

DEUXIEME PHASE DE LA CONSULTATION DES PARTENAIRES SOCIAUX EUROPEENS SUR LA CONCILIATION DE LA VIE PROFESSIONNELLE, DE LA VIE PRIVEE ET DE LA VIE FAMILIALE

1. INTRODUCTION

Le présent document a pour objectif de lancer la deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux au niveau européen sur la question de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale (ci-après « la conciliation »), et notamment sur le contenu d'éventuelles propositions dans ce domaine, en application de l'article 138, paragraphe 3, du traité CE.

Le 12 octobre 2006, la Commission a adopté un document concernant la consultation des partenaires sociaux sur la question de la conciliation¹. Conformément à l'article 138, paragraphe 2, CE, les partenaires sociaux ont été invités à donner leur avis sur la nécessité d'une action communautaire dans ce domaine et sur l'orientation que celle-ci devrait prendre le cas échéant. En particulier, la Commission a demandé aux partenaires sociaux (i) si une action ultérieure était nécessaire en matière de conciliation et, le cas échéant, si cette action devait être entreprise au niveau communautaire, national, de l'entreprise ou sectoriel; (ii) quels étaient, selon eux, les principaux domaines dans lesquels des améliorations pourraient être nécessaires, en particulier en ce qui concerne le temps de travail et les aménagements souples du travail, les nouvelles possibilités offertes par les technologies de l'information, l'offre et la qualité des structures d'accueil des enfants et des services de soins aux personnes âgées et aux autres personnes dépendantes et les congés; (iii) quels étaient, selon eux, les moyens d'améliorer la conciliation; (iv) si la législation communautaire en vigueur était suffisante, notamment en matière de congé parental et de protection de la maternité; et (v) comment parvenir à un équilibre coûts / bénéfices.

2. REPONSES DES PARTENAIRES SOCIAUX AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE A LA PREMIERE PHASE DE LA CONSULTATION

La Commission a reçu treize réponses de partenaires sociaux européens, qu'elle a attentivement examinées. Les partenaires sociaux qui ont répondu² reconnaissent tous l'importance de la conciliation et la majorité d'entre eux considèrent que d'autres actions doivent être entreprises dans ce domaine. Toutefois, les opinions divergent sur ce qui doit être entrepris et à quel niveau.

¹ SEC(2006)1245

² CES (Confédération européenne des syndicats)

BUSINESSEUROPE – Confédération des entreprises européennes (anciennement UNICE),

CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général)

Eurocadres (Conseil des Cadres Européens),

UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises),

CEC (Confédération européenne des cadres),

CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe),

CoESS (Confédération européenne des services de sécurité),

HOTREC (Hôtellerie, restaurants et cafés en Europe),

PEARLE (Ligue européenne des associations d'employeurs dans le secteur des arts du spectacle),

EuroCommerce (commerce de détail, de gros et international en Europe),

FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics),

CESI (Confédération européenne des syndicats indépendants)

Niveau d'action

Certaines organisations (CES³, CESI, FSESP) considèrent que des mesures doivent être prises à tous les niveaux appropriés, y compris au niveau de l'UE, tandis que d'autres organisations (BUSINESSEUROPE⁴, EuroCommerce, CCRE, CEEP) sont d'avis qu'une action est nécessaire aux niveaux national, sectoriel, régional et/ou de l'entreprise.

Nombre d'organisations (BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME, CEC, EuroCommerce, CCRE) considèrent que le cadre d'actions des partenaires sociaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes approuvé par l'UNICE (devenue BUSINESSEUROPE), l'UEAPME, le CEEP et la CES (ci-après "le cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes") est l'instrument approprié pour traiter de la question de la conciliation. Le CEEP appelle la Commission à attendre la mise en œuvre et l'évaluation de ce cadre d'actions avant de se pencher sur la nécessité d'autres actions dans ce domaine. BUSINESSEUROPE indique que des mesures doivent être prises dans les États membres et note la nécessité d'une coopération entre les travailleurs, les employeurs et l'État, tandis que l'UEAPME note que des solutions doivent être trouvées au niveau de l'entreprise. Le CCRE considère que de nouvelles approches de la conciliation devraient être essentiellement élaborées aux niveaux sectoriel ou du lieu de travail, en s'appuyant sur les partenaires sociaux, mais que les mesures de conciliation du travail et de la vie privée/familiale approuvées par les partenaires sociaux devraient être complétées par des prestations de sécurité sociale suffisantes, ainsi que par un soutien financier adéquat en faveur d'une offre de structures publiques d'accueil fiables permettant aux travailleurs de recourir effectivement aux possibilités de conciliation.

Type d'action

Il existe, sur le choix des mesures nécessaires, un certain consensus. Nombre d'organisations (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME, CEC, SFESP et CCRE) parlent de la nécessité d'encourager les hommes à utiliser les possibilités offertes pour mieux concilier travail et vie privée/familiale, y compris le congé parental. Un très grand nombre d'organisations (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEC, EuroCommerce, CCRE) recommandent des campagnes d'information et/ou des échanges de bonnes pratiques aux niveaux européen et/ou national et plusieurs organisations notent que l'UE a un rôle utile à jouer pour soutenir l'échange transnational d'expériences et contribuer à l'identification de bonnes pratiques transférables. Eurocadres note que des hommes hautement qualifiés peuvent être victimes de discrimination lorsqu'ils veulent prendre un congé familial. Elle note aussi que si les mesures censées faciliter la conciliation sont prises uniquement par les femmes, elles conduiront à la fois à une ségrégation au sein de l'organisation et à la discrimination contre les personnes recourant à ces mesures.

