

Union européenne

La directive maternité dans les limbes

Antoine MATH

Toutes les initiatives de mise en place de nouvelles normes en matière sociale au niveau de l'Union européenne (UE) semblent désormais bloquées, le plus souvent du fait de l'opposition des Etats membres. Parfois aussi, comme c'est le cas pour la révision de la directive intersectorielle sur le temps de travail, en raison de l'intransigeance des représentants des employeurs qui empêchent tout accord entre «partenaires» sociaux. Mais, même quand ces derniers concluent des accords, les Etats, avec le soutien de la Commission, font obstruction aux textes signés, comme l'illustre le blocage des deux accords-cadres conclus dans les secteurs des transports fluviaux et de la coiffure, respectivement les 15 février et 15 avril 2012¹.

La situation de blocage vaut également pour les textes ne passant pas par

les acteurs sociaux. Tel est le cas de la proposition de révision de la directive «maternité», déposée par la Commission européenne en 2008, visant notamment à allonger la durée minimale du congé maternité de 14 à 18 semaines, et sur laquelle le Parlement européen a adopté, après d'âpres débats (Math, 2010b), une position en octobre 2010. Dans le cadre de la co-décision entre le Parlement et le Conseil européens, ce dernier devait se prononcer à son tour mais il n'a pris aucune position depuis plus de deux ans. Au grand dam des députés européens, mais aussi de la Confédération européenne des syndicats (CES) et du Lobby européen des femmes (LEF) qui, dans une lettre commune, ont enjoint en novembre 2012 les Etats de mettre fin à ce blocage.

La révision de la directive maternité s'inscrit dans le cadre plus large du

1. Alors que tout accord-cadre doit, conformément au Traité, faire l'objet d'une proposition formelle de la Commission aux Etats membres pour se voir traduit en directive (si les Etats ne sont pas obligés d'adopter le texte signé par les partenaires sociaux, ils ne peuvent le modifier), la Commission européenne, devant l'opposition de plusieurs Etats, a pour la première fois ignoré la demande des partenaires sociaux de transmettre les accords au Conseil européen. Dans le cas de l'accord-cadre sur les transports fluviaux, elle a prétexté le besoin de réaliser au préalable une évaluation d'impact, ce qui constitue une entrave utilisée ouvertement pour la première fois contre l'autonomie de négociation et contre le «dialogue social» européen.

«paquet réconciliation» proposé par la Commission en octobre 2008 et visant à aider les parents à «mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille». Ce paquet est constitué de quatre volets :

- une communication détaillant la stratégie et le contexte de l'intervention de la Commission, avec notamment des propositions d'amélioration des congés parentaux et des autres congés pour raisons familiales (conditions, durée, rémunération);

- 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;

- une proposition de directive pour les travailleuses indépendantes et les conjoints aidants;

- une proposition de directive modifiant l'actuelle directive de 1992 sur la protection des femmes enceintes au travail et sur les congés maternité.

Nous proposons d'examiner l'état d'avancement de ce «paquet réconciliation», d'abord en établissant un bref bilan des trois premiers volets – structures d'accueil des jeunes enfants, congé parental et autres congés destinés aux parents, directive sur les droits des travailleuses indépendantes et des conjoints aidants – avant de revenir sur la proposition de directive maternité.

**Le «paquet réconciliation» :
une tentative de bilan
(hors congés maternité)**

Crèches : les objectifs de Barcelone désormais bien loin

Dans le «paquet réconciliation» de 2008, la Commission insiste sur l'importance

d'augmenter la capacité d'accueil des structures pour enfants et rappelle les objectifs chiffrés fixés par le Conseil européen en 2002 à Barcelone dans le cadre de la «stratégie européenne pour l'emploi» : accueillir 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. Le rapport présenté par la Commission ne permet déjà pas d'être très optimiste quant à la réalisation rapide de ces objectifs, dans un domaine où les Etats sont jaloux de leurs prérogatives et où les politiques nationales restent très disparates. Réunis en février 2009 pour discuter des objectifs de Barcelone, les ministres constatent d'ailleurs leurs divergences. Certains, tel le ministre tchèque en charge de la présidence de l'UE, souligne que les pays entrés dans l'UE après le Conseil de Barcelone ne s'estiment pas tenus par ces objectifs ; il préconise même une option très différente, consistant à privilégier la garde des jeunes enfants par leur mère, et non en dehors de la famille. Il donne ainsi une illustration des limites désormais bien établies des «stratégies», «processus» et autres «méthodes ouvertes de coordination», guère plus efficaces que de simples recommandations. Les engagements nationaux au niveau de l'UE semblent en effet davantage relever d'une stratégie de communication immédiate : ils ne valent que le temps d'une saison. Même si, dans le cadre de textes n'ayant aucune valeur contraignante, les Etats peuvent réitérer des engagements de progrès social pour la forme ¹, ils les oublient rapidement et ne s'en cachent pas toujours (Math, 2009b).

