

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.073

CCE 2018-0300 DEF
CCR 10

Séance commune des Conseils du lundi 29 janvier 2018

Liaison au bien-être 2017-2018 - Évaluation

x

x

x

2.945

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE

I. CONTEXTE

Les Conseils rappellent que, dans leur avis (CNT n° 2.023, CCE 2017-0708 DEF), en vue de lutter contre la pauvreté d'une part, et afin de permettre une meilleure combinaison entre travail et soins d'autre part, ils ont proposé d'augmenter de manière substantielle, au 1^{er} avril 2017, les allocations pour tous les congés thématiques (congé parental, congé d'assistance médicale, congé palliatif) pour les parents isolés qui interrompent ou réduisent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants.

Plus précisément, ils ont proposé dans cet avis d'augmenter de 38 % au 1^{er} avril 2017 les allocations des nouveaux cas pour tous les congés thématiques pour les parents isolés qui interrompent ou réduisent leur carrière à temps plein (+ et -50 ans) et à mi-temps (-50 ans) pour s'occuper de leurs enfants. Ils ont également proposé de majorer de 21 % à la même date les allocations pour une diminution de carrière d'1/5 (-50 ans) pour les congés thématiques d'assistance pour le même groupe cible.

Dans cet avis, ils ont affecté à cette mesure, en vitesse de croisière, un budget de 4,65 millions d'euros, dont 3 millions d'euros étaient déjà engagés pour 2018. Le solde de 1,65 million d'euros était gardé en réserve en vue d'être affecté plus spécifiquement en 2018 au groupe cible des parents isolés, après une évaluation fin 2017. Selon la part de parents isolés ayant recours à ces systèmes, la mesure devrait faire l'objet de nouveaux ajustements en fonction d'une part plus grande de parents isolés ou d'un élargissement au crédit-temps pour motifs de soins.

La proposition formulée dans l'avis précité a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 14 juin 2017¹, qui a adapté dans ce sens les allocations pour congé parental, congé d'assistance médicale et congé palliatif à partir du 1^{er} juin 2017 au lieu de la date proposée du 1^{er} avril 2017.

Au vu de ce qui précède, les Conseils ont déjà demandé à l'ONEM, dans l'avis précité, de conserver, dès la mise en œuvre de la mesure, les données y afférentes nécessaires, de sorte qu'ils puissent réaliser une évaluation à ce sujet dès fin 2017, ce qui devrait permettre d'ajuster la mesure.

¹ Arrêté royal du 14 juin 2017 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps, en exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018 (MB du 30 juin 2017).

En exécution de leur avis (CNT n° 2.023, CCE 2017-0708 DEF), les Conseils ont demandé à l'ONEM, le 1^{er} décembre 2017, de leur fournir les données relatives à l'augmentation des allocations de tous les congés thématiques (congé parental, congé d'assistance médicale, congé palliatif) pour les parents isolés qui interrompent ou réduisent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants.

Dans ce cadre, ils attirent l'attention sur le fait que la mesure n'a été mise en œuvre qu'au 1^{er} juin 2017, au lieu du 1^{er} avril 2017, ce qui constitue une des raisons pour lesquelles le budget inscrit pour l'année 2017 n'a pas été entièrement utilisé.

II. EVALUATION DES COÛTS DE LA MESURE

Le tableau repris ci-après compare les estimations actualisées du coût de l'augmentation des allocations pour congés thématiques pour les isolés avec enfants, avec les chiffres figurant dans les tableaux de l'avis concernant la liaison au bien-être 2017-2018. Ces derniers diffèrent des estimations initiales de l'ONEM, car les partenaires sociaux ont également budgétisé, dans leur avis, une réserve de 1,65 million d'euros pour l'année 2018.

Tableau 1 : Coût de la mesure congés thématiques pour isolés avec enfants, en milliers d'euros

	Estimation initiale	Estimation actualisée	Chiffres avis (y compris réserve)	Solde restant
TOTAL				
2017	2239	250	2250	2000
2018	2985	2214	4650	2436
2019	2985	3044		
SECTEUR PRIVE				
2017	1449	250	1456	1206
2018	1932	1433	3009	1576
2019	1932	1970		
SECTEUR PUBLIC				
2017	790	0	794	794
2018	1053	781	1641	860
2019	1053	1074		

Source : calculs de l'ONEM, chiffres de décembre 2017

Par rapport aux montants dont il avait été tenu compte dans l'avis concernant la liaison au bien-être 2017-2018, il y a en 2017 et 2018 un solde positif de, respectivement, 2.000.000 et 2.436.000 euros, soit plus que les 1.650.000 euros qui avaient été gardés en réserve pour 2018.

Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, la date d'entrée en vigueur effective diffère de celle qui avait été prévue dans l'avis. Dans le secteur privé, la mesure n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} juin 2017 et, dans le secteur public, elle n'a pas encore été introduite, mais il a été supposé dans les nouvelles estimations qu'elle entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cela a pour effet que, dans les estimations actualisées, les mesures entrent en vigueur respectivement deux et neuf mois plus tard que proposé.

