

Chapitre VI

Les dépenses de congés de maternité et de paternité : des droits élargis, des progrès de gestion nécessaires

PRÉSENTATION

Le cadre légal de l'indemnisation de la cessation d'activité des femmes actives à la fin de la grossesse et à la suite de l'accouchement a été défini par étapes au cours du XX^{ème} siècle. Concernant dans un premier temps les seules femmes salariées, il a été élargi aux femmes actives non salariées, tandis qu'étaient progressivement pris en compte le nombre d'enfants déjà à charge et le nombre d'enfants à naître. L'Organisation internationale du travail assigne deux objectifs à cette interruption du travail et à son indemnisation : la santé de la mère et de l'enfant, avant et après la naissance et le maintien des revenus professionnels de la mère durant cette période.

Le congé de paternité, créé en 2002 en France, fait partie des mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle encouragées, notamment par une directive européenne de 2019.

En 2021, les prestations de congé de maternité et de paternité ont représenté 3,6 Md€, tous régimes confondus hors fonction publique, un montant assez stable depuis quelques années. Le suivi de ces prestations n'est pas isolé au sein de la gestion des indemnités journalières de maladie. La qualité de service présente des disparités territoriales et le suivi statistique de la dépense est limité, voire lacunaire, ce qui ne permet pas de rendre compte de la contribution des congés, notamment de maternité, à la santé des mères et des enfants.

Des réformes récentes ont fait converger les différents régimes de congé de maternité et ont visé à faciliter la participation des pères aux soins des enfants en allongeant le congé de paternité.

Le présent chapitre dresse un bilan de l'effet de ces réformes, tout en rappelant les données relatives à la dépense. Ainsi, les dépenses ont peu évolué malgré la baisse de la natalité et l'amélioration des droits (I). L'examen des modalités de gestion révèle des insuffisances auxquelles il doit être remédié (II).

Les congés de maternité et de paternité : chiffres clé 2021

Le nombre de naissances s'est élevé à 741 000, selon l'Insee.

Le nombre de congés de maternité indemnisés (tous régimes, hors fonction publique) s'établit à 630 320 et le nombre de congés de paternité indemnisés à 377 934.

Le montant des indemnités journalières versées en 2021 (tous régimes hors fonction publique) s'élève à 3,6 Md€, dont 357 M€ pour le congé de paternité.

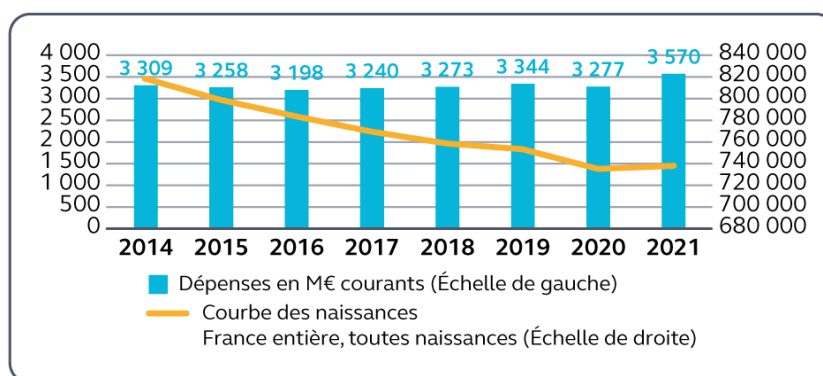
I - Une dépense peu dynamique, des situations diverses selon les régimes

L'évolution des dépenses a été modérée, tandis que les règles d'indemnisation prévues pour les personnes salariées, indépendantes et exploitants agricoles sont désormais très proches. Des disparités importantes demeurent dans l'utilisation effective des droits à congé, selon le statut des personnes.

A - Dans un contexte de diminution de la natalité, une dépense principalement tirée par l'évolution des rémunérations

Tous régimes confondus, les prestations de congés de maternité et de paternité versées aux assurés²⁷⁸ ont augmenté de 9 % entre 2014 et 2021, passant de 3,3 Md€ à 3,6 Md€ en 2021. Dans cet ensemble, les indemnités journalières de paternité représentaient 328 M€ en 2021²⁷⁹ contre 276 M€ en 2014 (+ 18,8 %).

Graphique n° 22 : nombre de naissances et montant des prestations de congés de maternité et de paternité, tous régimes (hors fonction publique)



Source : Cour des comptes d'après DSS et Insee

La dépense d'indemnisation de congés de maternité dépend du nombre de naissances, du niveau de rémunération des personnes concernées,

²⁷⁸ Ce périmètre exclut la fonction publique mais comporte les organismes suivants : Cnam, MSA, Enim, CANSSM, SNCF, CRPCEN, RATP, et RSI jusqu'à son intégration au sein du régime général en application de la LFSS pour 2018.

²⁷⁹ Le coût de la réforme avait été estimé par l'Igas entre 233 M€ et 529 M€/an.

puisque les indemnités perçues sont calculées sur cette base, et du nombre de jours de congés indemnisés, qui dépend lui-même du nombre d'enfants à naître, de leur rang de naissance et de l'état de santé de la mère²⁸⁰.

Les organismes sociaux n'analysent pas les causes de ces évolutions, tenant notamment à l'évolution des naissances, à celle de l'emploi et des salaires et aux changements d'activité professionnelle des personnes concernées par les congés de maternité et de paternité. Les développements qui suivent utilisent les données générales disponibles pour fournir des éléments de compréhension.

1 - Un nombre de congés de maternité en diminution

Les données de l'Insee montrent que le nombre de femmes actives en âge d'être mères²⁸¹ a diminué de 2 % de 2014 à 2021, passant de 10,27 à 10,08 millions. Pendant la même période, la natalité a reculé de 10 %, le nombre de naissances passant de 818 565 à 738 000.

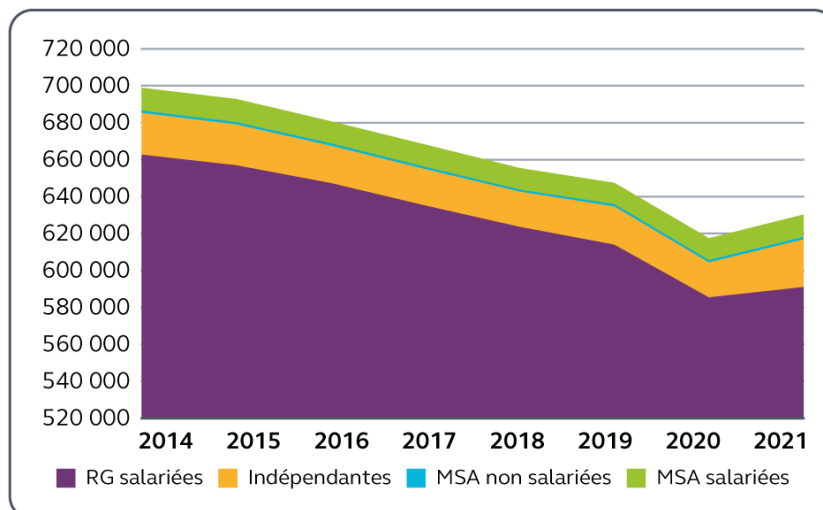
Les statistiques fournies par les régimes²⁸² montrent une réduction de l'ordre de 12 % du nombre de congés de maternité indemnisés entre 2014 et 2020, tendance qui s'était interrompue en 2021 (630 320 congés indemnisés, soit + 2 % par rapport à 2020), en lien avec une légère augmentation du nombre de naissances²⁸³.