1. Par exemple sur les structures de garde des enfants, les conclusions du Conseil du 6 décembre 2010 sur le «renforcement de l'engagement et des actions visant à éliminer les inégalités salariales entre les femmes et les hommes ainsi que sur le bilan de la mise en œuvre du programme d'action de Pékin» ou encore celles du 7 mars 2011 sur le «Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020)».

Lorsque, dans une communication de février 2011, la Commission revient sur l'objectif d'amélioration des performances éducatives, elle traite du sujet en préconisant un accès universel à une éducation préscolaire de qualité¹. Les ministres de l'Éducation se fixent, quant à eux, l'objectif de 95 % d'enfants de quatre ans et plus ayant une place dans une structure d'éducation et d'accueil d'ici 2020 (ce serait déjà le cas de 92,3 % des enfants de 4 ans en 2009).

Mais, dans un contexte de crise des finances publiques et devant les faibles vellétés des Etats, que vaudront les rares incantations de la Commission européenne ou de l'OCDE pour «investir dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance» et pour épargner ces secteurs des coupes budgétaires que ces mêmes organisations promeuvent par ailleurs? Bien qu'aucune donnée fiable et comparable ne soit encore disponible, les crèches et autres structures d'accueil des jeunes enfants semblent subir de plein fouet les effets des politiques d'austérité dans plusieurs pays de l'UE, notamment dans les pays du Sud de l'Europe qui pâtissent pourtant d'un fort retard en la matière.

Les progrès de la nouvelle directive pour les travailleuses non salariées

Dans son «paquet réconciliation», la Commission inclut une proposition de directive pour améliorer la situation des travailleuses non salariées et des conjointes aidantes de travailleurs non

salariés. En effet, l'effectivité et l'incidence des textes existants, en particulier la directive 86/613/CEE sur l'application de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, sont jugées insuffisantes. Sur un enjeu considéré comme non majeur par la plupart des Etats, un accord est rapidement trouvé entre le Conseil et le Parlement européens: la nouvelle directive (n° 2010-41 du 7 juillet 2010) crée notamment un droit à un congé de maternité rémunéré pour les travailleuses indépendantes et pour les conjointes ou partenaires aidantes de travailleurs indépendants (Math, 2010b). Notons que, sans attendre l'effectivité de cette directive, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion d'étendre la protection de la maternité à des travailleuses non salariées en se fondant sur la directive 76/207/CE contre les discriminations fondées sur le sexe² et sur le principe de l'égalité entre femmes et hommes consacré par l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE³.

Congé parental et autres congés pour les parents : un maigre résultat⁴

S'agissant des congés pour raisons familiales, le «paquet réconciliation» de la Commission de 2008 comprend également, outre les propositions de directives portant spécifiquement sur les congés de maternité, des propositions d'amélioration des congés parentaux, de paternité, d'adoption et «filiaux» (pour prendre soin de membres de la famille

1. « Education et accueil de la petite enfance : permettre aux enfants de se préparer au monde de demain », Communication de la Commission européenne, 17 février 2011, COM(2011) 66 final.

2. 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 (modifiée par la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002).

