

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juillet 2023

PROPOSITION DE LOI

**visant à favoriser la mobilité des travailleurs
en assouplissant les conditions d'ancienneté
applicables en matière de crédit temps
et de congé parental**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 55 **0190/ (S.E. 2019)**:
001: Proposition de loi de Mme Fonck.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 juli 2023

WETSVOORSTEL

**tot bevordering van de arbeidsmobiliteit
van de werknemers, door de
anciënniteitsvoorwaarden inzake tijdskrediet
en ouderschapsverlof te versoepelen**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 55 **0190/ (B.Z. 2019)**:
001: Wetsvoorstel van mevrouw Fonck.

10107

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis sur l'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 0190/001¹

1. Demande d'avis

Par lettre du 6 juin 2023, la présidente de la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence budgétaire qui résulterait de l'adoption de la proposition suivante² :

- *Proposition de loi visant à favoriser la mobilité des travailleurs en assouplissant les conditions d'ancienneté applicables en matière de crédit-temps et de congé parental, déposée par Mme Catherine Fonck (DOC 55 0190/001).*

2. Modifications proposées

La proposition de loi a pour objet de favoriser la mobilité des travailleurs en assouplissant les conditions d'ancienneté applicables en matière de crédit-temps et de congé parental. Elle doit permettre la prise en compte de l'ancienneté acquise auprès d'autres employeurs, moyennant un accord entre l'employeur et le travailleur concerné.

Les conditions d'ancienneté diffèrent selon qu'il s'agit du crédit-temps ou du congé parental.

Crédit-temps

Dans le secteur privé³, un travailleur qui prend un crédit-temps interrompt temporairement ses prestations de travail. Il existe deux formes de crédits-temps : le crédit-temps avec motif et le crédit-temps fin de carrière. La proposition de loi vise à adapter la condition d'ancienneté du crédit-temps avec motif. Actuellement, un travailleur doit avoir au moins 24 mois d'ancienneté auprès d'un employeur pour prétendre au régime de crédit-temps. Dans le cadre de ce régime, ses prestations peuvent être interrompues à temps plein, à mi-temps ou à concurrence d'un cinquième. Les périodes d'interruption s'élèvent à maximum 51 mois sur la base d'un des motifs autorisés (soins à son/ses enfant(s) de moins de 8 ans, soins palliatifs, soins à un membre du ménage ou de la famille gravement malade, soins à son/ses enfant(s) mineur(s) gravement malade(s) ou à un enfant mineur gravement malade faisant partie de son ménage, soins à son/ses enfant(s) de moins de 21 ans atteint(s) d'un handicap). Pour suivre une formation reconnue, la durée est limitée à 36 mois. Les conventions collectives de travail sectorielles ou d'entreprise précisent si l'interruption à temps plein ou à mi-temps peut être appliquée.

En 2023, le régime du crédit-temps a fait l'objet d'un certain nombre d'adaptations : le crédit-temps à temps plein pour soins à un enfant n'est ainsi possible que pour les enfants de moins

¹ Adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 26.07.2023.

² Conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

³ Il s'agit des travailleurs occupés auprès d'employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.



de 5 ans ; de plus, depuis le 1^{er} février 2023, ce motif permet uniquement de diminuer les prestations pendant maximum 48 mois (tant à temps plein qu'à temps partiel). Depuis le 1^{er} juin 2023, le travailleur doit remplir une condition d'ancienneté d'au moins 3 ans pour pouvoir prétendre à une forme de crédit-temps pour soins à un enfant. En raison de cette dernière modification, la proposition de loi s'appliquerait aux travailleurs ayant moins de 3 ans d'ancienneté pour les soins à un enfant et moins de 2 ans pour les autres motifs.

Le crédit-temps avec motif est un droit si l'employeur occupe plus de dix travailleurs. S'il en occupe moins de dix, il peut refuser le crédit-temps même si les conditions de motif sont remplies. Pour les employeurs occupant plus de dix personnes, maximum 5 % du personnel de l'entreprise a le droit de prendre un crédit-temps simultanément. Cette condition supplémentaire peut être modifiée par la convention collective de travail sectorielle ou d'entreprise. Des conditions spécifiques s'appliquent aux dirigeants, aux travailleurs occupant des postes clés, aux régimes de report pour des raisons internes ou externes et à la prise d'un crédit-temps en cas d'occupation auprès de deux employeurs.