²⁸⁰ Selon les régimes, la durée va de 16 semaines pour un premier enfant à 24 semaines en cas de naissances multiples.

²⁸¹ L'Insee dénombre les femmes en âge d'être mères en comptabilisant la tranche d'âge des 15 à 49 ans.

²⁸² Il s'agit en l'occurrence du régime général, pour les salariées et les indépendantes, et du régime agricole.

²⁸³ Par rapport à 2021, les naissances ont cependant chuté en 2022 (723 000, soit - 19 000), selon les premières estimations de l'Insee.

Graphique n° 23 : nombre de congés de maternité de 2014 à 2021

Source : Cour des comptes, d'après Cnam et CCMSA

2 - Une augmentation des indemnités journalières liée à la hausse des rémunérations du secteur privé

Les indemnités journalières versées aux mères salariées pour compenser les pertes de revenus pendant l'arrêt de travail des périodes pré et postnatale (hors congés pathologiques) sont proportionnelles aux salaires, dans la limite du plafond mensuel de la sécurité sociale²⁸⁴. Entre le premier et le dernier décile de salariées du régime général, l'indemnité journalière variait, en 2021, entre 30,5 € et 89 €.

De 2014 à 2019, la dépense globale d'indemnités journalières pour les congés de maternité a été stable autour de 2,9 Md€, en dépit d'un recul de 7 % du nombre de congés pris. Ainsi, la dépense moyenne par congé est passée de 4 172 € en 2014 à 4 496 € en 2019, soit une progression annuelle moyenne de 1,5 %. Cette hausse résulte d'un effet-volume (la durée des congés) et d'un effet-prix (l'augmentation des rémunérations)²⁸⁵.

²⁸⁴ Le plafond de la sécurité sociale est un montant de référence – en l'occurrence sous forme de salaire mensuel - pris en compte pour le calcul du montant maximal de certaines prestations sociales. Il était de 3 428 € au 1^{er} janvier 2022.

²⁸⁵ Les effectifs concernés (femmes de 25 à 54 ans) n'ont pas augmenté entre 2014 et 2021, selon l'Insee.

L'effet-prix peut être estimé en prenant comme référence le taux moyen de croissance annuelle des salaires des femmes, à partir des données de l'Insee, pendant la même période. Ce taux est proche de 2 %, supérieur à celui observé pour les hommes (1,4 % en moyenne par an)²⁸⁶. En d'autres termes, la forte baisse du nombre de congés de maternité indemnisés est plus que compensée par l'augmentation des salaires des femmes dans le secteur privé pendant cette même période²⁸⁷.

3 - Une augmentation tendancielle de la durée des congés indemnisés, corrélée à l'âge moyen des mères à la naissance

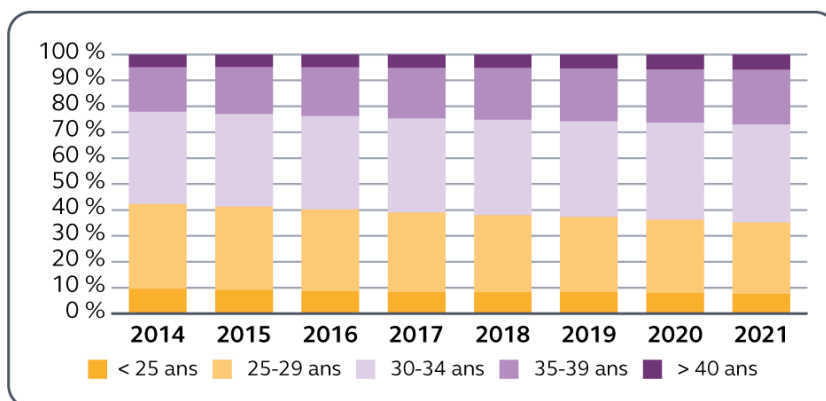
Pendant la période 2014-2021, deux congés de maternité sur trois ont concerné des femmes de 25 à 34 ans. Cependant, la part des mères les plus jeunes dans le total des congés alloués diminue depuis 2014. Pour les salariées du régime général, elle s'est ainsi réduite de 25 % pour les mères de 25 à 29 ans, et de 30 % pour les mères de moins de 25 ans, en lien avec l'âge plus tardif des mères à la naissance de leur premier enfant²⁸⁸. L'évolution est identique pour les salariées du régime agricole et les indépendantes bénéficiaires du congé de maternité.

²⁸⁶ Salaires dans le secteur privé selon le sexe et la catégorie socioprofessionnelle | Insee
Les données de l'Insee montrent une croissance de l'ordre de 2 % par an des salaires nets annuels des femmes dans le secteur privé de 2014 à 2019, croissance plus rapide que celle des hommes sur la même période (1,4 % par an en moyenne).

²⁸⁷ Des données de salaires moyens nets mensuels en équivalent temps plein dans le secteur privé sont disponibles pour 2020, mais leur interprétation est incertaine du fait du caractère atypique des hausses constatées et des effets de la crise sanitaire.

²⁸⁸ L'âge moyen des femmes à l'accouchement en France était de 30,9 ans en 2021, contre 30,3 ans en 2014 et 30 ans en 2011. Insee, *Études et statistiques*, janvier 2022. L'âge moyen à la naissance du premier enfant était de 28,8 ans en 2019 contre 28,1 ans en 2013, Eurostat, 2022.

Graphique n° 24 : les congés de maternité des salariées du régime général par tranche d'âge



Source : Cour des comptes d'après Cnam

L'augmentation de l'âge moyen des femmes à la naissance de leurs enfants représente un enjeu de santé publique, les grossesses plus tardives étant plus à risque pour la mère comme pour l'enfant. À nombre d'enfants par femme inchangé, l'augmentation de l'âge moyen des mères à la naissance a aussi des conséquences sur les dépenses publiques : les congés sont généralement plus longs et les salaires des mères peuvent être plus élevés, augmentant ainsi le montant des indemnités journalières.

