accompagnement :

- Assimiler la durée du congé de paternité à du temps de travail effectif dans les mêmes conditions que pour le congé de maternité,
- Inciter les employeurs à subroger les salariés dans leur droit au versement des indemnités journalières de la sécurité sociale au titre du congé de paternité,
- Inciter les partenaires sociaux à négocier le maintien du salaire pour les salariés ayant une rémunération supérieure au plafond de la sécurité sociale
- Faciliter le remplacement des pères responsables d'exploitations agricoles, améliorer l'indemnisation du congé de paternité pour les travailleurs indépendants et réapprécier l'obligation de recherche d'emploi qui pèse sur le demandeur d'emploi pendant le congé de paternité
- Développer l'information sur le congé de paternité en direction des pères, au sein des entreprises et des administrations ainsi que par le biais des organismes de sécurité sociale concernés et organiser une campagne de communication institutionnelle,
- Modifier l'article L 1225-16 du code du travail pour ajouter une autorisation d'absence pour les pères qui souhaitent suivre une préparation à la naissance.
- Créer par la loi un droit individuel à une « période d'accomplissement d'une paternité active » (période « papa ») pour les pères, dont le contenu serait négocié par accord d'entreprise¹².
- Accompagner les entreprises, notamment les PME, qui prennent des mesures pour faciliter l'exercice de la paternité en leur sein (FACT, Crédit impôt famille).

Dans ce scénario, le coût pour la CNAF serait de l'ordre de 50 M€ si l'on retient comme hypothèse une progression du taux de recours de 8 points, l'amenant à 75 %.

Le scénario de renforcement du congé de paternité correspond à un diagnostic un peu différent, qui prend en compte les limites des effets d'un congé de paternité de 11+3 jours. En effet, il est peu probable que des progrès significatifs soient à attendre de ces simples mesures d'ajustement en matière de répartition des tâches au sein du couple, de protection de la santé de la mère et du nourrisson ou d'égalité professionnelle, si la durée restait inchangée.

Dès lors, outre les mesures d'ajustement, ce scénario de renforcement prévoit d'allonger la durée totale des congés accordés à la naissance d'un enfant, pour la porter à trois ou quatre semaines. La

¹² Et accessible en tant que de besoin aux mères.

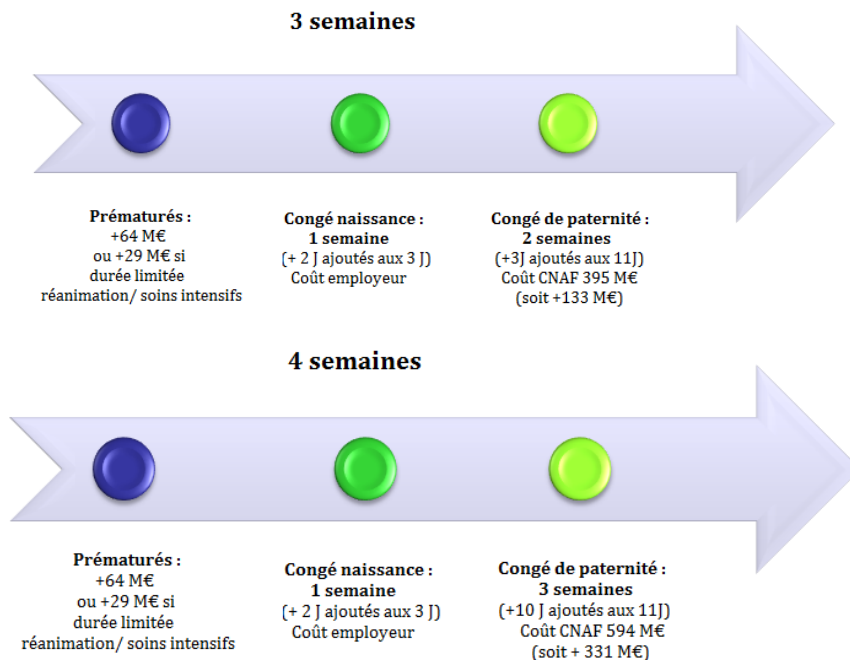
mission propose d'en partager le coût entre la CNAF et les employeurs. A cet effet, la mission propose que la durée du congé pour naissance, financé par les employeurs, soit portée de 3 à 5 jours, et celle du congé de paternité à 14 jours ou 21 jours. L'augmentation du nombre de jours de congé naissance, décidée par la loi, pourrait avoir pour contrepartie une diminution du nombre des jours accordés pour mariage ou Pacs¹³, négociée par accord collectif¹⁴. Une telle mesure pourrait permettre de neutraliser l'impact financier de l'allongement du congé naissance pour les entreprises.

Ce scénario pourrait inclure une mesure spécifique en faveur des pères d'enfants prématurés que la mission chiffre 64 M euros ou 29 M euros, selon les hypothèses retenues.

Il pourrait être décidé du caractère obligatoire d'une partie du congé de naissance ou de paternité (une semaine), justifié par un enjeu de protection sanitaire de la mère et de l'enfant, ce qui permettrait à la fois de faciliter la prise du congé pour les pères qui s'abstiennent, notamment ceux dont l'emploi est précaire, et d'encourager les autres à prendre les 3 ou 4 semaines dans leur totalité.

Le surcoût pour la CNAF dans ce scénario, par rapport au dispositif actuel auquel serait appliqué un taux de recours de 75 %, s'établirait pour 3 ou 4 semaines de congés à respectivement 133 M€ ou 331 M€ (graphique ci-dessous).

Le scénario à 4 semaines, atteignant le cap symbolique du mois, semble davantage répondre aux besoins d'une partie des pères français (25 jours en moyenne, pour ceux qui ajoutent des congés divers ou RTT au congé de paternité, soit la durée également pratiquée par les pères dans les pays nordiques). Le congé de paternité français serait aligné sur la durée retenue dans plusieurs pays de l'Union (Portugal, Espagne, Autriche).



Source : Mission – Coûts calculés pour un taux de recours porté à 75 %.

¹³ Qui sont actuellement de 4 jours légaux, mais s'élèvent souvent à 5, voire 6 jours dans certaines conventions collectives.

¹⁴ En l'absence de participation des employeurs, le surcoût du complément, pour atteindre une semaine calendaire (+ 4 jours) serait d'environ 114 M€ pour la CNAF.

Enfin, le scénario « volontariste » traduit une priorité plus marquée en faveur de l'atteinte de résultats substantiels en matière d'égalité professionnelle. Pour réduire « le risque maternité » qui pèse sur les femmes avec ses conséquences négatives sur leurs conditions d'emploi (embauche, rémunération, carrière...), il est indispensable que ce risque de « parentalité » soit partagé plus équitablement entre le père et la mère.

Dans ce scénario, l'allongement de la durée du congé de paternité est de plus de deux semaines, portant la durée du congé à 6 semaines, se rapprochant ainsi de la durée de la période d'interdiction d'emploi de huit semaines pendant le congé de maternité. Il est rendu obligatoire sur l'ensemble de la durée, afin de s'assurer de la généralisation de la prise du congé de paternité.

Le coût d'un tel scénario, pour la CNAF, serait d'1,2 milliard d'euros, pour un taux de recours de 75 %.

La mission recommande de retenir l'hypothèse la plus ambitieuse du scénario de renforcement du congé de paternité (4 semaines).

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1 INTRODUCTION.....	11
2 LE SUCCES DU CONGE DE PATERNITE, MEME S'IL EST INEGAL, ILLUSTRER LA VOLONTE DES PERES DE S'IMPLIQUER DAVANTAGE.....	13
2.1 La plupart des employeurs appliquent le droit à congé, sans l'allonger ou maintenir intégralement la rémunération.	13
2.1.1 Le congé de paternité est un droit ouvert à tous les pères.....	13
2.1.2 Une minorité d'employeurs du secteur privé ont allongé la durée du congé de paternité ou assurent le maintien de salaire.....	16
2.2 Le succès du congé auprès des pères ne se dément pas depuis sa création.	24
2.2.1 7 pères sur 10 prennent leur congé de paternité, dans son intégralité.	24
2.2.2 Le principal motif du recours est bien, pour le père, de profiter des premiers jours de l'enfant.....	29
2.2.3 Le succès du congé de paternité s'accompagne limité de fortes inégalités socioprofessionnelles.....	30
2.2.4 Les pères qui ne prennent pas le congé invoquent principalement des raisons professionnelles.....	34
2.3 Les dernières réformes menées dans plusieurs pays européens ont toutes allongé la durée du congé de paternité.	37
2.3.1 Tous les pays européens prévoient la possibilité pour un père de prendre des congés à la naissance d'un enfant.	37
2.3.2 Les niveaux d'indemnisation sont très variables.	40
2.3.3 Les taux de recours varient selon l'étendue des dispositifs.....	41
2.3.4 Les enseignements des expériences étrangères plaident en faveur du renforcement du dispositif.....	42
3 LES PISTES D'AMENAGEMENT DU CONGE DE PATERNITE PEUVENT SERVIR DES OBJECTIFS D'AJUSTEMENT OU DE REFORME PLUS PROFONDE DU DISPOSITIF.....	43
3.1 Plusieurs objectifs légitiment l'action publique.....	43
3.1.1 Le congé de paternité, dans les premiers jours de la vie, est un outil déterminant pour permettre une construction durable du lien père-enfant.	43
3.1.2 Le congé de paternité de courte durée permet d'amorcer un rééquilibrage du partage des tâches domestiques et familiales entre les parents.	45

3.1.3 L'effet du congé sur l'égalité professionnelle femmes-hommes n'a pas été recherché en France.	48
3.1.4 La présence du père dans les jours qui suivent la naissance permet de mieux protéger la santé de la mère et du nourrisson.....	50
3.2 Les besoins d'évolution du dispositif sont portés par certains secteurs de l'opinion.....	53
3.3 Les évolutions possibles du congé de paternité portent sur chacune des caractéristiques du dispositif actuel.....	58
3.3.1 Des ajustements juridiques seraient utiles.....	58
3.3.2 L'allongement de la durée du congé de paternité est souhaitable et son financement possible.....	61
3.3.3 La généralisation du droit au fractionnement du congé de paternité ne paraît pas nécessaire.....	68
3.3.4 L'amélioration du niveau de l'indemnisation du congé de paternité n'est pas une priorité pour le plus grand nombre des bénéficiaires et peut être réglée par la voie de la négociation collective pour les cadres.....	69
3.3.5 Il peut être envisagé de rendre obligatoire une partie du congé de paternité.	71
3.4 Le développement du congé de paternité et l'amplification de ses effets supposent la mise en œuvre de plusieurs actions complémentaires d'accompagnement.....	75
3.4.1 La paternité doit être mieux prise en compte avant et après le congé de paternité.	75
3.4.2 La subrogation simplifie les démarches du salarié.....	79
3.4.3 Il y a un fort besoin de communication sur le congé de paternité.	79
3.4.4 Les outils de suivi du dispositif sont insuffisants.....	80
CONCLUSION.....	82
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	85
LETTRE DE MISSION	87
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	89
ANNEXE 1 STATISTIQUES RELATIVES AU CALCUL, A LA DEPENSE ET AU MONTANT DE L'INDEMNITE.....	95
ANNEXE 2 DONNEES RELATIVES AUX BENEFICIAIRES ET AU RECOURS	101
ANNEXE 3 DONNEES RELATIVES AUX COMPARAISONS INTERNATIONALES ET EUROPENNES ..	111
ANNEXE 4 : NOTE RELATIVE A LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS PREMATURES.....	117
ANNEXE 5 : NOTE.....	123
SIGLES UTILISES.....	133

RAPPORT

1 INTRODUCTION

Par note du 15 janvier 2018, le premier ministre a confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'évaluation relative au congé de paternité¹⁵ dans les entreprises privées comme dans le secteur public. Cette mission a pour but de dresser un état des lieux actualisé du taux de recours à ce dispositif, du nombre de jours de congé pris, des modalités d'indemnisation et des effets de la prise du congé sur le bien-être de la famille et l'égalité femmes-hommes, ainsi qu'une comparaison avec les dispositifs étrangers. Des propositions d'amélioration du dispositif sont attendues.

Le congé de paternité fait référence aux 11 jours de congés réservés aux pères dans la période qui suit la naissance de l'enfant, indemnisés par la sécurité sociale. La mission a intégré dans son champ d'étude le congé légal pour naissance, rémunéré par les employeurs, qui précède souvent le congé de paternité actuel (3+11 jours). Le congé parental, dont l'évaluation n'était pas incluse dans de la lettre de mission, est évoqué en tant que de besoin.

Le congé de paternité est une prestation familiale dont le versement fait intervenir une multitude d'organismes, ce qui explique l'éparpillement des données, et la faiblesse des synthèses statistiques. Les seules données disponibles reposent sur les données déclaratives des bénéficiaires recueillies par la DREES au cours de deux enquêtes, non actualisées depuis 2004 et 2013¹⁶. Pour l'établissement du rapport, la mission a pu recueillir des données quantitatives récentes auprès de la DREES, des organismes de protection sociale (CNAF, CNAMTS, CCMISA, RSI) et de plusieurs interlocuteurs (Caisse des dépôts et consignations, ministères, Ville de Paris, grandes entreprises...), sans toutefois se prévaloir de leur caractère exhaustif. Concernant les données qualitatives, en l'absence d'actualisation, elle a ré-exploité les données de l'enquête congé autour de la naissance datant de 2004 ou d'autres travaux (mémoires de fin d'études, rapports de recherche), lorsque ceux-ci paraissaient assez solides. A la demande de la mission, l'INED a exploité les dernières données disponibles issues de l'enquête longitudinale française depuis l'enfance (ELFE)¹⁷ pour déterminer les effets du recours au congé de paternité sur la part des tâches familiales et domestiques, deux mois après la naissance¹⁸.

¹⁵ Dans l'ensemble du rapport le « congé de paternité et d'accueil de l'enfant » sera nommé « congé de paternité ».

¹⁶ Enquête « modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » (2013), enquête « congés autour de la naissance (2004).

¹⁷ L'Etude longitudinale française depuis l'enfance permet d'observer, sur 20 ans, les caractéristiques sanitaires, sociales, familiales, scolaires, alimentaires, de la cohorte des enfants nés en 2011. Elle est pilotée par l'Institut national d'études démographiques (Ined) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), en partenariat avec l'Établissement Français du Sang (EFS).

¹⁸ "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

Un suivi statistique à organiser

La CNAF, qui est chargée de recueillir et de centraliser les renseignements comptables et statistiques au titre du congé de paternité et d'accueil de l'enfant¹⁹, a pu établir une série de données complètes, par régime et fonction publique, au cours de la période 2005-2016. Les données 2017 demeurent partielles, faute de données exhaustives concernant la fonction publique. Les statistiques collectées par la CNAF se limitent au renseignement du montant des prestations versées ainsi qu'à la mention statistique d'un tableau comprenant la durée de recours rapportée au nombre de bénéficiaires. Les régimes et administrations gestionnaires n'ont pas mis en place un suivi statistique de cette dépense. Elle ne figure par exemple pas dans le montant des dépenses mensuelles en date de remboursement de l'assurance maladie (contrairement aux prestations en espèces maternité), ou dans les rapports présentant les chiffres clés de la MSA, qui n'y fait figurer que le nombre annuel de bénéficiaires. La DGAFP n'en connaît ni l'évolution du coût, ni celle du nombre de bénéficiaires dans la fonction publique.

Pour réaliser la comparaison avec les congés de paternité à l'étranger, qui recouvrent des notions différentes selon les pays, la mission s'est intéressée aux congés réservés exclusivement aux pères dans les jours / semaines qui suivent immédiatement la naissance, qu'ils prennent ou non la dénomination de « congé de paternité » (congé naissance, congé de paternité, congé parental). Les contributions des conseillers pour les affaires sociales (Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Canada, Royaume-Uni, Suède), du service économique régional au Portugal, ainsi que de la DAEI ont permis de compléter les études internationales disponibles.

Un questionnaire a été envoyé à plusieurs entreprises ou établissements publics, pour déterminer l'étendue de leur dispositif (EDF, La Poste, Air France, Aéroports de Paris, Banque de France, France Télévision). La mission a pu également contacter une trentaine d'entreprises de grande taille et de taille intermédiaire par l'entremise de leur cabinet d'avocats.

Pour établir le bilan du dispositif, la mission a rencontré des administrations et des collectivités (ministères sociaux, ministères financiers, APHP, Ville de Paris), des entreprises (Microsoft, Ikéa, Vicat, Gecina, Adecco, Casino) ou des organismes (CNAF, CNAMTS, CCMSA, Sécurité sociale des travailleurs indépendants, Pôle emploi), et de nombreux interlocuteurs (UNAF, Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité, Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, SOS Prema, notamment). Elle a recueilli les propositions des organisations syndicales et patronales.

Enfin, la mission a articulé ses travaux avec ceux de Mme Marie Pierre Rixain, Députée, chargée d'une mission relative au congé de maternité, et avec ceux de M. Bastien Lachaud, Député, à l'initiative du dépôt d'une proposition de loi concernant le cas des pères d'enfants nés prématurément ou hospitalisés.

C'est sur cette base, et à la lumière des expériences européennes ou internationales, que la mission formule des propositions d'évolution du congé de paternité.

¹⁹ Article R 223-1 du code de la sécurité sociale

2 LE SUCCES DU CONGE DE PATERNITE, MEME S'IL EST INEGAL, ILLUSTRE LA VOLONTE DES PERES DE S'IMPLIQUER DAVANTAGE.

2.1 La plupart des employeurs appliquent le droit à congé, sans l'allonger ou maintenir intégralement la rémunération.

2.1.1 Le congé de paternité est un droit ouvert à tous les pères.

A l'occasion d'une naissance, un père peut prendre plusieurs types de congé pour profiter des premiers instants de la vie de son enfant : les congés de naissance et le congé de paternité, qui ne peuvent pas lui être refusés, auxquels il peut adjoindre des congés annuels, voire d'autres congés, s'ils sont accordés par l'employeur.

► Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant

Depuis 2002, les salariés, les agriculteurs, les travailleurs indépendants, les professions libérales, les fonctionnaires et les demandeurs d'emploi disposent d'un droit à congé en cas de naissance ou d'adoption, d'une durée de 11 jours calendaires consécutifs²⁰ en cas de naissance simple ou de 18 jours consécutifs en cas de naissance multiple²¹. Il doit être pris dans les quatre mois qui suivent la naissance de l'enfant²². Son report est possible à la suite d'une hospitalisation de l'enfant ou en cas de décès de la mère²³. La seule condition réside dans le respect, par le salarié, d'un délai de prévenance d'un mois avant le début du congé.

Origine

Le congé de naissance de 3 jours a été créé à la Libération, par la loi du 18 mai 1946²⁴. Ce congé de naissance devait faciliter au père de famille les démarches de tous ordres nécessitées par la naissance de l'enfant. 50 ans plus tard, l'objectif est d'inciter les pères à s'investir davantage dans leurs fonctions parentales et à mieux partager les tâches parentales. En 1997, prenant acte des études montrant que l'investissement des pères est d'autant plus fort qu'ils se sont occupés d'eux en bas âge, le rapport de la Conférence de la famille recommande de porter ce congé de paternité à une semaine, suivie en 2000 par la résolution du Conseil européen demandant d'étudier un droit au congé de paternité²⁵.

Une nouvelle étape est franchie lors de la Conférence de la famille en 2001, avec l'annonce de la création du congé de paternité par la ministre déléguée à la famille et à l'enfance, mise en œuvre dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2002, avec pour objectifs, une plus grande implication des pères

²⁰ Dans la fonction publique il est possible de le fractionner en deux périodes dont l'une doit être de 7 jours consécutifs.

²¹ Article L 331-8 du code de la sécurité sociale et article L 1225-35 du code du travail « Après la naissance de l'enfant et dans un délai déterminé par décret, le père salarié ainsi que, le cas échéant, le conjoint salarié de la mère ou la personne salariée liée à elle par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement avec elle bénéficient d'un congé de paternité et d'accueil de l'enfant de onze jours consécutifs ou de dix-huit jours consécutifs en cas de naissances multiples. Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant entraîne la suspension du contrat de travail. Le salarié qui souhaite bénéficier du congé de paternité et d'accueil de l'enfant avertit son employeur au moins un mois avant la date à laquelle il envisage de le prendre, en précisant la date à laquelle il entend y mettre fin »

²² Article D 1225-8 du code du travail - Congé ouvert à l'enfant mort-né, cf. arrêté du 3 mai 2013 fixant la liste des pièces justificatives à fournir pour bénéficier de l'indemnisation du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

²³ à la suite du congé dont le père a bénéficié, en application de l'article L. 1225-28 du Code du travail.

²⁴ Cf. « histoire des congés parentaux en France », revue des politiques sociales et familiales n°122, 2016

²⁵ Résolution du Conseil européen 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale

dans les tâches familiales et la volonté de renforcer le lien de filiation. Depuis, la base du dispositif est demeurée inchangée. La seule évolution notable²⁶ a consisté à l'ouvrir à la conjointe, à la personne liée à la mère par un PACS ou vivant maritalement avec elle en 2013²⁷.

Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant est ouvert à tous les salariés, sans pouvoir être restreint par des conditions d'ancienneté, d'activité ou de seuils d'effectif, ni par les modalités du contrat de travail. Il est également ouvert aux stagiaires de la formation professionnelle et aux demandeurs d'emploi indemnisés²⁸. L'employeur qui n'en respecte pas les dispositions peut être condamné à verser des dommages-intérêts au salarié et à payer une amende de cinquième classe²⁹.

Pour bénéficier de l'indemnité journalière, versée par les organismes de protection sociale et prévue à l'article L 331-8 du code de la sécurité sociale, le bénéficiaire doit être immatriculé à la sécurité sociale depuis au moins 10 mois à la date du début du congé et avoir cotisé au moins 150 heures au cours des 3 mois précédant le début du congé (ou avoir cotisé sur un salaire au moins équivalent à 1015 fois la valeur du smic horaire au cours des 6 derniers mois précédant le début du congé). Les conditions spécifiques ou pour les autres régimes figurent en annexe 1.³⁰

Le congé de paternité est cumulable avec le congé légal de 3 jours accordé par l'employeur (cf. § ci-dessous), sans y être nécessairement accolé, ce qui porte la durée du congé de paternité à 14 jours.

➤ **Les jours d'absence accordés par l'employeur pour la naissance d'un enfant.**

Le code du travail établit à 3 jours ouvrables le nombre de jours d'absence accordés pour la naissance ou l'adoption d'un enfant, à prendre dans une période raisonnable après la naissance selon la jurisprudence³¹. Concernant le congé de naissance, il n'y a pas de délai de prévenance particulier.

Régime des congés pour évènement familial

L'article L. 3142-4 du code du travail dispose :

« Pour mettre en œuvre le droit à congé du salarié défini à l'article L. 3142-1, une convention ou un accord collectif d'entreprise ou, à défaut, une convention ou un accord de branche détermine la durée de chacun des congés mentionnés au même article L. 3142-1 qui ne peut être inférieure à :

1° Quatre jours pour son mariage ou pour la conclusion d'un pacte civil de solidarité ;

2° Un jour pour le mariage d'un enfant ;

3° Trois jours pour chaque naissance survenue à son foyer ou pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption ;

4° Cinq jours pour le décès d'un enfant ;

5° Trois jours pour le décès du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin, du père, de la mère, du beau-père, de la belle-mère, d'un frère ou d'une sœur ;

6° Deux jours pour l'annonce de la survenue d'un handicap chez un enfant. »

Dans le secteur privé, ces congés ont été actualisés récemment à deux reprises :

²⁶ Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale de 2013.

²⁷ Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant reste pour partie inaccessible aux couples homosexuels masculins ainsi que cela a été signalé à la mission. A la lecture de l'article du code du travail, le père biologique pourrait éventuellement bénéficier du congé de paternité, mais pas son conjoint, car l'article prévoit que le second bénéficiaire est le conjoint de la « mère ».

²⁸ Article L. 311-5 du Code de la sécurité sociale.

²⁹ Articles L. 1225-71 et R. 1227-5 du code du travail.

³⁰ Articles R 313-1 à R 313-17 du code de la sécurité sociale. Cf. conditions d'ouverture des droits des autres régimes en annexe 1.

³¹ Cassation sociale 16 décembre 1998 N° 96-43.323

- la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes qui a aligné le régime du Pacs sur celui du mariage.

- La loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, a porté à 5 jours le congé exceptionnel accordé pour le décès d'un enfant (contre 2 auparavant), à 3 jours celui accordé pour le décès du conjoint, du partenaire de PACS, du concubin (au lieu de 2), ainsi que du père, de la mère, du beau-père, de la belle-mère, d'un frère ou d'une sœur (contre un auparavant) et a créé un nouveau congé de 2 jours suite à l'annonce d'un handicap chez un enfant.

Ces congés sont d'ordre public, de sorte qu'aucun accord collectif ni aucune convention collective ne peut avoir pour effet, ni de priver le salarié du droit de s'absenter lorsque survient l'un de ces événements, ni de restreindre l'exercice de ce droit, par exemple en fixant une condition d'ancienneté.

Dans la fonction publique, trois jours ouvrables sont accordés pour une naissance dans les quinze jours « entourant la naissance ». L'instruction ministérielle n°7 du 23 mars 1950 paraît à bien des égards en décalage avec la société : le congé est accordé au père ayant reconnu l'enfant et vivant avec la mère, il n'est pas fait mention du cas de l'adoption. Les autres absences ne constituent pas un droit et sont autorisées sous réserve des nécessités du service : 5 jours pour un mariage ou un PACS, 3 jours en cas de maladie très grave ou de décès du conjoint, du père, de la mère ou d'un enfant³².

Les conditions de durée déterminées par la loi sont minimales. Une durée plus élevée peut être fixée pour chacun des congés légaux pour événements familiaux par la convention ou l'accord collectif d'entreprise ou, à défaut, la convention ou l'accord de branche. Un rapport de recherche établi en 2013 note que la plupart des dispositions conventionnelles allongent le congé mariage, le portant à 5 ou 6 jours, mais reprennent explicitement les trois jours légaux de congé naissance³³. Ce constat semble toujours d'actualité. Les conventions collectives que la mission a consultées accordent assez souvent un jour supplémentaire pour un mariage ou un PACS, portant ainsi le congé pour l'établissement de cet acte civil à 5 jours ouvrés, ce qui revient en réalité à accorder 8 ou 9 jours de vacances à un salarié qui se marierait un samedi ou un dimanche.

En revanche les accords collectifs accordant un bonus à la naissance d'un enfant sont rares, tel celui relatif à l'évolution des droits familiaux dans la branche professionnelle des industries électriques et gazières du 15 décembre 2017, qui accorde un jour de plus, soit 4 jours, à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Parmi les entreprises que la mission a interrogées, seule l'entreprise Ikea a porté à 6 jours consécutifs le congé naissance en cas de naissance simple³⁴, 8 jours en cas de naissance multiple, à prendre dans les 15 jours suivant la naissance.

Au Québec, un nombre minimum légal de 5 jours de congés est accordé à la naissance, en plus du congé de paternité³⁵, et un jour est accordé pour le mariage ou une union civile. Au Luxembourg, la création du congé de paternité le 1^{er} janvier 2018 s'est accompagnée d'une réforme des droits familiaux et d'une réduction du nombre de jours pour mariage à 3 et pour « pacs »³⁶ à 1.

³² L'instruction ministérielle n°7 du 23 mars 1950 concernant l'application des dispositions des articles 86 et suivants du statut général relatives aux congés annuels et aux autorisations exceptionnelles d'absence vient préciser les dispositions de la loi n° 46-1085 du 18 mai 1946 et Circulaire FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001 relative aux autorisations exceptionnelles d'absence et pacte civil de solidarité.

³³ Source : « Les dispositifs d'entreprise en direction des familles », Institut de recherches économiques et sociales (IRES), Delphine Brochard, Marie-Thérèse Letablier, 2013

³⁴ Accord interne du 30 janvier 1996

³⁵ Seuls les deux premiers jours sont payés. Ils peuvent être fractionnés et doivent être pris au cours des 15 jours suivant l'arrivée de l'enfant au domicile. Source : enquête DAEI – avril 2018

³⁶ Qui prend la forme d'une « déclaration de partenariat » au Luxembourg. Au lieu de 6 jours précédemment, pour les deux types d'actes.

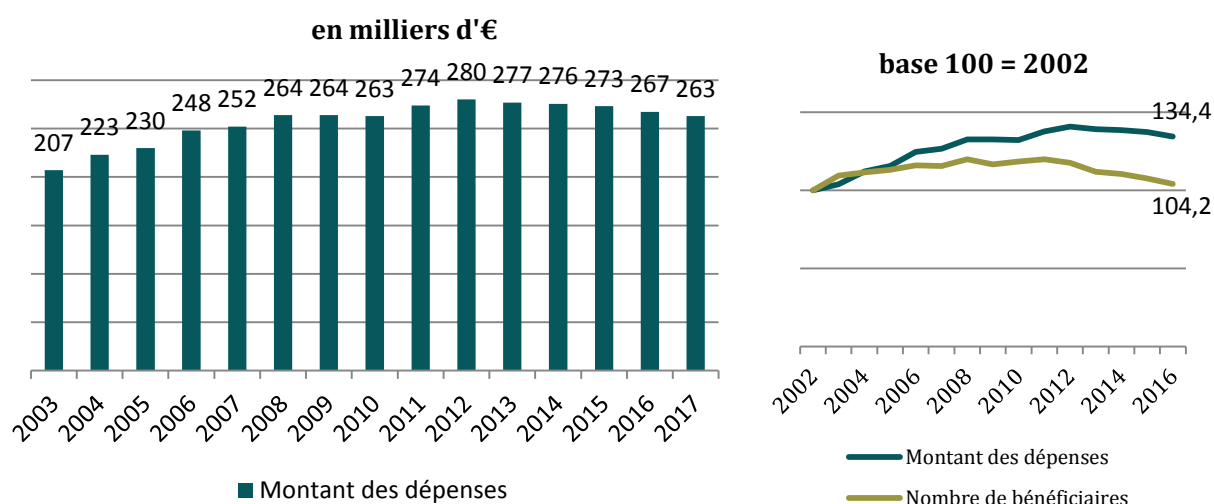
Globalement, le dispositif juridique actuel ne pose pas de problème d'application, tant aux employeurs qu'aux salariés. L'ensemble des interlocuteurs de la mission, qu'ils soient issus d'entreprises ou des administrations, ont rapporté l'absence de difficultés nées de sa mise en œuvre. Aucune entreprise rencontrée ne rapporte de difficultés au retour d'un collaborateur, que ce soit avec son entourage professionnel ou en termes de charge de travail. Pour les services des ressources humaines, la durée du congé, considérée comme relativement faible, n'entraîne pas plus de conséquences au niveau du fonctionnement de l'entreprise, que pour des congés habituels.

2.1.2 Une minorité d'employeurs du secteur privé ont allongé la durée du congé de paternité ou assurent le maintien de salaire.

Le congé de paternité justifie le versement par la caisse d'assurance maladie à laquelle le salarié est affilié d'indemnités journalières (IJ), dont les conditions d'ouverture et les modalités de calcul sont fixées de la même manière que celles versées aux mères pendant leur congé de maternité³⁷. Pour l'employeur, les congés de maternité et de paternité n'entraînent légalement pas de charge financière.

En 2017, le montant total des dépenses d'indemnité journalière paternité s'élève à 263 M€. La dépense d'IJ croît entre 2002 et 2012 à un taux moyen annuel de 3,5 %, puis diminue à partir de 2012, au rythme moyen de -1,1 % au cours des 4 dernières années. Comme l'a montré la mission relative aux dépenses d'indemnités journalières³⁸, l'augmentation des dépenses de congé paternité, comme pour celle des IJ maternité, est plus liée à l'évolution de la masse salariale plafonnée³⁹ qu'à l'évolution du nombre de bénéficiaires (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Evolution des dépenses d'indemnités journalières paternité et comparaison avec l'évolution du nombre de bénéficiaires, tous régimes (2002-2016)



Source : CNAF, calculs mission

³⁷ Article L331-8 du code de la sécurité sociale, R. 331-1, R. 331-8, D. 331-3 et D. 331-4

³⁸ Source : revue de dépenses « l'évolution des dépenses d'indemnités journalières », rapport IGAS-IGF établi par C.Lépine, D.Knecht, C.Freppel, P.Dolléans, 2017

³⁹ Les salaires bruts servant de base au calcul de l'indemnité sont plafonnés par le plafond annuel de la sécurité sociale.

2.1.2.1 Le versement des IJ paternité nécessite des démarches administratives de la part des bénéficiaires auprès des organismes gestionnaires.

- L'économie du circuit de financement est complexe.

Les indemnités journalières paternité sont versées par l'assurance maladie ou le régime de sécurité sociale ou l'organisme dont le travailleur dépend, à l'instar des indemnités versées aux mères pendant leur congé de maternité.⁴⁰ Les caisses primaires d'assurance maladie du régime général sont les premières gestionnaires des IJ paternité (214,5 M€ versés en 2017), loin devant les autres organismes⁴¹.

Tableau 1 : Dépenses d'IJ paternité versées par régime, par ordre décroissant (2017)

	En €
CNAMTS	214 532 719
MSA	11 396 143
Etat (fonction publique, opérateurs)	12 805 448
RSI	8 809 698
Fonction publique territoriale, hospitalière et autres établissements	7 723 473
IEG (yc CNIEG)	2 629 742
RATP	1 485 532
SNCF	2 882 453
ENIM	411 771
CRPCEN	272 727
Autres (*)	104 289
Total général	263 053 995

Source : CNAF – (*) Banque de France, CPS St Pierre & Miquelon, CCIP, Monnaie de Paris, CANSSM

La CNAF supporte le coût de cette prestation familiale indirecte, quel que soit le mode d'indemnisation ou de rémunération de ses bénéficiaires⁴². Elle assure son remboursement directement aux organismes de sécurité sociale, aux régimes spéciaux (SNCF, RATP, Banque de France, industries électriques et gazières) et à l'Etat. Pour les employeurs publics autres que l'Etat, à savoir les employeurs des fonctions publiques territoriales et hospitalières, ainsi que certains établissements à caractère administratif, (tels que La Poste, France télécom, Météo France, Office national des forêts...), la Caisse des dépôts et consignations s'est vue confiée par décret⁴³, à titre exclusif, les opérations de remboursement des IJ paternité.

Au vu des statistiques produites par la CDC et par l'Etat à la CNAF⁴⁴, il existe un écart important entre le nombre de recours potentiels, du fait des effectifs recensés dans les trois fonctions publiques, et le nombre de congés effectivement déclarés à la CNAF. Il est probable qu'une partie

⁴⁰ Article L331-8 du code de la sécurité sociale et article D 331-4 du code de la sécurité sociale

⁴¹ Cf. données détaillées par régime au cours de la période 2005-2017 en annexe 1.

⁴² Cf article L223-1 du code de la sécurité sociale.

⁴³ Article 1 du décret n°2002-1301 du 25 octobre 2002

⁴⁴ Source : rapports d'activités annuels de la Caisse des dépôts et consignations « remboursement du congé de paternité et d'accueil de l'enfant », courrier de la direction du budget du 7 décembre 2017 relatif aux dépenses de l'Etat au titre du congé de paternité pour l'exercice 2016.

des employeurs territoriaux ou hospitaliers méconnaissent le mécanisme de remboursement⁴⁵. De même, il est possible que la centralisation des dépenses rencontre des difficultés au sein des ministères et des opérateurs publics de l'Etat⁴⁶. En 2011, une circulaire avait été établie par la direction du Budget pour remédier à ce phénomène de sous-déclaration, sans effet⁴⁷.

2.1.2.2 Le montant de l'indemnité varie selon les régimes.

Pour les salariés affiliés au régime général, ainsi que ceux affiliés au régime agricole, le montant de l'indemnité journalière correspond au gain journalier de base, dans la limite d'un plafond mensuel fixé à 86 € par jour en 2017. Pour un demandeur d'emploi, l'indemnité journalière est calculée sur la somme des salaires bruts des trois mois qui précèdent la date d'effet de la rupture du contrat de travail, dans la limite du plafond mensuel de la sécurité sociale. Les indépendants perçoivent une indemnité journalière forfaitaire de 53,74 €, hormis ceux dont le revenu annuel était inférieur à 3 862,80 €. Dans ce cas, les indemnités journalières sont réduites à 5,29 € par jour.

Modalités de calcul pour le régime général

L'indemnité journalière maternité ou paternité est calculée sur la somme des salaires bruts des trois mois qui précèdent le début du congé prénatal, dans la limite de 3 311 euros par mois (plafond mensuel de la Sécurité sociale au 1er janvier 2018). Ce sont les salaires de base diminués d'un taux forfaitaire représentatif de la part salariale des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi (fixé à 21 % par arrêté du 28 mars 2013). Tous les éléments de rémunération soumis à cotisation sont pris en compte (treizième mois, prime, etc.).

Source : Ameli

Pour les salariés comme pour les travailleurs indépendants, la prise du congé de paternité peut se traduire par une perte de revenus dans les derniers déciles pour les salariés au plafond, ou du fait de la perte potentielle de chiffre d'affaires en l'absence d'activité, pour les indépendants. L'indemnité totale moyenne est de 682 € pour un salarié au régime général, et de 550 € pour un travailleur indépendant (cf. tableau 2 ci-dessous, 2016).

La prise du congé de paternité n'entraîne pas de perte de revenus dans d'autres professions. C'est le cas dans la fonction publique d'Etat (déduction faite de la part variable des indemnités), comme dans plusieurs établissements (La Poste, France Telecom, Office national des forêts, Météo France...) ou entreprises publiques (SNCF, RATP...), où la rémunération est intégralement maintenue, et où le congé est pris en compte pour le calcul de l'ancienneté⁴⁸. Les primes et indemnités peuvent être suspendues ou maintenues dans la fonction publique territoriale ou hospitalière, au choix de la collectivité ou de l'établissement.

L'indemnité moyenne, pour les fonctionnaires, varie entre 422 € (FPH) et 585 € (FPE) (tableau 2). Pour les exploitants agricoles qui font appel à un service de remplacement sur leur exploitation, l'allocation couvre intégralement le coût des journées supporté par l'exploitant, en cas d'indisponibilité du service (1 722 € d'indemnité totale moyenne en 2017). Le régime spécial des

⁴⁵ Par exemple le portail de la direction des retraites et de la solidarité de la CDC destiné aux employeurs, ne retourne aucune information en réponse à la recherche sur les termes « congé de paternité » (recherche effectuée le 25 avril 2018).

⁴⁶ Ainsi, pour les ministères sociaux, le nombre de bénéficiaires recensés par la DRH est de 157 en 2017. En 2016, le nombre de bénéficiaires retracés dans la demande de remboursement à la CNAF était de 55, soit près de trois fois moins.

⁴⁷ Circulaire 6BCS-11-3475 du 16 mai 2011 relative à l'établissement du coût du congé de paternité en vue de son remboursement par la CNAF.

⁴⁸ De même, la convention collective nationale du travail du 8 février 1957 des organismes de sécurité sociale prévoit le maintien du salaire et assimile le congé à du temps de présence pour le calcul de l'ancienneté.

clercs et employés de notaire leur est également favorable : les indemnités journalières correspondent à 100% du salaire net du mois civil précédant l'interruption de travail majoré de 1/12^{ème} du 13^{ème} mois net et de 1/12^{ème} des gratifications nettes de l'exercice précédent⁴⁹. Leur indemnité totale moyenne s'élève à 1 000 € en 2016.

Tableau 2 : Montant de l'indemnité totale moyenne et part des indemnités au plafond pour les congés débutés en 2016, par ordre décroissant

Régime	Indemnité totale moyenne, en €	Part des indemnités journalières inférieures au plafond	Part des indemnités journalières égales au plafond	Part des indemnités journalières supérieures au plafond
Clercs et employés de notaires	1 000,3	Pas de plafond (1)		
Régime agricole :				
<i>Non salarié agricole (*)</i>	1 657	Allocation de remplacement sans plafond		
<i>Salarié agricole</i>	613	79,2 %	4,6 %	16,2 % (2)
Etablissements publics à caractère administratif (La Poste, France télécom, Office national des forêts, Météo France...)	708	Pas de plafond (4)		
Régime général	681,8	84,9 %	14,3 %	0,7 %
Fonction publique Etat (FPE)	585,1	Pas de plafond		
RSI	549,7	Pas de plafond (3)		
Fonction publique territoriale (FPT)	508,8	Pas de plafond (4)		
Fonction publique hospitalière (FPH)	422,9	Pas de plafond		

Source : DCIR 2016, calculs DREES et CDC - (*) source : MSA - (1) le plafond ne s'applique pas aux clercs et employés de notaire. 56 % ont une indemnité supérieure au plafond de la sécurité sociale - (2) l'indemnité journalière peut être supérieure au plafond dans le cas du versement d'une allocation de remplacement - (3) 90 % des indépendants perçoivent une indemnité journalière de 52,9€ en 2016 et 10 % une indemnité inférieure (4) pas de plafond pour les fonctions et établissements publics.

2.1.2.3 La perte de rémunération concerne potentiellement les hommes situés dans les deux derniers déciles de revenus.

La mission a estimé le montant de la perte de revenu potentielle pour les deux parents pendant la période des congés de paternité/maternité, par décile de salaire, à partir des données statistiques de l'INSEE (cf. graphiques en annexe 1). Cette perte est effective pour les hommes à partir du 8^{ème} décile de revenu et pour les femmes à partir du 9^{ème} décile de revenu. Le nombre de pères potentiellement concernés par le plafonnement des IJ paternité est proportionnellement plus important que le nombre de mères, du fait d'une rémunération moyenne mensuelle supérieure à celle des femmes.

Toutefois, la durée du congé maternité étant supérieure à celle du congé de paternité⁵⁰, la perte totale de rémunération est bien plus importante pour les mères que pour les pères situés dans les

⁴⁹ Source : DREES

⁵⁰ Les règles de calcul des indemnités journalières sont identiques pour le congé maternité comme pour le congé paternité, alors que la durée totale d'indemnisation diffère. Elle est de 16 semaines pour une femme accouchant d'un premier ou deuxième enfant et de 11 jours pour le père, quel que soit le rang de l'enfant.

derniers déciles : elle est évaluée à près de 533 € le mois où le père prend son congé, pour un salaire mensuel net situé au 9^{ème} décile (3 990€), et atteint la somme totale de près de 2 391€ au cours du congé de maternité d'une femme dont le salaire mensuel net est situé au 9^{ème} décile (3 149€). Quand bien même une mère réduirait la durée de son congé de maternité au minimum légal (soit 8 semaines), la perte de salaire induite en l'absence de complément par l'employeur, demeure plus conséquente que celle des hommes (près de 900€).

2.1.2.4 Le plus souvent, les employeurs ne subrogent pas leurs salariés dans leurs droits.

La subrogation permet à l'entreprise de percevoir à la place du salarié les indemnités journalières qui lui sont dues par la Sécurité sociale, pour la période de l'arrêt de travail concernée⁵¹. L'entreprise verse alors directement au salarié en congé le montant total ou partiel de sa rémunération dû pour le mois considéré. Les indemnités journalières paternité sont celles qui sont le moins souvent subrogées, comparativement aux indemnités maladie, AT/MP ou maternité. Seul un père sur quatre n'a pas de démarche à engager pour obtenir le versement de son indemnité, et n'encourt pas de décalage ou de retard dans la perception de son indemnité, par rapport à la date de versement de sa rémunération habituelle.

Tableau 3 : Part des bénéficiaires dont les IJ sont subrogées (2016)

	en %
IJ maladie	48,5
IJ AT/MP	36,3
IJ maternité	31,3
IJ paternité	26,6

Source : CNAMTS (SNIIRAM DCIR), Champ : régime général, y compris DOM -
Un même bénéficiaire peut avoir reçu des IJ subrogées et des IJ non subrogées durant l'année.

Le salarié subrogé doit toutefois transmettre à l'organisme de sécurité sociale une copie de l'acte de naissance, pour permettre le remboursement de la caisse à l'employeur. La démarche est simple pour les fonctionnaires, qui font la demande de congé et transmettent les pièces justificatives au service gestionnaire de leur administration.

Pour un salarié au régime général qui ne serait pas subrogé, l'employeur doit transmettre à la caisse une attestation de salaire paternité pour déclencher le versement de l'IJ au salarié, et le salarié transmettre à la caisse les pièces justificatives (copie de l'acte de naissance, le plus souvent). Dans le cas du régime social des indépendants (RSI), la demande de congé de paternité fait l'objet de l'envoi d'un feuillet papier par le travailleur indépendant.

⁵¹ Deux conditions sont nécessaires à la mise en œuvre de la subrogation : il doit y avoir un maintien du salaire intégral ou partiel pendant la durée de l'arrêt de travail ou du congé et la part du salaire maintenu doit être d'un montant au moins égal à celui des indemnités journalières dues au salarié par la CPAM.

2.1.2.5 Une minorité de conventions collectives prévoit la prise en charge du complément financier.

Dans le secteur privé, les employeurs ne sont pas tenus de rémunérer les salariés qui bénéficient d'un congé de maternité ou de paternité en complément des versements de la sécurité sociale pour les indemnités journalières paternité et maternité, contrairement aux indemnités journalières maladie⁵².

Moins de 20 % des salariés bénéficieraient d'un tel complément via leur convention collective. Ainsi, sur 57 conventions collectives étudiées en 2017 par la Direction de la sécurité sociale (représentant 10 millions de salariés), seules 9, regroupant 1,9 millions de salariés, prévoient des dispositions relatives à la prise en charge complémentaire par l'employeur.

Il y a très peu d'accords de prévoyance qui prévoient des garanties pour le congé de paternité. La mission a seulement identifié les conventions des pharmacies d'officine et des entreprises d'architecture. A l'évidence, les organismes de prévoyance ne se positionnent pas à ce stade sur ce risque pour l'instant. En revanche, le nombre de branches ayant mis en place des garanties naissance ou parentalité dans leur régime de prévoyance sont plus nombreuses (17 branches, couvrant 3,4 millions de salariés)⁵³, qui permettent le versement d'une prime à la naissance, indépendamment de la prise du congé.

Tableau 4 : Liste des 9 conventions collectives (sur un échantillon de 57) prévoyant un complément de salaire pour le congé de paternité (2015)

Convention collective	Nombre de salariés	Montant du complément	Commentaire
Industrie pharmaceutique	127 500	100 % salaire net mensuel pendant la durée du congé dans la limite de 2 PMSS	obligation en dehors des régimes prévoyance et santé
Pharmacie d'officine	118 700	non-cadres : 82 % du traitement de base journalier de référence pour la durée du congé pour les salariés ayant intégré le régime depuis 280 jours - cadres : 100 % du salaire brut de référence pour la durée du congé pour les salariés ayant intégré le régime depuis 280 jours	complément d'IJ dans le cadre du régime prévoyance
Plasturgie	119 300	100 % du traitement brut pendant la durée du congé	complément d'IJ en dehors du régime de prévoyance
Hospitalisation privée	268 900	100 % salaire net mensuel pendant la durée du congé pour les salariés ayant 6 mois d'ancienneté dans l'établissement	en dehors du régime prévoyance
Banques	218 400	100 % salaire net mensuel pendant 5 jours (11 en cas de naissance multiple)	en dehors du régime prévoyance
Mutualité	54 300	100 % salaire net mensuel pendant la durée du congé pour les salariés ayant 1 an d'ancienneté	en dehors du régime prévoyance
Bureaux d'études techniques Syntec	820 200	100 % du traitement de base pendant la durée du congé pour les salariés ayant 2 ans d'ancienneté	

⁵² Loi du 19 janvier 1978, articles 3242-1 et suivants du code du travail

⁵³ DSS - Couverture prévoyance - Données générales DARES (DARES Résultats - Portrait statistique des principales conventions collectives en 2015)- 7 février 2017

Prestataires de services secteur tertiaire	122 800	100 % du traitement de base pendant la durée du congé pour les salariés ayant 2 ans d'ancienneté	En dehors du régime de prévoyance ou de santé
Établissements d'enseignement privé	70 100	100 % du salaire net pendant la durée du congé pour les salariés ayant 12 mois d'ancienneté dans l'établissement	CCN non étendue complément d'IJ hors régime complémentaire
Total des effectifs	1 920 200	(effectifs salariés des 57 CC étudiées = 9 982 600 au 31/12/2014)	

Source : DSS - Couverture prévoyance - Données générales DARES (DARES Résultats - Portrait statistique des principales conventions collectives en 2015 - 7 février 2017)

La taille de l'entreprise joue en faveur du maintien de salaire pour les congés de maternité et paternité, d'après l'enquête « Famille et employeurs » de l'INED^{54 55}. Des accords d'entreprises peuvent compléter l'indemnité journalière de paternité⁵⁶, au-delà du plafond d'indemnisation. D'après une étude réalisée en 2011, les accords « égalité professionnelle » prévoient le maintien de salaire du congé de paternité dans la majorité d'entre eux⁵⁷. Certains accords prennent également en compte la période d'absence pour le calcul des droits liés à l'ancienneté (Danone, Microsoft, Ikéa). Certaines entreprises rémunèrent les autorisations spéciales d'absence accordées aux futurs pères pour les échographies ou les cours prénatals (Bayer, Place des éditeurs).

