



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

Catherine Collombet (CNAF) et Antoine Math (IRES), *GEPP*, 4 octobre 2018

*La proposition de directive équilibre entre vie professionnelle et vie privée (congé de paternité, parentaux et d'aidants), Note pour le Conseil Famille du HCFEA (10 juillet 2018)*



« Union européenne. Congés parentaux, de paternité et d'aidants : vers une nouvelle directive ? », *Chronique internationale de l'IREs* n°163, septembre 2018



**ires**  
INSTITUT DE RECHERCHES  
ECONOMIQUES ET SOCIALES

---

## Introduction

Proposition de directive de la Commission européenne (26 avril 2017)

Positionnements des deux colégislateurs

- Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales (21 juin 2018)
- Parlement européen - Commission des affaires sociales (11 juillet 2018)

## Plan

- Retour sur les précédentes directives sur les congés parentaux
- Le contexte et les objectifs mis en avant par la Commission,
- Le contenu de la proposition de la Commission,
- L'impact à prévoir si cette proposition était retenue,
- Les réactions au niveau européen,
- L'état d'avancement du processus législatif de discussion du texte par le Conseil européen et le Parlement européen

# LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL

---

- Accord intervenu en 1995 entre partenaires sociaux européens (UNICE, CEEP, CES) adopté par le Conseil européen et rendu juridiquement contraignant sous la forme d'une directive = premier accord cadre intersectoriel européen dans le cadre de nouvelle procédure de dialogue social européen (conduisant à des normes juridiques contraignantes)

- Principales dispositions de la directive de 1996 :

- Droit individuel au **congé parental d'une durée minimum de 3 mois** (non rémunéré)
- La **période de travail ou d'ancienneté exigible ne peut dépasser un an**
- Autres modalités renvoyées à la loi (ou négociation collective) nationale : périodes de notification données à l'employeur par l'employé (dates de début et fin de congé), circonstances dans lesquelles l'employeur est autorisé à reporter l'octroi du congé parental...
- Le travailleur est **protégé contre le licenciement** en raison de la demande ou de la prise du congé parental, et doit retrouver son poste de travail ou, en cas d'impossibilité, un travail équivalent ou similaire et conserver les droits acquis ou en cours d'acquisition.
- La directive recommande (mais sans en faire une obligation) que le congé puisse être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant et qu'il soit conçu comme non transférable entre les parents
- **Absences au travail en cas de force majeure liée à des raisons familiales**

# PORTEE DE LA DIRECTIVE 96/34/CE SUR LE CONGE PARENTAL

---

- a joué un rôle emblématique (fondateur) pour le « dialogue social européen »
- a conduit la Belgique, l'Irlande et le Royaume-Uni à créer un congé parental (fin des années 1990)
- n'a pas nécessité d'adaptation majeure de la législation dans la plupart des autres Etats membres.
- la dimension « droit des travailleurs » (en congé parental) a été renforcée par la jurisprudence CJUE (sur la base des directives égalité de 1976 et 2002) (ex : extension du congé à tous les travailleurs y. c. temps partiel, CDD, intérim)
- a probablement participé à la dynamique d'amélioration des dispositifs dans beaucoup de pays (extension de l'âge limite, extension aux situations d'adoption, plus grande flexibilité avec des possibilités de fractionnement ou de prise avec un temps partiel...)
- demeurait, à la veille de 2010, une très grande diversité des dispositifs dans l'UE : pas de convergence, surtout sur les deux aspects les plus importants : la durée et la rémunération du congé



# LA DIRECTIVE 2010/18/UE SUR LE CONGE PARENTAL

---

- Lancement par la Commission de procédures de consultation des partenaires sociaux en 2006-2007 sur le sujet de la conciliation vie familiale/vie professionnelle
- Contexte : demande forte du Parlement européen ; forte défiance vis-à-vis de l'UE et forte pression pour l'adoption d'un texte témoignant de la dimension sociale
- Nouvel accord en 2009 entre partenaires sociaux européens (CES, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) puis rendu juridiquement contraignant sous la forme d'une directive (remplaçant celle de 96)

**Très peu de nouveautés** (hormis la réaffirmation du caractère individuel du droit à congé parental et l'intégration de solutions jurisprudentielles protégeant les travailleurs en congé parental)

- **un mois de congé supplémentaire : 4 mois au lieu de 3** (2 pays concernés sur 27)
- **une incitation pour le second parent à prendre au moins un mois selon un principe de non transférabilité d'une partie du congé** (signification ambiguë de cette « non transférabilité – portant sur la dimension « rémunération »).

