

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Juillet 2025

211 le cnam
ceet

QUELS ENSEIGNEMENTS DE LA RÉFORME DU CONGÉ PARENTAL DE 2015 ?

Mathilde Guergoat-Larivière
Université de Lille, Clersé et Cnam, CEET

Mathieu Narcy
Cnam, Lirsa et CEET

En 2015, la France mettait en place une réforme de l'indemnisation du congé parental afin d'encourager un meilleur partage de ce congé entre les parents et de favoriser le retour en emploi des mères. Pour les familles donnant naissance à un deuxième enfant ou plus, l'indemnisation a été réduite de trois à deux ans en cas de non partage, rendant de facto impossible une indemnisation de trois ans pour un seul et même parent (souvent la mère).

Cette étude évalue l'effet de cette mesure sur la prise du congé parental des pères, l'emploi des mères et le recours aux modes de garde formels. Ce numéro de *Connaissance de l'emploi* montre que la réforme n'a pas réellement permis un meilleur partage du congé, puisque le recours des pères demeure très marginal. Par ailleurs, malgré un impact positif sur le retour en emploi des mères, en évitant notamment à certaines d'entre elles une sortie durable du marché du travail, cet effet est resté limité en raison du faible partage du congé entre les deux parents et de l'insuffisance de modes de garde disponibles pour les enfants de moins de trois ans. Cette réforme a de ce fait contribué à augmenter le recours aux modes de garde informels.

À l'issue des congés maternité et paternité, la plupart des pays développés offrent aux parents la possibilité de prendre un congé parental afin d'interrompre ou de réduire leur activité professionnelle tout en ayant la garantie de retrouver leur emploi à la fin du congé. Il est en outre souvent possible de percevoir une indemnisation pendant tout ou partie de ce congé. Ces deux dimensions (protection et indemnisation) ne vont pas toujours de

pair, car leurs conditions d'éligibilité ne sont pas strictement les mêmes. En France, il faut ainsi distinguer le congé parental au sens strict qui est un dispositif de protection par le droit du travail qui court jusqu'aux trois ans de l'enfant (quel que soit son rang de naissance), et l'indemnisation de ce congé. Cette indemnisation peut être perçue à taux plein (dans le cas d'une interruption d'activité) ou à taux partiel (en cas d'activité à temps partiel).

Depuis leur instauration, les dispositifs de congés parentaux ont été plusieurs fois réformés dans les pays européens. Les premières réformes dans les années 1980-90 visaient à les rendre plus longs et/ou mieux indemnisés afin d'éviter que certaines mères ne quittent définitivement leur emploi pour s'occuper de leur enfant.

Plus récemment, face aux inégalités persistantes entre les femmes et les hommes sur le marché du travail, plusieurs pays les ont réformés afin d'inciter les pères¹ à y recourir davantage. C'est le cas de la dernière réforme française, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Ses deux objectifs affichés étaient de « favoriser le retour des femmes vers l'emploi » et de « modifier la répartition des responsabilités parentales au sein du couple pour qu'elle ne joue plus systématiquement en défaveur des femmes »². En effet, au moment de cette réforme, 95 % des bénéficiaires de l'indemnisation associée à la prise d'un congé parental étaient des mères (Guergoat-Larivière et Narcy, 2024), reflétant notamment des stéréotypes de genre persistants quant au rôle des mères et des pères dans l'éducation des enfants.

Le congé parental français est l'un des plus longs d'Europe, puisqu'il peut s'étendre jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. En revanche, son indemnisation est forfaitaire et particulièrement faible, puisqu'elle correspond à environ un tiers du SMIC lorsque le congé parental est pris à taux plein, et moindre encore lorsqu'il est pris à taux partiel. Afin d'encourager un meilleur partage du congé parental au sein des couples, la réforme de 2015 a modifié la durée d'indemnisation, en remplaçant le Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA) par la Prestation Partagée d'Éducation de l'enfant (PreParE).