2.1.2.6 Très peu d'employeurs améliorent le dispositif en l'allongeant.

En France, la majorité des employeurs considèrent qu'une entreprise doit tenir compte des responsabilités privées de ses salariés dans l'organisation du travail et la régulation du temps de travail. Toutefois, une minorité d'entre eux estime que ce n'est pas leur rôle⁵⁸. De même, la plupart des employeurs admettent que l'égalité professionnelle peut rejaillir favorablement sur le climat social (44%), l'implication des salariés dans leur travail (38%), l'organisation du travail (34 %), la performance économique (25%), la diminution du turn-over (20%), la réputation de l'entreprise (14%), mais seulement 39 % d'entre eux pensent devoir agir⁵⁹.

Cette volonté des employeurs de s'impliquer dans l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle ou dans l'égalité professionnelle ne s'est jusqu'à présent pas traduite dans la plupart des établissements par la mise en place d'actions visant à allonger le congé de paternité. La mission n'a trouvé qu'une convention collective et la direction générale du travail deux accords de branche,

⁵⁴ Source : « Comment les employeurs aident-ils leurs salariés à concilier travail et vie de famille ? », Cécile Lefèvre, Ariane Pailhé, Anne Solaz, Populations et société, n°440, INED, décembre 2007

⁵⁵ Rapport de recherche Brochard et Letablier précité 2013, à partir de l'enquête Famille et employeurs de l'INED

⁵⁶ En cas d'absence d'accord de branche, ou en présence d'un accord de branche moins favorable en matière de protection sociale complémentaire.

⁵⁷ Source : « La place des hommes dans les accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle », François Fatoux, Rachel Silvera, ORSE, mars 2011 - l'échantillon est de faible taille (165 accords égalité professionnelle).

⁵⁸ Source : enquête ESWT 2004-2005 (European Survey on Working Time and Work-Life Balance) réalisée par Eurofound (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail), portant sur un échantillon représentatif de d'établissements de 10 salariés et plus, dans les secteurs de l'industrie et des services. La France, par rapport aux autres pays européens se distingue par un fort pourcentage de dirigeants qui considéraient qu'ils n'ont pas de rôle à jouer dans l'articulation vie familiale – vie professionnelle (17% contre 9% dans l'UE 15). L'enquête « Familles et employeurs » 2004-2005 de l'INED confirmait ces résultats, en ce qui concerne l'implication des établissements français dans le champ de la conciliation. Dans la majorité des établissements (64%), le représentant de la Direction estime que l'employeur doit aider ses salariés à coordonner travail et vie familiale. Dans 16% des établissements, le représentant de la Direction interrogé estime en effet qu'un employeur n'a pas à le faire. Source : enquête « Familles et employeurs » menée par l'INED en collaboration avec l'INSEE en 2004-2005.

⁵⁹ Source : Etude de l'APEC, 2012 « Attitudes et comportements des entreprises en matière d'égalité professionnelle », réalisée en février 2012 auprès de 1001 entreprises, échantillon représentatif des entreprises de plus de 50 salariés.

qui allongent la durée du congé (convention collective nationale des sociétés d'assistance⁶⁰, accords de branche roquefort et publicité)⁶¹.

Tableau 5 : Exemples du contenu d'accords de branche, sur le congé de paternité

Disposition de l'accord	Branches
Maintien rémunération salarié	Plasturgie/ bijouterie, joaillerie, orfèvrerie/ architecture/ papiers, cartons/ gardiens d'immeubles / bureaux d'études techniques / géomètres / banque / établissements d'enseignement privé / industries électriques et gazières
+ 3 jours	Sociétés d'assistance
+ 1 jour et maintien de la rémunération	Roquefort / publicité (pour le 2 ^e enfant)
Calcul des droits liés à l'ancienneté	Commerces de gros
Calcul des droits à formation	Branches pharmaceutique / négoce ameublement / banque
Remplacement du salarié pendant son absence	Gardiens d'immeuble
Ne peut constituer un frein à la promotion professionnelle	Boulangerie
Indicateur de suivi du nombre de jours de congé de paternité pris / au nombre de jours théoriques, dans le rapport de branche de situation comparée entre les femmes et les hommes	Verre
Communication spécifique	Architecture

Source : DGT

Une première recherche de la DGT sur les 40 000 accords d'entreprises référencés en 2017 fait état d'une quinzaine d'accords, comprenant des dispositions sur le « congé de paternité », le plus souvent dans le cadre d'accords sur l'égalité⁶².

Lorsqu'ils prennent des dispositions conventionnelles plus favorables, les employeurs préfèrent mieux indemniser le congé de maternité ou de paternité. L'allongement du congé de paternité semble concerner très peu d'entreprises. Parmi celles qui ont été interrogées par la mission, qui prennent en charge le maintien de la rémunération dans son intégralité, on trouve notamment Ikea et Microsoft, qui ont allongé sensiblement la durée du congé de paternité, pour la porter à 5 et 6 semaines. EDF (comme Danone⁶³) se caractérise par la mise en place d'un dispositif permettant de transformer un élément de rémunération en congés supplémentaires. En effet, les salariés d'EDF⁶⁴ bénéficiaires d'une prime de naissance peuvent la convertir pour bénéficier de 5 à 10 jours ouvrés supplémentaires cumulables au congé légal (15 jours ouvrés en cas des naissances multiples).

⁶⁰ Avenant du 20 juillet 2012 relatif à la parentalité

⁶¹ La recherche de dispositions conventionnelles plus favorables est compliquée du fait que le congé de paternité ne constitue pas un thème de négociation obligatoire et n'est donc pas toujours renseigné dans la base de données de la direction générale du travail. En outre, les dispositions conventionnelles relatives au congé de paternité peuvent être intégrées dans des textes aux thématiques diverses égalité professionnelle, prévoyance, qualité de vie au travail, congés, conditions de travail, etc...).

⁶² Source : entretien avec la DGT

⁶³ Accord égalité Danone Produits frais France 2009 : 13^{ème} mois transformé en 22 jours de congés supplémentaires.

⁶⁴ Accord Egalité Professionnelle F/H 2017-2020 d'EDF SA signé le 20 juin 2017. Il s'agit de jours consécutifs, non fractionnables et pris dans les 4 mois qui suivent la naissance de l'enfant. L'accord « droits familiaux » de la branche professionnelle reprend ce dispositif et l'étend à tous les salariés le 1er janvier 2019.

Tableau 6 : Exemples d'entreprises allongeant la durée du congé de paternité

	Nombre de jours en plus des 11 jours
Microsoft	Congé de paternité de 6 semaines (depuis janvier 2018)
Ikéa	25 jours calendaires pour une naissance simple, 32 jours en cas de naissance multiples (+ 14 jours calendaires, pris jusqu'aux deux ans de l'enfant)
Pôle emploi	10 jours ouvrés pour une naissance simple, 15 jours ouvrés pour naissance multiple
France télévision	+1 jour
EDF	Prime de naissance pouvant être transformée en 5-15 jours de congés calendaires supplémentaires
Air France	+ 1 jour ⁶⁵
Casino	+ 1 jour

Source : mission, entreprises – Autres exemples publiés sur internet : Hennessy (+7 jours calendaires depuis 2011), Bayer santé (+ 4 jours), Union invivo (+ 4 jours en cas de naissances multiples)⁶⁶, la MAIF (+1 jour), Change.org (4 mois au total), Adobe France (4 semaines), Mastercard (8 semaines) TDF (15 jours), groupe Axa (4 semaines)

Par ailleurs, les employeurs peuvent accorder des congés spécifiques pour l'éducation ou en cas de maladie de l'enfant, qui peuvent également être pris à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption. A France Télévision, les deux parents bénéficient de 8 jours supplémentaires de congés dès la déclaration de grossesse ou le début des démarches d'adoption, à prendre au plus tard dans l'année qui suit la naissance ou l'adoption. L'accord relatif à l'évolution des droits familiaux dans la branche professionnelle des industries électriques et gazières du 15 décembre 2017 instaure « un congé parent » de 4 jours par an, rémunéré, jusqu'aux 12 ans de l'enfant, pouvant être pris par demi-journées. A Pôle emploi, en cas de maladie d'un enfant ou d'impossibilité d'en assurer la garde, l'agent peut obtenir, sur justificatif, un congé, dans la limite de 10 jours ouvrés par an, composés de 5 jours à plein traitement et de 5 jours à demi-traitement. La RATP accorde un « congé pour allaitement naturel ou artificiel ».

Il arrive que des entreprises prévoient des facilités d'aménagements horaires pour la mère à son retour de congé de maternité, plus rarement pour le père. Par exemple, à France Télévisions, la mère bénéficie d'une réduction horaire de deux heures par jour rémunérée à partir du 6ème mois de grossesse et jusqu'à la fin du 5ème mois suivant l'accouchement (Pôle emploi : 1 heure de travail par jour rémunérée jusqu'à 9 mois après l'accouchement). Le groupe Adecco offre également aux mères la possibilité d'aménager leur temps de travail au retour des salariés en congé parental, maternité, adoption.

2.2 Le succès du congé auprès des pères ne se dément pas depuis sa création.

2.2.1 7 pères sur 10 prennent leur congé de paternité, dans son intégralité.

L'évolution du nombre de bénéficiaires suit la courbe du nombre de naissances (graphique 2 et annexe 2⁶⁷). En 2016, environ 404 000 pères ont pris un congé de paternité, pour 783 640

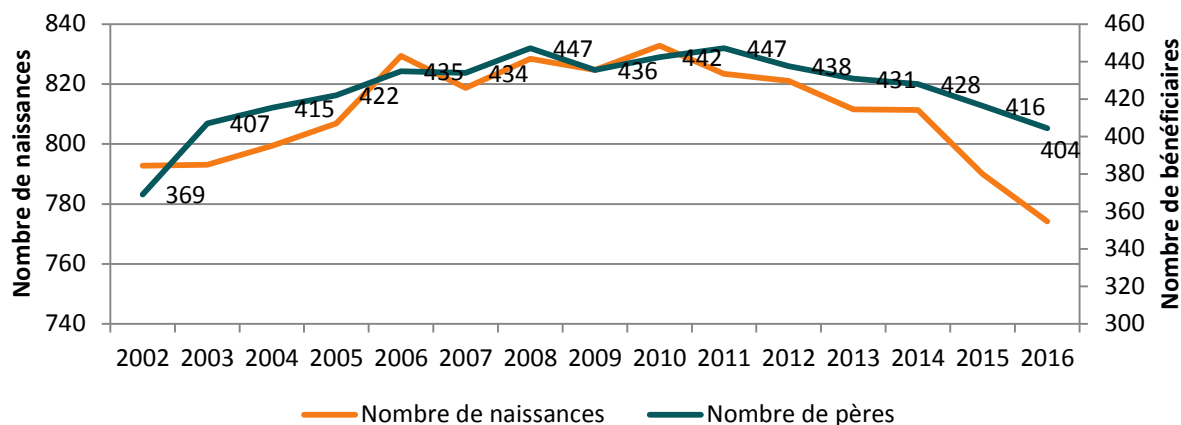
⁶⁵ Accord Egalité professionnelle femmes-hommes 2018/2020

⁶⁶ Source : « La place des hommes dans les accords d'entreprise sur l'égalité professionnelle », François Fatoux, Rachel Silvera, ORSE, mars 2011

⁶⁷ Un tableau en annexe 2 présente l'ensemble des données par régime : source naissances : INSEE chiffres provisoires – source bénéficiaires : calculs mission à partir des données DSS, CNAMTS, MSA, RSI, RATP, SNCF.

naissances⁶⁸. A partir de ces données brutes, des retraitements sont nécessaires pour en déduire un taux de recours tenant compte des pères éligibles à l'indemnisation, hors naissances multiples et hors ménages monoparentaux (graphique 3)

Graphique 2 : Evolution du nombre de naissances et du nombre de bénéficiaires, en milliers (2002-2016)



Source : Données CNAF, CNAMTS, RSI, MSA, RATP, SNCF, INSEE, calculs et graphique mission –Champ : bénéficiaires tous régimes, nombre de naissances hors Mayotte.

➤ **Le taux de recours est relativement stable depuis sa création.**

Depuis 2002, la DREES détermine une estimation du taux de recours à partir des données disponibles pour les salariés du régime général, les travailleurs agricoles et indépendants. La mission a pu obtenir des données actualisées pour l'ensemble des bénéficiaires, y compris les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics, ainsi que pour les régimes spéciaux (RATP, SNCF, Banque de France, etc.). Après redressement, elle a pu déterminer l'évolution du taux de recours réel depuis la création du dispositif (graphique 3 ci-dessous).

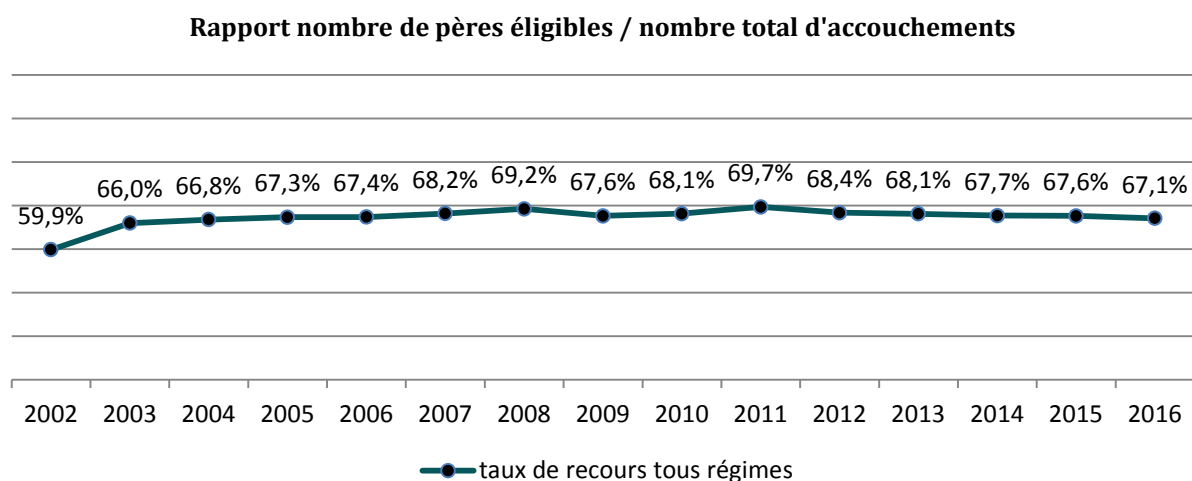
Le dispositif a connu une montée en charge rapide la première année de sa création, puis une relative stabilité. Il s'avère que l'évolution du taux de recours, qui s'établit à 67 % en 2016, est relativement stable depuis la création du dispositif, en 2003. La mission n'a pas pu calculer le taux de recours 2017 en l'absence de données consolidées pour la fonction publique.

Ces données correspondent à celles établies à partir des déclarations des pères recueillies dans les enquêtes de la DREES. En 2013, près de 7 pères éligibles sur 10 déclaraient prendre le congé de paternité de 11 jours, et 9 pères sur 10 déclaraient prendre les jours de congés accordés à la naissance, qu'ils prolongeaient par le congé de paternité pour 85 % d'entre eux⁶⁹.

⁶⁸ Le nombre total de pères ayant pris leur congé de paternité en 2017 s'établit à 354 428, hors fonctions publiques (source CNAF), pour un total de 767 000 naissances (chiffre provisoire INSEE).

⁶⁹ Source : Enquête « modes de garde », DREES, 2013

Graphique 3 : Taux de recours des pères au congé de paternité (2002-2016)



Source : Données CNAF, CNAMTS, RSI, MSA, RATP, SNCF, INSEE, CDC, Banque de France - calculs et graphique mission – régimes CNAMTS, RSI, MSA, SLM, RATP, SNCF, fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière), établissements publics d'Etat, SNCF, RATP, ENIM, CRPCEN, SLM, Banque de France. Champ : France entière. Estimation mission : le taux de recours est calculé en rapportant le nombre total estimé de bénéficiaires au nombre total d'accouchements pour neutraliser l'effet des naissances multiples. Les ménages monoparentaux ont été exclus du champ (10 % des ménages avec un enfant de moins de 2 ans), de même que les pères non éligibles (9 % de l'ensemble des pères d'enfants de moins de 3 ans), et il a été inclus un coefficient de sous-déclaration des pères bénéficiaires par les employeurs territoriaux et hospitaliers à la CDC (0,32). Les données non connues pour la fonction publique d'Etat (2002-2006), CRPCEN-RATP-SNCF-ENIM-Banque de France (2002-2004), SLM (2002-2015), ont été estimées à hauteur de la première donnée disponible.

➤ **Le recours au dispositif semble plus faible dans certains territoires, sans qu'on puisse à ce stade expliquer ce phénomène.**

A la demande de la mission, la CNAMTS a rapporté, par caisse primaire d'assurance maladie, le nombre de pères du régime général ayant pris le congé de paternité au nombre total des naissances (France entière) recensés par la CPAM⁷⁰. Il s'agit donc d'un taux de prise du congé par rapport aux naissances et non d'un taux de recours rapportant un nombre de pères ayant pris le congé au nombre de bénéficiaires potentiels. En France métropolitaine, on note plus de 20 points d'écart entre les caisses enregistrant les plus fortes proportions (La-Roche-sur-Yon, Laval, Le Puy, Loire Atlantique, Cahors, Saint Lô, Rennes, Isère, Rodez, Chambéry, Niort) et celles où la proportion est particulièrement faible (Bobigny, Moselle, Annecy, Perpignan, Bastia, Carcassonne, Toulon). Trois départements ultramarins (Guyane, Guadeloupe, Martinique) se caractérisent par des proportions très faibles.

L'interprétation de ces données est délicate. Les père et mère de l'enfant dont la naissance est enregistrée par la CPAM peuvent appartenir à des régimes de sécurité sociale différents. Certains pères d'enfants recensés par la CPAM peuvent, pour des raisons diverses, ne pas avoir accès au bénéfice du congé de paternité ou ne pas vouloir le prendre (travailleurs frontaliers, intérimaires ou salariés en CDD ne prenant pas le congé, demandeurs d'emploi ne recourant pas non plus au congé de paternité...). Il serait nécessaire d'étudier plus précisément les données de quelques CPAM pour faire émerger quelques éléments d'explication solides des écarts constatés.

➤ **Dès sa création en 2002, le congé a été pris pour la totalité de sa durée légale.**

⁷⁰ Les données détaillées, par caisse, figurent en annexe 2.

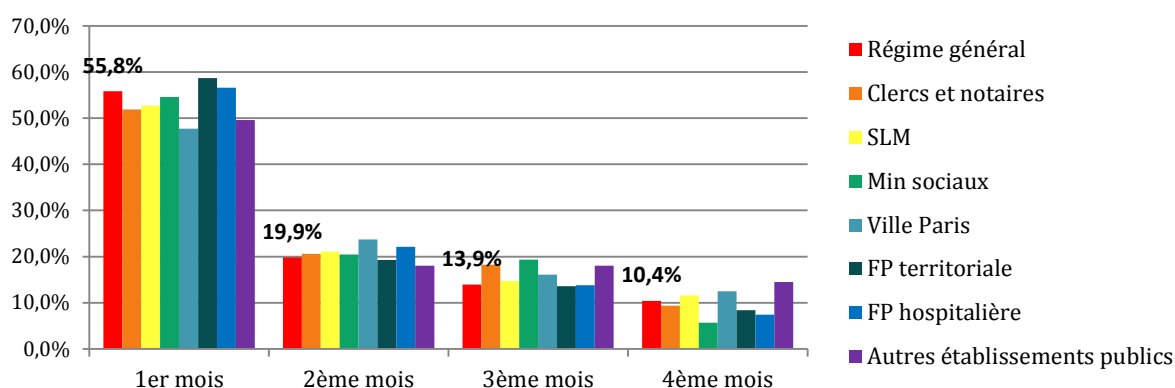
Près de 95 % des pères prennent les 11 jours (données détaillées en annexe 2) ou les 18 jours en cas de naissances multiples, sauf dans le régime des clercs et des notaires, qui prennent moins souvent les 11 jours en cas de naissance simple (88 %).

➤ **Le congé est majoritairement pris dans le mois qui suit la naissance.**

En principe, le congé de paternité est pris dans les 4 mois qui suivent la naissance de l'enfant⁷¹, sauf en cas d'hospitalisation de l'enfant ou de décès de la mère. La majorité des pères prennent leur congé de paternité dans le mois qui suit la naissance de l'enfant. Le recours au congé décroît dans les mois qui suivent, sans grande variation de comportement entre les pères, quel que soit leur appartenance à un régime : environ 20 % des congés débutent au cours du 2ème mois, 15 % le troisième mois, et 10 % le dernier mois. Cette répartition temporelle montre que la prise du congé répond à des besoins d'organisation différents selon les familles.

Le congé du père coïncide presque toujours avec celui de la mère. Peu de pères prennent un congé après la fin des congés de cette dernière, s'occupant alors seuls de leur enfant. La mission a calculé cette proportion en considérant que les femmes prennent en moyenne 35 jours de congés annuels à la suite de leur congé de maternité⁷², c'est-à-dire en déterminant le nombre de congés de paternité qui débutent 105 jours après la naissance. Par exemple, à la Ville de Paris, 7 % des pères⁷³ prennent ce congé au-delà du 105^{ème} jour. Ce taux correspond à celui de la dernière enquête de la DREES⁷⁴.

Graphique 4 : Répartition du congé de paternité au cours des 4 mois qui suivent la naissance, en fonction de sa date de début (2016 sauf min sociaux et VP 2017)



Source : DCIR 2016, calculs DREES sauf données Ville de Paris, ministères sociaux, RATP (2) calculs mission, année 2017 – (3) Caisse des dépôts et consignations pour les fonctions et établissements publics (2016/2017)
Lecture : 55,8 % des congés pris dans le régime général ont débuté le premier mois qui a suivi la naissance.

La prise des congés de paternité est concentrée sur les deux premières semaines qui suivent la naissance de l'enfant. Un quart des pères posent leur congé de paternité la semaine qui suit la naissance de l'enfant (27 % des salariés, 24 % des pères fonctionnaires territoriaux, cf. graphique 5), et environ 15 % d'entre eux débutent leur congé la deuxième semaine, lorsque la mère et l'enfant sont de retour au domicile.

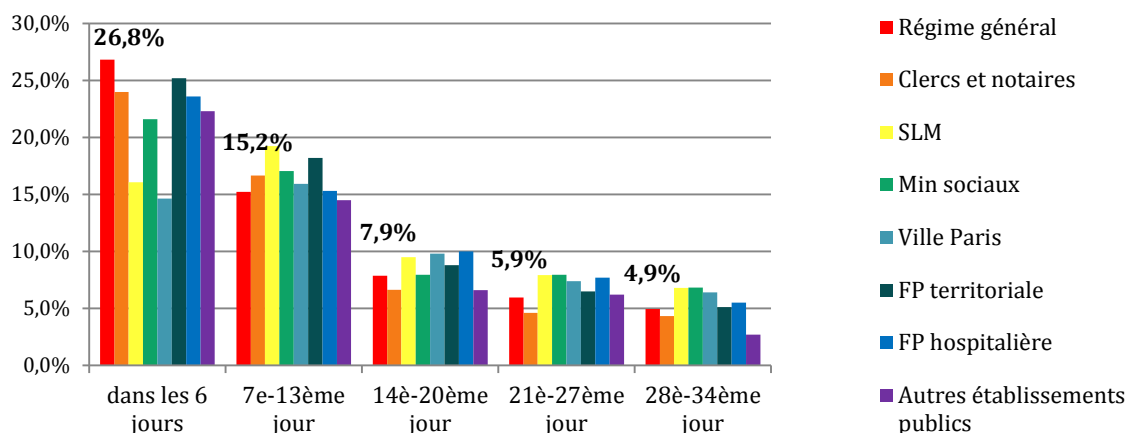
⁷¹ Article D. 1225-8 du code du travail

⁷² Pour les mères dont c'est le premier ou le deuxième enfant. Cf. « le congé de maternité », DREES, études et résultats n° 531, octobre 2006

⁷³ Source : Ville de Paris, calculs mission. Moyenne au cours de la période 2014-2017 (environ 700 bénéficiaires par an).

⁷⁴ Source : enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2013.

Graphique 5 : Répartition du congé de paternité dans les cinq semaines qui suivent la naissance, en fonction de sa date de début (2016 sauf ministères sociaux et Ville de Paris 2017)



Source : DCIR 2016, calculs DREES sauf données Ville de Paris, ministères sociaux, RATP (2) calculs mission, année 2017 – (3) Caisse des dépôts et consignations pour les fonctions et établissements publics (2016/2017)
Lecture : 26,8 % des congés pris dans le régime général ont débuté dans les 6 jours qui ont suivi la naissance.

► **La possibilité de fractionner le congé est peu utilisée.**

Dans la fonction publique, le congé peut être fractionné à la demande du fonctionnaire en deux périodes dont l'une des deux est au moins égale à sept jours. Très peu de fonctionnaires utilisent cette possibilité, soit parce qu'ils ne la connaissent pas, soit parce qu'ils n'en éprouvent pas le besoin. La Caisse des dépôts a trouvé 13 personnes dans 8 collectivités qui ont pris des congés fractionnés en 2017⁷⁵. Dans les ministères sociaux, sur 310 agents ayant pris un congé de paternité entre janvier 2016 et avril 2018, seuls 6 (moins de 2 %) l'ont fractionné⁷⁶.

En 2017, l'entreprise Ikéa France a mis en place un congé de paternité conventionnel supplémentaire de 14 jours calendaires, fractionnable en deux périodes. Depuis sa mise en place récente, 65 % des pères ayant pris le congé de paternité légal ne l'ont pas accolé avec le congé conventionnel. Parmi ceux ayant pris le congé conventionnel, 17 % l'ont fractionné en deux périodes⁷⁷.

► **Un tiers des pères rallongent le congé de paternité et le congé naissance en y accolant d'autres congés.**

Un tiers des pères ajoutent des congés annuels, pour une durée totale moyenne de congé de 25 jours, majoritairement « pour passer plus de temps avec leur enfant » (61 %)⁷⁸. Toutefois, ce besoin semble porter sur une ou deux semaines supplémentaires, par rapport aux 14 jours actuels. En effet, peu de pères (y compris dans les autres pays européens) interrompent leur activité plus d'un mois pour s'occuper de leur enfant. Dans ce cas, ils préfèrent réduire leur temps de travail plutôt que d'interrompre leur activité⁷⁹.

⁷⁵ Source : Caisse des dépôts et consignations

⁷⁶ Source : DRH des ministères sociaux

⁷⁷ Source : Données IKEA, du 20 avril 2017 au 22 mars 2018.

⁷⁸ Source : DREES, Q. 145 - enquête « congés autour de la naissance 2004 »

⁷⁹ Source : INSEE, enquête emploi et module complémentaire entre vie familiale et professionnelle 2010, « après une naissance, un homme sur 9 réduit ou cesse temporairement son activité contre une femme sur 2 », INSEE Première, n°1454, juin 2013. Cf. derniers chiffres de l'enquête Emploi de l'INSEE, en 2010 : 5 % des pères ont interrompu leur activité professionnelle pendant au moins un mois, alors que 9 % ont réduit leur temps de travail pendant au moins un mois.

Tableau 7 : Type et durée de congés pris par les pères autour de la naissance

	fréquence en %		durée moyenne en jours (2004)
	2004	2013*	
aucun congé	20	7	
un type de congé au moins	80	93	16
Total	100 %	100%	
Dont			
Les 11 jours de congé de paternité uniquement	Non connu	2%	
les 3 jours uniquement	8 %	6%	3
les 3 jours et le congé de paternité	35 %	85 %	14
les 3 jours, le congé de paternité et d'autres congés	27 %	Hors questionnaire	25
autres combinaisons	10 %		15

Source : DREES, enquête « congés autour de la naissance 2004 » - * enquête modes de garde 2013

Ce besoin d'allonger le congé peut expliquer en partie le léger effet saisonnier constaté en comparant l'évolution du nombre de naissances mensuelles et du nombre de congés de paternité ayant débuté dans le mois : dans le régime général, le report du congé est plus fréquent à l'automne⁸⁰. Ces pratiques de report, également constatées dans la fonction publique territoriale et hospitalière (cf. graphiques en annexe 2), permettent aux pères d'allonger le congé de paternité en l'accolant aux périodes de congés annuels (juin, août, décembre).

2.2.2 Le principal motif du recours est bien, pour le père, de profiter des premiers jours de l'enfant.

Pour analyser les motivations du recours, la mission a repris les données de l'enquête « congés autour de la naissance » de la DREES, qui n'a pas été réactualisée depuis 2004. Elle a pris connaissance avec intérêt des données d'une enquête de 2012, réalisée dans le cadre d'un mémoire de fin d'études, pour actualiser son analyse, et détecter des comportements qui peuvent avoir changé⁸¹.

Un premier changement de comportement, au cours des dernières décennies, concerne le rôle du père, de plus en plus présent à la naissance. En 2014, 99 % des mères souhaitent la présence du père, qui est effectivement présent dans 98 % des cas, lors d'un accouchement sans complication⁸². Pour assurer cette présence, les pères utilisent les trois jours de congés « naissance », puis le congé de paternité, dans les premières semaines qui suivent la naissance. Les deux principales raisons qui conduisent les pères à choisir ce moment sont « pour profiter des premiers jours de leur enfant »

⁸⁰ Constat également relevé dans l'étude : "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

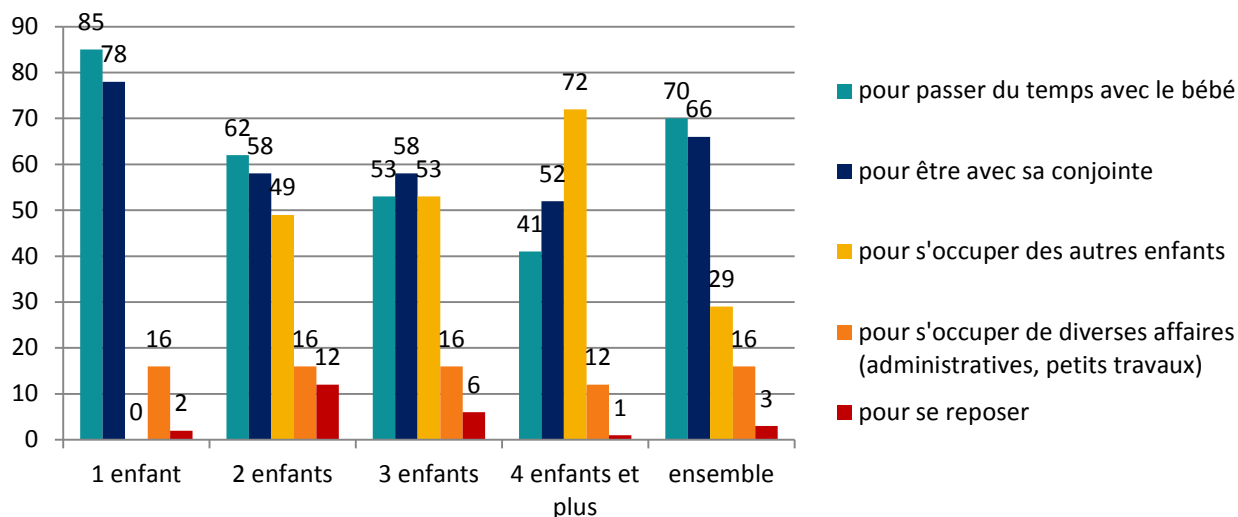
⁸¹ Source : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Mémoire de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013 - Etude prospective auprès de 380 pères à la sur la période du 15 juillet 2012 au 10 septembre 2012 dans les services de suites de naissances physiologiques et pathologiques de différentes maternités de Basse-Normandie (CHU de Caen, Polyclinique du Parc à Caen, Centres Hospitaliers de Bayeux, Lisieux, et Alençon) - 256 pères répondants.

⁸² Source : enquête « Quel accompagnement pour les femmes lors de l'accouchement ? » Collectif Inter Associatif Autour de la Naissance (CIANE) juin 2014 - 18 380 répondants. L'enquête de la DREES en 2004, qui inclut les césariennes (où la présence du père n'est pas toujours souhaitée par les équipes médicales), établissait cette proportion à 79 % (12 % n'ont pas participé à la naissance du fait des complications, 9 % n'ont pas souhaité y assister).

(53 %), et parce « c'était le moment où la mère rentrait de la maternité » (38 %) ⁸³. Interrogées à ce sujet, plus de 60 % des mères vivaient le congé de paternité comme une aide, un soutien et un tiers d'entre elles considèrent ce congé comme étant « un moment important pour le père et l'enfant » ⁸⁴.

7 pères sur 10 affirment prendre ce congé pour passer du temps avec leur enfant ou avec leur conjointe (graphique 6). Les autres pères le prennent pour s'occuper des autres enfants du ménage, très peu pour régler diverses affaires (administratives, travaux d'aménagement), et encore moins pour se reposer (3 % en 2004). Les réponses des pères sont quasiment identiques en 2012.

Graphique 6 : Les deux raisons expliquant la prise du congé de paternité fournies par les pères selon le nombre d'enfants dans le ménage



Source : DREES, Q. 161 « enquête autour des congés à la naissance », 2004

On note que les pères qui recourent au congé prennent cette décision avec leur conjointe, alors que la majorité des pères qui n'utilisent pas leur congé prennent leur décision seul. ⁸⁵

2.2.3 Le succès du congé de paternité s'accompagne limité de fortes inégalités socioprofessionnelles.

2.2.3.1 Les pères sans emploi, au statut précaire ou instable prennent moins souvent leur congé.

Des différences de comportement importantes s'observent selon le statut d'emploi du père et de la mère. Le taux de recours est relativement faible parmi les travailleurs indépendants (32%). Il est plus élevé pour les pères qui ont un emploi permanent en CDI (80 %) ou fonctionnaires (88 %) que pour ceux dont l'emploi est instable ou précaire (48 % en CDD), ou les demandeurs d'emploi (13%).

⁸³ Source : DREES, Q 162 « enquête autour des congés à la naissance », 2004. Les pères pouvaient déclarer une ou deux raisons.

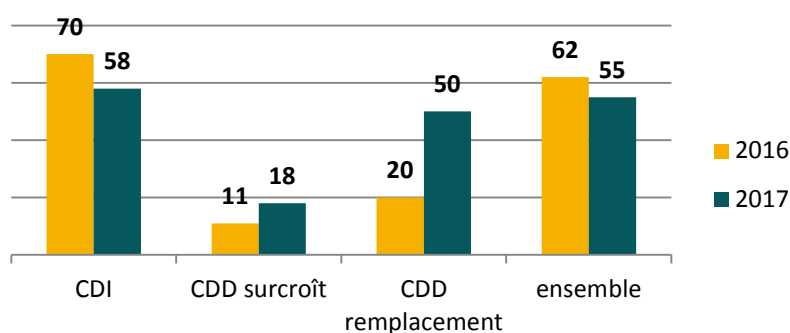
⁸⁴ Source : DREES, Q 247 « enquête autour des congés à la naissance », 2004.

⁸⁵ Source : DREES, 77% d'après la Q 157 « enquête autour des congés à la naissance », 2004. Pères ayant été informés de l'existence du congé de paternité mais n'y ayant pas eu recours et Q 163 : 74% des pères ayant pris leur congé de paternité.

Le fait que la conjointe ne travaille pas, soit à temps partiel ou en CDD, est également associé à un moindre taux de recours.⁸⁶

L'exemple d'Ikéo est illustratif du caractère décisif du statut d'emploi. Bien que cette entreprise mène une politique particulièrement active de promotion du congé de paternité, en accordant notamment à ses salariés 2 semaines de congés de paternité supplémentaires intégralement rémunérés, le taux de recours des salariés sous CDD demeure sensiblement plus faible que celui des salariés sous CDI (cf. graphique 7) et obère le taux de recours global au niveau de l'entreprise, qui demeure inférieur à celui de la population totale (respectivement 62 % et 67 % en 2016).

Graphique 7 : Taux de recours au congé de paternité au sein de l'entreprise Ikéo France, par type de contrat, en % (2016-2017)



Source : Ikéo France, graphique mission

A la demande de la mission, la CNAMTS a rapporté, par caisse primaire d'assurance maladie, le nombre de demandeurs d'emploi du régime général au nombre total des naissances : la proportion des congés de paternité en rapport avec le chômage s'élève à 1,2 % au niveau national⁸⁷. Quelques caisses primaires enregistrent un taux de recours supérieur à 3,3 % (Guéret, Saint Briec, Rodez, Belfort, La Rochelle, Niort), d'autres n'enregistrent aucun congé en rapport avec une situation de chômage (Charleville-Mézières, Aurillac, Ajaccio, Bar-le-Duc, Martinique, Guyane)⁸⁸.

A contrario, la mission relève d'excellents taux de recours dans la fonction publique et les entreprises publiques : 78,2 % agents éligibles au congé de paternité des ministères sociaux ont pris leur congé de paternité en 2017, 89 % à la Banque de France⁸⁹, 98,2 % à EDF SA, 95 % des personnels au sol d'Air France.

Au cours des 10 dernières années, le taux de recours a sensiblement progressé parmi les salariés en CDI du secteur privé, traduisant un effet générationnel (tableau 8).

⁸⁶ Cf. "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

⁸⁷ Source : CNAMTS, 2017 - Ceci conforte le taux de recours de 13 % calculé par la DREES en 2013, puisque les demandeurs d'emploi représentent environ 10 % de la population active totale.

⁸⁸ Les données détaillées du taux de congés de paternité en rapport avec le chômage figure en annexe 2.

⁸⁹ Source : Banque de France. Chiffre stable depuis 2010.

Tableau 8 : Taux de recours des pères selon le statut d'emploi, en %

	2004	2013	Evolution, en pts
Salarié avec un contrat à durée indéterminée du secteur privé	68	80	+ 12
Fonctionnaire ou agent titulaire d'un contrat à durée indéterminée du secteur public	87	88	+ 1
Indépendant	22	32	+ 10
Salarié avec contrat à durée déterminée, autre contrat des secteurs privé ou public (1)	44	48	+ 4
Demandeur d'emploi	n.c.	13	n.c.

Source : Enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES (2013), Congés autour de la naissance, DREES (2004) (1) Contrat à durée déterminée, contrat court, saisonnier, vacataire, placement dans une agence d'intérim, emplois aidés (emploi-jeune, contrat unique d'insertion [CUI], contrat d'accompagnement dans l'emploi [CAE], contrat initiative emploi [CIE]...), stage rémunéré en entreprise, contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, n.c. non connu

Champ : Pères en couple ayant au moins un enfant de moins de 3 ans, éligibles au congé de paternité

Lecture : 80 % des salariés du secteur privé ont déclaré avoir pris un congé de paternité à la naissance de leur plus jeune enfant.

2.2.3.2 Les taux de recours les plus faibles s'observent parmi les agriculteurs, artisans et chefs d'entreprise ainsi que les ouvriers.

Le contexte professionnel joue un rôle majeur parmi les motivations du recours. Parmi les déterminants, outre le statut d'emploi, la catégorie socio-professionnelle s'avère décisive. Les taux de recours les plus faibles (28%) s'observent chez les agriculteurs, les artisans, les commerçants ou chefs d'entreprise. Ils semblent à la fois liés aux contraintes du métier et aux difficultés à se faire remplacer, ou aux caractéristiques saisonnières de leur activité (pour les agriculteurs). Le fait que ces actifs choisissent leurs horaires et l'éventuelle proximité de leur domicile peut aussi expliquer, plus que pour les autres catégories professionnelles, qu'ils peuvent se rendre plus facilement disponibles en journée.

Les plus forts taux de recours se trouvent parmi. On note pour les professions intermédiaires (+ 12 points) et les cadres (+ 30 points) une évolution très sensible du taux de recours au cours de la dernière décennie, traduisant de leur part une véritable aspiration à une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale. (tableau 9). Indépendamment de la moyenne d'âge et du niveau de rémunération, il existait jusqu'ici probablement un effet propre à la catégorie cadres du fait d'une implication professionnelle forte et d'horaires hebdomadaires plus élevés, qui semble s'estomper.

En revanche, le taux de recours diminue légèrement pour les employés et les ouvriers au cours des dix dernières années. Les dernières données de l'enquête ELFE montrent que les pères qui ne prennent pas leur congé de paternité sont plus souvent peu diplômés, et ont un faible niveau de salaire.⁹⁰

⁹⁰ Cf. "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

Tableau 9 : Taux de recours des pères selon la catégorie socio-professionnelle, en %

	2004	2013	Evolution en points
Agriculteur, artisan, chef d'entreprise	22	28	+ 6
Cadre, profession intellectuelle supérieure	49	79	+ 30
Profession intermédiaire	69	81	+ 12
Employé	81	78	- 3
Ouvrier	75	70	- 5

Source : Enquêtes « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », DREES (2013), « Congés autour de la naissance », DREES (2004).

- La taille de l'entreprise ne semble pas avoir d'effet significatif sur la prise du congé de paternité.

Plusieurs de nos interlocuteurs se sont interrogés sur le rapport entre la taille des entreprises et le recours au congé de paternité, faisant l'hypothèse d'un taux de recours moindre dans les entreprises de petite taille, du fait notamment des difficultés d'organisation nées de la prise du congé. Il n'existe pas de données qui permettent de documenter ce lien éventuel. Dès lors, la mission a cherché à détecter l'existence potentielle de ce lien en comparant la part des salariés du régime général ayant pris un congé de paternité et la part des effectifs de salariés, selon la taille de l'entreprise. Cette comparaison, qui ne peut avoir qu'un caractère indicatif, ne met pas en évidence d'écart entre les pourcentages de congés de paternité pris et les effectifs de salariés par taille d'entreprise.

Tableau 10 : Part des congés de paternité selon la taille des entreprises et part des effectifs salariés du régime général, 2016

Taille de l'entreprise (nombre de salariés)	en % des congés de paternité	en % du nombre de salariés du régime général
1 à 9 (MIC)	18,1%	22,9%
10 à 249 (PME hors MIC)	55,7%	54,4%
250 à 4 999 (ETI)	19,6%	21,5%
5 000 et plus (GE)	1,0%	1,2%
Ensemble	100,0%	100,0%

Source : datamart IJ/Prestations en espèces (SNIIRAM/DCIR), CNAMTS, calculs mission - Régime général - France entière - hors entreprises avec 0 salarié - (*) la part des n° d'employeurs non retrouvés/reçus est de 5,1%.

- L'âge du père comme le rang de l'enfant figurent parmi les facteurs jouant sur la prise du congé de paternité.

La majorité des bénéficiaires du dispositif ont entre 30 et 40 ans. De part et d'autre de ces classes d'âge, la probabilité de recourir au congé est plus faible, soit du fait d'une plus grande précarité de l'emploi pour les plus jeunes, soit du fait du manque à gagner, d'une pression professionnelle

accrue pour les plus âgés⁹¹. Dans la fonction publique, on note une plus forte proportion de bénéficiaires âgés de plus de 35 et de 40 ans, et une plus faible proportion de bénéficiaires âgés de moins de 30 ans, comparativement au régime général (cf. graphique en annexe 2). Il est toutefois possible que ce déséquilibre soit dû à la pyramide des âges plus âgée dans les administrations que dans le secteur privé.

Le recours au congé de paternité varie en fonction du rang de l'enfant : il est plus élevé pour le premier enfant que pour le troisième. Passé 40 ans, le recours au congé de paternité diminue, indépendamment du rang de l'enfant. L'INED observe également que les pères qui ne sont pas présents à l'accouchement ont également moins tendance à prendre leur congé⁹².

2.2.4 Les pères qui ne prennent pas le congé invoquent principalement des raisons professionnelles.

2.2.4.1 La charge de travail est le premier motif de non-recours invoqué par les pères.

Pour analyser les motivations du non-recours, la mission a repris les données de l'enquête « congés autour de la naissance » de la DREES, qui n'a pas été réactualisée depuis 2004.⁹³ Il ressort de la comparaison des données une progression sensible, en 10 ans, de la motivation du non-recours pour des raisons professionnelles, même si cette tendance mériterait d'être étayée, du fait des différences de méthodologie et de questionnaires entre les deux études :

- En 2004, la première raison citée pour motiver le non-recours était professionnelle dans 43 % des cas. 15 % des pères s'estimaient être assez disponibles dans la journée pour voir leur famille, 6 % ne voyaient pas l'intérêt du congé, et 8 % des pères ont été dissuadés par les démarches administratives. 8 % des pères ne souhaitent pas de perte de salaire et 8 % des pères ont préféré prendre d'autres congés⁹⁴, principalement parce qu'ils avaient des congés à solder. Parmi les 43 % de pères ayant invoqué des raisons professionnelles, 25 % indiquaient une charge de travail trop importante, 17 % l'impossibilité d'être remplacé, 10 % une situation professionnelle instable et 2 % répondaient que leurs priorités étaient professionnelles. 4 % des pères déclaraient avoir été découragés par leur employeur⁹⁵.
- En 2012, les raisons qui motivent un non-recours sont professionnelles dans plus de 80 % des cas : 40 % en raison de la charge de travail, 24 % par « peur de l'employeur », 13 % en raison de la charge de travail et de la perte financière, 4 % en raison d'une compensation financière insuffisante. 4 % ne l'ont pas pris par défaut d'information et 13 % parce qu'ils jugent le congé « inutile »⁹⁶.

⁹¹ Source : DREES, congés autour de la naissance, 2004

⁹² Source : "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

⁹³ Elle a également pris connaissance des données d'une enquête de 2012, réalisée dans le cadre d'un mémoire de fin d'études : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Mémoire de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013 - Etude prospective auprès de 380 pères à la sur la période du 15 juillet 2012 au 10 septembre 2012 dans les services de suites de naissances physiologiques et pathologiques de différentes maternités de Basse-Normandie (CHU de Caen, Polyclinique du Parc à Caen, Centres Hospitaliers de Bayeux, Lisieux, et Alençon) - 256 pères répondants.

⁹⁴ Source : DREES, 77% d'après la Q 158 « enquête autour des congés à la naissance », 2004. Pères pouvant déclarer plusieurs raisons.

⁹⁵ Source : DREES, d'après la Q 160 « enquête autour des congés à la naissance », 2004. 43 % de pères n'ont pas eu recours au congé de paternité pour des raisons professionnelles vivant en France métropolitaine. Possibilité de déclarer une ou deux raisons professionnelles.

⁹⁶ Source : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Etude prospective de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013.

La charge de travail est également la première raison invoquée dans la fonction publique. En 2015, 5 % des hommes ayant répondu au baromètre social des ministères sociaux sur la question du congé de paternité avaient le sentiment de ne pas avoir pris leur congé de paternité dans de bonnes conditions, majoritairement en raison de leur charge de travail et du poids de leurs responsabilités (cf. graphique en annexe 2).

- Une partie des pères s'autocensure en anticipant une réaction négative de l'employeur ou des collègues.

La mise en œuvre des mesures d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle passe par les supérieurs hiérarchiques immédiats ainsi que par les normes et attentes sociales qui influencent le comportement individuel⁹⁷. Dans l'enquête de 2012, un père sur 4 déclare ne pas prendre pas le congé de paternité par « peur de l'employeur ». Cette peur d'être stigmatisé est également relevé par d'autres études⁹⁸, et conduit une partie des pères à renoncer à assumer leur charge parentale : s'absenter pour s'occuper des enfants risque d'être vu comme un manque d'engagement dans leur travail et à l'égard de leur employeur.