Tableau n° 18 : évolution du montant moyen des indemnités et des durées moyennes des congés

	Indemnité journalière en euros		Durée moyenne du congé en jours	
	2014	2021	2014	2021
Salariées régime général	49	55	105	108
Salariées régime agricole	50	56	125	121
Indépendantes	51	45	73	98
Exploitantes agricoles	147	160	91	91

Source : Cour des comptes d'après régimes

Méthodologie : moyenne des congés terminés pour les salariées du régime général à partir des données annuelles de dépenses pour les autres situations. L'allocation forfaitaire des indépendantes est de 2 549 € en 2021. Elle s'ajoute aux indemnités journalières.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la durée moyenne pour les salariées du régime général, tous âges confondus, a ainsi augmenté de trois jours entre 2014 (105 jours) et 2021 (108 jours).

B - Des droits liés à la maternité améliorés, auxquels les mères recourent de façon variable selon les situations professionnelles

1 - Une convergence récente des droits à congé de maternité entre les différents régimes

Pour les salariées, la durée légale du congé de maternité est fixée depuis 1980 à seize semaines pour un premier ou un deuxième enfant (quatorze semaines auparavant). La LFSS pour 2019 a prévu que les indépendantes et les agricultrices puissent bénéficier d'un congé de même durée²⁸⁹ que celui des salariées et une durée minimale d'interruption d'activité de huit semaines pour toutes les femmes²⁹⁰. Les conditions requises sont désormais très proches pour l'ensemble des mères.

Tableau n° 19 : conditions d'indemnisation par régime en 2023

	Salariées du régime général	Salariées du régime agricole	Indépendantes
Conditions d'affiliation	Être affiliée depuis 10 mois Avoir travaillé 150 heures au cours des 3 derniers mois <u>ou</u> Avoir travaillé 600 heures au cours des 12 derniers mois	Être affiliée depuis 10 mois Avoir travaillé 150 heures au cours des 3 derniers mois	Être affiliée depuis 10 mois
Conditions de cotisation	Avoir cotisé au cours des 6 derniers mois sur la base d'une rémunération au moins égale à 11 439,05€ ; <u>ou</u> Avoir cotisé au cours des 12 derniers mois sur la base d'une rémunération au moins égale à 22 878,10 €		Avoir cotisé, sans nécessairement être à jour de ses cotisations
Base de calcul	Salaire brut des 3 derniers mois		Revenus cotisés des 3 dernières années
Mode de calcul	Salaire journalier de base dans la limite du plafond de la SS, minoré de 21 % au titre des charges sociales.		Forfaits soumis à CSG et CRDS
Montant	Minimum : 10,24 €/j Maximum : 95,22 €/j		Allocation forfaitaire de 3 666 € + indemnité journalière de 6,026 €/j (plancher) ou 60,26 €/j (plafond)
Durée	- Pour les grossesses simples : 6 semaines avant et 10 après la naissance (premier et deuxième enfant) ; 8 semaines avant et 18 après la naissance (à partir du troisième enfant) ; - Pour les grossesses multiples : 12 semaines avant, 22 après la naissance pour des jumeaux : 24 semaines avant, 22 après la naissance pour des triplés ou plus.		

Note : * à compter de la date de l'accouchement. ** les conditions heures travaillées/cotisations sont alternatives.

Source : Cour des comptes

²⁸⁹ Avant la réforme de 2019, les indépendantes bénéficiaient d'un congé de maternité de six à dix semaines, plus court que celui des salariées.

²⁹⁰ Dont six semaines après la naissance. Certaines conventions collectives prévoient le maintien intégral du salaire, y compris au-delà du plafond de la sécurité sociale et son versement direct par l'employeur, dans certains cas sous conditions d'ancienneté.

Les conditions d'ouverture des droits pour les indépendantes ont été assouplies en 2019. Ainsi, la condition de ne pas avoir de retard de paiement des cotisations a été supprimée, mais le calcul de l'indemnité journalière se fonde sur un revenu théorique, recalculé en fonction des cotisations effectivement payées.

Les modalités d'indemnisation des indépendantes comprennent une allocation forfaitaire de repos maternel et, pour les cheffes d'entreprise, des indemnités journalières forfaitaires. Les conjointes collaboratrices reçoivent une indemnité de remplacement et une allocation forfaitaire de repos maternel, dont le montant a été aligné sur celui des cheffes d'entreprise. Depuis 2015, outre cette allocation forfaitaire, les travailleuses indépendantes ayant les plus faibles revenus (moins de 10 % du plafond de la sécurité sociale), essentiellement les micro-entrepreneures, perçoivent des indemnités journalières minimales, dont le montant est égal au dixième des indemnités journalières des autres indépendantes. Depuis 2019, l'indemnité de remplacement est également proposée aux exploitantes agricoles qui ne sont pas parvenues à se faire remplacer, sous forme d'indemnités journalières forfaitaires.

En revanche, le congé pathologique accordé par un médecin lorsque la santé de la mère ou de l'enfant nécessite un arrêt de travail complémentaire, avant ou après la naissance, n'est pas harmonisé. Pour les salariées, le congé pathologique prénatal est de un à quatorze jours et le congé pathologique postnatal peut atteindre vingt-huit jours. Le congé pathologique prénatal est indemnisé comme le congé de maternité, tandis que le congé pathologique postnatal est indemnisé au titre de l'assurance maladie²⁹¹. Pour les indépendantes, le congé pathologique peut être prescrit pour une durée fixe de quinze jours, avant ou après la naissance, ou de trente jours avant ou après la naissance. Pour les agricultrices, il existe uniquement un congé pathologique prénatal de un à quatorze jours.

La durée maximale du congé pathologique demeure ainsi différente d'un régime à l'autre, sans que cela soit justifié. En particulier, la durée très rigide pour les indépendantes (quinze ou trente jours) ne permet pas d'adapter le congé à l'état de santé réel²⁹². Le ministère chargé des affaires sociales a précisé que, s'il n'était pas dans l'intention du Gouvernement de prévoir une durée minimale, ces dispositions pourraient être précisées afin de permettre davantage de souplesse dans la prescription de la période d'arrêt pour congé dans la durée.

²⁹¹ L'indemnisation du congé de maternité est plus favorable (79 % du salaire brut) que celle des arrêts maladie (50 % du salaire brut). Par ailleurs aucun jour de carence ne s'applique. Les salariées ayant un an d'ancienneté, à l'exception des personnes travaillant à domicile, des saisonnières, des intermittentes et des intérimaires, peuvent bénéficier d'une indemnité complémentaire versée par l'employeur et prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail. Les entreprises peuvent mettre en place une couverture prévoyance complémentaire.

²⁹² L'existence de cette durée forfaitaire peut provoquer le rejet automatique du dossier d'indemnisation par les CPAM, lorsque le médecin prescrit à une indépendante un arrêt d'une durée inférieure à la durée forfaitaire de quinze jours.

