



N° 1424

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2023.

PROPOSITION DE LOI

*visant à rendre effectif le droit aux congés maternité et paternité
pour toutes et tous,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Marie-Pierre RIXAIN,

députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La façon dont une société organise la condition parentale révèle quelque chose de son essence. Le congé maternité et ses évolutions, à la confluence d'enjeux de santé publique et d'autonomie économique, incarnent ainsi l'évolution du regard porté par la société sur la maternité et la condition maternelle. L'Organisation internationale du travail (OIT) 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, instauré en 2002, mais largement réformé en 2020 à la suite de l'engagement du président de la République Emmanuel Macron, a été créé 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 unique, quel que soit le régime d'affiliation du père (salarié du régime général, indépendant ou agriculteur).

Comme l'a rappelé le rapport de la commission des 1 000 premiers jours, ces congés sont l'occasion d'une présence parentale cruciale dans les premiers mois de l'enfant qui a une incidence positive, durable, et déterminante sur la santé et le développement des enfants. C'est en disposant de temps auprès de l'enfant que les parents pourront accompagner au mieux chaque étape de son développement cognitif.

Ainsi, au fil des réformes, se construit un cadre protecteur autour des nouveaux parents et du jeune enfant. Un cadre constitué de droits qui doivent être les mêmes pour toutes et tous, sans considération de la configuration familiale, ni de la situation socio-professionnelle des parents : chaque enfant, qu'importe son cadre familial, doit pouvoir bénéficier des mêmes chances et du même temps de présence parentale.

Les changements ayant affecté les formes de vie familiale ont été considérables depuis le milieu des années 1970 où les politiques publiques étaient conçues autour du couple hétérosexuel marié. Aussi, afin que notre protection sociale prenne en compte l'évolution des structures familiales et que notre droit reconnaisse une place identique à chacune des familles, il convient de penser une protection parentale effective pour toutes et tous, seule garantie d'une société égalitaire et de l'émancipation de chaque individu. Tel est le sens de la présente proposition de loi.

De même, les données disponibles montrent que l'alignement des durées légales du congé maternité entre les régimes, aussi heureux soit-il, ne pallie pas encore les importantes disparités constatées dans le recours au congé maternité selon les conditions d'activité professionnelle des mères. Dans l'optique d'accélérer l'égalité économique et professionnelle entre les femmes et les hommes, nous devons faire le choix de renforcer la cohésion sociale en sécurisant les nouvelles trajectoires professionnelles des femmes et des hommes. La féminisation de l'emploi indépendant et agricole nécessite un déploiement équitable des droits sociaux. Il est primordial de prendre en compte les spécificités de ces professions afin d'adapter notre protection sociale à leurs besoins.

En 1975, les familles monoparentales représentaient 9,4 % des familles ; en 2023, elles représentent plus de 25 % des familles françaises. Des données qui soulignent l'évolution majeure des structures familiales et donc la nécessité pour notre arsenal juridique d'accompagner ces changements. En outre, la loi n° 2021-1017 relative à la bioéthique a élargi l'accès et la prise en charge de l'assistance médicale à la procréation (AMP) aux couples de femmes et aux femmes célibataires. Depuis son entrée en vigueur, les demandes ne cessent d'affluer, notamment de la part des femmes célibataires. En effet, en 2021, l'Agence de la biomédecine a recensé 6 800 nouvelles demandes de premières consultations provenant à 53 % de femmes célibataires et 47 % de couples de femmes. Des phénomènes nouveaux encore mal couverts par notre protection sociale dont la rigidité peine à s'adapter aux nouvelles formes de parentalité. Aussi, dans l'optique de permettre à chaque enfant, quelle que soit la structure familiale dont il est issu, de bénéficier du même temps d'accompagnement parental, il semblerait opportun d'accompagner ce fait sociétal nouveau en faisant évoluer les droits sociaux liés à la maternité et, notamment, en permettant aux mères célibataires de cumuler le bénéfice des congés maternité et paternité ou de bénéficier de l'aide et du soutien de la personne de leur choix. Le parent seul doit bénéficier des mêmes droits que les couples biparentaux dans la mesure où les besoins de l'enfant demeurent identiques. Ne pas permettre cette souplesse revient à n'envisager qu'un seul modèle familial, biparental, sans tenir compte de la diversité des structures familiales. Pour cela, **l'article premier** propose de permettre aux mères célibataires de cumuler le bénéfice du congé maternité et du congé paternité ou, à défaut, de désigner la personne de son choix pour bénéficier de ce congé d'accueil de l'enfant.

