



Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 26 février 2020

Ordre du jour :

- 1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2020**
- 2. En présence de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration, bilan intermédiaire par le LISER des résultats du nouveau système du congé parental tel qu'instauré par la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental**

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, M. Jeff Engelen remplaçant M. Fernand Kartheiser, M. Paul Galles, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, M. Marc Spautz

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Mme Manon Thill, Mme Stéphanie Goerens, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Aline Muller, Directeur général ; M. Patrick Bousch, National Policy Coordination; Mme Kristell Leduc, M. Roland Maas, Mme Marie Valentova, Living Conditions, du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Mischo, M. Marco Schank

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission

*

- 1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2020**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé.

2. En présence de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration, bilan intermédiaire par le LISER des résultats du nouveau système du congé parental tel qu'instauré par la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental

En guise d'introduction, Monsieur le Président Max Hahn (DP) rappelle que le bilan intermédiaire du nouveau système du congé parental tel qu'instauré par la loi du 3 novembre 2016¹ a été effectué en conséquence d'une motion déposée le 11 octobre 2016².

Madame le Ministre Corinne Cahen tient d'emblée à remarquer que le délai dans lequel le présent bilan a été confectionné s'avère assez étroit par rapport aux attentes y attribuées dans la motion susmentionnée et mande les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration de bien vouloir évaluer les résultats intermédiaires avec circonspection.

À la suite de cela, les représentants du Luxembourg Institute for Social and Economic Research (ci-après « LISER ») procèdent à la présentation du bilan intermédiaire susmentionné qui sera divisé en 5 modules portant les titres suivants :

- « Évolution du recours au congé parental des mères et des pères » ;
- « Avoir un enfant né après la réforme du congé parental - effet à court terme sur le recours au congé parental des pères et mères » ;
- « Comportement de recours au congé parental des pères pendant les 5 années qui suivent la naissance : avant/après réforme » ;
- « Analyse du comportement des mères sur le marché du travail après le congé parental ou le congé de maternité pour les enfants nés après la réforme » ;
- « Enquête qualitative menée auprès des employeurs sur leur perception du congé parental et de la réforme de 2016 ».

Les orateurs soulignent à nouveau le caractère intermédiaire du bilan présenté ci-dessous tout en remarquant que des premières conclusions et recommandations ont d'ores et déjà pu se cristalliser. Pour toute information complémentaire, il est renvoyé à la version écrite dudit bilan reprenant avec plus de détail les indications qui suivront³.

En ce qui concerne le type de données recueillies aux fins du présent bilan, le LISER a puisé dans les banques de données de l'Inspection générale de la sécurité sociale (ci-après « IGSS ») pour ce qui est des modules 1 à 4 résultant dans une étude quantitative. Ces données se présentent sous forme de renseignements mensuels datant de janvier 2003

¹ Loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental et modifiant

1. le Code du travail;

2. le Code de la sécurité sociale;

3. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;

4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;

5. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;

6. la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé;

7. la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales;

8. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n°224, 3 novembre 2016)

² Motion n°2684 de Monsieur Gilles Baum, Député: Bilan du nouveau système du congé parental après 3 ans et évaluation des différents modèles proposés aux parents (I-2016-O-M-4905-01)

³ <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/conge-parental/Rapport-LISER-Evaluation-intermediaire-des-resultats-de-la-reforme-du-conge-parental-de-2016.pdf>.

jusqu'à février 2018 ; les chercheurs ont fait le choix de se limiter à la période s'étendant de janvier 2005 à février 2018.

Quant au module 5, 18 employeurs, choisis parmi les employeurs qui ont dénoté un recours relativement faible au congé parental au sein de leurs effectifs respectifs, ont répondu à un questionnaire menant à ce que ce dernier module prenne la forme d'une étude qualitative ; ces données ont été puisées du répertoire des entreprises luxembourgeoises confectionné par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « STATEC »).