Le congé d'adoption allongé sans harmonisation entre les régimes

Le congé d'adoption concerne moins de 600 personnes par an. Il bénéficie aux assurés qui se sont vu confier un ou plusieurs enfants, soit 10 % seulement du total des adoptions annuelles, lesquelles sont essentiellement le fait des adoptions entre adultes et des adoptions intrafamiliales d'enfants, non éligibles au congé d'adoption²⁹³. Sa durée a été allongée à compter de 2021 pour tous les adoptants. L'alignement des durées a été prévu pour les salariés du régime général et du régime agricole, la durée minimale passant de 10 à 16 semaines pour ces deux régimes²⁹⁴. En revanche, le congé prévu dans le régime des indépendants est resté plus court pour une adoption simple dans une famille sans enfant à charge (12 semaines pour un seul parent), mais plus long dans les autres cas (jusqu'à 39 semaines)²⁹⁵. Le ministère chargé des affaires sociales a indiqué qu'une mesure d'alignement de la durée du congé d'adoption pourrait être étudiée.

En pratique, le nombre d'indemnisations pour congé d'adoption est en très forte diminution, suivant en cela le recul massif de l'adoption internationale²⁹⁶. Le nombre de bénéficiaires a été divisé par deux entre 2014 et 2021, passant de 1 144 à 560. La dépense a diminué en conséquence (- 41 %), passant de 3,7 M€, en 2014, à 2,15 M€ en 2021²⁹⁷.

2 - Des améliorations récentes du recours au congé de maternité, qui laissent toutefois subsister des marges de progrès

L'alignement des durées légales entre les régimes ne suffit pas à garantir l'usage effectif par les mères de leur droit au congé indemnisé. Les informations disponibles montrent encore d'importantes disparités dans le recours au congé selon le régime de sécurité sociale et les conditions d'activité professionnelle des mères.

S'agissant des mères salariées, les statistiques disponibles montrent que cette période de repos est largement respectée, le congé étant pris dans la quasi-totalité des cas²⁹⁸.

²⁹³ « *L'adoption de l'enfant du conjoint en 2018* ». Infostat Justice n° 175, février 2020.

²⁹⁴ La durée maximale peut atteindre 21 à 26 semaines selon le nombre d'enfants adoptés et déjà à charge.

²⁹⁵ En cas de partage entre les deux parents, le congé est allongé et le fractionnement modifié : chaque période doit désormais compter au moins 25 jours (contre 11 auparavant). Si le congé est partagé entre un salarié et un indépendant, les règles du régime prévoyant la durée la plus favorable sont appliquées (source : circulaire Cnam « le congé d'adoption » du 5 juillet 2021).

²⁹⁶ Les chiffres de l'adoption internationale - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

²⁹⁷ Cette tendance prolonge celle des années précédentes (8 M€ ont été servis à 2 500 bénéficiaires en 2010).

²⁹⁸ « Les Français et les congés maternité et paternité : opinion et recours », Drees, 2016 et 2019, travaux fondés sur les baromètres d'opinion de 2014 et 2016 et l'enquête « Modes de garde » de 2013. La Drees a effectué une nouvelle enquête fin 2021, dont les données sont en cours d'exploitation pour publication fin 2022 ou début 2023.

Des conditions d'ouverture des droits assouplies pour les salariées

L'ouverture des droits aux indemnités journalières de maternité, de paternité et d'adoption des salariés du régime général et du régime agricole a été facilité en février 2015. Le nombre d'heures de travail exigées au cours des trois derniers mois précédant le congé a alors été réduit de 200 à 150 heures. En cas d'activité discontinuée (CDD, intérim) ou de travail saisonnier, le nombre d'heures de travail requis, apprécié sur les douze mois précédant le congé, a également été réduit de 800 à 600.

Il en va différemment pour les indépendantes. En 2021, seules six sur dix prenaient leur congé de maternité. Ce taux de recours effectif est proche pour les affiliées non-salariées du régime agricole. Pour cette catégorie, la MSA estime que le taux de recours a progressé, passant de 56 % à 60 % entre 2014 et 2020. Cette tendance favorable pourrait être limitée par les difficultés persistantes rencontrées par les exploitantes pour organiser leur remplacement.

Pour les mères qui utilisent effectivement leurs droits à congé de maternité, l'évolution observée entre 2014 et 2021 (cf. supra tableau n° 1) montre un accroissement de la durée des congés. Cette tendance est nette pour les indépendantes, dont la durée moyenne de congé a augmenté de plus de 34 %. Cette hausse peut s'expliquer par l'harmonisation des durées de congés prévue par la LFSS pour 2019. Sauf pour les salariées agricoles, la durée moyenne de congés pris reste cependant structurellement inférieure à la durée légale des congés la plus basse, à savoir celle prévue pour la naissance d'un premier enfant (16 semaines).

C - Un congé de paternité récemment allongé, auquel les pères ont recours de manière variable, selon leur situation professionnelle

1 - Le congé de paternité a été réformé et allongé en 2021 pour l'ensemble des catégories professionnelles