3. CJUE, 11 novembre 2010, aff. C-232/09, Danosa.

4. Ce passage résume, pour les développements antérieurs à 2011, les épisodes exposés dans Math (2009a, 2010b).

dépendants). La Commission laisse donc aux partenaires sociaux le soin de réviser la directive de 1996 sur le congé parental, et espère que le nouvel accord s'étendra aussi aux autres formes de congés destinés aux parents, en particulier aux congés de paternité. En raison de l'opposition des représentants des employeurs, l'accord-cadre européen intervenu le 19 juin 2009 porte uniquement sur le congé parental: la nouvelle directive ignore donc les autres formes de congé¹. De plus, les évolutions qu'elle propose par rapport à la directive sur le congé parental de 1996 sont mineures. Si l'on excepte l'intégration de la jurisprudence de la CJUE protégeant les travailleurs en congé parental et la réaffirmation du caractère individuel de ce droit pour les travailleurs, la seule amélioration réelle porte sur la durée minimale du congé parental qui passe de trois à quatre mois, avec une incitation pour le second parent à prendre au moins un mois, selon un principe de non-transférabilité d'une partie du congé. L'absence de rémunération du congé figure en revanche parmi les nombreuses limites du nouveau texte. Le résultat est donc plutôt mitigé (Math, 2010b; Badel, 2011), d'autant plus que la majorité des pays remplissent déjà toutes ou quasiment toutes les exigences, peu contraignantes, de cette nouvelle directive.

La transposition de la directive doit formellement intervenir au plus tard en mars 2012. S'agissant de l'augmentation de trois à quatre mois de la durée minimale, deux pays sont particulièrement concernés: la Belgique et l'Irlande. La première allonge son dispositif à quatre

mois, la mesure prenant effet à compter du 1^{er} juin 2012, pour un congé ouvrant droit à une rémunération mensuelle nette de 693,20 euros en cas d'interruption complète de l'activité. L'Irlande, invoquant sa situation de crise, reporte d'une année la transposition, un tel report étant autorisé par la directive. Compte tenu de la grande diversité des dispositifs existants dans l'Union européenne (Moss, 2012), la mise en œuvre concrète du principe de non-transférabilité d'un mois de congé reste incertaine. En lien direct ou non avec la nouvelle directive, plusieurs pays modifient leurs dispositifs de congés en ce sens ou continuent à en améliorer les caractéristiques. Mais d'autres, au contraire, cherchent désormais plutôt, face à des difficultés budgétaires, à réduire les droits accordés dans le cadre de tels congés (encadré).

La proposition de révision de la directive maternité (2008)

Dans son plan de communication sur son «paquet réconciliation», la Commission met surtout en avant sa proposition d'améliorer la directive européenne de 1992 sur la protection des femmes enceintes, accouchées ou allaitantes². La Commission propose en particulier d'allonger la durée du congé maternité et de renforcer la protection de la travailleuse dans sa relation de travail.

Le congé de maternité

La directive de 1992 prévoit un droit à congé de maternité d'au moins 14 semaines continues, réparties avant et/ou après l'accouchement, incluant un congé

1. Directive 2010/10/UE du Conseil européen du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.

2. Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992.

obligatoire d'au moins deux semaines, réparties avant et/ou après l'accouchement¹. La proposition de la Commission vise à allonger la durée de 14 à 18 semaines, comme le préconise la recommandation n° 191 de l'OIT. Six semaines devraient obligatoirement être prises après l'accouchement. Toute obligation à en prendre une partie avant la naissance, comme c'est le cas dans plusieurs pays, serait supprimée. La Commission recommande, sans l'imposer, de rémunérer le congé à hauteur de 100 % du salaire, éventuellement limité au niveau du plafond des prestations maladie en espèces. Enfin, elle recommande une période de congé supplémentaire (sans en préciser la durée) en cas de naissance prématurée, d'hospitalisation de l'enfant à la naissance, de naissance d'un enfant handicapé ou de naissances multiples.

La protection des travailleuses contre les licenciements ou les traitements moins favorables

La directive en vigueur interdit tout licenciement des travailleuses pendant la période allant du début de leur grossesse jusqu'au terme du congé de maternité, sauf motifs justifiés donnés par écrit par l'employeur. Cette protection de l'emploi a été renforcée par 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 : 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.

La Commission propose de renforcer la protection contre le licenciement par l'interdiction de toute mesure préparatoire au licenciement durant le congé². Par ailleurs, l'exigence de motifs écrits et justifiés par l'employeur pour tout 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.