À ce jour, la loi prévoit qu'en cas de décès de la mère pendant son congé de maternité, les indemnités journalières pour maternité qui n'ont

pas encore été versées par la CPAM peuvent être versées au père de l'enfant. Un tel transfert de droits n'est actuellement pas prévu dans le cas où c'est le père qui décède. Aussi, sur le modèle de l'article L. 331-6 du code de la sécurité sociale, **l'article 2** prévoit, en cas de décès du père, le transfert de l'indemnisation paternité à la mère survivante.

Durant son congé maternité, une femme salariée perçoit un revenu de remplacement versé par l'Assurance maladie, sous réserve d'avoir travaillé au moins 150 heures dans les trois mois précédents ou d'avoir cotisé sur la base d'un salaire équivalent à 1 015 fois le SMIC horaire. Le montant des indemnités journalières reçues par l'assurée varie selon ses revenus, dans un plafond de 89 € par jour. Néanmoins, en-dehors du cadre salarial, il existe autant de congés maternité que de statuts professionnels. Ainsi, aujourd'hui, et malgré les récentes réformes qui ont permis d'aligner la durée du congé maternité des travailleuses indépendantes et des agricultrices sur celle des salariées, plus de 7 000 travailleuses indépendantes ne remplissent pas l'ensemble des conditions et doivent se contenter de 5,30 € d'indemnités journalières, soit trois fois moins que le RSA qu'elles ne peuvent pas non plus solliciter. Des problématiques d'ouverture de droits qui peuvent également toucher les étudiantes ou encore certaines demandeuses d'emploi. Un si faible revenu durant la période de grossesse et de congé postnatal entraîne des situations à risque pour la santé de la mère et de l'enfant : mise au repos tardive, faible durée d'arrêt postnatal, stress... Ces problématiques d'ouverture de droits peuvent également toucher certaines demandeuses d'emploi ou encore étudiantes dont le statut complexifie l'accès à un revenu maternité pourtant essentiel à toute grossesse. Rappelons qu'une étudiante sur 20 est maman et que celles-ci ont 18 % de chances de moins de parvenir au terme de leurs études. C'est pourquoi **l'article 3** pose les bases préalables à la création d'un revenu minimum de maternité qui assurerait à toutes les femmes, et notamment à celles ne bénéficiant d'aucun filet de sécurité financière, une protection sanitaire adéquate, un véritable repos maternel, et une indemnisation juste dans l'intérêt de la mère comme de l'enfant à naître.

Alors que 70 % des entreprises de professions libérales sont des entreprises individuelles sans salariés, nombreuses sont les travailleuses indépendantes qui, malgré leur congé maternité, se trouvent dans l'obligation de maintenir, au moins en partie, leur activité professionnelle pour faire face aux contraintes qui s'imposent à elles : difficultés de remplacement, impératif de conserver un lien avec une clientèle attachée à la personne, nécessité de maintenir un certain niveau de chiffre d'affaires pour régler les charges incompressibles qui ne peuvent pas être reportées