MAIS:

- **Rien sur la rémunération du congé parental**
- **Rien sur les autres formes de congés aux parents** (congé paternité, enfants malades...)

La directive n'a pas nécessité d'adaptation majeure de la législation dans la plupart des Etats membres (passage de 3 à 4 mois en Belgique et en Irlande)

(Sans lien direct avec la directive) un nombre de réformes non négligeables depuis 2010

# LE CONTEXTE (PROPOSITION DE DIRECTIVE DE 2017)

---

- Crise de légitimité de l'UE, « Europe sociale » en panne et priorité aux objectifs économiques et monétaires, aux mesures de « consolidation » budgétaire et aux réformes « structurelles » néolibérales (marché du travail)
- Echec de la proposition, faite en 2008 par la Commission, de réviser la directive maternité de 1992 (abandon officiel en 2015)

→ Demande de relance de la « dimension sociale » de l'Europe (notamment sur les questions de conciliation et d'égalité femmes/hommes)

- La présentation le 26 avril 2017 d'un paquet social composé d'une dizaine de textes :
  - Un « socle européen des droits sociaux » très médiatisé mais sans valeur juridique contraignante,
  - Des communications, des recommandations et des consultations,
  - (quasiment une seule) proposition législative : la proposition de directive « équilibre »



# JUSTIFICATIONS ET OBJECTIFS AFFICHES PAR LA COMMISSION

---

- Constats d'inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail (taux d'emploi, salaires, retraites)
- Une des causes réside dans des politiques inadéquates d'équilibre ne permettant pas une égale distribution des responsabilités de *care* entre les hommes et les femmes
- Effets attendus des dispositifs de congés parentaux :
  - Un effet positif sur l'emploi des femmes de congés plutôt courts et flexibles
  - Un plus grand recours aux congés par les pères (du fait de congés non transférables et bien rémunérés), avec des effets de plus grand partage des activités entre parents, et en retour des effets positifs attendus sur l'emploi des femmes
- Insistance en faveur de formules souples de travail et de modes d'accueil accessibles
- Les lacunes de la directive de 2010 auxquelles la Commission estime qu'il faut remédier : absence de rémunération du congé parental ; trop faible recours par les pères

# LES PRINCIPALES NOUVEAUTES PROPOSEES PAR LA COMMISSION

---

- L'introduction d'une **obligation de rémunérer le congé parental, le congé de paternité et le congé aidant, au moins pour une durée minimale et à hauteur de la rémunération des congés (prestations) maladie**
  - L'introduction dans le droit européen d'un **congé de paternité rémunéré d'au moins 10 jours**
  - Un droit à congé parental minimal de 4 mois (**non transférabilité obligatoire étendue de 1 à 4 mois**) rémunéré à hauteur des congés maladie, pouvant être pris **jusqu'aux 12 ans de l'enfant et de manière flexible** (temps partiel, blocs séparés, formes souples)
  - L'introduction d'un **congé d'aidant rémunéré de 5 jours par an** pour les aidants
  - Un **droit à demander des « formules souples de travail » (\*) pour les travailleurs aidants et les parents d'enfants de moins de 12 ans**
- (\*) = aménager les rythmes de travail, travail à distance, horaires souples, réduction du temps de travail

# Quel impact des propositions de la commission concernant le congé parental et le congé de paternité ?

---

- **Etude d'impact de la Commission** (impact macro à horizon 2050 au niveau de l'UE)  
(sur la base de modèle/hypothèses forcément fragiles...)
  - Hausse de l'emploi (+1,6 M), de la population active (+1,4 M), des revenus réels (+0,52%)
  - Hausse des recettes fiscales et baisse des dépenses de prestations (chômage, maladie)  
= les mesures s'autofinanceraient (globalement au niveau de l'UE)

- **Les adaptations de législations nécessaires au niveau des Etats-membres :**

Congé de paternité de 10 jours rémunérés au niveau des congés maladie:

- 13 pays sur 28 concernés : ceux qui ne disposent pas de congé paternité légal (6), ceux dont le congé de paternité est inférieur à 10 jours (7) (France non concernée)

Congé parental de 4 mois non transférables rémunéré au niveau IJ maladies jusqu'aux 12 ans de l'enfant

- De 8 à 15 pays sur 28 concernés par une adaptation de la rémunération (dont la France)
- Une majorité de pays concernés par l'adaptation jusqu'aux 12 ans de l'enfant (dont la France) (la moitié vont déjà jusqu'aux 8 ans)
- Un certain flou sur la question de la non transférabilité

