

# Union européenne

## Congés parentaux, de paternité et d'aidants : vers une nouvelle directive ?

Catherine COLLOMBET et Antoine MATH<sup>1</sup>

---

De nombreux acteurs expriment le besoin de relancer la dimension sociale de l'Union européenne (UE) et, comme tous les cinq ans, ce phénomène va s'amplifier à l'approche des élections européennes de juin 2019. Depuis le début des années 2000, les rares initiatives de l'UE en matière sociale, au demeurant peu ambitieuses, ont échoué, telle la révision de la directive de 2003 sur le temps de travail lancée en 2010. L'UE n'a cessé de donner la priorité aux réformes économiques et aux mesures budgétaires, en particulier depuis la crise des dettes souveraines à partir du début des années 2010 et la période de restrictions budgétaires et de renforcement de la gouvernance budgétaire qui s'en est suivie (Jolivet, Sauviat, 2012 ; Jolivet *et al.*, 2013). Les mesures prises l'ont été sur le seul fondement des compétences économiques et monétaires de l'Union, avec pour objectifs la réduction des déficits et la mise en œuvre de « réformes structurelles » visant à

flexibiliser le marché du travail (Ires, 2016 ; Dupuch, 2017).

En matière de « conciliation vie professionnelle et vie privée », l'UE pâtit de l'échec de la proposition faite en 2008 de réviser la directive « maternité » de 1992<sup>2</sup> qui prévoyait comme mesure principale d'augmenter la durée du congé de maternité de 14 à 18 semaines. Malgré l'appui du Parlement européen, le Conseil européen a bloqué l'initiative (Math, 2013). La Commission a finalement dû retirer sa proposition en juillet 2015, non sans devoir promettre de revenir sur la question, poussée par le Parlement<sup>3</sup>.

Elle a rapidement lancé une première phase de consultations sur la « conciliation » fin 2015, puis une deuxième à l'automne 2016, ainsi que des consultations sur le socle européen des droits sociaux avant de publier un livre blanc sur l'avenir de l'Europe en 2016. Cette séquence a abouti le 26 avril 2017 à la présentation d'un « paquet social » composé de

- 
1. Conseillère scientifique au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et sous-directrice auprès de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ; chercheur à l'Ires.
  2. Directive 92/85/CEE du Conseil 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.
  3. Résolution du Parlement européen du 12 mai 2016 sur l'application de la directive 2010/18/UE, *Journal officiel de l'Union européenne*, 28 février 2018 (2018/C 076/11).

divers textes, qui relèvent pour la plupart de la communication, de la consultation ou de la recommandation <sup>4</sup>. Un des plus médiatisés, le socle européen des droits sociaux, a fait l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle (Parlement, Conseil, Commission) le 17 novembre 2017. Celle-ci rappelle cependant l'absence de valeur juridique contraignante du socle. Il s'agit d'une sorte de reprise actualisée des principes de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989, sans plus de valeur juridique (Pataud, 2018) <sup>5</sup>.

Le seul texte ayant donné lieu à une initiative législative dépassant le simple registre de la recommandation ou de la consultation, est une nouvelle proposition de directive « concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants ». Il prévoit en particulier des congés rémunérés : un congé de paternité de dix jours, un congé d'aidant de cinq jours par an, un congé parental de quatre mois. Cette proposition qui doit être examinée par le Conseil et le Parlement est importante au regard de la volonté de relancer le volet social de la construction européenne, afin de redonner de l'intérêt et du crédit à cette construction aux yeux des citoyens européens.

Cette initiative n'arrive toutefois pas sur un terrain vierge de toute norme. L'article revient dans une première partie sur les précédentes directives « congé

parental », celle de 1996 qui a fixé l'essentiel des normes en vigueur et celle de 2010 qui en a amélioré certains points. Il présente ensuite les motivations mises en avant par la Commission ainsi que le contenu de sa proposition, en particulier les mesures sur les congés de paternité, parentaux et d'aidants. Il analyse en troisième point l'impact de ces mesures, notamment les adaptations des législations nationales nécessitées par ces nouvelles normes. Il présente dans une quatrième partie les réactions contrastées qu'une telle proposition a suscitées : celles favorables des organisations syndicales ou de la société civile, celles plus défavorables des organisations patronales et de nombreux gouvernements. Enfin, il rend compte du processus législatif européen de codécision en cours, caractérisé par des discussions au sein du Conseil européen et du Parlement européen, et son état d'avancement à l'été 2018, un processus appelé à se poursuivre au moins jusqu'en 2019 <sup>6</sup>.

---

### **Retour sur les précédentes directives « congé parental » de 1996 et 2010**

La directive de 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental a fixé l'essentiel des normes encore en vigueur, la directive de 2010 qui l'a remplacée les modifiant relativement peu.

---

4. Une communication et une recommandation sur le socle européen des droits sociaux ; une proposition de directive « équilibre entre vie privée et familiale » destinée à remplacer la directive « congé parental » ; un papier de réflexion sur la dimension sociale de l'UE ; une communication interprétative sur la directive « temps de travail » ; une consultation des partenaires sociaux sur la directive 91/533 « déclaration écrite » (portant sur l'obligation qu'a l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail) ; une consultation des partenaires sociaux sur l'accès à la protection sociale.

5. Au mieux, on peut espérer que ces principes puissent influencer la Cour de Justice dans son interprétation des textes de droit davantage que cela n'a été le cas pour la Charte communautaire des droits sociaux.