Plusieurs organisations (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME, CEC, FSESP) invoquent la nécessité de combiner des mesures politiques, notamment des possibilités de congés, des facilités d'accueil des enfants et d'autres structures d'accueil, avec des aménagements souples du temps de travail, adaptés aux besoins des travailleurs et des employeurs. La FSESP note que les possibilités de congés sont utiles, mais ne peuvent être efficaces si les conditions de travail de base ne sont pas favorables à la conciliation.

³ Eurocadres fait part de son plein accord avec la position de la CES – par conséquent, toute référence à la CES doit s'entendre comme se référant également à Eurocadres.

⁴ Pearle indique que la position des employeurs figure en général dans la réponse de BUSINESSEUROPE – par conséquent, toute référence à BUSINESSEUROPE doit s'entendre comme se référant également à Pearle.

Eurocadres remarque que la culture des longues journées de travail chez les professions libérales et les cadres est l'un des obstacles les plus importants à la conciliation: généralement, la meilleure façon pour les femmes comme les hommes de concilier le travail et la vie privée/familiale serait de travailler moins d'heures.

Prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes

La plupart des organisations (CES, BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEC, CESI, FSESP, CCRE, CEEP) soulignent l'importance de l'existence d'infrastructures adéquates pour l'accueil des enfants, des personnes âgées et des autres personnes dépendantes et évoquent le rôle central de l'Etat à cet égard. La CES suggère qu'un nouvel objectif, en matière d'offre de soins aux personnes âgées et dépendantes, pourrait être ajouté aux objectifs de Lisbonne. Certaines organisations (CES, EuroCommerce, CCRE) appellent la Commission à suivre la mise en œuvre des initiatives lancées par l'UE depuis 2000 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne: par exemple, la CES demande à la Commission d'adopter une approche volontariste à l'encontre des États membres qui, manifestement, ne prennent pas de mesures suffisantes ou appropriées pour réaliser les objectifs de Barcelone. Le CCRE demande à la Commission de suivre les efforts faits par les États membres pour promouvoir des services de soins aux enfants et aux personnes âgées qui soient abordables et de bonne qualité, y compris en donnant aux collectivités locales et régionales des ressources financières suffisantes pour maintenir ou développer les réseaux de soins existants. La CES suggère aussi que les partenaires sociaux soient invités à formuler des recommandations sur la manière de développer l'offre, l'accessibilité et la qualité de la prise en charge des enfants.

BUSINESSSEUROPE note aussi que les objectifs fixés par les Conseils européens de Lisbonne et de Barcelone sont cruciaux, mais souligne que les mesures spécifiques nécessaires pour atteindre ces objectifs doivent être prises dans les États membres. Le CEEP indique que les lignes directrices intégrées devraient continuer à souligner l'importance de l'offre de services de soins et placer davantage l'accent sur l'offre de services de soins aux personnes âgées. L'UEAPME indique que la responsabilité de l'offre de structures de soins appropriées incombe aux pouvoirs publics et suggère que les entreprises qui offrent des structures d'accueil des enfants ou en soutiennent l'existence doivent être aidées, par exemple par des mesures d'incitation financière et d'allègement fiscal. Pearle note les difficultés de concilier le travail et la vie privée/familiale dans le secteur des arts du spectacle: celui-ci implique un travail le soir et le week-end, lorsque les services de soins à l'enfance existants sont pour la plupart fermés. Eurocadres note la nécessité de disposer de toute une gamme de services de soins à l'enfance, par exemple pour les cadres de sexe féminin pendant leurs voyages d'affaires.

La CES et la FSESP ajoutent qu'il convient de se pencher sur la question des conditions de travail dans le secteur des soins.

Aménagements souples du temps de travail

Il est généralement admis que les aménagements du temps de travail doivent répondre aux besoins individuels des travailleurs et des employeurs, c'est pourquoi les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer à cet égard. Toutefois, la CES et la FSESP pensent également que le temps de travail maximum et la protection minimum doivent faire l'objet d'une réglementation au niveau de l'UE.

La CES souligne que les aménagements souples du temps de travail doivent fournir aux travailleurs de réelles possibilités de combiner un travail à plein temps avec des responsabilités familiales. Elle est d'avis que des horaires de travail excessifs ou très courts, ou encore irréguliers et imprévisibles, sont des problèmes qui doivent être résolus et que les aménagements souples du temps de travail doivent fournir au personnel une certaine flexibilité à l'égard des conditions d'emploi principales. Elle indique aussi que la possibilité de recourir au temps partiel doit être réversible et ne devrait pas être considérée comme la panacée pour répondre aux besoins de conciliation du travail et de la vie privée/familiale.

Technologies de l'information

Plusieurs organisations (UEAPME, CES, CCRE, CEC) pensent que les technologies de l'information peuvent faciliter la conciliation. La CES indique que les possibilités offertes par les technologies de l'information doivent être davantage explorées et développées, sachant qu'elles doivent être encouragées sur une base volontaire.

Adéquation de la législation communautaire existante

La CES suggère que la législation et les politiques actuelles doivent être évaluées pour déterminer si des améliorations sont nécessaires et que des efforts doivent être faits pour harmoniser les modalités et la rémunération des congés. La CES propose aussi que les partenaires sociaux évaluent l'accord sur le congé parental à la base de la directive sur le congé parental et améliorent ses dispositions, notamment en ce qui concerne le droit à congé parental rémunéré.

