

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.10.2008
SEC(2008) 2595

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**portant modification de la directive 92/85/CEE 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**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2008) 637}
{SEC(2008) 2596}

1. INTRODUCTION

L'égalité des sexes constitue l'un des principaux objectifs de l'Union européenne, que cette dernière doit s'employer à atteindre par l'ensemble de ses politiques¹, et la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010² de la Commission souligne la nécessité d'une participation égale des femmes et des hommes au marché du travail. L'égalité des sexes est également l'un des objectifs poursuivis par la **stratégie européenne pour l'emploi (SEE)** depuis son lancement, en novembre 1997. Les politiques en faveur d'une meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale, dont l'importance est aujourd'hui largement admise, sont devenues un impératif économique, étant donné que les pressions démographiques et concurrentielles renforcent de plus en plus la nécessité d'optimiser la participation au marché du travail. En outre, il existe une corrélation positive entre les taux de fécondité et la participation au marché du travail: les États membres enregistrant les taux de fécondité les plus élevés sont également ceux qui comptent le plus de femmes actives.

La **feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010)** fixe six priorités d'action, dont la première est de parvenir à une indépendance économique égale pour les femmes et les hommes. Une autre priorité – la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale – contribue directement à la réalisation de la priorité précitée.

Le **Parlement européen** a demandé à maintes reprises que la législation communautaire actuelle relative à la maternité et au congé parental soit améliorée³: dans ses propositions de mai 2008 visant à modifier les lignes directrices pour l'emploi, il s'est prononcé en faveur de l'instauration de régimes de congé parental et d'autres possibilités de cessation provisoire du travail⁴.

Les **partenaires sociaux européens** jouent également un rôle important en matière de conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale. En mars 2005, ils ont adopté un «cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes», dont l'une des priorités est de soutenir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

La Commission a établi son analyse d'impact sur la base des options législatives relatives à l'amélioration de la conciliation décrites dans le document lançant la deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux, en 2007⁵. En juillet 2008, les partenaires sociaux ont confirmé leur volonté d'engager la procédure de négociation visée à l'article 139 du traité CE en vue d'une révision de la directive relative au congé parental. La Commission a donc limité le champ d'application de sa proposition au congé de maternité, étant donné que les partenaires sociaux ont fait savoir qu'ils n'avaient pas l'intention d'aborder cet aspect dans leurs négociations. Toutefois, l'analyse d'impact porte sur l'ensemble des options, et pas

¹ Article 2 et article 3, paragraphe 2, du traité CE.

² COM(2006) 92.

³ Voir par exemple la résolution 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152), point 26.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//FR>.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_fr.pdf

uniquement sur celle relative à la modification des conditions fixées pour le congé de maternité.

2. INFORMATIONS DISPONIBLES ET CONSULTATION

Les partenaires sociaux européens ont été consultés par la Commission en deux phases, en 2006 et 2007. Après la deuxième phase de la consultation, quatre partenaires sociaux⁶ ont décidé de créer, dans le contexte du dialogue social européen, un groupe de travail conjoint chargé de procéder à un réexamen de l'accord-cadre sur le congé parental annexé à la directive 96/34/CE. En juillet 2008, ils ont décidé d'entreprendre des négociations formelles sur le congé parental, conformément à l'article 138 du traité CE.

En décembre 2007, la Commission a consulté les États membres pour recueillir des informations sur la législation relative à toutes les formules de congé familial et pour connaître leurs points de vue sur les options envisageables pour la modifier.

Le 3 juillet 2008, le comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes⁷ a adopté, par procédure écrite, un avis sur l'introduction de nouvelles formes de congé (congé de paternité, congé d'adoption et congé «filial»)⁸. La Commission a également consulté plusieurs ONG européennes par questionnaire, en vue d'obtenir leur opinion sur les options visant à modifier et compléter la législation existante relative aux congés en rapport avec la conciliation.

En décembre 2007, la Commission a commandé au groupe ECORYS une étude externe sur les coûts et les avantages des options visant à améliorer les dispositions relatives à la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale⁹. Le réseau d'experts juridiques nationaux chargé des questions d'égalité entre les sexes a également rendu un rapport sur les mesures nationales concernant la grossesse, la maternité, les droits parentaux et de paternité dans les États membres ainsi qu'un rapport d'évaluation sur les mesures nationales en matière de formes de travail flexibles¹⁰.

3. CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Deux directives portent sur les congés familiaux et les droits connexes, à savoir la directive 92/85/CEE¹¹ (ci-après «directive sur le congé de maternité») et la directive 96/34/CE¹² (ci-après «directive sur le congé parental»), qui ont été respectivement adoptées en 1992 et 1996. Celles-ci prévoient un droit minimal à un congé de maternité de 14 semaines, avec une rémunération au moins équivalente à celle accordée en cas de congé de maladie, et à un congé parental non rémunéré de trois mois pour chaque parent, lequel peut,

⁶ La CES, BUSINESSSEUROPE, le CEEP et l'UEAPME.

⁷ Ce comité réunit des représentants des États membres, des organismes chargés de promouvoir l'égalité, des partenaires sociaux et des ONG.

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_fr.html.

¹⁰ Pour de plus amples renseignements, voir:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_fr.html.

¹¹ Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (JO L 348 du 28.11.1992, p. 1).

¹² Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (JO L 145 du 19.6.1996, p. 4).

dans un grand nombre d'États membres, être transféré à l'autre parent. Les dispositions actuelles ne fixent ni la durée ou les conditions précises du congé d'adoption, ni le droit au congé de paternité ou au congé «filial» (congé pris pour prendre soin de membres de la famille à charge).

Il existe des divergences marquées entre les États membres sur le plan de la politique visant à permettre une meilleure conciliation. La durée du congé de maternité varie grosso modo de 14 à 52 semaines et la rémunération pour ce type de congé va de 55% (avec plafonnement) à 100% (sans plafonnement). Les dispositions relatives au congé parental prévoient le droit à un congé d'une durée comprise entre trois mois et trois ans. La rémunération éventuelle est versée pendant une période allant de 15 jours à deux ans. S'agissant du congé d'adoption, sa durée varie de 10 jours à une période identique à celle accordée pour le congé parental. Certains États membres ne prévoient pas de rétribution, d'autres en prévoient une similaire à celle versée en cas de congé parental. Dans plusieurs États membres, il n'existe pas de droit au congé de paternité. Lorsqu'il est prévu, il couvre une période s'échelonnant entre un et dix jours. Dans certains États membres, une partie du congé parental est réservée aux pères. Certains États membres ne prévoient pas de rémunération du tout, d'autres une rémunération forfaitaire pouvant représenter jusqu'à 100% de la rémunération habituelle. Dans certains États membres, le droit au congé filial n'est absolument pas prévu. Dans d'autres, la durée de ce congé varie de deux à dix jours pour un enfant handicapé ou malade. Dans certains cas, il est également accordé pour d'autres membres de la famille. Dans certains États membres, ce congé est rétribué sous la forme d'un montant forfaitaire équivalent au taux applicable en cas de maladie ou à un autre barème.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Il est désormais admis, au niveau communautaire, qu'il est nécessaire de mettre en place des politiques de conciliation destinées à faire en sorte que les femmes et les hommes puissent avoir une vie privée, familiale et professionnelle épanouissante et ne doivent pas procéder à des arbitrages entre ces différents aspects. De telles politiques peuvent permettre tant aux femmes qu'aux hommes d'opérer de véritables choix dans ce domaine et peuvent, en particulier, entraîner un taux d'emploi plus élevé et un taux de chômage plus bas chez les femmes. Elles sont également susceptibles de réduire la ségrégation entre les sexes sur le marché du travail et de combler l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Néanmoins, même lorsque diverses formules de travail flexibles ont été mises en place à l'appui de la conciliation, elles sont, dans la pratique, beaucoup plus utilisées par les femmes que par les hommes, davantage pour des raisons de nécessité économique que de libre choix.