# LES REACTIONS AU NIVEAU EUROPEEN (à la proposition de la Commission)

---

- Un texte controversé
- Le soutien des syndicats de salariés (CES) et des ONG, par exemple la COFACE  
- soutien réaffirmé au printemps 2018 par des lettres ouvertes adressées au Président Macron
- De fortes réticences de nombreux Etats-membres sur des points essentiels de la directive :
  - la rémunération des congés (par exemple la France),
  - le principe d'un congé paternité et d'une non transférabilité d'une partie du congé parental entre les deux parents (par exemple l'Allemagne)
- Réticence des organisations professionnelles d'employeurs (BusinessEurope, CEEP, UEAPME) : charge pour les entreprises (+ regret que le sujet n'ait pas été laissé au dialogue social européen)

# Le processus législatif européen = Processus législatif de codécision Conseil/Parlement européen

---

## CONSEIL EUROPÉEN

- Points de blocage nombreux
  - sur le principe même de la compétence de l'UE et/ou sur le principe même d'une nouvelle directive (Pologne, Pays-Bas, Danemark...)
  - sur le contenu de la proposition de directive : rémunération, principe d'un congé paternité, non transférabilité d'une partie du CP...
- Proposition peu à peu détricotée et vidée de ses ambitions initiales par des recherches de compromis proposées par les présidences de l'UE (Estonie, novembre 2017 ; Bulgarie, mai 2018, juin 2018)



# Le processus législatif européen = Processus législatif de codécision Conseil/Parlement européen

---

## CONSEIL EUROPÉEN

Texte adopté par le **Conseil des ministres de l'emploi et des affaires sociales du 21 juin 2018**:

- **Congé parental** de 4 mois par parent, dont 2 non transférables (au lieu d'un actuellement) et 1,5 mois par parent doit être rémunéré mais rémunération laissée à la libre interprétation des Etats. Aucun âge jusqu'auquel le congé peut être pris (12 ans dans la proposition de la Commission)
- **Congé paternité de 10 jours rémunéré** (mais niveau à fixer par les Etats, qui peuvent décider du mode de répartition de ces 10 jours dans le temps et de réduire au prorata du temps de travail).
- **Congé d'aidant** : seul le principe de « jours » de congé d'aidant demeure, sans obligation sur la durée, la rémunération, et avec des champs (définitions) de l'aidant, de l'aidé et de l'aide très fortement restreintes
- **Formules souples de travail** : abaisse à 8 ans (contre 12 dans la proposition) l'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit de les demander.

→ 7 pays devraient prévoir une rémunération (même minime) de leur congé parental :  
Grèce, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas, Chypre, Royaume-Uni

# Le processus législatif européen = Processus législatif de codécision Conseil/Parlement européen

---

## AU NIVEAU DU PARLEMENT EUROPÉEN

Texte adopté par la **Commission des affaires sociales** le 11 juillet 2018 (après avis des Commissions Droits de la femme et égalité des genres et affaires juridiques)

- **Congé parental** de 4 mois par parent, non transférables et **rémunéré à 78 % du salaire brut** (au niveau des congés maladie dans la proposition de la Commission). Période d'ancienneté minimale requise abaissée de 1 an à 6 mois. Age de l'enfant jusqu'auquel le congé peut être pris fixé à 8 ans (12 ans dans la proposition de la Commission). Étendu en cas de « garde d'un enfant » (enfant confié) et non plus seulement naissance/adoption.
- **Congé paternité de 10 jours rémunéré à 80 % du salaire brut**. Étendu aux cas d'adoption ou d'enfant mort-né, et pour le « second parent » reconnu par la législation nationale.
- **Congé d'aidant de 5 jours par an rémunéré à 78 % du salaire brut**. Champ/définition de l'aidant élargi (pas seulement fils/fille, père/mère, conjoint et partenaire). Champ/définition de l'aidé précisé.
- **Formules flexibles de travail** : abaisse à 10 ans (contre 12 dans la proposition) l'âge de l'enfant jusqu'auquel un salarié dispose d'un droit de les demander.

# CONCLUSION (provisoire)

---

## QUELLES SUITES ?

- Compromis impossibles entre les différentes positions ?
- Presque tous les acteurs ont intérêt à pouvoir un afficher un résultat sur le terrain de l'Europe sociale avant les élections européennes.
- Quel compromis ?