Congé parental

Les travailleurs occupés dans le secteur privé ou dans une administration locale ou provinciale et dans plusieurs autres secteurs⁴ ont uniquement droit au congé parental s'ils ont été liés à l'employeur par un contrat de travail pendant au moins 12 mois au cours des 15 mois précédant la demande. La prise du congé parental est un droit du travailleur, que l'employeur ne peut pas refuser⁵.

La proposition de loi permet déjà la prise du congé parental au cours de la première année d'occupation auprès de l'employeur, moyennant l'accord de ce dernier et de la constitution d'une ancienneté suffisante auprès des employeurs précédents.

À l'exception des administrations locales et provinciales, le congé parental dans le secteur public – par exemple dans les SPF et les organismes communautaires et régionaux – n'est pas lié à une condition d'ancienneté. Auprès de ces employeurs, les travailleurs ont droit au congé parental dès le début de leur occupation sans que l'accord de l'employeur soit requis.

3. Estimation

Crédit-temps

Pour définir le groupe cible, la Cour des comptes a demandé à l'Onem des chiffres sur l'ancienneté des travailleurs. Comme l'ancienneté auprès de l'employeur est difficile à déterminer, l'Onem a proposé d'examiner la répartition de l'ancienneté des travailleurs qui prennent un crédit-temps. Dans le cas du crédit-temps, l'indemnité diffère selon l'ancienneté du travailleur : à partir de 5 ans d'ancienneté auprès de l'employeur, le travailleur perçoit une

⁴ Il s'agit notamment des universités et établissements libres qui relèvent des administrations locales ou provinciales (comme les intercommunales).

⁵ À l'exception de 10 % du congé parental, pour lequel l'accord de l'employeur est requis. En outre, l'employeur peut reporter le début du congé parental si la période demandée perturbe gravement le bon fonctionnement du service.



indemnité plus élevée pendant le crédit-temps, de sorte qu'il existe une variable claire permettant de répartir les travailleurs selon leur ancienneté.

Ainsi, 21,8 % des travailleurs bénéficiant d'un crédit-temps avaient moins de 5 ans d'ancienneté. Faute de données détaillées, l'Onem estime le pourcentage de travailleurs ayant moins de 2 ans d'ancienneté à $21,8 \% / 5 (*2) = 8,8 \%$. En toute hypothèse, la part des travailleurs ayant au moins 2 ans d'ancienneté après de leurs employeurs actuel et précédents considérés conjointement est fixée à 75 %, soit 6,6 % des travailleurs qui, selon la législation en vigueur, n'entrent pas encore en considération en raison de l'ancienneté constituée auprès d'employeurs précédents.

En 2022, l'Onem a déboursé plus de 101,2 millions d'euros dans le cadre du crédit-temps. La part de personnes qui prennent actuellement un crédit-temps comprend l'ensemble des travailleurs ayant plus de 2 ans d'ancienneté, soit 93,4 % (100 %-6,6 %) du groupe cible. Si le crédit-temps est étendu à tous les travailleurs, le coût total s'élèvera donc à maximum 108,4 millions d'euros (101,2/0,934), soit un surcoût de 7,2 millions d'euros (108,4-101,2).

Congé parental⁶

Les chiffres de l'Onem concernant l'ancienneté peuvent également servir à l'estimation relative au congé parental. Ainsi, 21,8 % des travailleurs en crédit-temps ont moins de 5 ans d'ancienneté. Faute de données détaillées, l'Onem estime le pourcentage de travailleurs ayant moins de 1 an d'ancienneté à $21,8 \% / 5 = 4,4 \%$.