Le congé de paternité paraît toutefois plutôt bien accepté dans la quasi-totalité des entreprises, contrairement au congé parental⁹⁹. 94 % des pères évoquent une réaction positive de leurs employeurs, seuls 3 % évoquent une réaction assez ou très négative¹⁰⁰.

L'idée que se font les pères sur les jugements de leurs collègues ou leurs supérieurs au travail peut influencer l'équilibre entre la vie familiale et professionnelle. Déjà en 2005, l'enquête Famille et employeurs, avait mis en évidence le fait que les pères sont particulièrement confrontés au jugement des autres hommes¹⁰¹. Les incertitudes à l'égard des collègues et des supérieurs en milieu de travail sont accentuées par les mécanismes de contrôle social qui sanctionnent la transgression des normes (« *des ragots, des taquineries, des railleries ou de simples silences* »)¹⁰². Des économistes ont ainsi mis en évidence un « effet de pair » (ou « boule de neige ») important dans la prise du congé de paternité du père en Norvège sur leur réseau, leurs collègues, ou leurs frères¹⁰³.

- Les pays nordiques mènent des campagnes de communication institutionnelle pour décomplexer les pères.

En 2017, les pays nordiques ont mené des actions de communication contre les stéréotypes pour changer la culture et inciter les pères à prolonger leur congé de paternité. Le gouvernement danois a lancé une campagne nationale, soutenue par le patronat, les syndicats et des grandes entreprises

⁹⁷ Gregory Abigaïl, Milner Susan. Les entreprises et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale [Vers le modèle du « père au travail » ?]. In: Recherches et Prévisions, n°85, 2006. pp. 5-16

⁹⁸ Dans l'enquête Emploi et son module complémentaire sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en 2010, pour justifier leur désintérêt du congé parental, 30 % des hommes invoquent le risque d'un effet défavorable d'un congé parental à temps plein sur leur travail ou leur carrière, 16 % des femmes.

⁹⁹ Dans un quart des entreprises, tous secteurs confondus, il demeure mal vu pour un homme de prendre un congé parental (20 % dans le secteur d'activité des services, 33 % dans le commerce, 35 % dans la construction), et notamment dans les PME (27 % des entreprises comptant moins de 300 salariés, 21 % dans les entreprises comptant plus de 300 salariés). Etude APEC, 2012 « Attitudes et comportements des entreprises en matière d'égalité professionnelle », réalisée en février 2012 auprès de 1001 entreprises, échantillon représentatif des entreprises de plus de 50 salariés.

¹⁰⁰ Source : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Etude prospective de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013.

¹⁰¹ « Conciliation : le rôle des entreprises », Recherches et prévisions, juin 2008, n°92. Même si majoritairement, les pères déclarent que le fait qu'un homme s'absente pour s'occuper de son enfant malade n'est pas mal perçu au sein de l'entreprise, 14 % d'entre eux déclarent le contraire, soit deux fois plus que s'il s'agit d'une femme qui s'absente.

¹⁰² « Les limites des politiques de soutien à la parentalité », Danielle Boyer, Benoît Cérroux, Travail, genre et société, 2010

¹⁰³ Source: "Peer Effects in Program Participation.", Dahl, Gordon B., Katrine V. Løken, Magne Mogstad. 2014, American Economic Review

(Maersk, Novozymes, Lego...), en popularisant le slogan : « congé, prends le si t'es un homme ! »¹⁰⁴. En Finlande, une campagne pour inciter les pères à prendre leurs congés a été cofinancée par le ministère des affaires sociales et la Commission européenne (« it's daddy time »)¹⁰⁵.

2.2.4.2 Le manque à gagner en l'absence de complément d'indemnisation est un motif secondaire.

Les études internationales mettent en évidence des caractéristiques communes aux pères qui prennent leur congé de paternité : ils sont généralement plus souvent issus de milieux favorisés, diplômés, de catégorie socio-professionnelle supérieure et bien rémunérés¹⁰⁶.

Pour ces pères, situés dans les plus hauts déciles de revenu, prendre un congé entraîne un manque à gagner dont l'ampleur est proportionnelle au niveau de la rémunération. En 2004, 12 % des pères ayant eu recours au congé de paternité déclaraient que leur revenu mensuel net était supérieur au plafond de la sécurité sociale, et 61 % d'entre eux n'ont pas bénéficié d'un maintien ou d'un complément de salaires (29 % maintien total, 10 % maintien partiel)¹⁰⁷.

Cette perte de revenu potentielle pour le couple pourrait s'avérer décisive lors de la prise du congé au moment de la naissance, notamment si le couple n'est pas biactif et expliquer que certains d'entre eux préfèrent prendre des congés annuels pour s'occuper de leur enfant, en lieu et place du congé de paternité.

Toutefois, cet effet potentiel d'une absence de complément d'indemnisation doit être relativisé car la proportion de pères qui citent ce motif pour expliquer le non recours au congé varie entre 4 % et 13 % selon les enquêtes.

Le niveau de l'indemnisation est donc un motif de non recours réel mais secondaire, derrière l'investissement des pères dans leur travail, les barrières culturelles et le poids des normes sociales et du travail. Ainsi, « *la perte de salaire* » est évoquée par seulement 8 % des pères qui n'y ont pas eu recours en 2004 (les pères pouvaient déclarer deux raisons), et 13 % des pères en 2012 (« *charge de travail et perte de salaire* »).

2.2.4.3 Le dispositif demeure mal connu d'une partie des pères, notamment les plus modestes.

Une partie du non recours s'explique par le manque d'information des pères sur l'existence du dispositif. 15 % des pères n'ayant pas eu recours au congé de paternité déclaraient ignorer l'existence du dispositif en 2004¹⁰⁸. La DREES relève que cette méconnaissance du dispositif concerne les pères les plus modestes, qui évoquent plus souvent que les autres pères leur manque d'information ou expliquent qu'ils pensent être dans une situation où « *ils n'y ont pas droit* ».

Les organismes de sécurité sociale ne disposent pas des coordonnées du père (ou du conjoint de la mère), ce qui exclut l'envoi de courriers personnalisés. Moins d'un père sur 10 se déclare informé par les administrations en charge du dispositif (entre 8 et 10 % ont été informés par la CPAM, entre 8 % et 16 % par la CAF, selon les enquêtes).

¹⁰⁴ « aktion farsolov » [« agissons en faveur du congé pour les pères ! »]. Source : DAEI

¹⁰⁵ « C'est l'heure des papas », source : note DAEI, le congé de paternité en Finlande, mai 2018.

¹⁰⁶ Source : INED

¹⁰⁷ Source : DREES, d'après la Q 196-197-198 « enquête autour des congés à la naissance », 2004. Pères vivant en France métropolitaine.

¹⁰⁸ DREES, Q 155 de l'enquête « congés autour de la naissance », 2004. Champ : pères vivant en France métropolitaine

Des informations sur le congé de paternité sont disponibles en ligne sur le site internet des régimes, de manière plus ou moins détaillée. Ainsi, la CNAMTS met à disposition des pères un simulateur de calcul d'IJ paternité en ligne, qui se trouve facilement, à condition d'en connaître l'existence. L'information, assez succincte, figure également sur les carnets de maternité, qui sont envoyés aux femmes enceintes. Mais comme la mère et le père ne relèvent pas toujours du même régime de sécurité sociale, les informations qui y figurent, ne correspondent pas forcément à la situation du conjoint. Le livret de paternité était également une source d'information pour les pères (11 % des pères le citent comme source d'information en 2004)¹⁰⁹. Il a été remplacé par le livret de la parentalité en 2016, où la mention de l'existence du congé de paternité tient en trois phrases.

En l'absence de campagne de communication institutionnelle, l'entourage est devenu le principal vecteur d'information du dispositif (66 % des pères interrogés en 2012), devant le milieu professionnel (46 %) et les médias (22 %)¹¹⁰.

Par ailleurs, les démarches administratives pour faire jouer leurs droits à indemnisation du congé peuvent décourager une partie des pères à la naissance d'un enfant. La majorité des employeurs ne subrogent pas les salariés dans leurs droits, ce qui oblige les jeunes pères à effectuer des démarches administratives pour bénéficier d'une indemnité, à une période de leur vie chargée, marquée par les préparatifs de l'arrivée de leur enfant.

2.3 Les dernières réformes menées dans plusieurs pays européens ont toutes allongé la durée du congé de paternité.

2.3.1 Tous les pays européens prévoient la possibilité pour un père de prendre des congés à la naissance d'un enfant.

En Europe, les congés réservés aux pères à la naissance recouvrent diverses typologies : des congés de naissance, des congés dédiés (dits de paternité) ou une partie des congés parentaux. Les pays nordiques sont les premiers à avoir introduit ces congés dans les années 1980-1990, où le nombre de semaines réservées aux pères, parfois intégré au congé parental, est généralement plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'Union.

La conciliation emploi-famille fait partie de l'agenda politique de l'Union européenne depuis le sommet d'Amsterdam de 1997, en tant que levier pour permettre aux femmes de demeurer active tout au long de leur vie. A la suite du retrait de sa proposition de 2008, visant à réviser la directive sur le congé de maternité¹¹¹, la Commission a établi en avril 2017 un nouveau projet de directive élargie à la problématique de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Ce projet de directive européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants¹¹², qui est actuellement en discussion, prévoit notamment de créer un congé de paternité de 10 jours ouvrables au moins, à l'occasion de la naissance d'un enfant¹¹³. L'objectif de la directive, en proposant des congés bien rémunérés, non transférables et d'une durée raisonnable,

¹⁰⁹ DREES, Q 156 de l'enquête « congés autour de la naissance », 2004. Champ : pères vivant en France métropolitaine. Les pères pouvaient déclarer plusieurs canaux d'information.

¹¹⁰ Source : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Etude prospective de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013.

¹¹¹ Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail

¹¹² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil du 28 avril 2017.

¹¹³ Article 4 de la proposition de directive

est de remédier aux inégalités persistantes entre femmes et hommes en matière de participation au marché du travail, et, in fine, en améliorant le recours des hommes aux congés familiaux, d'améliorer le taux d'emploi des femmes et de promouvoir un meilleur partage des responsabilités familiales.

La France soutient les grands principes de la directive et répond aux exigences du projet concernant le congé paternité. En revanche, son offre de 11 journées calendaires se situe en retrait de celles qu'on trouve dans d'autres pays européens. La plupart d'entre eux (Royaume Uni, Irlande, Danemark, Norvège), accordent au minimum deux semaines complètes aux pères pour la naissance d'un enfant, voire quatre semaines (Portugal, Espagne, Autriche) (cf. tableau 11). En Allemagne, il n'existe pas de congé de paternité, mais les salariés sont autorisés à s'absenter à la naissance de leur enfant, pour une durée raisonnable (généralement de 1, 2, ou 3 jours, précisés par voie d'accord). La République tchèque, la Roumanie, la République de Chypre, l'Estonie, l'Italie ont toutes créé ou rallongé leur congé de paternité en 2017 ou 2018.

Tableau 11 : Durée du congé de paternité par pays, 2016

Modalités de durée	Pays
Absence de congé paternité spécifique	Allemagne (1), Croatie, Grèce, Suisse (2)
Une semaine ou moins	Italie, Pays Bas, Hongrie, République tchèque**, Roumanie (5 j. extensibles à 15)*
10 ou 11 jours	France, Belgique, Suède, Lettonie, Luxembourg**
2 semaines	Danemark, Norvège, Royaume Uni, Irlande, Pologne, Bulgarie, Slovénie, Chypre*
4 semaines	Portugal, Lituanie, Espagne*, Autriche*
5 semaines	Province de Québec, Estonie (30 j.)**
9 semaines (54 jours ouvrables), dont 3 en même temps que la mère (18 jours)	Finlande
Une partie du congé maternité est transférable au père	Slovaquie, Pologne, Royaume Uni, Espagne, Croatie
Une partie du congé est obligatoire	Portugal (2 semaines), Belgique (3 jours), Italie (4 jours**)

Source : DSS, DAEL, mission – chiffres (*) 2017 (**) 2018 - (1) mais possibilité de congé naissance prévu par CC (2) mais possibilité de congé naissance prévu par CC

Certains pays ont récemment réformé leur dispositif et allongé sensiblement la durée du congé, pour inciter les pères à prendre leur congé. D'un pays à l'autre, les objectifs poursuivis peuvent varier : outre l'articulation entre travail et vie familiale, on trouve parmi les objectifs sous-jacents l'aide à la fécondité, à l'éducation et au développement des enfants, la lutte contre les inégalités et la pauvreté, ou la promotion de l'égalité entre les sexes.

Le cas du Portugal

Au Portugal, le congé de paternité a fait depuis 20 ans l'objet de réformes successives. Les deux jours de congé de paternité créés en 1995 ont été portés à 3 semaines rémunérées en 1999. Le congé de maternité, d'une durée de 4 mois, pouvait être partagé entre le père et la mère. En 2004, une semaine du congé de paternité a été rendue obligatoire. En 2009, la réforme des congés parentaux a « dégenré » les congés maternels et paternels en « congé parental initial » et créé un bonus en cas de partage (+ 1 mois, si le père prend au minimum 4 semaines après les 6 semaines réservées à la mère), ainsi qu'un congé parental complémentaire. Le congé de paternité rémunéré a été porté à 4 semaines, dont 2 sont obligatoires. Cette réforme a permis un allongement des congés pour les pères et un recours accru au congé parental

initial¹¹⁴. L'utilisation du congé de paternité est passée de 11 % en 2000 à 39 % un an après qu'il ait été rendu obligatoire en 2005, et à 71,4% en 2015 pour les deux semaines de congé obligatoire, et à 62,6 % en 2015 pour les deux semaines facultatives (cf. graphique 23, annexe 3)¹¹⁵. Le dispositif a accompagné l'évolution des modèles de paternité au sein de la société portugaise, sans qu'on puisse déterminer sa part dans l'évolution des représentations paternelles. Les nouvelles générations sont attachées à la norme d'un père qui prend part aux responsabilités parentales quotidiennes, à l'éducation et à l'implication affective vis-à-vis des enfants¹¹⁶.

Le cas du Québec

Au Canada, le Québec a mis en place depuis 2006 un régime québécois d'assurance parentale (RQAP), qui permet de verser un revenu de remplacement des congés parentaux aux salariés ou travailleurs indépendants, moyennant le versement de cotisations patronales et salariales (revenu maximum assurable de 71 500 \$). Parmi les congés pris en charge figurent 5 semaines continues de congé de paternité, incluant 5 jours pris à la naissance (dont 2 sont payés par l'employeur), et non transférables à la mère, rémunérées à 70 % du revenu hebdomadaire moyen. La durée moyenne du congé est de 4,4 semaines depuis 2006. Le père peut opter pour un congé plus court et mieux rémunéré (3 semaines, rémunérées 75 % du revenu hebdomadaire moyen, dit « régime particulier »). Cette souplesse d'application, que l'on retrouve pour le congé de maternité, peut paraître complexe, mais permet de nombreux choix individuels¹¹⁷. Les travailleurs indépendants préfèrent le régime dit particulier et près de 7 sur 10 utilisent la totalité des prestations auxquelles ils ont droit (2014). Il leur suffit d'avoir réduit d'au moins 40 % le temps consacré aux activités de leur entreprise pour être éligible aux prestations de paternité (ou de maternité, pour les femmes).

Ce régime a permis d'augmenter sensiblement le taux de recours au congé de paternité pour les pères, passant de 28 % en 2005 à 80 % en 2016¹¹⁸. Le taux de recours dans les autres provinces canadiennes s'élève à 12%. Le fait que le congé offert y soit partagé avec la mère constituait un facteur dissuasif pour les pères qui vantent le fait qu'au Québec, « le congé de paternité n'enlève rien à la mère »¹¹⁹. Dans les autres provinces du Canada, il est prévu de s'inspirer de l'expérience québécoise pour réformer en 2018 les prestations parentales du régime d'assurance-emploi, en réservant à chaque parent une prestation de 5 semaines.

Les travaux de recherche menés en Suède mettent en évidence le caractère indispensable des quotas pour favoriser l'engagement paternel¹²⁰. Le taux de recours a doublé en Suède et en Islande à la suite de la mise en place du « daddy's quota »¹²¹. Toutefois, certains pays ont prévu la possibilité pour la mère de transférer une partie du congé de maternité au père. Ce dispositif a été mis en place récemment au Royaume Uni, et abandonné depuis 2007 en Espagne.

¹¹⁴ «Le congé de paternité au Portugal : une diversité d'expériences », Karin Wall, Mafalda Leitão, Revue des politiques sociales et familiales, n°122, 2016

¹¹⁵ «White paper : men and gender equality in Portugal», octobre 2017. Le graphique 23 illustrant l'évolution du taux de recours figure en annexe 3.

¹¹⁶ «Le congé de paternité au Portugal : une diversité d'expériences », Karin Wall, Mafalda Leitão, Revue des politiques sociales et familiales, n°122, 2016

¹¹⁷ « Les congés parentaux au Québec : une source d'inspiration ? », Ingrid Bayot, Spirale, n°2017/2

¹¹⁸ Statistiques Canada, 2016

¹¹⁹ «Retombées économiques et sociales du RGAP, Bilan de 10 années d'expérience », Québec, Conseil de gestion de l'assurance parentale, 2016

¹²⁰ « Men's parental leave in sweden » : Optional leave does not have the transformative power that is necessary to increase fathers' share of childcare" in Brandth, Berit & Elin Kvande "Innledning – Velferdsstatens fedrepolitikk". [Introduction – daddy politics of the welfare state], 2013

¹²¹ «Parental leave: Where are the fathers?: men's uptake of parental leave is rising but is still low», Policy brief, mars 2016, OCDE.

Les cas du Royaume Uni et de l'Espagne

- Au Royaume Uni, le premier bilan du congé parental partagé (additionnal paternity leave) est décevant : entre 0,5 et 2% des pères ont effectivement bénéficié de ce dispositif introduit en 2015. Il est peu probable qu'un tel dispositif permette effectivement d'allonger la durée du congé de paternité en France. En effet, la majorité des mères sont favorables non à un raccourcissement mais à un allongement du congé de maternité (cf. § infra), et rallongent leur congé en accolant des congés pathologiques et/ou des congés annuels¹²².

- En Espagne, avant 2007, la seule formule possible consistait pour les mères à transférer aux pères une partie du congé de maternité, ce qui se produisait dans environ 7% des cas. En 2007, l'introduction d'un congé de paternité spécifique de 2 semaines a considérablement amélioré le taux de recours (75% de pères bénéficiaires du congé de paternité). Une enquête réalisée en 2012¹²³ montre que les bénéficiaires du congé de paternité consacrent en moyenne 28 minutes de plus par jour à la garde d'enfants que ceux qui n'ont pas utilisé le congé. Pour leur part, ceux qui ont utilisé une partie du congé de maternité (jusqu'à 10 semaines) passent en moyenne 1 heure et 12 minutes de plus par jour. L'utilisation de congés plus longs semble être plus efficace pour inciter les hommes à participer aux soins. Dans le cas espagnol, l'introduction du congé de paternité a favorisé non seulement le développement de liens plus profonds entre parents et enfant, mais un meilleur équilibre dans la répartition des tâches familiales¹²⁴. La dernière réforme, votée en 2009 mais effective depuis 2017, a de nouveau allongé la durée du congé de paternité, le portant de 2 à 4 semaines, non fractionnables. Le congé est rémunéré à 100 % de la contribution de base, plafonnée à 3 642 € mensuelle.

2.3.2 Les niveaux d'indemnisation sont très variables.

Les systèmes de protection sociale pourvoient à l'indemnisation des congés dans la quasi-totalité des pays, à hauteur de 70 à 100%, généralement plafonnée au-delà d'un certain seuil (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Modalités d'indemnisation du congé de paternité par pays européen, 2016

Modalité principale	Pays
Forfait	Royaume-Uni (maximum 169 € par semaine), Autriche (22,6€/jour)*
Allocation égale à moins de 75 % des revenus	Hongrie (70 %), Irlande (forfait de 230 €/semaine ou indemnisation maladie), République tchèque (70%)**, Chypre (72%)*
Allocation entre 75 % et 79 % des revenus, plafonnée au-delà d'un certain seuil	Québec (3 semaines à 75 % du revenu ou 5 semaines à 70 % du revenu), Finlande (75 % jusqu'à 56 K€ de revenus annuels, 32,5% au-delà)
Allocation, supérieure à 80 % salaire brut, plafonnée au-delà d'un certain seuil	Belgique, Bulgarie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Slovénie, Suède, Roumanie*
Allocation égale à 100 %, plafonnée au-delà d'un certain seuil	France , Danemark, Espagne, Portugal, Luxembourg, Lituanie, Estonie, Italie*
Obligation d'indemnisation totale ou partielle par employeur	Grèce (2 jours), Malte (2 jours), Pays Bas (2 jours), Norvège (2 semaines), Belgique (3 jours)
Transfert au père d'une partie des droits du congé de maternité	Croatie, Slovaquie, Pologne, Italie

Source : DSS, DAEL, mission - (*) 2017 - (**) 2018

¹²² Cf DREES Etudes et résultats n°531

¹²³ « Los permisos parentales como instrumentos para la igualdad de género, Encuesta sobre el uso social de permisos parentales 2012 », Gerardo Meil , Jesús Rogero-García, Pedro Romero-Balsas, Universidad Autónoma de Madrid, observatoriosociallacaixa.org

¹²⁴ « Una evaluación de la introducción del permiso de paternidad de 13 días. ¿Ha fomentado una mayor corresponsabilidad en el ámbito del cuidado de los hijos pequeños? », Lorenzo Escot Mangas, José Andres Fernandez Cornejo, 2012 ; "Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The case of Spain", Fernández-Cornejo, J.A., Escot, L., Del-Pozo, E. & Castellanos-Serrano, C., Journal of Comparative Family Studies, 2016

Les conventions collectives ou les employeurs peuvent prévoir une indemnisation plus généreuse. En Finlande, certaines conventions collectives accordent des allocations qui couvrent l'intégralité du salaire pendant deux ou trois semaines, et certaines entreprises encouragent les pères à faire usage des trois semaines prévues pour ce congé¹²⁵. En Norvège ou au Danemark, les deux semaines du congé de paternité correspondent à une autorisation d'absence, dont la prise en charge incombe en partie ou totalement à l'employeur. En Grèce, aux Pays Bas, en Belgique, en Allemagne, en Suisse¹²⁶, où la durée du congé de paternité est plus réduite et correspond à un « congé naissance », les employeurs sont également tenus de maintenir le salaire.

2.3.3 Les taux de recours varient selon l'étendue des dispositifs.

Les données concernant les taux de recours aux congés de paternité ne sont pas toujours recueillies et publiées. Par exemple, le Royaume Uni ne recense pas les congés parentaux pris par le père ou la mère, et cette estimation repose uniquement sur le nombre d'employeurs qui ont demandé à être indemnisés pour le manque à gagner qu'ils subissent – tous ne demandent pas cette indemnisation. Moins de 3 pères sur 10 prennent effectivement des congés « parentaux » en 2017¹²⁷, en raison du faible du faible montant de l'allocation, plafonnée à 140,98£ par semaine en 2017 (160 €). En revanche, la majorité des pères déclarent prendre des congés après la naissance d'un enfant (90 % en 2010), le plus souvent deux semaines (37%), voire plus (29%)¹²⁸.

Dans les pays nordiques, la littérature fait état de taux de recours élevés, concernant le congé de paternité (plus de 70 %, cf. graphique 22 en annexe 3) – a contrario la participation des pères au congé parental est faible (cf. graphiques 24 et 25 en annexe 3). En Suède, les statistiques suédoises, qui suivent le nombre de jours pris en moyenne par chaque parent pour la cohorte des enfants nés en 2005, établissent en 2016 à 19 jours le nombre de jours moyens rémunérés pris par les pères à la naissance¹²⁹. Au Danemark, les pères prennent en moyenne 31 jours à la naissance d'un enfant (2015)¹³⁰. En Finlande, la majorité des pères prennent les trois premières semaines du congé de paternité, pas le reste (9 semaines)¹³¹.

Dans la province de Québec, en 2014, 78 % des pères ont pris leur congé de paternité, pour en moyenne 9 semaines de prestations. En Espagne, 7 pères sur 10 prennent leur congé de paternité en 2017¹³² (75 % en 2012)¹³³. Au Portugal, le taux de recours est identique (7 pères sur 10 en

¹²⁵ « Le congé des pères en Finlande, négociations et vécus », Johanna Lammi-taskula, Revue des politiques sociales et familiales n°122, 2016

¹²⁶ En Suisse, il n'y a pas de congé de paternité. Le congé pour naissance est prévu dans les conventions collectives. 37 % des pères salariés ont droit à 1 jour, 30 % ont 5 jours, 13 % plus de 6 jours (source : Travail Suisse 2018).

¹²⁷ Estimation mission : rapport entre le nombre de congés parentaux pris par les pères entre avril 2016 et mars 2017, communiqué par la DAEI, et le nombre de naissances enregistrées au Royaume Uni en 2016 (774 849).

¹²⁸ Source : « Maternity and Paternity Rights and Women Returners Survey 2009/10 », Jenny Chanfreau, Sally Gowland, Zoë Lancaster, Eloise Poole, Sarah Tipping and Mari Toomse, rapport de recherche n°777, 2011

¹²⁹ Source : statistics sweden 2016

¹³⁰ Le taux de recours était estimé à 89% au Danemark en 2008, 90 % en Suède en 2010. Source : « Costs and benefits of maternity and paternity leave », Rapport DG des politiques internes, Commission européenne, septembre 2010.

¹³¹ Source : note DAEI « le congé de paternité en Finlande », mai 2018. En 2002, en Finlande, le nombre de jours moyens pris par les pères pour le congé de paternité était en moyenne de 14 jours ouvrés, d'après un rapport de recherche (source : « paternal leave for fathers ? », Johanna Lammi Taskula, 2007) et « Le congé des pères en Finlande, négociations et vécus », Johanna Lammi-taskula, Revue des politiques sociales et familiales n°122, 2016.

¹³² Estimation mission à partir des 264 632 demandes de congé de paternité en 2017, sur environ 400 000 naissances (à partir des données 2016).

¹³³ <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/los-permisos-parentales-como-instrumentos-para-la-igualdad-de-genero>.

2015). L'Estonie et la Lituanie se caractérisent par des taux de recours inférieurs à 40 % en 2013 (graphique 22 en annexe 3)¹³⁴.

2.3.4 Les enseignements des expériences étrangères plaident en faveur du renforcement du dispositif.

Les congés de paternité, contrairement aux congés parentaux, rencontrent un succès auprès des pères dans tous les pays européens, dès lors qu'il s'agit de dispositifs dédiés « aux pères ». Cette référence paternelle leur permet d'assumer leur paternité et « déculpabiliser » de leur absence au travail. Le recours au congé est élevé dans les pays où le congé de paternité est un droit ou une obligation, s'il est court et bien rémunéré, il est moindre dans les pays où les employeurs peuvent le refuser (Etats-Unis, Australie, Royaume-Uni). 135

Les pères prennent les quotas qui leur sont réservés, mais n'adhèrent pas, ou peu, aux dispositifs qui prévoient de partager les congés entre les parents. Dans ce cas, ce sont les femmes qui prennent le plus souvent les congés, sans les partager (congé de maternité, congé parental).

Un congé long, exercé en l'absence de la conjointe, permet au père de s'occuper pleinement de l'enfant et de la maison, et concourt plus efficacement à une division moins traditionnelle des tâches familiales et domestiques. Peu de pères, toutefois, semblent prêts à prendre leur congé de paternité seul, même lorsqu'ils y sont incités (Finlande). La participation des pères au congé parental est faible dans la plupart des pays européens, y compris les pays nordiques. Il pourrait paraître tentant de profiter de la réussite du congé de paternité actuel et en faire un congé parental « bis ». Toutefois, cette évolution ne peut se faire qu'en permettant aux pères de fractionner le congé, ou de n'en prendre qu'une partie, pour permettre à chacun d'exercer sa parentalité comme il l'entend. Par exemple, le Portugal n'a pas rendu l'ensemble de son dispositif obligatoire. En Finlande, le congé de paternité, d'une durée de 9 semaines, qui peut commencer une semaine avant la date présumée de l'accouchement, est fractionnable en quatre périodes.

La tendance, dans la plupart des pays européens, est à l'allongement du congé de paternité, plus qu'à une amélioration des conditions de rémunération. L'Autriche a créé en 2017 un congé de paternité d'un mois, faiblement rémunéré (complément possible par les employeurs). En Espagne, le projet de budget 2018 prévoit d'étendre de 4 à 5 semaines le congé de paternité, après avoir été porté de 2 à 4 semaines le 1^{er} janvier 2017. En Finlande, un projet visant à allonger la durée du congé de paternité n'a pas abouti en 2017. En Norvège, un projet de réforme vise actuellement à étendre les quotas non transférables¹³⁶. Au Luxembourg, l'extension du congé naissance en 2018 (+8 jours) s'est accompagnée d'une diminution des congés pour mariage ou pacs. Aux Pays Bas, un projet de loi prévoit d'étendre le congé de paternité à 6 semaines, dont une semaine de « congé naissance » rémunérée par l'employeur (en 2019) et 5 semaines rémunérées par la sécurité sociale (2020).

Il ressort de ces comparaisons européennes, au cours des deux dernières décennies, une lente évolution des représentations paternelles, que les dispositifs de congé de paternité ont précédé ou accompagné. Les pères ont tendance, dans plusieurs pays européens, à prendre entre 2 et 4 semaines en moyenne de congé à la naissance, quelle que soit leur forme (autorisation d'absence,

¹³⁴ « Promoting uptake of parental and paternity leave among fathers in the European Union », European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2015.

¹³⁵ « Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy », Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

¹³⁶ Source : note DAEI « le congé de paternité en Norvège », mai 2018

congé naissance, congé annuel, congé parental...). Ces dispositifs semblent avoir favorisé, dans certains pays, un rééquilibrage des tâches, d'abord parentales, puis, avec l'arrivée de la génération suivante, un partage des tâches domestiques. Leurs effets sur l'égalité professionnelle femmes-hommes restent encore largement méconnus, faute d'études. En revanche, les effets bénéfiques sur la construction du lien père-enfant et sur le développement de l'enfant sont bien établis.

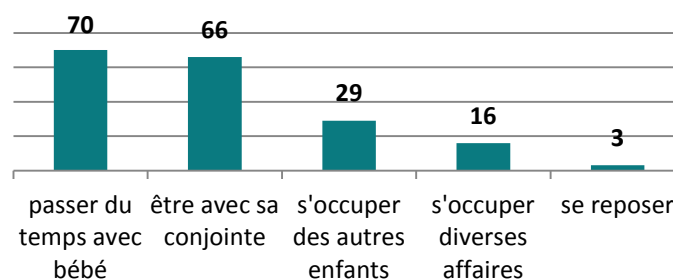
3 LES PISTES D'AMENAGEMENT DU CONGE DE PATERNITE PEUVENT SERVIR DES OBJECTIFS D'AJUSTEMENT OU DE REFORME PLUS PROFONDE DU DISPOSITIF.

3.1 Plusieurs objectifs légitiment l'action publique.

3.1.1 Le congé de paternité, dans les premiers jours de la vie, est un outil déterminant pour permettre une construction durable du lien père-enfant.

Le congé de paternité, en permettant au père d'être présent à l'accouchement et dans les premiers jours de vie de l'enfant, est à même non seulement de contribuer à la construction, dans l'imaginaire social, du rôle de père, mais également de faciliter la construction de la relation parentale par des soins actifs au nouveau-né dans sa prise en charge quotidienne. Les pères estimaient en 2004 que le congé de paternité permet avant tout de « passer du temps avec bébé » et avec sa conjointe (graphique 8). Ces données rejoignent celles recueillies plus récemment en 2012, où la majorité des pères interrogés estimaient que le congé de paternité a avant tout « favorisé leur lien avec leur bébé » (près de 60 %), loin devant d'autres effets, tels que le fait de favoriser le repos de la compagne (moins de 30 %), ou de trouver sa place dans la relation mère enfant¹³⁷.

Graphique 8 : Les deux raisons expliquant la prise du congé de paternité, en %



Source : Enquête « Congés autour de la naissance », DREES, 2004

Les déclarations des pères confortent les travaux menés par les psychologues depuis plusieurs décennies, concernant la construction de l'attachement et qui démontrent que le fait d'être présents dans les premières semaines de la vie favorise l'engagement paternel, sur une plus longue période, lequel est bénéfique notamment pour la socialisation de l'enfant¹³⁸. Cet engagement dépend aussi de la perception que les pères ont de la paternité et des valeurs qui y sont rattachées.

¹³⁷ Source : « Le congé de paternité : choix et attentes des pères », Etude prospective de Marion Moissette, école des sages-femmes de Caen, 2013.

¹³⁸ Les pères dans l'histoire : un rôle en évolution, Josée St-Denis et Nérée St-Amand, Reflets, Volume 16, Numéro 1, printemps, 2010, p. 32-61

En 2017, une étude réalisée aux Etats-Unis, où les pères s'arrêtent rarement plus d'une semaine à la naissance de l'enfant, montre que, pour les pères issus de milieux socialement désavantagés, le fait de s'arrêter de travailler est corrélé avec un engagement paternel plus important 1 an et 5 années après la naissance de l'enfant, et que plus la durée du congé est longue, plus l'engagement du père est important¹³⁹. En 2012, une étude menée dans 4 pays de l'OCDE (Australie, Danemark, Royaume Uni et Etats-Unis) avait déjà démontré une corrélation positive entre les congés de paternité et un important degré d'investissement paternel¹⁴⁰, notamment lorsque les congés de paternité sont de longue durée.

Des travaux de recherche ont été menés pour déterminer l'effet du congé sur l'engagement paternel plus à long terme, lorsque l'enfant grandit. En 2016, à partir des données d'une large cohorte du sud-ouest de l'Angleterre, des chercheurs ont mis en évidence les effets positifs d'une implication précoce des pères dans l'éducation et le devenir de leur enfant, en particulier sur leur comportement à l'adolescence. Leurs travaux montrent que le niveau d'implication émotionnelle et mentale du père à 8 semaines et 8 mois après la naissance compte plus pour l'équilibre comportemental et relationnel de l'enfant à 9 et 11 ans que l'implication du père dans les tâches domestiques et les soins quotidiens¹⁴¹.

Extraits d'articles de Jean Le Camus, professeur de psychologie

« Il y a bien longtemps que la théorie de l'attachement a cessé d'être réduite à une simple conception scientifique des origines du lien à la mère et qu'elle a commencé à faire mention du lien au père (Neyrand, 2000). Sous l'impulsion de Schaffer et Emerson (1964) créateurs de la notion d'attachement multiple, puis d'Ainsworth (1967) créatrice de la notion de hiérarchie des figures, Bowlby a rapidement admis que, aux âges de 12 ou 18 mois, le bébé pouvait trouver en son père une figure d'attachement ». (...)

« On sait déjà que s'il s'est montré suffisamment présent auprès du nourrisson depuis la naissance, le père est différencié de la mère dès l'âge de 2-3 mois: comme l'a soutenu Brazelton (1992), les signes de cette discrimination par le bébé sont à chercher dans la posture, la motricité globale, la durée des regards. On sait aussi que les effets de l'implication du père sont objectivables à partir de 3-4 mois (Klitzing, Simoni, Amsler et Burgin, 1999). Des preuves de cette influence précoce sont désormais incontestables ».

« On sait enfin et depuis déjà longtemps – grâce à Pedersen, Yogman, Nugent ... – que l'investissement émotionnel, cognitif et instrumental du père au cours des premiers mois laisse des traces bénéfiques repérables lors des observations du développement psychomoteur pratiquées à partir de l'âge de 6 mois. »

- Il existe « des besoins nouveaux pas encore suffisamment repérés et pourtant basiques : besoin d'un père impliqué dès le commencement, le plus tôt possible et pas à un âge qui viendrait après "l'âge de la mère" : ce père-là sera rapidement perçu comme autre que la mère et son influence pourra se faire sentir au cours des six premiers mois de la vie (on a montré qu'à l'âge de 4 mois, un bébé était capable de montrer dans sa posture et sa gestualité qu'il différencie visuellement sa mère et son père). besoin d'un père impliqué directement, dans une relation qui ne passe pas nécessairement par la médiation de la mère : c'est dans le face-à-face, dans le dialogue verbal et non verbal, dans les échanges ludiques et non ludiques que l'influence du père prendra toute sa mesure (les travaux qui ont mis en évidence l'action précoce du père portent précisément sur ces situations d'interaction duelle) »

Source : Jean Le Camus, « Le lien père-bébé », *Devenir* 2002/2, Vol. 14, et « Le devenir père. Merveilles et déconvenues », *Informations sociales* 2006/4, n°13)

¹³⁹ « Parental leave use among disadvantaged fathers », Brianne Pragg, Chris Knoester, *Journal of Family Issues* 2017, Vol. 38(8) 1157-1185

¹⁴⁰ "Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development are they related ? evidence from four OECD countries" Maria Del Huerta, Willem Adema, Jennifer Baxter, Wen-Jui Han, Mette Lausten, Mette, Raehyuck Lee, Jane Waldfogel. (2012)

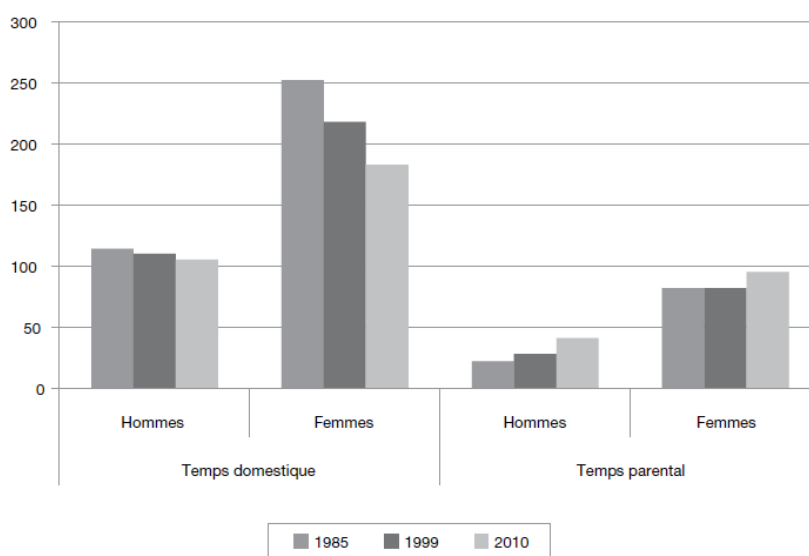
¹⁴¹ « father involvement in early child-rearing and behavioural outcomes in the pre-adolescent children : evidence from the ALSPAC UK birth cohort », Charles Opondo, Maggie Redshaw, Emily Savage-McGlynn, Maria A Quigley, mars 2016

3.1.2 Le congé de paternité de courte durée permet d'amorcer un rééquilibrage du partage des tâches domestiques et familiales entre les parents.

- Les femmes supportent toujours l'essentiel de la « *charge mentale de la journée redoublée* »¹⁴² liée à la prise en charge des tâches domestiques et parentales.

Les tâches domestiques et familiales sont très majoritairement réalisées par les femmes, qu'il s'agisse de faire la cuisine, la vaisselle, des tâches rangement, de s'occuper des enfants, du linge, de la couture, des courses ou des activités de gestion domestique du ménage¹⁴³. Entre 1985 et 2010, la part du temps passé par les hommes dans le total des tâches domestiques du couple a évolué lentement, passant de 28 à 34 % en moyenne. L'évolution est un peu plus marquée pour les tâches parentales, passant de 20 à 3 % en moyenne, témoignant d'un changement de normes pour les pères qui participaient auparavant moyennement aux tâches parentales, et qui se sont plus massivement investis auprès de leurs enfants¹⁴⁴. Toutefois ce progrès ne s'est pas traduit pour les femmes par un allègement de leur charge parentale, ces dernières passant également plus de temps à s'occuper des enfants (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Temps domestique et parental moyen quotidien moyen des hommes et des femmes, en minutes



Source : « *Le temps domestique et parental des hommes et des femmes : quels facteurs d'évolutions en 25 ans ?* », Clara Champagne, Ariane Pailhé et Anne Solaz, *Economie et statistique n°478-479-480*, 2015, d'après les enquêtes *Emploi du temps de l'INSEE 1985-86, 1998-99, 2010-2011*

- Cette organisation des couples dans la sphère privée a des répercussions dans la sphère sociale et économique.

Les sociologues relèvent que les activités parentales quotidiennes, en mettant en scène pères et mères dans des rôles différents, participent sans aucun doute à la reproduction d'une socialisation

¹⁴² Source : « *La gestion ordinaire de la vie en deux* » Monique Haicault, *Sociologie du Travail*, 1984, Travail des femmes et famille

¹⁴³ Source : Enquêtes emploi du temps, INSEE

¹⁴⁴ Source : enquêtes *Emploi du temps de l'INSEE 1985-86, 1998-99, 2010-2011*

sexuée et d'identités sexuées porteuses d'inégalités¹⁴⁵. Ainsi « *l'opinion selon laquelle les femmes disposeraient de compétences supérieures pour prendre soin des enfants et seraient plus enclines à le faire persiste : une personne sur deux considère que les mères savent mieux répondre aux besoins et aux attentes des enfants que les pères. La « vocation parentale » des femmes apparaît comme la clé de voûte permettant l'articulation entre des compétences déclarées identiques et une division sociale du travail toujours largement organisée en fonction du sexe des individus* »¹⁴⁶.

Le coût de l'articulation entre la vie familiale et professionnelle pèse essentiellement sur les femmes, y compris celles qui n'ont pas d'enfant. Les femmes disposent de moins de temps libre que les hommes, et supportent une perte de niveau de vie plus importante que celle que subissent les hommes du fait de la spécialisation qui prévaut dans la plupart des couples - notamment en cas de désunion.

Le fait que les femmes continuent à prendre en charge la majorité du travail domestique même lorsqu'elles participent intensément au marché du travail, et même lorsque les différences hommes/femmes de salaire et de statut sont inversées par rapport au modèle traditionnel, semble aller à l'encontre de l'hypothèse d'efficience, ou de minimisation des coûts, habituellement faite dans les modèles théoriques d'économie de la famille¹⁴⁷.

Le congé de paternité figure, avec le congé parental, parmi les instruments susceptibles d'influer sur une reconfiguration des responsabilités parentales, dès lors qu'il incite les pères à s'impliquer davantage dans le travail parental et domestique. Certains économistes y voient un levier pour rééquilibrer le partage des tâches, à condition de repenser ces congés dans cette optique. Ils considèrent notamment que les dernières réformes menées dans les pays européens (pays nordiques, Islande, Allemagne, Portugal) donnent des résultats décevants à court terme parce qu'ils poursuivent prioritairement d'autres objectifs (stimulation de la natalité, retour à l'emploi des femmes)¹⁴⁸.

- Le congé de paternité permet d'inciter les pères à participer plus activement aux tâches domestiques et familiales.

L'INED a effectué une revue de littérature des études internationales portant sur l'effet du congé de paternité. Les résultats sont variables selon le contexte spécifique au pays, les caractéristiques du congé, ou la méthodologie utilisée¹⁴⁹. Deux études ont retenu l'attention de la mission :

- En Norvège, les effets du congé se sont fait ressentir à long terme sur le comportement des pères. Ainsi, en 1998, cinq années après l'introduction du quota paternel, les pères norvégiens centraient le congé parental uniquement sur la relation père-enfant, les tâches ménagères n'étant pas considérées comme une partie intégrante du congé – ce qui provoquait des conflits dans le couple. Les dernières études réalisées en 2013 indiquent au contraire que la plupart des pères norvégiens en congé parental effectuent

¹⁴⁵ Source : « Participation des pères et des mères aux soins et à l'éducation des enfants : l'influence des rapports sociaux de sexe entre les parents et entre les générations », Carole Brugeilles et Pascal Sebille, Politiques sociales et familiales, n° 95, 2009

¹⁴⁶ Source : « Rôles sociaux des femmes et des hommes – L'idée persistante d'une vocation maternelle des femmes malgré le déclin de l'adhésion aux stéréotypes de genre » Adrien Papuchon, issu de « Femmes et Hommes, l'égalité en question », 2017, INSEE

¹⁴⁷ Source : « La division du travail selon le genre est-elle efficiente ? Une analyse à partir de deux enquêtes Emploi du temps », Catherine Sofer, Claire Thibout, Economie et statistiques, n°478-479-480, 2015

¹⁴⁸ Source : « Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité », Hélène Périvier, janvier 2017, OFCE, Policy brif n°11

¹⁴⁹ Source : « Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy », Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

désormais quotidiennement des tâches ménagères, traduisant un changement réel des comportements en une décennie¹⁵⁰.

- Le cas de Suède, qui a introduit en 1995 un congé de paternité d'un mois après la naissance de l'enfant, illustre la lente évolution des mentalités et des comportements. Ainsi le nombre de pères suédois qui ont arrêté de travailler après la naissance a été augmenté, mais cela ne s'est pas traduit, une décennie plus tard, par un plus fort engagement des pères dans les soins donnés aux enfants (mesuré par le taux de recours des pères aux congés pour enfants malades)¹⁵¹.

En France, les deux enquêtes de la DREES ont toutefois permis de mettre en évidence un effet positif du congé, au moins à court terme :

- Pour les tâches domestiques : en 2004, 31 % des pères ayant pris leur congé déclaraient consacrer plus de temps aux activités domestiques après l'arrivée de leur enfant que ceux qui n'ont pas pris leur congé (19 %) ¹⁵².
- Pour les tâches parentales : en 2013, le score moyen d'implication dans les tâches parentales des pères qui ont pris un congé paternité atteint 3,1 contre 2,5 pour ceux qui ne l'ont pas pris (tableau 13).

Tableau 13 : Score d'implication dans les tâches parentales des pères selon le recours au congé de paternité (2013)

	Père ayant pris un congé	Père n'ayant pas pris de congé
Garde l'enfant malade	0,22	0,21
Se charge des formalités administratives du mode d'accueil	0,17	0,13
S'occupe de l'enfant qui se réveille la nuit	0,64	0,53
Va le chercher sur son lieu d'accueil	1	0,80
Ramène l'enfant de son lieu d'accueil	1	0,86
Total	3,1	2,5

Source : Enquêtes « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants », DREES (2013). Champ : Ménages en couple dont le père est éligible au congé paternité qui ont au moins un enfant âgé entre 5 et 35 mois, ayant recours à un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou une assistante maternelle au cours de la semaine de référence.

Ces éléments sont confortés par la dernière exploitation des données de l'étude ELFE¹⁵³ réalisée par l'INED à la demande de la mission, qui démontre un effet positif du congé de paternité sur le partage des tâches parentales à l'arrivée du premier enfant (mais pas pour les suivants) et un effet moindre sur le partage des tâches domestiques. Même court, le congé de paternité a des effets bénéfiques sur le comportement des pères, à court terme, et à plus long terme, lorsque l'enfant est âgé de 2 ans (cf. conclusions détaillées ci-dessous).

Les conclusions de l'étude de l'INED

Le fait d'avoir pris le congé de paternité a un effet significatif sur le partage des tâches parentales (change, alimentation, coucher, bain, réveil la nuit, visite médicale). Le congé est l'occasion pour certains

¹⁵⁰ « Les pères en congé parental en Norvège, changements et continuités », Elin Kvande, Berith Brandth, Revue des politiques sociales et familiales n°122, 2016

¹⁵¹ « Parental Leave – A Policy Evaluation of the Swedish “Daddy-Month” Reform”, John Ekberg, Rickard Eriksson, Guido Friebel, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, mai 2005

¹⁵² DREES, Q. 177 de l'enquête « congés autour de la naissance 2004 »

¹⁵³ Etude longitudinale française depuis l'enfance

pères de commencer à participer aux soins, et pour d'autres de partager plus équitablement les tâches, même si, finalement, il ne permet pas d'inverser la répartition genrée des tâches. Plus le père est diplômé, plus il a tendance, à l'occasion de son congé de paternité, à partager l'ensemble des tâches parentales. Pour les pères qui tendent à être traditionnellement moins impliqués dans les tâches parentales, le congé de paternité permet de renforcer le lien père-enfant et a un effet marginal sur le changement des normes parentales. Dans les familles où le père a un niveau d'éducation primaire, le congé de paternité permet au minimum de partager les activités à l'extérieur (promenades, sorties), plus rarement le bain et le change.