Module 1 - Évolution du recours au congé parental des mères et des pères

Le premier module traite de l'évolution du recours au congé parental entre janvier 2005 et février 2018. Ce taux de recours a été défini comme étant le rapport entre le nombre de mères, respectivement de pères, d'enfants nés en 2005 ayant pris un congé parental dans les 12 mois suivant la naissance de leur enfant et le nombre de mères, respectivement de pères, éligibles au congé parental d'enfants nés en 2005.

Dans un premier temps, les chercheurs se livrent à une comparaison entre le taux de recours au congé parental dans les 12 mois suivant la naissance et concluent à une augmentation nette commençant en 2014 pour les mères et en 2015 pour les pères. Les tendances respectives pour les mères et pères « frontaliers » sont similaires à celles observées pour la population résidente.

Ensuite, les chercheurs s'attardent au taux de recours selon certaines caractéristiques précises telles que le rang du congé parental, la forme du congé parental, le nombre d'enfants présents avant la naissance de l'enfant de référence, le niveau de salaire des parents, le statut d'emploi des parents et finalement selon le secteur d'activité et la taille de l'employeur ; les deux dernières subdivisions ne s'appliquent d'évidence uniquement pour les employés privés.

Ainsi, se démarquent les tendances suivantes :

- Les mères ont plus fréquemment recours au premier congé parental, tandis que les pères ont plutôt tendance à recourir au deuxième congé parental ;
- Tandis que généralement le recours au congé parental a augmenté selon les tendances exposées ci-dessus, le recours au premier congé parental des mères a plus fortement augmenté que celui au deuxième ; la tendance inverse peut être constatée pour les pères ;
- Ce qui précède vaut également pour les parents frontaliers ;
- La proportion des mères qui ont recours au congé parental à temps plein a, depuis 2014, augmenté plus que le recours aux formes alternatives ;
- La proportion de pères qui ont recours au congé parental à temps plein a plus fortement augmenté depuis 2015 que le recours aux formes alternatives ;
- Ceci vaut également pour les parents frontaliers ;
- Le nombre de mères de deux ou plus d'enfants présents avant l'arrivée de l'enfant en question ayant recours au congé parental a plus fortement augmenté en comparaison avec les autres constellations familiales arrivant à un niveau comparable à celles-ci en chiffres absolus ;
- Le nombre de pères qui ne disposent pas d'enfants antérieurs ayant recours au congé parental a augmenté très fortement par rapport aux autres constellations observées ;
- Le nombre de mères disposant d'un revenu inférieur à 125 pour cent du salaire social minimum (ci-après « SSM ») a fortement augmenté depuis 2014 atteignant un niveau comparable aux autres catégories représentées ;

- Le nombre de pères disposant d'un revenu supérieur à 300 pour cent du SSM ayant recours au congé parental a fortement augmenté depuis 2015 ;
- Tandis que le nombre de mères travaillant sous le statut d'indépendant et ayant recours au congé parental a augmenté depuis 2014 ; la tendance inverse peut être dénotée pour les mères fonctionnaires. Ceci peut être dû à une certaine stratégie de groupe consistant à donner préférence au père quant au congé parental, sans que les chercheurs du LISER ne sachent confirmer cette prémonition ;
- Le nombre de pères ayant recours au congé parental a augmenté dans chaque catégorie de statut d'emploi sans différence à souligner entre celles-ci ;
- Le nombre de mères ayant recours au congé parental a augmenté dans tous les secteurs d'activité atteignant en moyenne 90 pour cent sauf pour les mères employées dans les secteurs de la construction et de la finance où les taux n'atteignent que 71 pour cent respectivement 83 pour cent ;
- Selon la littérature académique, les pères travaillant dans les secteurs qui emploient traditionnellement plus de femmes que d'hommes, comme l'enseignement, la santé et le commerce, ont plus recours au congé parental. Or, tous les secteurs enregistrent des augmentations significatives du taux de pères ayant recours au congé parental depuis la réforme ;
- Les mères travaillant dans les petites entreprises ont, antérieurement à la réforme étudiée, moins recouru au congé parental, la réforme du dernier a neutralisé cette tendance et harmonise les divers taux de recours à un niveau plus élevé qu'avant la réforme ;
- Quant aux pères, il n'y a pas de tendance claire que l'on pourrait constater selon la taille de l'entreprise, mais dans tous les cas envisagés le taux de recours augmente après la réforme.