En 2022, l'Onem a consacré 177,2 millions d'euros au congé parental dans des secteurs à condition d'ancienneté. La part de personnes actuellement en congé parental comprend l'ensemble des travailleurs ayant plus de 1 an d'ancienneté, soit 95,6 % (100 %-4,4 %) du groupe cible. Si le congé parental est étendu à tous les travailleurs, le coût total s'élèvera donc à maximum 185,4 millions d'euros (177,2/0,956), soit une augmentation de 8,2 millions d'euros (185,4-177,2).

Surestimation possible

Ces estimations ne tiennent pas compte des changements de comportement. Un glissement peut ainsi s'opérer dans la prise du crédit-temps ou du congé parental, tandis que les travailleurs reportent la prise de ces congés jusqu'à ce qu'ils aient une ancienneté suffisante. L'approbation de la proposition de loi n'entraînera donc peut-être pas d'emblée une augmentation de l'utilisation, mais bien un glissement, puisque les congés sont pris plus tôt.

Enfin, on ignore également dans quelle mesure les employeurs seraient enclins à accorder un congé parental ou un crédit-temps immédiatement après l'entrée en service vu, par exemple, la dernière modification des conditions de prise du crédit-temps pour soins à un

⁶ La Cour des comptes a déjà estimé une proposition antérieure de loi similaire relative au congé parental (voir DOC 55 3190/002). Le texte de ce point paraphrase l'estimation existante.



ESTIMATION INCIDENCE BUDGÉTAIRE 55 0190/001 / 4

enfant. Il n'est pas exclu que, dans la pratique, ces congés soient malgré tout principalement pris une fois que les travailleurs auront été en service depuis un certain temps.

Le montant proposé de l'incidence peut être surestimé en raison de ce changement de comportement et d'une éventuelle réticence des employeurs. L'incidence budgétaire estimée à 15,4 millions d'euros (7,2 pour le crédit-temps et 8,2 pour le congé parental) est donc un montant maximum.

4. Conclusion

L'incidence budgétaire de la proposition de loi 0190/001 est estimée à 15,4 millions d'euros. Il s'agit très vraisemblablement d'une surestimation.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstel nr. 0190/001¹

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 6 juni 2023 aan het Rekenhof gevraagd om de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van volgende voorstel als gevolg zou hebben²:

- *Wetsvoorstel tot bevordering van de arbeidsmobiliteit van de werknemers, door de anciënniteitsvoorwaarde inzake tijdkrediet en ouderschapsverlof te versoepelen, ingediend door mevrouw Catherine Fonck (DOC 55 0190/001).*

2. Voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel heeft als doel de arbeidsmobiliteit van werknemers te bevorderen door de anciënniteitsvoorwaarden inzake tijdkrediet en ouderschapsverlof te versoepelen. Het voorstel wenst het mogelijk te maken om eerder opgebouwde anciënniteit bij andere werkgevers over te dragen, mits onderlinge overeenstemming tussen werkgever en de betrokken werknemer.

De anciënniteitsvoorwaarden verschillen tussen enerzijds tijdkrediet en anderzijds ouderschapsverlof.

Tijdkrediet

Een werknemer die tijdkrediet neemt, onderbreekt in de privé-sector³ tijdelijk de arbeidsprestaties. Er zijn twee vormen van tijdkrediet, met name het tijdkrediet met motief en het tijdkrediet einde loopbaan. Het wetsvoorstel heeft als doel de anciënniteitsvoorwaarde met betrekking tot tijdkrediet met motief aan te passen. Momenteel dient een werknemer minstens 24 maanden anciënniteit bij een werkgever te hebben om beroep te doen op het stelsel van tijdkrediet waarmee prestaties voltijds, halftijds of met 1/5^e kunnen worden onderbroken. Deze onderbreking kan voor een maximale periode van 51 maanden, op basis van één van de toegelaten motieven (zorg voor kind(eren) jonger dan 8 jaar, palliatieve zorgen, zorg voor een zwaar ziek familie- of gezinslid, bijstand of zorg voor een zwaar ziek minderjarig kind of gezinslid, zorg gehandicapte kinderen jonger dan 21 jaar). Voor het volgen van een erkende opleiding is de duurtijd beperkt tot 36 maanden. De sectorale of ondernemings-collectieve arbeidsovereenkomsten stipuleren of de voltijdse of halftijdse onderbreking kunnen worden toegepast.

