

**Mission des relations européennes
Internationales et de la coopération**

Les dispositifs de congés parentaux et leur indemnisation en Europe : éléments de synthèse

Catherine Collombet

Caisse nationale des Allocations familiales,
Mission des relations européennes, internationales, et de la coopération.

Janvier 2021

La présente note se propose d'établir une comparaison des systèmes de congés parentaux en vigueur dans un échantillon de 24 pays (pays issus de l'Union européenne¹ ou de l'Espace économique européen² et Royaume-Uni).

Elle analyse également les durées et modalités d'indemnisation des congés maternité et paternité qui précèdent ces congés parentaux.

Elle s'attache à l'analyse des dispositions légales concernant le droit aux congés et ne présente pas de statistiques relatives aux usages qui est fait de ces congés. La recherche de statistiques comparables en la matière demanderait en effet une étude approfondie.

Elle s'appuie notamment sur des travaux du HCFEA³, une note préalable de la Mreic sur les congés paternité⁴ et l'analyse des bases de données de l'Ocde et d'Eurostat.

La note ne traitera pas des bénéfices de ces congés au regard des objectifs de conciliation entre vie professionnelle et de vie familiale, d'égalité homme/femme et de développement de l'enfant. Il existe néanmoins une littérature académique abondante sur cette question, au regard notamment des bénéfices des modes d'accueil externes à la famille.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'ensemble des pays de l'échantillon analysé propose un congé maternité, de durée variable mais a minima de 14 semaines, bien rémunéré dans la plupart des cas. Avec 16 semaines de congé maternité, la France figure parmi les pays où la durée est la plus courte mais sa position est meilleure quand on prend en compte la rémunération du congé. La France est le seul pays à faire varier la durée du congé avec le rang de l'enfant.

La grande majorité des pays de l'échantillon propose un congé paternité, de durée plutôt faible (deux semaines ou moins). En adoptant un congé de paternité de 4 semaines, rémunéré en pourcentage du salaire antérieur, la France rejoint le groupe des pays les plus généreux en la matière.

L'ensemble des pays de l'échantillon dispose désormais de dispositifs de congés parentaux (adressés aux parents en sus des congés maternité et paternité). La durée de ces congés parentaux est très variable selon les pays, avec une majorité cependant de pays qui propose une durée relativement courte (moins de 15 mois). La France est le seul pays à faire varier la durée du congé en fonction du rang de l'enfant et à proposer une durée courte pour le rang 1 (12 mois) et longue à partir du rang 2 (36 mois).

Ces dispositifs de congés parentaux sont essentiellement adressés aux mères et font encore une part inégale aux pères⁵. Certains pays, qui restent relativement minoritaires, proposent un quota ou une période de congé

¹ Pour ce qui concerne l'UE, il manque les pays baltes, la Bulgarie, Malte et Chypre.

² Il s'agit de la Norvège et de l'Islande.

³ HCFEA, 2019, Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019

⁴ Note de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la CNAF du 23 octobre 2020, sur la durée et rémunération du congé paternité en Europe

⁵ Selon le degré de neutralité des législations nationales au regard du genre, les termes de père et de mère doivent être remplacés par les notions de parent 1 et parent 2.

parental réservée au père (ou parent 2), non transférable à la mère (ou parent 1) et perdue si le père (parent 2) ne le prend pas. La durée du quota proposé aux pères (parent 2) est, en moyenne, plutôt courte (de l'ordre de 2 à 4 mois), et la France est très atypique sur ce point, notamment à partir du rang 2 (12 mois de congé non transférable sont alors proposés au père ou au parent 2).

Une petite minorité seulement de pays ne prévoit pas de rémunération pour le congé parental et seront amenés à revoir leur réglementation, la récente directive de l'Union européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants du 13 juin 2019 imposant aux Etats de prévoir une rémunération pour ce congé. Parmi les pays qui prévoient une rémunération, la majorité offre actuellement une rémunération de 66% au moins du salaire antérieur, éventuellement sous plafond.