6. Cet article résume et actualise une note présentée le 10 juillet 2018 devant le Conseil famille du Haut Conseil de la famille, l'enfance et l'âge (HCFEA).

### **La directive de 1996 : des améliorations substantielles pour quelques États-membres**

La « directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental » résulte d'un accord intervenu le 14 décembre 1995 entre l'Union des industries de la communauté européenne (Unice), le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) <sup>7</sup>. Il s'agit du premier accord-cadre intersectoriel européen signé par la CES et le patronat européen, puis adopté tel quel sous la forme d'une directive. Cette première au niveau européen confère à cette directive une valeur symbolique forte au regard des discours sur l'« Europe sociale » et le « dialogue social européen ».

Celle-ci prévoit principalement :

- un droit individuel à un congé parental d'au moins trois mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, avec un retour garanti dans l'emploi. Ce droit vient pour les mères en supplément des 14 semaines minimum de congé de maternité exigées par la directive « maternité » de 1992 <sup>8</sup> ;

- de laisser à la loi et/ou aux conventions collectives le soin de définir les conditions d'accès et les modalités d'application du congé parental, avec pour seule obligation de ne pas subordonner le droit au congé parental à une période d'ancienneté de plus d'un an ;

- des absences au 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.

Au-delà de sa dimension emblématique pour le « dialogue social européen », la directive de 1996 a joué un rôle dans l'amélioration des législations nationales sur les congés parentaux dans certains pays : la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi mis en place un tel congé à la fin des années 1990. Ailleurs, les législations nationales n'ont globalement pas nécessité d'adaptations majeures. En France le congé parental, créé en 1977 <sup>9</sup>, avait déjà atteint à peu de choses près sa forme actuelle dès 1984 et répondait aux exigences de la directive bien avant l'adoption de cette dernière.

La directive a pu favoriser certaines réformes étendant les congés parentaux aux situations d'adoption, augmentant l'âge limite au-delà des seuls enfants en bas âge ou mettant en place une plus grande flexibilité dans la prise des congés avec des possibilités de fractionnement ou de combinaison avec un travail à temps partiel. En revanche, les disparités entre les pays n'ont pas été beaucoup réduites pour ce qui concerne les deux principales caractéristiques des congés parentaux : leur rémunération (inexistante dans certains pays) et leur durée, qui va du minimum exigé de trois mois (quatre mois aujourd'hui) à trois années. Toutefois, la Cour de justice de Luxembourg s'est appuyée sur ses dispositions pour améliorer les droits des salariés en congé parental, en interdisant toute forme, même indirecte, de discrimination à leur encontre. La directive de 2010 va d'ailleurs intégrer ces évolutions jurisprudentielles.

7. Ce développement résume des points présentés plus en détail dans Math (2009).

8. Directive 92/85/CEE du Conseil 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.

9. Relevant du Code du travail, il était initialement réservé aux mères. Il a été étendu aux pères en 1984.

**La négociation des termes  
d'une nouvelle directive  
par les « partenaires sociaux »**

En 2006, en partie sous la pression du Parlement qui avait demandé plusieurs fois des mesures sur l'égalité entre hommes et femmes et, notamment, une amélioration de la législation sur les congés, la Commission a lancé une consultation formelle des « partenaires sociaux » sur la « conciliation ». La CES souhaitait en particulier un congé parental payé, un congé de paternité et le renforcement des congés pour cause de maladie d'un enfant ou d'autres proches. Les représentants du patronat, Business Europe (ex-Unice) et l'European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME, Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises) se refusaient à toute nouvelle réglementation européenne. Les deux phases de consultation en 2006 et 2007 se sont en conséquence avérées infructueuses.

Dans un contexte de forte défiance vis-à-vis de l'UE après le rejet du traité constitutionnel suite aux référendums français et néerlandais en 2005, la Commission européenne – poussée à la veille des élections européennes à faire des annonces sur le terrain de l'Europe sociale – menaçait en cas de blocage persistant d'aller de l'avant et de se passer de l'avis des acteurs sociaux. Face à ce risque, la CES et les organisations patronales (Business Europe, UEAPME, CEEP) annonçaient finalement en 2008 leur accord pour entamer une négociation. Ils étaient condamnés à s'entendre. D'abord, ces organisations incarnant le « dialogue social européen » pouvaient difficilement se permettre d'échouer sur un sujet ayant déjà fait l'objet du premier accord-cadre. D'autant que depuis, seuls deux autres accords-cadres intersectoriels

conduisant à des normes contraignantes avaient été adoptés, l'un sur le travail à temps partiel (1997) et l'autre sur les contrats à durée déterminée (1999), ce qui renforçait le scepticisme sur l'intérêt de la voie conventionnelle. L'échec récent d'une négociation sur le travail intérimaire avait accru les doutes sur l'intérêt du « dialogue social européen » et donc sur la légitimité des acteurs européens censés l'animer. Ensuite, si les négociations n'aboutissaient pas après neuf mois, la Commission avait le droit de reprendre la main et de déposer sa propre proposition de directive dans le cadre de la codécision au Parlement et au Conseil (codécision avec adoption à la majorité qualifiée par le Conseil), une proposition qui s'annonçait assez ambitieuse, et suscitait la crainte du patronat.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux parvenaient à un accord, annoncé opportunément avant les élections européennes. Formellement signé le 18 juin 2009, le texte a été adopté en l'état par le Conseil et le Parlement pour devenir la « directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par Business Europe, l'UEAPME, le CEEP et la CES (et abrogeant la directive 96/34/CE) ».