pendant le congé maternité... Les spécificités de l'exercice libéral demandent à être prises en compte dans la protection sociale qui est accordée à ces professionnelles. Leurs besoins s'expriment différemment de ceux des salariées : lisibilité, flexibilité, souplesse, préservation de l'outil de travail. Ces besoins sont d'autant plus vivement ressentis que la plupart de ces femmes officient seules dans l'exercice de leur activité. Aussi, dans l'objectif d'assurer un repos maternel effectif, et d'alléger la pression économique qui amène les travailleuses indépendantes à reprendre totalement leur activité avant la fin de la période légale de 112 jours, il est nécessaire de mettre en œuvre une approche plus souple et plus pragmatique du congé maternité des travailleuses indépendantes qui garantisse la pérennité de leur outil de travail. Tel est le sens de l'expérimentation prévue à l'article 75 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 qui autorise une reprise progressive et plafonnée de l'activité, à hauteur d'un jour ou deux jours par semaine durant les quatre semaines suivant la période d'interruption totale d'activité. Un dispositif qui s'inspire de la situation qui prévaut au Danemark, où la législation permet une reprise progressive d'activité pour les femmes travailleuses indépendantes, et qui a été préconisé par la députée Marie-Pierre Rixain dans son rapport « Rendre effectif le congé de maternité pour toutes les femmes » remis au Gouvernement en 2018. Aussi, s'agissant d'une demande fortement exprimée par l'ensemble des représentants des travailleuses indépendantes, **l'article 4** entend généraliser et pérenniser l'expérimentation susmentionnée qui prend fin au 1^{er} juillet 2023, afin que les spécificités de l'exercice libéral soient prises en compte dans la protection sociale qui est accordée à ces professionnelles.

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2023 identifie la problématique du remplacement comme un frein à la prise des congés maternité et paternité : en 2021, les congés paternités représentent 6 % des demandes de remplacement en 2021, et 31 % pour les congés maternité. De fait, à ce jour, seules 59 % des agricultrices utilisent l'allocation de remplacement maternité pour se faire remplacer durant leur congé. Les services de remplacement sont des groupements d'employeurs, régis sous la forme d'association loi 1901, qui ont pour mission de mettre à la disposition de leurs adhérents un salarié qualifié lorsqu'un agriculteur s'absente de l'exploitation pour maladie, accident, congé maternité ou paternité, vacances, formation... En 2018, le réseau comptait 358 services pour 14 672 salariés à travers le territoire, des chiffres en diminution progressive. Ainsi, ce service d'intérêt public, hautement essentiel pour

soutenir nos agriculteurs, garantir la pérennité de leurs exploitations, et donc une production agricole nationale, et alors qu'il manque chaque année 6 000 nouvelles installations, repose ainsi sur une seule structuration locale et associative. Si l'on veut relever le défi du renouvellement des générations agricoles et assurer notre souveraineté alimentaire, une réflexion sur les conditions de travail des agriculteurs et sur l'attractivité de la profession doit prioritairement être menée. C'est pourquoi, dans la lignée du rapport « Les services de remplacement en agriculture, un service proche des agriculteurs et des territoires » remis au Gouvernement en 2020, ainsi que du rapport « Rendre effectif le congé de maternité pour toutes les femmes » remis par Marie-Pierre Rixain au Gouvernement en 2018. **l'article 5** propose de définir une stratégie ministérielle pour le remplacement afin de faciliter les conditions d'exercice de la profession agricole et l'accès aux droits sociaux des agricultrices et des agriculteurs.

Les intermittentes du spectacle sont des salariées à emploi discontinu rattachées au régime général ; leur congé maternité est donc de 16 semaines comme les autres salariées. L'indemnisation de ce congé est soumise à des conditions d'ouverture de droit qui comprend, notamment, un seuil minimal de cotisations et un nombre minimum d'heures travaillées. Néanmoins, il faut noter qu'il existe des règles spécifiques aux salariées intermittentes du spectacle rémunérées au cachet. La complexité et la spécificité du régime font que non seulement les concernées ne sont pas toujours bien informées de leurs droits et du mode de calcul de leurs indemnités, mais aussi que les agents des CPAM eux-mêmes ne sont pas toujours formés pour le suivi de ce type de dossiers. Ainsi, le rapport « Rendre effectif le congé de maternité pour toutes les femmes », remis par la députée Marie-Pierre Rixain au Gouvernement en 2018, fait ressortir de nombreuses erreurs de traitement et de mauvaises interprétations des textes de la part de certaines CPAM du fait d'aménagements réglementaires spécifiques dont l'application est complexe. C'est pourquoi, conformément aux recommandations du rapport susmentionné, **l'article 6** propose d'engager une réflexion autour de la constitution d'un pôle référent au sein de la CNAM qui garantirait aux intermittentes et artistes auteures une meilleure effectivité de leurs droits maternité.