Avant la réforme, pour les deuxièmes enfants ou plus, l'indemnisation était de trois ans sans condition sur le parent en bénéficiant. L'indemnisation pouvait donc être perçue par un seul parent jusqu'à la fin de la protection par le droit du travail. Après la réforme, chaque parent ne peut bénéficier de l'indemnisation que pour un maximum de deux ans, dans la limite des trois ans de l'enfant. La seule manière pour un couple de bénéficier de trois ans d'indemnisation consiste donc à ce que chaque parent (et notamment le père) prenne au moins un an sur les trois³. Cette réforme a donc créé une situation inédite pour les parents donnant naissance à un deuxième enfant ou plus, et en particulier pour les mères qui auraient pris trois ans de congé parental indemnisé en l'absence de réforme : elles peuvent éventuellement rester en congé parental non indemnisé la troisième année de leur enfant. La réforme n'a en effet rien changé à la durée de protection par le droit du travail. Elle n'a par ailleurs pas non plus modifié les montants d'indemnisation.

Ce numéro de *Connaissance de l'emploi* s'intéresse aux conséquences de cette réforme sur les familles ayant eu un deuxième enfant ou plus. A-t-elle permis un meilleur partage du congé parental au sein de ces familles? A-t-elle favorisé un retour à l'emploi plus rapide des mères et avec quelles

conséquences à long terme? Et quel impact a-t-elle eu sur le recours aux modes de garde? Les résultats présentés sont issus d'une recherche financée par France Stratégie ayant donné lieu à un rapport (Guergoat-Larivière *et al.*, 2023) et à un article (Guergoat-Larivière et Narcy, 2024). Ils s'appuient sur une méthodologie consistant à comparer la situation des familles ayant eu un deuxième enfant ou plus le mois juste après l'entrée en vigueur de la réforme (soit janvier 2015) avec celles l'ayant eu le mois juste avant (soit décembre 2014) (encadré 1). Les données mobilisées issues de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) permettent de considérer l'exhaustivité des familles ayant donné naissance à un 2^e enfant ou plus au cours de ces deux mois (encadré 2).

● Une chute du recours des mères à l'indemnisation au cours de la troisième année, non compensée par les pères

Suite à la réforme, la part des mères percevant une indemnisation la troisième année chute de 12,7 points de pourcentage (pp.)

Encadré 1 : méthodologie

Pour évaluer les effets causaux de la réforme 2015, une simple comparaison de la situation des familles concernées et non concernées par la réforme ne suffit pas. En effet, de nombreux facteurs sont susceptibles de varier au cours du temps (caractéristiques des familles recourant au congé parental, contexte conjoncturel, disponibilité des modes de garde, etc.), pouvant être à l'origine de différences entre ces deux groupes de familles sans qu'elles ne puissent être attribuées à la réforme.

La stratégie d'estimation mise en œuvre repose donc sur une méthode dite de « régression sur discontinuité » (Cattaneo *et al.*, 2019) qui consiste à comparer la situation des familles ayant eu un deuxième enfant ou plus le mois juste après la réforme (soit janvier 2015) à celle des familles ayant eu un enfant le mois juste avant (soit décembre 2014). Plus précisément, nous comparons, au cours de la troisième année suivant la naissance, leur recours à un congé parental indemnisé, leur recours à un mode de garde formel et la situation d'emploi des mères (effet de « court terme »). Cette situation d'emploi est également comparée entre le 3^e et 6^e anniversaire de l'enfant (effet de « moyen terme »).

Cette méthodologie fait l'hypothèse qu'à l'exception de la date de naissance de l'enfant, ces deux populations de familles peuvent être considérées comme parfaitement semblables concernant, non seulement leurs caractéristiques observables (âge, nombre d'enfants déjà présents dans la famille, diplôme, revenus, etc.), mais également leurs caractéristiques inobservables (préférences, normes sociales et familiales, etc.). En outre, leurs décisions, notamment en termes de recours à un congé parental, à un mode de garde ou d'emploi, s'effectuent dans un contexte économique et social similaire. Enfin, nous nous sommes assurés, d'une part, que le mois de naissance de l'enfant (janvier vs décembre) n'influait pas ces décisions et, d'autre part, que les familles n'avaient pas planifié la naissance de leur enfant en fonction de la date de la réforme (puisque elle a été votée en août 2014, soit 5 mois seulement avant son entrée en vigueur). Par conséquent, si l'on observe des changements de situations entre les familles selon le mois de naissance de leur enfant, ils ne peuvent être attribués qu'à la réforme. Bien que cette méthode permette de parfaitement bien identifier ces effets, il n'est pas possible de les extrapoler avec certitude au-delà de la population étudiée.

1 Nous utilisons le terme « père » pour désigner le second parent, puisqu'il s'agit très majoritairement d'hommes, mais certains couples sont constitués de deux mères.