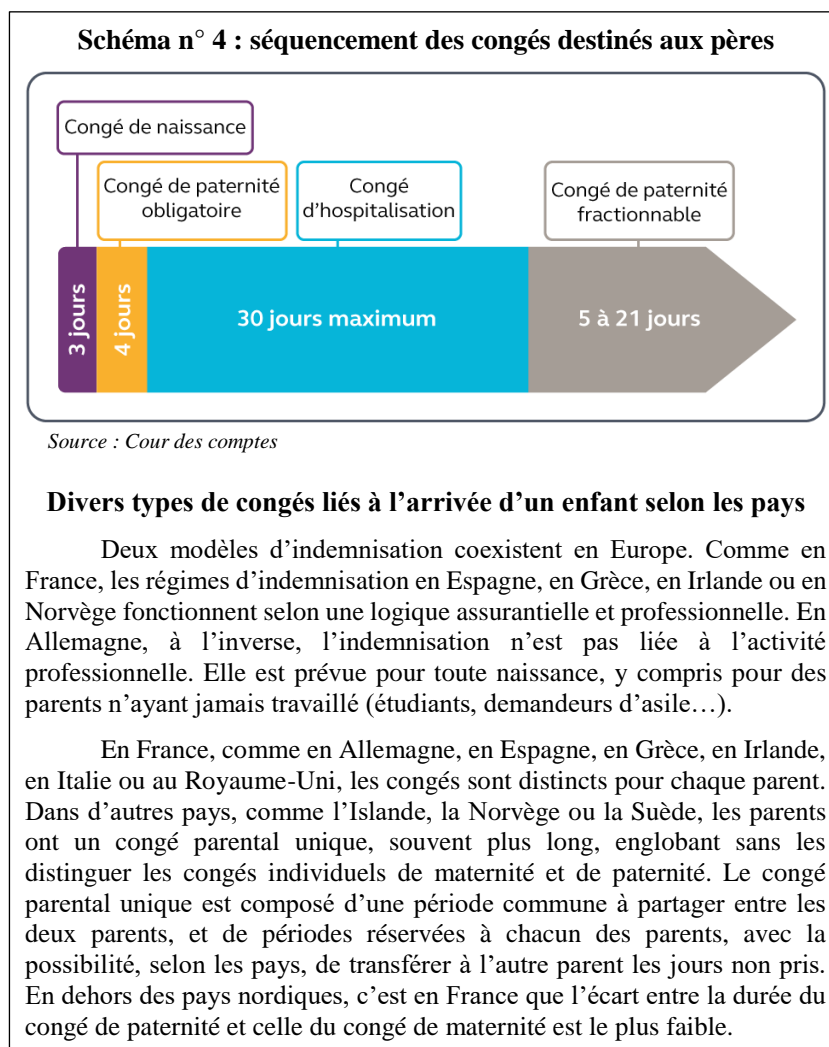
Le congé de naissance de trois jours a été créé par la loi du 18 mai 1946 afin de faciliter les démarches de tous ordres effectuées par les pères, rendues nécessaires par la naissance d'un enfant. Depuis, l'objectif est d'inciter les pères à s'investir davantage dans leurs fonctions parentales et à mieux partager les tâches familiales. Dans ce contexte, le congé de paternité a été instauré par LFSS pour 2002. Sa durée était alors de onze jours, venant en complément du congé de naissance rémunéré par l'employeur. Ce congé est ouvert à tous les salariés, sans conditions d'ancienneté, d'activité ou de seuil d'effectifs, preuve d'une volonté du législateur d'assurer un recours effectif. Il a par la suite été modifié à plusieurs reprises²⁹⁹.

Le congé de paternité a été largement réformé en 2021, afin de favoriser le développement de l'enfant ainsi que l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, tout comme l'égalité entre les femmes et les hommes. Sa durée légale est passée de 11 à 25 jours pour une naissance unique³⁰⁰, quel que soit le régime d'affiliation du père (salarié du régime général, indépendant ou agriculteur). En outre, le congé peut être fractionné, ce qui doit favoriser un recours accru. Les pères bénéficient donc légalement, dès le lendemain de la naissance, du congé de trois jours précité, immédiatement suivi d'un congé de paternité obligatoire de quatre jours³⁰¹ indemnisé par l'assurance maladie. Dans les six mois qui suivent la naissance, les pères peuvent prendre le reste de leur congé de paternité en deux fois s'ils sont salariés ou en trois fois s'ils sont indépendants ou exploitants agricoles. Chaque période doit durer au moins cinq jours.

²⁹⁹ En 2012, il a été renommé « congé de paternité et d'accueil de l'enfant » et ouvert aux couples de même sexe. Depuis 2015, en cas de décès de la mère des suites de l'accouchement, le père peut bénéficier du congé de maternité résiduel et de son indemnisation. Enfin, depuis juillet 2019, le congé de paternité peut être prolongé jusqu'à 30 jours en cas d'hospitalisation du nouveau-né dans une unité de soins spécialisés de néonatalogie ou de réanimation néonatale.

³⁰⁰ Et de 18 à 32 jours pour une naissance multiple.

³⁰¹ Cette période de quatre jours ne peut être reportée que si la naissance intervient pendant des congés payés.



Le récent allongement de la durée a eu un effet sensible sur la durée constatée des congés. Jusqu'en 2020, lorsque les pères salariés avaient recours à ce congé indemnisé, ils l'utilisaient en totalité (soit 11 jours). Dans le cadre du nouveau dispositif, au second semestre 2021, les pères qui ont recours à ce congé ont pris en moyenne 22 jours de congé (sur les 25 jours possibles). L'un des objectifs fixés par le législatif est donc en voie d'être atteint.

2 - Un recours au congé de paternité variable

En 2021, plus de 320 000 pères affiliés au régime général ont usé de leur droit à congé de paternité. Ces pères ont bénéficié de 1,2 congé par naissance, ce ratio s'expliquant par la possibilité d'un fractionnement à partir de juillet. Hors fonction publique, la quasi-totalité des congés de paternité (98 %) sont pris par des salariés affiliés au régime général³⁰².

Depuis la LFSS pour 2019, les indépendants et les exploitants agricoles peuvent bénéficier d'indemnités journalières, même s'ils ne parviennent pas à se faire remplacer.

Pour les salariés, le recours au congé de paternité est en réalité très différent selon la situation professionnelle des pères, et est corrélé à la nature du contrat de travail et au montant du salaire. Un centre d'études³⁰³ a observé qu'en moyenne, sur la période 2010 à 2017, 74 % des pères concernés faisaient usage de leur droit à congé de paternité. Cependant, ce taux de recours s'élève à 87 % pour les salariés en contrat à durée indéterminée (CDI), alors qu'il n'était que de 65 % pour les salariés en contrat à durée déterminée (CDD). L'obligation de prendre le congé pendant le CDD en cours sans en décaler la fin pourrait expliquer ce dernier constat. Le taux de recours n'est que de 33 % pour les indépendants. Enfin, seulement 24 % des pères au chômage prennent leur congé en totalité.

L'examen du recours au congé de paternité selon le décile de revenus du père montre que, de 2010 à 2017, le taux de recours n'était que de 68 % pour les deux premiers déciles (jusqu'à 1 539 € de rémunération mensuelle brute) et qu'il augmente régulièrement pour atteindre un maximum de 98 % pour les pères dont les revenus mensuels se situent dans le 8^{ème} décile (2 500 € à 2 850 €). Au-delà, le recours diminue à nouveau, jusqu'à 73 % pour le dernier décile, du fait du plafonnement de l'indemnité.

Pour les salariés en CDI, le taux de recours est également corrélé à la taille de l'entreprise (79 % dans les entreprises de 10 à 49 salariés, 88 % dans celles de 200 salariés et plus) et à l'ancienneté (59 % pour les pères ayant moins d'un an d'ancienneté)³⁰⁴.

³⁰² Au régime agricole, le nombre de congés est en légère diminution, les salariés ayant bénéficié de 11 800 congés de paternité en 2021, contre 12 804 en 2014, la dépense d'indemnités journalières progressant de 7,74 M€ en 2014 et 12,44 M€ en 2021. Pour les exploitants agricoles, la dépense était de 4,6 M€ en 2014 et de 5,9 M€ en 2021. Jusqu'en 2020, le nombre de congés de paternité des indépendants était en diminution, avec 18 618 congés accordés en 2014 et 10 884 en 2020. La dépense a consécutivement diminué de 10,6 M€ à 6,4 M€ en 2020. L'allongement récent semble avoir eu un effet sur le recours, 15 627 bénéficiaires étant dénombrés en 2021.