**La directive de 2010 :  
des avancées minimales**

Ce nouveau texte apporte peu de changements par rapport à la directive de 1996. Il ne prévoit toujours aucune disposition sur les autres formes de congés (maladie d'un enfant ou d'un proche, congé de paternité), ni aucune rémunération du congé parental. La réelle nouveauté est le passage de trois à quatre mois de la durée minimale du congé parental, toujours selon le principe d'un droit individuel du salarié. Y est ajoutée

la mention que, « pour favoriser l'égalité entre les deux parents (...), au moins un des quatre mois ne peut être transféré » et devrait être perdu si seul un des parents prend le congé parental.

La directive de 2010 contient entre autres améliorations l'obligation pour les États de prévoir une durée de préavis dont dispose le salarié pour informer son employeur de son souhait de prendre un congé parental, la fixation de la durée incombant aux États, ainsi que l'obligation pour l'employeur d'examiner toute demande du salarié à l'issue du congé pour la mise en place d'aménagements des horaires et des rythmes de travail et d'y donner une réponse (qui peut être négative).

Apportant des changements minimes d'une part, intervenant dans une période de restriction budgétaire très défavorable à l'amélioration des droits et des prestations d'autre part, la directive de 2010 n'a pas conduit à des modifications significatives des législations. La durée du congé parental a dû néanmoins être portée à quatre mois en Belgique <sup>10</sup>, en Irlande <sup>11</sup> et en Grèce <sup>12</sup>.

Sans que ces changements puissent être imputés directement à la directive, un nombre non négligeable de réformes nationales substantielles sont intervenues en matière de congé parental, soit pour apporter davantage de flexibilité au dispositif (Autriche, Allemagne, République tchèque), soit pour rechercher une meilleure implication des pères, comme en France avec l'introduction d'une période non transférable de la prestation associée au congé ou au Portugal par la création

d'un congé neutre sur le plan du genre. Tout récemment, l'Espagne a commencé à débattre d'une proposition de loi particulièrement ambitieuse qui ouvrirait droit à 112 jours de congés indemnisés à 100 % pour les hommes comme pour les femmes, l'objectif affiché étant d'effacer les différences entre congé maternité et congé paternité.

---

### Objectifs et contenu des principales mesures proposées par la Commission européenne en 2017

La Commission justifie sa nouvelle proposition de directive de 2017 sur la base de constats récurrents d'inégalités entre les femmes et les hommes, en particulier des écarts de taux d'emploi, de salaires et de retraites, et en considérant que l'une des causes réside dans des politiques inadéquates en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Un des moyens de s'attaquer à la « sous-représentation » des femmes sur le marché du travail est de réduire l'inégale distribution des responsabilités de « *care* » entre femmes et hommes. Ce point de vue est étayé par les réponses à une question posée dans l'enquête sur les forces de travail de 2015. La principale raison donnée par les femmes de 20 à 64 ans à leur inactivité est le fait d'avoir à s'occuper d'un enfant ou d'un proche handicapé, alors que ce motif n'apparaît quasiment jamais comme une des raisons invoquées par les hommes inactifs de la même tranche d'âge. La Commission s'appuie également sur une revue des études

---

10. La Belgique a allongé son congé à quatre mois dans le secteur privé au 1<sup>er</sup> juin 2012, puis en 2013 dans le secteur public.

11. Après avoir demandé un report en 2012, l'Irlande a allongé en mars 2013 son congé de 14 à 18 semaines (jusqu'aux huit ans de l'enfant).

12. La Grèce a allongé son congé parental de trois mois et demi à quatre mois par une loi d'avril 2012.

concernant le rôle et les effets des congés parentaux. Elle en retient notamment que les congés ont un effet positif sur l'emploi des femmes à condition de ne pas être trop longs et d'autant plus qu'ils peuvent être pris de façon flexible (à temps partiel, fractionnés...). Elle note également que, lorsque ces congés sont attractifs (taux de remplacement du salaire élevé) et qu'une part suffisante est réservée aux pères, le recours par les pères est plus élevé, ce qui a un impact important sur la répartition des tâches professionnelles et parentales entre parents et, en retour, des effets positifs sur l'emploi des femmes.

La Commission fixe deux « objectifs spécifiques » à son initiative : « améliorer l'accès aux modalités permettant de concilier vie professionnelle et vie privée – telles que les congés et les formules souples de travail » et « augmenter le recours des hommes aux congés familiaux et aux formules souples de travail ».

Le contenu de cette proposition de nouvelle directive est, quant à lui, assez substantiel. Les principales nouvelles mesures concernent le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant ou encore des « formules souples de travail »<sup>13</sup> :

- une obligation de rémunérer le congé parental, le congé de paternité et le congé d'aidant, au moins pour la durée minimale et au moins à hauteur de la rémunération des congés maladie ;

- l'introduction dans le droit européen d'un congé paternité rémunéré d'au moins dix jours à l'occasion de la naissance d'un enfant ;