Par ailleurs, il y a également une différence au niveau de la population qui peut bénéficier de la mesure. Pour les estimations initiales, il avait été postulé que la mesure s'appliquerait tant aux allocations d'interruption en cours qu'aux nouvelles allocations d'interruption que les isolés prennent pour s'occuper de leur enfant, alors que, dans le cadre de l'exécution de la mesure, une augmentation n'a été accordée que pour les nouvelles demandes (y compris les demandes de prolongation) qui ont été communiquée à l'employeur après le 31 mai 2017.

Finalement, les estimations initiales étaient également parties du postulat que la part des dépenses pour les congés thématique qui va aux isolés avec enfants s'élèverait à 5 %², et ce, à partir du 1^{er} avril 2017. La part observée est toutefois temporairement inférieure à 5 % : en octobre 2017, la part des dépenses pour les congés thématiques allant à des isolés avec enfants ne s'élevait qu'à 1,85 %.

Dans ses nouvelles estimations, l'ONEM continue de partir du postulat que la part finale des dépenses allant aux isolés avec enfants sera de 5 %, mais que ce ne sera qu'en janvier 2019 que ce pourcentage sera atteint³. Cela signifie que le coût de la mesure n'atteindra sa vitesse de croisière qu'en 2019.

Compte tenu du coût de la mesure en vitesse de croisière, le solde encore à affecter en 2018 s'élève à 1.606.000 euros.

² Il s'agissait du pourcentage d'isolés avec une allocation majorée dans le cadre du congé parental avec interruption d'1/5.

³ Pour les mois se situant dans l'intervalle, la part a été calculée sur la base d'une interpolation linéaire entre la dernière valeur observée et 5 %.

III. PROPOSITIONS POUR L’AFFECTATION DU SOLDE

A. Élargissement de la notion d’enfant en situation de handicap

Dans le cadre de son avis n°2073 du 29 janvier 2018 émis conjointement au présent avis, le Conseil national du Travail a souhaité répondre à l’invitation formulée par lettre du 31 octobre 2016, émanant du ministre de l’Emploi, monsieur K. PEETERS, à réfléchir à l’élargissement de la notion d’enfant en situation de handicap, telle que définie à l’article 4, § 1er, d) de la convention collective de travail n° 103 relative au crédit-temps. Cette réflexion a par ailleurs été étendue à l’ensemble des congés pour lesquels la notion d’enfant en situation de handicap entre en ligne de compte, de façon à ce qu’une même acception soit donnée à cette notion, indépendamment du congé visé.

Dans le cadre de son examen, il est apparu au Conseil que la notion d’enfant en situation de handicap actuellement appliquée dans le cadre des réglementations en matière de congés ne prenait pas en compte l’ensemble des dimensions caractérisant le handicap de l’enfant (impact sur la capacité physique ou mentale, sur l’autonomie, sur la charge familiale), ce qui pouvait notamment entraîner pour les parents de ces enfants des effets négatifs en termes de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle.

Face à ces constats, les Conseils ont souhaité élargir la notion d’enfant en situation de handicap et se proposent de financer cette mesure dans le cadre de l’enveloppe bien-être. Ils ont pour ce faire pu bénéficier de la précieuse expertise du SPF Sécurité sociale, de FAMIFED et de l’ONEm.

Les Conseils suggèrent concrètement, tant dans une optique de lutte contre la pauvreté que de meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, d’élargir la notion de handicap de l’enfant appliquée dans le cadre des congés, correspondant actuellement à au moins 4 points dans le premier pilier de l’échelle médico-sociale, aux reconnaissances de handicap ayant obtenu un nombre total d’au moins 9 points dans l’ensemble des trois piliers de l’échelle médico-sociale au sens de la réglementation relative aux allocations familiales.

Selon les estimations de l'ONEM, le coût en vitesse de croisière de cet élargissement reviendrait à 426.771 euros sur une base annuelle. Dans la période qui précède, le coût sera temporairement plus élevé, car les enfants du nouveau groupe cible pour lesquels la limite d'âge pour la prise d'un congé d'assistance était dépassée avant l'élargissement de la notion d'enfant en situation de handicap et qui n'avaient pas encore pu épuiser (la totalité de) leur crédit, pourront à présent malgré tout bénéficier (du reste) de leur congé d'assistance jusqu'à la limite d'âge de 21 ans. L'ONEM estime ce surcoût unique, qui sera réparti sur un certain nombre d'années, à 426.770 euros. Compte tenu de ce fait, les partenaires sociaux ont décidé de budgétiser, pour cette mesure, pour l'année 2018, un coût de 500.000 euros sur une base annuelle. Compte tenu d'une entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018, cela représente un coût de 375.000 euros en 2018.