Malgré l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, l'**écart de rémunération** est demeuré stable, à 15%, entre 2003 et 2007, et ne s'est réduit que d'un point depuis 2000¹³. Cet écart de rémunération est dû, dans une certaine mesure, aux problèmes rencontrés par les femmes pour concilier leurs obligations professionnelles et privées. L'un des facteurs importants influençant la participation des femmes au marché du travail est l'existence de possibilités d'accueil des enfants. Les structures de **garde d'enfants** existant dans les États membres sont insuffisantes et ne sont pas toujours adaptées aux besoins familiaux¹⁴. Le Danemark et le Portugal sont les seuls où plus de 30% des enfants âgés de

¹³ Définition utilisée par Eurostat: «L'écart de rémunération entre hommes et femmes correspond à la différence entre les gains horaires bruts moyens des hommes et des femmes, exprimée en tant que pourcentage des gains horaires bruts moyens des hommes.»

¹⁴ Voir le rapport récent intitulé *The Provision of Childcare Services*, Platenga/Remery, 2008.

moins de trois ans peuvent bénéficier d'une garde formelle pendant plus de trente heures par semaine. La **prise en charge des personnes âgées** est également une tâche essentiellement assurée par les femmes.

La **participation des femmes au marché du travail** est fortement influencée par la présence d'enfants. Ainsi, le taux d'emploi des femmes ayant des enfants à charge n'était que de 65,5% en 2007, contre 91,7% pour les hommes, soit une différence de plus de 26 points. En 2007, le taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 49 ans a diminué de quelque 12 points de pourcentage après la naissance d'un enfant, tandis que celui des hommes a augmenté d'environ sept points. Les responsabilités familiales font que les femmes sont plus susceptibles de travailler à **temps partiel** que les hommes. Leurs perspectives de carrière et leurs salaires s'en ressentent. En outre, il existe une **discrimination sur le marché du travail** à l'encontre des mères (et des pères) d'enfants en bas âge et **le nombre de pères recourant à la possibilité de bénéficier d'un congé parental est peu élevé**. De toute façon, tant que ce seront plutôt les mères que les pères qui, lorsqu'elles/ils ont des enfants, renonceront à participer au marché du travail et feront usage des dispositions en matière de congé parental, les employeurs continueront, de manière générale, à considérer les femmes comme moins soucieuses de leur carrière que les hommes et seront moins enclins à investir dans les perspectives de carrière des femmes.

4. SCENARIO DE DEPART

Si aucune nouvelle mesure n'est prise à l'échelon communautaire, les directives actuelles demeureront applicables, et les programmes et objectifs actuels seront maintenus. Certains États membres, mais pas tous, auront des dispositions juridiques nationales détaillées relatives à des mesures en faveur d'une meilleure conciliation. Les objectifs de Lisbonne seront évalués en 2010, et de nouvelles lignes directrices et de nouveaux objectifs seront fixés au titre de la SEE. La feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes viendra à expiration en 2010, mais les travaux des partenaires sociaux européens se poursuivront.

Cependant, il subsistera une nette différence dans la participation au marché du travail entre les femmes avec enfants et les hommes avec enfants. Les États membres auront besoin de la participation d'un plus grand nombre de femmes au marché du travail, non seulement pour résoudre les problèmes inhérents au vieillissement de la société, mais aussi pour assurer la compétitivité au niveau mondial. Une participation accrue des femmes est dès lors essentielle. Pour pouvoir faire face au défi démographique, les États membres ont également besoin d'un taux de natalité stable. Ceux qui enregistrent des taux élevés d'emploi féminin (tels que la Finlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) affichent également des taux de fécondité nettement supérieurs à la moyenne¹⁵. Ce sont également ces États membres qui, dans une large mesure, disposent des politiques de conciliation les plus efficaces.

5. ACTION EVENTUELLE DE L'UE

Les objectifs à atteindre consistent à améliorer les taux d'emploi des femmes avec enfants et à réduire le déséquilibre entre les sexes et la discrimination, par l'élargissement des possibilités offertes, l'amélioration des conditions relatives à la prise de congés familiaux et l'octroi d'une aide financière pendant le congé familial.

¹⁵ Ibid., p. 18.