La FSESP indique qu'il faut s'appuyer sur la législation existante et la renforcer et qu'une meilleure application du principe de l'égalité de rémunération et l'amélioration de la rémunération des femmes sont essentielles pour la conciliation du travail et de la vie privée/familiale. À la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Cadman⁵, la législation européenne se doit de préciser le sens du principe "à travail égal, salaire égal".

En ce qui concerne les directives sur le congé parental et la protection de la maternité, les syndicats (CES, FSESP) estiment qu'elles devraient être révisées et certains d'entre eux, notamment la CES, proposent certaines modifications.

La CES et la FSESP appellent à l'instauration d'un congé de paternité. En outre, la CES, la CESI et le CCRE suggèrent qu'un congé pour prise en charge de personnes âgées ou d'autres personnes dépendantes devrait également être envisagé. Il est aussi proposé de prévoir un congé pour adoption, pour faciliter une garde temporaire ou permanente, ou pour d'autres raisons, par exemple un congé de formation (CES et CCRE).

En revanche, les organisations patronales sont d'avis que la législation européenne existante est suffisante. La CEC considère aussi que la législation existante est suffisante et qu'en outre, la diversité des politiques de l'emploi et des systèmes de protection sociale des États membres empêche de trouver une solution unique et de mettre en place une législation contraignante.

⁵ Affaire C-17/05, Cadman contre Health and Safety Executive

Le CCRE considère que des efforts devraient être faits pour harmoniser les politiques adoptées par les États membres en faveur de la conciliation, en intégrant cette question dans les politiques nationales de l'emploi et les régimes de sécurité sociale professionnels, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, plutôt qu'en adoptant une nouvelle législation dans ce domaine. La CoESS n'est pas en mesure de juger du caractère adéquat de la législation communautaire actuelle sur le congé parental ou la protection de la maternité. L'UEAPME s'est déclarée préoccupée par le fait que la transposition au niveau national de la directive sur le congé parental ne tient pas suffisamment compte de la situation des PME.

3. REPONSE DE LA COMMISSION ET PROPOSITION DE SUIVI

La Commission se félicite de l'importance qu'accordent depuis toujours les partenaires sociaux aux mesures destinées à soutenir la conciliation. Tel était l'objet de l'accord-cadre novateur de 1995 et, une décennie plus tard, la conciliation entre le travail et la vie privée est apparue comme l'un des quatre champs d'action prioritaires du cadre d'actions sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁶, pour la période 2005-2010. Le premier rapport de suivi⁷ de la mise en œuvre de ce cadre d'actions montre que la majorité des initiatives citées par les partenaires sociaux au niveau national concerne la conciliation. Néanmoins, les réponses à la première phase de consultation révèlent que les partenaires sociaux sont généralement convaincus qu'il est possible d'entreprendre plus d'actions. Toutefois, ils admettent aussi généralement qu'il importe que l'amélioration des politiques de conciliation soit conforme à la stratégie de croissance et d'emploi et favorable à l'emploi. La mise en place éventuelle de politiques de congés plus généreuses ne doit pas conduire à une hausse disproportionnée du coût de la main d'œuvre, car les PME seraient tout particulièrement affectées par une telle hausse. En tout état de cause, il conviendra d'apprécier les coûts et les bénéfices de tout nouveau congé.

S'agissant des autres mesures qui pourraient être prises dans le domaine de la conciliation, il est nécessaire de garder à l'esprit que les États membres ont des cadres institutionnels différents et disposent d'instruments variés pour aider les parents à concilier leur vie familiale, privée et professionnelle. Les combinaisons de politiques familiales étant très différentes selon les pays, il est nécessaire de s'intéresser à toute la palette de situations et de politiques (notamment les instruments du marché du travail, l'existence de structures d'accueil des enfants abordables et/ou le soutien informel entre les générations) qui facilitent la conciliation. La Commission considère que les éléments ci-dessous sont indispensables à une approche efficace de la promotion d'une meilleure conciliation du travail, de la vie privée et de la vie familiale.

i. Prise en charge des enfants et structures d'accueil des autres personnes dépendantes

La Commission partage l'avis des partenaires sociaux selon lequel l'offre de structures de garde d'enfants accessibles et d'un coût abordable comme l'exigent les objectifs de Barcelone, est un élément essentiel de la politique de conciliation. La qualité des services de soins à l'enfance en termes de bien-être et de développement de l'enfant, de stimulation de son apprentissage est tout aussi importante.

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_fr.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/fram_actions_gender_1streport06_en.pdf

Celle-ci est aussi étroitement liée à la croissance et à la création d'emplois dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, dont les lignes directrices pour l'emploi soulignent la nécessité de promouvoir une approche du travail fondée sur le cycle de vie (ligne directrice 18), notamment par la possibilité d'avoir accès à des structures d'accueil d'enfants et de personnes dépendantes d'un coût abordable, dans le cadre d'efforts visant à attirer et maintenir un plus grand nombre de personnes dans l'emploi et à augmenter l'offre de main d'œuvre. En outre, les États membres peuvent utiliser les fonds structurels, y compris le Fonds social européen et le Fonds pour le développement rural, pour faciliter l'accès aux structures d'accueil pour enfants et autres personnes dépendantes. La Commission entend proposer en 2008 une communication sur l'offre, la qualité et le coût abordable des structures d'accueil pour enfants.