LES CONGES MATERNITE

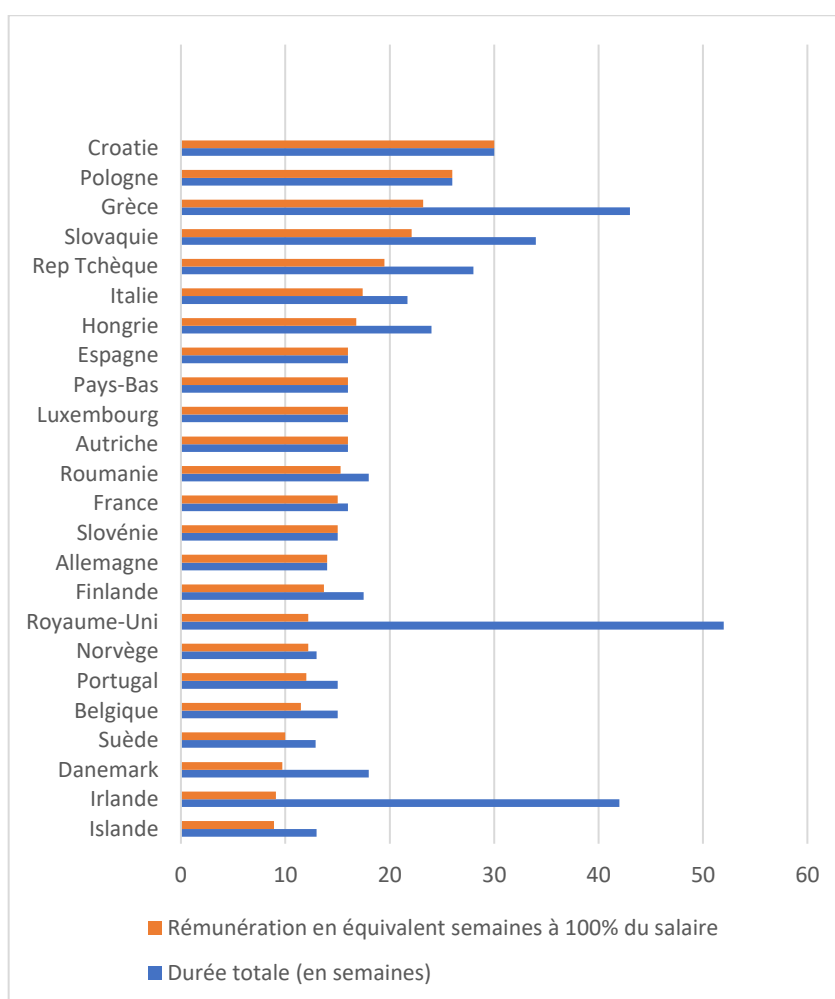
L'ensemble des pays de l'UE propose un congé maternité, a minima de 14 semaines, conformément aux dispositions de la directive européenne de 1992.

La France, avec 16 semaines pour les deux premières naissances, figure parmi les pays à durée relativement courte, avec l'Allemagne (14 semaines), la Belgique, le Portugal et la Slovénie (15 semaines), l'Islande (13) et la Suède). La France est par ailleurs atypique en Europe en accordant des congés maternité plus longs pour des naissances de rang 3 ou plus (26 semaines).

Les congés maternité sont rémunérés dans tous les pays de l'UE au moins pour une partie de la période, et presque partout en pourcentage du salaire antérieur dans la limite d'un plafond. En cas de faibles salaires, une rémunération plancher est parfois prévue. Dans presque tous les pays, la rémunération couvre la durée totale du congé (sauf en Irlande et au Royaume-Uni).

Si on croise la durée du congé avec sa rémunération, la France est positionnée de façon moyenne, après l'Islande, l'Irlande, le Danemark, la Suède, la Belgique, le Portugal, le Royaume-Uni, la Finlande et l'Allemagne.

Durée et rémunération des congés maternité (en semaines)



