

FOCUS SUR LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE CONGÉ/ RETRAIT DU MARCHÉ DU TRAVAIL À L'HEURE DU DÉBAT INSTITUTIONNEL

Tricot Anne

Introduction

Suite à différentes propositions déposées à la Chambre et au Sénat visant la conciliation des vies privée et professionnelle (congé pour soins à un enfant gravement malade, congé pour deuil,...), le CNT, à la demande de la ministre de l'Emploi, a procédé à l'évaluation des systèmes de congé.

Sur base du rapport déposé le 31/12/09, le CNT va envisager les possibilités de réformer le système de crédit-temps et des congés thématiques afin d'offrir des solutions équilibrées et harmonisées à la conciliation des vies, qui tiennent compte des évolutions sociétales et du cadre tracé au niveau européen, dans un souci de maîtrise de l'impact sur l'organisation du travail, d'accessibilité, de transparence et de simplicité des réglementations.

L'évaluation passe sous la loupe :

- le petit chômage
- le congé pour raisons impérieuses
- **le crédit-temps**
- **le congé parental**
- **le congé pour soins palliatifs**
- **le congé pour soins à un membre de la famille gravement malade**
- **le congé pour soins à un enfant hospitalisé qui souffre de maladie grave**
- le congé de maternité
- le congé prophylactique
- les pauses d'allaitement
- le congé de paternité
- le congé d'adoption
- le congé pour soins d'accueil.

Les vacances annuelles et le congé formation sont cités par souci d'exhaustivité.

La présente note s'intéresse spécifiquement aux congés accessibles aux travailleurs sur base d'un choix dans le cadre de la conciliation vie professionnelle vie privée, indemnisés par la sécurité sociale, c'est-à-dire le crédit-temps et les congés dits « thématiques » ou « familiaux ».

1. Crédit-temps

Suite au pacte des générations, la CCT 77 bis a assoupli l'accès au système pour les plus de 50 ans et, par ailleurs, limité à un an le droit aux allocations dans le cadre du crédit-temps à temps plein, sauf si celui-ci vise l'accueil d'enfants de moins de 8 ans, l'octroi de soins, la formation ou l'attente d'une prépension.

Caractéristiques

- **Droit**¹ pour le travailleur **au retrait temporaire de l'emploi** sous forme de :
 - suspension totale des prestations
 - réduction à mi-temps pour une durée de trois mois minimum à un an maximum
 - diminution des prestations de 1/5 temps pour six mois minimum et 5 ans maximum
 - réduction des prestations à mi-temps ou de 1/5 temps sans limite de durée pour les 50 ans et plus (moyennant condition de carrière).
- **Indemnisation** :
 - **allocation forfaitaire ONEM.** Le montant de l'allocation varie en fonction du type de crédit-temps choisi et de l'âge du bénéficiaire, moyennant une majoration en faveur des travailleurs « habitant seul » et des cohabitants uniquement avec enfant(s) à leur charge :

| Allocation ONEM (montants bruts) | Crédit-temps à temps plein | Crédit-temps mi-temps | Crédit-temps 1/5 temps |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| - de 51 ans | 444,39 € moins de 5 ans d'ancienneté 592,55 € si plus de 5 ans d'ancienneté | 222,19 € moins de 5 ans d'ancienneté 296,55 € , plus de 5 ans d'ancienneté | 146,32 € |
| - de 51 ans isolé | | | 188,82 € |
| + de 51 ans avec 20 ans d'ancienneté | | 442,57 € | 205,57 € |
| + de 51 ans avec 20 ans d'ancienneté isolé | | | 248,08 € |

- **complément sectoriel.** 27 (sous) commissions paritaires prévoient un complément à l'indemnité ONEM variant de 25 € à 100 €, d'autres alignent le complément sur celui de la prépension.

¹ Moyennant certaines conditions d'ancienneté et un maximum de bénéficiaires en fonction du nombre de travailleurs de l'entreprise.

- **prime d'encouragement flamande, complémentaire à l'allocation ONEM.**

Cette prime régionale est octroyée aux travailleurs de moins de 50 ans occupés en Flandre, dans le cas de « crédit-soins » ou de « crédit-formation ».

La prime d'encouragement pour « crédit-soins » est octroyée durant un an maximum au cours de l'ensemble de la carrière.