Premières réactions, premières discussions (2009-2010)

Sachant que l'allongement du congé de maternité à 18 semaines est la seule nouvelle mesure importante proposée, et qu'une grande majorité des pays remplissent déjà cette condition³, la Commission est assez confiante sur l'issue de sa proposition. Son ambition reste au final assez limitée, ce que la CES, mais aussi le Parlement européen, vont d'ailleurs regretter (Math, 2009a, 2010b). La Commission est d'autant plus confiante que la

-
1. 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.
 2. En France, la Cour de cassation prohibe déjà le licenciement d'une salariée après son congé de maternité si ce licenciement a été préparé durant le congé (Cass. soc., 15 septembre 2010, n° 08-43299).
 3. Seuls 7 pays sur 27 devraient adapter leur législation sur ce point : l'Allemagne (14 semaines), l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas (15 semaines) et la France (16 semaines pour la naissance d'un enfant de rang 1 ou 2).

Encadré

Exemples d'évolutions récentes des congés parentaux ou des autres congés destinés aux parents ¹

En France, afin de se conformer à la directive sur le congé parental, un décret a été pris pour créer un droit individuel au congé parental pour les fonctionnaires et agents des fonctions publiques. Il supprime le système dit du « bénéficiaire alternatif » qui interdisait la prise concomitante du congé parental pour un même enfant par deux parents fonctionnaires ².

En décembre 2012, le gouvernement français a annoncé son intention de mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré et de permettre un partage du congé entre les deux parents en réservant une partie à l'un des parents, non transmissible à l'autre parent, pour inciter les pères à davantage le prendre. On pourrait penser que cette annonce restera un vœu pieux, tant elle s'inscrit dans la lignée des multiples annonces politiques précédentes et des multiples rapports rédigés depuis plus d'une dizaine d'années ³. La situation actuelle est-elle plus propice à des telles évolutions ? Cela semble probable, puisque même le patronat y semble favorable. En effet, la présidente du Medef a proposé en 2011 de permettre qu'une partie du congé maternité soit transférée au père et de rendre le congé de paternité obligatoire. En octobre 2012, elle a également proposé une compensation intégrale du congé de paternité (la rémunération étant actuellement plafonnée). En France, le congé de paternité vient d'être remplacé par un « congé d'accueil à l'enfant » afin d'ouvrir ce droit également à la coparente homosexuelle (conjointe, partenaire pacsée ou concubine) de la mère biologique ⁴. Ce changement, notamment préconisé par le rapport de Brigitte Grésy (2011), s'inscrit dans un large mouvement conduisant à ouvrir les congés aux familles homoparentales. La Belgique a ainsi transformé en mai 2011 son congé de paternité de dix jours ⁵ en un « congé de naissance », pour l'étendre à la compagne homosexuelle de la mère ⁶.

En novembre 2012, le gouvernement britannique a annoncé un nouveau congé parental plus flexible à partir de 2015. Le système actuel permet un congé de 52 semaines maximum pour la mère, dont 39 semaines sont rémunérées (6 intégralement, les 33 autres sous la forme d'une prestation forfaitaire). Il existe également un congé de deux semaines pour le père. Depuis avril 2011, le père peut, à partir des 20 semaines de l'enfant, prendre jusqu'à un maximum de 26 des 52 semaines du congé initialement réservé à la mère. Cependant, si cette modification permet en théorie au Royaume-Uni de se conformer à la directive sur le congé parental, il semble que la possibilité qu'il soit pris par des pères est des plus réduites, puisque les congés du père et de la mère doivent être pris d'un bloc en une seule fois. Avec la réforme annoncée, le congé serait beaucoup plus flexible : deux semaines après la naissance de l'enfant (le congé de paternité restant fixé à deux semaines), les parents pourraient partager les 50 semaines de congés restantes comme bon leur semble, en les prenant ensemble ou séparément (9 mois restant indemnisés sur les 12). Les pères pourraient aussi bénéficier de congés non rémunérés pour assister aux examens prénataux.

Le système norvégien va aussi être réformé : le congé parental sera augmenté de deux semaines à partir de 2013. Les droits cumulés et partageables entre le père et la mère vont passer de 47 à 49 semaines pour une indemnisation à 100 % du salaire (sous plafond) et de 57 à 59 semaines pour une indemnisation à 80 % du salaire. Dans ce pays où 90 % des pères prennent au moins 12 semaines de congé parental, la part minimale, non transférable à l'autre parent, déjà portée de 10 à 12 semaines au 1^{er} juillet 2011, sera allongée à 14 semaines.