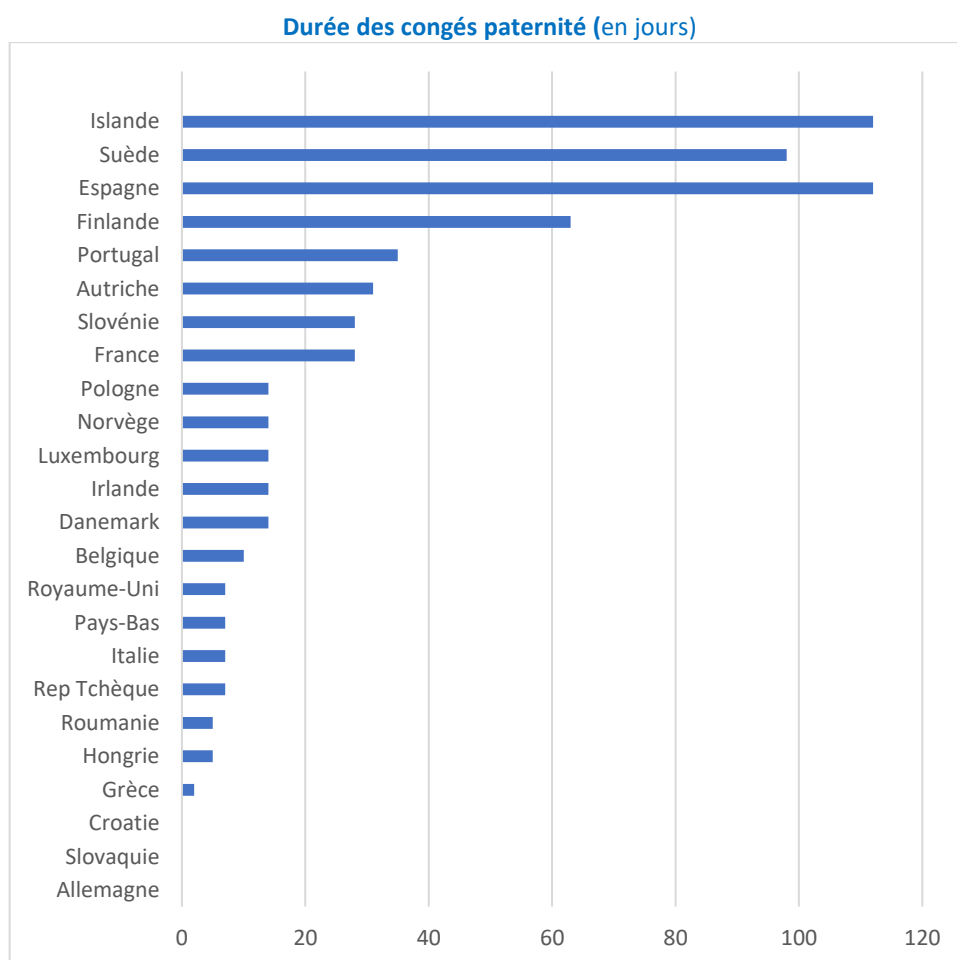
Source : Base de données OCDE sur la famille, Indicateur PF 2.1.A, données 2018 (actualisation auteur pour le Portugal)

1. LES CONGES PATERNITE

La plupart des pays européens prévoient des congés paternité, plutôt courts et rémunérés, à l'exception cependant de l'Allemagne, de la Croatie et de la Slovaquie qui n'en disposent pas.

Ces trois pays devront se mettre en conformité avec la directive du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, qui prévoit le principe d'un congé de paternité de 10 jours minimum, rémunéré à hauteur de la prestation de maladie de l'Etat membre concerné.

La plupart des pays prévoyant un congé paternité rémunéré optent pour une rémunération proportionnelle au salaire antérieur d'au moins 66 % du salaire antérieur, éventuellement dans le cadre d'un plafond), quelques pays seulement ayant adopté une rémunération forfaitaire (Autriche, Irlande, Royaume-Uni).



Source : Note de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la CNAF du 23 octobre 2020, sur la durée et rémunération du congé paternité en Europe

2. LA DUREE DES CONGES PARENTAUX

La durée des congés parentaux (hors congés maternité et paternité) disponibles est très variable selon les pays.