Moyennant un accord sectoriel, d'entreprise ou un acte d'adhésion, le crédit-soins peut être utilisé pour:

- assister ou soigner un père ou une mère de plus de 70 ans
- soigner un membre de la famille gravement malade ou une personne en phase terminale
- prendre soin d'enfants jusqu'à l'âge de 7 ans inclus, et d'enfants handicapés jusqu'à 11 ans inclus.

A défaut d'accord de ce type, la prime d'encouragement est aussi octroyée aux travailleur(euse)s en crédit-temps à mi-temps ou temps plein pris au motif de soigner un membre de la famille gravement malade ou en soins palliatifs.

La prime d'encouragement pour « crédit-formation » est octroyée durant 2 ans maximum (+ 6 mois si 20 ans d'ancienneté) au cours de l'ensemble de la carrière.

Moyennant un accord sectoriel, d'entreprise ou un acte d'adhésion, le crédit-formation peut être utilisé pour suivre une formation auprès du VDAB, auprès d'un fonds sectoriel, ainsi qu'une formation organisée ou agréée par les autorités flamandes.

A défaut d'accord de ce type, le crédit-formation peut être utilisé pour suivre l'enseignement de la seconde chance ou préparant à une profession critique.

Montants des primes d'encouragement :

- **156,43 € en cas de suspension complète d'un régime de travail à temps plein**
 - **104,28 € en cas de réduction d'un temps plein à un mi-temps et en cas de suspension complète d'un régime de travail à temps partiel d'au moins 50%**
 - **52,15 € en cas de réduction d'1/5 temps et en cas de suspension complète d'un régime de travail à temps partiel d'au moins 20% et de moins de 50%**
- + **38,58 € pour les isolés, dans tous les cas de figure.**

Depuis 2001, un système spécifique a vu le jour en faveur du secteur non marchand, moyennant des primes d'encouragement d'un montant plus élevé.

N.B.

- Les travailleurs de + de 50 ans, bénéficiaire d'une allocation majorée de l'ONEM en cas de réduction d'1/5 ou à mi-temps, ne perçoivent pas la prime d'encouragement.
- Les plus de 50 ans qui prennent un crédit-temps plein peuvent bénéficier du crédit-formation.

▪ **Droits sociaux :**

- **assimilation totale de la période, pour les droits en soins de santé et allocations familiales**, pas pour les vacances annuelles
- **neutralisation de 5 ans pour le chômage**
- **assimilation partielle pour les droits à la pension.**

La période assimilée est limitée à 1 année civile de crédit-temps à temps plein (la période pouvant monter jusqu'à 936 jours si une CCT a étendu le droit). L'assimilation est proportionnelle pour les autres formes de crédit-temps.

Constat

Croissance constante du nombre de bénéficiaires et du budget consacré au crédit-temps.

Bénéficiaires

| | 2009/2006 | 2006 | 2009 |
|-------------|----------------|----------------|---------------------------------------------------|
| Temps plein | -25,71% | 12.268 | 9.114 dont 8658 pour raison familiale |
| Mi-temps | +20,92% | 29.592 | 35.782 dont 26837 trav de plus de 50 ans |
| 1/5 temps | +32,87% | 60.304 | 80.129 dont 44071 trav de plus de 50 ans |
| Total | +22,38% | 102.164 | 125.025 |

Le rapport met en évidence :

- **Une augmentation du nombre de bénéficiaires, surtout au niveau du 1/5 temps, tant chez les hommes que chez les femmes².**
- Une chute du nombre de crédit-temps à temps plein (le CNT en impute la cause à la limitation de la durée de l'allocation à un an³).
- **Un recours différencié au dispositif selon les régions : 71% des bénéficiaires de crédit-temps résident en Flandre, 23% en Wallonie.**
- **Un recours différencié des h/f au dispositif : les femmes constituent 63% des bénéficiaires** en 2009 comme en 2006.
- **Un recours massif des travailleurs âgés au dispositif : 70% des crédits-temps à mi-temps et 55% des crédits temps à 1/5 temps ont plus de 50 ans.** Cette catégorie de travailleurs en crédit-temps est en augmentation.
- **La prévalence du motif « éducation » au niveau du crédit-temps plein : 79% pour l'éducation des enfants des travailleurs, 7% pour soins à un membre de la famille malade, 9% pour soins à un enfant handicapé à la maison⁴, 6% pour une formation.**
- **Une augmentation du nombre des isolés en crédit-temps 1/5 : passé de 3.136 en 2003 à 9.807 en 2008 et 11.468 en 2009.**

² Soit : 76% des hommes en crédit-temps et 57% des femmes.