Le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales qui fixe, entre autres, le nombre de collaborateurs de cabinet pouvant être embauchés par les collectivités territoriales en fonction de leur importance démographique, ne permet pas, dans sa rédaction actuelle, le remplacement des collaboratrices de cabinet absentes pour cause de congé maternité. En effet, la doctrine qui prévaut

actuellement interprète de manière très stricte le plafond du nombre de collaborateurs de cabinet posé par le décret suscité considérant qu'il ne fait pas référence à un nombre d'emplois budgétaires mais à un nombre réel de personnes, quelle que soit leur durée de service. Ainsi, en cas de plafond atteint, la collectivité n'a pas la possibilité de recruter un collaborateur de cabinet supplémentaire pour le temps du congé maternité. Une situation problématique pour bon nombre de collectivités territoriales et qui conduit, en sus, à stigmatiser le congé maternité dans l'écosystème des cabinets politiques. C'est pourquoi **l'article 7** impose une révision du cadre légal existant afin de permettre le remplacement des collaboratrices de cabinet en congé maternité.

La dernière Enquête nationale confidentielle sur les morts maternelles publiée par l'Inserm et Santé publique France fait état de 262 décès maternels en France sur la période 2013-2015 ; soit un décès tous les quatre jours lié à la grossesse, l'accouchement, ou leurs suites. Dans leur rapport, l'Inserm et Santé publique France estiment que 57,8 % de ces décès sont considérés comme « probablement ou possiblement évitables » dans la mesure où, dans 66 % des cas, les soins dispensés « n'ont pas été optimaux ». Pour la première fois, les maladies cardiovasculaires (13,7 % des décès) et les suicides (13,4 %) sont les deux premières causes de mortalité maternelle, alors même qu'elles présentent la proportion la plus grande de morts évitables (respectivement 65,7 % et 91,3 %). Parmi les facteurs d'évitabilité identifiés, le comité scientifique souligne l'importance de la prévention et des parcours de soins pluridisciplinaires coordonnés, et rappelle que la santé des femmes enceintes ou récemment accouchées ne se limite pas à la sphère obstétricale. Il recommande également que, tout au long du suivi prénatal et post-partum, la femme enceinte soit régulièrement interrogée sur sa santé mentale. Si cet objet a bien été prévu dans le cadre de l'entretien postnatal récemment mis en place, ce n'est pas le cas pour l'entretien prénatal précoce. En conséquence, **l'article 8** précise que l'entretien prénatal précoce doit comporter deux dimensions : l'aspect physiologique avec le dépistage d'éventuelles maladies, notamment cardiovasculaires, et l'aspect psychologique afin de prévenir tout éventuel mal-être maternel.

Enfin, **l'article 9** décrit les mécanismes de compensation des dépenses de charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 1225-35 du code du travail est complété par une phrase ainsi rédigée : « À défaut, la mère peut bénéficier de ce congé en sus de son congé de maternité ou désigner la personne salariée de son choix pour en bénéficier. ».
- ② II. – Le premier alinéa de l'article L. 732-12-1 du code rural et de la pêche maritime est complété par une phrase ainsi rédigée : « À défaut, la mère peut bénéficier de ce congé en sus de son congé de maternité ou désigner la personne de son choix, lorsqu'elle appartient aux catégories mentionnées aux 1^o et 2^o, au *a* du 4^o et au 5^o de l'article L. 722-10, pour en bénéficier. ».

Article 2

- ① I. – Après l'article L. 331-9 du code de la sécurité sociale, il est créé un article L. 331-10 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 331-10.* – En cas de décès du père au cours de la période d'indemnisation de la cessation d'activité prévue à l'article L. 331-8, la mère bénéficie, dans des conditions fixées par décret, d'un droit à indemnisation pour la durée restant à courir entre la date du décès et la fin de la période d'indemnisation dont aurait bénéficié le père, sous réserve qu'elle cesse tout travail salarié pendant cette durée et sans qu'il soit fait application des conditions prévues à l'article L. 313-1. Pendant cette durée, la mère bénéficie de l'indemnité journalière mentionnée à l'article L. 331-3.
- ③ « La mère peut demander le report de tout ou partie de la période d'indemnisation à laquelle elle a droit dans les conditions fixées par le premier alinéa de l'article L. 331-5. »
- ④ II. – Après l'article L. 732-12-2 du code rural et de la pêche maritime, il est créé un article L. 732-12-2-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 732-12-2-1.* – En cas de décès du père au cours de la période d'indemnisation de la cessation d'activité prévue à l'article L. 732-12-1, la mère, lorsqu'elle appartient à l'une des catégories mentionnées aux 1^o et 2^o, au *a* du 4^o et au 5^o de l'article L. 722-10, bénéficie, dans des

