

## Europe

### Congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue

*Antoine MATH*

**P**our sa dernière année de mandat, la Commission européenne a présenté en octobre 2008 un « paquet réconciliation » visant à aider les parents à « mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille ». Ce paquet se subdivise en quatre documents :

- une communication détaillant la stratégie et le contexte de l'intervention de la Commission <sup>1</sup> ;
- une proposition de directive modifiant l'actuelle directive sur la protection des femmes enceintes au travail et sur les congés maternité, dont la mesure phare serait de faire passer la durée minimale du congé maternité de 14 à 18 semaines ;
- une proposition de directive sur les droits des travailleuses indépendantes et des conjoints aidants ;
- un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en bas âge <sup>2</sup>.

La Commission a également poussé les acteurs sociaux à améliorer l'ensemble des congés familiaux (congé parental, congé de paternité, congé d'adoption, « congé filial » pour s'occuper d'un membre de famille dépendant). Au moment d'écrire ces lignes (mi-mars 2009), on apprenait d'ailleurs que la négociation entamée en septembre 2008 par les acteurs sociaux pour réviser la directive congé parental de 1996 était sur le point d'aboutir <sup>3</sup>. Cet accord interviendrait à point nommé, à un moment où le dialogue social européen connaît un certain essoufflement, le précédent accord cadre ayant conduit à une directive fêtant déjà ses dix ans en 2009.

Ces nouveaux développements interviennent dans un climat morose pour la construction européenne, et pour sa dimension « sociale » en particulier. La nouvelle directive sur l'intérim ou encore les attermolements concernant la révision

1. « Redoubler d'efforts pour mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille ».
2. Sur ce sujet, voir A. Math, « Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi : que reste-t-il des engagements de Barcelone ? » dans ce même numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*.
3. A l'automne 2008, les « partenaires sociaux » européens ont également entamé des discussions sur le marché du travail inclusif (pour les personnes éloignées du marché du travail) dans le cadre d'une négociation « volontaire » (ou « autonome ») non destinée à conduire à un accord juridiquement contraignant.

de la directive sur le temps de travail illustrent la difficulté de trouver des compromis sur les questions sociales allant au-delà de protections minimalistes (Michon, 2009). Les nouveaux textes semblent peu susceptibles de limiter les diverses formes de *dumping* social et de freiner la pression exercée sur le monde du travail. Les rares décisions prises apparaissent bien dérisoires face à la jurisprudence européenne qui défend la liberté économique des employeurs prestataires de services, liberté fondamentale protégée par les traités, au détriment des droits économiques et sociaux. La construction européenne souffre d'une crise de confiance et les acteurs de la scène européenne peinent à en sortir. Le sentiment d'urgence s'est accentué depuis le déclenchement de la crise économique. Comme le souligne le chercheur Gaël Brustier, « il existe une convergence d'intérêts pour que les gouvernements, le Parlement et la Commission conçoivent des projets visant à mettre en valeur l'action de l'Europe face à la crise et aux difficultés sociales. L'Europe est consubstantiellement liée au libéralisme. Comme elle est le fruit de l'autonomisation des élites, mais que le suffrage universel s'exprime encore, les dirigeants européens sont forcés de singer l'«Europe sociale» pour se légitimer... »<sup>1</sup>. Dans cette perspective, l'annonce d'un accord sur les congés parentaux n'est pas à négliger, en particulier à la veille des élections européennes.

Le paquet « réconciliation » de la Commission est la suite d'une longue

consultation formelle des « partenaires sociaux » lancée dans le contexte de la procédure de dialogue social (celle qui avait permis l'accord-cadre du 14 décembre 1995 relatif au congé parental qui a été repris dans la directive 96/34 sur le congé parental). Cette consultation entamée en 2006 porte sur le sujet de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale. Le Parlement européen a demandé à maintes reprises une amélioration de la législation sur les congés, et plus généralement des mesures relatives à la « conciliation » ou aux questions d'égalité entre hommes et femmes. Lors des deux phases de consultation menées en 2007, la CES a réclamé l'amélioration de la directive sur la protection de la maternité, la reconnaissance du droit au congé parental payé, le renforcement des congés pour cause de maladie d'un enfant ou d'autres proches, un droit au congé de paternité et un réel droit au congé pour adoption<sup>2</sup>. Lors des consultations, Business Europe (ex-UNICE) et l'UEAPME<sup>3</sup> exprimaient encore en 2007 leur opposition à toute nouvelle réglementation européenne. C'était également le cas de certains Etats membres tels la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas ou la Pologne. Mais face à la volonté de la Commission et d'autres Etats membres d'aller de l'avant sur le sujet, la CES et les organisations patronales (Business Europe, UEAPME, CEEP<sup>4</sup>) annonçaient finalement, dans un rapport d'avancement en vue d'un sommet tripartite en mars 2008

1. Cité dans Robert (2009)

2. Voir notamment la position détaillée de la CES de juillet 2007 sur la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens concernant la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale.

3. Association européenne des artisans et petites et moyennes entreprises.

4. Centre européen des entreprises à participation publique.

sur le thème de la « conciliation », leur accord de principe pour examiner l'application de la directive congé parental de 1996. En juillet 2008, ils avisaient officiellement la Commission de leur intention d'entamer la négociation pour améliorer la directive. Les « partenaires sociaux » ont officiellement lancé la négociation le 17 septembre 2008. Après leur accord, la Commission devrait déposer une proposition destinée à conférer force de directive à cet accord.