- la révision du droit à congé parental, c'est-à-dire d'un droit individuel d'au moins quatre mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, en garantissant une rémunération pour ces quatre mois au moins au niveau de ce que le travailleur recevrait en cas de congé maladie ; un principe de non-transférabilité entre les parents pour ces quatre mois (un mois doit déjà être non transférable dans la directive de 2010) ; ce droit à congé doit valoir jusqu'aux 12 ans de l'enfant (dans l'actuelle directive, il est seulement recommandé de l'étendre jusqu'aux huit ans) ; il doit aussi être prévu un droit de le prendre de manière flexible à temps partiel, en blocs séparés par des périodes de travail ou sous d'autres formes souples dans des conditions définies par les États. Comme dans la directive de 2010, les États membres décident de la durée du préavis à donner par le travailleur ; de subordonner éventuellement le congé à une durée de travail ou d'ancienneté préalable dès lors que cette durée ne dépasse pas une année ; de définir les circonstances relatives aux possibilités de l'employeur de reporter l'octroi du congé pendant une période raisonnable ;

- l'introduction d'un congé d'aidant rémunéré de cinq jours par an pour les aidants, c'est-à-dire les travailleurs apportant une aide ou des soins personnels à un parent proche (uniquement enfant, parent, conjoint ou partenaire civil) qui est soit gravement malade, soit dépendant (défini comme « ayant, de façon temporaire ou permanente, besoin de soins en raison d'un handicap ou d'un

13. Certaines dispositions de la directive de 2010 sont reprises, inchangées ou presque, tels que le droit d'absence du travail pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident, ou encore le droit du salarié de retrouver son emploi ou un emploi équivalent à des conditions qui ne lui soient pas moins favorables et de bénéficier de toute amélioration des conditions de travail à laquelle il aurait eu droit durant son absence.

problème médical grave autre qu'une maladie grave ») ;

- un droit à demander des « formules souples de travail » pour les travailleurs aidants ou parents d'enfants jusqu'à un âge qui ne peut être inférieur à 12 ans, c'est-à-dire « la possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail ». L'employeur est tenu d'examiner ces demandes, d'y répondre et de justifier tout refus. L'interdiction de toute discrimination ou traitement moins favorable, qui existe déjà pour les travailleurs ayant demandé ou pris un congé, est étendue à ceux qui ont exercé leur droit aux formules souples de travail.

---

### **L'impact attendu des mesures proposées par la Commission**

Selon l'étude d'impact commandée par la Commission (ICF, Cambridge Econometrics, 2017), et selon sa propre étude d'impact annexée à la proposition de directive (European Commission, 2017), la combinaison des nouvelles mesures aurait, notamment *via* une plus grande participation au marché du travail, des effets positifs sur l'économie. À échéance de 2050, elle aboutirait à une augmentation de 1,6 million d'emplois (très majoritairement occupés par des femmes), de 1,4 million de la population active et un accroissement des revenus réels de 0,52 %. Pour les finances publiques, les mesures tendent à s'auto-financer : les dépenses supplémentaires générées par les mesures d'adaptation des législations nationales sont presque

complètement compensées par les effets positifs sur l'économie et en conséquence sur les recettes et dépenses publiques. Par exemple, les coûts supplémentaires pour le congé parental sont contrebalancés par les gains provenant d'une part des recettes fiscales supplémentaires, d'autre part des dépenses moindres de prestations de chômage (et secondairement des dépenses de santé). Des coûts, assez minimes selon cette étude, demeureraient pour les entreprises, qui proviendraient essentiellement des droits à « formules souples de travail ». Les travaux ne distinguent pas ces impacts selon les pays, impacts qui seraient différents compte tenu de la grande diversité des situations de départ.

Ces études d'impact distinguent en revanche les pays qui devraient adapter leur législation pour se conformer aux nouvelles exigences. Comme ces analyses ne sont pas toujours fiables, nous les complétons par d'autres sources <sup>14</sup>. 13 pays sur 28 devraient ajuster leur législation pour offrir un congé de paternité de deux semaines rémunéré. Seraient d'abord concernés les pays où aucune disposition légale n'existe : Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque, Autriche. L'Allemagne, bien que ne disposant pourtant pas d'un congé paternité au sens strict, est considérée, dans l'étude d'impact de la Commission européenne, comme répondant à une telle exigence à travers son dispositif de congé parental (Fagnani, 2018). Devraient également revoir leur système, les pays disposant d'un congé de paternité mais d'une durée inférieure à deux semaines (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie). Les 15 autres pays offrent

---

14. Ghailani (2018) ; Math (2017) ; site internet de l'International Network on Leave Policies and Research ; base de données Family Database de l'OCDE.

déjà au moins deux semaines de congé de paternité rémunérées.

Selon l'étude d'impact, seuls deux États membres sur 28 offrent déjà un congé parental de quatre mois non transférables jusqu'aux 12 ans de l'enfant et rémunéré au moins au niveau des congés maladie.

En ce qui concerne la rémunération du congé parental, cinq pays n'en proposent aucune selon l'étude de la Commission (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas). Il faudrait y ajouter Chypre et le Royaume-Uni. Pour les autres pays, il n'est pas évident de tracer la frontière entre ceux qui le rémunèrent suffisamment au regard des exigences des propositions et les autres, sachant que les prestations maladie auxquelles comparer la rémunération des congés diffèrent d'un pays à l'autre. Selon l'étude de la Commission, seuls le Royaume-Uni, la France et la Slovaquie ne rempliraient pas cette condition (en plus des pays qui ne rémunèrent pas du tout). En se fondant sur les analyses de l'OCDE, pourraient également être considérés comme offrant une compensation trop faible les pays rémunérant le congé parental à un montant forfaitaire, comme la Belgique<sup>15</sup> et la Bulgarie, ou encore lorsque la rémunération proportionnelle est inférieure à 66 % du salaire comme l'Italie et la Slovaquie. En Allemagne, en Lettonie et en Lituanie, la rémunération du congé parental, bien que proportionnelle au salaire, semble également se situer en dessous des prestations

maladie et pourrait également devoir être légèrement revue. Au total, le nombre de pays qui devraient prévoir une rémunération ou améliorer celle existante se situe dans une fourchette allant de 8 (étude d'impact de la Commission) à 15 pays<sup>16</sup>, dont la France.