conditions fixées par décret, d'un droit à indemnisation pour la durée restant à courir entre la date du décès et la fin de la période d'indemnisation dont aurait bénéficié le père, sans qu'il soit fait application des conditions prévues à l'article L. 732-15. Pendant cette durée, la mère bénéficie de l'allocation de remplacement ou des indemnités journalières dans les conditions prévues à l'article L. 732-10-1, sous réserve qu'elle cesse toute activité sur l'exploitation ou dans l'entreprise agricole.

- ⑥ « La mère peut demander le report de tout ou partie de la période d'indemnisation à laquelle elle a droit, dans les conditions fixées au premier alinéa de l'article L. 331-5 du code de la sécurité sociale. »

Article 3

- ① Après le chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un chapitre II *bis* ainsi rédigé :

- ② « CHAPITRE II BIS

- ③ « *Revenu minimum de maternité*

- ④ « Art. L. 262-59. – Les femmes qui ne perçoivent ni l'indemnité journalière mentionnée à l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale, ni le revenu de solidarité active prévu au chapitre II du titre VI du livre II du présent code, bénéficient d'un revenu minimum de maternité pendant la période définie au même article L. 331-3.

- ⑤ « Les conditions d'octroi et les modalités de calcul du revenu minimum de maternité sont définies par décret. »

Article 4

- ① I. – Le I de l'article L. 623-1 du code de la sécurité sociale est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

- ② « 3° Par dérogation à la condition de cessation d'activité prévue au présent article, les assurées peuvent percevoir des indemnités journalières en cas de reprise partielle d'activité dans les conditions suivantes :

- ③ « a) À hauteur d'un jour par semaine durant les quatre semaines au maximum suivant la période d'interruption totale d'activité prévue au présent article ;

- ④ « b) À hauteur de deux jours par semaine au maximum durant les quatre semaines au maximum suivant la période mentionnée au 1^o du présent article ;
- ⑤ « c) La reprise partielle d'activité peut débuter entre le jour suivant la fin de la période minimale d'interruption d'activité mentionnée au premier alinéa de l'article L. 331-3 du code de la sécurité sociale et le terme du congé de maternité.
- ⑥ « Les indemnités journalières, dans la limite de dix jours au maximum, ne sont pas versées pour les jours travaillés mais leur versement peut être reporté dans un délai maximal de dix semaines à compter de la fin du congé de maternité telle qu'elle résulte des dispositions du présent article. »
- ⑦ II. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} juillet 2024.

Article 5

Il est instauré une stratégie nationale en matière de remplacement agricole afin de constituer un service d'intérêt public intégré à la mise en œuvre des politiques publiques agricoles. Cette stratégie définit le rôle, les actions et le financement des services de remplacement, notamment en matière de maternité, ainsi que les indicateurs permettant d'en évaluer les résultats.

Article 6

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport évaluant l'opportunité de constituer un pôle référent en matière de droits à la sécurité sociale des intermittents et artistes auteurs au sein de la Caisse nationale de l'assurance maladie.

Article 7

- ① L'article L. 333-9 du code général de la fonction publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le décret prévoit les modalités de remplacement des collaboratrices de cabinet absentes pour cause de congé de maternité. »

Article 8

- ① L'article L. 1225-25 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « À l'issue du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, les salariés retrouvent leur précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. »

Article 9

- ① L'article L. 2122-1 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° À la seconde phrase du quatrième alinéa, après le mot : « accompagnement » sont insérés les mots : « physiologique comme psychologique » ;
- ③ 2° À la première phrase du dernier alinéa, le mot : « précoce » est supprimé.

Article 10

- ① I. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