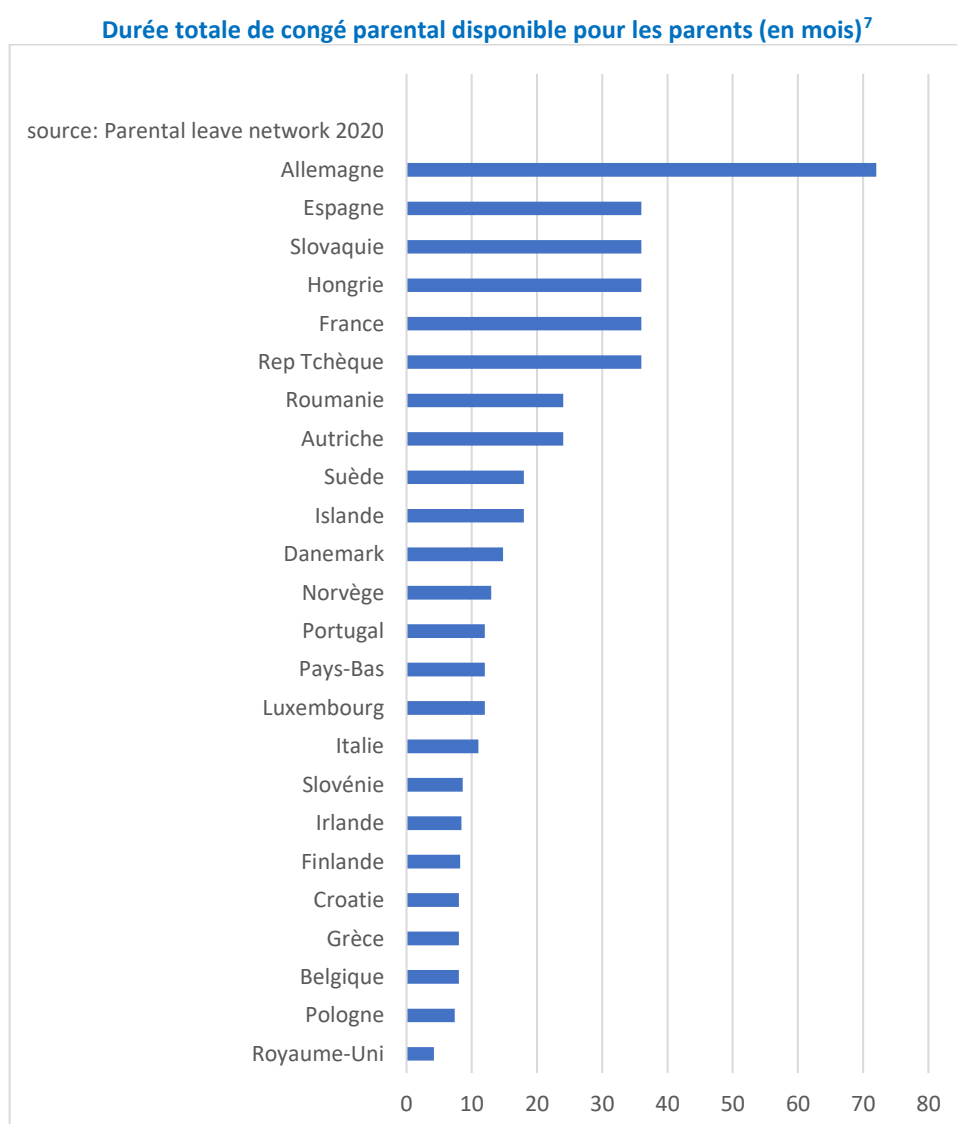
Ces congés parentaux ne peuvent être analysés isolément des éléments précédents relatifs aux congés maternité et paternité, la longueur de ces derniers ayant une incidence directe sur la longueur du congé

parental, la manière d'articuler les trois congés étant variable selon les pays et la limite étant très floue dans certains d'entre eux.

On peut distinguer deux groupes principaux de pays s'agissant de la durée de ces congés parentaux (hors congé de type *childcare* ou *homecare leaves* c'est-à-dire des congés parentaux de garde d'enfant, sans garantie de retour à l'emploi et le plus souvent très mal rémunérés) :

- les pays offrant un congé de moins de 15 mois : avec par exemple la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, l'Islande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ;
- et les pays à congé continu plus long pouvant aller jusqu'aux 3 ans de l'enfant voire au-delà : c'est le cas de l'Allemagne, de la France et de l'Espagne (cf. HCFEA 2019⁶) .

La France est le seul pays à faire varier durée du congé en fonction du rang de l'enfant (12 ou 36 mois selon que l'enfant est de rang 1 ou de rang 2).



Source : International Network on Leave Policies & Research, rapport 2020⁸

⁶ HCFEA, 2019, Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019

⁷ hors congé de type *homecare leaves*

⁸ Alison Koslowski, Sonja Blum, Ivana Dobrotić, Gayle Kaufman and Peter Moss (Ed.) 16th International Review of Leave Policies and Related Research 2020, Research Report, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften

Il est à noter que certains pays prévoient en sus du congé parental rémunéré, des congés parentaux de garde d'enfant (*childcare* ou *homecare leaves*), qui permettent de prolonger le congé parental mais sans garantie de retour à l'emploi et le plus souvent moins bien rémunérés (cas en Belgique, Finlande, Islande, Norvège, Portugal, Pologne, Croatie).