Le Congrès des députés espagnol a voté le 22 octobre 2012 une motion appelant le gouvernement à mettre en place un congé parental égalitaire et non transférable.

La crise a cependant des effets moins favorables sur l'évolution des congés destinés aux parents. En octobre 2012, le gouvernement danois a ainsi annoncé qu'il revenait sur sa promesse de porter le congé de paternité à 12 semaines, ce qui a provoqué de vives réactions syndicales.

Les mesures d'austérité ont affecté très sensiblement la rémunération des congés dans des pays comme la Grèce, l'Espagne, la Lituanie et la Slovénie. Dans un souci d'économie, une loi votée fin 2010 et entrée en vigueur en 2011 a diminué les droits ouverts lors d'un congé parental en Roumanie, en laissant le choix entre un congé de 12 mois avec 85 % du salaire ou de 24 mois avec une allocation variant de 150 à 300 euros en fonction du salaire.

En Finlande, la crise a provoqué une diminution entre 2008 et 2010 du nombre des mères actives et un accroissement de même ampleur de celles prenant des congés parentaux. Des articles de presse indiquent que, la crise aidant, les mères hongroises ont également tendance à retourner au foyer, « préférant » les dispositifs de congés parentaux à la reprise ou poursuite de l'activité.

1. Pour d'autres illustrations, voir Moss (2010, 2011, 2012).
2. Décret n° 2012-1061 du 18 septembre 2012.
3. Parmi les dernières contributions, voir en particulier le rapport de Brigitte Grézy (2011), les travaux et publications du Haut conseil de la famille ou encore une contribution de la Fondation Terra Nova préconisant un congé paternité de 8 semaines dont 2 obligatoires juste après la naissance (*L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes*, Terra Nova, Projet 2012, Contribution n° 4, juin 2011).
4. Article 94 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la Sécurité sociale pour 2013.
5. A prendre dans un délai de 4 mois à compter de la naissance, 3 jours étant payés intégralement par l'employeur et 7 jours par l'assurance maladie à hauteur de 82 % du salaire brut plafonné.
6. En instituant un ordre de priorité : d'abord le coparent salarié dont la filiation est établie, sinon le coparent marié avec la personne dont la filiation est établie, ensuite le coparent qui cohabite légalement avec la personne dont la filiation est établie si l'enfant a sa résidence principale chez cette dernière, enfin le coparent qui cohabite depuis au moins 3 ans avant la naissance avec la personne dont la filiation est établie et chez qui l'enfant a sa résidence principale.

procédure de codécision par le Conseil et le Parlement européens en matière de santé et de sécurité des travailleurs, domaine dans lequel s'inscrit la directive maternité, s'effectue à la majorité qualifiée au sein du Conseil¹, de quoi *a priori* surmonter les réticences de quelques pays. Mais c'est sans compter sur les inquiétudes des organisations patronales face à toute mesure pouvant accroître les coûts ou les contraintes des entreprises, et sur l'opposition de certains pays importants (Math, 2010b) comme l'Allemagne, la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni.

Au début de l'année 2009, la Commission présente ses propositions au Parlement et au Conseil, deux instances décisionnaires où les débats se déroulent avec un degré de transparence très différent. Le Conseil, qui se réunit à huis-clos, prend note le 9 mars 2009 de la proposition de directive et le 8 juin 2009 d'un rapport de la présidence tchèque de l'UE. Le dossier n'avance pas pendant les deux présidences suivantes, le Conseil attendant de connaître l'avis définitif du Parlement avant de se prononcer.

L'examen au Parlement prend du temps et ne s'effectue pas sans mal. Un premier texte très ambitieux est adopté en avril 2009 par la Commission droits de la femme et égalité des genres (FEMM). Toutefois, le Parlement, divisé sur le sujet, le rejette en première lecture, en assemblée plénière. Les principales objections des opposants, des députés de droite, sont les coûts excessifs des mesures proposées pour les employeurs ou les pouvoirs publics, et les effets négatifs

sur les embauches des jeunes femmes qu'impliquerait tout allongement du congé de maternité.