³⁰³ Cf. Étude du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) « *Quels freins limitent encore le recours au congé paternité chez les jeunes pères* », 2022, étude sur la période 2010-2017.

³⁰⁴ Outre la nature du contrat, la précarité des bénéficiaires potentiels a un effet : seuls 24 % des pères au chômage prennent leur congé en totalité, possiblement parce que leur information est insuffisante, ou que les délais de versement de l'indemnité journalière de paternité conduisent à une rupture temporaire de prestation les dissuadant d'y recourir.

II - Une gestion à améliorer, des enjeux de santé publique à mieux prendre en compte

Alors que le financement des congés de maternité et de paternité relève encore conjointement des branches maladie et famille, la gestion des prestations par les caisses est perfectible. Un effort particulier doit porter sur le suivi des congés pathologiques et de la santé des mères.

A - Une clarification financière à achever

Le financement des dépenses de congé de maternité de paternité et d'adoption est dual. Depuis leur création, le congé de maternité et le congé d'adoption sont financés par la branche maladie, tandis que le congé de paternité est financé par la branche famille. Comme cela a été souligné par la Cour³⁰⁵, il n'y a pas de justification claire à cette dualité des circuits de financement.

La LFSS 2023 a prévu un transfert de la branche famille à la branche maladie correspondant à la couverture de 60 % du montant des indemnités journalières pour maternité, soit environ 2 Md€. Ce montant a été présenté comme correspondant approximativement au montant des dépenses liées au congé postnatal et au congé d'adoption. Toutefois, la distinction entre congé prénatal et postnatal apparaît conventionnelle et ne constitue pas un fondement suffisamment solide pour justifier la perpétuation d'un partage du financement des congés de maternité entre les deux branches.

Il conviendrait d'achever progressivement le transfert des dépenses de maternité à la branche famille³⁰⁶, en veillant à assurer son équilibre financier. À cet effet, il appartient à l'assurance maladie de corriger les limites identifiées³⁰⁷ et d'améliorer le contrôle interne afin que la branche famille dispose d'une assurance raisonnable quant au paiement à bon droit de ces prestations et puisse en assurer le suivi.

³⁰⁵ Cour des comptes, « Le financement de la sécurité sociale : des règles à clarifier et à stabiliser », Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022

³⁰⁶ Le conseil d'administration de la Cnaf s'est jusqu'à présent montré défavorable au transfert des congés maternité post nataux.

³⁰⁷ Les limites portent en particulier sur les délais de versement anormalement longs, le suivi insuffisant de la dépense et la méconnaissance des congés pathologiques.

B - Des performances de gestion à améliorer

1 - Des délais de versement importants et disparates

La qualité du service rendu est mesurée par les délais de versement des indemnités journalières de maternité par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

En partie du fait de la crise sanitaire et malgré certaines mesures de gestion³⁰⁸, une nette dégradation de cet indicateur a été constatée au cours des dernières années. Pour les salariées du régime général, le délai moyen de versement, mesuré à partir du premier jour du congé, est passé de 31,4 jours en 2018, à 34,5 jours en 2021. Cette moyenne nationale recouvre par ailleurs des écarts très importants entre caisses.

Tableau n° 20 : quelques délais moyens de versement des indemnités (2021, en jours)

Moyenne nationale	Seine-Maritime	Eure	Guyane ³⁰⁹	Seine-Saint-Denis
34,5	26,5	27	45	49,5

Source : Cour à partir des données des caisses et de la Cnam

Pour les indépendantes, les délais de versement ont fortement diminué depuis leur intégration au régime général (90 jours au premier semestre 2020), même s'ils restent élevés. Pour les agricultrices, les délais ont également diminué.

³⁰⁸ Pour les salariés dont les revenus varient dans le temps, notamment les intérimaires, le calcul prend en compte les rémunérations des douze mois précédant le début des prestations. Fin 2021, il subsistait un nombre important de dossiers d'indemnisation maladie à traiter par les CPAM en raison de la crise covid. En accord avec la direction de la sécurité sociale et à titre transitoire, la Cnam a proposé aux caisses, en janvier 2022, d'effectuer la liquidation sur la base des bulletins de salaires des trois derniers mois et de ne prendre en compte les douze mois que si l'assuré formulait une réclamation. Cette mesure a été prolongée, sans base légale, jusqu'en décembre 2022 et n'a pas vocation à être reconduite.

³⁰⁹ Cette caisse doit traiter une majorité de dossiers sur support papier, dans une situation locale de couverture incomplète du département en internet fixe à haut débit, et de réseau local insuffisant au sein de la CGSS.

Tableau n° 21 : délais moyen de versement des indemnités journalières de maternité par régime (en jours)

<i>Régime</i>	2018	2021
<i>Salariées du régime général</i>	31,4	34,5
<i>dont subrogation à leurs employeurs</i>	51,4	42,6
<i>Indépendantes</i>	n.c.	46
<i>Agricultrices</i>	37,8	25,1

Source : Cnam et CCMSA

Les retards sont imputables en partie aux employeurs, qui envoient tardivement les attestations de salaire aux caisses primaires. Pourtant, en dépit de l'utilisation de la déclaration sociale nominative (DSN), obligatoire depuis 2017 et qui aurait dû simplifier le processus, un nombre encore important d'attestations de salaires demeurent transmises par les employeurs via le portail Net Entreprises³¹⁰, ce qui complique l'instruction des dossiers par les CPAM. Il conviendrait de mettre fin à cette voie de transmission.

Par ailleurs, le versement des indemnités journalières pour maladie, pour accident du travail-maladie professionnelle ou pour maternité et paternité par l'employeur pour le compte de l'assurance maladie (la « subrogation », prévue par le code de la sécurité sociale) est de nature à accélérer l'indemnisation des bénéficiaires des congés. En principe, la subrogation permet d'éviter toute rupture de ressources pour les mères et les pères concernés pendant la période de congé. Cependant, les employeurs font alors une avance de trésorerie à l'assurance maladie, pour une durée notable (42,6 jours en 2021 en moyenne, contre 51,4 jours en 2018), ce qui les conduit parfois à retarder de manière irrégulière le versement des indemnités aux salariés³¹¹. En 2021, la subrogation ne concernait qu'un tiers des congés de maternité.

³¹⁰ Par ailleurs, en cas d'activité discontinuée (CDD, intérim), des envois papier par les assurées de leurs données de salaire peuvent subsister.

³¹¹ La CPAM de Paris a rapporté des cas dans lesquels les employeurs subordonnent le versement des indemnités à leurs employés à la réception des montants « remboursés » par les caisses, conduisant ainsi, en contradiction avec les textes, à une rupture de droits au détriment de leurs salariés. Cette situation constitue une limite aux politiques d'amélioration de la subrogation dans la mesure où, en pratique, elle n'améliore pas les délais de versement des indemnités du point de vue des assurés.