³ En 2009, 2.505 crédit-temps à temps plein ne donnent pas lieu à allocation.

⁴ Toutes catégories bénéficiant de complément en Flandre.

Impact budgétaire⁵ (allocation ONEM) : +19% entre 2006 et 2008

2006 : 309.261.392 €

2007 : 337.348.440 €

2008 : 369.418.866 €

2009 (six premiers mois) : 195.806.162 €

N.B. Le budget pour allocation majorée aux isolés est passé de 7,3 millions en 2003 à 26 millions en 2009.

Mesures de maîtrise des dépenses

- En 2009, visant 30 millions d'économie :
 - introduction de la possibilité de passer d'un crédit-temps plein à un crédit-temps à temps partiel
 - relèvement du précompte. De 17,5 à 35% pour les + de 50 ans et à 30% pour les moins de 50 ans.
- Budget 2010-2011, visant 40 millions d'économie supplémentaire :
 - à partir du 1^{er} mars 2010, relèvement de l'âge donnant droit à des allocations majorées dans le cadre d'un crédit-temps à temps partiel, de 50 à 51 ans (14,52 millions en 2010-2011)
 - à partir du 1^{er} mars 2010, relèvement de la condition d'ancienneté ouvrant l'accès au droit, à 2 ans si l'on souhaite être indemnisé (sauf pour crédit-temps suivant un congé thématique), moyennant neutralisation de la période de maladie non couverte par le salaire garanti.
N.B. L'accès au crédit-temps, moyennant 1 an d'ancienneté, subsiste mais sans indemnité.

2. Congé parental

Base légale : CCT 64 et AR de 1998.

N.B. Les partenaires sociaux européens ont signé un accord le 18 juin 2009 qui fait passer la durée du congé parental de 3 à 4 mois pour chacun des parents. Il doit encore être exécuté par une directive avant d'être transposé dans notre législation.

Caractéristiques

- **Droit au retrait temporaire de l'emploi par rapport à chaque enfant**, exerçable tant par l'homme que la femme, ouvert aux parents biologiques ou adoptifs.
- **Durée : 3 mois temps plein**, 6 mois mi-temps, 15 mois 1/5 temps (fractionnable), les différentes formes pouvant être combinées en tenant compte d'une durée maximale⁶.
- **Indemnisation :**
 - **allocation forfaitaire ONEM.** Le montant varie en fonction du type de congé choisi et de l'âge du travailleur, moyennant supplément en faveur du parent isolé habitant exclusivement avec son (ses) enfant(s).

⁵ Aucune indication dans le rapport CNT quant au budget flamand consacré à la prime d'encouragement.

⁶ Disposition particulière en cas d'adoption.

| | Interruption temps plein ⁷ | Interruption mi-temps | Interruption 1/5 temps |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| - de 50 ans | 726,85 € (montant brut) | 363,42 € | 123,29 € |
| - de 50 ans habitant exclusivement avec enfant (s) à charge | | | 165,80 € |
| + de 50 ans | 726,85 € | 616,45 € | 246,58 € |

- **prime d'encouragement flamande, complémentaire à l'allocation ONEM** (cf. ci-dessus).

▪ **Droits sociaux :**

- **assimilation** pour les droits aux soins de santé et aux allocations familiales
- **assimilation limitée** à 12 mois pour le calcul de la pension (prolongeable jusqu'à 36 mois si le congé est pris pour un enfant de moins de 6 ans ou si le travailleur paie les cotisations)
- **neutralisation** pendant 5 ans pour le chômage.

Constat

Forte croissance du nombre de bénéficiaires et du budget consacré au congé parental.

Bénéficiaires

Le rapport met en évidence :

- **Une augmentation du nombre de bénéficiaires : 42.204 travailleurs** en 2009 (6 premiers mois) contre 31.507 en 2006 (soit + **33,94%**).
- **Un recours différencié au dispositif selon les régions: 71% résident en Flandre**, 23% en Région wallonne et 6% à Bruxelles.
- **Un recours différencié des h/f au dispositif : 76% sont des femmes.** N.B. Le nombre d'hommes est en augmentation en Flandre et à Bruxelles.
- **Une prévalence du choix du congé parental à 1/5 temps : 73% des bénéficiaires**, tandis que 17% choisissent le temps plein, et 10% un mi-temps.

Impact budgétaire (allocations ONEM)

96,5 millions en 2008 contre 79,5 en 2006 (+21%).