La Commission FEMM adopte le 23 février 2010 un nouveau rapport bien moins audacieux mais comportant toujours des améliorations substantielles par rapport à la proposition de la Commission. La Commission emploi et affaires sociales du Parlement vient toutefois d'adopter un avis sensiblement divergent en janvier 2010 (Math, 2010b). Dans le but de convaincre les députés réticents, et quitte à retarder l'examen en assemblée plénière, la Commission FEMM demande alors une analyse d'impact sur l'allongement du congé maternité à 20 semaines rémunérées. Les conclusions, présentées début octobre 2010, ne sont pas univoques (European Parliament, 2010). Une augmentation du taux d'emploi de un point permettrait de couvrir les dépenses engendrées par un allongement du congé de maternité, un tel allongement présentant des bénéfices pour la santé de l'enfant et des parents et ayant des effets positifs en termes de réduction de la pauvreté des enfants; en revanche, il pourrait renforcer les comportements discriminatoires des entreprises en matière d'embauche des femmes. En outre, les effets et le coût seraient très variables selon les pays.

La position adoptée par le Parlement européen (2010)

Le Parlement examine finalement la proposition de directive en seconde lecture et adopte sa position le 20 octobre 2010.

1. Le Conseil doit toujours statuer à l'unanimité s'agissant des autres questions de protection sociale, à l'exception des règles de coordination des régimes de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs migrants et leur famille.

Les droits liés au travail

Le Parlement reprend les propositions de la Commission, en particulier l'interdiction du licenciement, incluant toute mesure préparatoire au licenciement, durant la grossesse et jusqu'à six mois après la fin du congé, période prolongée d'une année en cas de reprise du travail à temps partiel¹. Il retient aussi le principe selon lequel le congé de maternité ne doit pas porter atteinte aux droits à pension de la travailleuse, qu'il doit être pris en compte comme une période d'activité pour le calcul de la pension et qu'aucune réduction des droits à pension ne devrait résulter d'un congé de maternité. Va dans ce sens la réforme des retraites de 2010 en France qui conduit à assimiler, à compter de 2012, les indemnités journalières de maternité à des salaires pour le calcul de la pension du régime général. Enfin, le Parlement européen interdit le travail de nuit ou les heures supplémentaires au cours des dix semaines précédant l'accouchement, et même durant le reste de la grossesse en cas de problème de santé de la mère ou de l'enfant à naître, ainsi que pendant la durée de l'allaitement. La salariée doit pouvoir travailler de jour ou, si ce n'est pas possible, obtenir une dispense de travail ou une prolongation du congé de maternité.

Le congé de maternité et la question du congé prénatal

Le Parlement préconise un allongement à 20 semaines, en ajoutant une « clause passerelle » destinée à parvenir plus facilement à un compromis avec les Etats les plus réticents : pour les semaines manquantes, un dispositif de congé pour événements familiaux pourra être considéré comme un congé de maternité s'il

offre les mêmes garanties à la mère. Le Parlement retient aussi l'idée d'un congé supplémentaire rémunéré en cas de naissance prématurée, d'hospitalisation de l'enfant à la naissance, de naissance d'un enfant handicapé, de handicap de la mère ou de naissances multiples. La durée supplémentaire, si l'enfant est handicapé, doit être d'au moins huit semaines.

Le Parlement suit aussi la proposition de la Commission européenne consistant, en dehors de la partie obligatoire du congé de maternité de six semaines après l'accouchement, d'offrir aux femmes la possibilité de choisir librement la période de la partie non obligatoire. Des pays qui imposent un repos minimum avant l'accouchement seraient contraints d'y renoncer. La suppression de toute obligation de congé prénatal est un point d'achoppement possible. L'argument invoqué par la Commission – le libre choix des femmes de pouvoir travailler jusqu'au terme de leur grossesse au motif que de nombreuses femmes enceintes ne connaîtraient aucun problème de santé durant leur grossesse – est contestable. S'agissant de travailleuses salariées soumises à une relation de subordination, l'obligation du congé prénatal constitue surtout une obligation pour l'employeur et elle protège les salariées. Supprimer toute obligation est en particulier critiquable au regard des arguments de santé parce que le congé prénatal, en assurant aux femmes enceintes le repos indispensable en fin de grossesse, contribue à la prévention des naissances prématurées. Ces dernières, en forte croissance en France par exemple, constituent un problème majeur de santé publique. Les études concluent aux effets néfastes de l'absence de repos le dernier mois de