Les acteurs sociaux avaient en revanche prévenu qu'ils ne souhaitaient pas aborder le sujet des congés de maternité lors de leurs négociations, d'où l'initiative autonome de la Commission sur le sujet qui a fait deux propositions de directive distinctes sur cette question : l'une concerne les non-salariées et les conjoint(e)s de travailleurs non salariés, l'autre les salariées. Dans les deux cas, il s'agit d'améliorer des directives existantes jugées insuffisantes.

---

**Une nouvelle directive  
pour les non-salariées  
et les conjointes de non-salariés**

La première proposition vise à améliorer la situation des travailleuses non-salariées et des conjointes aidantes de travailleurs non-salariés. La Commission estime que la directive 86/613/CEE sur l'application de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante (et sur la protection des indépendantes durant la grossesse et la maternité) avait eu une incidence trop limitée. Sa formulation trop vague en a

rendu en outre l'application peu effective. Un rapport de la Commission de 1994 sur la mise en œuvre de cette directive dans les douze Etats alors membres avait déjà montré des problèmes d'application. Le Parlement avait adopté plusieurs résolutions sur le sujet et la CES, dans une note adressée en avril 2008, avait demandé la mise en place de normes juridiques minimales plus contraignantes, en particulier l'extension du congé maternité à ces travailleuses. La Commission exprime sa volonté d'améliorer la protection des travailleuses indépendantes tout en tenant compte des particularités du travail non salarié, en particulier le libre choix des horaires de travail.

La proposition vise aussi à étendre les droits aux conjoints aidants ou partenaires de vie aidants (partenaires de vie reconnus comme tels par la législation nationale)<sup>1</sup>. Dans l'UE, 11 % environ des indépendants comptent sur l'aide de leur conjointe – ce sont le plus souvent des femmes – pour gérer l'entreprise familiale. Pour parvenir à ses fins, la Commission propose d'abroger la directive existante et de la remplacer par une nouvelle prévoyant d'étendre le congé de maternité – et en particulier les dispositions de la directive 92/85/CEE sur les travailleuses salariées enceintes – aux travailleuses indépendantes et aux conjointes (et partenaires de vie) aidantes, mais seulement si elles le demandent. La disposition existe déjà dans dix-neuf pays de l'Union et seuls quelques pays (France, Autriche, Belgique, Grèce, Lituanie, Bulgarie, République tchèque, Roumanie) devraient adapter leur législation sur ce point.

---

1. Il s'agit du conjoint ou partenaire reconnu par le droit national – tel le partenaire d'un pacte civil de solidarité (« pacs ») en France – d'un travailleur indépendant qui contribue régulièrement aux activités de l'entreprise familiale sans en être formellement un associé, ni un salarié.

## CONGES DE MATERNITE ET PARENTAUX

Véritable nouveauté, la directive propose que les conjoints (ou partenaires de vie) aidants puissent, sur une base volontaire, s'affilier au même régime de sécurité sociale que les travailleurs non salariés, aux mêmes conditions que ces derniers. La proposition vise à éviter le risque que des conjointes aidantes ayant travaillé des décennies dans l'entreprise familiale ne se retrouvent sans revenu ni protection en cas de divorce, de décès ou de faillite de leur partenaire travailleur indépendant. Selon la Commission, la protection sociale ne tient en effet pas compte de la contribution de ces conjoints ou partenaires de vie aidants dans dix-huit pays (Autriche, Bulgarie, République tchèque, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie et Royaume-Uni).

La difficulté pourrait venir du financement des nouvelles mesures. La Commission préconise deux voies : augmenter les cotisations des travailleurs indépendants ou bien répartir cotisations et prestations entre le travailleur indépendant et son conjoint aidant en fonction de la contribution de chacun à la marche de l'entreprise.

---

### **Une amélioration de la directive sur la protection de la maternité**

La proposition de modification de la directive européenne de 1992 sur la protection des femmes enceintes, accouchées ou allaitantes est la mesure sur laquelle la

Commission a particulièrement insisté. La directive actuelle garantit déjà la protection de l'emploi et un minimum de 14 semaines de congés maternité (encadré 1). Au moment de son adoption, les dispositions peu contraignantes exigées par cette directive n'avaient conduit qu'à des adaptations minimales dans quelques pays<sup>1</sup>. Depuis le milieu des années 1990, les droits ont été améliorés dans de nombreux pays mais indépendamment de la directive. Celle-ci n'a par ailleurs pas nécessité d'ajustements majeurs des législations des nouveaux Etats membres.

La nouvelle directive apporterait plusieurs modifications.

- La durée minimale du congé serait allongée de 14 à 18 semaines, dont six à prendre obligatoirement après l'accouchement. Une grande majorité des pays remplissent déjà une telle exigence (*cf.* annexe 1). Seuls sept pays devraient adapter leur législation : la France (16 semaines)<sup>2</sup>, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas (15 semaines) et l'Allemagne (14 semaines). Cet allongement – qui est la seule mesure contraignante importante proposée par la Commission – correspond par ailleurs à une recommandation adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2000.