N.B. 53,3 millions pour les 6 premiers mois de 2009.

⁷ Montants bruts.

3. Congés pour soins palliatifs

Base légale : loi du 21/12/1994 et AR du 22/03/1995.

Caractéristiques

- **Droit** pour tout travailleur **de suspendre totalement son contrat pour se consacrer à des soins palliatifs en faveur d'une personne** (pas forcément de la famille) **atteinte d'une maladie incurable**.
- **Durée : 1 mois**, renouvelable une fois.
- **Indemnisation :**
 - **allocation forfaitaire ONEM** (cf. congé parental)
 - **prime d'encouragement flamande, complémentaire à l'allocation ONEM.**
- **Droits sociaux : assimilation** pour tous les droits sociaux sauf pour les vacances annuelles.

Constat

Nombre de bénéficiaires et budget en augmentation.

Bénéficiaires

- 231 pour les 6 premiers mois de 2009 contre 193 pour l'année 2006 (+19,69%)
- répartition régionale : **87% de bénéficiaires résidant en Flandre, 9% en Région wallonne**, 4% à Bruxelles
- répartition h/f : **75% de femmes**.

Impact budgétaire

814.509 € en 2008 contre 708.445 € en 2006 (+14,97%).

4. Congés pour soins à un membre de la famille gravement malade

Base légale : AR du 10/08/1998.

Caractéristiques

- **Droit** pour tout travailleur de suspendre (selon différentes modalités) totalement ou partiellement son contrat, pour soins à un membre de la famille cohabitant avec le bénéficiaire.
- **Durée : 12 mois maximum** (prolongation possible de 12 mois pour un isolé en cas de maladie grave de son enfant de 16 ans ou plus).
- **Indemnisation : allocation forfaitaire ONEM** (cf. congé parental) + **prime d'encouragement flamande**.
- **Assimilation** : pour tous les droits sociaux sauf vacances annuelles. Neutralisation pour le chômage

Constat

Nombre de bénéficiaires et budget en augmentation.

Bénéficiaires

7.598 en 2009 contre 4.770 en 2006 (**+59,28 %**) dont :

- ▶ répartition régionale : **83% des bénéficiaires résident en Flandre**, 14% en Région wallonne et 3% à Bruxelles
- ▶ répartition h/f : **73% de femmes**
- ▶ **43% des bénéficiaires** optent pour réductions à **mi-temps** et 39% à 1/5.

Impact budgétaire

27.114.050 € en 2008 contre 19.138.618 en 2006 (**+ 41,67%**).

Augmente encore en 2009.

5. Congé pour soins à un enfant hospitalisé atteint d'une maladie grave

Actuellement voir 3.

Le **CNT dans son** avis 1690 du 20 mai 2009 propose la création d'un droit spécifique octroyé à toute personne cohabitant avec l'enfant et gérant son éducation au quotidien.

6. Congé pour soins d'accueil (récent)

Base légale : loi du 3/07/1978, loi-programme 27/04/2007, AR 27/10/2008.

Caractéristiques

- **Droit de s'absenter de son travail** pour l'accomplissement d'obligations et de missions ayant un lien spécifique avec la situation de placement dans sa famille d'une ou plusieurs personnes.
- **Durée : 6 jours maximum par an** (à partager entre deux membres de la famille désignés ensemble parents d'accueil).
- **Indemnisation : allocation forfaitaire ONEM** de 96,07 euros /jour.
- Assimilation : totale.

Bénéficiaires

142 pour les 6 premiers mois de 2009.

Répartition régionale : **76% en Flandre**, 20% en Région wallonne, 4% à Bruxelles.

Répartition : 70 hommes et 72 femmes.

Impact budgétaire

63.724 € pour 6 mois en 2009.

Réflexions

Les différents congés examinés ont pour caractéristique commune d'ouvrir le droit à la réduction individuelle du temps de travail, moyennant indemnisation à charge de l'ONEM.

Le rapport du CNT montre que :

Les travailleur(euse)s potentiellement intéressé(e)s n'ont pas tous accès à ces congés :

- ▶ les conditions d'ancienneté excluent les travailleurs en situation précaire (intérimaires, CDD)
- ▶ les revenus du ménage conditionnent fortement le recours aux congés thématiques et crédit-temps. L'étude réalisée par IDEA montre que ceux/celles qui y recourent proviennent en général de ménages à deux revenus et des catégories de revenus élevés.

L'accès aux différents congés est inégal selon les secteurs d'activité.