Un certain nombre de possibilités ont été envisagées avant qu'il ne soit conclu que l'inaction était exclue, étant donné que de meilleures possibilités de conciliation figurent parmi les priorités fixées par la Commission dans la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes et que des parties prenantes de premier plan ont fermement invité la Commission à renforcer son action dans ce domaine. Les mesures non législatives, telles que l'échange de bonnes pratiques et les initiatives des partenaires sociaux, se poursuivront de toute manière, de même que les autres mesures visant à accroître le taux d'emploi des femmes. L'UE doit prendre de nouvelles mesures pour promouvoir l'emploi des femmes et leur permettre de donner la pleine mesure de leurs capacités et de leurs talents. Étant donné qu'il subsiste d'importants écarts entre les formes d'emploi effectives et privilégiées, il semble clair que, d'une manière générale, les femmes souhaitent travailler davantage. Les possibilités d'augmentation de la participation des femmes au marché du travail sont donc vastes.

Les options envisageables ont été réduites aux suivantes: l'absence de mesures à l'échelle de l'UE, la diffusion des bonnes pratiques, la modification des règles relatives au congé de maternité (directive 92/85/CEE), la modification des règles en matière de congé parental (directive 96/34/CE), l'adoption de dispositions plus spécifiques pour le congé d'adoption et l'introduction de deux nouvelles formes de congé, à savoir le congé de paternité et le congé «filial».

6. ÉVALUATION DES OPTIONS

Chaque option a été analysée sous l'angle de la réalisation des objectifs et par rapport au scénario de départ. Il est apparu que l'option «aucune nouvelle mesure» ne résoudrait pas les problèmes mis en évidence. L'option «diffusion des bonnes pratiques» contribuerait à instaurer un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

En ce qui concerne le congé de maternité, une rémunération s'élevant à 100% du salaire précédent et un allongement du congé de quatre semaines constituerait une aide utile et précieuse, dans l'optique d'une meilleure conciliation. Il en va de même pour une disposition prévoyant le droit de demander un horaire flexible au retour du congé de maternité. Les objectifs seraient atteints, à l'exception de la réduction de l'écart entre les hommes et les femmes en matière de prise de congés familiaux.

S'agissant du congé parental, son allongement d'un mois et l'octroi d'une rémunération équivalente à 66% du salaire précédent sont considérés comme des mesures précieuses en faveur de la conciliation, si les parents prennent chacun un congé parental d'au moins un mois. La rétribution du congé parental inciterait les pères à prendre au moins un mois de congé parental qui, à défaut, serait «perdu». Des dispositions de ce type se sont révélées très efficaces dans les pays nordiques.

Pour ce qui est du congé d'adoption, il a été jugé prometteur d'aligner, dans la mesure du possible, les dispositions y afférentes sur celles régissant le congé parental, pour les mêmes raisons que celles présidant à la modification des modalités du congé parental.

L'instauration d'un congé de paternité de dix jours a été jugée comme une mesure particulièrement utile pour encourager davantage de pères à prendre un congé parental. Certains États membres en ont déjà fait l'expérience: les pères ne prendront un congé familial que si le taux de rémunération pendant le congé de paternité est en étroite relation avec leur salaire. Par conséquent, cette option prévoit une rétribution au moins équivalente à 66% du salaire.

La possibilité de prendre un congé filial d'un mois pour prendre soin d'un membre de la famille à charge (y compris les enfants de plus de huit ans) a été jugée utile pour aider les femmes (ou les hommes) à continuer à travailler tout en s'occupant d'un membre de la famille à charge.

7. CONCLUSION

Le rapport d'analyse d'impact aboutit à la conclusion selon laquelle des mesures légalement contraignantes au niveau communautaire constituent l'instrument le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés. Les modifications, ayant fait l'objet d'une évaluation, des modalités du congé de maternité et du congé parental, conjuguées à l'instauration de nouvelles et/ou d'autres formes de congé, formeraient un train de mesures très utile en vue de parvenir à une meilleure conciliation. Néanmoins, étant donné que les partenaires sociaux mèneront des négociations concernant le congé parental, la Commission devrait s'abstenir de présenter des propositions à ce sujet et ne pas perdre de vue que les négociations des partenaires sociaux pourraient s'étendre aux nouvelles formules de congé. Dans ces conditions, la seule mesure faisable, pour l'instant, est une proposition visant à modifier le régime du congé de maternité.