En revanche, le congé de paternité n'a pas d'effet significatif sur le partage des tâches domestiques.

Mis à part une participation accrue des pères aux tâches de nettoyage et de ménage, le congé ne permet pas un rééquilibrage des tâches domestiques qui s'accroissent avec l'arrivée de l'enfant (courses, cuisine, lessive ou bricolage). L'arrivée d'un enfant au sein du couple accentue le déséquilibre du partage des tâches domestiques entre les conjoints, ce qui est mal vécu par les femmes*. Comme pour les tâches parentales, l'INED note que la participation du père aux tâches ménagères est d'autant plus marquée que son niveau d'études est élevé.

Le degré de satisfaction des mères, concernant le partage des tâches, augmente considérablement lorsque le père a pris son congé de paternité, notamment à l'arrivée du premier enfant.

Deux mois après la naissance, c'est-à-dire le plus souvent quand le père a repris son activité, mais que la mère est toujours en congé, la répartition des tâches de soins au bébé et des tâches domestiques au sein du foyer s'effectue toujours au détriment des mères. Ainsi, concernant les soins au bébé, plus de deux tiers des mères, quelle que soit leur situation professionnelle, assurent à titre principal les soins directs (change, toilette, repas, pleurs, réveil la nuit, visites médicales). Les seules tâches plus équitablement partagées concernent les promenades et le coucher**.

Deux ans après la naissance, la proportion des parents qui partagent les tâches s'accroît, mais dans la moitié des couples, la mère supporte toujours ou le plus souvent les tâches parentales.

Source : *“Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy”*, Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, mai 2018, (document de travail) sauf (*) *Etude des relations familiales et intergénérationnelles (ERFI) 2005-2008 : « L'arrivée d'un enfant modifie-t-il la répartition des tâches domestiques au sein du couple ? »*, Arnaud Régnier Loilier, INED, *Population et sociétés*, n°461, novembre 2009 et (**) *« Deux mois après une naissance: Quelle conciliation travail-famille en France dans les années 2010 ? »*, à partir des données de l'étude ELFE, Fabienne Berton, *revue interventions économiques*, 2015

En conclusion, le congé de paternité est actuellement trop court pour permettre un rééquilibrage durable des tâches parentales et domestiques au sein des couples. Son allongement pourrait permettre d'accentuer l'effet positif du congé sur le partage des tâches.

3.1.3 L'effet du congé sur l'égalité professionnelle femmes-hommes n'a pas été recherché en France.

Le fait d'avoir des enfants joue défavorablement et durablement sur les revenus et la carrière des femmes.

- Un effet sur la carrière.

Seuls 7 % des salariés qui ont connu une interruption de carrière et qui se sont arrêtés pour s'occuper de leurs enfants sont des hommes. Ce choix est presque toujours celui des femmes (93 %) ¹⁵⁴. Ainsi, en France, plus d'une mère sur deux d'enfants de moins de huit ans s'est

¹⁵⁴ Source : Enquête ECMOSS 2006 et enquête sur l'activité professionnelle, INSEE-DARES, chiffres extraits de Premières synthèses, février 2010, n°011.

arrêtée de travailler après la naissance de ses enfants ou a réduit temporairement son temps de travail, c'est à dire au moins un mois au-delà de son congé de maternité. Seuls 12 % des pères ont modifié leur temps d'activité au-delà de leur congé de paternité.¹⁵⁶ Il n'est donc pas étonnant que certains employeurs anticipent défavorablement les potentielles interruptions d'activité à venir, et/ou un moindre investissement professionnel de leur part, du fait des charges domestiques et familiales plus lourdes qu'elles assument. Cette présomption de maternité joue dès l'embauche, et suit les femmes au cours de leur carrière, qu'elles aient ou non eu un enfant : « tant que la jeune femme portera seule le risque potentiel d'une absence un peu longue pour cause de parentalité, elle ne pourra représenter, consciemment ou pas, le profil du cadre efficace et investi pour son entreprise ou son administration »¹⁵⁷.

Pour les femmes, la première naissance signe l'entrée dans une période d'évolution professionnelle relativement modérée qui ne s'achève qu'après la scolarisation des enfants, alors que l'entrée en paternité des hommes coïncide avec l'amorce d'une phase d'évolution professionnelle très dynamique¹⁵⁸. L'étude de la DARES relève que la parentalité n'est toutefois pas l'unique facteur d'inégalité. Les normes sociales et les stéréotypes semblent également jouer un rôle important dans la construction des inégalités professionnelles femmes-hommes.

➤ Un effet sur le revenu.

Une partie des différences de salaire entre les hommes et les femmes, à caractéristiques données, est le reflet de pratiques ou de processus inégalitaires et discriminatoires qui jouent en défaveur des femmes. Depuis le milieu des années 1990, de nombreuses études ont porté sur les écarts salariaux entre les femmes et les hommes, avec ou sans enfant. Au Danemark, une étude récente montre que l'impact des enfants sur les revenus d'une danoise est estimé à 20 % de gains en moins que pour un homme¹⁵⁹. En Suède, 15 ans après la naissance d'un enfant, l'écart de revenus et de salaires entre hommes et femmes s'élève à respectivement 32 % et 10 %¹⁶⁰. En France, l'existence d'un « family pay gap » n'a jusqu'à présent pas été démontré sur le salaire horaire, l'effet des enfants sur le salaire des femmes passant principalement par des canaux indirects. Toutefois la persistance de l'écart de salaires entre les hommes et les femmes semble bien liée à la présence d'enfants et à la répartition des tâches domestiques entre les parents¹⁶¹.

Des économistes proposent d'allonger le congé de paternité et de le rendre obligatoire pour rééquilibrer entre les deux parents l'impact d'une naissance sur une carrière¹⁶². A l'image de la « présomption de maternité » pour les femmes, une « présomption de paternité » pour les hommes viendrait annihiler les externalités qui jouent négativement sur la carrière des femmes, du fait de leur parentalité potentielle. Dans cette hypothèse, les congés de maternité et de paternité devraient être repensés pour partager le risque de parentalité vis-à-vis de l'employeur.

¹⁵⁵ Source : Enquête ECMOSS 2006 et enquête sur l'activité professionnelle, INSEE-DARES, chiffres extraits de Premières synthèses, février 2010, n°011.

¹⁵⁶ Insee Première Juin 2013 N°1454

¹⁵⁷ « L'allongement du congé de paternité : Plus qu'une revendication syndicale, une épreuve de vérité », Jean Paul Bouchet, secrétaire général CFDT, revue CFDT cadres, n°442, 2010

¹⁵⁸ Source : Document d'études - Dares - 2018 - « À quels moments les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes se forment-elles ? », Karine BRIARD et Emmanuel VALAT

¹⁵⁹ Source : « Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark », Henrik Kleven, Camille Landais, Jakob Egholt Sogaard, janvier 2018.

¹⁶⁰ Source : "Parenthood and the Gender Gap in Pay", Nikolay Angelov, Per Johansson, Erica Lindahl, mai 2013 : "".

¹⁶¹ Source : "enfants, interruptions d'activité des femmes et écart de salaire entre les sexes", Dominique Meurs, Ariane Pailhé, Sophie Ponthieux, Revue de l'OFCE, juillet 2010

¹⁶² Source : "Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité", Hélène Périvier, janvier 2017, OFCE, Policy brief n°11

- Il n'existe pas de travaux permettant de déterminer l'effet du congé de paternité sur l'égalité femmes-hommes.

La mission n'a trouvé qu'une étude réalisée en 2013, en Norvège, qui conclut que l'utilisation des quatre semaines de congé de paternité pendant la première année de l'enfant a un effet négatif sur les futurs revenus du père, effet qui persiste lorsque l'enfant est âgé de 5 ans¹⁶³. Comme le relève une étude récente, peu de travaux montrent des effets positifs des droits à congé de paternité dédiés aux pères sur leur carrière professionnelle ou celle des femmes, du fait du caractère trop récent de l'introduction de congé de paternité¹⁶⁴, mais probablement aussi de la difficulté d'évaluer l'effet revenu ou carrière à long terme d'un congé dont la durée excède rarement une ou deux semaines.

3.1.4 La présence du père dans les jours qui suivent la naissance permet de mieux protéger la santé de la mère et du nourrisson.

Les 8 premiers jours qui suivent la naissance sont une période où la mère, comme le nourrisson, sont considérés comme étant particulièrement « vulnérables », et « même le premier mois, pour le nourrisson »¹⁶⁵. Des difficultés surviennent fréquemment dans la période postpartum, tant pour la mère que pour le nouveau-né¹⁶⁶.

- Les risques pour la mère

Les mères peuvent souffrir d'inconfort périnéal, subir une hémorragie, une infection, ou un accident thrombo-embolique. La dépression en pré et postpartum est un trouble fréquent, dont la prévalence est estimée entre 10 et 13 % des femmes [^{167,168}]. Phénomène plus récemment exploré, la dépression est aussi fréquente chez les pères (10 %) : il existe une corrélation positive modérée avec l'existence d'une dépression chez la mère ; cette fréquence peut atteindre jusqu'à 25% des pères dans les 3 à 6 mois après l'accouchement¹⁶⁹.

Si les complications surviennent le plus fréquemment dans les heures qui suivent l'accouchement, pendant la période où la mère est à la maternité, 37 % des décès interviennent dans les 7 jours qui suivent, c'est-à-dire possiblement après sa sortie (cf. encadré ci-dessous). Le dernier rapport de l'Enquête nationale confidentielle sur les morts maternelles enregistre une hausse du nombre des décès survenus à domicile par rapport à l'enquête précédente.

¹⁶³ Source : « The impact of paternity leave on father's future earnings », Mari Rege, Ingeborg F. Soli, octobre 2013

¹⁶⁴ Source : "the economic consequences of family policies : lessons from a century of legislation in high incomes countries", Claudia Olivetti et Barbara Petrongolo, Journal of economic perspectives, volume 31, number 1, hiver 2017

¹⁶⁵ Propos issus des entretiens

¹⁶⁶ Source : « Guide du post partum », P. Barlow, G. Ceysens, P. Emonts, L. Gilbert, D. Haumont, A. Hernandez, C. Hubinont, P. Jadin, C. Kirkpatrick, L. Watkins-Masters

¹⁶⁷ Source : O'Hara MW & Swain AM. Rate and risk of postpartum depression : a Meta analysis , Int rev psychiatry. 1996, 8(1), 37-54.

¹⁶⁸ Source : Tebeka S, , Dubertret C. Developmental trajectories of pregnant and postpartum depression in an epidemiologic survey. J Affect Disord. Oct. 2016

¹⁶⁹ Source : "Prenatal and postpartum depression in fathers and its association with maternal depression: a meta-analysis », J.F. Paulson, S.D. Bazemore, mai 2010

Encadré 1 : Extraits du 5e rapport de l'Enquête nationale confidentielle sur les morts maternelles (ENCMM) 2010-2012

« Bien que la mort maternelle soit devenue un événement très rare dans les pays à ressources élevées, le ratio de mortalité maternelle constitue toujours dans ces pays un important indicateur de santé en général, et de santé maternelle en particulier. (...) Pour la période 2010-2012, 256 décès maternels ont été identifiés, ce qui représente 85 femmes décédées par an en France d'une cause liée à la grossesse, à l'accouchement ou à leurs suites. 56 % de ces décès sont considérés comme « évitables » ou « peut-être évitables » et dans 60 % des cas les soins dispensés n'ont pas été optimaux, ce qui témoigne d'une marge d'amélioration. (...) »

La période péripartum de l'accouchement à 42 jours post-partum, concentre 56 % des décès maternels. Au sein de cette fenêtre, la période la plus critique est le péri-partum rapproché : 21 % des décès surviennent dans les 24 h (post-partum immédiat) et 37 % dans les 7 jours suivant l'accouchement. (...) »

« La proportion des décès survenant hors établissement (à domicile le plus souvent) est notable (16 % versus 12 % en 2007-2009). Ces décès surviennent souvent dans un tableau de mort subite, expliquée ou non (15 cas de morts subites inexplicables parmi les 42 décès à domicile), ou parfois dans un contexte de suicide (5 cas) ».

Source : « Les morts maternelles en France, mieux comprendre pour mieux prévenir », INSERM, Santé Publique France, septembre 2017

➤ Les risques pour le nourrisson

D'après la littérature, l'adaptation du nourrisson à la vie extra-utérine nécessite environ 6 jours. Entre 2 et 4 % des nouveaux nés sont ré-hospitalisés avec un âge moyen de ré hospitalisation entre 7 et 15 jours, principalement pour des pathologies infectieuses, une hyperbilirubinémie, des causes respiratoires ou digestives¹⁷⁰. L'Académie nationale de médecine rappelait en 2005, « consciente du caractère essentiel de la première semaine de vie pour la santé de l'enfant, (...) que la physiologie de l'adaptation rend le nouveau-né, même à terme, particulièrement vulnérable dans la première semaine de vie, et que, si le retour précoce à domicile après accouchement devient un fait de société, il ne relève pas d'un progrès médical »¹⁷¹.

➤ La présence du père au retour de la mère et du nourrisson au domicile n'est pas une obligation légale, mais est très fortement recommandée.

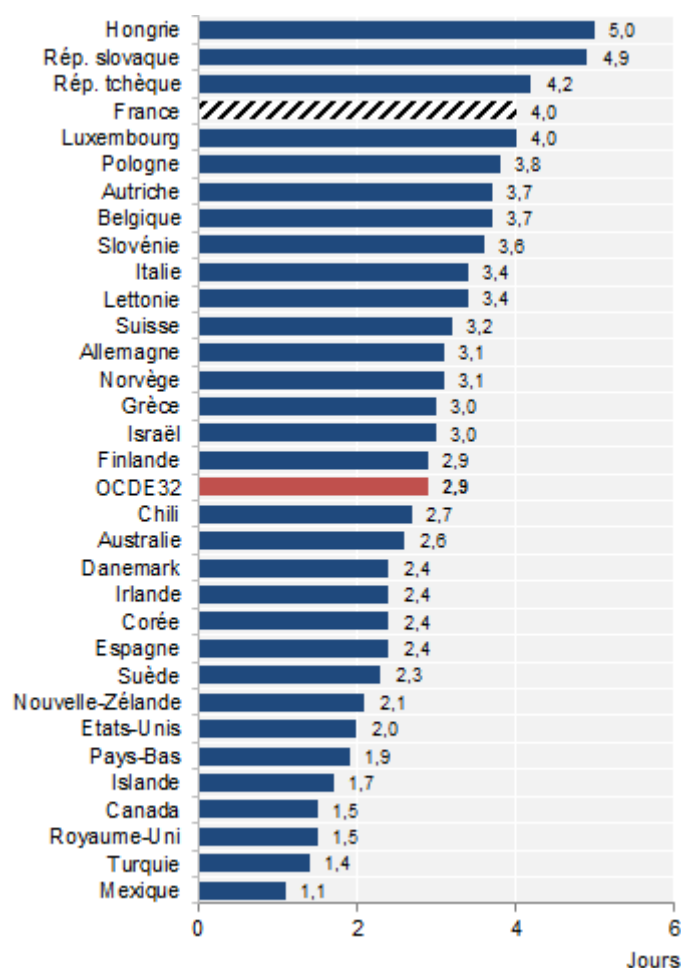
En France, la durée moyenne de séjour pour un accouchement diminue. Les sorties de maternité après un séjour standard, qui était en moyenne de 7 jours dans les années 1970, ont lieu 3 ou 4 jours après un accouchement par voie basse, et 4 et 5 jours en cas de césarienne. Des sorties précoces sont possibles, au cours des 3 premiers jours pour un accouchement par voie basse et des 4 premiers jours pour une césarienne¹⁷². Ces durées restent élevées au regard de celles constatées dans les pays de l'OCDE et pourraient baisser encore (graphique 10).

¹⁷⁰ Source : « Ré-hospitalisation des nouveau-nés à terme durant leur premier mois de vie : étiologies et facteurs de risque : étude rétrospective descriptive menée sur 220 cas au sein des CHRU de Brest et CH de Morlaix du 01 janvier 2011 au 31 décembre 2011 », Aude Le Goffic, Gynécologie et obstétrique, 2013

¹⁷¹ Source : Rapport au nom du groupe de travail « la première semaine de la vie », Académie nationale de médecine, Paul Vert, Michel Arthuis, 2005

¹⁷² Source : « Sortie de maternité, préparez votre retour à la maison », document d'information de la HAS

Graphique 10 : Durée moyenne de séjour pour un accouchement normal (2015)



Source : *Panorama de la santé 2017: Les indicateurs de l'OCDE, OCDE 2017, 2015 (ou année la + proche)*

Les sorties de la maternité, notamment les sorties précoces, se sont accompagnées de mesures imposant les visites médicales ou paramédicales de suivi sanitaire, via le programme d'accompagnement du retour à domicile (PRADO) mis en place depuis 2012. En revanche il n'y a pas obligation visant à sécuriser le retour à la maison de la mère et du nourrisson par une présence parentale. En pratique, une fois que le père a pris ses trois jours de congé pour événement familial pour assister à la naissance de l'enfant, il doit, soit prendre un congé pour raccompagner sa femme à la maison, soit la laisser rentrer seule ou compter sur son entourage.

La date de l'accouchement étant par définition présumée, il n'est pas possible de prévoir la date de début du congé de paternité pour l'accoler aux jours de congé naissance, et raccompagner sa femme au domicile. Cet accollement est rendu généralement possible par l'employeur, s'il n'applique pas de manière stricte le délai de prévenance d'un mois, au jour près.

Les bénéfices de l'engagement paternel et des effets du congé de paternité sur la dépression postnatale sont soulignés dans une étude longitudinale française auprès d'un nombre réduit de participants (51 couples) : « *le manque d'implication paternelle est un facteur prédictif de l'intensité des symptômes dépressifs maternels. Plus que la présence du père, c'est sa participation aux soins du*

bébé qui semble importante à prendre en compte lors du dépistage et du traitement des dépressions postnatales »¹⁷³.

La Haute Autorité de Santé (HAS), sans citer expressément le père, va dans le même sens, et recommande aux mères de retour à la maison « *de ne pas rester isolées* » et « *de demander l'aide de leur entourage* »¹⁷⁴. Dans sa recommandation, « *l'information des femmes et/ou du couple* » est la première condition pour une sortie optimale de la maternité, et un « *soutien familial et/ou social adéquat* » est le deuxième critère définissant la mère et l'enfant à bas risque (après l'absence de situation de vulnérabilité psychique, sociale, de conduites d'addiction et de dépendances sévères)¹⁷⁵.

L'obligation faite à la mère d'arrêter de travailler 6 semaines après l'accouchement répond à des préoccupations d'ordre sanitaire, pour protéger la mère et l'enfant. Pour la mission, il serait souhaitable d'y associer le père, de prendre acte du rôle primordial joué par le père lors de la naissance, et dans les jours qui suivent, pour protéger la mère et l'enfant, les assister et détecter les complications possibles dans les jours qui suivent la naissance.

Enfin, la présence du père est associée à de meilleures chances de réussite de la mise en place et de la poursuite de l'allaitement maternel. L'exploitation des données de l'étude ELFE par l'INED¹⁷⁶ met également en évidence que les femmes qui allaitent ont plus souvent un conjoint qui a pris son congé de paternité que celles qui n'allaitent pas.

3.2 Les besoins d'évolution du dispositif sont portés par certains secteurs de l'opinion.

Au cours de ses investigations, la mission a pu constater que les souhaits d'évolution du congé de paternité émanaient principalement de secteurs de l'opinion bien déterminés : associations œuvrant en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes, de la reconnaissance plus marquée du rôle du père ou de la protection de la famille. Des initiatives pétitionnaires ont été lancées et soutenues par des personnalités en faveur notamment d'un allongement de la durée du congé de paternité, voire pour le rendre obligatoire.

Mais très peu de suggestions d'évolution du dispositif sont remontées spontanément des contacts qu'a eus la mission avec des entreprises du secteur privé, des entreprises publiques ou des administrations. L'impression générale est que ce dispositif fonctionne bien. Il ne soulève pas de difficultés d'application, ni du côté des bénéficiaires, ni du côté des employeurs. Et il n'est que peu abordé au sein des entreprises et administrations. Ainsi, la réponse aux questionnaires adressés par la mission à huit entreprises publiques, à certains grands groupes, à des entreprises de diverses tailles et à certaines administrations des trois versants de la fonction publique n'ont pas fait émerger beaucoup de demandes.

Les besoins quelquefois exprimés portaient sur l'allongement de la durée du congé de paternité et l'amélioration de l'indemnisation pour les salariés ayant des rémunérations au-delà du plafond de la sécurité sociale et parfois, de la part principalement des directions d'entreprise, sur la possibilité pour le salarié de fractionner le congé de paternité.

¹⁷³ Source : « Effets du congé de paternité sur la dépression du post partum », N. Séjourné, M. Beaumé, V. Vaslot, H. Chabrol, centre de recherches en psychopathologie, université de Toulouse Le Mirail, décembre 2010

¹⁷⁴ Source : « Sortie de maternité, préparez votre retour à la maison », document d'information de la HAS

¹⁷⁵ Source : « Recommandation de bonne pratique : sortie de maternité après accouchement », HAS, mars 2014

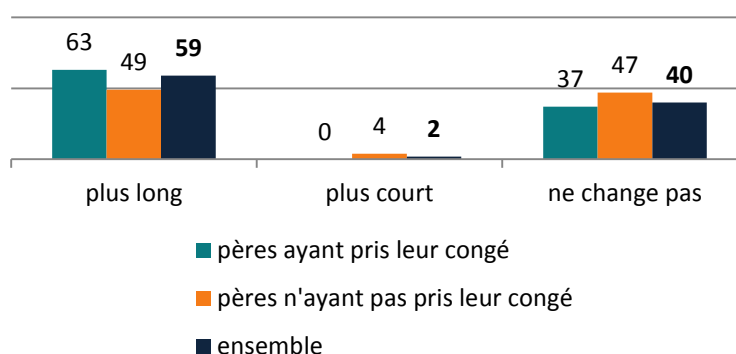
¹⁷⁶ Source : « Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy », Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

Cette apparente satisfaction générale ne traduit pas cependant, selon la mission, la réalité des besoins ressentis par de larges fractions de l'opinion publique. Plusieurs enquêtes d'opinion font apparaître une demande d'allongement de la durée du congé de paternité, qui pour certains devrait être rendu obligatoire, et une forte aspiration à une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Par ailleurs, les organisations syndicales de salariés ont formulé de façon unanime une revendication d'allongement de ce congé et militent en faveur d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale.

3.2.1.1 Les enquêtes d'opinion font apparaître un souhait grandissant d'allongement de la durée du congé de paternité chez une fraction importante de l'opinion publique.

A la demande de la mission, la DREES a exploité certaines questions de son enquête « Congés autour de la naissance » de 2004. A la question « êtes-vous favorable à un congé plus long, plus court ou à durée inchangée », on note une forte proportion de réponses en faveur d'un allongement du congé de paternité (59 %), particulièrement pour les pères qui en ont bénéficié (63 %) (graphique 11).

Graphique 11 : Part de pères favorables à un congé plus long, plus court ou à durée inchangée, en%



Source : Enquête « Congés autour de la naissance », DREES, 2004, graphique mission

De même, une enquête sur la parentalité masculine en entreprise réalisée en avril 2011 dans le cadre d'un rapport de l'Igas¹⁷⁷ auprès de 37 000 personnes issues de 9 grandes entreprises indique qu'une forte proportion d'hommes (67 %) et de femmes (74 %) se prononcent en faveur d'un allongement du congé de paternité, 73 % des hommes estimant qu'un allongement d'une semaine à 15 jours supplémentaires serait suffisant.

Selon le baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités de 2017, synthétisant les résultats de l'enquête conduite en 2016, 57 % des français interrogés jugent que la durée du congé de paternité (11 jours plus 3 jours) doit être maintenue. Le sentiment que sa durée devrait être allongée progresse de 6 points par rapport à 2014 (38 %). Les femmes se prononcent plus en faveur de cet allongement (41 % contre 33 % pour les hommes). Quelques résultats intéressants méritent d'être relevés. Ainsi, 64 % des moins de 35 ans (contre 28 % des 35 ans et plus) y sont favorables, de même que 52% des cadres et professions libérales et 56 % des parents ayant un enfant de moins de trois ans à charge.

¹⁷⁷ Source : LH2 et Equilibres - Informations sociales 2013/2, « Rapport sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail », établi par Brigitte Grésy, juin 2011 (n°2011-084).

Enfin, un sondage d'opinion récent¹⁷⁸ montre que 50 % des personnes interrogées (contre 35 %) souhaitent que la durée du congé de paternité soit allongée. Cette proportion s'établit à 54 % chez les femmes et à 61 % parmi les personnes qui sont déjà parents.

Ces enquêtes font ainsi apparaître une demande d'allongement de la durée du congé de paternité qui progresse, particulièrement forte chez les salariés, plus prononcée chez les femmes que chez les hommes, parmi la population des moins de 35 ans, chez les cadres et professions libérales et parmi ceux qui ont déjà un enfant en bas âge.

3.2.1.2 L'idée de rendre obligatoire le congé de paternité progresse tout en restant à ce stade encore minoritaire.

La position des Français telle qu'elle ressort du baromètre d'opinion de la DREES de 2017 est tranchée : 30 % se déclarent favorables à un congé de paternité obligatoire contre 70 % qui s'y opposent. Toutefois, l'adhésion à l'obligation a progressé de quatre points depuis 2014. Par ailleurs, 35 % des Français de moins de 35 ans y sont favorables. Les résultats du sondage YouGov, déjà mentionné, réalisé en février 2018, sont un peu différents, 46 % des sondés se prononçant en faveur d'un congé de paternité obligatoire (et même 51 % des parents) contre 31 % qui s'y opposent et 23 % qui déclarent n'avoir pas d'opinion.

3.2.1.3 Plus généralement, la demande d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale est forte.

La conscience de la nécessité de progresser dans le domaine de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale est largement partagée. L'incitation des pères à prendre le congé de paternité n'est évidemment qu'une des mesures envisageables dans ce domaine.

Du côté des entreprises, une enquête de 2015 auprès de 300 responsables du personnel d'entreprises de plus de 50 salariés, citée sur le site de l'UNAF, indique que 83 % d'entre eux considèrent que ce thème sera un enjeu central dans les années à venir. Le baromètre OPE/UNAF¹⁷⁹ sur la conciliation vie professionnelle-vie familiale fondé sur une enquête réalisée du 7 au 22 avril 2017 révèle que 93 % des salariés interrogés considèrent que cet équilibre est un sujet important voire très important. 71 % d'entre eux, en progression de 3 points par rapport à 2016, considèrent qu'ils manquent de temps au quotidien. Ce constat est encore plus net pour les parents par comparaison avec les autres salariés (75 % contre 62 %).

Les quelques indications que la mission a pu recueillir au sein des administrations montrent que cette perception est partagée par les agents publics. Ainsi, par exemple, selon le baromètre social 2015 des ministères sociaux, 48 % des agents de ces ministères éprouvent des difficultés à concilier vie professionnelle et vie privée.

De son côté le gouvernement a explicitement retenu dans son plan pour une égalité professionnelle réelle entre les femmes et les hommes l'objectif de favoriser un meilleur équilibre des temps.

Les enquêtes font ressortir une certaine déception des salariés par rapport aux modalités de prise en charge de cette articulation par les entreprises. Ainsi, selon le baromètre OPE/UNAF de 2017, 64 % des salariés, (71 % des parents d'enfant de 3 à 5 ans), trouvent que leur employeur « *ne fait*

¹⁷⁸ Source : Sondage YouGov pour le Huffington Post réalisé en ligne les 1^{er} et 2 février 2018 sur un échantillon représentatif de 1 063 français de 18 ans et plus (méthode des quotas)

¹⁷⁹ OPE : Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise.

pas beaucoup de choses » pour les aider à équilibrer leurs temps de vie. Les principales mesures attendues par les salariés, hommes et femmes, sont la possibilité d'aménager ponctuellement les horaires de travail en fonction des contraintes parentales et une souplesse des modalités et des horaires de travail.

Hommes et femmes s'accordent à 94 %, de part et d'autre, pour considérer que s'ils ne peuvent s'investir d'avantage dans leur rôle de père et de mère, c'est en raison de leur engagement professionnel. Mais les hommes légitiment plus fortement que les femmes cette impossibilité par leur charge de travail ou leur niveau de responsabilité (63 % contre 48 % pour les femmes) et leurs horaires (63 % contre 55 % pour les femmes)¹⁸⁰. Les hommes ne se sont pas encore emparés du sujet de la parentalité : une large majorité (69 %) n'a jamais abordé la question de l'équilibre entre vies professionnelle et personnelle avec sa hiérarchie (44 % n'en n'ont pas ressenti le besoin ou estiment que ce n'est pas le rôle de l'entreprise tandis que 25 % ne s'y sentent pas autorisés)¹⁸¹. De façon générale, 71 % des hommes et 51 % des femmes estiment que l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale n'est pas abordé du côté des pères dans leur entreprise.

3.2.1.4 Les organisations syndicales de salariés se sont prononcées en faveur d'un allongement de la durée du congé de paternité et militent, non sans difficultés, pour une meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale par le biais de la négociation collective.

Dans une déclaration élaborée à l'occasion du 8 mars 2018¹⁸², les organisations syndicales unanimes, se sont prononcées en faveur d'un congé de paternité allongé et obligatoire, considéré comme une des mesures permettant la promotion d'une parentalité partagée.¹⁸³ La durée envisagée diffère selon les organisations syndicales, au-delà d'un minimum d'un mois¹⁸⁴.

De son côté, le Medef ne considère pas qu'il existe une véritable demande d'allongement de la durée du congé de paternité, et doute de l'opportunité d'une telle mesure, préférant renvoyer à la négociation collective la mise en œuvre de dispositifs favorisant l'exercice de la parentalité, notamment dans le cadre du label Egalité¹⁸⁵.

L'inclusion du thème du congé de paternité, s'agissant de sa durée et de son indemnisation, dans la négociation collective est à ce stade très limitée. Plus généralement, la négociation de branche, le plus souvent dans le cadre de l'égalité professionnelle femmes-hommes, sur l'articulation vie professionnelle-vie familiale, n'apparaît pas particulièrement riche, se bornant pour l'essentiel à rappeler l'existence des mesures destinées à faciliter cette articulation (congé parental, temps partiel, télétravail....). Le Haut Conseil de la Famille de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) notait en 2017 que « *la démarche générale des branches relative à la prise en compte de la famille dans l'équilibre de la vie professionnelle du salarié est peu explicite* ».

¹⁸⁰ Source : Enquête LH2/2équilibres 37 000 personnes issues de neuf grandes entreprises Juin 2011 « Enquête sur la parentalité masculine en entreprise » Pascale Pitavy Informations sociales 2013/2 n° 176

¹⁸¹ Certains travaux laissent percevoir la possibilité d'une mise en œuvre genrée des mesures de conciliation par les entreprises, notamment pour le travail à temps partiel et les absences pour enfants malades, mais ces éléments sont très largement influencés par le secteur d'activité, les organisations de travail, les caractéristiques individuelles des salariés et aussi les risques perçus par les pères d'une stigmatisation au sein de l'entreprise . Danielle Boyer, Muriel Nicolas « La conciliation dans les entreprises : une mise en œuvre sexuée ? » Recherches et Prévisions n° 92 juin 2008

¹⁸² Source : Communiqué intersyndical du 28 février 2018

¹⁸³ Toutefois, dans sa contribution aux travaux de la mission, la CFTC ne souhaite pas le congé de paternité soit rendu obligatoire

¹⁸⁴ CFE-CGC : 6 semaines dont quatre semaines obligatoires et non fractionnables ; CFDT : un mois non fractionnable

¹⁸⁵ Contribution du Medef aux travaux de la mission

On relève toutefois que l'article 9 de l'accord interprofessionnel « Qualité de vie au travail » du 19 juin 2013 fixe comme objectif de « contribuer à l'égalité professionnelle en favorisant l'exercice de la parentalité par les hommes ». L'article 11 dudit accord mentionne la « possibilité » d'aménager les horaires.

S'agissant de la négociation d'entreprise, elle est loin d'être généralisée. Si certaines entreprises ont conclu des accords novateurs allongeant la durée du congé de paternité, assurant un maintien intégral du salaire, voire, prévoyant certaines dispositions d'aménagement du temps de travail, une récente étude auprès d'un échantillon de 16 entreprises multi-établissements de taille intermédiaire et de grande taille, incite à relativiser l'impact de la négociation d'entreprise sur ces sujets (cf. encadré ci-dessous).

Les conclusions de l'étude « L'implication des entreprises dans l'articulation emploi-famille : les enseignements d'une enquête de terrain »

Distinguant trois types de mesures, les aides matérielles principalement tournées vers la garde des enfants, les congés liés à la parentalité et l'aménagement du temps travaillé, l'enquête souligne l'extrême diversité des dispositifs et le caractère hétérogène et le plus souvent limité de l'apport que représentent ces dispositifs pour les salariés.

Concernant plus particulièrement les congés liés à la parentalité, l'enquête mentionne une certaine tendance à l'extension des droits en faveur des pères (favoriser l'investissement familial des pères à travers la rémunération, extension du congé légal de paternité, rémunération des congés enfants malades, monitoring d'indicateurs sur le pourcentage des pères ayant pris ces congés). Cependant ces nouveaux droits apparaissent moins dépendants du rapport de force instauré par les représentants des salariés que de l'existence, du côté des directions, d'une stratégie d'image et d'un fort mimétisme, note les auteurs de l'étude. L'incitation des pères à prendre le congé de paternité paraît faible.

S'agissant des mesures d'aménagement du temps de travail, l'étude relève que le recours au temps partiel reste, dans les discours comme dans les pratiques un dispositif central d'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, et ce en dépit des nombreuses tensions qu'il génère (conditions de recours dépendantes du fonctionnement de l'entreprise, maîtrise par l'entreprise des possibilités de recours...). La flexibilité choisie du temps de travail est loin d'être généralisée. La question de l'accessibilité apparaît comme centrale. L'usage des dispositifs de modulations d'horaires est toujours subordonné aux exigences de l'activité, en particulier pour les salariés de production, et l'entreprise s'engage à prendre en considération « dans la mesure du possible » les obligations familiales des salariés en matière d'accès et d'usage.

Examinant les freins à l'action des entreprises de l'échantillon, l'étude mentionne le coût des mesures et les questions d'équité qu'elles peuvent soulever, mais elle souligne aussi la faible demande des salariés en matière d'articulation emploi-famille. Selon les représentants syndicaux interrogés dans le cadre de l'enquête, les salariés formulent peu de requêtes à ce sujet. Ils indiquent que les besoins des salariés sont très hétérogènes. Dès lors, les revendications collectives ont du mal à émerger, sauf s'il existe une certaine homogénéité dans le profil des salariés et les contraintes qu'ils rencontrent. Les auteurs de l'étude signalent toutefois que la sous-évaluation des enjeux relatifs à l'articulation emploi-famille est en partie liée à la persistance de stéréotypes de genre qui font de cette articulation, avant tout, une question de femmes.

Source : Delphine Brochard, Marie-Thérèse Letablier, *Revue française des affaires sociales* 2017/2 - Enquête conduite en 2012-2013 à la demande de la CFDT

Au regard des objectifs poursuivis comme des besoins qui peuvent être recensés, le congé de paternité apparaît comme une « première marche » d'un continuum de mesures visant à progresser en matière d'égalité professionnelle, d'évolution du rôle des pères à l'égard de leur enfant et au sein de la famille. Il accroît au surplus la sécurité sanitaire de la mère et de l'enfant.

Bien qu'encore pour partie inégalement utilisé, le congé de paternité est un réel succès. La mission suggère donc de s'appuyer sur ce dispositif, de le consolider, avant même d'envisager une modification d'autres éléments de ce continuum, et notamment le congé parental, dont la dernière réforme est un échec et qui devra en tout état de cause faire l'objet d'un réexamen en cas d'adoption du projet de directive européenne en cours de discussion.

Il ne fait pas doute pour la mission qu'une des raisons majeures du succès de la mesure réside dans le fait qu'elle constitue un droit individuel pour les pères, et seulement pour eux. En d'autres termes, ce que plébiscitent les pères, au travers du congé de paternité, c'est la reconnaissance par la société, par l'entreprise et l'administration, de leur rôle en tant que père. Ce besoin de reconnaissance est évident, particulièrement au sein des jeunes générations, au vu des enquêtes d'opinion, même s'il a encore beaucoup de mal à s'exprimer au sein des entreprises et des administrations, directement, ou par le biais des représentants du personnel. Compte tenu des difficultés que chacun constate pour faire émerger une parentalité réellement partagée, et non pas assumée de facto par les seules mères, la mission suggère d'améliorer le congé de paternité, pour mieux remplir les objectifs qu'il poursuit et pour en faire progresser le taux de recours.

Cette orientation s'écarte d'une autre voie possible qui consisterait à gommer toute différence entre les droits des femmes et des hommes en matière de parentalité. L'examen des expériences étrangères n'encourage pas à suivre ce chemin¹⁸⁶.

Enfin, eu égard aux objectifs poursuivis et au faible dynamisme de la négociation collective dans le domaine, l'intervention publique est fondée.

3.3 Les évolutions possibles du congé de paternité portent sur chacune des caractéristiques du dispositif actuel

3.3.1 Des ajustements juridiques seraient utiles.

3.3.1.1 Mieux prendre en compte la situation des agents contractuels de la fonction publique.

Le bénéfice du maintien du traitement pendant le congé de paternité n'est accessible qu'aux agents contractuels de la fonction publique qui ont acquis une ancienneté d'au moins six mois

Dans l'hypothèse d'une ancienneté inférieure à six mois, l'agent contractuel bénéficie des seules indemnités journalières de la sécurité sociale. Ce critère d'ancienneté pourrait être réduit ou supprimé afin d'encourager ces agents à prendre le congé de paternité.

Recommandation n°1: Réduire ou supprimer la condition d'ancienneté pour que les agents contractuels de la fonction publique ayant moins de 6 mois d'ancienneté puissent bénéficier du maintien de leur traitement pendant la durée du congé de paternité.

¹⁸⁶ Au Danemark, en dehors des deux semaines de congé paternité, les parents ont droit à 32 semaines de congé parental qu'ils répartissent selon leur besoin, mais les pères ne prennent en 2015 que 30,8 jours en moyenne contre 297,6 jours pour les mères. Source : Ambassades de France Danemark, Finlande, Norvège, Suède Service régional affaires sociales et santé. En Finlande, le père dispose d'un congé de paternité de huit semaines puis d'un congé parental de 22,5 semaines que les parents peuvent se répartir sans le prendre en même temps. En 2016, les pères ont seulement utilisé environ 10% de tous les jours de congé familial remboursés. Près d'un sur cinq ne prend aucun congé familial. La plupart des pères prennent les trois premières semaines de congé qui leur sont offertes, mais pas le reste. Source : idem

3.3.1.2 Considérer la durée du congé de paternité comme du temps de travail effectif.

- Comme pour le congé de maternité, la durée du congé de paternité devrait être considérée comme un temps de travail effectif pour la détermination de l'ensemble des droits liés à l'ancienneté¹⁸⁷.

Le congé de maternité est considéré comme du temps de travail effectif notamment pour la détermination des droits liés à l'ancienneté, la répartition de l'intéressement et de la participation, le calcul des congés payés, du treizième mois et des primes. La période d'absence du congé de paternité est considérée également comme du temps de travail effectif pour le calcul des congés payés¹⁸⁸ et le calcul des droits ouverts au titre du compte personnel de formation¹⁸⁹, mais pas pour le calcul des droits à la retraite¹⁹⁰, ni pour ceux liés à l'ancienneté. Dans le secteur public, les effets du congé de paternité et de maternité sont identiques sur la carrière des agents. Dans le secteur privé, certaines branches¹⁹¹ et entreprises ont rétabli l'égalité entre les parents, s'agissant de la détermination des droits pour les congés de maternité et paternité : c'est par exemple le cas de Danone, d'Ikéa ou de Microsoft¹⁹².

Si cette différence de traitement entre les deux congés de maternité et de paternité n'a pas de conséquences importantes compte tenu de la durée limitée de l'actuel congé de paternité, il pourrait en être autrement dans l'hypothèse d'un allongement substantiel dudit congé.

- La mission observe également que le régime juridique des autorisations d' absences du père pour participer aux examens médicaux prévus à l'article L 1225-16 du code du travail diffère, de la même manière, de celui de la mère.

Recommandation n°2 : Assimiler la durée du congé de paternité à du temps de travail effectif dans les mêmes conditions que pour le congé de maternité.

3.3.1.3 Allonger la période de protection contre le licenciement du père

Aucun employeur ne peut rompre le contrat de travail de la mère salariée pendant les 10 semaines qui suivent la période de congés (maternité, congés annuels) pris après la naissance. L'étendue de la protection du père, pendant les 10 semaines suivant la naissance de son enfant¹⁹³, ne couvre pas l'intégralité de la période des quatre mois post partum pendant laquelle il peut prendre son congé de paternité. Il serait plus cohérent et sans doute moins dissuasif pour la prise du congé de paternité de prendre en compte l'ensemble de cette période de quatre mois.

Recommandation n°3 : Allonger la période de protection du père contre le licenciement.

3.3.1.4 Réétudier le classement des demandeurs d'emploi bénéficiaires du congé de paternité en « catégorie active ».

Les salariés demandeurs d'emploi peuvent prendre le congé de paternité s'ils justifient de la naissance de leur enfant. Peu sollicitent le bénéfice de droit. La plus grande disponibilité, dans cette situation, des intéressés peut leur faire douter de l'intérêt de prendre le congé paternité, bien qu'en

¹⁸⁷ Article L1225-24 du code du travail pour le congé de maternité, article L1225-42 pour le congé d'adoption.

¹⁸⁸ Article L3142-2 du code du travail pour les congés naissance et article L 3141-5 pour le congé de paternité.

¹⁸⁹ Article L6323-12 du code du travail.

¹⁹⁰ Les périodes de congé de maternité sont validées pour l'acquisition des droits à pension depuis 1930.

¹⁹¹ Par exemple article 9.1 de la CCN des Banques

¹⁹² Source : accord égalité Danone produits frais France, 2009 et réponses des entreprises au questionnaire de la mission

¹⁹³ Article L 1225-4-1 du code du travail pour le père, Article L 1225-4 du code du travail pour la mère.

règle générale son indemnisation devrait être plus favorable que celle à laquelle ils ont droit en qualité de demandeur d'emploi. Probablement un défaut d'information explique pour partie cette relative abstention des demandeurs d'emploi.

Mais, la mission a relevé que le demandeur d'emploi bénéficiaire du congé de paternité restait en « catégorie active », ce qui le conduit à faire acte de recherche d'emploi et à être disponible pour tout entretien ou convocation qui lui serait adressée. Sans doute, serait-il en droit de justifier auprès du responsable d'agence de ne pas déférer à des convocations pendant la période de congé de paternité¹⁹⁴, mais on peut s'interroger sur la cohérence d'une obligation qui pèse sur le demandeur d'emploi alors même que la prise du congé de paternité devrait lui permettre de consacrer tout son temps aux premiers jours de son enfant. En sens inverse, on comprend que le fait de cesser tout acte de recherche d'emploi pourrait pénaliser le demandeur d'emploi au moment précis où un recrutement serait bienvenu. Une réévaluation par Pôle emploi du « statut » de ces demandeurs d'emploi serait, selon la mission, nécessaire, notamment dans l'hypothèse d'un allongement substantiel du congé.

Recommandation n°4 : Réétudier le statut des demandeurs d'emploi prenant leur congé de paternité.

3.3.1.5 Modifier éventuellement à la marge le délai de prévenance et maintenir la période de quatre mois de prise du congé de paternité.

Selon l'article L 1225-36 du code du travail, le salarié qui souhaite bénéficier du congé de paternité avertit son employeur au moins un mois avant la date à laquelle il envisage de le prendre, en précisant la date à laquelle il entend y mettre fin.¹⁹⁵

La mission n'a pas eu connaissance au cours de ses investigations de difficultés liées au respect de ce délai de prévenance. 89 % des pères interrogés dans le cadre de l'enquête « congés autour de la naissance » de 2004 de la Drees, ont déclaré que le respect de ce délai n'avait soulevé aucune difficulté. Des ajustements peuvent cependant être nécessaires en fonction de l'évolution de la date d'accouchement. 19 % des pères interrogés dans le cadre de cette même enquête ont signalé une modification de la date de prise du congé de paternité. Pour 48 % d'entre eux, cette modification a été rendue nécessaire par une naissance avancée ; 29 % ont évoqué une surcharge de travail imprévue.

Pour la très grande majorité des interlocuteurs de la mission ce délai d'un mois apparaît bien adapté. Il permet de planifier l'organisation du travail suffisamment en amont de la prise du congé.

Il pourrait être envisagé de préciser que, lorsque la naissance intervient avant le terme fixé initialement, le respect du délai d'un mois n'est plus opposable au salarié, qui peut alors prendre son congé de paternité dès la naissance de l'enfant.

Recommandation n°5 : Modifier l'article L. 1225-35 du code du travail pour permettre au père , dont l'enfant naît avant la date d'accouchement prévue, de modifier les dates de son congé de paternité sans délai de prévenance, sinon le maintenir à un mois.

Le congé de paternité est pris dans les quatre mois suivant la naissance de l'enfant. Il peut être reporté en cas d'hospitalisation de l'enfant ou de décès de la mère. 196

¹⁹⁴ Instruction Pôle emploi 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi

¹⁹⁵ Soc 23 septembre 2014 N° 13-17.796 Le salarié est débouté de sa demande de paiement des jours de congé de paternité faute d'apporter la preuve d'avoir informé son employeur dans les délais requis.

Les enquêtes réalisées sur le moment de la prise du congé de paternité au sein de cette période de quatre mois et les données recueillies par la mission montrent que le congé est pris majoritairement au cours du premier mois après la naissance. Mais une partie non négligeable des pères le prennent plus tard (20 % le deuxième mois, 14 % le troisième mois et plus de 10 % le quatrième mois). Compte tenu de cette répartition, la mission considère qu'il y aurait un risque de dissuader certains pères de prendre le congé de paternité si cette période était réduite. A l'inverse, d'une part, la mission n'a pas eu connaissance de demande d'extension de cette période, d'autre part, il est préférable de ne pas étendre la période de prise du congé de paternité afin d'éviter de le dénaturer. Le congé de paternité est directement lié aux moments qui suivent la naissance de l'enfant. Au-delà de ces quatre mois, l'exercice de la parentalité devrait relever d'autres dispositifs (congé parental, mesures d'accompagnement de l'exercice de la parentalité...). Dès lors, la mission propose de maintenir en l'état cette période de quatre mois, y compris dans l'hypothèse d'un allongement d'une ou deux semaines de la durée du congé de paternité. Au-delà, il pourrait être envisagé d'ouvrir la possibilité, par accord d'entreprise, d'étendre cette période dans la limite de six mois.

3.3.2 L'allongement de la durée du congé de paternité est souhaitable et son financement possible.

Selon la mission, la durée du congé de paternité devrait être allongée d'une ou deux semaines pour le porter à trois ou quatre semaines. Le financement de cette mesure pourrait être assuré par la CNAF, et éventuellement par une contribution des entreprises. Enfin, une mesure particulière devrait être décidée en faveur des pères d'enfants nés prématurés.

3.3.2.1 Allonger la durée du congé de paternité d'une ou 2 semaines, pour le porter à 3 ou 4 semaines

La durée actuelle de 11 jours calendaires consécutifs du congé de paternité proprement dit, auxquels s'ajoutent les trois jours du congé pour la naissance, est insuffisante pour permettre d'avancer significativement en matière de rééquilibrage des tâches domestiques et familiales entre les femmes et les hommes et d'égalité professionnelle. Une importante partie de l'opinion publique souhaite un accroissement de la durée de ce congé et la grande majorité des pères qui ont pris le congé de paternité juge que sa durée est actuellement insuffisante. Le HCFEA s'est prononcé en 2017 en faveur d'un congé de paternité de 22 jours.