3. LE PARTAGE DES CONGES PARENTAUX ENTRE LES MERES ET LES PERES

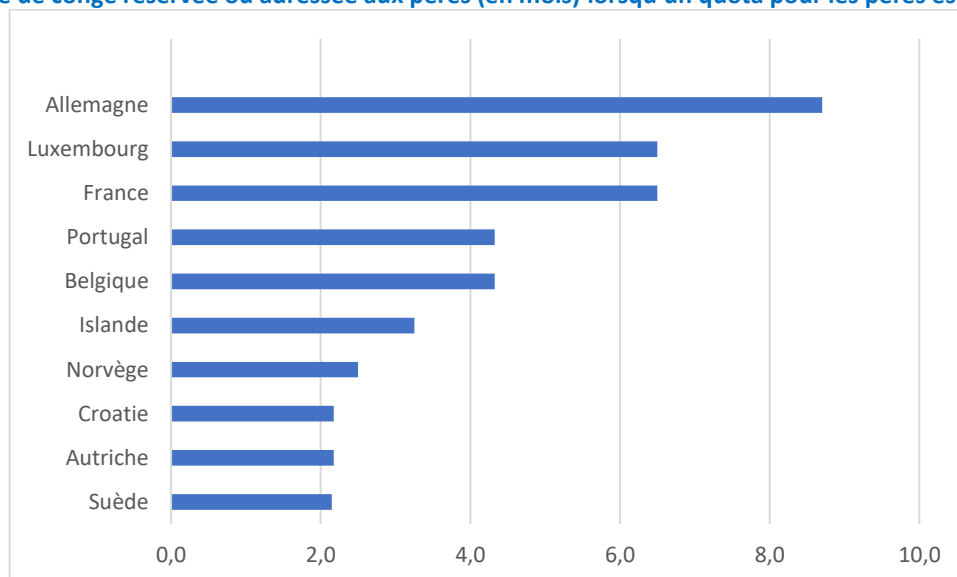
Ces dispositifs de congés parentaux sont essentiellement adressés aux mères et font encore une part inégale aux pères.

Certains pays prévoient, en plus du congé paternité dédié aux pères (cf. infra), des dispositifs incitant au partage du congé parental entre les deux parents. Cette incitation prend la forme de quota ou période de congé parental réservée au père, non transférable à la mère et perdue si le père ne le prend pas. A noter que dans les pays où le congé paternité est très long (Espagne), il peut compenser l'absence de quota de congé parental pour les pères.

Les pays ne prévoyant pas de quota pour les pères sont encore nombreux : Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.

La durée réservée aux pères est en moyenne autour de 2 à 4 mois, à l'exception de la France, de l'Allemagne et du Luxembourg. La France est très atypique dans la longueur du congé réservé au père (6 mois pour l'enfant de rang 1 et 12 mois à partir du second rang).

Durée de congé réservée ou adressée aux pères (en mois) lorsqu'un quota pour les pères est prévu



Source : HCFEA 2019⁹

⁹ Rapport du Conseil de la famille « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » – adopté le 13 février 2019

4. L'INDEMNISATION DES CONGES PARENTAUX

Ces congés parentaux sont rémunérés dans la plupart des pays (à l'exception de la Grèce, où il n'existe pas de législation nationale en la matière, de l'Irlande, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Espagne) mais sont d'un niveau de rémunération très variable.

On distingue à cet égard :

- Les pays à rémunération faible, sous forme de prestation forfaitaire (cas de la France ou de la Belgique ou encore de l'Allemagne avant 2007), ou de compensation très faible en pourcentage du salaire (cas de l'Italie). Il est à noter que la Belgique offre une rémunération forfaitaire d'un niveau bien supérieur à celui de la France mais sur une durée beaucoup plus courte.
- Et les pays à compensation proportionnelle à la perte de salaire égale ou supérieure à 66% du salaire (avec plafond cependant dans la plupart des cas) : Allemagne depuis 2007, Suède, Finlande.