- Les femmes enceintes pourraient prendre la partie non obligatoire de leur congé plus librement (avant ou après la naissance) et toute obligation à en prendre une partie avant la naissance,

---

1. Commission européenne (1999), Rapport sur la transposition de la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, 15 mars 1999, COM(1999) 100 final.

2. Pour les naissances de rang 1 et 2. Le congé est déjà de 24 semaines pour les naissances de rang 3.

Encadré 1.

**La législation communautaire actuelle sur le congé de maternité**

La directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail exige des Etats membres les obligations suivantes en matière de congés maternité :

- un droit à congé de maternité d'au moins quatorze semaines continues, réparties avant et/ou après l'accouchement. Ce congé de maternité doit inclure un congé obligatoire d'au moins deux semaines, réparties avant et/ou après l'accouchement. Les travailleuses enceintes ont aussi le droit à une dispense de travail, sans perte de rémunération, pour se rendre aux examens prénataux dans le cas où ces examens doivent avoir lieu pendant le temps de travail ;
- une interdiction du licenciement des travailleuses pendant la période allant du début de leur grossesse jusqu'au terme du congé de maternité, sauf motifs justifiés de licenciement donnés par écrit par l'employeur.

La directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, ainsi que les conditions de travail renforce la protection de l'emploi : une femme en congé de maternité a le droit, au terme de ce congé non seulement de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne soient pas moins favorables mais aussi de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle elle aurait eu droit durant son absence.

comme c'est le cas dans plusieurs pays, serait supprimée.

- La partie post-natale des congés ne serait pas réduite en cas d'accouchement après le terme prévu.

- Une période de congé supplémentaire est recommandée en cas de naissance prématurée, d'hospitalisation de l'enfant à la naissance, de naissance d'un enfant handicapé ou de naissances multiples. Mais aucune durée n'est fixée et il s'agit d'une simple recommandation.

- Il est aussi recommandé de rémunérer le congé à hauteur de 100 % du salaire, éventuellement limité au niveau du plafond des prestations maladie en espèces « pour éviter que ces coûts ne soient trop lourds pour les entreprises ».

- La protection contre le licenciement serait renforcée : pendant le congé de maternité, tout licenciement serait en principe interdit comme c'est déjà le cas, mais en outre, pour tenir compte de la jurisprudence européenne, toute mesure préparatoire au licenciement durant un congé serait également proscrite, sauf exceptions. Par ailleurs, l'exigence de motifs écrits et justifiés pour un licenciement pendant un congé de maternité serait étendue à une période de six mois après la fin du congé de maternité, si l'intéressée en fait la demande.

- Au retour de son congé, la salariée aurait la possibilité de demander des horaires adaptés, l'employeur ayant le droit de refuser.

- Les dispositions habituelles des directives relatives à l'égalité et à la lutte contre les discriminations (aménagement de la charge de la preuve, protection contre les rétorsions) seront étendues aux femmes enceintes. Les organismes chargés des questions d'égalité, telle la HALDE en France, seront compétents en la matière (au cas où ils ne le seraient pas déjà). Tout plafond maximal pour les dédommagements dus en cas de violation du principe d'égalité serait également prohibé.

La CES a regretté qu'aucune proposition ne soit formulée pour traiter de certaines lacunes relatives à la santé et la sécurité des salariées enceintes, pour renforcer les droits relatifs à l'allaitement, ou pour étendre la protection maternité à toutes les travailleuses exerçant des emplois atypiques et précaires, quels qu'ils soient. Les organisations patronales ne souhaitent pas de mesure accroissant les coûts pour les employeurs, ce qu'ils considéreraient comme particulièrement inopportun dans le contexte économique actuel. Pour les mêmes raisons, l'Allemagne a fait valoir très tôt son opposition à l'allongement du congé de maternité. Des Etats membres pourraient aussi s'opposer à la suppression de l'obligation du congé pré-natal.

Les deux propositions de directives vont maintenant être examinées dans le cadre de la co-décision par le Parlement européen et les gouvernements. La Commission a présenté ses propositions au

Parlement en janvier 2009, et une première lecture aura lieu en mai prochain. Elle sera de pur affichage à l'approche du scrutin européen. Les représentants des Vingt-sept ont entamé les discussions en février. Ces discussions venaient donc de s'ouvrir au moment où les acteurs sociaux étaient sur le point d'aboutir dans leur négociation pour réviser la directive de 1996 sur les congés aux parents.