¹ Goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 26.07.2023.

² Overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer.

³ Werknemers die worden tewerkgesteld bij werkgevers die ressorteren onder toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.



In 2023 zijn er een aantal bijstellingen geweest in het systeem van het tijdskrediet: zo is de opname van voltijds tijdskrediet voor de zorg van het kind enkel mogelijk voor kinderen jonger dan 5 jaar en vanaf 1 februari 2023 geeft dit motief slechts aanleiding tot een arbeidsprestatievermindering tijdens een maximale periode van 48 maanden (zowel voor de voltijdse als de deeltijdse opname). Sinds 1 juni 2023 dient de werknemer een anciënniteitsvoorwaarde van minimaal 3 jaar te vervullen om beroep te kunnen doen op een vorm van tijdskrediet voor de zorg voor een kind. Door deze laatste wijziging zou het wetsvoorstel van toepassing zijn op werknemers met minder dan 3 jaar anciënniteit voor het motief 'zorg voor een kind' en met minder dan 2 jaar anciënniteit voor de andere motieven.

De opname van tijdskrediet met motief is een recht indien de werkgever meer dan 10 werknemers tewerkstelt. Bij een tewerkstelling van minder dan 10 personen kan het tijdskrediet worden geweigerd door de werkgever, zelfs indien er aan de motiefvoorwaarden is voldaan. Bij werkgevers die meer dan 10 personen te werk stellen, is het recht op het gelijktijdig opnemen van tijdskrediet beperkt tot 5% van het personeel van de onderneming. Deze bijkomende voorwaarde kan gewijzigd worden door de sectorale of ondernemings-cao. Specifieke voorwaarden zijn van toepassing op leidinggevenden, werknemers die sleutelfuncties bezetten, uitstel-regelingen bij interne of externe redenen en opname tijdskrediet in geval van tewerkstelling bij twee werkgevers.

Ouderschapsverlof

Werknemers in de privésector, bij een lokaal of provinciaal bestuur en in een aantal andere sectoren⁴ hebben pas recht op ouderschapsverlof wanneer ze gedurende een periode van 15 maanden voorafgaand aan de aanvraag minstens 12 maanden door een arbeidsovereenkomst verbonden waren met de werkgever. Het opnemen van ouderschapsverlof is een recht van de werknemer, dat niet kan worden geweigerd door de werkgever⁵.

Het wetsvoorstel maakt ouderschapsverlof reeds mogelijk tijdens het eerste jaar bij de werkgever, mits diens akkoord en mits eerder opgebouwde voldoende anciënniteit bij vorige werkgevers.

Met uitzondering van de lokale en provinciale besturen, is ouderschapsverlof in de publieke sector, bv. bij de FOD's en de gemeenschaps- en gewestinstellingen, niet verbonden aan een anciënniteitsvoorwaarde. Bij die werkgevers hebben werknemers vanaf het begin van de tewerkstelling recht op ouderschapsverlof, zonder dat hiervoor een akkoord van de werkgever vereist is.

⁴ Dit zijn onder andere de vrije universiteiten en inrichtingen die afhangen van lokale of provinciale besturen (zoals bijvoorbeeld intercommunales).

⁵ Met uitzondering van 10% ouderschapsverlof, waarvoor een akkoord van de werkgever nodig is. De werkgever kan bovendien de start van het ouderschapsverlof uitstellen indien de gevraagde periode de goede werking van de dienst ernstig verstoort.



3. Raming

Tijdskrediet

Om de doelgroep te bepalen vroeg het Rekenhof bij de RVA cijfers op over de anciënniteit van werknemers. Aangezien de anciënniteit bij de werkgever moeilijk vast te stellen is, stelde de RVA voor om te kijken naar de verdeling in anciënniteit bij de werknemers die tijdskrediet nemen. In geval van tijdskrediet is er een verschil in uitkering naargelang de anciënniteit van de betrokken werknemer: vanaf 5 jaar anciënniteit bij de werkgever krijgt de werknemer een hogere uitkering tijdens de periode van tijdskrediet, zodat er een duidelijke variabele is die toelaat de werknemers op basis van anciënniteit in te delen.