Elle reconnaît aussi que la prestation de services de soins répondant aux besoins des personnes âgées, handicapées et d'autres personnes dépendantes est un aspect très important de la conciliation. La Commission envisage aussi des initiatives de soutien des personnes et des travailleurs âgés grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC); une communication sur le vieillissement dans la société de l'information; et une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur un programme conjoint de recherche et de développement visant à améliorer la qualité de vie des personnes âgées. Les TIC peuvent largement contribuer à une «vie autonome» des personnes âgées et dépendantes, allégeant ainsi le fardeau qui pèse sur ceux qui s'occupent de ces parents proches.

La Commission souhaiterait recueillir l'avis des partenaires sociaux sur la manière de développer l'offre de structures d'accueil des enfants et de s'assurer qu'elles soient abordables, accessibles et de bonne qualité.

Elle aimerait également avoir leur avis sur la manière de promouvoir et d'augmenter l'offre, l'accessibilité (y compris financière) et la qualité des services sociaux et des structures d'accueil pour les personnes âgées et handicapées et les autres personnes dépendantes.

ii. Échange de bonnes pratiques

La Commission note que nombre d'organisations considèrent qu'il est nécessaire d'échanger des bonnes pratiques et certaines organisations reconnaissent que l'UE pourrait utilement soutenir l'échange transnational d'expériences et contribuer à identifier les bonnes pratiques transférables. La Commission s'est par exemple engagée, dans la feuille de route pour l'égalité hommes/femmes⁸, à soutenir l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée/familiale. À partir de 2008, la Commission organisera, en collaboration avec le Groupe de haut niveau sur l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes, l'échange et la diffusion de bonnes pratiques en ce qui concerne l'égalité des sexes, y compris dans le domaine de la conciliation du travail et de la vie privée et familiale. Les partenaires sociaux ont pris un engagement similaire en adoptant le cadre d'actions sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

La Commission souhaiterait recevoir des propositions des partenaires sociaux sur la manière de mieux diffuser à tous les niveaux l'expérience acquise dans le contexte du cadre d'actions sur l'égalité hommes-femmes et sur la manière de renforcer l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine dans l'Union européenne.

⁸ COM (2006)92

iii. Encourager les hommes à profiter des mesures de conciliation

La Commission admet qu'il importe que les mesures visant à faciliter la conciliation soient non seulement accessibles à la fois aux femmes et aux hommes, mais surtout soient utilisées par **les deux sexes**. Les États membres partagent cet avis dans le pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes⁹, qui souligne la nécessité de promouvoir le congé parental tant chez les femmes que chez les hommes et de combattre les stéréotypes sexistes sur le marché du travail.

La Commission a souligné cet aspect dans ses rapports sur l'égalité entre les femmes et les hommes de 2006¹⁰ et 2007¹¹. Dans son rapport le plus récent, elle a fait remarquer que de nombreuses contraintes restreignent le libre choix des individus de concilier effectivement leur travail et leur vie privée et a proposé le réexamen des aménagements en matière de congés. Elle a aussi souligné que les mesures visant à lutter contre les stéréotypes devraient être renforcées à tous les niveaux par toutes les parties concernées et qu'elles devraient cibler notamment les hommes et les entreprises. Parallèlement, elle a aussi mis l'accent sur le fait que les travailleurs qui prennent un congé parental doivent bénéficier du soutien de mesures pour garantir le maintien de leurs compétences et leur accès à la formation dans la mesure où cela assure la non-interruption du développement de leur carrière.

La Commission souhaiterait recueillir l'avis des partenaires sociaux sur la façon d'encourager les hommes à profiter des mesures visant à concilier travail et vie privée/familiale. Les points de vue sur la manière de changer la culture des organisations dans lesquelles les hommes sont victimes de discrimination s'ils souhaitent prendre un congé familial seraient aussi les bienvenues.

iv. De nouvelles façons de travailler

La Commission est d'avis que la politique de conciliation doit inclure la promotion, la diffusion et l'application d'aménagements du travail novateurs et modulables qui facilitent l'équilibre entre le travail et la vie privée et tiennent compte des différents besoins à différentes étapes de la vie, comme l'indique le rapport annuel 2006 sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces aménagements du travail devraient répondre aux besoins des travailleurs et des employeurs et être proposés sur une base volontaire. Ils devraient être considérés comme faisant partie de la responsabilité sociale des entreprises. La Commission invite donc les entreprises à augmenter leurs activités pertinentes en matière de RSE. En outre, le développement des technologies de l'information et de la communication peut contribuer à la conciliation en favorisant des aménagements du travail novateurs ainsi que le télétravail. Enfin, il est recommandé d'élaborer des programmes de développement des ressources humaines à forte composante technologique, afin d'apporter un soutien décisif à tout aménagement du travail susceptible de promouvoir ou de renforcer la conciliation.

La Commission souhaiterait recueillir l'avis des partenaires sociaux sur les différentes manières de développer et de promouvoir des aménagements du travail novateurs, modulables

⁹ Adopté par le Conseil européen en mars 2006.

¹⁰ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes - 2006, COM(2006)71 final.