---

**Quelles pistes de réforme possibles de la directive congé parental ?**

La négociation pour réviser la directive de 1996 sur le congé parental a été engagée le 17 septembre 2008. La directive était déjà l'aboutissement d'un accord intervenu en 1995. A l'époque, il s'agissait du premier accord-cadre sectoriel européen signé par la CES et le patronat européen, puis adopté par le Conseil des ministres et rendu juridiquement contraignant sous la forme d'une directive<sup>1</sup>. Elle prévoit un droit individuel d'une durée minimale de trois mois après la naissance ou l'adoption d'un enfant (en supplément des quatorze semaines minimum de congé de maternité) ; les conditions exigibles de durée de travail préalable ou d'ancienneté dans l'entreprise ne peuvent être supérieures à un an ; des absences en cas de force majeure liée à des raisons familiales doivent être prévues ; le retour dans l'emploi doit être garanti. La directive recommande aussi, mais sans en faire une obligation, que le congé soit flexible, qu'il puisse être pris

---

1. Deux autres accords cadres sectoriels ont été adoptés, sur le travail à temps partiel (1997) et sur les contrats à durée déterminée (1999). Par ailleurs, les syndicats et les employeurs ont conclu d'autres accords au niveau européen dans le cadre du dialogue social « autonome », sur le statut des télétravailleurs (2002), le stress lié au travail (2004) et le harcèlement et la violence au travail (2007). Ces accords sans valeur juridique contraignante pourraient trouver une traduction par des négociations dans les différents pays.

Encadré 2.

La directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (modifiée par la directive 97/75/CE, JO L 010 du 16.1.1998) demande aux Etats membres qu'ils respectent un certain nombre d'exigences :

- les hommes et les femmes ont un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois, distinct du congé maternité, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'en occuper jusqu'à un âge déterminé pouvant aller jusqu'à huit ans, à définir par les Etats membres et/ou les « partenaires sociaux ». Pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, le droit au congé parental prévu devrait, en principe, être accordé de manière non transférable ;
- les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental sont définies par la loi et/ou les conventions collectives et peuvent : subordonner le droit au congé parental à une période de travail et/ou une période d'ancienneté qui ne peut dépasser un an ; ajuster les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental aux circonstances particulières de l'adoption ; fixer des périodes de notification données à l'employeur par le travailleur qui exerce son droit au congé parental, précisant le début et la fin de la période de congé ; définir les circonstances dans lesquelles l'employeur est autorisé à reporter l'octroi du congé parental pour des raisons justifiables liées au fonctionnement de l'entreprise ; autoriser des arrangements particuliers pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des petites entreprises ;
- les travailleurs doivent être protégés contre le licenciement en raison de la demande ou de la prise de congé parental, retrouver leur poste de travail ou, en cas d'impossibilité, un travail équivalent ou similaire et conserver les droits acquis ou en cours d'acquisition ;
- les Etats membres et/ou les « partenaires sociaux » doivent prendre les mesures nécessaires pour autoriser les travailleurs à s'absenter du travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur, même si les Etats membres et/ou les « partenaires sociaux » peuvent préciser les conditions d'accès et les modalités d'application et peuvent limiter ce droit à une certaine durée par an et/ou par cas.

jusqu'aux huit ans de l'enfant, qu'il soit conçu de manière à être non transférable entre les parents et qu'il soit aussi prévu en cas d'adoption (encadré 2).

Au-delà de son rôle emblématique et fondateur pour le « dialogue social européen », la directive de 1996 a joué un rôle moteur dans l'amélioration des législa-

tions nationales sur les congés parentaux pour certains pays<sup>1</sup>. Elle a ainsi obligé certains Etats à créer un tel congé comme en Irlande et au Royaume-Uni. Elle n'a toutefois pas nécessité d'adaptation majeure des législations dans une majorité des Etats membres<sup>2</sup>. Les Etats entrés dans l'Union lors des derniers élargissements

1. Commission européenne (2003), Rapport sur la transposition de la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, 19 juin 2003, COM(2003) 358 final.

2. Tel est le cas en France où le congé parental a été créé en 1977. Il est déjà à peu de choses près dans sa forme actuelle depuis 1984 et il a fait l'objet, avant la directive, d'améliorations déjà supérieures aux exigences de cette dernière, notamment au regard de la rémunération (allocation parentale d'éducation) en 1985 (allocation après une naissance de rang 3 ou plus) et en 1994 (allocation après une naissance de rang 2).

## CONGES DE MATERNITE ET PARENTAUX

n'ont pas eu non plus de difficultés à se conformer à l'acquis communautaire sur ce sujet. Les anciens « pays de l'Est » n'avaient d'ailleurs pas à apprendre beaucoup en matière de congés parentaux puisqu'ils sont les précurseurs de ces dispositifs. Bien avant les pays occidentaux, plusieurs d'entre eux avaient introduit et développé des congés parentaux, souvent avec des visées natalistes comme en RDA et en Hongrie : à partir de 1967 un congé parental subventionné de deux ans après toute naissance en Hongrie, à partir de 1968 un congé parental non rémunéré de deux ans en Pologne, à partir de 1976 un congé parental rémunéré à 50 % puis 75 % de l'ancien salaire en RDA (à la première naissance pour les parents isolés, à partir du second enfant pour les femmes mariées, étendu à la première naissance en 1986) (Lefèvre, 2005).

Si la directive n'a pas créé de changement majeur du fait des dispositions peu contraignantes qu'elle contient, elle a pu impulser une certaine dynamique : dans

de nombreux pays, ces congés ont en effet connu de fortes améliorations depuis une dizaine d'années. Un certain rapprochement plutôt qualitatif semble même se dessiner sur certaines caractéristiques des congés : extension de l'âge limite des enfants au-delà des seuls enfants en bas âge, extension des congés parentaux aux situations d'adoption, mise en place d'une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement dans le temps mais aussi de combinaison avec un travail à temps partiel (Math, Meilland, 2004a). Reste que de très fortes disparités persistent au sein de l'UE en ce qui concerne les principales caractéristiques des congés : la durée va du minimum de trois mois exigé par la directive à trois années<sup>1</sup> ; les règles d'éligibilité de ces congés, et de leur éventuelle rémunération, sont encore très variables ; les différences sont même extrêmes quant au niveau de rémunération (tableau 1).