Certains accords sectoriels en prolongent la durée, d'autres complètent l'indemnisation du crédit-temps, essentiellement pour les plus de 50 ans.

L'accès aux congés est inégal entre les travailleurs des différentes Régions.

L'octroi d'une prime d'encouragement flamande, complémentaire à l'allocation ONEM (à hauteur d'1/3 - voir plus - de cette allocation), rend les congés thématiques et le crédit-temps nettement plus attractifs en Flandre : 70 à 80% des congés thématiques sont pris par des travailleurs flamands.

La prime d'encouragement rend le passage au 4/5 temps particulièrement attractif vu la faible perte de revenus.

La durée d'octroi de la prime d'encouragement (un an) permet aux travailleur(euse)s flamand(e)s d'en bénéficier successivement dans le cadre d'un congé parental puis de l'une ou l'autre forme de congé de soins et/ou un crédit-temps.

Les femmes sont largement surreprésentées (+ de 70%) parmi les bénéficiaires des différentes mesures conçues afin de favoriser la conciliation des vies « familiale et professionnelle », et ce dans l'ensemble des catégories⁸.

L'insuffisance de l'offre d'accueil des enfants, le coût de cet accueil, l'écart salarial entre hommes et femmes, la persistance des stéréotypes dans la division des rôles sont autant de facteurs explicatifs de cette surreprésentation des femmes parmi les « bénéficiaires » des différentes formules.

Les mesures de conciliation des vies professionnelle et familiale ne concerne que les travailleurs actifs.

Des travailleuses en congé parental ou crédit-temps bénéficient d'allocations de l'ONEM spécifiquement dédiées au retrait temporaire de l'emploi pour l'éducation des enfants, moyennant neutralisation de cette période de retrait de l'emploi par rapport à l'assurance chômage et absence d'obligation pour l'employeur de les remplacer.

Dans le même temps, d'autres femmes, demandeuses d'emploi, sont sanctionnées, voire exclues du chômage, parce que ne trouvent pas d'emploi ou ne peuvent y accéder à défaut de solution pour l'accueil de leurs enfants.

⁸ La seule exception concerne le congé pour accueil en cas de placement d'un jeune dans une famille, lié à l'accomplissement d'obligations et de missions en lien avec ce placement !

Le coût pour la sécurité sociale est important, plus encore qu'il ne paraît.

En effet, aux indemnités versées par l'ONEM vient s'ajouter le coût, moins visible, de l'assimilation (maintien des droits sans cotisations) de ces différents congés à des périodes de travail.

N.B. A la suite du pacte des générations, certaines assimilations ont été limitées dans le cadre de la construction des droits à la pension, au détriment des femmes « embarquées » dans ces formules.

La sécurité sociale est instrumentalisée au service des priorités politiques du gouvernement flamand.

N.B. On remarquera que les mesures d'économie décidées en 2009-2010 ne portent pas atteinte aux formes de crédit-temps donnant droit aux primes complémentaires flamandes, catégories comptant le maximum de bénéficiaires.

Il y a quelques années lorsque les francophones développaient - dans le respect du cadre défini au niveau fédéral - davantage de projets d'accueil collectif des enfants pour permettre la conciliation des vies privée et professionnelle, le gouvernement flamand a réclamé et obtenu un rééquilibrage dans la répartition des moyens octroyés par le Fesc.

Aujourd'hui, sans état d'âme le gouvernement flamand, par l'octroi d'une prime régionale, renforce l'attractivité des mesures fédérales de conciliation individuelle de la vie professionnelle et familiale, au profit des seuls travailleurs flamands.

La mise à charge de la sécurité sociale de choix individuels d'aménagement de la carrière, inégalement accessibles, est d'autant plus inacceptable que, pour faire face au coût du vieillissement, des économies sur les droits sociaux sont proposées par ailleurs.

La multiplication des formules individuelles de conciliation des vies professionnelle et familiale déresponsabilise les pouvoirs publics par rapport au développement de l'offre de services aux personnes et d'accueil des enfants, conforte la division traditionnelle des rôles sociaux entre hommes et femmes, et donc l'inégalité d'accès à l'emploi et aux revenus, détourne - en faveur de certains - des moyens mobilisables pour l'amélioration générale de la conciliation des vies professionnelle et privée au travers d'une réduction collective du temps de travail.

A l'heure des débats sur la régionalisation des compétences, ces éléments devront nécessairement être pris en considération.

■