2 Exposé des motifs de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes : www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000027654910/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=

3 Pour les premières naissances (que nous n'étudions pas ici), l'esprit de la réforme était sensiblement différent, puisqu'elle a consisté à prolonger l'indemnisation de 6 à 12 mois en cas de partage entre parents — chacun pouvant prendre au maximum 6 mois.

Encadré 2 : données mobilisées et échantillon d'étude

Les données mobilisées sont issues des fichiers administratifs de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Ces fichiers sont annuels jusqu'en 2016, puis mensuels à partir de 2017. Outre le fait que ces données renseignent sur le parent qui perçoit la prestation d'indemnisation du congé parental, leur grand avantage est qu'elles permettent de considérer l'exhaustivité des familles ayant donné naissance à un deuxième enfant ou plus en décembre 2014 ou en janvier 2015. En effet, à partir du deuxième enfant, les allocations familiales sont versées par les Caf à toutes les familles indépendamment de leur niveau de ressources. Ces données permettent également de suivre la situation d'activité des mères et de savoir si les familles perçoivent l'allocation du Complément de libre choix du mode de garde (Cmg). Le Cmg est une prise en charge partielle des frais de garde lorsque l'enfant est gardé par une assistante maternelle agréée, une garde à domicile, une association ou entreprise habilitée ou une micro-crèche. Cela permet donc d'identifier les familles qui recourent à l'un de ces types de mode de garde formel. Le recours à une crèche ou à une scolarisation précoce ne peut en revanche pas être détecté avec ces données.

Notre étude se focalise sur les couples ayant donné naissance à un deuxième enfant ou plus en décembre 2014 ou janvier 2015, n'ayant pas eu d'autre enfant dans les trois années suivantes.

pour le congé à taux plein et de 19,5 pp. pour le congé à taux partiel. De fait, après la réforme, la plupart des mères ne peuvent pas percevoir l'indemnité la troisième année, puisqu'elles en ont déjà bénéficié pendant deux ans. Les baisses constatées correspondent donc *grossa modo* à la part des mères qui recouraient à une troisième année de congé parental indemnisé avant la réforme⁴. L'ampleur de ces baisses rappelle donc qu'au moment de la réforme, le congé parental indemnisé était un dispositif assez largement mobilisé (plus de 400 000 familles le percevaient fin 2014 selon le HCFEA⁵), et dans la plupart des cas (70 %) jusqu'à la fin de la durée maximale d'indemnisation.

Les mères ne pouvant plus profiter d'une indemnisation pendant trois ans, la réforme faisait le pari d'une « prise de relais » du congé indemnisé par les pères (au plus tard) aux deux ans de l'enfant. Dans les faits, cette prise de relais ne s'est pas produite ou que très marginalement. Le recours au congé indemnisé des pères d'un deuxième enfant ou plus a augmenté de 1,4 pp. pour le congé à taux partiel et de 0,2 pp. pour le congé à taux plein⁶. Si on le rapporte aux seuls pères dont la conjointe a dû renoncer à une troisième année de congé parental indemnisé⁷, la réforme a fait augmenter leur recours au congé à temps partiel lors de la troisième année de 4,4 pp. et au congé à temps plein de seulement 0,6 pp. parmi ces pères. L'objectif d'un meilleur partage du congé parental entre les deux parents n'a donc pas été atteint, comme le montre également une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (Périer et Verdugo, 2021). Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce non-partage.

⁴ Notons toutefois que certaines mères, peu nombreuses, peuvent encore être en congé parental indemnisé la 3^e année, si elles n'ont pas consommé, pour une raison ou une autre, la totalité de leurs 24 mois d'indemnisation aux deux ans de leur enfant, par exemple dans le cas où elles n'ont pas commencé leur congé parental juste à la fin de leur congé maternité.

⁵ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

⁶ Avant la réforme, la part de pères prenant un congé parental indemnisé à taux plein était d'environ 0,6 % et à taux partiel d'environ 1,2 %.

⁷ C'est-à-dire $12,7 + 19,5 = 32,2$ % des mères.

Une première explication peut résider dans la faiblesse de l'indemnisation perçue en cas de congé parental. En effet, au moment de la réforme, cette indemnisation forfaitaire s'élevait à seulement 392,48 € par mois pour les parents s'arrêtant complètement de travailler ; à 253,72 € pour ceux travaillant à mi-temps (50 %) ou moins et à 146,36 € pour ceux travaillant entre 50 % et 80 %. Les pères gagnant en moyenne des salaires plus élevés que les mères, la chute de revenus associée à la prise d'un congé parental, déjà élevée pour les mères, est d'autant plus grande pour eux. Ce coût d'opportunité plus élevé pour les pères peut expliquer pourquoi, lorsqu'ils prennent la suite du congé parental de leur conjointe, celui-ci s'effectue presque exclusivement à temps partiel.