Niveau de rémunération du congé parental

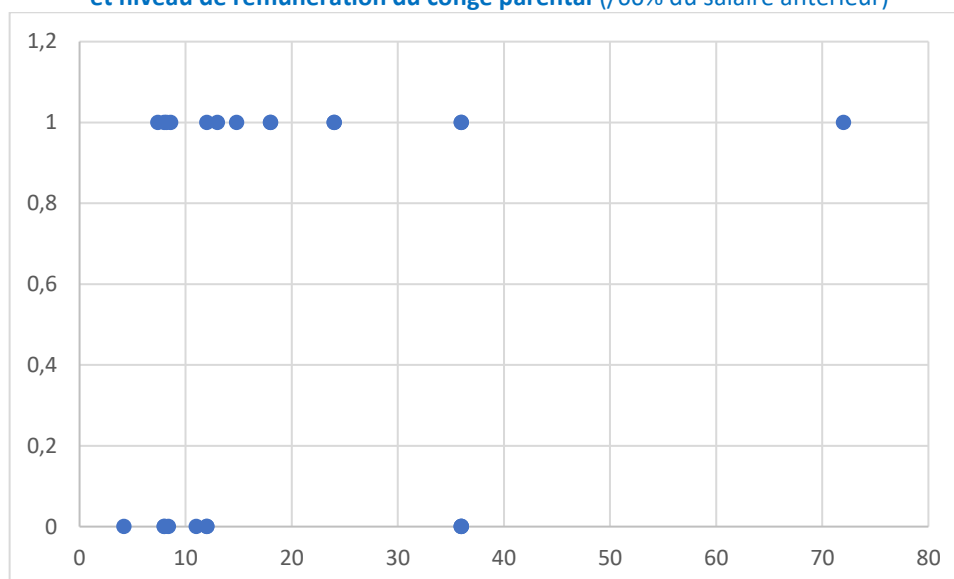
	Rémunéré à 66% ou plus du salaire
Allemagne	X
Autriche	X
Belgique	En-deçà
Croatie	X
Danemark	X
Espagne	Non rémunéré
Finlande	X
France	En-deçà
Grèce	Non rémunéré
Hongrie	X
Irlande	Non rémunéré
Islande	X
Italie	En-deçà
Luxembourg	En-deçà
Norvège	X
Pays-Bas	Non rémunéré
Pologne	X
Portugal	X
Rep Tchèque	X
Royaume-Uni	Non rémunéré
Roumanie	X
Slovaquie	En-deçà
Slovénie	X
Suède	X

Source : HCFEA 2019¹⁰

¹⁰ Rapport du Conseil de la famille « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » – adopté le 13 février 2019

On ne trouve pas de corrélation entre la durée du congé et son niveau de rémunération (on croise ici la durée du congé et son niveau de rémunération entendu comme inférieur ou supérieur à 66%).

Corrélation entre durée totale de congé parental disponible pour les parents (en mois) et niveau de rémunération du congé parental (/66% du salaire antérieur)



Source : données des tableaux précédents relatives à la durée totale de congé parental disponible pour les parents et niveau de rémunération du congé parental.

Note de lecture : chaque point correspond à un pays de l'échantillon ; en abscisse, la durée du congé en mois ; en ordonnée, les pays dont le niveau de rémunération du congé est inférieur à 66% du salaire antérieur sont notés 0 et les pays dont le niveau de rémunération est supérieur à ce seuil sont notés 1.

Les conséquences de l'adoption de la directive de l'Union européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants

Suite à l'adoption de la directive de l'Union européenne concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, le 13 juin 2019, la législation européenne prévoit désormais (avec transposition au plus tard le 2 août 2022) :

- Un droit individuel des salariés à un congé parental d'au moins quatre mois, dont deux non transférables. Pour ce qui concerne sa rémunération, la directive prévoit qu'elle est définie par l'État membre ou les partenaires sociaux et est fixée de manière à faciliter la prise du congé parental par les deux parents.
- Un droit à congé de paternité de dix jours ouvrables d'un montant au moins égal à celui que recevrait le travailleur en cas de congé de maladie.

Pour les pays qui ne disposent pas de congé de paternité mais d'un congé parental protecteur pouvant jouer le même rôle en garantissant « un paiement adéquat ou une indemnité d'au moins 65 % du salaire net du travailleur, éventuellement assorti d'un plafond, pendant au moins six mois de congé parental pour chaque parent », le texte prévoit une « clause passerelle » qui leur permet de remplir cette nouvelle obligation de congé de paternité à travers leur congé parental. Cette dérogation vise certains pays qui ne disposent pas de congé de paternité au sens strict, comme l'Allemagne ou l'Autriche.

Une dizaine de pays de l'UE devront adapter leur législation, en particulier ceux qui ne disposent ni de congé de paternité, ni de congé parental permettant de faire jouer la « clause passerelle » (Slovaquie, Croatie, Chypre, République tchèque) ainsi que ceux dont l'actuel congé de paternité rémunéré est d'une durée inférieure à 10 jours (Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie).