En fait, les dispositifs nationaux actuels dessinent des configurations reflétant

**Tableau 1. La rémunération des congés parentaux**

	Aucune rémunération	Somme forfaitaire	Montant proportionnel au salaire		
			Faible	Moyen	Elevé
Pays baltes				LT	EE, LV
Pays d'Europe centrale et orientale	BU, PL	CZ, SK, RO		HU	SI
Pays dits « conservateurs-corporatistes »	CY, EL, ES, NL, PT, MT	AT, BE, FR, LU, DE <sup>1</sup>	IT	DE <sup>2</sup>	
Pays dits « libéraux »	IE, UK				
Pays dits « sociaux-démocrates »				FI	SE, DK

1. Avant 2007 ; 2. Depuis 2007.

Source : adapté de documents de la Commission européenne.

1. Sur les principales caractéristiques des congés, voir l'état des lieux proposé par la Commission européenne dans son document de travail. « Impact Assessment Report », Commission Staff Working Document SEC (2008) 2526/2.



## EUROPE

des choix de société très distincts quant au rôle de la régulation publique et quant à la place respective des mères et des pères dans les sphères professionnelles, domestiques et parentales <sup>1</sup>.

De façon très schématique, les « modèles » suivants peuvent être distingués :

- un « modèle » offrant une législation *a minima* avec des congés très courts, non rémunérés, peu attractifs. La régulation étatique joue un rôle très faible et les ajustements pour permettre la « conciliation » sont renvoyés aux mécanismes de marché ou à la famille, c'est-à-dire aux femmes. Parmi les pays correspondant plutôt à ce schéma figurent le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas, la Grèce, Malte ;

- un « modèle » offrant des congés longs (deux ou trois ans) et faiblement rémunérés de fait pour les mères ou une partie d'entre elles, présentant des risques d'éloignement durable de l'emploi et favorisant une division sexuée traditionnelle des rôles entre parents. Les pays se rapprochant plutôt de cette configuration sont l'Autriche, la Slovaquie, la République tchèque, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Lituanie, l'Estonie, l'Allemagne (au moins jusqu'à la réforme de 2007) voire, pour partie, la France (à partir du deuxième enfant) ;

- un « modèle » dans lequel les congés sont relativement courts, autour d'une

année, et sont assez bien rémunérés sous la forme d'une compensation proportionnelle au salaire. La Suède, la Norvège, le Danemark et la Slovénie correspondent plutôt à cette configuration, avec cependant des différences notables entre eux au regard du degré de flexibilité des congés (fractionnement, répartition dans le temps, articulation avec des emplois à temps partiel ou alternés) et des formes de partage entre parents et d'encouragements au congé des pères <sup>2</sup>.

L'une des questions majeures est celle des effets des congés sur le maintien des femmes sur le marché du travail et sur l'égalité entre hommes et femmes dans les sphères domestiques et professionnelles. De nombreux travaux ont montré que des dispositifs de congés longs avaient des effets négatifs à cet égard <sup>3</sup>. Les expériences de pays nordiques, notamment de la Suède, ont montré que des mesures d'incitation en direction des pères pouvaient atténuer la dimension extrêmement sexuée des congés. Dans son document de travail, la Commission européenne se garde cependant de préconisations trop précises qui reviendraient à stigmatiser ouvertement les systèmes de certains pays. Elle privilégie néanmoins un scénario consistant à augmenter le congé parental d'un mois si les deux parents prennent au moins un mois de congé parental,

---

1. Sur des essais de typologies, voir par exemple Wall K. (2007) ; Math A., Meilland C. (2004b) ; Ray R., Gornick J., Schmitt J. (2008).

2. Voir Wall (2007), Math, Meilland (2004b).

3. Ces nombreux travaux ont notamment conduit l'Allemagne à adopter en 2007 un système de congé court et bien rémunéré (en % du salaire) se rapprochant du système suédois. L'idée fait aussi très lentement son chemin en France. Depuis près d'une dizaine d'années de nombreux travaux et rapports officiels (dont un rapport parlementaire de Valérie Pécresse en 2007) ont largement établi le même constat et préconisent un congé plus court et mieux rémunéré. Cette idée rencontre encore de nombreux obstacles. Après des atermoiements, notamment l'idée formulée en 2007 qu'un congé long respecterait davantage le « libre choix » des familles, le président Nicolas Sarkozy a exprimé le 13 février 2009 son souhait d'un « congé parental plus court [car] les congés parentaux sont parfois à l'origine d'un immense gâchis ».

l'ensemble du congé parental étant rémunéré à hauteur de 66 % du dernier salaire. Le Parlement, dans une résolution sur l'égalité hommes-femmes adoptée le 3 septembre 2008 à une écrasante majorité, avait demandé la mise en place de mesures d'incitation de nature à encourager les pères à prendre un congé parental, le renforcement des droits des travailleurs en congé parental, une augmentation de la durée et de l'indemnisation du congé. Face à la volonté des employeurs et de certains Etats de s'opposer à tout ce qui pourrait accroître le « coût d'embauche des salariés », il est cependant peu probable qu'un accord soit atteint sur le niveau de rémunération suggéré par la Commission. La question de la rémunération est d'ailleurs un véritable test pour juger du contenu d'un éventuel accord.