La voie prometteuse de la subrogation obligatoire

Le Parlement a voulu récemment rendre la subrogation systématique pour les congés de maternité, d'adoption et de paternité. La LFSS pour 2023 votée prévoyait une mesure en ce sens. Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que la mesure n'avait pas sa place dans une LFSS³¹².

La généralisation de la subrogation nécessitera en tout état de cause que les délais de versement aux entreprises soient maîtrisés par l'assurance maladie. À cette fin et dans l'attente que la mesure trouve sa place dans une prochaine loi, l'offre de services aux employeurs et les mesures de simplification annoncées par l'assurance maladie auront à être précisées.

2 - Une gestion à moderniser et à sécuriser

Les CPAM éprouvent des difficultés à traiter les dossiers d'indemnisation des congés de maternité et de paternité, au détriment du paiement à bon droit de ces prestations.

Les caisses traitent des données non dématérialisées : les dates présumées d'accouchement, pourtant fournies par les déclarations de grossesse, et les dates de début et de fin de congé de maternité des travailleuses indépendantes, précisées par un certificat médical papier, ne sont pas transférées automatiquement dans les systèmes d'information et sont, de ce fait, à l'origine d'erreurs de calcul des indemnités.

D'importantes zones de risque

Le versement des indemnités journalières de maternité des salariées est interrompu à la date présumée de la naissance et la poursuite des versements est subordonnée à la réception par la CPAM de l'acte de naissance de l'enfant³¹³. Cette vérification n'existe pas s'agissant des indépendantes, pour lesquelles le versement ne dépend pas de la transmission d'un acte de naissance, mais d'une attestation sur l'honneur d'interruption d'activité. Cette souplesse est source de fraudes avérées.

³¹² Dans sa décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 90 se bornait à organiser les conditions de versement de certaines indemnités journalières sans en modifier le montant, et de ce fait n'avait pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses d'assurance maladie.

³¹³ Cette pièce est transmise par l'employeur, ou par l'établissement hospitalier dans lequel l'accouchement a eu lieu, ou à défaut par l'assurée. Au régime général, les congés de maternité et de paternité donnent lieu, pour un même enfant, à la transmission de deux actes de naissance. Seule la MSA dispose d'une procédure de guichet unique, lorsque les deux parents relèvent du régime agricole.

Un risque notable concerne aussi une reprise anticipée du travail qui ne serait pas signalée par l'employeur.

Le non cumul des indemnités journalières et d'autres prestations – de Pôle emploi pour le chômage, ou de la Cnam elle-même pour les pensions d'invalidité – doit aussi faire l'objet d'une vérification au cas par cas par les caisses, à leur initiative, sans que le système d'information fournisse d'alerte³¹⁴.

Par ailleurs, la vérification des ouvertures de droits est complexe pour les techniciens des caisses lorsqu'un salarié a plusieurs employeurs, simultanés ou successifs. Ces situations peuvent aussi générer, suite à contrôles, des rappels ou des indus de prestation.

Or, la Cour a constaté³¹⁵ que les contrôles avaient été très réduits, voire inexistant, pendant plusieurs mois : l'outil informatique permettant d'identifier les dossiers d'indemnités journalières de maternité et de paternité à contrôler par les services des agents comptables des CPAM n'a pas fonctionné d'octobre 2021 à juillet 2022³¹⁶.

De fréquentes erreurs de calcul du montant des indemnités

Dans le cadre de la certification des comptes de la branche maladie de l'exercice 2021, la Cour a examiné avec la Cnam un échantillon aléatoire de 393 dossiers d'assurées ayant perçu des indemnités journalières pour maternité. Parmi ceux-ci, 105 dossiers comportaient des anomalies, soit plus d'un sur quatre (27 %). Ce taux est supérieur à celui constaté pour les indemnités journalières de maladie (21 %), alors que les données des dossiers sont pourtant plus prévisibles.

Dans plus de la moitié des cas (58 dossiers, soit 15 % du nombre total de dossiers examinés), l'anomalie avait une incidence financière. Par extrapolation, et en admettant la représentativité de l'échantillon, le montant des erreurs en faveur ou au détriment des assurées peut être estimé à 53 M€, soit 1,6 % du montant total. Dans plus de la moitié des cas (58 %), ces erreurs ont été commises au détriment des assurées.

³¹⁴ Il est également prévu que les dossiers des salariés soient progressivement traités dans l'application déjà utilisée pour les indépendants d'ici fin 2023.

³¹⁵ La Cour a examiné les données de la Cnam ainsi que les procédures détaillées des CPAM des Alpes-Maritimes, des Hauts-de-Seine, de la Mayenne, de Paris, et de la Caisse générale de sécurité sociale de Guyane.

³¹⁶ Aucun rattrapage de ces contrôles n'est prévu par la Cnam. Ainsi, seuls 57 dossiers présentant des anomalies avec incidence financière ont été identifiés par les agents comptables des cinq caisses visitées.

Une analyse complémentaire de la Cour, portant sur 100 autres dossiers, a également mis en évidence des anomalies non détectées par l'assurance maladie dans 16 dossiers correspondant, par exemple, à des pièces justificatives manquantes, des périodes de référence ou des calculs erronés³¹⁷.

C - Une dépense peu suivie, une gestion du risque très insuffisante

1 - Les congés de maternité et de paternité, angle mort des objectifs de suivi et de dépense

Les régimes de protection sociale considèrent, d'une manière générale, les congés de maternité comme des dépenses « subies », qui n'ont pas à être pilotées ni suivies et dont le détail n'a pas besoin d'être connu. Cependant, une meilleure connaissance des dépenses liées aux congés de maternité et de paternité, y compris les congés pathologiques, serait un instrument à part entière de prévention et de suivi global de la santé périnatale.

Aucun objectif de taux de recours aux congés de maternité ou de paternité indemnisé, ou de santé maternelle des femmes actives, ne figure dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche maladie du régime général (compétente depuis 2018 pour les indépendants), pas plus que dans celle du régime agricole³¹⁸.

La déclaration de grossesse ne précise pas le domaine d'activité de l'assurée, ce qui faciliterait pourtant le suivi et la prévention dans les secteurs à risque pour la santé de la mère et de l'enfant.

Le taux et les conditions de recours aux congés pathologiques, qui pourraient permettre de mieux appréhender les risques et les pathologies pendant la grossesse et à la suite de la naissance, pour la mère comme pour l'enfant, ne sont ni mesurés, ni même mentionnés par les COG.