¹¹ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes - 2007, COM(2007)49 final.

et souples, en ayant recours le cas échéant aux nouvelles technologies dans ce domaine et/ou au soutien des politiques et des techniques d'apprentissage en ligne.

v. Égalité de rémunération

L'importance du principe de l'égalité de rémunération a également été mentionnée dans les réponses à la consultation. Dans sa feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes, la Commission indique que l'élimination de l'écart de rémunération entre les sexes est un domaine d'action prioritaire et annonce qu'une communication sur cette question sera adoptée en 2007. La Commission entend adopter cette communication en juillet 2007.

vi. Mise à jour de la réglementation

Compte tenu des défis démographiques et des changements profonds du marché du travail européen observés depuis quelques décennies, avec la participation accrue des femmes notamment, la Commission est d'avis que pour favoriser la conciliation du travail, de la vie privée et de la vie familiale, il est nécessaire de fixer des droits minimaux pour les travailleurs et qu'il faut envisager une action au niveau communautaire, afin d'améliorer la législation existante dans ce domaine. Il est ressorti de la première phase de la consultation qu'il convient de lancer des actions aux niveaux national, régional, sectoriel et de l'entreprise pour tenir compte des situations dans les différents États membres et des besoins individuels des travailleurs et des employeurs. Les partenaires sociaux jouent un rôle important à cet égard.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la plupart des syndicats sont d'avis que la législation communautaire existante pourrait être améliorée, tandis que les organisations représentant les employeurs et la CEC considèrent que la législation en vigueur est suffisante.

Une modification éventuelle de la législation doit éviter l'imposition de contraintes administratives, financières et juridiques freinant la création et le développement des petites et moyennes entreprises et qui auraient un impact négatif sur la création de postes de travail.

Il convient de rappeler que la législation actuelle comprend d'une part la directive sur les travailleuses enceintes 92/85/CEE et d'autre part l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, annexé à la directive 96/34/CE.

a. Nouveaux types de congé

La Commission est d'avis qu'il existe des domaines dans lesquels de nouvelles formes de congé pourraient mieux répondre aux besoins des travailleurs souhaitant concilier leur vie professionnelle, privée et familiale, en tenant compte des importants changements survenus dans la société depuis quelques décennies, notamment la participation accrue des femmes au marché du travail, la nécessité de réduire les différences entre les sexes sur ce marché, le vieillissement de la population et la reconnaissance accrue de l'importance d'une répartition plus égale des responsabilités privées entre les hommes et les femmes. Les politiques qui visent à favoriser la conciliation du travail et de la vie privée et familiale ne doivent pas être axées uniquement sur les parents de jeunes enfants, mais doivent aussi tenir compte des besoins des travailleurs ayant des personnes âgées ou dépendantes à leur charge, par exemple un enfant ou un autre membre de la famille frappé par un handicap ou une maladie à un stade terminal.

La Commission a identifié les types de congé suivants, susceptibles de répondre à ces défis:

i) Congé de paternité.

Un droit à un congé de paternité (brève période de congé pour les pères autour de la naissance ou de l'adoption d'un enfant) pourrait être instauré. Ce congé permettrait au père de développer un premier lien fort avec son enfant et encouragerait les pères et les femmes à partager les soins à l'enfant de manière plus égale. Il s'ajouterait au droit à congé parental prévu par la directive 96/34/CE et permettrait aux pères de prendre une courte période de congé à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Les questions relatives à la durée de ce congé, à la rémunération, aux droits inhérents à l'emploi, etc. devraient être davantage examinées.

ii) Congé pour s'occuper de membres de la famille dépendants

En complément d'une offre de soins professionnels abordables, un droit à congé, analogue au congé parental, pour permettre aux travailleurs de s'occuper d'un parent âgé ou d'un membre de la famille handicapé ou frappé par une maladie à un stade terminal pourrait être envisagé. Cela devrait permettre aux travailleurs de combiner emploi rémunéré et prise en charge de membres de la famille dépendants.

iii) Congé d'adoption

Un droit à congé d'adoption pourrait être envisagé. Plusieurs aspects devraient être examinés s'il était décidé de présenter une proposition dans ce sens.

Par exemple:

- 1) La question de savoir si ce droit doit être conféré individuellement aux pères et aux mères ou s'il doit être partagé entre eux;
- 2) La durée du congé et la question de savoir si les parents pourraient être autorisés à prendre une partie de celui-ci avant la date d'adoption;
- 3) Les questions relatives à la rémunération et aux droits inhérents à l'emploi au cours du congé d'adoption, etc..

b. Protection de la maternité

La Commission est d'avis que la directive sur les travailleuses enceintes (92/85/CEE)¹² pourrait être améliorée principalement dans trois domaines:

i) Durée du congé

Cette directive exige des États membres qu'ils garantissent aux travailleuses un droit à congé de maternité ininterrompu d'au moins 14 semaines (article 8).

¹² 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 (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 86/391/CEE)

Nombre d'États membres prévoient déjà un congé de maternité supérieur à 14 semaines. Une augmentation de la durée du congé de maternité pourrait donc être envisagée. Toute proposition visant à augmenter la durée de ce congé pourrait donc prendre en considération les dispositions variées existant dans les États membres¹³.

ii) Niveau de rémunération

La directive prévoit qu'une travailleuse en congé de maternité a le droit à une rémunération ou une prestation qui assure des revenus au moins équivalents à ceux que recevrait la travailleuse concernée dans le cas d'une interruption de ses activités pour des raisons liées à son état de santé, dans la limite d'un plafond éventuel déterminé par les législations nationales. En outre, les États membres ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération ou à la prestation à des conditions d'ouverture du droit à ces avantages, lesquelles ne peuvent en aucun cas prévoir des périodes de travail préalable supérieures à douze mois (article 11).