---

**Les options envisagées  
pour les autres formes de congés**

La CES et les organisations patronales n'avaient pas exclu que leur négociation porte également sur d'autres congés liés à d'autres événements familiaux. La Commission poussait en ce sens. Elle proposait diverses options sous la forme de nouveaux congés, à travers des congés paternité, des congés d'adoption et des congés « filiaux » pour prendre soin de membres de la famille devenus dépendants.

Les droits à congés post-nataux de courte durée réservés aux pères, appelés congé paternité, ont d'ailleurs le vent en poupe dans l'UE<sup>1</sup>. De nombreux Etats

ont introduit ou amélioré leurs dispositifs, surtout depuis la fin des années 1990. La directive 2002/73/CE sur l'égalité hommes-femmes encourage les Etats à prévoir de tels congés<sup>2</sup>. La CES a fortement mis en avant la nécessité d'un progrès sur ce point, en demandant une bonne rémunération pour inciter les pères à utiliser le dispositif. Dans ses travaux, la Commission a étudié le scénario d'un congé de dix jours payé à 66 % du salaire. Des pays ne disposant pas encore de congés paternité (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Irlande, Italie, Slovaquie), ou bien d'une durée inférieure à dix jours (Autriche, Grèce, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie), ou encore offrant une rémunération inférieure à 66 % du salaire devraient modifier leur législation.

En ce qui concerne les congés d'adoption, la directive 96/34/EC sur le congé parental prévoit bien des dispositions mais laisse aux Etats le soin d'en définir les conditions. De fait, la plupart des Etats disposent de possibilités de congés lors d'une adoption, souvent sous la forme d'une extension du congé parental à ces situations.

Concernant le « congé filial », notons que la directive européenne de 1996 sur les congés parentaux préconisait déjà des congés spécifiques pour raisons familiales « pour autoriser les travailleurs à s'absenter du travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident rendant indispensable la présence immédiate du travailleur » mais laissait aux Etats et/ou aux

---

1. Ils sont présentés comme exemplaires du dispositif social moderne bien au-delà du continent européen. En février 2009, l'assemblée nationale et le gouvernement équatoriens ont annoncé la mise en place d'un congé de paternité de dix jours pour les salariés déclarés.

2. Directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002. Considérant 13 et art. 2 § 7 al.4.

« partenaires sociaux » le soin de « préciser les conditions d'accès et modalités d'application » et les autorisait à « limiter ce droit à une certaine durée par an et/ou par cas ». De tels congés existent déjà dans la plupart des Etats membres. Ils peuvent être très courts, de quelques jours pour s'occuper d'un enfant en cas de force majeure, d'urgence ou pour une maladie passagère, ou au contraire relativement longs, de quelques semaines à quelques années en cas de maladie plus grave ou de handicap. Avec le congé « filial » proposé, la Commission vise plutôt des congés pour s'occuper d'un membre de famille dépendant, pas spécialement à l'occasion d'une maladie passagère ou à la suite d'un incident. La Commission vise aussi plutôt les ascendants et non les enfants en bas âge. Le scénario examiné par la Commission serait celui d'un congé d'un mois pour s'occuper de tout proche dépendant âgé de plus de huit ans. Le progrès consisterait en la fixation d'une durée minimale d'un mois et l'extension à tout proche parent.

---

**Des acteurs sociaux condamnés  
à s'entendre**

La balle était dès lors dans le camp de la CES et des organisations patronales qui avaient jusqu'au mois de mai 2009, neuf mois après l'ouverture des négociations, pour parvenir à un accord sur la révision de la directive de 1996. Après l'échec de la négociation sur le travail intérimaire, les organisations qui incarnent le dialogue social européen pouvaient difficilement se permettre d'échouer de nouveau, *a fortiori* sur un sujet ayant déjà fait l'objet d'un accord dans le passé. Un échec