³¹⁷ Cour des comptes, Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2021, mai 2022. La révision a été faite sur une sélection de dossiers comprenant les risques maladie, maternité et accidents du travail-maladies professionnelles. De son côté, pour le régime agricole, la CCMSA a détecté 129 dossiers comportant au moins une anomalie avec incidence financière dans le cadre de son contrôle des prestations de maternité et paternité de 2021, soit 6,3 % des dossiers contrôlés.

³¹⁸ Les seules politiques d'accompagnement évoquées dans ces documents étant les soins à la sortie de la maternité (programmes d'accompagnement du retour à domicile).

2 - Un suivi défaillant des congés pathologiques

Le code du travail et le code de la sécurité sociale distinguent le congé pathologique prénatal et le congé pathologique postnatal. Les médecins ne sont pas tenus de préciser le motif des arrêts délivrés, ils doivent en revanche signaler si l'arrêt est lié ou non à un état de grossesse. Le congé pathologique postnatal n'est pas identifié en tant que tel dans les systèmes d'information de l'assurance maladie, ce qui empêche tout suivi.

Selon la Cnam, 251 000 congés pathologiques prénatals³¹⁹ avaient été prescrits à des salariées en 2014, ce qui représentait 62,3 % des grossesses indemnisées. Cette part diminue régulièrement et de manière inexplicable, pour ne plus représenter que 50,9 % des congés terminés en 2020.

Les médecins ne bénéficient pas de recommandations de la Haute autorité de santé s'agissant des conditions d'octroi des congés pathologiques.

Les congés pathologiques, en cours de grossesse et après l'accouchement, contribuent à la durée globale observée des congés de maternité, sans qu'il soit possible de connaître leur contribution aux variations autour des périodes légales³²⁰. Dans le régime agricole, les données sont également fragmentées, une partie des caisses n'identifiant pas ces congés pathologiques prénatals. Les données relatives aux indépendantes ne sont pas disponibles. De même, les congés de maternité les plus longs, liés aux naissances multiples et aux naissances d'enfants de rang trois et plus, ne sont pas identifiées dans les statistiques courantes de dépenses de la Cnam ni de la MSA.

Une connaissance très insuffisante

Dans une enquête de 2017 portant sur 341 244 mères salariées ayant accouché en 2014, la Cnam notait que la durée moyenne des congés indemnisés pour les mères d'un premier ou d'un deuxième enfant s'élevait à 23,2 semaines, dont 1,8 semaine de congé pathologique prénatal et 5,3 semaines de congés maladie. Les études réalisées à la demande de la Cour en 2022 sur des échantillons de dossiers par les caisses de Paris et des Alpes-Maritimes³²¹, ne confirment pas cette durée.

Cette méconnaissance est regrettable, dans la mesure où les congés pathologiques représentent un enjeu de santé publique. Un suivi plus

³¹⁹ Au périmètre des congés pris et terminés au sein d'une année civile donnée.

³²⁰ Les dépenses de congés pathologiques ne sont pas identifiées en tant que telles, et les durées correspondantes sont donc incluses dans les durées globales observées pour les congés de maternité.

³²¹ Selon les échantillons réalisés par ces caisses pour la Cour, 13,6 % des congés de maternité sont suivis d'un arrêt maladie à Paris, et 10 % dans les Alpes-Maritimes.

rigoureux de la dépense par la Cnam est nécessaire, en premier lieu, à travers un repérage automatisé des arrêts maladie correspondant à des congés pathologiques. Outre la réglementation applicable en matière de santé au travail, des données propres à la situation réelle des femmes enceintes qui travaillent pourraient contribuer à mieux apprécier tout à la fois leur santé pendant et après leur grossesse, les liens éventuels avec la prématurité des nouveau-nés, le handicap à la naissance et la pertinence ou non du recours aux congés pathologiques³²². En particulier, les liens entre le recours au congé pathologique prénatal et un temps de trajet quotidien élevé³²³, de même qu'entre les conditions de travail et le recours par secteur d'activité mériteraient d'être étudiés, dans un objectif de prévention.

Régime des congés pathologiques au Danemark et en Suède

Au Danemark, si l'état pathologique de la mère résulte de la grossesse ou s'il existe un risque pour sa santé ou pour le fœtus durant les quatre semaines précédant le congé de maternité, elle peut bénéficier de prestations maternité supplémentaires. En Suède, une indemnité de grossesse peut être octroyée du 60^{ème} au 11^{ème} jour avant la naissance en raison de conditions de travail physiquement pénibles, soit aussi longtemps que la mère est en arrêt de travail si le travail est dangereux pour sa santé ou celle de l'enfant.

En outre, bien que les congés pathologiques postnatals soient indemnisés comme les arrêts maladie et inclus à ce titre dans les indemnités journalières de maladie et dans l'objectif nationale de dépenses d'assurance maladie (Ondam), cette dépense n'est pas davantage pilotée en lien avec des objectifs de santé, ni même suivie.

³²² La dernière étude détaillée de la Drees sur le recours au congé de maternité et au congé pathologique date de 2006.

³²³ Cette information peut être portée dans la déclaration de grossesse mais ne remonte pas à la Cnam.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2014, des améliorations significatives en matière de conditions d'ouverture des droits, de durée et d'indemnisation des congés de maternité, de paternité et d'adoption sont constatées (en particulier la réduction du nombre d'heures travaillées, l'allongement du congé de maternité pour les indépendantes et celui du congé de paternité).

Ces différentes mesures ont eu pour effet d'harmoniser davantage les conditions d'accès entre régimes et d'accroître le recours à ces congés. Cependant, la gestion des indemnisations des congés de maternité et de paternité souffre de multiples faiblesses qui affectent la connaissance de leurs droits par les assurés, le paiement de ces prestations à bon droit et dans des délais resserrés, le suivi de ces dépenses et l'information fournie au Parlement.

La mesure de leur utilisation reste lacunaire, notamment pour le congé pathologique qui doit conserver sa fonction première de congé prescrit du fait de la santé de la mère et de l'enfant.

Les différences observées pour les durées légales maximales de versement des prestations entre les salariés et les travailleurs indépendants, héritées du passé, n'ont plus de justification.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 23. achever le transfert du financement des congés de maternité et de paternité vers la branche famille en veillant à préserver l'équilibre financier de la branche (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, Cnam, Cnaf) ;*
 - 24. développer des outils statistiques de suivi de la santé des femmes enceintes et du non recours au congé de maternité (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, Cnam, Cnaf) ;*
 - 25. afin d'améliorer le suivi et de réduire les délais de versement des indemnités journalières, limiter à la seule déclaration sociale nominative l'information relative aux arrêts de travail liés à la grossesse en provenance des employeurs (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, Cnam) ;*
 - 26. aligner la durée des droits relatifs au congé d'adoption et au congé pathologique des non-salariés sur celle des salariés (ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées).*
-