Pour la même période, les chercheurs ont considéré le recours à l'allocation d'éducation et sont parvenus aux conclusions suivantes :

- Pour les générations de naissances entre 2005 et 2014, le taux d'utilisation de l'allocation d'éducation dans les 12 mois qui suivent la naissance de l'enfant par un des parents du ménage se situe aux alentours de 33 pour cent ;
- Les ménages comprenant plus de 3 enfants bénéficiaient plus fréquemment de l'allocation d'éducation ;
- L'allocation d'éducation est le plus fréquemment perçue par les ménages moins aisés ;
- Le taux d'utilisation de l'allocation d'éducation est nettement plus élevé parmi les ménages constitués d'un couple où seul le père est éligible au congé parental.

Module 2 - Avoir un enfant né après la réforme du congé parental - effet à court terme sur le recours au congé parental des pères et mères

Le deuxième module compare le comportement des parents ayant eu un enfant avant et après la réforme considérant les 8 mois qui suivent la naissance de ce dernier. Les indications qui suivent ne feront que globalement état de la réception de la réforme et ne permettent aucunement de tirer des conclusions sur l'effet que les différents aspects de la réforme ont pu provoquer.

Il est constaté que :

- la réforme a un effet global incitatif quant au recours au congé parental ;
- certains sous-groupes dénotent un effet neutre, tels les pères résidents ayant eu un enfant avant l'arrivée de l'enfant de référence, voire négatif, notamment les mères résidentes fonctionnaires, comme évoqué ci-dessus, les mères non-résidentes ayant eu plus de deux enfants avant l'arrivée de l'enfant de référence ou gagnant plus que

300 pour cent du SSM et les pères résidents disposant d'un revenu inférieur à 125 pour cent du SSM ;

- les mères non-résidentes travaillant dans une entreprise disposant entre 50 et 249 employés et les pères résidents travaillant dans une entreprise disposant entre 1 et 9 employés sont moins incités à recourir au congé parental après la réforme.

Module 3 - Comportement de recours au congé parental des pères pendant les 5 années qui suivent la naissance : avant/après réforme

Comme explicité ci-dessus, les pères ont tendance à recourir au deuxième congé parental plutôt qu'au premier, il s'impose dès lors, dans l'analyse de leur comportement face au congé parental, d'observer une période plus étendue ; le troisième module se réfère donc à une période de 5 ans.

L'effet de la réforme est globalement perçu comme positif.

Module 4 - Analyse du comportement des mères sur le marché du travail après le congé parental ou le congé de maternité pour les enfants nés après la réforme

Le quatrième module consiste à comparer le comportement des mères sur le marché du travail après avoir bénéficié du congé parental ou de maternité concernant les enfants nés après la réforme.

Plus de 80 pour cent des mères ayant recouru au congé parental pendant la période de référence ont continué à travailler en février 2018. Parmi les mères qui ont recouru au congé parental à temps plein pendant 6 mois, 9 pour cent des mères qui travaillaient à temps plein avant la survenance de l'enfant de référence ont arrêté de travailler en février 2018, par opposition, 16 pour cent des mères n'ayant pas recouru au congé parental et qui travaillaient à temps plein antérieurement ont arrêté de travailler en février 2018.

Les mères ont globalement maintenu leur temps de travail quelle que soit leur décision par rapport au recours au congé parental, mais on peut constater une augmentation plus importante du nombre d'heures de travail à prester pour les mères qui, antérieurement à la naissance de l'enfant en question, travaillaient à temps partiel.