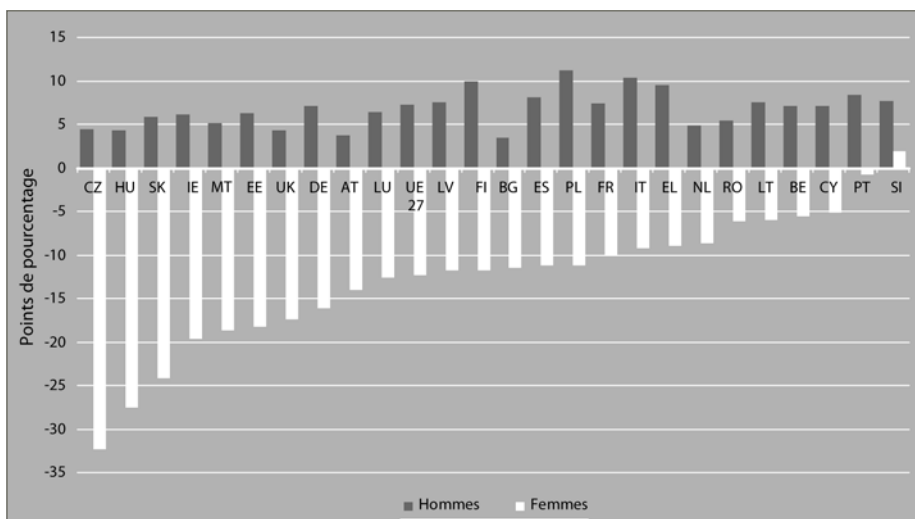
aurait représenté un recul de l'« Europe sociale », de mauvaise augure à la veille de la campagne électorale européenne. La légitimité et la crédibilité de la négociation sociale interprofessionnelle au niveau européen étaient en jeu. Pour la CES, il s'agissait de défendre l'idée d'un syndicalisme européen influent (Pernot, 2009). Pour le patronat, enclin à n'accepter que des améliorations mineures et peu coûteuses pour les entreprises, un échec aurait signifié une reprise en main du dossier par la Commission. Cette dernière aurait alors pu déposer sa propre proposition de directive dans le cadre de la co-décision au Parlement et au Conseil. Or, à travers les options qu'elle avait étudiées, elle n'avait pas caché sa faveur pour une amélioration conséquente du dispositif existant.

Au moment d'écrire ces lignes (mi-mars 2009), on apprenait que les acteurs sociaux étaient sur le point d'aboutir à un accord<sup>1</sup>. La seule amélioration notable porterait sur la durée minimale du congé parental qui passerait de trois à quatre mois, avec une incitation ou une obligation pour le second parent à prendre au moins un mois. En dépit du souhait de la CES, aucune rémunération n'est prévue pour ce congé. Cette question ne serait évoquée qu'à la marge (en particulier pour les pères), à charge pour les Etats d'en décider lors de la transposition de la directive. L'accord soulignerait aussi le besoin d'aménager le congé parental pour les parents d'enfants handicapés ou gravement malades, à charge de nouveau aux Etats d'envisager les adaptations requises. L'accord prévoirait plus explicitement qu'auparavant d'intégrer

---

1. Une dernière négociation conclusive devait avoir lieu le 23 mars 2009.

**Graphique 1. Incidence de la parentalité sur l'emploi pour les femmes et les hommes de 25 à 49 ans en 2007**  
Différence, en points de pourcentage, des taux d'emploi avec ou sans enfant de moins de 12 ans



L'indicateur représente la différence entre le taux d'emploi moyen des personnes de 25 à 49 ans ayant au minimum un enfant de moins de 12 ans et le taux d'emploi moyen des personnes sans enfant de moins de 12 ans. Source : Eurostat, EU-LFS 2007, données provisoires. SE, DK : données non disponibles.

dans son champ d'application tous les travailleurs, en incluant les salariés à temps partiel, en CDD ou les intérimaires. L'accord inciterait à mettre en place des aménagements professionnels flexibles à l'issue du congé : un salarié pourrait demander des aménagements du temps ou des horaires de travail, l'employeur étant tenu d'étudier la demande et d'y répondre.

#### Des visions contrastées du rôle des pères et des mères

L'issue et le contenu définitif des négociations de la CES et des organisations patronales européennes sur les congés parentaux fourniront aussi des indications aux parlementaires européens et aux gouvernements appelés à examiner la proposition de directive sur le congé maternité.

Sur ce dernier dossier, malgré la modestie de la réforme proposée, la partie est loin d'être jouée. Des différences très profondes existent entre les Etats, différences qui reflètent des conceptions très éloignées du rôle des hommes et des femmes. Ainsi, alors que la parentalité a plutôt une incidence positive ou faible sur l'emploi des pères, elle joue très négativement sur l'emploi des mères mais avec de fortes différences selon les pays (graphique 1)<sup>1</sup>. C'est en République tchèque que l'écart entre mères et pères apparaît particulièrement élevé.

Le modèle de répartition sexué des rôles, avec maintien des femmes au foyer, garde la faveur de représentants de certains Etats. Ainsi, lors des consultations en 2008, les représentants de la République tchèque, opposés aux modifica-

## EUROPE

tions de la législation européenne, préconisaient déjà de ne pas privilégier la réintégration des femmes sur le marché du travail et plutôt de considérer que les soins des enfants par les mères devaient être envisagés comme une alternative à l'activité professionnelle. Lors d'une réunion des ministres en charge de la famille en février 2009, la présidence tchèque, après avoir insisté sur la compétence première des Etats, exprimait son souhait de privilégier le travail de soin informel et non rémunéré par les parents s'occupant de leurs enfants. De toute évidence, les évolutions des directives sur le congé de maternité et le congé parental devront rester compatibles avec les visions très divergentes des Etats au sein de l'Union européenne.