En ce qui concerne le niveau de rémunération pendant le congé de maternité, plusieurs options pourraient être envisagées. Elles feront l'objet d'une analyse en vue de mesurer leur impact positif potentiel.

iii) Protection des femmes au retour de leur congé de maternité

L'article 2, paragraphe 7, de la directive 76/207/CEE, telle que modifiée par la directive 2002/73/CE, dispose qu'une femme en congé de maternité a le droit, au terme de ce congé, 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 elle aurait eu droit durant son absence.

Dans un but de clarté juridique, cette disposition pourrait être incorporée à la directive sur les travailleuses enceintes. Cela ne modifierait pas le niveau de protection existant, mais supposerait simplement le transfert des dispositions existantes de la directive 76/207/CEE, afin de rendre plus claires et effectives les dispositions relatives à la protection des femmes en congé de maternité.

La Commission invite les partenaires sociaux à s'impliquer davantage dans la définition et la mise en œuvre des méthodes et des moyens de conciliation du travail et de la vie privée et familiale, compte tenu de leur rôle d'acteurs clés dans ce domaine. Elle les encourage vivement à engager le processus de négociation sur les propositions formulées dans le présent document, conformément aux articles 138, paragraphe 4, et 139 du traité CE. À défaut, elle leur demande de lui transmettre un avis ou, le cas échéant, une recommandation sur les objectifs et le contenu des propositions envisagées au point 3 vi), sections a et b, conformément à l'article 138, paragraphe 3, du traité CE.

¹³ La durée du congé de maternité varie de 14 semaines dans un petit nombre d'États membres à 28 semaines dans d'autres (par exemple, la République tchèque et la Slovénie); dans certaines circonstances, il peut atteindre 52 semaines, dont une partie seulement est rémunérée, comme au Royaume-Uni. Rapport sur la grossesse, la maternité et les droits parentaux et de paternité, réseau d'experts juristes de la Commission dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité hommes-femmes. Novembre 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_fr.html

c. Congé parental

L'accord-cadre sur le congé parental annexé à la directive 96/34/CE¹⁴ (ci-après "l'accord-cadre") entend "*concilier la vie professionnelle et familiale*" et "*promouvoir l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes*". Plus de 10 ans après l'adoption de l'accord-cadre par l'UNICE, le CEEP et la CES, la Commission considère qu'une amélioration des dispositions communautaires en rapport avec le congé parental pourrait être envisagée pour mieux atteindre ces objectifs.

La clause 4.7 de l'accord-cadre prévoit que les parties signataires "*revoient l'application [de l'accord cinq ans après la date de la décision du Conseil, si l'une des parties [à l'accord en fait la demande]*". Les partenaires sociaux n'ont pas procédé à ce réexamen. En 2003, la Commission a produit un rapport sur la mise en œuvre de l'accord-cadre, sur lequel les partenaires sociaux ont été consultés¹⁵. La Commission est convaincue que les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle fondamental dans l'évaluation de l'adéquation de la législation sur le congé parental.

La Commission a identifié six domaines dans lesquels les dispositions relatives au congé parental pourraient être améliorées comme suit:

i. Mesures visant à encourager les pères à prendre un congé parental

L'accord-cadre prévoit que le droit au congé parental est en principe non transférable (clause 2.2).

Les femmes restent en première ligne pour s'occuper des enfants et des autres personnes dépendantes et sont dès lors plus touchées par les tensions qui surviennent lorsqu'on essaie de concilier participation au marché du travail et responsabilités d'ordre privé. Les statistiques de 2005 montrent, pour l'UE-25, une baisse de 15 points du taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 49 ans qui ont des enfants (passant de 76 à 61,1 %) par rapport au taux d'emploi des femmes du même groupe d'âge sans enfants, alors que le taux d'emploi des hommes augmente, lui, de six points (de 85,6 à 91,5 %)¹⁶. De même, le nombre moyen d'heures de travail hebdomadaires est plus bas chez les femmes qui ont des enfants (31,43 heures par semaine en 2004) que chez celles qui n'en ont pas (34,98 heures), tandis que ce nombre d'heures est plus élevé chez les hommes qui ont des enfants (42,71 heures) que chez ceux qui n'en ont pas (41,53 heures)¹⁷. Les chiffres montrent aussi que la majorité des pères n'utilisent pas leur droit à congé parental: ainsi l'enquête sur le temps de travail dans les entreprises 2004-2005, réalisée par la Fondation européenne¹⁸, révèle qu'en moyenne 30 % des établissements ayant une expérience récente du congé parental ont indiqué qu'un homme ou plus figuraient parmi les travailleurs ayant pris un congé parental. Il semblerait donc souhaitable d'instaurer des mesures visant à encourager les pères à prendre un congé parental.

À cet égard, un certain nombre d'options pourraient être envisagées:

¹⁴ 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

¹⁵ Rapport de la Commission sur la transposition de la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (COM(2003) 358 final).

¹⁶ COM(2007)49 final.