Module 5 - Enquête qualitative menée auprès des employeurs sur leur perception du congé parental et de la réforme de 2016

Aux fins de la confection du cinquième module, 18 employeurs qui démarquent un taux de recours au congé parental faible parmi leurs employés ont été choisis à partir du répertoire des entreprises du STATEC. Cette enquête, dite qualitative, a été effectuée en guise d'exploration et tente nullement à la représentativité.

Au fil des entretiens se distillent plusieurs recommandations et suggestions :

- Disposer de plus de marge de manœuvre dans le chef des employeurs en ce qui concerne l'accord donné au congé parental fractionné et à temps partiel pour, par exemple, avancer ou reculer celui-ci, surtout pour ce qui est du personnel spécialisé difficilement remplaçable ;
- Améliorer le cadre de la formation continue pour les salariés afin de combler le manque de personnel spécialisé ;
- Aider financièrement les petites entreprises ;
- Offrir une aide à la personne qui doit quitter l'entreprise après avoir remplacé un employé en congé parental ;

- Autoriser les formes fractionnées et à temps partiel du congé parental pour les personnes disposant de plusieurs contrats de travail ;
- Mettre plus d'informations au sujet de la législation à disposition des employeurs.

Échange de vues

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) s'interroge si des analyses au sujet des pères qui recourent au premier congé parental et des mères qui recourent au deuxième ont été effectuées.

Les représentants du LISER indiquent que le taux de recours au premier congé parental pour les pères s'élève à 3,7 pour cent et celui des mères au deuxième à 4 pour cent pour la période étudiée, tout en soulignant que le deuxième congé parental peut être pris sur une période nettement plus large que le premier et que le laps de temps étudié étant de 12 mois a probablement mené à ce que la réalité ne ressorte guère des chiffres présentés.

Madame le Ministre Corinne Cahen ajoute que le deuxième congé parental peut être pris jusqu'à l'âge de 6 ans de l'enfant concerné et que si les parents décident de ne pas recourir immédiatement au premier congé parental, seul le deuxième peut être revendiqué. Il se peut ainsi que les mères fonctionnaires, notamment les enseignantes ayant les vacances scolaires à libre disposition, repérées ci-dessus comme recourant moins au congé parental endéans des premiers 12 mois de vie de l'enfant préfèrent laisser le premier congé parental au père.

Madame Carole Hartmann (DP) se demande si le bilan intermédiaire fait état des personnes ayant affilié un congé sans solde au congé parental.

Les représentants du LISER indiquent que la réponse à cette question nécessite plus de recul temporel en raison de l'insuffisance de la durée de la période étudiée en ce que le congé parental occupe d'ordinaire une grande partie de celle-ci.

Madame Carole Hartmann (DP) s'interroge, en outre, sur la quantité de demandes de congé parental fractionné accordées et des réactions des employeurs face à cela.

Les représentants du LISER déplorent ne pas disposer de suffisamment de données quant à cela.

Finalement, Madame Carole Hartmann (DP) souhaite s'enquérir sur la suggestion émise par les employeurs visant plus de marge de manœuvre concernant les congés parentaux.

Les représentants du LISER indiquent que les employeurs revendiquent principalement plus de marge de manœuvre relatif à l'organisation de travail, mais les orateurs mettent également l'accent sur le fait que l'étude qualitative n'est en aucun cas censée apparaître comme représentative en ce que l'échantillonnage ne visait qu'à être exploratoire, c'est-à-dire d'aboutir à des pistes générales de réflexion. D'autant plus que les employeurs ont spécifiquement été choisis parmi ceux qui dénotaient un taux de recours au congé parental faible au sein de leurs effectifs respectifs.

Madame le Ministre Corinne Cahen abonde dans le même sens en soulignant qu'il s'avère peu judicieux d'essayer de tirer des conclusions des suggestions et recommandations émises par ces employeurs.