Toutefois, deux cas de figure mis en évidence dans le cadre de cette réforme montrent que la faiblesse de l'indemnisation n'est pas seule en cause. On observe notamment que les pères qui gagnent moins que leur conjointe (environ 30 % des couples de notre échantillon) ne recourent pas davantage à un congé parental à temps plein suite à la réforme. Alors qu'en l'absence de réforme, la mère aurait pris une troisième année de congé parental indemnisé, la réforme ne parvient pas à inciter le père à le faire à sa place, quand bien même cela aurait été moins préjudiciable financièrement pour le ménage. D'autres auteurs montrent également que la réforme n'a pas incité les pères déjà à temps partiel à prendre un congé parental à taux partiel, alors que cela leur aurait permis de percevoir l'indemnisation sans changer leur durée de travail ni réduire la durée du congé parental de leur conjointe (Périer et Verdugo, 2021).

La dimension financière est donc loin d'être la seule cause de ce partage inégalitaire du congé parental. Il s'explique aussi par l'existence de stéréotypes de genre qui jouent sur le rapport au congé parental des parents. Les femmes sont toujours perçues comme les pourvoyeuses naturelles des soins à apporter aux enfants, en particulier avant trois ans. Elles prennent par ailleurs souvent en charge les relations aux administrations (ici les Caf), en particulier dans les classes populaires (Siblot, 2006), ce qui peut renforcer leur assignation à la prise du congé. Enfin, les stigmas associés à la prise d'un congé parental par les pères peuvent également être présents chez les employeurs et décourager le partage.

● Des effets positifs sur l'emploi des mères...

L'autre objectif de la réforme était de « favoriser le retour des femmes vers l'emploi ». Pour vérifier si cet objectif a été atteint, on compare donc l'emploi des mères de deux enfants ou plus avant et après la réforme, à court terme (lors de la troisième année de leur enfant), puis à moyen terme (entre les 3 et 6 ans de l'enfant). Il apparaît que la réforme a bien permis un retour en emploi plus précoce de certaines mères. Le taux d'emploi des mères de deux enfants ou plus a augmenté de 5,5 pp. au cours de la troisième année de leur enfant, passant de 56,9 % à 62,4 %. Si l'on rapporte cette augmentation aux seules mères qui ont dû renoncer à un congé indemnisé de trois ans, cela signifie qu'un peu plus d'un tiers d'entre elles (35,7 %) sont en emploi au cours de cette troisième année, tandis que près des deux tiers n'y sont pas.

Au-delà de cet effet de « court terme » mesuré lors de la troisième année de l'enfant, on observe également un effet positif sur l'emploi des mères de deux enfants ou plus à

«moyen terme», c'est-à-dire entre les 3 et 6 ans de l'enfant. Au cours de cette période, le taux d'emploi des mères de deux enfants ou plus a augmenté d'1 pp., passant de 71,3 % à 72,3 % suite à la réforme, alors même qu'elles sont confrontées aux mêmes conditions (l'indemnisation n'est plus disponible). Cet effet révèle que des mères qui ne seraient pas retournées en emploi après un congé parental indemnisé de trois ans y sont revenues suite à la réforme qui l'a raccourci à deux ans. Si l'on rapporte cette augmentation aux seules mères qui ont repris un emploi la troisième année en raison de la réforme, cela signifie que 18,8 % d'entre elles ne l'auraient pas fait aux trois ans de l'enfant en l'absence de réforme. Ainsi, contrairement à ce que certaines évaluations de réformes allongeant les congés parentaux ont pu montrer dans d'autres pays (Lalive et Zweimüller, 2009), un congé parental de 3 ans tend, en France, à éloigner durablement certaines mères du marché du travail.