¹⁷ COM(2006) 71 final

¹⁸ *Working time and work-life balance in European companies*, enquête sur le temps de travail dans les entreprises 2004-2005, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

- 1) le congé parental pourrait être rendu strictement non transférable entre les parents (c'est-à-dire renforcer la clause existante en la rendant obligatoire);
- 2) une clause générale obligeant les États membres à adopter des dispositions encourageant les pères à exercer leur droit au congé parental pourrait être adoptée;
- 3) les pères pourraient être incités à utiliser leur droit à congé si l'on réservait une période minimale de congé parental pour le père lorsque le droit au congé parental est un droit familial¹⁹;
- 4) les pères pourraient aussi être encouragés à exercer leur droit au congé parental si l'on disposait que les parents/chaque parent bénéficiera/ont d'une période de congé parental supplémentaire si le père prend une période minimale de congé²⁰.

ii. Droits attachés à l'emploi et interdiction de toute discrimination

L'accord-cadre prévoit qu'à l'issue du congé parental, le travailleur a le droit de retrouver son poste de travail ou, en cas d'impossibilité, un travail équivalent ou similaire. Les droits acquis ou en cours d'acquisition à la date du début du congé parental seront maintenus dans leur état jusqu'à la fin du congé parental. À l'issue du congé parental, ces droits, y compris les changements provenant de la législation, de conventions collectives ou de la pratique au niveau national, s'appliquent. Toutes les questions de sécurité sociale devront être déterminées par les États membres (clauses 2.5, 2.6 et 2.8).

En revanche, la directive 92/85/CEE prévoit qu'au cours du congé de maternité, les droits liés au contrat de travail des travailleuses, autres que le droit à rémunération, doivent être assurés (article 11, point 2). La directive 76/207/CEE telle que modifiée par la directive 2002/73/CE²¹ dispose qu'une femme en congé de maternité a le droit, au terme de ce congé, 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 elle aurait eu droit durant son absence (article 2, paragraphe 7).

La Commission est d'avis que l'une ou plusieurs des améliorations suivantes des dispositions existantes sur le congé parental pourraient être envisagées:

- le congé parental est comptabilisé aux fins de tous les droits liés au contrat de travail, sauf le droit à rémunération;
- le congé parental compte aux fins de la sécurité sociale;

¹⁹ Par exemple, en Suède, chaque parent a droit à une prestation en espèces pendant 240 jours en rapport avec la naissance ou l'adoption d'un enfant. Un parent peut transférer jusqu'à 180 jours de prestation (donc de congé) à l'autre parent, réservant ainsi un minimum de 60 jours à chaque parent. De même, la récente loi sur le "Elterngeld" (allocation parentale) en Allemagne (Gesetz zur Einführung des Elterngeldes), qui octroie une allocation parentale pendant 14 mois, prévoit que les parents perdent deux mois de leur allocation si seul l'un d'entre eux utilise le congé parental.

²⁰ Par exemple, en Italie, les parents ont droit à 10 mois de congé au total. La mère ou le père peut prendre un maximum de six mois de congé. Si le père prend au moins trois mois de congé, son droit passe à sept mois et la durée maximale du congé passe à 11 mois.

²¹ Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil 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 professionnelles, et les conditions de travail.

- les travailleurs qui ont exercé, exercent ou sont en droit d'exercer leur droit à congé parental ne bénéficient pas de conditions de travail moins favorables .

iii. Durée du congé parental

L'accord-cadre prévoit un droit individuel pour les travailleurs et les travailleuses à trois mois de congé parental (clause 2.1).

Beaucoup d'États membres prévoient déjà un congé parental supérieur aux trois mois prévus par la directive. Une augmentation de la durée du congé parental pourrait donc être envisagée. En tout état de cause, il sera essentiel de veiller à ce que la durée et les modalités du congé parental n'incitent pas à sortir du marché du travail pendant de très longues périodes.

La possibilité de prévoir une période de congé plus longue pour les parents d'un enfant handicapé pourrait également être envisagée.

iv. Souplesse dans la prise du congé

L'accord-cadre prévoit que les conditions d'accès et les règles précises d'application du congé parental relèvent de la compétence des États membres et/ou des partenaires sociaux. Les États membres et/ou les partenaires sociaux peuvent notamment décider si le congé parental est accordé à temps plein, à temps partiel, de manière fragmentée ou sous forme d'un crédit-temps (clause 2.3).

Afin de permettre aux parents de profiter plus facilement de leur droit au congé parental et de prendre ce congé d'une manière qui concilie au mieux leurs exigences professionnelles et leurs besoins de garde d'enfants, des dispositions pourraient prévoir une certaine souplesse dans la prise du congé parental. La possibilité de prendre le congé de manière fragmentée ou à temps partiel pourrait être un compromis entre le fait de ne pas prendre ce congé et la prise de ce congé à temps plein pendant une longue période. Cette solution intermédiaire pourrait aussi encourager les hommes à prendre ce congé. En outre, cela permettrait une meilleure répartition de la garde entre les parents. Enfin, les perspectives de carrière des deux parents seraient moins affectées si le congé était réparti entre eux. On pourrait donc envisager les types de flexibilité suivants en ce qui concerne la prise du congé parental:

- 1) un article général donnant aux travailleurs le droit de demander des aménagements souples en rapport avec le congé parental;
- 2) on pourrait donner aux travailleurs le droit de prendre le congé parental de manière fragmentée, par exemple par périodes d'un mois;
- 3) on pourrait donner aux travailleurs le droit de prendre le congé parental à temps partiel, à moins que l'employeur soit dans l'impossibilité d'accorder un congé à temps partiel.

v. Age de l'enfant au titre duquel un congé parental peut être pris

L'accord-cadre prévoit un congé parental pour permettre aux parents de s'occuper d'un enfant jusqu'à un âge donné pouvant aller jusqu'à 8 ans, à définir par les États membres et/ou les partenaires sociaux (clause 2.1).