Si la moitié des pays propose déjà une extension du congé parental (d'une durée d'au moins quatre mois) jusqu'à l'âge de huit ans, seuls cinq pays la prévoient jusqu'aux 12 ans de l'enfant (Belgique, Italie, Suède, Finlande<sup>17</sup>, Royaume-Uni).

Sur la non-transférabilité d'au moins quatre mois des congés, l'impact dépend de l'interprétation de ce qui doit être considéré comme « non transférable », sachant que le congé au sens strict pour le salarié, à savoir le droit de retrouver son emploi ou un emploi équivalent par la suite, est déjà un droit individuel. La non-transférabilité doit alors porter sur la prestation assortie au congé.

---

### Des premières réactions très contrastées

Des ONG, la Confédération européenne des associations familiales (Coface), ainsi que la Confédération européenne des syndicats (CES), qui avaient regretté l'abandon de la révision de la directive sur le congé maternité, soutiennent la proposition. C'est également le cas de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), qui regroupe des syndicats non affiliés à

---

15. Au Luxembourg, le congé parental était auparavant rémunéré sous la forme d'un montant forfaitaire, à un montant élevé (1778 euros par mois en 2016). Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'indemnité est proportionnelle au revenu, comprises, pour un contrat à temps plein, entre un montant plancher au niveau du salaire minimum (1998,59 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et un montant plafond de 3330,98 euros.

16. L'étude de Ghailani (2018) parvient également à un total de 15, mais avec la Lituanie en moins et le Portugal en plus.

17. Pour une prestation de garde à domicile faiblement rémunérée. Pour le congé parental bien rémunéré, l'âge limite est de trois ans.



la CES<sup>18</sup>. Face aux réticences des gouvernements, les syndicats et les organisations familiales se sont efforcés d'intensifier leur pression. Ainsi, deux lettres ouvertes ont été écrites au Président français au printemps 2018, l'une signée par la CES et par les quatre organisations syndicales françaises affiliées (CFDT, CGT, CGT-FO et CFTC), l'autre par la Coface et 50 autres ONG françaises.

Les discussions au sein du Conseil ont en effet montré l'opposition des gouvernements à des points essentiels de la proposition de directive, comme la rémunération (par exemple la France) ou le principe même d'un congé de paternité ou du caractère non transférable du congé parental (par exemple l'Allemagne). Des États mettent aussi en cause l'intervention de l'UE en la matière, au nom du principe de subsidiarité. La reconnaissance d'un droit au congé des aidants est particulièrement critiquée sous cet angle. Les parlements polonais et néerlandais ont même utilisé leur droit de contester la proposition de la Commission au nom de ce principe, en adoptant un avis motivé.

Les organisations professionnelles d'employeurs<sup>19</sup> ont manifesté leur inquiétude quant à la charge que représenterait la directive pour les entreprises, en particulier pour les PME et les secteurs d'activité employant une forte proportion de femmes. BusinessEurope regrette que le sujet échappe à la négociation entre

partenaires sociaux, alors que c'était le cas pour les précédentes directives sur le congé parental. Il existe cependant un différend entre organisations patronales sur les responsabilités de la situation : le CEEP reproche à BusinessEurope, par son refus de vouloir réellement négocier, d'avoir conduit à ce que la Commission reprenne la main et d'avoir ainsi mis en danger l'avenir du dialogue social européen. Le regret que le texte ne relève pas de la négociation collective n'est pas repris par la CES, sans doute revenue de son intérêt après l'adoption de la directive de 2010 par la voie conventionnelle et probablement consciente qu'elle n'aurait pu obtenir un texte ambitieux dans le cadre d'un accord avec les organisations patronales.

---

### De nombreux désaccords entre le Conseil et le Parlement européen

La directive doit être adoptée conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les discussions sont conduites parallèlement au sein des deux institutions. Lorsqu'elles auront adopté leur propre version, pourront débiter les discussions en « trilogue », composé de la présidence du Conseil, d'un groupe de négociateurs du Parlement européen et de la Commission. Ces discussions ont pour but de parvenir à une version commune pouvant ensuite être

---

18. Créée en 1990, la CESI est peu connue. Concurrente de la CES, elle s'est vu accorder en 2005 par la Commission européenne le statut de partenaire social européen au sens de l'article 138 du Traité. En font partie les organisations françaises suivantes : Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF) ; Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT) ; Alliance (Police nationale) ; Confédération syndicale de l'éducation nationale (CSEN) ; Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) ; Union fédérale des cadres des fonctions publiques CGC ; Confédération CFE-CGC (en tant qu'observateur). Source : <http://www.cesi.org>.

19. BusinessEurope, qui regroupe les principales organisations patronales nationales, le CEEP, qui représente les entreprises à participation publique, l'UEAPME, qui représente les petites et moyennes entreprises, Hotrec Hospitality Europe, qui regroupe les organisations professionnelles de l'hôtellerie-restauration, Eurocommerce, etc.