Les bénéficiaires du congé de paternité utilisent la quasi-totalité des 11+3 jours disponibles, tant dans le secteur privé que dans le secteur public ou chez les travailleurs indépendants.¹⁹⁷

Enfin, plus d'un tiers des bénéficiaires du congé de paternité lui accolent un autre congé pour une durée moyenne de 25 jours.

Le besoin d'un allongement du congé de paternité est donc réel et de plus en plus d'entreprises se sont engagées dans cette voie, sans signaler de difficultés particulières. La mission a pu prendre l'avis d'un échantillon d'une trentaine d'entreprises de grande taille ou de taille intermédiaire, par le biais d'un cabinet d'avocats, sur l'hypothèse d'un congé de paternité d'un mois. Dans cet échantillon, forcément restreint, 30 % des entreprises ont déjà allongé la durée du congé de paternité qui est ainsi fixée de 13 jours à quatre semaines. Interrogées sur l'hypothèse d'un congé

¹⁹⁶ Article D 1225-8 du code du travail

¹⁹⁷ Selon les chiffres 2016 du RSI, 88,5% des bénéficiaires du congé de paternité prennent l'ensemble des jours.

de paternité d'une durée de 4 semaines, 43 % des entreprises n'anticipent aucun dysfonctionnement, 57 % de légères perturbations qui nécessiteraient des ajustements de l'organisation du travail, une répartition modifiée de la charge de travail et, éventuellement, un remplacement du salarié partant en congé de paternité.

3.3.2.2 Le coût d'un congé porté à 3 ou 4 semaines est estimé, à comportement inchangé, à respectivement 425 M€ ou 496 M€.

La mission a effectué un chiffrage du coût de différentes hypothèses d'allongement de la durée du congé de paternité.

Elle a estimé le coût d'un allongement du congé de paternité, selon que sa durée calendaire est portée à 2, 3 ou 4 semaines. Le surcoût, par rapport au coût du dispositif actuel (263 M€), s'échelonne entre 90 M€ et 528 M€, selon les hypothèses étudiées (cf. tableau 14).

Présentation des hypothèses retenues pour l'estimation

Le coût de l'indemnisation d'une journée de congé de paternité s'élève à 25 M€ (2017, pour un taux de recours de 67 %) ¹⁹⁸. – dans la première hypothèse (ci-dessous dénommée **H1**), la majorité des pères ne changent pas de comportement (taux de recours de 67 %) et prennent leur congé de paternité, quelle que soit sa durée (2, 3 ou 4 semaines). Un allongement coûterait 90 M€ pour un congé de deux semaines, 267 M€ pour un congé de 3 semaines, 444 M€ pour un congé de 4 semaines. Au total le coût du dispositif s'établirait à 354 M€, 530 M€ ou 707 M€ pour 2, 3 ou 4 semaines. Dans la seconde hypothèse (ci-dessous dénommée **H2**), le comportement des pères reste inchangé les deux premières semaines (taux de recours de 67 %). Le taux de recours est plus faible les semaines suivantes (27%). La mission reprend ici le pourcentage des pères qui déclarent, dans l'enquête DREES "congés autour de la naissance", ajouter d'autres congés aux jours de congé naissance et au congé de paternité. Un allongement coûterait 90 M€ pour un congé de deux semaines, 162 M€ pour un congé de 3 semaines, 233 M€ pour un congé de 4 semaines. Au total le coût du dispositif s'établirait à 354 M€, 424 M€ ou 496 M€ pour un congé de 2, 3 ou 4 semaines. Dans la troisième hypothèse (ci-dessous dénommée **H3**), la mission fait l'hypothèse que la réforme du congé de paternité va s'accompagner d'une sensibilisation des pères autour de la prise du congé qui entraînera un gain de bénéficiaires (75 % de taux de recours). Un allongement coûterait 132 M€ pour un congé de 2 semaines, 331 M€ pour un congé de 3 semaines, 529 M€ pour un congé de 4 semaines. Au total le coût du dispositif s'établirait à 396 M€, 594 M€ ou 792 M€ pour un congé de 2, 3 ou 4 semaines.

La mission n'a pas estimé le coût du dispositif avec un taux de recours de 100 %, qui ne lui a pas paru réaliste. Aucun autre pays européen, même ceux qui ont institué un dispositif obligatoire, n'atteint un tel taux de recours. Le taux de recours s'échelonne le plus souvent entre 70 % et 80 %, lorsque le dispositif est un succès.

¹⁹⁸ Source : Calcul mission établi à partir des données DCIR/DREES. La durée moyenne d'indemnisation calculée par la DREES est 10,4 jours en moyenne, en 2016. Le coût total du congé est de 263 053 995 € en 2017 (CNAF).

Tableau 14 : Estimation du **surcoût** de l'indemnisation pour un congé allongé de 2,3 ou 4 semaines, en €

	H1	H2	H3
	Taux de recours = 67 %	Taux de recours = 67 % (2 semaines) et 27 % (semaines suivantes)	Taux de recours = 75 %
Congé de 2 semaines (14 jours calendaires)	90 647 996	90 647 996	132 881 330
Congé de 3 semaines (21 jours calendaires)	267 498 991	161 916 307	330 848 601
Congé de 4 semaines (28 jours calendaires)	444 349 986	233 184 619	528 816 133

Source : données DCIR/DREES, CNAF, calculs mission

Tableau 15 : Estimation du **coût total** du congé de paternité allongé de 2,3 ou 4 semaines, en €

	H1	H2	H3
	Taux de recours = 67 %	Taux de recours = 67 % (2 semaines) et 27 % (semaines suivantes)	Taux de recours = 75 %
Coût total pour un congé de 2 semaines	353 701 990	353 701 990	395 935 064
Coût total pour un congé de 3 semaines	530 552 985	424 970 302	593 902 595
Coût total pour un congé de 4 semaines	707 403 980	496 238 613	791 870 127

Source : données DCIR/DREES, CNAF, calculs mission

Dans ces hypothèses d'allongement de la durée du congé de paternité, le coût est supporté par la CNAF. Mais il est possible d'envisager un financement réparti entre la CNAF et les entreprises.

3.3.2.3 Des marges de manœuvre existent pour partager le financement entre la CNAF et les employeurs.

► Le financement de l'allongement par la CNAF

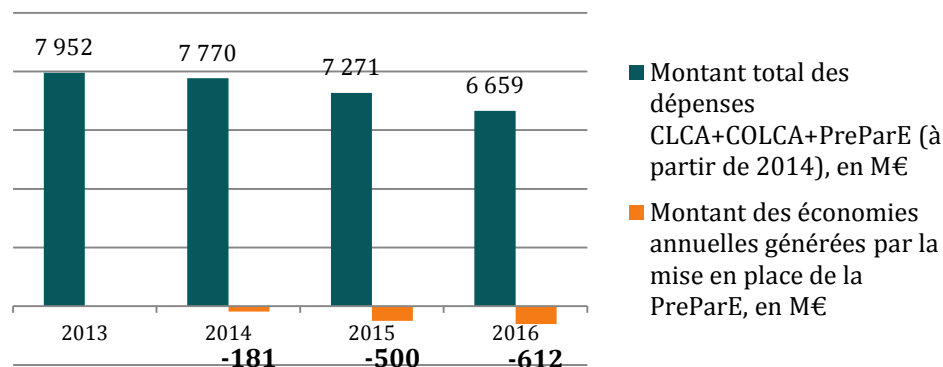
Sans préjuger des décisions à venir, dans les prochaines années, sur la réforme du congé parental, la mission observe donc que certaines marges de manœuvre existent pour financer un allongement de la durée du congé de paternité.¹⁹⁹

L'examen des modalités de financement d'un éventuel allongement de la durée du congé de paternité s'inscrit dans un contexte de réduction des dépenses consacrées par la CNAF aux congés parentaux. En effet, la dernière réforme du congé parental ne s'est pas traduite par une plus forte implication paternelle dans l'accueil et la garde de leur enfant. Les pères ne se sont pas emparés de la possibilité qui leur est offerte, depuis 2014, de mieux partager ce congé avec la mère. Le faible recours des pères à cette prestation se traduit par une diminution substantielle des dépenses des prestations de congé parental (CLCA + COLCA + PrePare), dont le montant total des dépenses

¹⁹⁹ Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'examen des demandes de remboursement adressées par la Caisse des dépôts à la CNAF au titre des congés de paternité pris dans les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales fait apparaître un décalage important entre les congés pris et les demandes de remboursement émanant de la FPT et de la FPH.

est passé de 7 952 M€ en 2013 à 6 659 M€ en 2016 (-1,3 Md€)²⁰⁰. Les dépenses qui n'ont pas été réalisées en 2016, par rapport à 2015, s'élèvent ainsi à 612 M€, du fait de la montée en charge de la PrePare, et de l'extinction du dispositif précédent (CLCA) (graphique 12).

Graphique 12 : Evolution du montant total des dépenses CLCA-COLCA-PreParE, en M€, France métropolitaine, tous régimes (2013-2016)

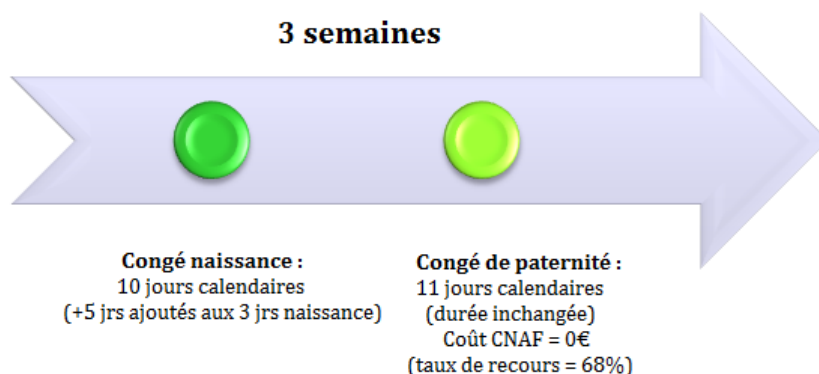


Source : data.caf.fr, calculs et graphique mission

- Le coût de l'allongement du congé de paternité peut être partagé avec les employeurs, et son coût en partie neutralisé par une diminution du nombre de jours de congés pour mariage ou PACS.

Dans plusieurs pays européens, les jours ou semaines du congé de paternité correspondent en réalité à des congés naissance. Ainsi, en Norvège ou au Danemark, ce congé de deux semaines est rémunéré intégralement ou en grande partie par l'employeur. En France, actuellement, les entreprises supportent l'intégralité du coût des trois jours de congé naissance et, pour certaines, s'y ajoute le complément de rémunération qu'elles versent à leurs salariés. Si les employeurs accordaient 8 jours de congés ouvrables à l'occasion d'une naissance, ajoutés aux 11 jours de congé de paternité actuel, le coût pour la CNAF serait nul, tout en atteignant l'objectif de porter le congé de paternité à 3 semaines (graphique 13).

Graphique 13 : Coût total du congé de paternité, pour un taux de recours inchangé de 67 %, pour 3 semaines au total de congé (naissance et paternité)

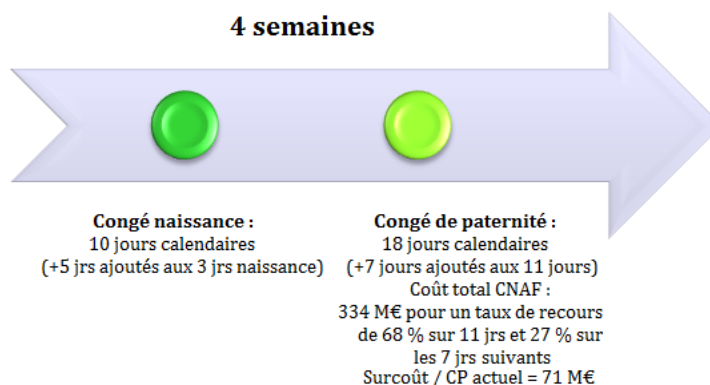


Source : graphique et calculs mission

²⁰⁰ Source : données CNAF, calculs mission

Dans l'hypothèse d'un allongement du congé de paternité pour porter les deux congés à 4 semaines au total, le surcoût par rapport au dispositif actuel s'établirait à 71 M€ pour la CNAF, à comportement des pères inchangé (taux de recours = 67 % les 11 premiers jours, 27 % pour ceux qui allongent et prennent déjà d'autres congés) (graphique 14).

Graphique 14 : Coût total du congé de paternité, pour 4 semaines au total de congé (naissance et paternité)



Source : graphique et calculs mission

On trouvera en annexe 1 l'estimation du coût d'un congé de paternité allongé pour la CNAF, intégrant plusieurs hypothèses d'allongement du congé de naissance (tableau 19).

La mission considère que le coût de l'opération pourrait être financièrement réduit pour les entreprises si elles s'engageaient dans la renégociation de certains avantages familiaux actuellement accordés à leurs salariés, principalement les congés pour mariage et PACS. Il est en effet frappant de constater que les jours de congé pour mariage et PACS, qui sont de 4 jours en application de l'article L 3142-3 du code du travail ont souvent été augmentés, par accords de branche ou d'entreprise. En revanche, extrêmement rares sont les entreprises qui ont prévu d'augmenter le nombre de jours de congé accordés à leurs salariés à l'occasion de la naissance (ou de l'arrivée au foyer) d'un enfant. Cette situation traduit une priorité accordée au mariage ou au PACS par rapport à l'arrivée d'un enfant qui mérite d'être discutée, étant donné la généralisation des différentes formes d'union, libres ou civiles.

La France suivrait ainsi l'exemple récent du Luxembourg, qui a réformé son dispositif de congés familiaux et a créé son congé de paternité en augmentant le nombre de jours de congés naissance (+8 jours, les portant à 10 jours) et en diminuant le nombre de jours pour mariage et pacs.

A minima, il pourrait être envisagé d'imposer aux entreprises de financer deux jours supplémentaires, pour atteindre 5 jours ouvrés de congés naissance, permettant ainsi aux salariés de s'absenter une semaine calendaire à l'occasion de la naissance de leur enfant. Un tel transfert de charge vers les entreprises représenterait une économie de près 100 M€ pour la CNAF sur le dispositif²⁰¹. L'opération pourrait être neutre, voire légèrement favorable pour les entreprises en cas de réduction du congé pour mariage/pacs à 2 jours (cf. tableau 16 ci-dessous). Ainsi, en même temps que le législateur ferait passer le nombre minimal de jours de congés pour la naissance à la charge de l'employeur de 3 à 5, il devrait ouvrir la possibilité aux entreprises, et à défaut aux branches, de négocier à la baisse les 4 jours actuels accordés au titre du mariage ou du PACS²⁰².

²⁰¹ Pour un taux de recours inchangé (67 %).

²⁰² Il s'agirait ainsi de modifier l'article L 3142-4 du code du travail.

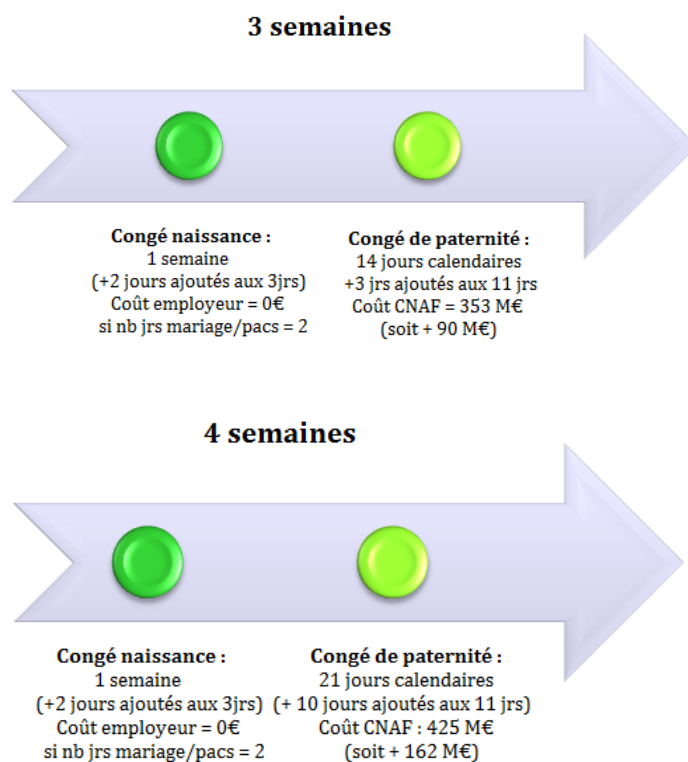
Tableau 16 : Estimation de l'effet de l'augmentation du nombre de jours de congés pour naissance et de la réduction du nombre de jours de congés pour mariage / pacs, en nombre de jours (2016)

	Nb de congés, en jours	Evolution / situation actuelle, en jours
Congés naissance (3 jours)	2 218 038	
Hypothèse pour 5 jours de congés	3 696 730	+1 478 692
Hypothèse pour 7 jours de congés	5 175 422	+2 957 384
Congés mariage/pacs (4 jrs x 2 conjoints)	3 394 096	
Hypothèse pour 3 jours de congés	2 545 572	-848 524
Hypothèse pour 2 jours de congé	1 697 048	-1 697 048
Hypothèse pour 1 jour de congé	848 524	-2 545 572

Source : calculs mission à partir des données INSEE : 739 346 accouchements en 2016 (chiffre provisoire, y compris Mayotte). Le nombre d'accouchements a été préféré au nombre de naissance pour tenir compte des naissances simples et multiples. 424 262 mariages/pacs en 2016.

Dans l'hypothèse où le nombre de jours pour congé naissance serait porté à 5, un allongement du congé de paternité pour porter la durée totale du congé de paternité (incluant les jours de congé naissance) à respectivement 3 et 4 semaines entraînerait un surcoût total, pour la CNAF, de respectivement 90 M€ ou 162 M€ (taux de recours = 67 % et 27 % pour la quatrième semaine) (graphique 15).

Graphique 15 : Coût total du congé de paternité, pour un taux de recours inchangé de 67 %, pour 3 et 4 semaines au total de congé, dont une semaine de congé naissance



Source : graphique et calculs mission – taux de recours estimé à 27 % la 4^{ème} semaine.

Recommandation n°6 : Allonger la durée du congé de paternité d'une ou deux semaines pour le porter au total à 3 ou 4 semaines de congé, incluant des jours supplémentaires de congé naissance.

Recommandation n°7 : Modifier l'article L 3142-4 du code du travail en ajoutant au moins deux jours de congé pour naissance, et permettre aux entreprises de réduire le nombre de jours à durée légale des congés accordés pour mariage/pacs au bénéfice de ceux accordés pour une naissance par voie d'accord collectif.

3.3.2.4 Les pères d'un enfant prématuré ont besoin d'un congé de paternité plus long pour participer aux soins de développement de leur enfant.

En France et dans de nombreux pays développés, le taux de naissances prématurées est en hausse. La prématurité est passée de 5,9 % des naissances en 1995 à 7,4 % en 2010, et 8 % en 2016. 60 000 enfants naissent prématurément chaque année. Parmi eux, 85 % sont des prématurés modérés soit 32 à 36 semaines d'aménorrhée (SA), 10 % sont des grands prématurés (28-31 SA) et 5 % sont des très grands prématurés, nés à moins de 28 SA.²⁰³

Pendant la période d'hospitalisation, et alors même que le nouveau-né peut être en situation de détresse, il arrive fréquemment que le père continue de travailler, alors même que les parents jouent un rôle majeur dans le développement de leur enfant né avant terme (cf. annexe 4). Les témoignages recueillis par la mission attestent des difficultés rencontrées par les familles pour gérer cette période difficile, en particulier les pères²⁰⁴.

Si les services hospitaliers doivent favoriser la possibilité pour les parents d'être présents de façon prolongée mais surtout de pouvoir interagir précocement avec leur bébé avec le soutien des professionnels, il convient de faciliter la présence et l'action des parents et notamment du père, qui est souvent confronté à des problèmes de disponibilité, de transport, de logement, à des difficultés financières, alors qu'il doit être présent auprès du nouveau-né, soutenir la mère et éventuellement s'occuper de la fratrie.

Depuis 2006, lorsque l'enfant naît prématurément et est hospitalisé, plus de 6 semaines avant la date du terme prévu, la durée du congé de maternité est rallongée du nombre de jours courant de la date de l'accouchement à la date du terme initialement prévu²⁰⁵. En revanche, le père ne dispose pas d'un congé de paternité complémentaire pour soutenir la mère et l'enfant. En général, il reporte la date de la prise de son congé de paternité après la période d'hospitalisation, soit pour aider au retour de la mère et de l'enfant au domicile, soit parce que l'employeur ne l'autorise pas à déroger au délai de prévenance d'un mois²⁰⁶.

D'autres congés sont prévus par le code du travail, qui ne visent pas spécifiquement les enfants nés prématurément et qui ne sont guère mobilisables dans l'hypothèse d'une hospitalisation liée à une naissance prématurée. Ainsi, les congés de solidarité familiale²⁰⁷ ou de présence parentale²⁰⁸ sont

²⁰³ Source : Etat des lieux dressé par le groupe d'études « Prématurité et nouveau-nés vulnérables » de l'Assemblée nationale (15/02/2017)

²⁰⁴ Une proposition de loi visant à allonger le congé de paternité de la durée de l'hospitalisation du nouveau-né prématuré a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en 2018.

²⁰⁵ Article L. 331-3 du code de la sécurité sociale

²⁰⁶ Source : "Can Daddies Learn How to Change Nappies? Evidence from a Short Paternity Leave Policy", Ariane Pailhé, Anne Solazy, Maxime Tô, Mai 2018, document de travail, INED

²⁰⁷ Article L 3142-6 et suivants du code du travail, congé non rémunéré

conditionnés par « *une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable* » dans le premier cas, « *un handicap, une maladie ou un accident d'une particulière gravité* » dans le second. Le premier n'est pas indemnisé, le second l'est (sous condition de ressources), mais son montant ne permet pas de couvrir les dépenses supplémentaires engendrées par l'hospitalisation de l'enfant (frais de transport du fait de la séparation de la mère et de l'enfant, de l'éloignement du domicile du lieu de l'hospitalisation, frais d'hébergement, notamment).

L'allongement de la durée du congé de paternité serait une solution adaptée à cette situation. La présence des deux parents est souhaitable auprès de l'enfant né prématurément pour favoriser son développement cognitif et limiter les risques de handicap.

Aussi, la mission a établi une estimation de l'allongement du coût du congé de paternité à la situation des enfants prématurés hospitalisés (en y ajoutant les nouveau-nés hospitalisés de plus de 15 jours, du fait des complications rencontrées)²⁰⁹. Elle a également estimé le coût de l'allongement du congé pour que les parents puissent être au minimum tous les deux présents lors des phases critiques du développement du nouveau-né prématuré (périodes de réanimation et de soins intensifs), dans l'hypothèse où la totalité de la période d'hospitalisation ne serait pas retenue. et pas nécessairement la totalité de la période d'hospitalisation.

Il ressort de cette estimation, détaillée en annexe 4 au rapport, que le coût de la prise en charge de l'ensemble des journées d'hospitalisation au titre du congé de paternité s'élèverait à 64 M€, et à 29 M€ si l'on réduit le nombre de journées indemnisées à celles où le nouveau-né est dans une situation de grande fragilité (réanimation, soins intensifs).

Recommandation n°8 : Prolonger la durée du congé de paternité pour les nouveau-nés prématurés ou hospitalisés avec complications, d'une durée équivalente à l'ensemble des journées d'hospitalisation et au minimum aux périodes de réanimation et de soins intensifs.

3.3.3 La généralisation du droit au fractionnement du congé de paternité ne paraît pas nécessaire.

Les 11 jours calendaires de l'actuel congé de paternité doivent être pris consécutivement. Ils ne peuvent pas être fractionnés. Une des raisons invoquées par la ministre lors des débats parlementaires pour justifier ce choix était le risque de perturbations du fonctionnement de l'entreprise que pourrait causer le fractionnement du congé de paternité. Dans la fonction publique, le fractionnement est possible à condition qu'une période de sept jours consécutifs soit respectée.

Les données difficilement recueillies par la mission dans certaines administrations montrent que le fractionnement est très peu utilisé.

La demande de fractionnement du congé de paternité, quand elle existe, n'est pas portée par les bénéficiaires du congé de paternité, mais provient pour l'essentiel des entreprises. Lors d'un échange avec la mission, le Medef s'est fait l'écho de certaines remontées de ses adhérents en ce sens. Quelques entreprises contactées par la mission ont également évoqué cette possibilité.

²⁰⁸ Article L1225-62 du code du travail. Une allocation de congé parental est versée sous condition de ressources, d'un montant plus faible que celle du congé de paternité (43,27€ par jour, ainsi qu'un complément mensuel de 111,44€ en cas de frais engagés en raison de l'état de santé de l'enfant).

²⁰⁹ Le fait pour des parents d'avoir un nouveau-né hospitalisé sur une longue période à la naissance, qu'il soit né à 36 SA ou à 37 SA, paraît pouvoir justifier la prise en charge de journées de congé de paternité complémentaires, notamment lorsque l'enfant est en situation de détresse.

La mission ne croit pas que la généralisation de la possibilité de fractionnement du congé de paternité, dans sa durée actuelle, permettrait d'augmenter son taux de recours. On pourrait à l'inverse redouter que les modalités de la prise du congé de paternité deviennent un enjeu de « négociation individuelle » entre l'employeur et le salarié, les contraintes de fonctionnement de l'entreprise conduisant le salarié à différer, morceler le congé de paternité, voire à en abandonner le bénéfice en tout ou partie. Dans un tel schéma, le fractionnement du congé de paternité serait contre-productif. Par ailleurs, il y aurait un risque que le congé de paternité perde de son sens en s'assimilant à des jours de congé annuel ou de RTT pris au fil de l'eau, ne permettant pas au père de se consacrer « à plein temps » à son rôle de père d'un nouveau-né. Enfin, la gestion du dispositif serait sensiblement compliquée tant pour l'entreprise que pour le salarié, qui devrait multiplier les demandes de versement des indemnités journalières, en l'absence de subrogation.

Toutefois, la mission estime que cette question pourrait être réexaminée si la durée du congé de paternité devait être portée à un mois ou plus²¹⁰. Dans une telle hypothèse, on peut imaginer que, pour certaines entreprises, notamment les PME/TPE, une absence d'une telle durée soulève de réelles difficultés de fonctionnement. Dès lors, la possibilité de fractionner le congé de paternité, au-delà d'une première période de 2 semaines, pourrait être ouverte par la voie d'un accord d'entreprise. C'est en effet à ce niveau de négociation qu'il serait possible de trouver des modalités permettant au salarié de prendre l'intégralité de son congé de paternité et à l'entreprise de gérer au mieux cette absence²¹¹.

Recommandation n°9 : Dans l'hypothèse d'une durée du congé de paternité portée à un mois ou plus, ouvrir la possibilité de fractionner le congé de paternité au-delà des deux premières semaines par voie d'accord d'entreprise.

3.3.4 L'amélioration du niveau de l'indemnisation du congé de paternité n'est pas une priorité pour le plus grand nombre des bénéficiaires et peut être réglée par la voie de la négociation collective pour les cadres.

Les investigations de la mission n'ont pas fait ressortir un besoin impératif d'amélioration de l'indemnisation du congé de paternité. Toutefois certains aménagements peuvent être proposés.

3.3.4.1 L'indemnisation du congé de paternité apparaît dans l'ensemble satisfaisante.

Le niveau actuel de l'indemnisation du congé de paternité n'entraîne pas de perte de revenu pour la très grande majorité des bénéficiaires salariés. Soit parce que leur rémunération est en deçà du plafond de la sécurité sociale, soit parce que l'employeur assure le maintien de la rémunération en complément des prestations de sécurité sociale (fonctions publiques, entreprises publiques, environ 30 % des entreprises du secteur privé²¹²). Le sujet principal est donc celui des cadres ayant un salaire supérieur au plafond de la sécurité sociale pour lesquels leur employeur ne fait pas le complément aux indemnités journalières.²¹³ Mais, il ne semble pas, selon les données recueillies par la mission, que le niveau de l'indemnisation soit un réel obstacle à la prise du congé, sauf peut-être

²¹⁰ La CFTC, dans sa contribution aux travaux de la mission, préconise « un congé de paternité d'un mois éventuellement pris en deux fois parce qu'un peu de souplesse peut permettre à une famille de mieux s'organiser »

²¹¹ 90,6% des 30 entreprises consultées via un cabinet d'avocats indiquent ainsi que dans cette hypothèse d'un congé de paternité d'un mois, « le fractionnement pourrait faciliter sa prise au regard des diverses nécessités des services ».

²¹² cf. Le taux de subrogation (impliquant le maintien de salaire) est de 26,6 % en 2016.

²¹³ c'est à dire les hommes dont les revenus se situent dans les deux derniers déciles de revenu.

pour les plus hauts revenus. Cependant, ici, la perte potentielle de revenu se cumule avec les difficultés rencontrées par le cadre supérieur pour se dégager de ses responsabilités.

Dans son rapport de 2017, le HCFEA n'avait pas jugé le déplaçonnement des indemnités journalières de la sécurité sociale prioritaire. Le coût d'une telle mesure ne serait pas négligeable. A durée du congé de paternité inchangée (11 jours), la mission a estimé le coût moyen du déplaçonnement pour le seul congé de paternité à environ 40 M€ pour le régime général²¹⁴. Une telle opération pouvant difficilement ignorer le congé de maternité, le coût global serait dès lors très important pour la sécurité sociale.

L'indemnisation du congé de paternité des demandeurs d'emploi ne leur est pas défavorable, voire même plus intéressante que le versement des allocations chômage auxquelles ils ont droit.

Celle des agriculteurs est excellente en cas de remplacement, mais la courte durée du congé de paternité, l'obligation de procéder à une embauche directe en cas d'impossibilité pour le service de remplacement de pourvoir au remplacement, et les difficultés de trouver un remplaçant pour certaines professions atypiques justifieraient quelques aménagements. Ainsi, il conviendrait d'assouplir le dispositif afin de permettre la mise à disposition d'une main d'œuvre par l'intermédiaire d'une entreprise (notamment entrepreneur de travaux, entreprise d'intérim...) et non nécessairement par l'embauche directe d'une personne salariée. Par ailleurs pour certaines professions (exemple dentiste équin), la condition d'être effectivement remplacée dans les travaux de l'exploitation n'est pas adaptée, en raison des difficultés pour trouver un remplaçant ou de l'exigence particulière de l'activité. Pour ces professions, et seulement pour celles-là, dont une liste limitative devrait être déterminée, l'allocation de remplacement pourrait être remplacée par des indemnités journalières forfaitaires sous réserve qu'il y ait cessation de l'activité pendant le remplacement.

Recommandation n°10: Assouplir les modalités de remplacement pour les agriculteurs chefs d'exploitation agricole et envisager le versement d'indemnités journalières forfaitaires pour quelques professions atypiques.

La situation des travailleurs indépendants dépend plus nettement de leur niveau de revenu. En deçà d'un revenu de 3 862,80 euros annuel, le niveau forfaitaire d'indemnisation est faible (5,44 euros par jour). Au-delà de ce seuil, l'indemnisation n'est pas mauvaise (53,43 euros par jour)²¹⁵, mais elle ne permet pas de faire face aux charges de l'entreprise qui continuent à courir pendant la durée du congé de paternité.

Quelques suggestions d'aménagement du dispositif ont été portées à la connaissance de la mission. Il a été proposé, pour les professions libérales, de développer les possibilités de remplacement en mettant à disposition un réseau de managers, consœurs et confrères remplaçants, assorti de facilités fiscales ou de plateformes en ligne adaptées aux besoins de remplacement. De même, il a été suggéré d'étudier l'allègement ou le report des coûts fixes de l'entreprise pendant la réduction de l'activité due au congé de paternité et d'améliorer l'indemnisation en cohérence avec le niveau

²¹⁴ Hypothèse : 317 198 bénéficiaires dans le régime général (2016), on applique la proportion de cadres (18,5 %, chiffres INSEE 2015 de la répartition des effectifs entre cadres / professions intermédiaires / employés / ouvriers), on accroît le nombre de bénéficiaires de 10 % (augmentation du taux de recours du fait du maintien de la rémunération), x11 jours de congés, x montant de l'IJ déplaçonnée (soit un surcoût par journée de 54,60€), calculée à partir du salaire brut moyen 2015 INSEE d'un cadre (5 564 € mensuels). L'indemnisation moyenne pour un cadre bénéficiaire ressort à 1483 € pour 11 jours (total de 38,7 M€). Cette estimation doit être prise avec précaution (il n'est pas possible de distinguer les hommes des femmes dans la population des cadres, difficulté à estimer l'effet du maintien de salaire).

²¹⁵ Ces indemnisations sont dues aux entrepreneurs ayant des revenus annuels inférieurs au PASS de 40 000 euros, soit 80% d'entre eux.

de revenus de l'activité en cours, par une couverture complémentaire qui tiendrait compte des frais de structure.²¹⁶

L'idée de repenser le mode d'indemnisation du congé de paternité des travailleurs indépendants en instaurant d'avantage de proportionnalité est défendue par certains. Dans cette hypothèse une solution consisterait à envisager que l'indemnité versée corresponde à un pourcentage du bénéfice obtenu lors du mois précédent la demande du congé de paternité.²¹⁷

3.3.4.2 L'amélioration de l'indemnisation des cadres relève de la négociation collective.

S'agissant des salariés du secteur privé, bénéficiant d'une rémunération supérieure au plafond de la sécurité sociale, qui ne sont pas couverts par un accord collectif assurant le complément aux indemnités journalières de la sécurité sociale, la solution paraît devoir être recherchée par la voie de la négociation collective. La négociation interprofessionnelle sur le statut des cadres, à condition qu'elle reprenne, serait bien adaptée pour traiter ce sujet puisque la très grande majorité des salariés concernés sont des cadres. Si la voie de l'accord interprofessionnel « cadres » s'avérait impraticable, la négociation de branche et à défaut d'entreprise, s'agissant du thème de l'égalité professionnelle, devrait être privilégiée. Le rôle de la prévoyance, à ce stade très marginal selon les constatations de la mission, devrait pouvoir être développé, surtout dans l'hypothèse d'un allongement de la durée du congé de paternité.

Recommandation n°11 : Inciter les partenaires sociaux à améliorer l'indemnisation des salariés du secteur privé disposant d'un salaire supérieur au plafond de la sécurité sociale par la voie de la négociation collective, notamment dans le cadre d'accords de prévoyance.

3.3.4.3 L'indemnisation des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale peut être améliorée.

A la différence de la règle applicable dans la fonction publique d'état, les primes et indemnités ne sont pas nécessairement prises en compte dans le maintien du traitement assurés dans les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales aux agents qui prennent le congé de paternité. C'est une décision qui relève de chaque établissement.

Cette différence de traitement n'a pas de justification évidente. Elle est de nature à pénaliser certains agents et éventuellement à les dissuader de prendre le congé de paternité, dans la mesure où il entraînerait pour eux une perte de rémunération.

Recommandation n°12 : Intégrer les primes et indemnités dans le calcul du maintien du traitement dans les versants hospitalier et territorial de la fonction publique.

3.3.5 Il peut être envisagé de rendre obligatoire une partie du congé de paternité. .

L'idée de rendre le congé de paternité obligatoire est soutenue par une partie, toutefois encore minoritaire, de l'opinion publique, elle se révèle assez clivante parmi les directions d'entreprises, certaines s'y déclarant fortement opposées tandis que d'autres n'y seraient pas hostiles. Les organisations syndicales de salariés y sont favorables.

²¹⁶ Par exemple en étendant l'assurance facultative « chance maternité » créée par le barreau de Paris, à toutes les professions libérales, y compris dans le cadre de la paternité. Source : propositions issues de la contribution de l'UNAPL aux travaux de la mission.

²¹⁷ Proposition contenue dans la contribution de l'U2P aux travaux de la mission.

L'obligation peut porter sur l'ensemble du congé de paternité ou seulement sur une partie. Elle peut prendre juridiquement des formes différentes, soit celle d'une interdiction d'emploi, comme pour la période de huit semaines dont six après l'accouchement imposée pour les femmes salariées, soit une simple interdiction de travailler, comme celle qui prévaut en matière de congés payés par exemple.

Dans tous les cas, à des degrés divers selon la durée du congé concernée, et son niveau d'indemnisation, le fait de rendre le congé de paternité au moins partiellement obligatoire imposera de lever certains obstacles juridiques ou pratiques.

3.3.5.1 La question d'opportunité est délicate à trancher.

Au regard des objectifs poursuivis par l'instauration d'un congé de paternité, dont la durée serait éventuellement allongée, la question principale à trancher est celle de savoir si le fait de le rendre obligatoire permettrait un meilleur taux de recours. Selon la mission, il n'est pas utile de rendre le congé de paternité obligatoire pour toute sa durée. Une obligation instaurée sur une courte période permettrait de favoriser la prise du congé par des pères qui, auparavant, s'abstenaient, et déculpabiliseraient ceux qui souhaitent le prendre pour la totalité de sa durée.

En faveur de cette hypothèse, on peut penser que le caractère obligatoire du congé rendra caduques la plupart des raisons liées à l'environnement professionnel invoquées par les pères pour ne pas prendre le congé : précarité de l'emploi, charge de travail, jugement des pairs ou pressions de l'employeur ou du management... et contribuerait à en faire une norme dans les usages et les représentations comme c'est le cas pour le congé de maternité. Passée la « première fois », il deviendrait naturel, pour un ministre, en France, de prendre un congé de paternité, comme dans les pays nordiques.

De même, l'obligation serait de nature à pallier un certain déficit d'information que l'on peut constater pour l'instant au sein des entreprises et des administrations, ou au niveau des organismes de sécurité sociale ou des pouvoirs publics. Cette méconnaissance du dispositif est l'une des causes du non-recours pour les pères les plus défavorisés. On peut donc penser que l'obligation permettrait de « gagner » une petite partie des pères qui s'abstiennent actuellement.

Enfin, en inscrivant le congé dans une relation professionnelle, la discussion avec un employeur s'en trouverait facilitée, sans risque d'un jugement, positif ou négatif, lié à l'annonce d'un choix personnel.

Mais cette progression du taux de recours serait nécessairement limitée, d'une part parce que le taux de recours est déjà élevé²¹⁸, ensuite parce que l'obligation ne toucherait pas les catégories qui prennent le moins le congé de paternité (indépendants, demandeurs d'emploi), enfin, parce que, sauf à mettre en place un dispositif exagérément coercitif, l'instauration d'une obligation ne garantit pas son respect intégral de la part de ceux qui sont opposés à l'idée même de prendre un congé de paternité²¹⁹ ou qui jugeront incompatible la prise d'un congé de paternité avec l'exercice de leurs responsabilités professionnelles.

²¹⁸ On observe que le congé de paternité obligatoire ne conduit pas à des taux de recours très supérieurs au taux français actuel. Au Portugal, où deux semaines sont obligatoires depuis 2009, le taux de recours s'établit à 71% en 2015 (graphique 23, annexe 3).

²¹⁹ Environ 10% selon les enquêtes en France, pourcentage que l'on retrouve le plus souvent dans les autres pays. Il sera toujours possible pour un père de ne pas déclarer la naissance à son employeur au cours de 4 premiers mois.

Par ailleurs, l'instauration d'une obligation de prise du congé de paternité, si elle s'accompagnait de la définition d'une période fixe « obligatoire » pour le prendre, viendrait modifier de façon autoritaire, les arrangements actuels des couples. Or, si la majorité des pères prennent leur congé de paternité dans le mois qui suit la naissance de l'enfant, environ 20 % des congés débutent au cours du 2^{ème} mois, 15 % le troisième mois, et 10 % le dernier mois. Dès lors, il y aurait un risque que le manque de souplesse ne dissuade une partie des pères désireux d'étaler la prise du congé tout au long du délai de quatre mois de le prendre.

3.3.5.2 Le risque d'inconstitutionnalité serait probablement très limité.²²⁰

En devenant une obligation pour le salarié ou l'agent public, le congé de paternité pourrait mettre en cause certains droits et libertés constitutionnellement reconnus, particulièrement le droit à l'emploi et au respect de la vie privée (ce dernier droit étant difficilement détachable du droit au respect de la liberté individuelle). Cette obligation devrait donc être fondée, soit sur des principes de droit international ou européen directement applicables en droit interne, soit sur des principes de valeur constitutionnelle, ce qui impose au législateur de réaliser une conciliation entre ces principes de même valeur.

En l'absence de principes de droit européen ou international directement mobilisables, la mission considère que la poursuite des objectifs de protection de la santé de la mère et de l'enfant ainsi que celui d'égalité entre femmes et hommes pourrait justifier l'instauration d'un congé de paternité obligatoire, pour une durée relativement courte après la naissance (à tout le moins pendant la période de 7 jours immédiatement consécutive à la naissance) au titre de la protection de la santé, sur une période plus longue, sur le fondement du principe d'égalité femmes-hommes. Il appartiendrait toutefois au législateur de définir les modalités concrètes de mise en œuvre de cette obligation, afin de ne pas porter une atteinte excessive au droit à l'emploi et au respect de la vie privée du salarié.

De même, le législateur devrait veiller à ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre de l'employeur.

L'appréciation du caractère constitutionnel ou non de l'institution du caractère obligatoire du congé de paternité dépendra de l'évaluation de la charge en résultant effectivement pour les employeurs, en termes de coût du travail (si le congé est principalement à la charge de l'employeur) et de disponibilité du salarié ou de l'agent public, notamment pour les TPE/PME (si la durée du congé est longue), ainsi que d'atteinte au droit à l'emploi du salarié (dans l'hypothèse d'une perte sensible de rémunération ou d'une durée trop longue susceptible d'éloigner le bénéficiaire du congé de paternité du marché du travail) ou au respect de sa vie privée.

Dès lors dans l'hypothèse d'une obligation ne portant que sur une courte durée, le risque d'inconstitutionnalité est quasi inexistant.

L'obligation de prendre un congé de paternité ne semble guère adaptée aux travailleurs indépendants et aux demandeurs d'emploi, catégories qui se signalent par un taux d'utilisation du congé de paternité actuel beaucoup plus faible que celui des salariés du secteur privé ou du secteur public. Les premiers n'ont pas forcément la possibilité de quitter leur entreprise ou leur exploitation pour prendre ce congé, soit parce que l'activité de l'entreprise dépend de leur présence, soit parce qu'aucun remplacement n'a pu être trouvé (notamment dans le cas des exploitants agricoles). Les seconds peuvent légitimement douter de l'intérêt pour eux de prendre

²²⁰ Voir la note juridique de la mission sur cette question en annexe 5 au présent rapport.

un tel congé, soit parce qu'ils disposent, du fait de leur situation, du temps nécessaire pour être auprès de la mère et de leur enfant, soit parce que, précisément dans la situation d'absence d'emploi, la priorité pour le père serait plutôt d'accentuer ses actions de recherche d'emploi afin de sécuriser l'avenir de sa famille. Ces catégories ne sont pas dans la même situation que les salariés et agents publics. Une différence de traitement ne visant pas les travailleurs indépendants ni les demandeurs d'emploi ne soulèverait donc pas de difficultés du point de vue du respect du principe d'égalité.

3.3.5.3 Certaines difficultés pratiques devraient être résolues.

L'obligation de prendre le congé de paternité entraînerait des difficultés pratiques pour le salarié et pour l'employeur.

Si pour l'instant le futur père doit, pour pouvoir bénéficier du droit à prendre son congé de paternité, prévenir l'employeur un mois à l'avance, rien ne l'oblige à transmettre cette information à l'employeur s'il n'a pas l'intention de prendre le congé. L'instauration d'une obligation de prendre le congé de paternité devrait s'accompagner d'une obligation de prévenir l'employeur de la naissance attendue et de la période choisie pour prendre effectivement le congé.

Dans l'hypothèse d'un congé de paternité rendu obligatoire, la question de la période pendant laquelle le congé sera pris se posera immédiatement. Deux options seront possibles. Soit une période déterminée sera imposée, par exemple la première ou les deux premières semaines après la naissance, incluant ou non les trois jours de congé pour naissance. Soit, le moment restera choisi par le père. Dans ce dernier cas, la vérification de la prise effective du congé ne pourra intervenir qu'à l'issue de la période de quatre mois.

Enfin, un système de contrôle et éventuellement de sanction devra être mis en place pour s'assurer du respect de cette obligation. La responsabilité de l'employeur sera naturellement engagée si le salarié n'a pas été mis en mesure de prendre son congé de paternité. Dans l'hypothèse d'une interdiction d'emploi, la contrainte pesant sur l'employeur serait plus forte, car, indépendamment de la volonté du salarié de prendre le congé, l'employeur serait tenu de ne pas l'employer pendant cette période²²¹.

Du point de vue de l'assurance maladie, l'instauration d'une obligation de prendre le congé de paternité ne devrait pas dispenser le bénéficiaire du congé de paternité de demander le versement des indemnités journalières et d'attester auprès de son organisme de l'absence d'activité pendant le congé, y compris en cas de contrats de travail à temps partiel exercés chez plusieurs employeurs, afin d'éviter toute fraude.

²²¹ En cas d'interdiction d'emploi, la période de prise de congé devrait être définie.

3.4 Le développement du congé de paternité et l'amplification de ses effets supposent la mise en œuvre de plusieurs actions complémentaires d'accompagnement.

3.4.1 La paternité doit être mieux prise en compte avant et après le congé de paternité.

L'implication grandissante des pères aux côtés de la mère et du nouveau-né depuis une vingtaine d'année est manifeste. 98 % des pères sont présents lors des accouchements par voie basse.²²² Il convient d'amplifier encore ce mouvement en facilitant l'apprentissage du rôle de père avant la naissance et en prolongeant l'effet du congé paternité par des mesures adaptées.

3.4.1.1 L'apprentissage de la paternité doit être facilité.

La construction de la paternité commence dès la période de la grossesse : « *les futurs pères ne peuvent pas soutenir correctement leur compagne s'ils ne sont pas eux-mêmes accompagnés et inclus dans le processus de la grossesse* ». ²²³ Une étude récente confirme que les pères qui sont plus attachés à leur enfant pendant la grossesse montrent un plus fort attachement à leur enfant deux mois après la grossesse²²⁴.

Associé dès les premiers instants de la vie aux premiers soins et apprentissages, le père rassure la mère pendant la période de l'hospitalisation et trouve plus naturellement sa place lors du retour à domicile. Le père devient un acteur de la prise en charge, et non plus un simple accompagnant. Ces premiers jours, à la maternité, lui permettent d'être présent aux « premières fois » (premier bain, premier change, premier biberon, premiers soins médicaux...). Surtout, s'il s'agit du premier enfant, ces premiers jours sont décisifs pour permettre aux deux parents de faire l'apprentissage des gestes de soin, avec l'aide du personnel de la maternité, médical ou paramédical²²⁵. Cet apprentissage permet d'initier une paternité active, et non d'occuper une place secondaire, auprès de la mère.