### Sources :

- Lefèvre C. (2005), « Peut-on parler de politique familiale à l'Est ? », *Informations sociales*, n° 124, juin.
- Maron L., Meulders D. (2008), « Les effets de la parenté sur l'emploi », Document de travail / Working Paper n° 08-21, Research Series, DULBEA, Université Libre de Bruxelles.
- Math A., Meilland C. (2004a), « Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens », *Revue de l'IRES*, n° 46, 2004-3.
- Math A., Meilland C. (2004b), « Les congés aux parents : contre l'égalité entre femmes et hommes ? », *Revue de l'IRES*, n° 46, 2004-3.
- Michon F. (2009), « Europe : intérim et temps de travail, deux directives difficiles à conclure », *Chronique internationale de l'IRES*, janvier.
- Pernot J.-M. (2009), « Européanisation du syndicalisme, vieux débats, nouveaux enjeux », *Politique européenne*, n° 100.
- Ray R., Gornick J., Schmitt J. (2008), *Parental Leave Policies in 21 Countries. Assessing Generosity and Gender Equality*, Center For Economic and Policy Research, September.
- Robert A.-C. (2009), « Et la crise sociale a rattrapé le Parlement européen », *Le Monde Diplomatique*, mars.
- Wall K. (2007), « Leave Policy Models and the Articulation of Work and Family in Europe: a Comparative Perspective », in Moss P, Wall K., *International Review of Leave Policies and Related Research 2007, Employment relations research series*, n° 80, Department of Trade and Industry, UK government.
- <http://europa.eu> (portail de l'Union européenne)
- [www.eu2009.cz](http://www.eu2009.cz) (site de la présidence tchèque de l'Union européenne)
- [www.etuc.org](http://www.etuc.org) (Confédération européenne des syndicats)

**CONGES DE MATERNITE ET PARENTAUX**

**Annexe  
Le congé maternité dans les 27 Etats de l'Union européenne**

<b>Pays</b>	<b>Durée</b>	<b>Durée obligatoire</b>	<b>Rémunération</b>
Autriche	16 semaines	8 semaines avant la naissance, 8 après	100 % des gains moyens
Belgique	15 semaines	1 semaine avant la naissance, 9 après	Dépend du Service public fédéral « Sécurité sociale »
Bulgarie	315 jours	45 jours avant la naissance, 95 après	Rémunération pendant 135 jours à concurrence de 90 % du revenu moyen, le reste du congé est rémunéré comme une prestation de sécurité sociale
Chypre	16 semaines	Pas d'information	75 % des gains moyens de l'année calendaire précédente
République tchèque	28 semaines	Néant	Rémunération : 69 % du revenu moyen annuel, plafonnée
Allemagne	14 semaines	6 semaines avant la naissance, 8 après	100 % des derniers gains
Danemark	18 semaines	Néant	Selon la plupart des conventions collectives : 100 % du salaire
Estonie	140 jours calendaires	Néant, mais la prestation de maternité diminue si le congé de maternité est entamé moins de 30 jours avant le terme prévu	100 % des gains moyens de l'année calendaire précédente
Grèce	17 semaines	7 semaines avant la naissance, 9 après	100 % du salaire mensuel précédent
Espagne	16 semaines transférables au partenaire	6 semaines après la naissance pour la mère	100 % de l'assiette
Finlande	105 jours ouvrables	2 semaines avant le terme prévu	La rémunération dépend des gains antérieurs (elle est réduite à 57 jours ouvrables après la naissance) ; le montant journalier minimal est de 15,20 € sauf stipulation contraire dans les conventions collectives
France	16 semaines	2 semaines avant, 6 après	100 % des gains du trimestre précédent, plafonnée
Hongrie	24 semaines	Recommandation : 4 semaines avant la naissance	70 % du salaire antérieur (prestation de maladie)
Irlande	42 semaines	2 semaines avant la naissance, 4 après	Rémunération à raison de 80 % des gains, plafonnée, durant un semestre
Italie	5 mois	2 mois avant la naissance, 3 après	Rémunération : 80 % de la rémunération journalière moyenne du mois précédant le congé
Lituanie	126 jours calendaires	Oui	100 % des gains moyens

## EUROPE

■ ■ ■			
Luxembourg	16 semaines	8 semaines avant l'accouchement, 8 après	100 % des gains moyens
Lettonie	112 jours	2 semaines avant l'accouchement, 2 après	100 % des gains moyens
Malte	14 semaines	4 semaines avant la naissance, 6 après	Rémunération intégrale
Pays-Bas	16 semaines	4 semaines avant la naissance, 6 après	Rémunération intégrale
Pologne	18 semaines (dont une partie peut être prise par le père)	8 semaines après la naissance	100 % des gains moyens
Portugal	120 jours	6 semaines après la naissance	100 % du traitement de base
Roumanie	126 jours	42 jours après l'accouchement	Allocation de maternité sur la base de 85 % du revenu moyen
Suède	7 semaines avant l'accouchement, 7 semaines après, puis jusqu'aux 18 mois de l'enfant	2 semaines avant ou après l'accouchement	Rémunération à raison de 80 % du gain durant 390 jours, puis allocation minimale durant 90 jours
Slovénie	105 jours	28 jours avant le terme prévu	100 % des gains moyens
Slovaquie	28 semaines	14 semaines	Rémunération : 55 % de l'assiette journalière, plafonnée à 15 000 SKK (500 € environ)
Royaume-Uni	52 semaines	2 semaines après la naissance	L'employeur rémunère les 6 premières semaines à raison de 90 % du revenu antérieur ; ensuite, rémunération forfaitaire (151 € environ)

Source : Commission européenne (2008).