Monsieur Marc Spautz (CSV) se demande si, lors de l'étude du taux de recours au congé parental par secteur d'activité, l'on a également songé à considérer les tailles d'entreprises au sein des différents secteurs.

Les représentants du LISER regrettent devoir répondre par la négative en ce que les banques de données consultées ne permettaient pas d'effectuer une étude dans le sens indiqué par Monsieur Marc Spautz.

Monsieur Paul Galles (CSV) exprime sa curiosité quant à l'étude des mêmes paramètres, qu'ont été utilisés dans les études présentées, concernant les ménages monoparentaux, surtout considérant leur risque exigu de précarité sociale.

Madame le Ministre Corinne Cahen fait allusion à la difficulté de cerner les ménages monoparentaux en ce que la situation monoparentale ne s'avère guère statique et que ces changements s'opèrent parfois assez vite.

Les représentants du LISER font l'écho des déclarations de la Ministre soulignant qu'il existe beaucoup de formes de ménages et que chacune parmi celles-ci est difficile à capturer. Le LISER a cherché à utiliser les données mises à disposition par l'IGSS à ces fins, mais les seuls indicateurs marginalement propices à cela seraient les codes postaux qui, en fin de compte, n'indiquent que la localité et peut-être la rue de résidence de la personne concernée à un moment précis, non sa situation de vie.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) s'interroge sur la montée en popularité du congé parental auprès des mères commençant en 2015, donc bien avant l'entrée en vigueur du nouveau régime du congé parental.

Les représentants du LISER notent que l'allocation d'éducation a été supprimée en juin 2015 et que les données récoltées montrent que l'allocation d'éducation était plus fortement sollicitée par les mères moins aisées et que la période qui suit la réforme du congé parental est marquée par un taux de recours au congé parental par des mères moins aisées en forte croissance.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) s'étonne, en outre, que le recours au congé parental ne soit pas plus élevé.

Madame le Ministre Corinne Cahen fait mention du fait que le laps de temps étudié n'est pas suffisamment éloigné de la réforme de manière à ce qu'il soit peu opportun de tirer des conclusions définitives en cette matière, d'autant plus que les chiffres plus récents de la Caisse pour l'avenir des enfants (ci-après « CAE ») montrent que le recours au congé parental fractionné semble dénoter une certaine croissance.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) fait ensuite référence au fait que les mères résidentes et indépendantes recourent proportionnellement moins au congé parental que les pères résidents et indépendants.

Madame le Ministre Corinne Cahen explique qu'avant la réforme l'accès au congé parental s'avérait nettement plus difficile pour les indépendants, citant l'exemple d'un paysan indépendant qui travaille 20 heures par semaine en tant qu'employé privé qui saura dorénavant plus facilement recourir au congé parental.

En ce qui concerne l'effet incitatif ou non de la réforme du congé parental par rapport au taux de recours à celui-ci, Monsieur Marc Baum (déi Lénk) s'interroge, de plus, sur l'effet décourageant que ladite réforme semble avoir eu sur les pères résidents gagnant moins que 125 pour cent du SSM en ajoutant que le même phénomène peut être observé pour les pères résidents travaillant pour des petites entreprises concluant qu'il serait judicieux d'approfondir d'avantage les implications que la réforme du congé parental provoque, en termes de politique sociale.

Les représentants du LISER expliquent qu'ils ne sont pas en mesure de donner de réponse à cette question faute de données pertinentes.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) revendique, dernièrement, que le congé parental fractionné et à temps partiel soit également admis pour les employés disposant de plusieurs contrats de travail.

Madame Tess Burton (LSAP) souhaite s'enquérir au sujet du régime du congé sans traitement pour raisons personnelles.

Madame le Ministre Corinne Cahen indique que cela fait partie de la compétence du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

*

Luxembourg, le 26 février 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille
et de l'Intégration,
Max Hahn