Ceci passe, dans les lieux de naissance, par la mise en place de mesures de confort permettant de faire une place aux pères auprès de la mère et du nouveau-né, par exemple en aménageant une place au père dans la salle de naissance, en acceptant sa présence dans la salle d'opération durant la césarienne, et en leur offrant la possibilité de dormir sur place. Par exemple, depuis 2016, la maternité des Hôpitaux de Saint-Maurice (HSM) est à l'initiative d'une charte et d'un label « Maternité amie des papas ». Certaines maternités organisent des séances de préparation exclusivement réservées aux pères. Elles permettent de réintégrer dans la grossesse un père qui peut se sentir exclu de l'évènement, faciliter l'entente entre les parents et surtout apprendre au père à se préparer à l'arrivée de l'enfant et à faciliter le travail de la mère le jour de l'accouchement. Ces « groupes de pères »²²⁶, qui existent depuis une vingtaine d'années, ne sont toutefois pas

²²² Source : Enquête « Quel accompagnement pour les femmes lors de l'accouchement ? » CIANE juin 2014

²²³ Source : « Le vécu des futurs pères pendant la grossesse », Lou Le Brun, Gynécologie et obstétrique. 2016

²²⁴ Source : "Antenatal determinants of parental attachment and parenting alliance : how do mothers and fathers differ", R. Luz, A. George, R. Vieux, E. Spitz, Infant mental health journal, mars 2017

²²⁵ Source : DREES, Q. 185 et 186 de l'enquête « congés autour de la naissance 2004 ». 30 % des pères ont bénéficié de l'intervention de l'entourage pour s'occuper de l'enfant, le plus souvent par le personnel de la maternité, médical ou non médical (plus de 90 %)

²²⁶ Source : « Préparation à la naissance et à la parentalité pour les pères : de l'intérêt des groupes spécifiques aux pères ». Gabrielle Truelle, Gynécologie et obstétrique. 2017

systématiquement proposés, alors que plusieurs études ont montré une prévalence augmentée de dépression des futurs pères pendant la grossesse et postpartum.²²⁷

En 2005, la HAS, au sujet de la préparation à la naissance et la parentalité, recommandait de « *préparer le couple à la naissance et à l'accueil de son enfant au moyen de séances éducatives adaptées aux besoins et aux attentes de chaque femme et futur père* »²²⁸. La mission fait sienne cette recommandation et suggère d'ajouter aux demi-journées d'autorisation d'absence pour examen médical une demi-journée en faveur du conjoint, pour lui permettre d'assister aux séances de préparation dédiées aux pères²²⁹.

Recommandation n°13 : Modifier l'article L 1225-16 du code du travail pour ajouter une autorisation d'absence pour les pères qui souhaitent suivre une préparation à la naissance.

3.4.1.2 L'exercice de la paternité doit être mieux intégré dans la recherche d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale.

Les attentes de la société sont fortes dans le domaine de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Des premiers pas ont été accomplis, mais qui sont souvent restés au niveau de grandes intentions. En même temps, certaines entreprises ont intégré ces aspirations et ont pris des mesures concrètes dans le sens souhaité.

Les efforts déployés pour faciliter l'exercice de la parentalité par les agents publics ou les salariés du privé ne permettent pas de faire de cet exercice de la parentalité une préoccupation non seulement des femmes mais aussi des hommes. L'essentiel des mesures proposées aux parents quel que soit leur sexe sont aujourd'hui utilisées par les femmes et très peu par les hommes (temps partiel²³⁰, congé parental, aménagements d'horaires, autorisations d'absences....).

La mission estime qu'un des éléments majeurs du succès du congé de paternité réside dans le fait qu'il s'agit du seul droit conçu spécifiquement pour les pères. Le congé de paternité est à ce stade la seule mesure qui permet l'exercice effectif de la paternité par les pères. Dès lors, c'est en s'appuyant sur cette caractéristique essentielle de mesures conçues pour les pères, que l'on peut espérer progresser vers un engagement accru des pères auprès de leurs enfants, vers un meilleur partage des tâches au sein de la famille, et donc à terme vers une plus grande égalité professionnelle.

➤ Créer un droit individuel au profit des pères

La mission suggère donc de traduire cette orientation en donnant la possibilité aux pères d'exercer plus facilement leur paternité au sein de l'entreprise et des administrations, prolongeant ainsi « l'effet congé de paternité ». La flexibilité de la durée, du temps et des horaires de travail pourrait être ainsi organisée au profit de l'exercice par les pères de leur paternité.

Il pourrait ainsi être créé par la loi un droit à une « période d'accomplissement d'une paternité active » (période « papa ») au profit des pères, dont la durée, qui ne devrait pas excéder six mois

²²⁷ Sources : « Dads get sad too-depressive symptoms and associated factors in expectant first-Time Fathers », Da Costa D, Zelkowitz P, Dasgupta K, Sewitch M, Lowensteyn I, Cruz R, American Journal Mens Health 2015 – “Prevalence of paternal perinatal depressiveness and its link to partnership satisfaction and birth concerns”, Gawlik S, Müller M, Hoffmann L, Dienes A, Wallwiener M, Sohn C, Arch Womens Mens Health. 1 février 2014 - “Prevalence and course of anxiety disorders (and symptom levels) in men across the perinatal period : a systematic review”, Leach LS, Poyser C, Cooklin AR, Giallo R.. J Affect Disord, janvier 2016

²²⁸ Source : Préparation à la naissance et à la parentalité, novembre 2005, HAS

²²⁹ Article L 1225-16 du code du travail

²³⁰ « En 2015, les femmes représentent huit travailleurs à temps partiel sur 10 ». Dares Analyses mai 2017 N°033

après la période de quatre mois de prise du congé de paternité, et le contenu devraient être négociés au sein de l'entreprise. Il est nécessaire de créer ce droit par la loi pour en ouvrir le bénéfice à l'ensemble des salariés et fonctionnaires, mais les modalités concrètes doivent pouvoir différer selon les caractéristiques des entreprises et administrations concernées. A défaut d'accord, soit la loi préciserait les mesures minimales accessibles aux jeunes pères, soit l'employeur les fixerait, après consultation des représentants du personnel, s'il y en a dans l'entreprise.

Ce nouveau droit donnerait la possibilité au salarié ou au fonctionnaire de bénéficier des mesures prévues sans que puisse lui être opposé les contraintes de fonctionnement de l'entreprise pour les lui refuser. Ces mesures pourraient concerner le temps partiel (avec réduction des objectifs)²³¹, des congés supplémentaires, des aménagements d'horaires, notamment pour les travailleurs postés ou ayant des horaires atypiques, le télétravail ou le travail à distance, la possibilité de transformer une prime de naissance (EDF) ou un treizième mois (Danone/ produits frais) en une période supplémentaire de congé de paternité, une limitation des voyages ou déplacements professionnels... Un abondement par l'entreprise ou l'administration du compte épargne temps, lorsqu'il existe, pourrait être également prévu dans le cadre de ce droit et les conditions d'utilisation du compte épargne temps devraient permettre une utilisation facile de cet outil dans le cadre de l'exercice de la paternité.²³²

Si l'article L 1142-3 5° du code du travail admet des mesures d'application du congé de paternité, il n'est pas certain que cette formulation puisse englober un « droit individuel, créé par la loi, pour les pères, à une période d'accomplissement d'une paternité active, d'une durée maximale de six mois après la naissance, telle qu'évoquée ci-dessus. Si le risque d'une discrimination potentielle entre hommes et femmes était avéré, il conviendrait soit de modifier l'article en cause en visant explicitement les mesures de préparation ou d'exercice de la paternité sur une période limitée à l'issue du congé de paternité, soit de préciser dans la loi que toutes les mesures contenues dans l'accord collectif définissant cette période peuvent bénéficier aux mères dans les mêmes conditions. Enfin, si aucune de ces solutions ne s'avérait praticable, il serait nécessaire d'ouvrir ce nouveau droit au père et à la mère. Mais il s'agirait alors d'un droit d'exercice de la parentalité et non plus d'une mesure dédiée aux pères.

Recommandation n°14: Créer par la loi un droit individuel à une « période d'accomplissement d'une paternité active » (« période papa ») pour les pères, dont le contenu serait négocié par accord d'entreprise.

- Accompagner les entreprises qui développent des politiques favorables à l'exercice de la paternité par leurs salariés

La question de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale renvoie à l'organisation du travail au sein de l'entreprise. Elle ne peut pas se régler par le seul exercice de droits individuels au profit des jeunes pères. Elle nécessite une réflexion adaptée aux caractéristiques de chaque entreprise selon son type d'activité, sa taille... afin d'une part d'améliorer la prédictibilité de la charge de travail et de mettre en place l'organisation du travail qui permettra cette articulation, notamment pour les catégories de salariés dont les contraintes professionnelles sont importantes.

²³¹ Dans la fonction publique, suite à la naissance d'un enfant, un temps partiel de droit peut être accordé à tout moment au père de l'enfant jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant

²³² Depuis 2010, il n'est pas possible de stocker plus de 60 jours dans le CET et de prendre un congé d'une durée supérieure à 20 jours. Cette durée de congé pourrait être augmentée dans l'hypothèse de la prise par l'agent public d'un congé de paternité allongé.

Deux dispositifs pourraient aider les entreprises, et particulièrement les TPE/PME à mettre en place des mesures dans ce domaine.

D'une part, l'ANACT pourrait consacrer un appel à projet du FACT sur cet aspect précis de l'articulation vie professionnelle-vie familiale en aidant des entreprises de moins de 300 salariés ou des branches qui décideraient de mettre en place une politique favorisant le développement de l'exercice de la paternité en leur sein.

Recommandation n°15 : Prévoir un appel à projet FACT « Agir pour le développement de l'exercice de la paternité au sein de l'entreprise ».

D'autre part, il pourrait être décidé d'augmenter le nombre d'entreprises bénéficiaires du crédit impôt famille. Pour l'instant cette mesure fiscale ne concerne que les dépenses engagées par les entreprises pour faciliter la garde des enfants.

Le crédit impôt famille

Suite à une recommandation de la conférence de la Famille de 2003, un crédit d'impôt famille (CIF) a été instauré par la loi de finances pour 2004 au profit des entreprises qui engagent des dépenses ayant pour objet de financer la création et le fonctionnement d'établissements d'accueil du jeune enfant ou la réservation de places dans ces établissements pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans de leurs salariés et dirigeants sociaux ou une aide pour le financement de services à la personne.

L'article 244 F quater du code général des impôts dispose que les entreprises bénéficiaires du CIF adressent au ministère chargé de la famille une copie du formulaire Cerfa adressé à l'administration fiscale – il est à noter que l'éventuel défaut d'envoi de cette copie est toutefois sans conséquence pour l'entreprise.

L'exploitation des informations collectées par le biais du précédent Cerfa ne permettant pas à la DGCS d'évaluer les effets du crédit d'impôt sur le développement de solutions d'accueil du jeune enfant, des modifications du formulaire, à compter de la campagne 2017, ont été introduites :

859 formulaires ont été reçus en 2017, correspondant à un montant de 29,2 millions d'euros. Pour cette même année, la Direction générale des finances publiques estimait le montant total du CIF à 94 millions d'euros. Bien que la DGCS ne soit destinataire que d'une partie des formulaires (du fait sans doute de l'absence de conséquence du défaut d'envoi de la copie du Cerfa) et que les entreprises ne remplissent pas toujours les deux nouveaux items, l'exploitation des éléments recueillis permet d'indiquer que :

262 entreprises ont fourni les éléments relatifs au nombre de places d'accueil en établissement financées grâce au CIF : 1 945 places avec un montant moyen de financement par place de 15 015 euros.

231 entreprises ont fourni les éléments relatifs aux heures de garde financées en accueil collectif ou en accueil individuel : un montant global de 5,9 millions d'euros soit un montant moyen de financement de 25 350 euros.

Il pourrait être envisagé de rendre éligibles au crédit impôt famille les dépenses engagées par les entreprises qui ont recours à un consultant pour mettre en œuvre des mesures en faveur de l'exercice de la paternité ou qui négocient un accord d'entreprise en ce sens. Tout ou partie du coût d'intervention du consultant ou du coût des mesures décidées par voie d'accord pourraient être retenu.

Recommandation n°16 : Rendre éligibles au bénéfice du crédit impôt famille, les dépenses engagées par les entreprises qui mettent en œuvre des actions en faveur du développement de l'exercice de la paternité, soit en recourant à l'aide d'un consultant, soit en négociant un accord collectif spécifique.

3.4.2 La subrogation simplifie les démarches du salarié.

En cas de maintien de salaire, la subrogation permet à l'entreprise de percevoir à la place du salarié les indemnités journalières qui lui sont dues par la Sécurité sociale, pour la période de l'arrêt de travail concernée. L'entreprise verse alors directement au salarié en congé le montant total représenté par les indemnités journalières de la Sécurité sociale et, éventuellement, le complément aux IJ de la sécurité sociale. Il serait donc utile que les organismes de sécurité sociale incitent les entreprises à subroger les salariés dans leurs droits en matière de congé de paternité auprès de l'assurance maladie.

Recommandation n°17 : Inciter les employeurs à subroger les salariés dans leur droit au versement des indemnités journalières de la sécurité sociale au titre du congé de paternité.

3.4.3 Il y a un fort besoin de communication sur le congé de paternité.

La mission a fait le constat d'un déficit général de communication sur le congé de paternité. Tout se passe comme si le dispositif devait fonctionner de façon autonome sans que les pouvoirs publics, les administrations ou les entreprises aient à contribuer au succès de la mesure. Pourtant, une meilleure information et une communication incitant à la prise du congé de paternité permettraient certainement d'améliorer le taux de recours.

L'expérience relatée dans le rapport annuel sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique 2016 au sein de la région Pays de la Loire illustre ce qui peut être fait. Partant du constat d'un défaut d'information pour les agents des EPLE et les agents non titulaires, il a été décidé d'élaborer un kit détaillant les droits à congé liés à la parentalité diffusés prioritairement aux jeunes parents, dès la connaissance de la grossesse, de la naissance ou de la prise du congé de paternité pour les hommes. Parallèlement, une information spécifique a été diffusée à l'encadrement afin de l'inciter à avoir un comportement bienveillant à l'égard de leurs collaborateurs lors de l'arrivée d'un enfant au sein de leur foyer. L'objectif fixé était d'atteindre un taux de recours de 100 % pour le congé de paternité pour les titulaires comme pour les non titulaires.

Au sein des ministres sociaux, une de mesures du Plan pour l'égalité femmes-hommes 2017-2020 vise à encourager la pleine utilisation du congé de paternité en améliorant le niveau d'information des pères et les conditions d'accès. Il est prévu des actions valorisant des agents hommes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un temps partiel, d'un congé de paternité ou d'un congé parental afin d'encourager les pères à utiliser ces dispositifs.

De leur côté certaines entreprises prennent des initiatives pour inciter les pères à prendre le congé de paternité. Ainsi, par exemple, le groupe Casino s'est doté d'un Manifeste pour l'égalité signé par l'ensemble du comité exécutif. Il diffuse depuis 2012 des guides de la parentalité auprès de ses salariés. Il a d'ailleurs décidé d'actualiser ces guides pour les collaborateurs et pour les managers d'ici 2019. Le groupe a clairement identifié un enjeu de communication auprès des employés des magasins.

L'information des bénéficiaires potentiels du congé de paternité devrait être mieux conçue par les organismes de sécurité sociale. A ce stade, l'essentiel de l'information, assez succincte au demeurant, passe par le livret de maternité adressé à la future mère qui a déclaré sa grossesse. Faute de pouvoir contacter directement les futurs pères, il serait nécessaire de densifier l'information sur le congé de paternité figurant dans le livret de maternité et peut être y prévoir des feuillets détachables facilitant les démarches du futur père.

Les initiatives de proximité développées au sein des entreprises et des administrations sont essentielles, mais leur efficacité serait décuplée si elles étaient relayées par une campagne nationale de communication des pouvoirs publics dirigée vers les pères et les bénéficiaires potentiels du congé de paternité. Une telle campagne permettrait d'expliciter les objectifs poursuivis par le congé de paternité et d'inciter les jeunes pères à le prendre.²³³

Recommandation n°18 : Développer l'information sur le congé de paternité en direction des pères, au sein des entreprises et des administrations ainsi que par le biais des organismes de sécurité sociale concernés et organiser une campagne de communication institutionnelle.

3.4.4 Les outils de suivi du dispositif sont insuffisants.

La mission a constaté que les données relatives au taux de recours du congé de paternité et aux caractéristiques des bénéficiaires étaient très insuffisantes. L'essentiel des informations disponibles sur le fonctionnement du dispositif provient des enquêtes, de nature déclarative, de la DREES, conduites en 2004 et en 2013. Il sera difficile de faire progresser le taux de recours du congé de paternité sans un suivi statistique fiable. Aussi, l'une des premières recommandations de la mission à la CNAF est d'étudier la mise en place d'un tel suivi, en coopération avec les autres organismes (CNAMTS, MSA, RSI...), les administrations publiques et les organismes chargés de recherche.

Il est apparu à la mission que l'information principale qui manquait était celle du taux de recours. La mission a pu reconstituer cet indicateur au niveau national a posteriori (cf. graphique 3). Mais, de façon générale, ni les administrations, ni les entreprises publiques ni les entreprises du secteur privé, ni les organismes de sécurité sociale, ne sont en mesure de produire des taux de recours au congé de paternité, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de pères ayant pris leur congé de paternité rapporté aux bénéficiaires potentiels. Le pilotage du dispositif paraît dès lors particulièrement délicat.

Il n'est certes pas facile d'avoir une vision exhaustive des bénéficiaires potentiels du congé de paternité. La déclaration par le père de la naissance prochaine de son enfant est liée à la volonté du père de prendre son congé de paternité (respect du délai de prévenance d'un mois). Cette source d'information est utile mais insuffisante ; on se rapprocherait sans doute sensiblement de la population des bénéficiaires potentiels en recensant systématiquement les pères qui prennent totalement ou partiellement leurs trois jours de congé naissance, puisque la proportion de pères qui prennent ces jours est de 90 %²³⁴. Par ailleurs, la mission a pu obtenir de quelques entreprises publiques ou privées et administrations des taux de recours, grâce à des rapprochements de fichiers internes. Le calcul de cet indicateur n'est donc pas hors de portée.

Les administrations et les entreprises ne sont pas incitées jusqu'à présent à établir un taux de recours au congé de paternité de leurs agents et salariés, éventuellement détaillé selon différents critères pertinents d'analyse. Dans la fonction publique, le Protocole Egalité 2013 qui prévoit le socle d'indicateurs qui doivent être renseignés et suivis dans les trois versants de la fonction publique impose de recenser le nombre d'agents ayant pris le congé de paternité par catégorie hiérarchique ainsi que le nombre de jours de congé de paternité pris par agent par catégorie, rapporté au nombre de jours théorique. Dans le secteur privé, il en est de même, car l'article R

²³³ Le Danemark et la Finlande ont organisé récemment des campagnes nationales pour inciter les pères à prendre le congé parental qui leur est réservé.

²³⁴ Source : DREES (2013)

2312-9 du code du travail qui fixe le contenu de la « base de données économiques et sociales » en l'absence d'accord dans les entreprises d'au moins de 300 salariés²³⁵, prévoit d'indiquer si l'employeur assure un complément de salaire pour le congé de paternité ainsi que le nombre de jours de congés de paternité pris par le salarié par rapport au nombre de jours de congés théoriques.

Ces données quantitatives sont utiles, mais elles ne permettent pas d'identifier les catégories de pères qui prennent moins leur congé de paternité, de comprendre ainsi les raisons de cette abstention et d'imaginer les mesures incitatives à prendre²³⁶.

Recommandation n°19 : Compléter les indicateurs de suivi du congé de paternité prévus dans la fonction publique et dans le code du travail par le calcul de véritables taux de recours.

En complément de ces données sur le taux de recours, les entreprises et les administrations qui ont mis en place des enquêtes internes, type baromètre social, auraient tout intérêt à introduire quelques questions sur le congé de paternité afin d'identifier les difficultés éventuelles de fonctionnement du dispositif²³⁷.

²³⁵ L'article R 2312-8 qui vise les entreprises de moins de 300 salariés ne précise pas d'indicateurs pour le congé de paternité.

²³⁶ Ainsi Air France, qui dispose de taux de recours par catégories, peut identifier les différences de taux de recours entre personnel au sol (94,9%), personnel navigant commercial (40%) et pilotes (39%).

²³⁷ Par exemple le baromètre social 2015 des ministères sociaux fait apparaître une difficulté un peu plus grande à prendre le congé de paternité dans certains services déconcentrés, ce qui peut conduire la DRH à inciter les responsables de ces structures à prendre des mesures correctrices.

CONCLUSION

L'évaluation du congé de paternité à laquelle la mission a procédé permet de dessiner trois scénarios d'évolution possible : un scénario d'ajustement du dispositif, un scénario de renforcement et un scénario « volontariste ».

- **Le scénario d'ajustement** se fonde sur l'idée que le dispositif fonctionne globalement bien, qu'il remplit de façon satisfaisante les objectifs qui lui sont assignés, même si des progrès peuvent encore être réalisés pour augmenter le taux de recours, et que le besoin d'allongement du congé de paternité n'est pas pressant, l'action des branches et/ou des entreprises suffisant à satisfaire les demandes en ce sens.

Dans ce scénario, plusieurs des aménagements présentés pourraient être retenus (juridiques, en matière de suivi et d'information), ainsi que tout ou partie des mesures d'accompagnement proposées. Le coût pour la CNAF serait de l'ordre de 48 M€ l'on retient comme hypothèse une progression du taux de recours l'amenant à 75 %.

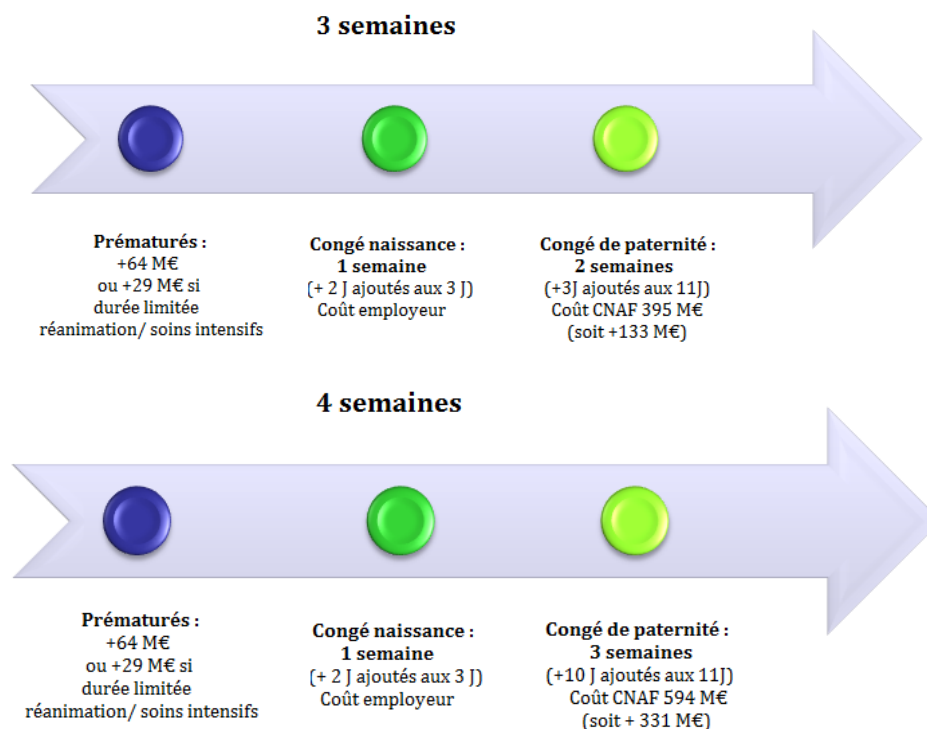
- **Le scénario de renforcement** du congé de paternité correspond à un diagnostic un peu différent, qui prend en compte les limites des effets d'un congé de paternité de 11+3 jours. En effet, peu de progrès significatifs sont à attendre de simples mesures d'ajustement en matière de répartition des tâches au sein du couple, de protection de la santé de la mère et du nourrisson ou d'égalité professionnelle.

Dès lors, outre les mesures contenues dans le premier scénario, ce scénario de renforcement prévoit un allongement d'une durée « raisonnable » du congé de paternité, de deux ou trois semaines, incluant 2 jours de naissance supplémentaires, financés par les employeurs. Un congé total de trois ou quatre semaines correspond aux besoins exprimés par les pères. Le scénario inclut ou non une mesure spécifique en faveur des pères d'enfants prématurés et/ ou une première semaine rendue obligatoire. Le surcoût pour la CNAF, par rapport au dispositif actuel²³⁸, dans l'hypothèse d'un taux de recours de 75 %, s'établirait à respectivement 133 M€ ou 331 M€, pour 3 ou 4 semaines (graphique 16). Cette charge supplémentaire pour la CNAF pourrait toutefois être allégée si le nombre de jours de congé naissance, financés par les entreprises, dépassaient les deux jours retenus dans cette hypothèse.

Le scénario à 4 semaines, atteignant le cap symbolique du mois, aurait l'avantage de répondre aux besoins d'une partie des pères français, à l'instar de la durée pratiquée par les pères dans les pays nordiques (« daddy's month ») et d'aligner la France sur la durée retenue lors des dernières réformes menées dans les pays de l'Union (Portugal, Espagne, Autriche).

²³⁸ Dont le coût, pour un taux de recours de 75 %, s'établirait à 311 M€.

Graphique 16 : Coût total pour la CNAF du congé de paternité, pour un taux de recours estimé à 75 % sur toute la durée du congé (3 ou 4 semaines) incluant 2 jours supplémentaires de congé naissance



Source : mission

- **Le scénario « volontariste »** traduit une priorité plus marquée en faveur de l'atteinte de résultats substantiels en matière d'égalité professionnelle. Pour réduire « le risque maternité » qui pèse sur les femmes avec ses conséquences négatives sur leurs conditions d'emploi (embauche, rémunération, carrière...), il est indispensable que ce risque de « parentalité » soit partagé plus équitablement entre le père et la mère.

Dans ce scénario, l'allongement de la durée du congé de paternité est de plus de deux semaines, se rapprochant de la durée de la période d'interdiction d'emploi de huit semaines pendant le congé de maternité. Il est rendu obligatoire sur l'ensemble de la durée, afin de s'assurer de la généralisation de la prise du congé de paternité.

Le coût d'un tel scénario, portant à 6 semaines le congé de paternité pris en charge par la CNAF, serait de 1,187 milliard d'euros, pour un taux de recours de 75 %.

- **La mission recommande de retenir l'hypothèse la plus ambitieuse du scénario de renforcement du congé de paternité (4 semaines)** pour amplifier les effets positifs de ce congé, qui restent à ce stade limités par sa durée restreinte, afin de développer les liens entre le père et l'enfant, mieux répartir les tâches domestiques et familiales, protéger la santé de la mère et du nouveau-né, notamment dans les premiers jours après la naissance, et progresser dans le sens de l'égalité professionnelle.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
	I - MESURES D'AJUSTEMENT			
1	Réduire ou supprimer la condition d'ancienneté pour que les agents contractuels de la fonction publique ayant moins de 6 mois d'ancienneté puissent bénéficier du maintien de leur traitement pendant la durée du congé de paternité.	1	Gouvernement/DGAFP	2018
2	Assimiler la durée du congé de paternité à du temps de travail effectif dans les mêmes conditions que pour le congé de maternité.	1	Gouvernement/DGT	2018
3	Allonger la période de protection du père contre le licenciement.	1	Gouvernement/DGT	2018
4	Réétudier le statut des demandeurs d'emploi prenant leur congé de paternité	1	Pôle emploi	2018
5	Modifier l'article L. 1225-35 du code du travail pour permettre au père, dont l'enfant naît avant la date d'accouchement prévue, de modifier les dates de son congé de paternité sans délai de prévenance, sinon le maintenir à un mois.	1	Gouvernement/DGT	2018
	II- MESURES DE RENFORCEMENT			
6	Allonger la durée du congé de paternité d'une ou deux semaines pour le porter au total à 3 ou 4 semaines de congé, incluant des jours supplémentaires de congé naissance.	1	Gouvernement/DGT-DSS	2018
7	Modifier l'article L 3142-4 du code du travail en ajoutant au moins deux jours de congé pour naissance, et permettre aux entreprises de réduire le nombre de jours a durée légale des congés accordés pour mariage/pacs au bénéfice de ceux accordés pour une naissance par voie d'accord collectif.	1	Gouvernement/DGT	2018
8	Prolonger la durée du congé de paternité pour les nouveau-nés prématurés ou hospitalisés avec complications, d'une durée équivalente à l'ensemble des journées d'hospitalisation et au minimum aux périodes de réanimation et de soins intensifs.	1	Gouvernement/DGT	2018
9	Dans l'hypothèse d'une durée du congé de paternité portée à un mois ou plus, ouvrir la possibilité de fractionner le congé de paternité au-delà des deux premières semaines par voie d'accord d'entreprise.	1	Gouvernement/DGT-DSS	2018

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
10	Assouplir les modalités de remplacement pour les pères agriculteurs chefs d'exploitation agricole et envisager le versement d'indemnités journalières forfaitaires pour quelques professions atypiques.	2	Gouvernement/DSS	2019
11	Inciter les partenaires sociaux à améliorer l'indemnisation des salariés du secteur privé disposant d'un salaire supérieur au plafond de la sécurité sociale par la voie de la négociation collective, notamment dans le cadre d'accords de prévoyance.	1	Partenaires sociaux/gouvernement -DGT	2018
12	Intégrer les primes et indemnités dans le calcul du maintien du traitement dans les versants hospitalier et territorial de la fonction publique.	1	Partenaires sociaux/gouvernement -DGT	2018
	III- MESURES D'ACCOMPAGNEMENT			
13	Modifier l'article L 1225-16 du code du travail pour ajouter une autorisation d'absence pour les pères qui souhaitent suivre une préparation à la naissance.	1	Gouvernement/DGT	2018
14	Créer par la loi un droit individuel à une « période d'accomplissement d'une paternité active » (« période papa ») pour les pères, dont le contenu serait négocié par accord d'entreprise.	2	Gouvernement/DGT	2019
15	Prévoir un appel à projet FACT « Agir pour le développement de l'exercice de la paternité au sein de l'entreprise »	2	Gouvernement/DGT/ ANACT	2019
16	Rendre éligibles au bénéfice du crédit impôt famille, les dépenses engagées par les entreprises qui mettent en œuvre des actions en faveur du développement de l'exercice de la paternité, soit en recourant à l'aide d'un consultant, soit en négociant un accord collectif spécifique.	2	Gouvernement/DGCS/ DGFIP	2019
17	Inciter les employeurs à subroger les salariés dans leur droit au versement des indemnités journalières de la sécurité sociale au titre du congé de paternité.	2	Organismes de sécurité sociale	2018
18	Développer l'information sur le congé de paternité en direction des pères, au sein des entreprises et des administrations ainsi que par le biais des organismes de sécurité sociale concernés et organiser une campagne de communication institutionnelle.	2	Gouvernement, entreprises, administrations	2018
19	Compléter les indicateurs de suivi du congé de paternité prévus dans la fonction publique et dans le code du travail par le calcul de véritables taux de recours.	2	DGAFP/DGT	2019

LETTRE DE MISSION



Le directeur de cabinet du Premier ministre

Paris, le 15 janvier 2018

Note à l'attention
de Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'évaluation relative au congé de paternité

Depuis le 1er janvier 2002, à la naissance d'un enfant, les pères qui travaillent ou qui ont perçu une allocation chômage au cours des douze derniers mois peuvent bénéficier d'un congé de paternité indemnisé d'une durée maximale de onze jours, auxquels s'ajoutent les 3 jours d'absence autorisés pour les salariés par le code du travail. D'après les données disponibles, près de sept pères sur dix éligibles au dispositif ayant au moins un enfant de moins de 3 ans ont eu recours au congé de paternité en prenant, pour la plupart d'entre eux, la totalité des jours qui leur étaient accordés.

Ce dispositif représente des avancées à plusieurs points de vue. Il favorise pour les pères qui y recourent une meilleure conciliation des temps de vie personnelle et professionnelle à l'arrivée d'un enfant. Cet enjeu de conciliation des temps de vie constitue une des pierres angulaires de notre politique familiale et sera particulièrement investi dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF. Le congé de paternité participe également de l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes, décrétée grande cause du quinquennat par le Président de la République le 25 novembre dernier : il permet en effet un meilleur partage des tâches entre les deux parents dès la naissance d'un enfant.

Dans ce contexte, la question des évolutions possibles et souhaitables de ce dispositif se pose et je souhaite à ce titre confier à l'IGAS une mission d'évaluation du congé de paternité dans les entreprises privées comme dans le secteur public. La mission devra fournir un état des lieux actualisé du taux de recours à ce dispositif. Le nombre de jours de congés pris ainsi que le moment de la prise de congés (à la naissance ou postérieurement) devront également être intégrés. Des éléments sur l'indemnisation (indemnisation moyenne, nombre de pères au plafond dans le secteur privé, nombre de pères pour lesquels l'employeur assure le maintien de salaires) sont aussi attendus. Les travaux de la mission devront permettre de préciser l'existence ou non d'une corrélation voire d'une causalité entre la prise de congé de paternité et le temps consacré par les pères aux activités parentales. Enfin, la mission devra dans la mesure du possible préciser le besoin exprimé par les parents au regard de ce dispositif et de son évolution.

Sur la base de cet état des lieux, des propositions d'évolution seront formulées en étudiant plusieurs scénarios ainsi que leur impact financier pour les finances publiques et pour les employeurs publics et privés ainsi que leurs conséquences en termes de prise de congés et de meilleur partage des tâches familiales entre les deux parents. Des options relatives aux autres possibilités d'implication des pères, notamment à travers le développement des dispositifs de tiers temps ou la diffusion et la valorisation de bonnes pratiques issues d'entreprises particulièrement impliquées sur le sujet devront également faire partie de l'étude.

Pour l'ensemble de ces scénarios, la mission pourra explorer différents moyens innovants d'associer les entreprises à l'allongement et/ou au financement des évolutions possibles de ce dispositif.

De façon générale, une comparaison avec les dispositifs en vigueur à l'étranger sera la bienvenue.

Pour la conduite de ses travaux, la mission pourra s'appuyer sur l'expertise des services compétents du ministère des solidarités et de la santé ainsi que du ministère du travail, et notamment des services statistiques DREES et DARES.

Je souhaiterais pouvoir disposer des conclusions de la mission pour mai 2018.



Benoît RIBADEAU-DUMAS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Cabinet du Président

Constance Bensussan, conseillère technique inclusion, égalité femmes hommes et citoyenneté

ASSEMBLEE NATIONALE

Bastien Lachaud, député

Camille Franger, collaboratrice de Marie Pierre Rixain

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Cabinet de la Ministre

Claire Scotton, directrice-adjointe

Garance Pineau, conseillère diplomatique

Direction générale du travail

Christelle Akkaoui, cheffe du bureau des relations individuelles du travail

Bruno Campagne, adjoint à la cheffe de bureau

Claire Seiller, chargée de mission

Délégation aux affaires européennes et internationales

Dominique Acker, conseillère pour les affaires sociales des pays nordiques

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

Cabinet de la Secrétaire d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Dominique Petit, directrice de cabinet

Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service

Direction générale de la cohésion sociale

Isabelle Grimault, sous-directrice de l'enfance et de la famille

Clémence Armand, chargée de mission emploi et lutte contre les discriminations au bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle

Direction de la sécurité sociale

Mathilde Lignot Leloup, directrice de la sécurité sociale

Cendrine Blazy, adjointe au chef de bureau 2A accès aux soins prestations familiales et accident du travail

Perrine Bolzicco, chargée de mission au bureau 2A

Gisèle Diallo, chargée de mission à la division des affaires communautaires et internationales

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Jean Marc Aubert, directeur

Patrick Aubert, sous-directeur de l'observation de la solidarité

Emilie Raynaud, chef du bureau famille

Claire Lise Dubost, chargée d'études au bureau état de santé de la population

Direction des ressources humaines au Secrétariat général des ministères sociaux

David Herlicoviez, sous-directeur de la qualité de vie au travail

Serge Pagnucco, chef de projet SIRH à la mission SIRH

Sylvie Ferrand-Sacchi, chargée de mission à la mission égalité des chances (SD3B)

Margo Girard, chargée de mission temps de travail et télétravail

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Cabinet du Secrétaire d'État chargé de la fonction publique

Caroline Krykwinski, conseillère

Cabinet du Ministre chargé de l'action et des comptes publics

Pauline Hodille, conseillère

Direction du budget au ministère de l'action et des comptes publics

Marguerite de Malliard, chef de bureau solidarité et intégration

Noura Mansour, chargée de mission

Direction générale de l'administration et de la fonction publique au ministère de la fonction publique

Elodie Fourcade, sous directrice des politiques sociales et de la qualité de vie au travail

Emmanuel Savarin, chef du bureau de la protection sociale et des retraites

Julien Combot, adjoint au chef de bureau de la protection sociale et des retraites

Alexandra Duris, chargée d'études

Secrétariat général des ministères économiques et financiers

Brice Cantin, Chef du service des ressources humaines

Christophe Landour, sous-directeur des ressources humaines ministérielles

ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Bernard Tapie, directeur de la direction des études et des statistiques

Florence Thibault, directrice adjointe

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

Christine Dupuy, directrice de la réglementation

Pascale Barroso, responsable du département santé

Damien Ozenfant, responsable prestations maladie à la direction des statistiques

Ghislaine Rosay, responsable de la coordination et du contrôle

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Christelle Ménager, adjointe au responsable du département études de santé publique (DSES)

Fanny Richard, responsable du département de la réglementation

Fabienne Bolvin, responsable du congé de paternité au département de la réglementation

Nadine Colinot, statisticienne à la DSES

Dorian Verboux, chargé d'études en économie de la santé à la DSES

Sécurité sociale des travailleurs indépendants

Julien Lesrel, responsable du département des prestations santé

Céline Carel, responsable du département des statistiques à la direction des études, des équilibres et de placements

ENTREPRISES

GROUPE ADECCO

Emmanuel Maillet, directeur des relations sociales

GROUPE CASINO

Laure Andrieux Vaneufville, directrice du développement des ressources humaines

Mansour Zoberi, directeur diversité

GECINA

Françoise Poustay, directrice du développement social

GENFIT

Nathalie Huitorel, vice-présidente Exécutif, directrice gestion, finances

IKEA FRANCE

Virginie Chandeze, directrice des affaires publiques

Nathalie Missionnier, talent manager

MICROSOFT FRANCE

Caroline Bloch, Directrice des ressources humaines

VICAT

Christophe Bérenger, directeur des ressources humaines

FONCTION PUBLIQUE, ADMINISTRATIONS, ETABLISSEMENTS

Assistance publique hôpitaux de Paris (APHP)

Gérard Cotellon, directeur des ressources humaines

Eric Chollet, chef de département de la gestion des personnels de l'APHP

Mairie de Paris

Guillaume Tinlot, sous-directeur du pilotage de la direction des ressources humaines

Sébastien Feix, adjoint à la cheffe de la mission des temps

Manka Irout, chargée de la veille réglementaire et juridique à la mission des temps

Pôle emploi

Nacima Stiti, chef d'unité règlementaire, département indemnisation et gestion de la liste

Monika Miskolczy, chargée de mission au cabinet de la direction stratégie et relations extérieures

Josepha Costa, directrice de la gestion administrative du personnel

Guillaume Godin, chargé de mission à la direction de la gestion administrative du personnel

AUTRES ACTEURS

Haut Conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Sylviane Gianpino, présidente du conseil de l'enfance

Céline Marc, secrétaire générale

Haut Conseil à l'égalité

Danielle Bousquet, présidente

Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Brigitte Grésy, secrétaire générale

Institut national d'études démographiques (INED)

Ariane Pailhé, directrice de recherche

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Hélène Périvier, économiste

Laboratoire de l'Égalité

Olga Trostiansky

Observatoire de l'Équilibre des Temps et de la Parentalité en Entreprise (OPE)

Jérôme Ballarin, président

Catherine Boisseau-Marsault, directrice des études et de la prospective

Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE)

Géraldine Fort, déléguée générale

Lydie Recorbet, chargée de mission

SOS Préma

Charlotte Bouvard, directrice

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Guillemette Le Neveu, directrice générale

Yvon Serieyx, chargé de mission économique

ORGANISATIONS SYNDICALES

CFDT

Dominique Marchal, secrétaire confédérale

CFE-CGC

Franck Mikula, expert confédéral

CFTC

Pascale Coton, vice- présidente ;

Marie Abdali, coordinatrice protection sociale

FO

Gabriel Thoison, assistant confédéral

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

MEDEF

Delphine Benda, directrice de la protection sociale

Sandra Aguetz, directrice de mission à la direction des relations sociales

U2P

Candice Goutard, conseillère technique travail emploi chômage

UNAPL

Yves Sala, vice-président délégué droit/ président commission parité égalité

ET AVEC LA PARTICIPATION DE (PAR ORDRE ALPHABETIQUE)

Air France

Association française des entreprises privées (AFEP)

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Banque de France

Michel Morand, ancien professeur associé de droit du travail, avocat conseil Cabinet Barthélémy Avocats

Marie-Laure Boulanger, avocate associée, Coralie Jamois, avocate, Cabinet d'avocats Fromont Briens

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

EDF

France télévision

La Poste

RATP

Jacques Sizun, médecin chef du service de Néonatalogie et Réanimation Pédiatrique, CHRU de Brest

ANNEXE 1 STATISTIQUES RELATIVES AU CALCUL, A LA DEPENSE ET AU MONTANT DE L'INDEMNITE

Tableau 17 : Modalités de calcul des IJ paternité

	Indemnité journalière paternité (RG et MSA salariés)	Indemnité journalière paternité + Allocation forfaitaire (Travailleur indépendant et Micro-E / Hors conjoint collaborateur)	Non salariées agricoles (hors conjoint collaborateur)
Champ	Tous les assurés bénéficient des prestations paternité sous réserve de remplir les conditions d'ouverture de droit.		
Condition d'ouverture des droits (COD)	<p><u>A la date présumée de l'accouchement</u> : justifier de 10 mois d'affiliation.</p> <p><u>A la date du début du congé (art. L. 313-1 5°), R. 313-1, R. 313-3) justifier :</u> a) soit le montant des cotisations dues pour un salaire égal à 1 015 fois du SMIC horaire dans les 6 derniers mois civils précédant l'arrêt de travail ; b) soit avoir effectué au moins 150 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 3 mois civils ou les 90 jours précédents.</p> <p><u>- Règle spécifique pour les professions discontinues, intermittents et CESU (R. 313-7 CSS) :</u> Si l'assuré ne remplit les conditions de droit commun, il justifie à la date du début de la grossesse ou repos prénatal : a) soit que le montant des cotisations dues pour un salaire égal à 2 030 fois du SMIC horaire dans les 12 derniers mois civils ; b) soit d'avoir effectué au moins 600 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 12 mois civils ou des 365 jours.</p>	<p><u>A la date présumée de l'accouchement</u> : justifier de 10 mois d'affiliation au titre d'une activité non salariée (à compter du 1er janvier 2018) + si elle justifie avoir acquitté la totalité des cotisations exigibles au cours de l'année civile précédente au titre de l'assurance maternité. (D. 613-13-1) ; + être affiliée au régime des indépendants.</p> <p>Allocation forfaitaire = pas de condition de cessation d'activité Indemnité journalière = cessation d'activité</p> <p><u>- Seuil de contributivité</u> (qui n'est pas à proprement parler une condition d'ouverture des droits : en deçà de 10% du PASS (sur la moyenne annuelle des 3 derniers revenus annuels) l'IJ et l'AF correspondent à 10% de l'IJ et l'AF de droit commun - D. 613-29.</p>	<p>1°Participer de manière constante, à temps plein ou à temps partiel, aux travaux de l'exploitation, et être à ce titre affilié à l'AMEXA (IJ maladie). 2°10 mois d'affiliation à la date de la naissance de l'enfant 3°Cesser tout travail sur l'exploitation pendant une durée maximale de 11 jours, ou 18 jours en cas de naissances multiples, durant une période commençant à la date de naissance de l'enfant et se terminant quatre mois après celle-ci. 4°Être effectivement remplacée dans les travaux effectués sur l'exploitation par l'intermédiaire d'un service de remplacement ayant passé une</p>

RAPPORT IGAS N°2018-022R

			convention avec la MSA ou, si ce service ne peut pas remplacer l'assuré, par un salarié recruté directement par celui-ci (art D. 732-27 du CRPM) (art. R. 732-17 du code rural et de la pêche maritime)
Maintien de droits	L. 161-8 : 12 mois En cas de reprise d'activité insuffisante : 3 mois (L. 311-5 et R. 311-1)	L. 161-8 : 12 mois	L. 161-8 : 12 mois
Calcul IJ et gain journalier de base	Indemnité journalière proportionnelle aux revenus IJ= GJB = 1/91,25 des 3 derniers salaires dans la limite du PMSS (3 269€) et diminué de 21%. IJ ne peut être inférieure à 9,30€ et supérieure à 84,90€ (R. 323-4)	Indemnité journalière forfaitaire L'indemnité journalière est forfaitaire : Si revenu d'activité moyen des trois dernières années > 10% du PASS (D.613-29) : IJ = 1/730 du PASS = 54,43 € / jour Si revenu d'activité moyen des trois dernières années < 10% du PASS : IJ = 10% (1/730PASS) + premières années d'activité : D. 613-31 Pour les conjoints collaborateurs : allocation de remplacement durant le congé de paternité	Allocation de remplacement pour congé de paternité et d'accueil de l'enfant (L. 732-12-1 et D. 732-27 et suivants du CRPM)
	IJ majorée (enf. à charge)	-	-
Montant minimum	Arrêté 22 décembre 1955 1/365 du minimum d'invalidité = 9,30€ en 2017. Cette IJ peut toutefois être inférieure à ce seuil.	En deçà du seuil contributivité (10% du montant de droit commun est versé - D. 613-29) : - IJ = 5,4€ / jour ;	-
Montant maximum	86,00 €	IJ = 54,43 € / jour ;	-
Durée de l'IJ	11 jours consécutifs ; 18 jours en cas de naissances multiples.	11 jours consécutifs ; 18 jours en cas de naissances multiples.	11 jours consécutifs ; 18 jours en cas de naissances multiples.