1. Un licenciement non motivé par l'état de grossesse peut en réalité être effectué mais il « doit être dûment justifié par écrit ».

grossesse. Ainsi, une importante étude récente montre, à partir de données britanniques et américaines, que travailler après huit mois de grossesse augmente fortement la probabilité de donner naissance à un enfant ayant un poids plus faible, les effets étant en moyenne équivalents à ceux de fumer durant toute la grossesse (Del Bono *et al.*, 2012).

Le Parlement préconise enfin une rémunération du congé de maternité à 100 % du dernier salaire ou de son salaire mensuel moyen. Dans le cas où les quatre dernières semaines sont prévues dans le cadre d'un congé pour événements familiaux, leur rémunération peut être différente, mais pas inférieure à la prestation d'une salariée en arrêt maladie.

Le congé de paternité

Le Parlement propose un congé de paternité ou de comaternité (pour la coparente femme) afin d'encourager une égale participation des parents à l'exercice des responsabilités et des droits familiaux. Ce congé serait rémunéré, non cessible et d'au moins deux semaines continues, octroyé dans les mêmes conditions que le congé de maternité. Si tout le monde se montre d'accord sur le principe d'impliquer davantage les pères, cette proposition doit néanmoins faire face à la réticence de nombreux Etats membres, surtout parmi ceux ne proposant aucun congé légal de 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 faible ou nulle.

Le blocage des Etats (2010-2012)

Très rapidement, la position du Parlement est jugée maximaliste, voire irresponsable compte tenu de la situation

de crise économique. Lors d'un débat mené début décembre 2010, le Conseil européen rejette la décision du Parlement, la plupart des pays trouvant qu'elle «ne constitue pas une base de négociation appropriée». De grands pays comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni insistent sur le coût inacceptable pour leurs finances publiques. Le Royaume-Uni demande même à la Commission de retirer sa proposition. La présidence belge, avec l'appui de la Commission, fait néanmoins savoir qu'un congé de 18 semaines, avec un niveau de rémunération moindre, pourrait être un compromis acceptable. Sur ce point, la Commission avait envisagé plusieurs possibilités dans ses travaux préparatoires, parmi lesquelles une obligation de rémunération intégrale seulement durant les six premières semaines et une rémunération d'au moins les deux tiers du salaire ensuite (Math, 2009a). Enfin, l'idée de la «clause passerelle», c'est-à-dire l'idée que d'autres formes de congé puissent être prises en compte dans le décompte des congés maternité, est bien reçue par une majorité d'Etats.

La recherche de compromis entre Etats membres échoue, comme le démontre une nouvelle réunion du Conseil européen le 17 juin 2011. Face aux risques de blocage, la Commission FEMM du Parlement pose le 30 août 2011 une question au Conseil. De façon très conciliante, les parlementaires y reconnaissent être «conscients que les amendements adoptés par le Parlement européen et leurs implications financières (...) suscitent des préoccupations chez plusieurs Etats membres», affichent leur volonté «de faire preuve de souplesse et de collaborer avec le Conseil afin de dégager un accord» et demandent au Conseil de «débloquer la situation et d'arrêter une position formelle sur le sujet afin d'entamer les discussions et de dégager des compromis avec le Parlement

européen», en particulier sur la durée et la rémunération du congé de maternité. Ils suggèrent des assouplissements, telle une mise en œuvre progressive de la directive pour tenir compte des difficultés budgétaires, ou encore une «clause passerelle» pour tenir compte des autres congés.