B. Relèvement de l'allocation pour congés thématiques pour les isolés de 50 ans et plus qui s'occupent de leur enfant jusqu'au niveau de celle des travailleurs de moins de 50 ans

Les Conseils ont constaté que l'arrêté royal du 23 mai 2017 a réduit substantiellement l'allocation majorée pour congés thématiques au 1^{er} juin 2017, dans le cadre des mesures d'économie, ce qui a pour conséquence que le montant accordé aux isolés de 50 ans et plus qui interrompent leur carrière à temps partiel (d'un cinquième et à mi-temps) pour s'occuper de leurs enfants se retrouve à un niveau inférieur au montant accordé au même groupe cible qui a moins de 50 ans.

Toujours en vue tant de lutter contre la pauvreté que d'assurer une meilleure combinaison entre travail et soins, les Conseils proposent de relever, à partir du 1^{er} avril 2018, les montants des allocations pour congés thématiques pour les isolés de 50 ans et plus qui réduisent leur carrière à temps partiel pour s'occuper de leur enfant, jusqu'au niveau de celles des travailleurs de moins de 50 ans. Selon les estimations de l'ONEM, le coût de cette mesure en vitesse de croisière s'élève à 61.000 euros sur une base annuelle. Compte tenu d'une entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018, cela représente un coût de 45.750 euros en 2018.

C. Nouveau relèvement, jusqu'au seuil de pauvreté européen adapté, des allocations pour congés thématiques pour les parents isolés qui s'occupent d'un enfant

Les Conseils rappellent que la mesure consistant à majorer les allocations des congés thématiques pour les parents isolés qui s'occupent d'un enfant avait pour but de lutter contre la pauvreté. Dans la même optique, ils proposent de relever à nouveau de 14 %, à partir du 1^{er} avril 2018, ces allocations pour interruptions à temps plein et à temps partiel, afin d'aligner de la sorte l'allocation nette d'interruption à temps plein sur le seuil de risque de pauvreté actualisé⁴.

Selon les estimations de l'ONEM, le coût de cette proposition en vitesse de croisière s'élèvera à 971.600 euros sur une base annuelle. Compte tenu d'une entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018, cela représente un coût de 728.700 euros en 2018.

D. Exécution de l'avis (CNT n° 2.023, CCE 2017-0708 DEF)

Les Conseils rappellent que, dans leur avis unanime (CNT n° 2.023, CCE 2017-0708 DEF), ils avaient proposé de réaligner les montants de base pour le calcul des pensions minimales avec une carrière complète et avec une carrière incomplète, la loi du 26 juillet 2016 n'ayant prévu une augmentation de 0,7 % au 1^{er} janvier 2017 que pour le groupe avec une carrière complète, en tant que correction du tax shift.

Les Conseils ont cependant constaté que le gouvernement fédéral a éludé leur demande, formulée dans l'avis unanime précité, d'utiliser le même montant de base pour les deux groupes, en décidant, dans le cadre de l'accord estival, de n'augmenter que les pensions minimales avec une carrière complète de 0,7 % au 1^{er} janvier 2018. Ils déplorent que leur demande de continuer d'utiliser le même montant de base pour les deux groupes n'ait pas été suivie, et ils soulignent que cette décision a aussi des conséquences pour d'autres allocations qui sont liées à l'évolution de ces pensions minimales, comme les indemnités AMI pour travailleurs réguliers. Dans leurs propositions, ils tiennent toujours compte de cette cohésion entre les mesures, et dégagent à chaque fois les budgets nécessaires à cet effet dans le cadre des équilibres qu'ils trouvent. Ils demandent dès lors instamment au gouvernement de procéder de la même manière.

⁴ Chiffres de l'enquête EU-SILC 2016 (revenus de 2015), corrigés afin de tenir compte de l'inflation.

Annexe

Tableau 2 : Estimation du coût des mesures

MESURE	date d'entrée en vigueur	coût en 2018*	coût en 2019*
Elargissement de la notion d'enfant en situation de handicap à au moins 9 points au sein des 3 piliers	1er avril 2018	375.000	500.000
Alignement allocations d'interruption à temps partiel 50+ sur 50- pour les parents isolés	1er avril 2018	45.750	61.000
Augmentation supplémentaire allocations congés thématiques (secteur privé) et interruption de carrière/crédit-temps (secteur public) de 14%	1er avril 2018	728.700	971.600
DEPENSES TOTALES		1.149.450	1.532.600
ENVELOPPE DISPONIBLE		1.606.000	

Note : Pour le calcul du coût en 2018 et en 2019, ce sont les coûts en vitesse de croisière qui ont à chaque fois été utilisés, à l'exception de la mesure « élargissement de la notion d'enfant en situation de handicap », pour laquelle 73.229 euros supplémentaires ont été budgétisés sur une base annuelle, afin de tenir compte du coût supérieur de la mesure au cours des premières années suivant son introduction.

Source : Estimations de l'ONEM, janvier 2018.