● ... mais une part non négligeable de mères qui restent en congé parental sans indemnisation

S'il existe bien un effet positif de la réforme sur l'emploi des mères à court terme, il apparaît toutefois que près de deux tiers des mères ayant dû renoncer à une troisième année d'indemnisation ne sont pas retournées en emploi (64,3 % plus précisément). La réforme a ainsi généré des situations où les mères sont restées en congé parental sans indemnisation la troisième année. Cela peut être lié à des arbitrages financiers au sein de la famille dans le cas où, même en prenant en compte la perte de la prestation, il demeure trop coûteux de retourner en emploi en faisant garder son enfant. Par ailleurs, il est probable qu'une partie des mères sont restées en congé parental non indemnisé à cause des difficultés à trouver un mode de garde aux deux ans de l'enfant. Enfin, cette décision peut aussi être liée à des préférences ou des normes sociales, par exemple pour les parents souhaitant quoiqu'il arrive, garder leur enfant jusqu'à ses trois ans.

● Parmi les mères revenues en emploi la troisième année, un recours limité à la garde formelle

Lorsque la mère revient en emploi dès la troisième année de l'enfant et que le père ne prend pas le relais, ou au mieux à temps partiel, il est intéressant d'observer les arrangements trouvés par les familles pour garder leur enfant. Comme précisé dans l'encadré 2, les données mobilisées permettent d'étudier si les familles recourent, au cours de la troisième année, à un mode de garde formel ouvrant droit au Complément de libre choix du mode de garde (Cmg) : assistantes maternelles, gardes à domiciles et certains types de structures de gardes (associations, entreprises agréées, micro-crèches). Alors que la réforme a fait augmenter le taux d'emploi des mères de deux enfants ou plus de 5,5 pp., l'augmentation de la perception du Cmg au cours de la troisième année n'est que de 3 pp. Si l'on rapporte l'une à l'autre ces deux augmentations, cela signifie

que seuls 54 % des familles dans lesquelles la mère est retournée en emploi la troisième année ont perçu au moins un mois de Cmg cette même année. Pour les 46 % restants, il est donc probable que des modes de garde informels (grands-parents, autres membres de la famille, garde non déclarée, etc.) aient été largement mobilisés, dans la mesure où peu d'enfants parviennent à obtenir une place en crèche à deux ans (HCFEA, 2019) et où la scolarisation avant trois ans reste peu répandue.

La réforme du congé parental de 2015 n'a pas pleinement atteint les objectifs escomptés. Le recours au congé parental par les pères demeure marginal et les effets positifs sur l'emploi des mères à court et moyen terme sont limités, notamment en raison du faible partage du congé et du manque de disponibilité des modes de garde. Cependant, l'évaluation de cette réforme permet de tirer deux enseignements majeurs pour les réformes futures. D'une part, toute réforme visant à encourager une implication plus grande des pères dans le congé parental ne doit pas se limiter à la question du montant de l'indemnisation, mais doit également tenir compte des stéréotypes de genre. D'autre part, toute réforme réduisant la durée du congé parental devra nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur l'accroissement des modes de garde disponibles.

RÉFÉRENCES

Cattaneo M.D., Idrobo N., Titiunik R. (2019), *A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Foundations*. Elements in Quantitative and Computational Methods for the Social Sciences. Cambridge University Press.

Guergoat-Larivière M., Narcy M. (2024), «La réforme du congé parental de 2015 : un impact hétérogène sur les mères et les pères selon les groupes sociaux et le contexte local», *Revue d'économie politique*, 134(2), p. 329-363.

Guergoat-Larivière M., Narcy M., F. Sari (2023), «L'impact de la PreParE sur l'activité, les revenus et les modes de garde», *Rapport*, France Stratégie, avril, 143 p.

Haut Conseil de la Famille, de l'enfance et de l'âge (2019), *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport, février.

Lalive R., Zweimüller S. (2009), «How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments», *Quarterly Journal of Economics*, 124(3), p. 1364-1402.

Périer H., Verdugo G. (2021), «Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints?», *OFCE Policy Brief*, n° 88, p. 1-16.

Siblot, Y. (2006), «Je suis la secrétaire de la famille!» La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource. *Genèses*, n° 64(3), p. 46-66.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : ceet.cnam.fr
Elles sont également disponibles via les comptes X @CeetEtudes et LinkedIn Cnam-CEET.

Centre d'études de l'emploi et du travail

Conservatoire national des arts et métiers - 61, rue du Landy - 93210 Saint-Denis
Directrice de publication : Christine Erhel - Responsable éditorial et relations Presse : Bilel Osmane - bilel.osmane@lecnam.net
Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Juillet 2025 - ISSN : 1767-3356

Ce numéro est en accès libre et sous licence Creative Commons 