A l'automne 2011, par la voix de la présidence polonaise, le Conseil européen fait de nouveau savoir qu'un compromis sur la base de la position du Parlement serait difficile à obtenir, en particulier en ce qui concerne la durée et la rémunération du congé: «Compte tenu de la grande diversité des systèmes de protection de la maternité (...) et étant donné les incidences financières (...), en particulier en temps de crise, l'adoption d'une telle solution aurait des effets contre-productifs». Si une majorité des Etats est prête à approfondir l'examen d'une allocation de maternité au niveau de l'indemnité de maladie, plusieurs d'entre eux se disent préoccupés par l'imprécision du terme «indemnité de maladie», certains pays ayant plusieurs régimes et sortes d'indemnité. Une majorité de pays retient l'idée d'autoriser un plafond. L'idée de la «clause passerelle» ne permet pas non plus de convaincre les pays les plus opposés à l'allongement de la durée du congé. En définitive, le Conseil oppose une fin de non-recevoir à la Commission et au Parlement, mais sans l'assumer, sans arrêter de position. Les mois passent sans que rien ne bouge.

Face à ce qui apparaît comme un enlisement durable, la CES et le Lobby européen des femmes appellent d'urgence, dans une lettre ouverte du 27 novembre 2012, à la poursuite du processus

législatif, dans l'espoir que l'Irlande, qui prend la présidence de l'UE à partir de janvier 2013, relance les discussions au Conseil.

Un projet pas mort, malgré tout

La proposition de révision de la directive maternité est dans l'impasse et la Commission, dont la légitimité est affaiblie, ne semble guère plus être capable de s'en émouvoir. Cette situation peut être vue comme un signe supplémentaire de la mauvaise santé de la construction européenne, en particulier de l'«Europe sociale». Pourtant, l'adoption de cette directive s'effectue dans un cadre plus démocratique, avec une procédure de codécision impliquant un Parlement où se confrontent de façon transparente des options politiques dépassant des visions purement nationales. Mais, au Conseil, les Etats peuvent d'autant plus bloquer le processus que leurs débats se déroulent loin des yeux des citoyens, dans un huis-clos où les décideurs n'ont pas à rendre compte de leurs positions. En définitive, le blocage de cette proposition de directive sur la maternité semble à l'image d'une construction européenne en panne, incapable d'être en phase avec les aspirations sociales.

Se pencher sur l'histoire permet cependant de ne pas être trop pessimiste. Le congé maternité n'est pas allé de soi au niveau national: il s'agit d'une conquête sociale durement acquise, dont le principe même a réclamé des décennies de luttes et l'amélioration de son contenu de nombreuses années encore¹. Après tout, pourquoi en irait-il autrement au niveau de l'UE?

1. Sur le cas français, voir A. Dumini et F. Ruffin, «Le congé maternité: accouché dans la douleur», *Fakir*, n° 52, p. 26-27, septembre-novembre 2011.

Sources :

Liaisons Sociales Europe

<http://europa.eu> (portail de l'Union européenne)

Badel M. (2011), « Les congés familiaux dans l'Union européenne: singularités et convergences », *Revue de droit sanitaire et social*, septembre-octobre, vol. 10, n° 5, p. 881-893.

Del Bono E., Ermisch J., Francesconi M. (2012), « Intrafamily Resource Allocations: A Dynamic Structural Model of Birth Weight », *Journal of Labor Economics*, vol. 30, n° 3, July, p. 657-706.

European Parliament (Directorate-General for Internal Policies) (2010), *Costs and Benefits of Maternity and Paternity Leave*, 5 October, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201010/20101005ATT85068/20101005ATT85068EN.pdf>.

Grésy B., avec la participation de Dole P. et Chivot F.-X. (2011), « Rapport sur l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et familiales dans le monde du travail », Paris, IGAS, juin.

Math A. (2009a), « Europe: Congés de maternité, congés parentaux: de nouvelles directives en vue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 54-68.

Math A. (2009b), « Europe: Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi: que reste-t-il des engagements de Barcelone? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 47-53.

Math A. (2010a), « Union européenne: La nouvelle directive sur le congé parental: un réel succès du dialogue social européen? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 122, janvier, p. 3-10.

Math A. (2010b), « Union européenne: Nouvelle directive maternité: une difficile gestation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre, p. 26-38.

Moss P. (ed.) (2010), *International Review of Leave Policies and Related Research 2010, Employment Relations Research Series*, n° 115, September.

Moss P. (ed.) (2011), *International Review of Leave Policies and Related Research 2011, International Network on Leave Policies and Research*, June.

Moss P. (ed.) (2012), *International Review of Leave Policies and Related Research 2012, International Network on Leave Policies and Research*, June.