## Encadré

### Les principales positions retenues par le Conseil et le Parlement européens à l'été 2018

Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018	Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018 <sup>1</sup>
La rémunération des congés	
<p>La référence à des revenus au moins égaux à la rémunération des congés maladie est écartée. Seul le principe d'une rémunération est conservé pour le congé de paternité et pour le congé parental, mais l'obligation de rémunération est limitée à seulement 1,5 mois (voir <i>infra</i>). Le principe d'une rémunération du congé d'aidant, même minimale, est totalement abandonné. Les modalités de la rémunération ou de l'allocation des congés de paternité et parentaux restent à la libre appréciation des États, la rémunération devant « tenir compte de la nécessité de faciliter l'utilisation du congé de paternité et/ou du congé parental par le premier apporteur de revenu ». Par ailleurs, a été écartée du corps de la directive (et de l'article 8 consacré à la question) toute référence au caractère « adéquat » de la prestation, soit un montant suffisant. La mention au caractère adéquat figure toujours dans un considérant de la proposition de directive, considérant n'ayant pas un caractère contraignant. Pourtant, le Conseil a décidé de limiter explicitement dans ce considérant la référence à un montant adéquat à la seule période minimum du congé paternité (dix jours) et à seulement 1,5 mois des deux mois non transférables du congé parental.</p>	<p>La rémunération pour toute la durée minimale prévue (dix jours pour le congé paternité, quatre mois pour le congé parental, cinq jours par an pour le congé d'aidant) est maintenue. Le montant est fixé à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour le congé parental et le congé d'aidant.</p>
Le congé de paternité	
<p>Le principe d'un congé de dix jours est conservé, mais il reviendrait aux États de décider du mode de répartition de ces dix jours avant ou après la naissance, ou encore éventuellement sous une forme flexible. Il est précisé dans la définition donnée au congé de paternité qu'il doit avoir pour « but de s'occuper de cet enfant ». Il est aussi ajouté que la référence à dix jours vaut pour un travail à temps plein et que les États pourraient réduire cette durée au prorata du temps de travail tel qu'il figure dans le contrat de travail.</p>	<p>Le congé de paternité de dix jours serait rémunéré à 80 % du salaire brut et serait étendu en cas d'adoption et de la venue d'un enfant mort-né, ainsi que pour le « second parent équivalent au sens de la législation nationale » afin de prendre en compte les situations des familles homoparentales. Aucune durée d'ancienneté au travail ne pourrait être exigée. Il pourrait être pris « autour de la date » de la naissance ou de l'adoption et non plus seulement « à l'occasion » de la naissance, mais ce sont les États qui décideraient si une partie peut être prise avant la naissance.</p>
Le congé parental	
<p>Le Conseil a décidé de réduire les mois non transférables entre les parents de quatre à deux mois (contre un mois avec l'actuelle directive), malgré des désaccords de certains pays souhaitant réduire encore cette durée. Le compromis s'est fait sur la limitation du principe de rémunération (dont le montant est laissé à l'appréciation de chaque État) à seulement 1,5 mois de ces deux mois. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris ne serait plus porté à au moins 12 ans, mais à un âge déterminé librement par les États, pourvu que cet âge permette que « chaque parent puisse de manière effective exercer son droit au congé parental dans des conditions d'égalité ».</p>	<p>Le Parlement maintient le nombre de mois non transférables à quatre. Ces quatre mois seraient rémunérés à hauteur de 78 % du salaire brut. La période d'ancienneté maximum pour être éligible au congé parental serait réduite à six mois au lieu d'une année. L'âge de l'enfant jusqu'auquel le congé pourrait être pris serait abaissé de 12 à dix ans. Le congé serait attribué non seulement en cas de naissance ou d'adoption, mais aussi en raison de l'attribution de la garde d'un enfant. Les conditions et modalités devraient être adaptées dans les « situations particulièrement défavorisées ».</p>