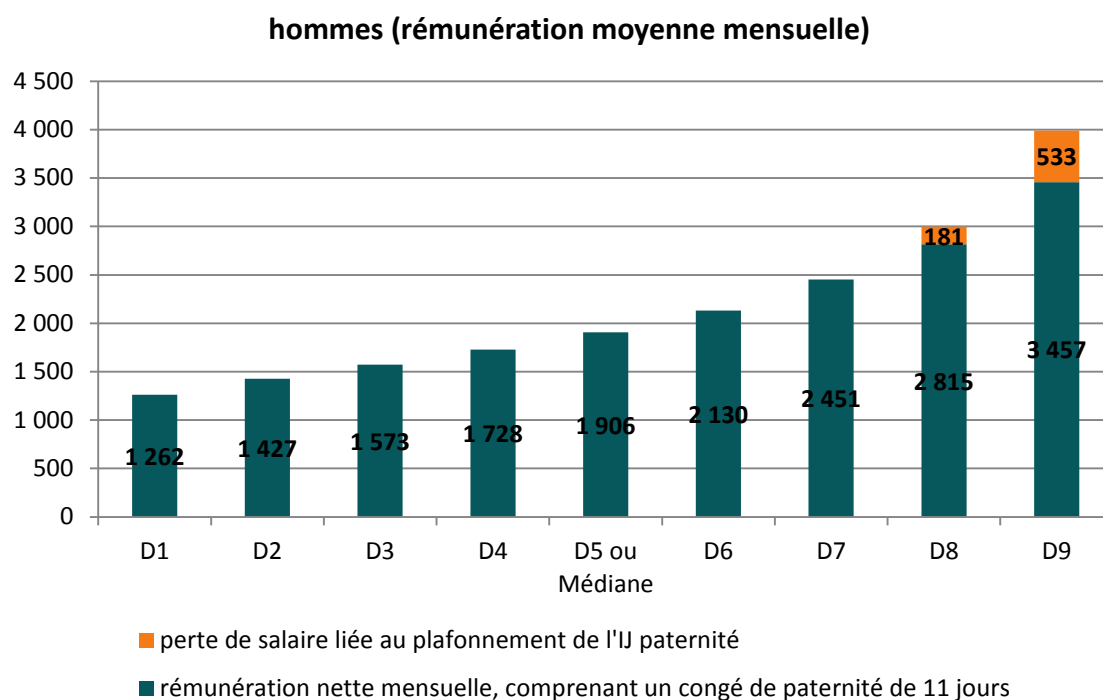
Source : DSS

Tableau 18 : Montant des dépenses, par régime ou organisme, par ordre décroissant, en milliers d'€ (2005-2017)

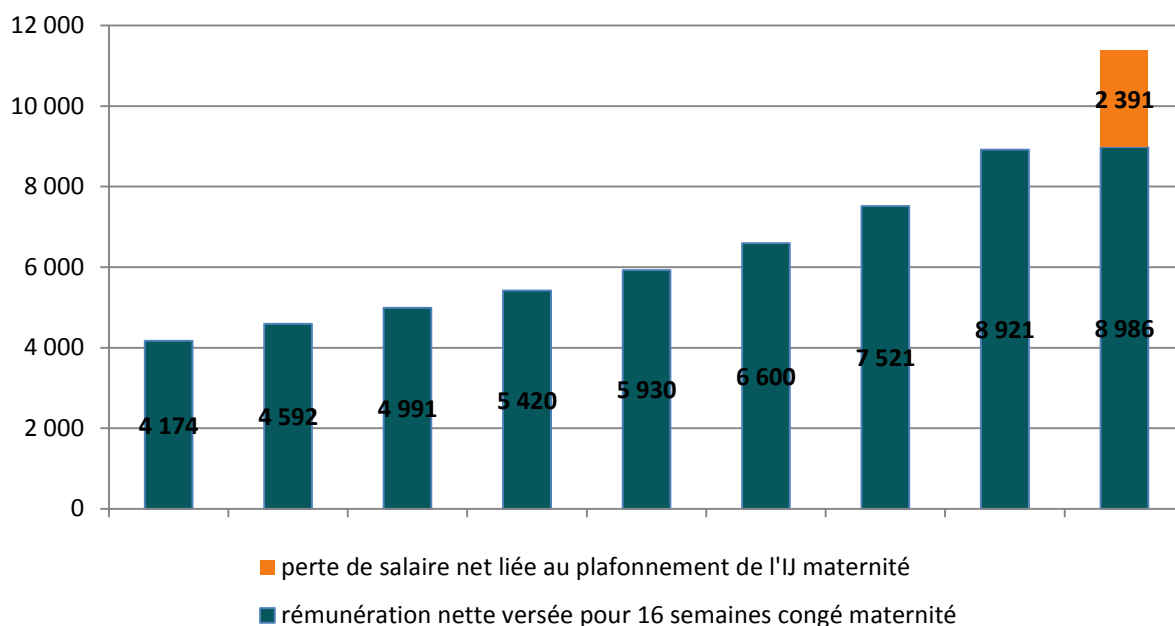
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CNAMTS	187 320	197 004	204 113	217 869	216 193	223 563	227 119	225 440	223 943	223 194	218 865	215 268	214 533
MSA	11 758	12 325	12 036	12 219	12 505	12 295	12 497	12 238	12 558	12 673	12 483	12 011	11 396
RSI	4 601	5 583	5 811	6 738	7 604	7 580	8 830	9 540	10 366	10 651	10 117	9 233	8 810
SNCF	2 911	3 055	3 057	2 513	2 367	2 307	2 210	2 454	3 050	3 168	2 662	2 990	2 882
CNIEG IEG	1 395	1 795	1 672	1 834	1 806	1 963	1 946	1 852	1 917	2 533	2 629	2 533	2 630
RATP	1 269	1 411	1 493	1 690	1 791	1 881	1 895	1 883	1 936	2 084	1 580	1 518	1 486
ENIM	358	399	366	381	390	401	378	379	420	451	443	420	412
CRPCEN	196	236	270	301	298	294	279	288	287	303	283	255	273
BDF	104	98	98	100	92	91	75	85	69	82	71	85	82
CPS SPM	22	22	16	27	23	16	17	21	18	19	26	12	10
CCIP	39	40	40	35	42	36	35	34	36	30	31	11	7
CANSSM	11	9	4	4	5	4	9	3	2	4	4	0	0
MDP	6	2	6	2	4	3	4	1	3	1	5	0	0
CDC	0	2	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0
Total	209 990	221 980	228 983	243 714	243 119	250 435	255 296	254 219	254 604	255 193	249 200	244 336	242 521

Source : CNAF

Graphique 17 : Graphique : Estimation de la rémunération nette des parents pendant leur congé de maternité/paternité, par décile de salaire mensuel net en EQTP et de la perte de salaire induite, pour un premier ou deuxième enfant, en € (2015)



Femmes (rémunération totale moyenne pour un congé maternité de 4 mois)



Source : graphique mission à partir de la distribution des salaires mensuels nets en EQTP 2015 (données Insee, DADS 2015 (fichier semi définitif) ; calculs Dares) et du simulateur IJ en ligne ameli. - Champ : France, salariés féminins et masculins en EQTP* du privé et des entreprises publiques, y compris les bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs. - Lecture : en 2015, les hommes en EQTP au salaire mensuel net de 2996 €, le maximum du 8^{ème} décile, perdent 181 € le mois où ils prennent leur congé de paternité. - Lecture : en 2015, les femmes salariées en EQTP rémunérées 11 756 € net pour 16 semaines, situées au maximum du 9^{ème} décile, perdent 2 391 € si elles prennent leur congé de maternité dans son intégralité.

Tableau 19 : Estimation du coût total du congé de paternité pour la CNAF, suivant différentes hypothèses d'allongement du congé naissance et du congé de paternité

		Coût du congé de paternité pour la CNAF (entre parenthèses surcoût par rapport au dispositif actuel - 263 M€), en M€		
CONGÉ TOTAL DE 3 SEMAINES				
	Congé de paternité porté à...	Taux recours (TR) = 67 %	Taux de recours (TR) = 75%	
	11 + 3 jours	353 (+90)	395 (+133)	
	11 + 1 jour	303 (+ 40)	339 (+76)	
	11 + 0 jour	263 (0)	311 (+48)	
CONGÉ TOTAL DE 4 SEMAINES				
	Congé de paternité porté à...	TR = 67 /27 % la dernière semaine	TR = 67/ 50 % la dernière semaine	TR = 75 %
	11 + 10 jours	425 (+162)	485 (+222)	594 (+331)
	11 + 8 jours	359 (+96)	420 (+157)	537 (+274)
	11 + 7 jours	334 (+71)	395 (+132)	509 (+197)

Source : mission

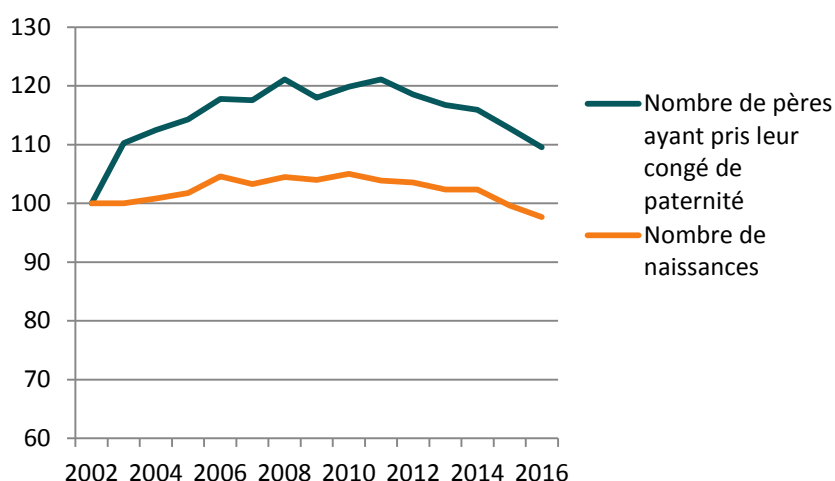
ANNEXE 2 DONNEES RELATIVES AUX BENEFICIAIRES ET AU RECOURS

Tableau 20 : Nombre de bénéficiaires, par régime, par ordre décroissant (2005-2017)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CNAMTS	336 313	344 341	343 544	359 219	346 667	352 143	355 724	346 948	340 678	334 536	325 538	317 790	313 238
RSI	9 529	11 261	11 693	13 115	15 031	14 877	17 161	18 129	19 341	19 597	18 801	17 538	16 612
MSA	17 600	17 304	16 402	16 056	16 008	15 898	16 034	15 491	14 095	16 225	15 666	15 011	13 987
SNCF	5 143	nc	5 229	4 337	4 170	4 208	4 016	3 866	4 269	4 417	3 962	4 000	4 000
CNIEG - IEG	nc	nc	5 350	2 856	2 374	2 528	2 510	2 204	2 540	3 150	3 296	3 470	3 606
RATP	1 742	nc	1 920	1 948	2 033	1 971	1 888	2 507	2 028	2 158	1 938	1 984	1 974
ENIM	nc	nc	602	617	614	781	558	555	585	536	508	474	478
CRPCEN	225	277	306	311	335	329	298	315	292	304	279	254	252
Banque de France	154	135	130	130	112	111	92	102	83	96	83	101	94
FPH/FPT	18 012	19 453	19 723	20 052	19 998	20 512	19 973	19 053	18 778	18 188	16 812	15 657	nc
FPE	nc	nc	21 521	20 799	20 623	21 253	21 285	21 118	21 012	21 802	22 846	21 886	nc

Source : CNAF, RSI, CDC - n.c. non communiqué- FPH / FPT : Fonction publique territoriale, hospitalière et établissements publics de l'Etat- FPE : fonction publique d'Etat – la mission n'a pas repris les données de la Monnaie de Paris, CDC, CPS St Pierre et Miquelon, CANSSM, CCIP (effectifs <20)

Graphique 18 : Evolution comparée du nombre de bénéficiaires du congé de paternité et du nombre de naissances (base 100 = 2002)



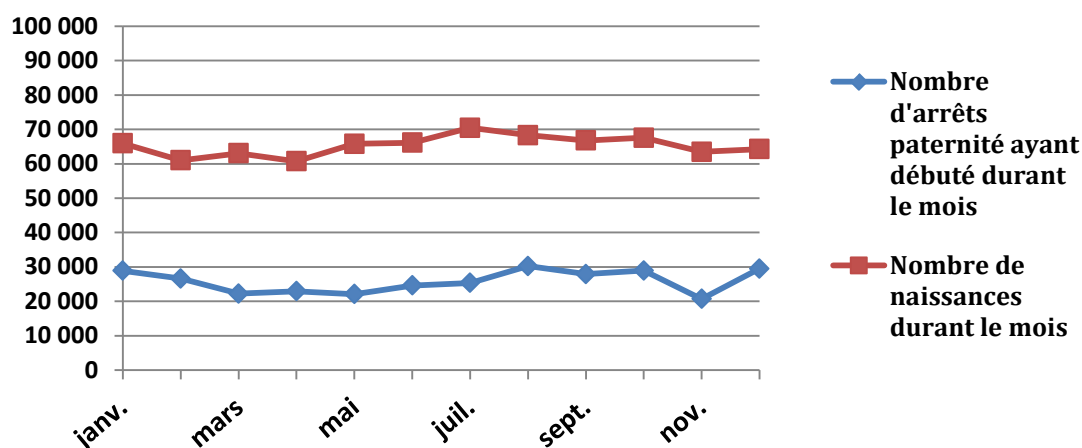
Source : Données CNAF, CNAMTS, RSI, MSA, RATP, SNCF, INSEE calculs et graphique mission – Champ : tous régimes, France entière. Nombre de naissances hors Mayotte

Tableau 21 : Répartition du congé de paternité selon sa durée (2016)

Régime	moins de 11 jours	11 jours	12-17 jours	18 jours
Total tous régimes sauf fonction publique et régimes spéciaux	3,5%	94,9%	1,0%	1,7%
Régime général	3,6%	94,9%	1,0%	1,6%
CRPCEN	10,8%	88,4%	0,0%	0,8%
RSI	1,8%	95,7%	1,0%	2,2%
MSA	3,4%	94,4%	0,5%	1,8%
SLM	2,8%	95,1%	0,6%	1,5%
RATP (1)	3,1%	94,8%	1,0%	2,0%
Ministères sociaux (1)	3,2%	92,9%	1,6%	2,4%
Ville de Paris (1)	1,3%	94,6%	1,7%	2,4%
Ministère économiques et financiers				
Assistance publique hôpitaux de Paris				
Fonction publique territoriale (2)	1,8%	96,6%	0,1%	1,5%
Fonction publique hospitalière (2)	1,3%	96,9%	0,2%	1,6%
Autres établissements publics (La Poste, France télécom, Office national des forêts, Météo France...) (2)	2,3%	96,2%	0,0%	1,5%

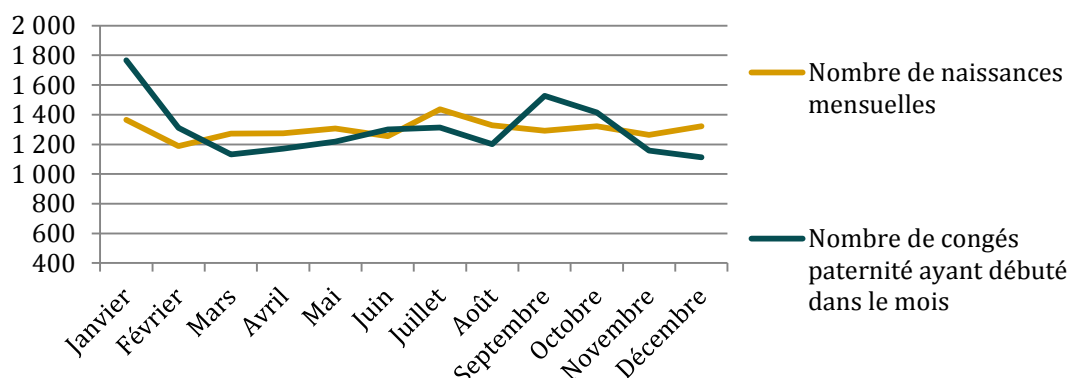
Source : DCIR 2016, calculs DREES pour tous régimes CNAMTS-CRPCEN-SLM-RSI-MSA, (1)données Ville de Paris, ministères sociaux, RATP et calculs mission, année 2017 – (2) données et calculs Caisse des dépôts et consignations pour les fonctions et établissements publics (2016/2017)

Graphique 19 : Répartition des arrêts paternité ayant débuté en 2016, comparé à la répartition des naissances, selon le mois (régime général)



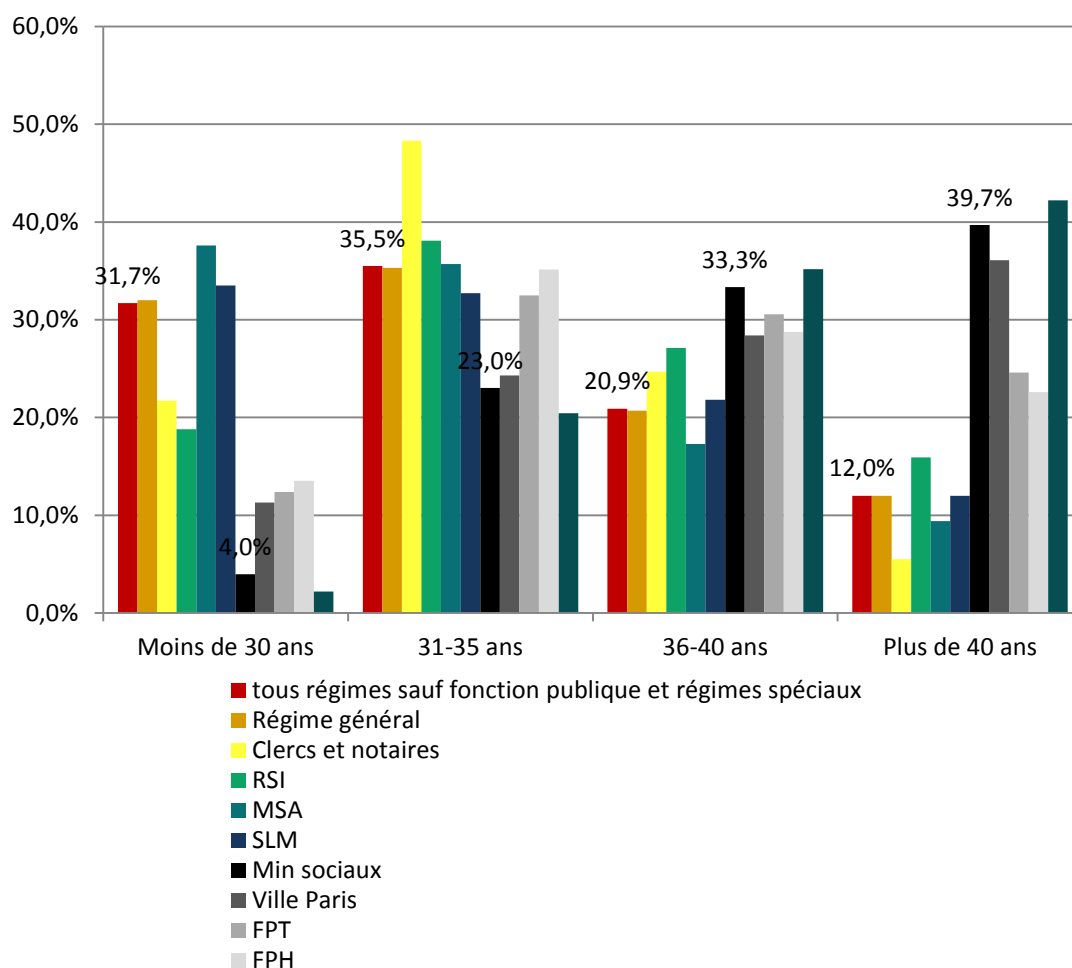
Source : CNAMTS datamart IJ/Prestations en espèces (SNIIRAM/DCIR)- Champ : Régime général, France entière

Graphique 20 : Evolution comparée du nombre de naissances mensuelles et du nombre de congés de paternité ayant débuté dans le mois (fonction publique territoriale, hospitalière et autres établissements publics d'Etat)



Source : Calcul CDC sur les congés paternité payés en 2017 (correspondant principalement à des congés pris sur les années 2016 et 2017) à partir de la date de fin de congé moins 11 jours. Graphique mission.

Graphique 21 : Répartition des bénéficiaires par âge et par régime, en % (2016)*



Source : DCIR 2016, calculs DREES sauf données Ville de Paris, ministères sociaux, RATP : calculs mission, et sauffonctions et établissements publics : Caisse des dépôts et consignations (*) données 2017 pour ministères sociaux, RATP, congés payés en 2017 par la Caisse des dépôts et consignations

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Tableau 22 : Indicateurs sur le recours au congé de paternité, par caisse primaire d'assurance maladie (régime général), par ordre décroissant (2017)

Caisse	Libellé	Nombre de congés paternité (CP)	nb CP/nb accouchements	Taux de CP en rapport avec le chômage	Délai moyen	Délai médian	% délai inférieur à 1 mois	% délai entre 1 mois et 2 mois	% délai entre 2 mois et 3 mois	% délai entre 3 mois et 4 mois	% délai supérieur à 4 mois
	National	306 956	52,0%	1,2%	32,48	18,16	61,09%	16,74%	13,40%	8,73%	0,04%
851	LA ROCHE SUR YON	3 530	68,0%	0,2%	30,14	16,5	63,7%	17,4%	12,7%	6,1%	0,0%
531	LAVAL	1 579	65,2%	3,2%	33,20	22	58,1%	20,7%	14,5%	6,6%	0,0%
431	LE PUY	1 029	64,2%	3,2%	27,52	12	67,1%	14,8%	12,1%	6,1%	0,0%
441	LOIRE ATLANTIQUE	8 703	63,3%	0,3%	29,87	16	64,6%	16,7%	12,2%	6,5%	0,0%
461	CAHORS	637	62,0%	1,3%	26,11	10	67,2%	16,2%	10,5%	6,1%	0,0%
501	SAINT LO	2 196	61,9%	1,6%	31,88	19	60,2%	19,3%	13,6%	6,8%	0,0%
351	RENNES	6 071	61,8%	1,8%	32,51	19	60,9%	17,5%	13,7%	7,8%	0,0%
381	ISERE	7 398	61,8%	1,2%	30,75	15	64,2%	15,5%	11,9%	8,3%	0,1%
121	RODEZ	1 098	61,1%	3,5%	23,77	7	71,1%	12,8%	10,1%	6,0%	0,0%
731	CHAMBERY	2 065	60,8%	0,3%	32,37	17	61,1%	16,8%	13,5%	8,6%	0,0%
791	NIORT	1 673	60,8%	3,3%	30,95	18	63,1%	17,9%	12,2%	6,7%	0,1%
491	MAINE ET LOIRE	4 500	59,7%	1,8%	32,68	20	60,5%	18,8%	13,2%	7,5%	0,1%
711	MACON	2 379	59,1%	1,5%	32,74	18	60,6%	17,1%	13,4%	8,9%	0,0%
281	CHARTRES	2 218	58,7%	0,1%	33,22	19	60,4%	17,0%	13,8%	8,9%	0,0%
701	VESOUL	1 028	58,4%	0,1%	30,16	16	63,9%	17,6%	11,0%	7,5%	0,0%
721	LE MANS	2 851	57,9%	1,1%	34,16	23	57,1%	21,5%	13,8%	7,6%	0,1%
211	DIJON	2 477	57,5%	1,8%	32,12	18	61,2%	17,6%	14,0%	7,1%	0,0%
311	TOULOUSE	7 726	57,0%	1,3%	31,01	15	63,7%	15,4%	12,7%	8,2%	0,0%
561	VANNES	3 143	56,9%	2,3%	31,61	18	61,4%	18,1%	13,3%	7,2%	0,0%
411	BLOIS	1 376	56,8%	0,2%	34,80	23	57,3%	19,7%	14,7%	8,4%	0,0%
221	SAINT BRIEUC	2 436	56,6%	3,7%	32,69	19	59,7%	18,0%	14,6%	7,6%	0,0%
881	EPINAL	1 448	56,4%	0,2%	27,91	13	66,4%	16,0%	11,3%	6,4%	0,0%

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Caisse	Libellé	Nombre de congés paternité (CP)	nb CP/nb accouchements	Taux de CP en rapport avec le chômage	Délai moyen	Délai médian	% délai inférieur à 1 mois	% délai entre 1 mois et 2 mois	% délai entre 2 mois et 3 mois	% délai entre 3 mois et 4 mois	% délai supérieur à 4 mois
	National	306 956	52,0%	1,2%	32,48	18,16	61,09%	16,74%	13,40%	8,73%	0,04%
642	PAU	1 490	56,3%	2,1%	28,25	13,5	67,1%	15,2%	10,7%	6,9%	0,0%
631	CLERMONT FERRAND	3 019	56,2%	0,7%	31,18	17	62,5%	17,4%	12,6%	7,6%	0,0%
191	TULLE	838	56,0%	1,4%	31,50	16	61,5%	16,8%	14,3%	7,2%	0,2%
141	CAEN	3 125	55,9%	1,0%	29,23	16	64,9%	17,4%	11,4%	6,2%	0,1%
422	LOIRE	3 922	55,3%	2,4%	30,50	14	64,2%	15,2%	12,4%	8,2%	0,0%
594	FLANDRES DUNKERQUE ARMENTIERES	2 334	55,2%	2,6%	26,66	11	68,3%	14,8%	10,8%	6,0%	0,1%
763	LE HAVRE	2 204	55,1%	2,1%	28,92	14	66,7%	14,2%	12,0%	7,0%	0,0%
611	ALENCON	1 115	55,0%	0,8%	33,35	21	58,3%	19,9%	14,8%	6,9%	0,1%
271	EVREUX	3 095	54,9%	0,2%	30,99	17	62,5%	17,7%	13,0%	6,8%	0,0%
371	TOURS	2 756	54,7%	0,2%	33,20	20	60,0%	17,9%	14,2%	7,9%	0,0%
641	BAYONNE	1 288	54,7%	0,6%	26,86	9	69,4%	13,1%	10,6%	6,7%	0,2%
481	MENDE	235	54,7%	1,3%	29,82	13	64,7%	14,5%	12,8%	8,1%	0,0%
11	BOURG EN BRESSE	3 185	54,6%	1,6%	31,12	16	62,9%	16,9%	12,1%	8,2%	0,0%
321	AUCH	592	54,6%	0,3%	31,07	14	62,3%	15,0%	13,7%	9,0%	0,0%
401	MONT DE MARSAN	1 327	54,5%	2,3%	31,17	16	61,6%	17,9%	13,8%	6,7%	0,1%
151	AURILLAC	435	54,3%	0,0%	29,11	12	66,0%	14,3%	12,4%	7,4%	0,0%
291	FINISTERE	3 565	54,0%	1,1%	30,50	16	64,0%	16,7%	11,8%	7,4%	0,0%
781	VERSAILLES	8 595	53,9%	0,1%	38,11	26	53,7%	18,8%	16,2%	11,3%	0,0%
261	VALENCE	2 471	53,8%	1,8%	29,84	14	65,0%	16,3%	10,5%	8,3%	0,0%
771	MELUN	8 228	53,8%	0,1%	35,72	23	56,7%	18,1%	14,9%	10,3%	0,0%
811	ALBI	1 505	53,6%	3,2%	27,99	10	66,6%	15,2%	11,4%	6,7%	0,0%
171	LA ROCHELLE	2 184	53,6%	3,3%	31,28	17	62,1%	18,1%	12,3%	7,5%	0,0%
691	RHONE	11 675	53,4%	0,6%	27,44	8	67,2%	13,2%	11,4%	8,2%	0,0%
601	OISE	4 438	53,3%	0,2%	34,33	22	57,4%	19,5%	14,7%	8,4%	0,0%

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Caisse	Libellé	Nombre de congés paternité (CP)	nb CP/nb accouchements	Taux de CP en rapport avec le chômage	Délai moyen	Délai médian	% délai inférieur à 1 mois	% délai entre 1 mois et 2 mois	% délai entre 2 mois et 3 mois	% délai entre 3 mois et 4 mois	% délai supérieur à 4 mois
	National	306 956	52,0%	1,2%	32,48	18,16	61,09%	16,74%	13,40%	8,73%	0,04%
72	ARDECHE	1 300	53,2%	3,1%	27,81	14	66,5%	17,6%	9,8%	6,0%	0,2%
861	POITIERS	1 766	53,0%	1,6%	31,43	18,5	61,4%	19,1%	12,0%	7,4%	0,1%
451	ORLEANS	3 436	53,0%	0,2%	34,53	20	58,9%	16,7%	14,8%	9,5%	0,0%
331	BORDEAUX	7 108	52,9%	1,5%	30,12	14,5	64,7%	15,2%	12,4%	7,6%	0,1%
391	LONS LE SAUNIER	1 037	52,4%	0,2%	30,68	17	61,9%	18,5%	12,6%	6,9%	0,0%
623	COTE D'OPALE	2 744	52,3%	2,3%	27,64	13	67,5%	15,4%	10,9%	6,1%	0,1%
911	EVRY	8 252	52,2%	0,1%	38,00	25	54,6%	17,8%	15,7%	11,9%	0,0%
624	ARTOIS	4 805	52,1%	0,5%	28,16	13	66,7%	15,4%	11,3%	6,6%	0,0%
521	CHAUMONT	646	52,0%	0,3%	32,88	19,5	59,3%	19,0%	13,0%	8,7%	0,0%
821	MONTAUBAN	1 040	51,5%	2,0%	28,30	11	66,3%	14,4%	12,5%	6,7%	0,0%
764	ROUEN ELBEUF DIEPPE	4 258	51,2%	1,9%	30,45	17	64,0%	16,5%	12,5%	7,0%	0,0%
551	BAR LE DUC	709	51,0%	0,0%	28,46	15	65,3%	17,6%	11,1%	5,9%	0,0%
241	PERIGUEUX	1 199	50,9%	2,1%	27,00	11	67,1%	15,9%	10,9%	6,1%	0,0%
841	AVIGNON	2 535	50,5%	2,1%	27,87	10	68,5%	12,3%	11,0%	8,1%	0,0%
595	LILLE DOUAI	4 926	49,8%	0,3%	31,73	16	62,8%	15,7%	13,1%	8,4%	0,0%
801	AMIENS	2 458	49,7%	0,8%	32,81	18	59,8%	18,4%	13,3%	8,4%	0,1%
921	NANTERRE	9 532	49,4%	0,3%	41,07	30	50,4%	18,8%	17,8%	13,0%	0,0%
673	BAS RHIN	5 256	49,2%	1,4%	33,25	19	59,8%	18,0%	13,7%	8,5%	0,1%
471	AGEN	1 068	49,0%	2,1%	30,39	14	63,0%	15,6%	14,0%	7,2%	0,2%
161	ANGOULEME	1 195	48,9%	0,3%	29,57	14	65,3%	15,9%	11,3%	7,5%	0,0%
31	MOULINS	1 184	48,8%	0,5%	33,97	21	58,6%	19,8%	12,2%	9,3%	0,0%
871	LIMOGES	1 303	48,6%	1,2%	30,96	17	63,2%	16,7%	12,3%	7,8%	0,0%
891	AUXERRE	1 227	47,4%	0,8%	34,44	23	56,5%	19,5%	16,1%	7,9%	0,1%
41	DIGNE	546	47,4%	2,0%	25,03	10	69,8%	14,8%	11,0%	4,4%	0,0%

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Caisse	Libellé	Nombre de congés paternité (CP)	nb CP/nb accouchements	Taux de CP en rapport avec le chômage	Délai moyen	Délai médian	% délai inférieur à 1 mois	% délai entre 1 mois et 2 mois	% délai entre 2 mois et 3 mois	% délai entre 3 mois et 4 mois	% délai supérieur à 4 mois
	National	306 956	52,0%	1,2%	32,48	18,16	61,09%	16,74%	13,40%	8,73%	0,04%
361	CHATEAUROUX	687	47,3%	2,2%	33,24	20	60,0%	17,6%	13,5%	8,9%	0,0%
511	REIMS	2 274	47,3%	0,1%	32,74	19	60,2%	18,0%	13,0%	8,6%	0,1%
542	MEURTHE ET MOSELLE	2 814	47,2%	0,3%	29,62	14	65,5%	14,7%	12,2%	7,6%	0,0%
81	CHARLEVILLE MEZIERES	1 057	47,2%	0,0%	28,38	13	65,5%	16,3%	11,1%	7,1%	0,1%
651	TARBES	725	46,9%	2,9%	20,88	5	76,0%	9,4%	9,5%	5,1%	0,0%
301	NIMES	2 743	46,8%	1,0%	26,99	10	68,5%	14,1%	10,2%	7,0%	0,0%
101	TROYES	1 193	46,6%	0,2%	34,28	21	57,8%	18,5%	14,8%	8,8%	0,1%
21	AISNE	2 279	46,5%	0,1%	30,87	16	62,6%	17,9%	11,4%	8,1%	0,0%
181	BOURGES	1 056	46,3%	0,7%	33,80	21	59,8%	17,8%	12,8%	9,7%	0,0%
51	GAP	453	46,1%	1,8%	31,23	14	63,1%	14,8%	12,1%	9,9%	0,0%
901	BELFORT	615	45,3%	3,4%	34,54	21	58,5%	17,9%	15,9%	7,6%	0,0%
941	CRETEIL	7 814	45,3%	0,2%	39,19	27	52,8%	17,9%	16,4%	12,9%	0,1%
201	AJACCIO	486	45,1%	0,0%	29,77	11	65,0%	14,6%	10,9%	9,5%	0,0%
91	FOIX	461	45,1%	0,4%	26,39	9	70,7%	11,5%	11,1%	6,7%	0,0%
251	DOUBS	2 192	45,0%	1,6%	32,06	18	61,1%	18,2%	12,4%	8,3%	0,0%
599	HAINAUT	3 424	44,3%	0,1%	29,70	14	64,1%	15,7%	13,4%	6,8%	0,0%
951	CERGY PONTOISE	7 386	44,3%	0,1%	38,29	26	53,9%	17,9%	16,3%	11,9%	0,1%
342	HERAULT	4 556	44,2%	1,5%	29,04	12	66,6%	13,5%	11,3%	8,5%	0,1%
131	MARSEILLE	9 448	43,9%	0,2%	27,97	11	68,1%	13,0%	11,2%	7,7%	0,0%
231	GUERET	288	43,8%	4,2%	29,03	16	64,6%	17,7%	10,4%	6,9%	0,3%
581	NEVERS	579	43,3%	0,3%	30,43	18	61,7%	20,4%	11,6%	6,4%	0,0%
61	NICE	4 248	42,9%	0,1%	32,60	18	60,7%	17,0%	12,9%	9,3%	0,0%
682	HAUT RHIN	3 102	42,6%	2,1%	32,38	19	60,4%	18,4%	12,8%	8,4%	0,0%
751	PARIS	8 672	42,5%	0,1%	39,84	28	51,8%	18,0%	17,9%	12,1%	0,1%

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Caisse	Libellé	Nombre de congés paternité (CP)	nb CP/nb accouchements	Taux de CP en rapport avec le chômage	Délai moyen	Délai médian	% délai inférieur à 1 mois	% délai entre 1 mois et 2 mois	% délai entre 2 mois et 3 mois	% délai entre 3 mois et 4 mois	% délai supérieur à 4 mois
	National	306 956	52,0%	1,2%	32,48	18,16	61,09%	16,74%	13,40%	8,73%	0,04%
597	ROUBAIX TOURCOING	2 788	41,2%	1,1%	31,86	15	62,1%	15,4%	13,9%	8,6%	0,0%
831	TOULON	3 253	39,7%	0,9%	29,99	14	64,2%	15,9%	11,9%	8,1%	0,1%
111	CARCASSONNE	1 015	38,9%	0,8%	26,23	10	70,0%	12,6%	11,1%	6,3%	0,0%
202	BASTIA	448	38,8%	2,7%	23,84	6	72,3%	12,5%	8,3%	6,9%	0,0%
741	ANNECY	3 115	37,9%	0,4%	35,30	22	57,0%	18,5%	13,7%	10,8%	0,0%
661	PERPIGNAN	1 340	37,2%	0,1%	28,96	12	64,1%	16,5%	12,1%	7,3%	0,0%
571	MOSELLE	3 490	37,1%	1,9%	30,33	15	64,7%	15,1%	12,0%	8,2%	0,0%
931	BOBIGNY	8 906	37,1%	0,1%	41,62	31	50,0%	17,9%	17,5%	14,6%	0,0%
974	REUNION	2 414	21,0%	0,1%	31,18	17	62,4%	16,7%	13,0%	7,9%	0,0%
972	MARTINIQUE	405	13,5%	0,0%	43,92	32	49,4%	15,6%	19,3%	15,8%	0,0%
971	GUADELOUPE	330	9,7%	0,3%	37,39	26	52,4%	21,2%	17,6%	8,8%	0,0%
973	GUYANE	188	4,3%	0,0%	35,71	20	59,6%	12,8%	16,0%	11,7%	0,0%

Source : CNAMTS, SIAM Erasme

Notes méthodologiques (source : MOA SIAM Erasme, CNAMTS, 25/04/2018)

1. Nombre de congés de paternité et taux de recours.

Le numérateur des congés de paternité porte sur les congés paternité versés. Il peut y avoir plusieurs congés paternité pour le même assuré, le dénombrement porte donc sur l'assuré et la date d'accouchement. Le dénombrement concerne les ouvrants-droit ayant perçu des IJ paternité entre le 01/01/2017 et fin avril 2018 en relation avec une naissance entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017.

Le dénominateur porte sur le dénombrement d'accouchements, et non des bénéficiaires nés pour ne dénombrer qu'une seule fois les naissances multiples. En effet, il y a un congé par accouchement, et non par enfant. Le dénombrement des naissances porte sur le périmètre suivant : Bénéficiaires nés entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017, Certifiés rattachés ou en cours de rattachement à l'organisme, Hors subsistants.

Il n'y a pas d'appariement entre la naissance et le congé paternité. Il s'agit d'un ratio entre deux dénombrements ayant un périmètre proche. Nous pouvons par exemple avoir une naissance présente au Régime Général (enfant rattaché sous le dossier de la mère) et pas de congé paternité car le père est rattaché à un autre régime. Le dénombrement des congés paternité peut être légèrement sous-estimé. Il est en effet calculé fin avril 2018 car les pères ont un délai de quatre mois (ou plus dans certains cas spécifiques, par exemple hospitalisation de l'enfant) pour bénéficier du congé paternité. Il est donc possible que des congés paternité (pour des naissances ayant eu lieu en décembre 2017) ne soient pas dénombrés. Mais le choix de dénombrer les congés paternité en rapport à une naissance sur 2017 permet de fiabiliser la comparaison avec le dénominateur.

2. Durée du congé de paternité

La durée du congé paternité est égale à la différence entre la date de fin des IJ et la date de début des IJ à laquelle nous ajoutons 1 jour. Le délai est calculé pour les périodes versées d'IJ paternité en relation avec une naissance entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017. La durée légale d'un congé paternité est de 11 jours pour une naissance unique et de 18 pour des naissances multiples. Si le délai est inférieur ou égal à 11 jours, nous ne sommes pas en mesure de savoir s'il est lié à une naissance uniquement ou à des naissances multiples.

3. Délai de recours

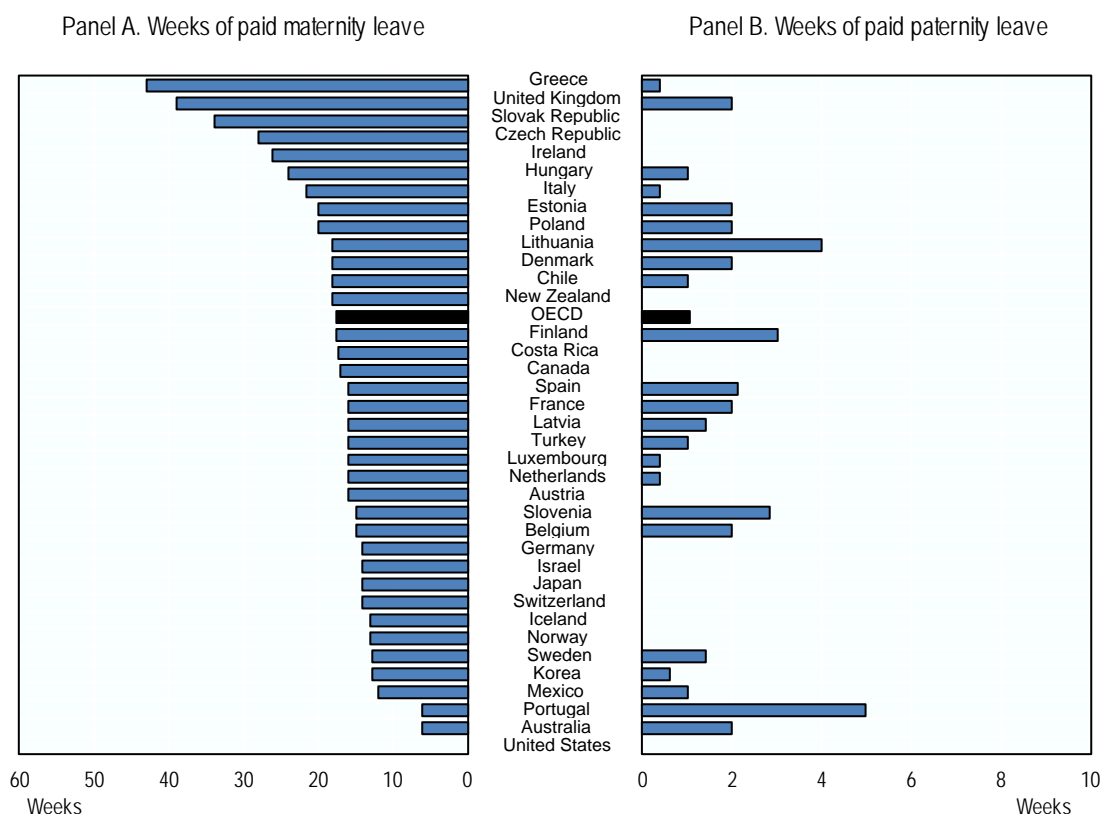
Le délai de recours au congé paternité est égal à la différence entre la date de naissance et la date de début de la période d'IJ paternité. Le délai est calculé pour les périodes versées d'IJ paternité en relation avec une naissance entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017.

4. Part des congés paternité en rapport avec le chômage

Le dénominateur porte sur les congés paternité pour les périodes versées d'IJ paternité en relation avec une naissance entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017. Le numérateur porte sur les congés paternité versés avec un justificatif d'ouverture des droits « Prestations Espèces égal à 'ASI' ». La nature du justificatif d'ouverture de droits PE correspond à une situation de chômage. La recherche de la nature du JOD est effectuée sur la dernière attestation de salaire précédent le dernier jour travaillé.

ANNEXE 3 DONNEES RELATIVES AUX COMPARAISONS INTERNATIONALES ET EUROPENNES

Graphique 22 : Duration of paid maternity leave, paid paternity leave, and paid parental leave, 2016



Source : OCDE, juillet 2017

Tableau 23 : Caractéristiques du congé de paternité, par Etat membre (situation au 1/1/2016)

	Continued payment by employer	Amount of the benefit	Duration of benefit
Autriche	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit	pas de congé (avant 2017)
Belgique	Statutory continuation of payment for first 3 days.	100% paid by employer. 82% of wages with ceiling of € 111.45 a day after first 3 days.	10 days (3 obligatory)
Bulgarie	No continued payment by employer.	90% of daily average contributory income in 24 months before leave. Cannot be lower than minimum wage or higher than average net earnings.	15 days after childbirth. With mother's approval, father can use her paid leave from 6th month until child is 1
Croatie	No statutory paternity leave	Father can take over maternity leave after minimum 70-day period taken by mother until child is 6 months.	pas de congé
Chypre	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit

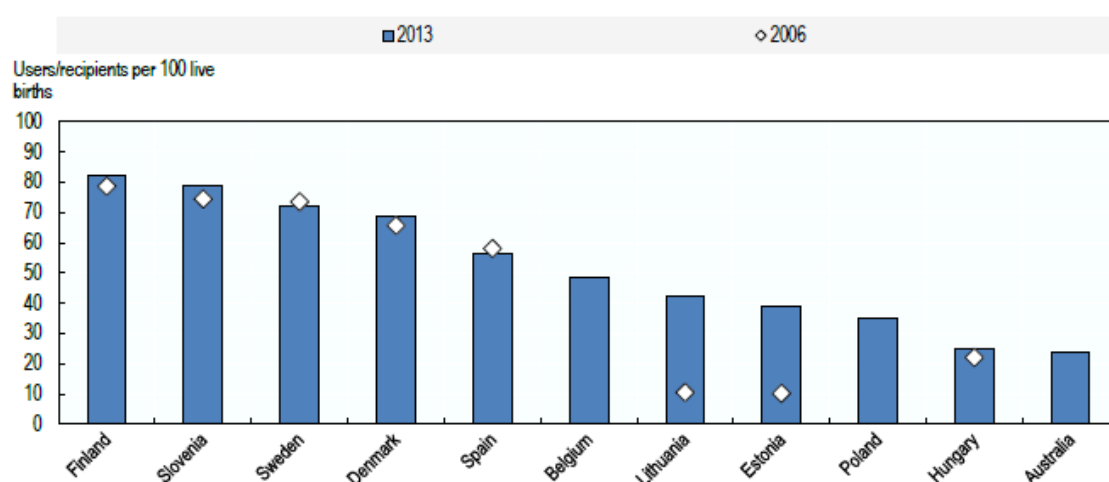
RAPPORT IGAS N°2018-022R

République tchèque	No statutory paternity benefit.	No paternity benefit but maternity benefit can be transferred to father after first 6 weeks after birth on same conditions.	Remaining maternity benefit after first 6 weeks from birth.
Danemark	collective agreements provide continued salary for some employees.	Based on hourly wage with maximum of DKK 4,245 (€571) a r week.	2 semaines non fractionnables dans les 14 jours qui suivent la naissance
Estonie	No continued payment by employer.	100% of average wage with a ceiling of 3 times average gross monthly salary in Estonia.	10 working days to be taken in 2 months before confinement or 2 months after.
Finlande	No statutory continuation of payment, but continued payment under collective agreements for part of maternity and paternity leave	75% of earnings up to €56,443 (annual) and 32.5% on earnings above this.	54 days (excluding Sundays). Father can take 1-18 days while mother is on maternity or parental leave.
France	Employer pays difference between salary and social security benefit amount	Net salary. Minimum: €9.27 a day. Maximum: €83.58 a day.	11 days (18 days for multiple births) in 4 months following birth or adoption.
Allemagne	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit
Grèce	100% of earnings for 2 days	No social security payment	
Hongrie	No continued payment by employer.	70% of daily gross earnings in previous 180-day period. No ceiling.	5 days
Irlande	No continued payment by employer.	€230 a week or the sickness benefit amount whichever is greater.	2 weeks during the first 6 months.
Italie	Continued payment of wages by employer who can deduct amount from social contributions payable.	80% of earnings for the compulsory period. No ceiling.	1-day compulsory paid leave within 5 months of child's birth plus 2-days of paid leave if mother agrees to transfer from maternity leave.
Lettonie	No continued payment by employer.	80% of average gross wage on which contributions paid during 12 months.	10 days.
Lituanie	No continued payment by employer.	100% of average earnings of previous 3months.	Maximum 1 month from the date of birth.
Luxembourg	No statutory continuation of payment.	100% of the wage prior to beginning of leave.	2 days
Malte	100% of earnings for 2 days	No social security payment	
Pays Bas	2 days continued payment by employer (100% daily wage).	100% of daily wage with ceiling of €203.85.	2 days.
Pologne	No continued payment by employer.	100% of gross earnings of previous 12 months. Min.: PLN 1,000 (€226) net a month. No ceiling.	2 weeks before child is 24 months.
Portugal	No continued payment by employer.	80-100% of average daily wage depending on chosen duration of leave (120 or 150 days).	Parental leave reserved for father: 15 days, of which 5 must be taken immediately after birth and 5 during subsequent 30 days.
Roumanie	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit	No paternity cash benefit
Slovaquie	No continued payment by employer.	No paternity benefit but maternity benefit can be transferred to father after first 6 weeks after birth	Remaining leave after first 6 weeks from birth.

Slovénie	No continued payment by employer.	90% of contribution baes over previous 12 months or 100% if bass below €804.96. Maximum: twice monthly average wage.	Paid leave of 15 days during first 6 months after birth. Further 10 days up to 1st year of education.
Espagne	No statutory continuation of payment, but under many collective agreements, payment of a supplement of up to 100% of salary	100% of contribution base. Maximum contribution base: €3,642 a month.	4 semaines
Suède	No continued payment by employer.	77.6% of income base.	10 jours
Royaume uni	Employers pay but can reclaim 92% of cost or 103% in case of small employers.	£ 139.58 (€169) or 90% of average earnings if less than £ 139.58 (€169)	2 semaines

Source : DSS

Graphique 23 : Taux de recours au congé de paternité, en %, 2006 et 2013



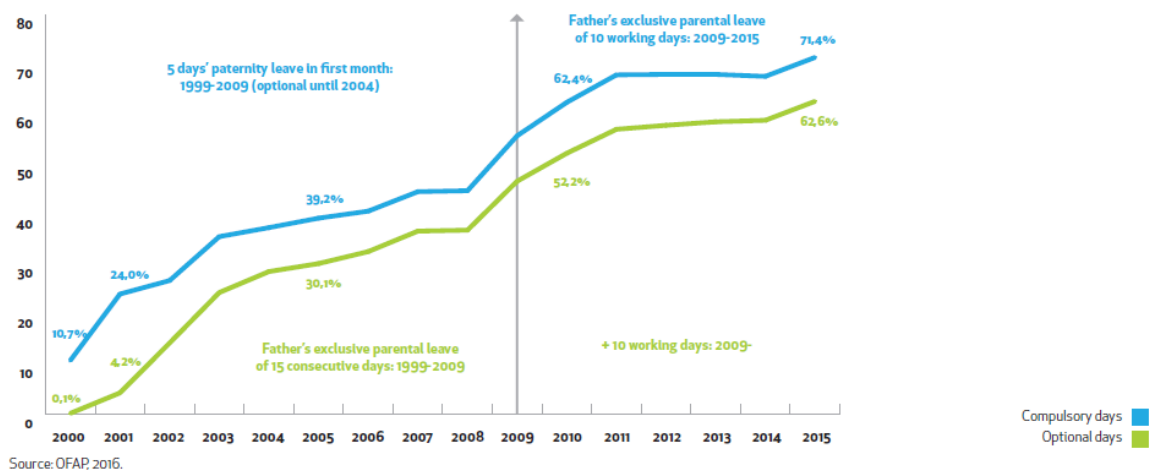
a) Data refer to recipients/users of publicly-administered paternity leave benefits or paid paternity leave only, and do not include individuals using only employer-provided paternity leave or unpaid leave. Data for Australia, Denmark, Finland, Hungary, Poland, Spain, Sweden and Lithuania refer to the number receiving paternity benefits or equivalent. For Australia, data refer to the number of fathers and other partners who received the full two weeks of 'Dad and Partner Pay'. For Finland, data refer to the number receiving the portion of the paternity allowance that is available while the mother is on maternity or parental leave, only. For Sweden, data refer to the number using the 10-day 'temporary parental benefit in connection with the birth of a child or adoption', only. For Belgium, Estonia, and Slovenia, data refer to the number using paid paternity leave or equivalent. For Slovenia, data refer to the number using the initial 15 day paid paternity leave only.

b) For Spain, 2008

c) Data for Australia refer to 2013-14, for Belgium to 2008, and for Poland to 2014

Source : OECD calculations based on information from national ministries and statistical offices; Moss, P. (2015) *International Review of Leave Policies and Research 2015*. Available at: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/

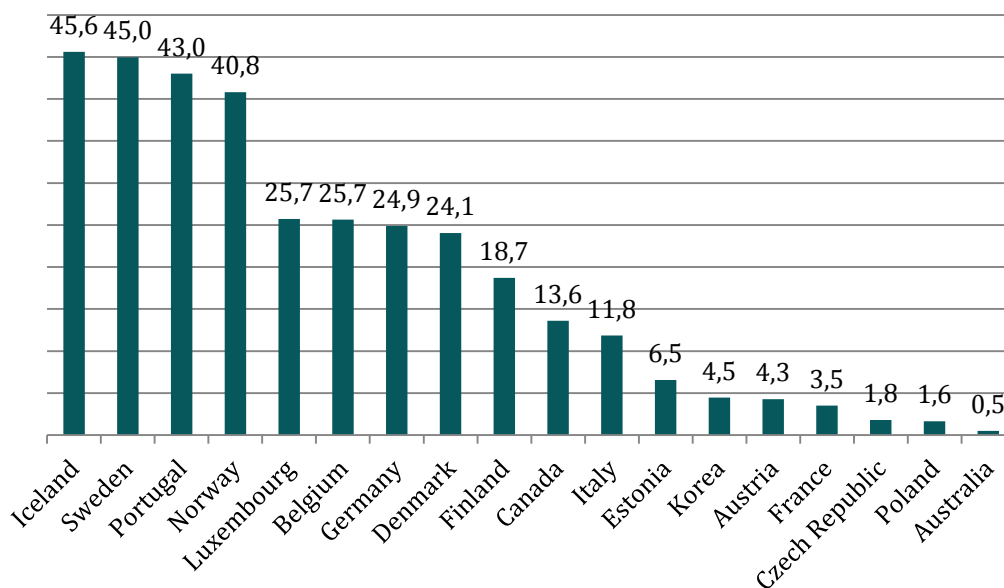
Graphique 24 : Evolution du recours des pères au congé de paternité (jours obligatoires et facultatifs) rapporté au nombre de naissances, au Portugal (2000-2015)



Source: OFAP, 2016.