21,8% van de werknemers die tijdskrediet nemen had minder dan 5 jaar anciënniteit. Het percentage werknemers met minder dan twee jaar anciënniteit wordt, bij gebrek aan gedetailleerde gegevens, door de RVA geschat op $21,8\%/5(*2) = 8,8\%$. Het aandeel van werknemers met minstens 2 jaar anciënniteit bij huidige en vorige werknemers samen wordt als hypothese bepaald op 75%, ofwel 6,6% van de werknemers die volgens de geldende wetgeving nog niet in aanmerking komen wegens eerder opgebouwde anciënniteit bij vorige werkgevers.

De RVA besteedde in 2022 ruim 101,2 miljoen euro aan tijdskrediet. Het aandeel personen dat momenteel tijdskrediet opneemt omvat alle werknemers met meer dan twee jaar anciënniteit, ofwel 93,4% (100%-6,6%) van de doelgroep. Indien tijdskrediet wordt uitgebreid naar alle werknemers bedraagt de totale kostprijs bijgevolg maximum 108,4 miljoen euro (101,2/0,934). Dit zou een meerkost van 7,2 miljoen euro betekenen (108,4-101,2).

Ouderschapsverlof⁶

Ook voor de raming van ouderschapsverlof kan gebruik gemaakt worden van de cijfers van de RVA over anciënniteit. 21,8% van de werknemers die tijdskrediet nemen had minder dan 5 jaar anciënniteit. Het percentage werknemers met één jaar anciënniteit wordt, bij gebrek aan gedetailleerde gegevens, door de RVA geschat op $21,8\%/5 = 4,4\%$.

De RVA besteedde in 2022 177,2 miljoen euro aan ouderschapsverlof in sectoren met een anciënniteitsvoorwaarde. Het aandeel personen dat momenteel ouderschapsverlof opneemt omvat alle werknemers met meer dan één jaar anciënniteit, ofwel 95,6% (100%-4,4%) van de doelgroep. Indien ouderschapsverlof wordt uitgebreid naar alle werknemers bedraagt de totale kostprijs bijgevolg maximum 185,4 miljoen euro (177,2/0,956), dus een toename van 8,2 miljoen euro (185,4-177,2).

Mogelijke overschatting

Deze ramingen houden geen rekening met gedragwijzigingen. Zo is het mogelijk dat de opname van tijdskrediet dan wel ouderschapsverlof verschuift, terwijl werknemers

⁶ Het Rekenhof maakte eerder een raming over een gelijkaardig wetsvoorstel voor ouderschapsverlof (zie DOC 55 3190/002). De tekst in dit punt is een parafrasering van de bestaande raming.



momenteel de opname van deze verloven uitstellen tot wanneer ze voldoende anciënniteit hebben. Hierdoor is het mogelijk dat de goedkeuring van het wetsvoorstel niet meteen zou leiden tot een toename van het gebruik, maar wel tot een verschuiving, doordat de verloven vroeger worden opgenomen.

Tenslotte is het ook onduidelijk in hoeverre werkgevers geneigd zouden zijn om ouderschapsverlof dan wel tijdskrediet meteen na de indiensttreding toe te staan, bv. gelet op de meest recente wijziging van voorwaarden voor opname tijdskrediet voor zorg voor een kind. Het is niet uitgesloten dat de verloven in de praktijk toch vooral zullen worden opgenomen wanneer werknemers al een bepaalde periode in dienst zijn.

Door deze gedragswijziging en een mogelijke terughoudendheid bij werkgevers is de voorgestelde raming wellicht een overschatting. De geraamde budgettaire impact van 15,4 miljoen euro (7,2 voor tijdskrediet en 8,2 voor ouderschapsverlof) is dus een maximum.

4. Conclusie

Wetsvoorstel 0190/001 heeft een geraamde budgettaire impact van 15,4 miljoen euro. Dit is vrijwel zeker een overschatting.