## CONGÉS PARENTAUX, DE PATERNITÉ ET D'AIDANTS

Texte adopté par le Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018	Projet adopté par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen du 11 juillet 2018 <sup>1</sup>
<b>Le congé parental (suite)</b>	
Derrière cette formulation sibylline, il faut comprendre, selon le document de la présidence bulgare, que l'idée est d'éviter un âge si bas qu'il empêcherait, en pratique, certains pères de pouvoir prendre le congé parental.	(« enfants atteints de handicap », « troubles de santé mentale », « problème médical grave ou maladie grave ») et pour les parents isolés. Les mesures suggérées sont l'extension de la limite d'âge de l'enfant, l'accès facilité au temps partiel au moment du retour au travail ou la prolongation de la durée du congé parental. Les États pourraient autoriser un employeur à reporter l'octroi du congé parental pour une durée raisonnable non seulement si le congé perturbe gravement le bon fonctionnement de l'établissement mais aussi s'il a des retombées graves et préjudiciables sur l'activité de l'employeur.
<b>Formules souples de travail</b> (« possibilité pour les travailleurs d'aménager leurs rythmes de travail, y compris par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail »)	
L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules souples de travail » est abaissé de 12 à <b>huit ans</b> (l'employeur est tenu d'examiner cette demande, d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, et de justifier tout refus) <sup>2</sup> .	L'expression « formules souples de travail » est remplacée par « formules flexibles de travail ». L'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit à demander des « formules flexibles de travail » est abaissé de 12 à <b>dix ans</b> <sup>3</sup> . L'employeur, tenu d'examiner la demande et d'y répondre en tenant compte de ses propres besoins et de ceux des travailleurs, devrait aussi justifier tout refus ou tout report par écrit et dans un délai raisonnable, et seulement en pouvant le motiver par une perturbation grave du bon fonctionnement de l'établissement ou des retombées graves et préjudiciables sur son activité.
<b>Le congé d'aidant</b>	
Le texte se limite désormais à prévoir « un droit à des jours de congés », sans plus aucune référence à une rémunération ni à une durée de cinq jours. D'autres limitations ont été apportées : le congé d'aidant est limité à la personne qui cohabite avec le proche ayant un besoin d'aide ; le besoin d'aide ou de soins doit désormais être « considérable » ; la raison de ce besoin ne peut être qu'une raison médicale grave, et toute référence aux situations de dépendance a été supprimée ; en outre, le Conseil a précisé qu'il reviendra à chaque État de définir ce que recouvre une raison médicale grave.	L'aide ou les soins personnels justifiant le congé (maintenu pour cinq jours par an et rémunéré à 78 % du salaire brut) devraient être apportés « dans un but non lucratif ». La personne aidée devrait justifier : d'une raison médicale grave (incluant un handicap, une maladie chronique ou des troubles de santé mentale), auquel cas une preuve médicale peut être exigée ; d'une hospitalisation ou d'une intervention chirurgicale sans hospitalisation ; ou d'une incapacité liée à l'âge. Le congé est étendu pour des aides ou soins prodigués à des proches membres de famille jusqu'au deuxième degré ou par alliance (et non plus seulement le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou le partenaire), y compris aux enfants recueillis, aux personnes sous tutelle, aux partenaires civils si le droit national reconnaît de tels partenariats civils, et même toute autre personne sans lien de parenté mais dans l'entourage immédiat du travailleur (dans ce dernier cas, la personne aidée doit formuler une demande par écrit).

1. Rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (COM(2017)0253 – C8-0137/2017 – 2017/0085(COD)), 23 août 2018.

2. Cette dernière disposition, si elle était adoptée, pourrait conduire à devoir probablement adapter quelque peu le droit du travail en France. Sur le « *right to request* » ou droit, ici lié à la situation familiale, de demander un temps partiel, des horaires individualisés, un télétravail ou d'autres « aménagements souples », voir le rapport « Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie », HCFEA, janvier 2018, [www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr).

3. *Op. cit.*

adoptée définitivement par le Conseil et par le Parlement européen en formation plénière.

### **Points de blocage et détricotage de la proposition par le Conseil**

Les premières discussions au Conseil en 2017 ont mis en évidence les désaccords de nombreux gouvernements. Un premier point de blocage concerne la rémunération des différents congés, beaucoup de pays mettant en avant la charge financière excessive qu'elle représenterait<sup>20</sup>. D'autres pays, dont l'Allemagne, l'Autriche et de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, se sont aussi opposés au principe même d'un congé de paternité, ainsi qu'au caractère non transférable de quatre mois du congé parental.

En vue de parvenir à un accord rassemblant suffisamment de pays pour envisager une adoption à la majorité qualifiée, la proposition a été vidée de ses éléments les plus ambitieux, d'abord à travers un premier texte proposé par la présidence estonienne le 24 novembre 2017, puis de nouveau par la présidence bulgare le 4 mai 2018. Un nouveau texte, encore en deçà de celui proposé précédemment, a été proposé par la présidence bulgare lors d'une réunion du comité des représentants permanents (Coreper) du 15 juin 2018. Malgré ces reculs successifs, 13 pays (sur 28) maintenaient encore des réserves sur ce dernier texte. Finalement, le Conseil est parvenu à un accord le 21 juin dans sa formation composée des ministres de l'Emploi et des

Affaires sociales (« Conseil Epsco »). De nombreuses dispositions ont disparu : plus de mention d'âge limite de prise du congé ; plus de mention d'un caractère adéquat de la rémunération, dont le niveau est laissé au libre choix des États ; nombre de mois non transférables limité à deux (encadré). Les progrès par rapport à la directive de 2010 seraient alors très minces : le principe de « jours de congé pour les aidants », un congé de paternité de dix jours, ainsi que le principe de rémunérer, même à *minima*, le congé de paternité (pour au moins dix jours) et le congé parental (pour au moins 1,5 mois par parent). La Commission, soutenue par quelques pays, a regretté que ses propositions soient « diluées ». Malgré ce texte minimal, certains pays s'y sont encore opposés, à l'instar du Danemark qui considère que le sujet ne relevait pas de la compétence de l'UE, et d'autres qui ont maintenu de fortes réserves (Pologne, Pays-Bas, Hongrie...) <sup>21</sup>.

Compte tenu de l'abandon de tout âge limite de l'enfant pour prendre le congé ainsi que de toute contrainte portant sur le niveau de la rémunération, seuls sept pays qui ne garantissent aucune rémunération pour leur congé parental seraient tenus de revoir leur législation sur ce point (Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Chypre, Royaume-Uni). Si le texte proposé par le Conseil était finalement retenu en l'état, la France n'aurait aucune nécessité de modifier ses actuels congés paternité, parentaux et d'aidants.

20. La France, par les voix de sa secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de sa ministre des Affaires sociales, a opposé le coût excessif pour les finances publiques. Le 17 mai 2018, devant le Sénat, la ministre a évoqué un coût de 1,6 milliard d'euros. Lors de son intervention au Parlement européen le 17 avril 2018, le Président français, interrogé par des députés, a affirmé que « les congés parentaux payés au niveau de l'indemnité maladie journalière, c'est une belle idée mais qui peut coûter très cher et finir par être insoutenable », évoquant un « coût potentiellement explosif ».