Source : *White paper : men and gender equality in Portugal*, octobre 2017

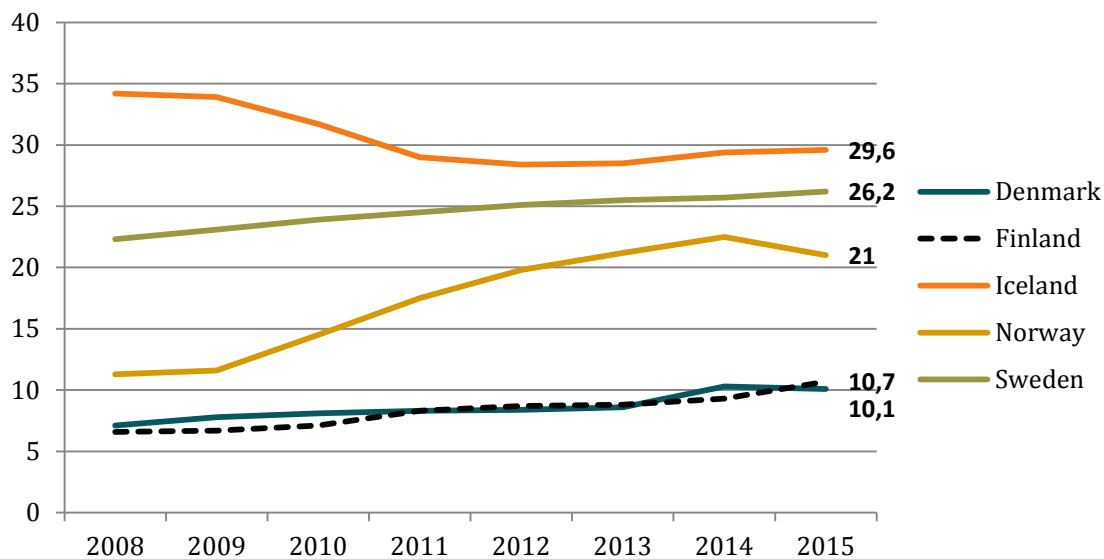
Graphique 25 : Part des hommes parmi les bénéficiaires de congés parentaux, 2013, en %



Source : *Base de données famille OCDE, graphique mission*

Lecture : en 2013, les pères représentent 3,5 % des bénéficiaires des congés parentaux en France (les mères 96,5 %).

Graphique 26 : Part du nombre de jours indemnisés pris par les pères en lien avec la grossesse, la naissance et l'adoption, 2008-2015, en %



Source : Nowbase, Nordic Health and Social Statistics, NOSOSCO, graphique mission

Lecture : en 2015, en Islande, sur 100 jours indemnisés en lien avec la grossesse, la naissance et l'adoption, les pères prennent 29,6 jours (les mères prennent le reste).

ANNEXE 4 : NOTE RELATIVE A LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS PREMATURES.

► Chiffres 2016

Tableau 24 : Nombre de naissances totales par classes d'âge gestationnel, France entière, 2016

	Nombre
Nombre total de naissances	788 471
Naissances prématurées ; [22 à 36 SA ²³⁹]	62 457
< 22 SA (et PN > 500g)	47
[22 à 23 SA]	1 853
24 SA	1 012
[25 à 27 SA]	3 188
[28 à 31 SA]	6 510
32 SA	3 126
[33 à 36 SA]	46 768
[37 à 41 SA]	719 291
>= 42 SA	6 676

Source : ScanSanté – Indicateurs de santé périnatale – FFRSP – ATIH

► Les risques liés à la prématurité (mortalité, handicap)

Comme le rappelle les travaux réalisés dans le cadre de l'étude EPIPAGE par l'INSERM, « *Bien qu'en diminution, la mortalité néonatale reste élevée et dépend fortement de l'âge gestationnel à la naissance (mortalité supérieure à 10 % à < 28 SA, 5-10 % à 28-31 SA, 1-2 % à 32-34 SA). (...) La morbidité néonatale sévère et les handicaps dans l'enfance sont également fréquents et concernent, à des degrés divers, tous les âges gestationnels. Même tardive, la prématurité ne doit pas être banalisée. Ainsi, les risques de handicap moteur ou de déficience intellectuelle sont 2 à 3 fois plus élevés chez les enfants nés à 34-36 SA que chez les enfants nés à terme.* »²⁴⁰

« *Les enfants prématurés étant à haut risque de complications néonatales, cérébrales, respiratoires et digestives en particulier, les taux de survie sans pathologie néonatale grave sont plus faibles. Ils atteignent 97% à 32-34 semaines, 81% à 27-31 semaines, 30% à 25 semaines et 12% à 24 semaines* »²⁴¹.

²³⁹ SA Semaine d'aménorrhée, il s'agit de la durée de grossesse mesurée depuis la date des dernières règles.

²⁴⁰ « Épidémiologie de la prématurité : prévalence, évolution, devenir des enfants » - H. Torchin, P.-Y. Ancel, P.-H. Jarreau, F. Goffinet, INSERM, septembre 2015

²⁴¹ Source : INSERM

Tableau 25 : Risques de mortalité et de morbidité selon le stade de prématurité

Stade de prématurité	Nombre de semaines d'aménorrhée (SA)	Pourcentage de survie	% d'enfants sortis de néonatalogie sans être atteint par une pathologie néonatale grave (morbidité sévère)
Extrêmes prématurés (n=2205)	avant 24 SA	0.7%	0%
	24 SA	31%	12%
	25 SA	59%	30%
	26 SA	75%	48%
Grands prématurés (n=3257)	27-31 SA	94%	81%
Modérément prématurés (n=1234)	32-34 SA	99%	97%

Source : INSERM EPIPAGE 2 – communiqué de presse 2015

► L'apport des soins de développement

Les soins de développement, associant des actions environnementales et comportementales, ont pour but d'optimiser le développement neuro comportemental des nouveau-nés en réduisant le stress et en répondant à ses besoins spécifiques, en collaboration avec les soignants et les équipes médicales.

Il n'existe pas d'étude spécifique sur l'engagement paternel auprès des enfants prématurés mais plusieurs études montrent que l'implication des parents dans les soins de développement portés aux prématurés dans les unités de soins intensifs a des effets positifs sur le développement cognitif des enfants²⁴². Les interventions précoces peuvent améliorer la relation mère-enfant en cas de prématurité²⁴³ et un fort engagement maternel est corrélé avec une amélioration du développement cognitif de l'enfant prématuré à 18 mois²⁴⁴. Les services de néonatalogie devraient donc favoriser la possibilité pour les parents d'être présents de manière prolongée et d'interagir précocement avec le nouveau-né (ouverture 24/24, participation aux soins, notamment de développement, architecture adaptée...).

► Estimation du coût de l'allongement du CP

La mission a collecté les données de la catégorie majeure de diagnostic 15, qui correspond aux « nouveaux nés, prématurés et affections de la période périnatale » restituées par le site scansante.fr (ATIH), pour l'année 2016 (l'année 2017 étant encore en cours d'intégration). Au sein de la catégorie, elle a exclu de son estimation les groupes médicaux²⁴⁵ pour lesquels le besoin d'un allongement du congé de paternité ne paraît pas impérieux, c'est-à-dire ceux ne correspondant pas à des enfants prématurés. En revanche, elle a intégré dans son estimation les groupes de nouveau-nés arrivés à terme, mais qui connaissent un problème suffisamment significatif pour que la durée moyenne de séjour à l'hôpital soit supérieure à 15 jours. Le fait pour des parents d'avoir un

²⁴² "Systematic review of developmental care interventions in the neonatal intensive care unit since 2006", Sara Burke, Journal of Child Health Care, 2018.

²⁴³ "Are parenting interventions effective in improving the relationship between mothers and their preterm infants?", Tracey Evans, Koa Whittingham, Matthew Sanderse, Paul Colditz, Roslyn Boyda, 2013, Infant behavior and development

²⁴⁴ « 18-Month Follow-Up of Infants Cared for in a Single-Family Room Neonatal Intensive Care Unit », Barry M. Lester, Amy L.Salisbury, Kathelen Hawes, Lynne M. Dansereau, Rosemarie Bigsby, Marybeth Taub Linda L.Lagasse, Betty R.Vohr, James F.Padbury, Journal of pediatrics, 2016

²⁴⁵ Les groupes homogènes de malades (GHM) sont une classification médico-économique des séjours d'hospitalisation en médecine, chirurgie, obstétrique et odontologie (MCO) utilisée dans le programme médicalisé des systèmes d'information (PMSI) qui sert à décrire et financer l'activité des établissements de santé.

nouveau-né hospitalisé sur une longue période à la naissance, qu'il soit né à 36 SA ou à 37 SA, paraît pouvoir justifier la prise en charge de journées de congé de paternité complémentaires, notamment lorsque l'enfant est en situation de détresse.

La mission a déterminé le nombre total de journées d'hospitalisation en multipliant les effectifs des différents groupes (médicaux et chirurgicaux) à la durée moyenne de séjour et appliqué les coefficients suivants au nombre total de journées d'hospitalisation pour estimer le nombre de journées totales en réanimation / soins intensifs, à partir des caractéristiques du groupe :

Type de groupe	caractéristique	Coefficient réa / soins intensifs
groupes chirurgicaux	sans complication significative	0,33
	avec complications	0,5
groupes médicaux	sans problème significatif	0,33
	avec problème significatif, majeur ou sévère	0,5
	décès tardifs, transfert	1

Il ressort de cette estimation que le coût de la prise en charge de l'ensemble des journées d'hospitalisation au titre du congé de paternité s'élèverait à 64 M€, et à 29 M€ si l'on réduit le nombre de journées indemnisées à celles où le nouveau-né est dans une situation potentiellement critique (réanimation, soins intensifs). Pour déterminer ce coût, la mission a pris le coût moyen journalier de l'indemnisation du congé de paternité, calculé par la DREES à partir des données DCIR à sa demande (65,50 €/jour pour le régime général).

Tableau 26 : Nombre de journées d'hospitalisation pour les nouveaux nés, prématurés et affections de la période périnatale (catégorie majeure de diagnostic : 15), année 2016

		Nb total	dont réa / soins intensifs (estimation)
Groupes chirurgicaux			
15C02A	Interventions majeures sur l'appareil digestif, groupes nouveau-nés 1 à 7, sans complication significative	2 772	915
15C02B	Interventions majeures sur l'appareil digestif, groupes nouveau-nés 1 à 7, avec complications	29 700	14 850
15C03A	Interventions majeures sur l'appareil cardiovasculaire, groupes nouveau-nés 1 à 7, sans complication significative	854	282
15C03B	Interventions majeures sur l'appareil cardiovasculaire, groupes nouveau-nés 1 à 7, avec complications	6 300	3 150
15C04A	Autres interventions chirurgicales, groupes nouveau-nés 1 à 7, sans complication significative	7 170	2 366
15C04B	Autres interventions chirurgicales, groupes nouveau-nés 1 à 7, avec complications	19 012	9 506
15C05A	Interventions chirurgicales, groupes nouveau-nés 8 à 9, sans complication significative	3 311	1 093
15C05B	Interventions chirurgicales, groupes nouveau-nés 8 à 9, avec complications	13 724	6 862
15C06A	Interventions chirurgicales, groupe nouveau-nés 10, sans complication significative	2 438	805
15C06B	Interventions chirurgicales, groupe nouveau-nés 10, avec complications	29 735	14 868

RAPPORT IGAS N°2018-022R

Groupes médicaux (prématurés, non prématurés dont DMS>15J) ou journée de transfert)			
15M02Z	Transferts précoces de nouveau-nés vers un autre établissement MCO	12 358	12 358
15M04E	Décès tardifs de nouveau-nés	14 195	14 195
15M05D	Nouveau-nés de 3300g et âge gestationnel de 40 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 1), avec problème majeur	31 314	15 657
15M06D	Nouveau-nés de 2400g et âge gestationnel de 38 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 2), avec problème majeur	8 540	4 270
15M07C	Nouveau-nés de 2200g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 3), avec problème majeur ou sévère	4 704	2 352
15M08C	Nouveau-nés de 2000g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 4), avec problème majeur ou sévère	4 706	2 353
15M09A	Nouveau-nés de 1800g et âge gestationnel de 36 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 5), sans problème significatif	73 424	24 230
15M09B	Nouveau-nés de 1800g et âge gestationnel de 36 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 5), avec autre problème significatif	48 978	24 489
15M09C	Nouveau-nés de 1800g et âge gestationnel de 36 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 5), avec problème majeur ou sévère	6 468	3 234
15M10A	Nouveau-nés de 1700g et âge gestationnel de 35 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 6), sans problème significatif	52 700	17 391
15M10B	Nouveau-nés de 1700g et âge gestationnel de 35 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 6), avec autre problème significatif	54 901	27 451
15M10C	Nouveau-nés de 1700g et âge gestationnel de 35 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 6), avec problème majeur ou sévère	7 584	3 792
15M11A	Nouveau-nés de 1500g et âge gestationnel de 33 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 7), sans problème significatif	38 580	12 731
15M11B	Nouveau-nés de 1500g et âge gestationnel de 33 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 7), avec autre problème significatif	67 689	33 845
15M11C	Nouveau-nés de 1500g et âge gestationnel de 33 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 7), avec problème majeur ou sévère	12 852	6 426
15M12A	Nouveau-nés de 1300g et âge gestationnel de 32 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 8), sans problème significatif	91 252	30 113
15M12B	Nouveau-nés de 1300g et âge gestationnel de 32 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 8), avec problème significatif	65 760	32 880
15M13A	Nouveau-nés de 1100g et âge gestationnel de 30 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 9), sans problème significatif	44 820	14 791
15M13B	Nouveau-nés de 1100g et âge gestationnel de 30 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 9), avec problème significatif	69 940	34 970
15M14A	Nouveau-nés de 800g et âge gestationnel de 28SA et assimilés (groupe nouveau-nés 10), sans problème significatif	20 900	6 897
15M14B	Nouveau-nés de 800g et âge gestationnel de 28SA et assimilés (groupe nouveau-nés 10), avec problème significatif	118 050	59 025
	Nombre total de journées d'hospitalisation	964 731	438 145
	Coût total estimé (en millions €)	63, 2	28,7

Source : PMSI, ATIH, scansante.fr, calculs mission

Tableau 27 : groupes médicaux non retenus (enfants nés vivants, non prématurés et DMS inférieure à 15J)

		Effectifs	Durée moyenne de séjour
15M03 E	Décès précoces de nouveau-nés	1 149	0,65
15M05 A	Nouveau-nés de 3300g et âge gestationnel de 40 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 1), sans problème significatif	526 254	3,50
15M05 B	Nouveau-nés de 3300g et âge gestationnel de 40 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 1), avec autre problème significatif	148 251	4,84
15M05 C	Nouveau-nés de 3300g et âge gestationnel de 40 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 1), avec problème sévère	7 872	7,97
15M06 A	Nouveau-nés de 2400g et âge gestationnel de 38 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 2), sans problème significatif	29 709	4,04
15M06 B	Nouveau-nés de 2400g et âge gestationnel de 38 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 2), avec autre problème significatif	20 002	5,75
15M06 C	Nouveau-nés de 2400g et âge gestationnel de 38 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 2), avec problème sévère	1 519	10,13
15M07 A	Nouveau-nés de 2200g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 3), sans problème significatif	13 039	6,06
15M07 B	Nouveau-nés de 2200g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 3), avec autre problème significatif	1 779	10,74
15M08 A	Nouveau-nés de 2000g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 4), sans problème significatif	9 344	8,21
15M08 B	Nouveau-nés de 2000g et âge gestationnel de 37 SA et assimilés (groupe nouveau-nés 4), avec autre problème significatif	2 233	13,20
	Effectifs totaux	761 151	

Source : PMSI, ATIH, scansante.fr, calculs mission

ANNEXE 5 : NOTE

« RENDRE OBLIGATOIRE TOUT OU PARTIE DU CONGE DE PATERNITE : UN RISQUE TRES LIMITE D'INCONSTITUTIONNALITE »

Le congé de paternité est aujourd'hui un droit du salarié ou de l'agent public. Il fait suite aux trois jours de congé liés à la naissance de l'enfant dont dispose le père, intégralement pris en charge par l'employeur. La durée du congé de paternité proprement dit est pour l'instant de 11 jours calendaires consécutifs²⁴⁶. Il ne peut être fractionné, sauf dans la fonction publique d'état, en deux périodes, dont l'une d'au moins 7 jours consécutifs. Il doit être pris dans une période de quatre mois après la naissance de l'enfant. Il est indemnisé dans les mêmes conditions que le congé de maternité par l'assurance maladie²⁴⁷, à condition que l'intéressé cesse toute activité pendant le congé, ce qui garantit aux intéressés, pour une rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale, un quasi maintien de leur salaire.

S'agissant d'un droit du salarié ou de l'agent public, il n'a pas d'obligation de le prendre. Il peut aussi n'en prendre qu'une partie. L'employeur ne peut pas s'opposer à la prise du congé de paternité, dès lors que le salarié ou l'agent public l'a averti un mois à l'avance des dates auxquelles il souhaitait prendre le congé.²⁴⁸ A l'issue du congé de paternité, le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. Le père qui a pris son congé de paternité ne peut être sanctionné de ce fait. Toute convention contraire aux dispositions des articles L 1225-35 et 36 du code du travail relatives au congé de paternité est nulle et l'employeur qui méconnaîtrait ces dispositions serait passible d'amendes prévues pour les contraventions de la cinquième classe.²⁴⁹

Saisi d'un recours portant sur les modalités de financement du congé de paternité prévues à l'article 56 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le Conseil constitutionnel a explicitement rattaché le motif justifiant la création du congé de paternité au droit constitutionnel de mener une vie familiale normale, droit garanti par le 10ème alinéa du Préambule de 1946.²⁵⁰ Bien qu'il n'existe pas de définition précise de ce qu'il convient d'entendre, selon le conseil constitutionnel, par « une vie familiale normale », il ne fait aucun doute que la possibilité pour le père d'être auprès de son enfant, et de la mère de l'enfant, lors de la naissance et dans les premiers jours qui la suivent, entre dans cette définition. Le législateur a d'ailleurs étendu récemment ce droit à la période prénatale en créant des autorisations d'absence pour que le père puisse se rendre aux examens prénataux.²⁵¹

²⁴⁶ 18 jours en cas de naissances multiples

²⁴⁷ Le financement final étant assuré par la CNAF

²⁴⁸ Pour une confirmation par la jurisprudence de ces points : soc 31 mai 2012 N°,11-10.282 et soc 23 septembre 2014 N° 13-17.796

²⁴⁹ Article R 1227-5 du code du travail

²⁵⁰ DC N° 2001-453 18 12 2001

²⁵¹ Loi du 4 août 2014 : article L 1225-16 du code du travail

Considérant que le congé de paternité poursuit non seulement un objectif se rapportant à la vie familiale , mais aussi un objectif d'égalité professionnelle femmes-hommes, en permettant un meilleurs partage des tâches relatives à la prise en charge des enfants, un courant d'opinion se prononce en faveur du caractère obligatoire du congé de paternité. D'un droit pour le salarié ou l'agent public, le congé de paternité deviendrait une obligation qui pèserait tout autant sur le salarié que sur son employeur. Le premier ne pourrait s'y soustraire tandis que le second devrait l'y contraindre.

La présente note explore les questions de nature constitutionnelle que serait susceptible de soulever la mise en œuvre d'une telle obligation par le législateur. Elle n'aborde pas les questions pratiques qui devraient être également résolues car elles sont évoquées dans le rapport de la mission.

1 DES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS PEUVENT ETRE INVOQUES A L'APPUI DE L'OBLIGATION POUR LE SALARIE DE PRENDRE LE CONGE DE PATERNITE.

En devenant une obligation pour le salarié ou l'agent public, le congé de paternité pourrait mettre en cause certains droits et libertés constitutionnellement reconnus, particulièrement de droit à l'emploi et au respect de la vie privée (ce dernier droit étant difficilement détachable du droit au respect de la liberté individuelle). Cette obligation devrait donc être fondée , soit sur des principes de droit international ou européen directement applicables en droit interne, soit sur des principes de valeur constitutionnelle , ce qui imposer au législateur de réaliser une conciliation entre ces principes de même valeur.

Techniquement, l'obligation de prendre le congé de paternité pourrait prendre la forme de sanctions éventuelles pour le salarié ou l'agent public et/ou pour l'employeur, c'est le régime des congés payés, ou bien d'une interdiction d'emploi pendant la période du congé de paternité, c'est le régime de la période d'interdiction d'emploi avant et après l'accouchement prévue par l'article L 1225-29 du code du travail.

1.1 Aucun principe de droit international ou européen ne peut venir à l'appui d'une obligation de prise du congé de paternité par le salarié ou l'agent public.

Il existe un cas de figure d'obligation de prise de congé, fondé sur le droit européen mais ce précédent n'est pas transposable au congé de paternité.

L'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, fondée sur l'obligation de protéger la santé et la sécurité des travailleurs, fixe la période minimale de congés annuels à quatre semaines. Cette période minimale de congés payés ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.

La Cour de justice de l'Union européenne a estimé qu'il s'agissait d'un « principe de droit social de l'Union revêtant une importance particulière auquel il ne saurait être dérogé et dont la mise en

œuvre par les autorités nationales compétentes ne peut être effectuée que dans les limites expressément énoncées par la directive n° 93/104/CE »²⁵²

La chambre sociale de la Cour de cassation en a tiré la conséquence que l'employeur doit assurer la prise effective du congé par le salarié.²⁵³

Le salarié qui travaille pendant ses congés payés s'expose par ailleurs, comme l'employeur qui a occupé sciemment un salarié en congé, à une action en dommages et intérêts devant le juge d'instance au bénéfice du régime d'assurance chômage, à la diligence du maire ou du préfet.²⁵⁴ On observera toutefois que le fondement de cette sanction « très virtuelle » relève de la perturbation du marché du travail engendrée par ce comportement et non de la protection de la santé du salarié.

Ce dispositif n'est pas transposable en l'état au congé de paternité. Il n'y a pas de fondement dans le droit de l'union européenne. La directive en cours de discussion sur la conciliation vie professionnelle- vie familiale prévoit pour l'instant l'instauration d'un congé de paternité de 10 jours, mais il n'est pas certain que la jurisprudence de la CJUE suive le même chemin que sur la période minimale de congés payés.

De son côté, la convention 156 de l'OIT sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales de 1981, qui invitent les Etats prendre toutes les mesures compatibles...pour tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales en ce qui concerne les conditions d'emploi et la sécurité sociale » (article 4) est bien trop imprécise pour être d'application directe en droit interne.

1.2 L'obligation de prendre le congé de paternité pourrait porter atteinte au droit à l'emploi et au droit au respect de la vie privée du salarié ou de l'agent public.

Selon le 5^{ème} alinéa du Préambule de 1946, « Chacun a le droit de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

Compte tenu du dispositif protecteur mis en place pour le salarié qui prend un congé de paternité, l'enjeu n'est pas ici la perte d'emploi. Le droit à l'emploi serait susceptible d'être mis en cause si le congé était de longue durée au point de faire peser un risque de désinsertion professionnelle sur le salarié. Ou bien, et c'est sans doute là le point principal, si le congé était d'une durée non négligeable et non rémunéré ou faiblement rémunéré. Dans de telles conditions, le salarié serait conduit à s'interroger sur sa capacité à rester dans son emploi, faute d'en tirer les moyens de subsistance suffisants pour lui-même et sa famille.

Plus délicat est le risque que pourrait faire courir l'obligation de prendre le congé de paternité d'une atteinte à la vie privée du salarié ou de l'agent public. Et ceci de deux manières. D'une part, le respect par l'employeur de cette obligation le conduirait à exiger du salarié potentiellement bénéficiaire qu'il fasse connaître à son employeur la naissance prévue de son enfant. Surtout, l'obligation de prendre le congé de paternité pourrait s'analyser comme une intrusion à la fois publique et privée (Etat et employeur) dans la sphère d'intimité du salarié ou de l'agent public.

²⁵² Affaires C 173/99 du 26 juin 2001 et C 214/10 du 22 novembre 2011

²⁵³ Soc 11.10.929 du 13 juin 2012

²⁵⁴ Article D 3141-2 du code du travail

L'article 8 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énonce : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ... » Le Conseil constitutionnel juge que l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen implique le respect de la vie privée.²⁵⁵ En droit interne, l'article 9 du code civil dispose : « Chacun a droit au respect de sa vie privée »²⁵⁶. Et l'article L 1121-1 du code du travail précise que « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ».

Selon un auteur²⁵⁷, « le droit au respect de la vie privée proclamé par l'article 9 du code civil n'est plus seulement le droit de n'être troublé par autrui ni chez soi (inviolabilité du domicile), ni dans son quant à soi (inviolabilité de la sphère d'intimité), c'est aussi devenu, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à être perçu tel que l'on est et le droit de vivre comme on veut ».

1.3 L'intervention du législateur pourrait s'appuyer sur le droit à la protection de la santé de la mère et du nouveau-né et sur le principe d'égalité entre les femmes et les hommes.

1.3.1 Le congé de paternité contribue à la protection de la santé de la mère et de l'enfant.

Aux termes du 11ème alinéa du préambule de 1946, la Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs... » Le conseil en a déduit « qu'il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en œuvre », qu'il s'agisse de prestation d'assurance maladie, d'assurance vieillesse ou de prestations familiales.

Le Conseil constitutionnel a également déduit du 11ème alinéa du Préambule de 1946 un droit à la protection de la santé. Ainsi, dans une décision de 1991, il estimait que ce droit était de nature à justifier l'interdiction de la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac.²⁵⁸

Il ne fait aucun doute que le législateur peut s'appuyer sur le droit à la protection de la santé de la mère pour décider d'une interdiction d'emploi de la femme en état de grossesse ou ayant accouché, pendant une période minimale de huit semaines (dont 6 après la naissance).²⁵⁹

La mission estime que la présence du père auprès de la mère et du nouveau-né est un objectif d'intérêt général entrant dans le droit à la protection de la santé de la mère et de l'enfant, que le législateur est fondé à poursuivre en rendant obligatoire un congé de paternité.

D'une part, le rôle du père à la naissance a fortement évolué. Les pères, dans leur grande majorité, sont désormais présents lors de l'accouchement de leur enfant. L'enquête réalisée en 2014 par le

²⁵⁵ Cf par exemple DC N° 99-416 sur la loi CMU

²⁵⁶ Voir soc 2 octobre 2001 n° 99-42.942 Arrêt Nikon sur les messages personnels reçus pendant le travail sur l'ordinateur : « le salarié a droit, même au temps et au lieu de travail, au respect de l'intimité de sa vie privée..... »

²⁵⁷ Sophie Canas « L'influence de la fondamentalisation du droit au respect de la vie privée sur la mise en œuvre de l'article 9 du code civil »Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 48 juin 2015

²⁵⁸ DC n° 90-283 du 8 janvier 1991

²⁵⁹ Article L 1225-29 du code du travail

Collectif Inter Associatif Autour de la Naissance (CIANE)²⁶⁰ indique que 99 % des mères souhaitent la présence du père, et que le père est effectivement présent dans 98 % des cas²⁶¹. Associé dès les premiers instants de la vie aux premiers soins et apprentissages, il rassure la mère pendant la période de l'hospitalisation et trouve plus naturellement sa place lors du retour à domicile. Le père est devenu un acteur de la prise en charge, et non plus un simple accompagnant.

D'autre part, on constate une diminution importante de la durée moyenne d'hospitalisation des mères à la naissance. Dans les années 70, la durée moyenne de séjour à la maternité était en moyenne de 7 jours. Depuis, la durée moyenne d'hospitalisation diminue. Au cours de la dernière décennie, les sorties de maternité après un séjour standard, ont lieu 3 ou 4 jours après un accouchement par voie basse, et 4 et 5 jours en cas de césarienne. Des sorties précoces sont possibles, au cours des 3 premiers jours pour un accouchement par voie basse et des 4 premiers jours pour une césarienne)²⁶².

Or, la littérature montre que « des difficultés surviennent fréquemment dans la période du post partum, tant sur le versant maternel que sur celui du nourrisson. Qu'il s'agisse d'un inconfort périnéal, d'un allaitement difficile, d'un baby blues, ou, de manière plus périlleuse, d'une hémorragie, d'une infection, d'un accident thrombo-embolique ou d'un trouble d'attachement mère-nourrisson, voire d'une psychose post partum »²⁶³. La dépression post partum est un trouble fréquent, dont la prévalence est estimée à environ 13 % des accouchées²⁶⁴.

La durée de l'adaptation du nourrisson à la vie extra-utérine est estimée à environ 6 jours²⁶⁵. L'Académie nationale de médecine rappelait en 2005, « *consciente du caractère essentiel de la première semaine de vie pour la santé de l'enfant, (...) que la physiologie de l'adaptation rend le nouveau-né, même à terme, particulièrement vulnérable dans la première semaine de vie, et que, si le retour précoce à domicile après accouchement devient un fait de société, il ne relève pas d'un progrès médical* »²⁶⁶.

Le dernier rapport d'enquête sur les morts maternelles établit que si les complications surviennent le plus fréquemment dans les heures qui suivent l'accouchement, pendant la période où la mère est à la maternité, 37 % de ces décès interviennent dans les 7 jours qui suivent, c'est-à-dire possiblement après la sortie de la maternité (cf. encadré ci-dessous). Le rapport enregistre à cet égard une hausse du nombre des décès survenus à domicile par rapport à l'enquête précédente.

²⁶⁰ « quel accompagnement pour les femmes lors de l'accouchement ? » CIANE juin 2014

²⁶¹ Pour un accouchement par voie basse

²⁶² "sortie de maternité, préparez votre retour à la maison", document d'information de la HAS,

²⁶³ « Guide du post partum », P. Barlow, G. Ceysens, P. Emonts, L. Gilbert, D. Haumont, A. Hernandez, C. Hubinont, P. Jadin, C. Kirkpatrick, L. Watkins-Masters.

²⁶⁴ O'Hara MW, Swain AM "Rate and risk of postpartum depression : a meta analysis », *int rev psychiatry*, 1996

²⁶⁵ Paul Vert, 2010

²⁶⁶ Rapport au nom du groupe de travail « la première semaine de la vie », Académie nationale de médecine, Paul Vert, Michel Arthuis, 2005

Extraits du 5e rapport de l'Enquête nationale confidentielle sur les morts maternelles (ENCMM) 2010-2012 : « LES MORTS MATERNELLES EN FRANCE : MIEUX COMPRENDRE POUR MIEUX PRÉVENIR », INSERM, Santé Publique France, septembre 2017 « Bien que la mort maternelle soit devenue un événement très rare dans les pays à ressources élevées, le ratio de mortalité maternelle constitue toujours dans ces pays un important indicateur de santé en général, et de santé maternelle en particulier. (...) Pour la période 2010-2012, 256 décès maternels ont été identifiés, ce qui représente 85 femmes décédées par an en France d'une cause liée à la grossesse, à l'accouchement ou à leurs suites. 56 % de ces décès sont considérés comme « évitables » ou « peut-être évitables » et dans 60 % des cas les soins dispensés n'ont pas été optimaux, ce qui témoigne d'une marge d'amélioration. (...) La période péripartum de l'accouchement à 42 jours post-partum, concentre 56 % des décès maternels. Au sein de cette fenêtre, la période la plus critique est le péri-partum rapproché : 21 % des décès surviennent dans les 24 h (post-partum immédiat) et 37 % dans les 7 jours suivant l'accouchement. (...) » « La proportion des décès survenant hors établissement (à domicile le plus souvent) est notable (16 % versus 12 % en 2007-2009). Ces décès surviennent souvent dans un tableau de mort subite, expliquée ou non (15 cas de morts subites inexpliquées parmi les 42 décès à domicile), ou parfois dans un contexte de suicide (5 cas) ».

La HAS a bien souligné, dans sa recommandation de bonne pratique établie en 2014, que la première des conditions pour une sortie optimale de la maternité est « *l'information des femmes et/ou du couple* »²⁶⁷. Le « *soutien familial et/ou social adéquat* » est le deuxième critère définissant la mère et l'enfant à bas risque, après l'absence de situation de vulnérabilité psychique, sociale, de conduites d'addiction et de dépendances sévères. Dans un document destiné à informer les mères sur la préparation de leur retour à la maison, elle leur recommande « *de ne pas rester isolées* » et « *de demander l'aide de leur entourage* »²⁶⁸.

Les sorties de la maternité, notamment les sorties précoces, se sont accompagnées de mesures imposant les visites médicales ou paramédicales de suivi sanitaire, par exemple via le programme d'accompagnement du retour à domicile (PRADO), mis en place depuis 2012. En revanche il n'y a pas obligation visant à sécuriser le retour à la maison de la mère et du nourrisson par une présence parentale.

En pratique, une fois que le père a pris ses trois jours de congé pour événement familial pour assister à la naissance de l'enfant, il doit, soit prendre d'autres congés pour accompagner sa femme à la sortie de la maternité (tel que le congé de paternité), soit compter sur l'aide d'autres membres de la famille pour ne pas la laisser rentrer seule, avec le nourrisson.

L'obligation faite à la mère d'arrêter de travailler 6 semaines après l'accouchement répond à des préoccupations d'ordre sanitaire, pour protéger la mère et l'enfant. Pour la mission, il serait souhaitable d'y associer le père, de prendre acte du rôle primordial joué par le père lors de la naissance, et dans les jours qui suivent, pour protéger la mère et l'enfant, les assister et détecter les complications possibles dans les jours qui suivent la naissance.

Une étude longitudinale sur les effets du congé de paternité sur la dépression du post partum maternelle réalisée en 2010 auprès de 51 couples a mis en évidence que « *le manque d'implication paternelle est un facteur prédictif de l'intensité des symptômes dépressifs maternels. Plus que la présence du père, c'est sa participation aux soins du bébé qui semble importante à prendre en compte lors du dépistage et du traitement des dépressions postnatales* »²⁶⁹.

²⁶⁷ « Recommandation de bonne pratique : sortie de maternité après accouchement », HAS, mars 2014

²⁶⁸ « Sortie de maternité, préparez votre retour à la maison », document d'information de la HAS,

²⁶⁹ « Effets du congé de paternité sur la dépression du post partum », N. Séjourné, M. Beaumé, V. Vaslot, H. Chabrol, Centre de recherches en psychopathologie, université de Toulouse Le Mirail, décembre 2010

Une obligation de suspendre le contrat de travail du père, à tout le moins pendant cette période de 7 jours, serait de nature à répondre à l'objectif de protection de la santé de la mère et de l'enfant.

1.3.2 L'instauration d'une obligation de prendre le congé de paternité peut également se justifier par la poursuite d'un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes.

Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution, « La France ...assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, ou de religion...La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. » Selon le Préambule de 1946, « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ».

De nombreuses études et enquêtes démontrent qu'une des sources principales d'inégalités professionnelle entre les femmes et les hommes réside dans la priorité qu'accordent les femmes à la prise en charge de leurs enfants, par comparaison avec le comportement des hommes, pour lesquels la naissance de leur enfant est sans effet sur le déroulement de leur vie professionnelle. Dès lors, tant que la charge de l'éducation des enfants pèsera principalement sur les femmes, la femme supportera un « risque maternité », nuisible à l'égalité professionnelle femmes-hommes.

La prise du congé de paternité, même d'une durée relativement modeste, contribue à faire évoluer cette situation, du fait de l'absence pendant ce congé, mais aussi de l'implication plus grande du père dans l'éducation des enfants qui peut en résulter pour l'avenir.

La mission considère que la poursuite des objectifs de protection de la santé de la mère et de l'enfant ainsi que celui d'égalité entre femmes et hommes pourrait justifier l'instauration d'un congé de paternité obligatoire, pour une durée relativement courte après la naissance, au titre de la protection de la santé, sur une période plus longue, sur le fondement du principe d'égalité femmes-hommes. Il appartiendrait toutefois au législateur de définir les modalités concrètes de mise en œuvre de cette obligation, afin de ne pas porter une atteinte excessive au droit à l'emploi et au respect de la vie privée du salarié.

De même, le législateur devrait veiller à ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre de l'employeur.

1.4 Il appartiendrait au législateur de concilier droit à une vie familiale normale, droit à la protection de la santé et principe d'égalité femmes-hommes avec le respect de la liberté d'entreprendre.

La liberté constitutionnelle d'entreprendre procède de l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui....Le Conseil constitutionnel, selon un auteur,²⁷⁰ a confirmé dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 (corporations d'Alsace-Moselle), qu'elle comprend deux objets, à savoir, : « non seulement la liberté d'accéder à une profession, ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité » (considérant n° 7). La jurisprudence s'est beaucoup développée sur ce second versant. A ainsi été reconnu à l'entreprise le

²⁷⁰ « Le volontarisme politique contre la liberté d'entreprendre » Denys de Béchillon Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 49 octobre 2015

droit de choisir librement ses collaborateurs, ²⁷¹ mais aussi celui de licencier²⁷², de fixer ses tarifs²⁷³, de faire sa publicité. ²⁷⁴

Le Conseil constitutionnel a précisé la théorie générale de la conciliation entre la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de 1946 et le respect des libertés fondamentales à l'occasion de sa décision du 12 janvier 2002 (cf. note 27)²⁷⁵. Il a jugé « qu'il incombe au législateur, dans le cadre de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, d'assurer la mise en œuvre des principes économiques et sociaux du Préambule de 1946, tout en les conciliant avec les libertés constitutionnellement garanties » ; qu'en l'occurrence, « pour poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au 5^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, il peut apporter à la liberté d'entreprendre des limitations liées à cette exigence constitutionnelle, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ».

Il est difficile de prévoir dans l'absolu quelles configurations du congé de paternité seraient jugées acceptables par le Conseil constitutionnel, ce dernier ayant eu peu d'occasions de se prononcer sur la constitutionnalité de l'institution de nouveaux droits à congés. On recense seulement deux décisions topiques.

Dans sa décision n° 90-284 DC du 16 janvier 1991, le Conseil constitutionnel a jugé que n'entraîne pas pour les entreprises une contrainte qui dépasserait, par son ampleur, les charges qui peuvent leur être imposées dans l'intérêt général, le droit ouvert à un salarié inscrit sur la liste départementale des conseillers du salarié d'obtenir, pour les besoins de sa formation, des autorisations d'absence dans la limite de 2 semaines par période de 3 ans suivant la publication de cette liste, dès lors que ces congés doivent donner lieu à une rémunération par les employeurs, dans les entreprises occupant au moins 10 salariés, à la hauteur de 0,08 ‰ du montant des salaires payés pendant l'année en cours, que les dépenses ainsi exposées par les entreprises sont déductibles du montant de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue et que la durée sur une année d'un tel congé, cumulée avec celle d'un congé de formation économique, sociale et syndicale ne saurait excéder 12 jours ;

Dans sa décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en prévoyant que le droit au repos hebdomadaire des salariés s'exerce en principe le dimanche, le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, a entendu opérer une conciliation, qui lui incombe, entre la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et le dixième alinéa du Préambule de 1946.

De son côté, le Conseil d'Etat a estimé, s'agissant d'une proposition de loi du pays de Nouvelle-Calédonie portant dispositions relatives au congé pour participation à des compétitions sportives nationales ou internationales et au congé pour l'exercice d'une activité bénévole en tant qu'organisateur, officiel technique, encadrant ou dirigeant d'une association sportive (avis n° 385409 du 5 juillet 2011), que la limitation de la liberté constitutionnelle d'entreprendre résultant de l'institution de congés destinés à inciter les salariés à participer à des activités sportives est adaptée et proportionnée à l'objectif d'intérêt général de promotion des activités sportives que la

²⁷¹ Décision 88-244 DC du 20 juillet 1988 loi portant amnistie

²⁷² Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 Loi de modernisation sociale

²⁷³ Décision n°90-287 DC du 16 janvier 1991 Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales

²⁷⁴ Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme

²⁷⁵ « Les normes constitutionnelles en droit social » Olivier Dutheillet de Lamothe Cahiers du Conseil constitutionnel n° 29 Octobre 2010

proposition de loi du pays entend soutenir compte tenu de l'ensemble des conditions et compensations dont elle assortit ces congés : elle prévoit une compensation du coût de ces congés pour l'employeur par une subvention budgétaire ou un avantage fiscal et elle institue des motifs d'opposition de l'employeur au droit individuel d'un salarié à bénéficier du congé pour l'exercice bénévole d'une activité d'organisation sportive (pour des motifs objectifs tenant à la bonne marche de l'activité de l'entreprise).

Il a également considéré, saisi de l'avant-projet de loi « égalité et citoyenneté » (avis n° 391255 du 31 mars 2016), que le projet de création d'un nouveau congé spécifique de six jours par an, sans rémunération, ouvert aux personnes siégeant, à titre bénévole, dans l'organe d'administration ou de direction d'une association ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre dans la mesure où il concourrait à favoriser l'engagement associatif, qui est un objectif d'intérêt général, tout en apportant des garanties à l'employeur. D'une part, en effet, le dirigeant associatif, qui n'est pas rémunéré pendant ce congé, doit respecter un délai de prévenance défini par décret à défaut de convention ou d'accord collectif. D'autre part, l'employeur peut, selon des modalités définies par décret, différer le congé en raison de nécessités propres à l'entreprise ou à l'exploitation de celle-ci. Enfin, le nombre maximum de salariés pouvant, par établissement, bénéficier de ce congé est fixé par décret, à défaut de convention ou d'accord collectif.

L'appréciation du caractère constitutionnel ou non de l'institution du caractère obligatoire du congé de paternité dépend de l'évaluation de la charge en résultant effectivement pour les employeurs, en termes de coût du travail (si le congé est principalement à la charge de l'employeur) et de disponibilité du salarié ou de l'agent public, notamment pour les TPE/PME (si la durée du congé est longue), ainsi que d'atteinte au droit à l'emploi du salarié (dans l'hypothèse d'une perte sensible de rémunération ou d'une durée trop longue susceptible d'éloigner le bénéficiaire du congé de paternité du marché du travail) ou au respect de sa vie privée.

1.5 La différence de traitement résultant d'une obligation limitée aux salariés et agents publics ne paraît pas soulever de difficultés de principe.

L'obligation de prendre un congé de paternité ne semble guère adaptée aux travailleurs indépendants et aux demandeurs d'emploi, catégories qui se signalent par un taux d'utilisation du congé de paternité actuel beaucoup plus faible que celui des salariés du secteur privé ou du secteur public. Les premiers n'ont pas forcément la possibilité de quitter leur entreprise ou leur exploitation pour prendre ce congé, soit parce que l'activité de l'entreprise dépend de leur présence, soit parce qu'aucun remplacement n'a pu être trouvé (notamment dans le cas des exploitants agricoles). Les seconds peuvent légitimement douter de l'intérêt pour eux de prendre un tel congé, soit parce qu'ils disposent, du fait de leur situation, du temps nécessaire pour être auprès de la mère et de leur enfant, soit parce que, précisément dans la situation d'absence d'emploi, la priorité pour le père serait plutôt d'accentuer ses actions de recherche d'emploi afin de sécuriser l'avenir de sa famille.

Une différence de traitement peut être justifiée selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel dès lors que les intéressés ne sont pas dans une situation identique.

Ainsi, par exemple, une différence de traitement similaire résulte de la « journée de solidarité » instituée pour financer la dépendance, que le Conseil constitutionnel a expressément validée dans sa décision n° 2011-148/154 QPC du 22 juillet 2011. Il y a ainsi relevé qu'il était loisible au législateur, par l'allongement de la durée légale du travail produisant un effet équivalent à la suppression d'un jour férié chômé, de faire spécialement appel à l'effort des salariés du secteur privé et du secteur public bénéficiant d'un régime de rémunération assorti d'une limitation de la

durée légale du temps de travail, dès lors que la différence de traitement qui en résulte avec les retraités et les personnes exerçant leur activité de façon indépendante est en rapport direct avec l'objet de la loi. Seuls, les salariés sont soumis à une durée du travail qui peut être interrompue par un congé : il y a donc une différence de situation objective par rapport aux travailleurs indépendants.

Toutefois, il est nécessaire de prévoir une indemnisation pour les travailleurs indépendants qui choisissent d'arrêter leur activité professionnelle au titre du congé de paternité, ainsi que pour les demandeurs d'emploi, afin d'éviter une rupture d'égalité devant les charges publiques à leur détriment. Les modifications susceptibles d'être apportées au dispositif actuel du congé de paternité, qui prévoit de telles indemnisations par la sécurité sociale, devront donc tenir compte de cette exigence.

SIGLES UTILISES

ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
APHP	Assistance publique hôpitaux de Paris
AT/MP	Accidents du travail /maladies professionnelles
CIF	Crédit d'impôt famille
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CLCA	Complément de libre choix d'activité
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistique
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGT	Direction générale du travail
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
ELFE	Enquête longitudinale française depuis l'enfance
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine
EPL	Etablissement public local d'enseignement
FACT	Fonds pour l'amélioration des conditions de travail
FPE	Fonction publique d'Etat
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
HAS	Haute autorité de santé
HCFEA	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IEG	Industries électriques et gazières
IJ	Indemnité journalière
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques

INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
HSM	Hôpitaux de Saint-Maurice
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OPE	Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise
ORSE	Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises
PACS	Pacte civil de solidarité
PME	Petite et moyenne entreprise
PRADO	Programme d'accompagnement du retour à domicile
PREPARE	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
RQAP	Régime québécois d'assurance parentale
RSI	Régime social des indépendants
RTT	Réduction du temps de travail
SA	Semaine d'aménorrhée
TPE	Très petite entreprise
UNAF	Union nationale des associations familiales