Un relèvement de l'âge maximum de l'enfant au titre duquel les parents ont droit à un congé parental pourrait être envisagé. Les options suivantes pourraient être examinées:

- 1) l'âge pourrait être relevé jusqu'à la fin du cycle d'enseignement primaire;
- 2) l'âge pourrait être celui de la scolarité obligatoire au niveau national (environ 16 ans dans beaucoup d'États membres);
- 3) un âge plus avancé pourrait s'appliquer pour un enfant handicapé²².

vi. Rémunération

L'accord-cadre ne contient pas de disposition relative à la rémunération du congé parental. Selon les informations dont dispose la Commission, le congé parental est assorti d'une forme de rémunération (parfois limitée dans certains cas: par exemple en fonction des moyens, seule une partie du congé peut être rémunérée ou seul un parent perçoit cette rémunération) dans 16 États membres. Les données de l'enquête sur le temps de travail réalisée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail révèlent de grandes différences d'un pays à l'autre en ce qui concerne la prise de congés familiaux. Le congé parental est un choix plus courant dans les pays où ce congé est rémunéré à un taux de remplacement élevé par rapport au revenu précédent. En Suède par exemple, où les parents reçoivent une compensation équivalant à 80 % de leur dernier salaire, 89 % des entreprises ayant fait l'objet de l'enquête ont fait état d'expériences récentes de congé parental, contre 25 % en Espagne, où ce congé n'est pas rémunéré.

La Commission note que le congé parental est davantage susceptible d'être pris s'il est assorti d'une forme de rémunération ou d'allocation. Le niveau de rémunération est également important pour encourager les pères, qui tendent à gagner davantage que les mères, à prendre le congé parental. Ainsi, mettre cette rémunération en rapport avec le salaire du travailleur est un bon moyen d'inciter les hommes à prendre ce congé²³. Par exemple, la récente loi allemande sur l'allocation parentale prévoit une allocation fondée sur le revenu antérieur, quoique plafonnée.

La Commission encourage les partenaires sociaux européens à se pencher sur les dispositions de leur accord-cadre sur le congé parental en vue de sa révision. Elle les invite aussi à poursuivre leurs travaux en cours pour promouvoir la conciliation du travail et de la vie privée/familiale dans le contexte de leur cadre d'actions sur l'égalité entre les femmes et les hommes adopté en 2005. La Commission suivra les travaux des partenaires sociaux et attend de ceux-ci qu'ils lui rendent compte des progrès accomplis au plus tard lors du sommet social tripartite de 2008.

4. CONCLUSION

²² Par exemple, au Royaume-Uni, les parents ont droit à un congé parental jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de cinq ans (ou pendant les cinq ans suivant l'adoption). L'âge limite passe à 18 ans pour un enfant handicapé.

²³ Rapport sur la grossesse, la maternité et les droits parentaux et de paternité, réseau d'experts juristes de la Commission dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité hommes-femmes.

L'examen²⁴ des diverses approches de la conciliation mentionnées ci-dessus révèle que la priorité devrait aller à un meilleur partage des responsabilités familiales entre les hommes et les femmes et des soins à l'égard des personnes dépendantes dans une société vieillissante. De ce point de vue, la mise en place de mesures visant à inciter les pères à prendre un congé parental, la rémunération du congé parental, le congé de paternité, ainsi que les possibilités de congé pour s'occuper de personnes âgées et d'autres membres de la famille dépendants, semblent être des priorités.

Les partenaires sociaux ont un rôle crucial à jouer pour garantir l'efficacité des politiques de conciliation, notamment dans le domaine du congé parental, et la Commission les encourage vivement à engager les négociations prévues à l'article 139, y compris à envisager la possibilité d'adapter l'accord-cadre.

En fonction de l'issue de la deuxième phase de consultation, des négociations entre les partenaires sociaux et d'une évaluation d'impact approfondie, la Commission envisagera de présenter des propositions pour compléter la législation existante dans le domaine de la conciliation.

Questions aux partenaires sociaux

La Commission demande aux partenaires sociaux:

- de remettre un avis ou, le cas échéant, de formuler une recommandation sur les objectifs et le contenu des propositions envisagées au point 3 vi), sections a) et b), conformément à l'article 138, paragraphe 3, CE;
- d'informer la Commission, s'il y a lieu, de leur intention d'engager le processus de négociation sur la base des propositions présentées au point 3 vi), sections a) et b), de ce document, conformément aux articles 138, paragraphe 4, et 139, CE.
- de se pencher sur les dispositions de leur accord-cadre sur le congé parental en vue sa révision et de lui rendre compte des progrès accomplis au plus tard en mars 2008.

La Commission souhaiterait également avoir les avis des partenaires sociaux sur les aspects évoqués aux points 3 i) à v).

²⁴ Conciliation du travail et de la vie privée – rapport du groupe d'experts sur l'égalité hommes/femmes, l'inclusion sociale et l'emploi, 2005.

Bébés et employeurs- études de l'OCDE, 2002-2005.

Projet TLM.net – *Managing social risks through transitional labour Markets: Document de travail What can conservative welfare states learn from the Nordic experience? Transitions between family work and employment from a comparative perspective*: Andrea Leitner et Angela Wroblewski, Institute for Advanced Studies, Vienne (mai 2005)

Transitions project: Gender, Parenthood and the Changing European Workplace: Young Adults Negotiating the Work-Family Boundary , Suzan Lewis et Janet Smithson, avec les contributions d'autres membres de l'équipe Transitions

A blessing or a boomerang? The Danish welfare state and the labour market careers of women, Nina Smith, Aarhus School of Business, 13 – 15 novembre 2003