21. Analyse sur la base de l'écoute des interventions théâtrales plus ou moins compréhensibles des ministres lors du Conseil (dont la vidéo est en ligne).

**Le Parlement pousse pour un texte plus ambitieux**

La proposition a été examinée par le Parlement, par la Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (Femm) et par celle des Affaires juridiques (Juri) qui ont rendu des avis, puis par la Commission de l'emploi et des affaires sociales (Empl), chargée d'adopter le rapport et qui soumettra un texte pour une adoption en séance plénière, probablement à l'automne 2018. Ces Commissions du Parlement ont, au contraire du Conseil, toutes accentué l'ambition initiale du texte, en particulier s'agissant de la rémunération des congés.

La Commission Empl, sur la base d'un projet du rapporteur David Casa rendu le 6 mars 2018, a adopté sa position le 11 juillet 2018 (encadré). Par rapport à la proposition de directive, la Commission Empl modifie plusieurs points : la rémunération est fixée à 80 % du salaire brut pour le congé paternité et à 78 % pour les congés parentaux et d'aidant, l'idée étant aussi de pallier les différences de taux de prestations maladie dans les États-membres (le Conseil a supprimé tout niveau minimal dans sa position du 21 juin 2018). En revanche, elle réduit l'âge limite de l'enfant de 12 à dix ans pour le congé parental (plus aucun âge ne figure dans la position du Conseil) ou pour demander des formules de travail « flexibles » (huit ans dans la position du Conseil).

---

**Conclusion : à l'été 2018, des positions difficilement conciliables entre les deux co-législateurs**

Compte tenu des reculs entérinés au niveau du Conseil, la Commission pourrait opposer son veto à la modification du texte par le Conseil, mais cette option

est peu probable car elle mettrait alors un terme au processus. Le Parlement européen s'oriente en revanche vers une position plus ambitieuse que la proposition de la Commission, mais qui va se situer aux antipodes de celle du Conseil. Cette situation devrait conduire à des négociations difficiles en trilogue pour aboutir à une position commune.

Les positions des deux co-législateurs, le Conseil et le Parlement européen, sont-elles désormais si éloignées qu'un compromis serait impossible ? Rien n'est moins sûr. Compte tenu de la crise de légitimité traversée par l'UE dans le contexte du Brexit et de la montée des « populismes » attestée par de nombreuses élections nationales, presque tous les acteurs concernés – la Commission, le Parlement et le Conseil (ou à tout le moins la plupart des gouvernements de l'UE) – ont intérêt à pouvoir afficher un résultat sur le terrain de l'Europe sociale à l'approche des élections européennes de 2019. Un échec aurait à cet égard un retentissement particulier au-delà des seuls points abordés dans cette proposition de directive. Dans tous les cas, l'annonce d'un échec avant les élections est hautement improbable. Compte tenu du rapport de force très déséquilibré entre les deux co-législateurs, l'éventuel compromis risque d'être plus proche du texte adopté par le Conseil que de celui vers lequel s'oriente le Parlement. Ce dernier pourrait d'ailleurs tenir compte de la position du Conseil du 21 juin 2018 et, afin d'effectuer un premier rapprochement, pourrait, lors de l'examen en séance plénière, commencer à atténuer certaines ambitions figurant dans le projet adopté par la Commission Empl. Un compromis ne paraît cependant pas envisageable avant 2019.

**Sources :**

<https://eur-lex.europa.eu>, <https://ec.europa.eu>, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), presse française

Dupuch S. (2017), « Bruxelles dicte-t-elle les réformes du marché du travail ? », *Éclairages*, n° 007, Ires, septembre, <http://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/eclairages/item/5457-eclairages-007>.

European Commission, (2017), « Impact Assessment – Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Work-life Balance for Parents and Careers and Repealing Council Directive 2010/18/EU », *Commission Staff Working Document*, SWD(2017) 202 final, April 26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52017SC0202>.

Fagnani J. (2018), « Allemagne : les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162, juin, p. 3-13, <https://goo.gl/8MHb22>.

Ghailani D. (2018), « Brief Overview of Measures Related to Work-life Balance in the European Union », *Country Sheets*, European Social Observatory, January, <https://goo.gl/qUQcmV>.

ICF, Cambridge Econometrics (2017), *Study on the Costs and Benefits of Possible EU Measures to Facilitate Work-life Balance for Parents and Care Givers*, Final Report, European Commission, February, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

Ires (2016), « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », dossier, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, <https://goo.gl/sPUVA2>.

Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « Europe : la dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance économique européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, novembre, p. 30-52, <https://goo.gl/LD8tSQ>.

Jolivet A., Sauviat C. (2012), « Union européenne : mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 137, juillet, p. 3-17, <https://goo.gl/C4NSqB>.

Math A. (2009), « Europe : congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 54-68, <https://goo.gl/uw4Re5>.

Math A. (2013), « Union européenne : la directive maternité dans les limbes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, janvier, p. 35-46, <https://goo.gl/NjfNmb>.

Math A. (2017), « Panorama des congés destinés aux parents en Europe », *Document de travail*, n° 03.2017, Ires, novembre, <https://goo.gl/aYZQmZ>.

Pataud E. (2018), « Introduction générale : tours et détours de l'Europe sociale », Dossier, « Quel avenir pour l'Europe sociale ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54, n° 1, p. 9-24.