

A V I S N° 1.884

Séance du mardi 17 décembre 2013

Groupes à risque – Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 février 2013 portant exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses

x x x

2.670-1

A V I S N° 1.884

Objet : Groupes à risque – Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 février 2013 portant exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses

Par lettre du 19 novembre 2013, Mme DE CONINCK, Ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 février 2013 portant exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

En application de l'article 189, alinéa 1, de la loi du 27 décembre 2006 précitée, les employeurs sont redevables d'un effort de 0,10 % en faveur des groupes à risque. Cet effort est calculé sur la base du salaire global des travailleurs occupés par un contrat au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Il est concrétisé au moyen d'une convention collective visée à l'article 190, §1^{er}, de la loi du 27 décembre 2006 précitée.

C'est également par convention collective de travail qu'est déterminée la notion de groupes à risque (article 189, alinéa 3 de la loi du 27 décembre 2006 précitée). Toutefois, l'article 189 alinéa 4 de la loi prévoit que « le Roi détermine les groupes à risque en faveur desquels les employeurs, liés par une convention collective de travail visée à l'article 190, § 1^{er}, doivent réserver un effort d'au moins 0,05 % de la masse salariale comme prévu à l'alinéa 1^{er}. »

Actuellement, l'arrêté royal du 19 février 2013 précité réserve un effort de 0,05% de la masse salariale à certaines catégories de groupes à risque visées en son article 1^{er}.

La moitié de cet effort doit être réservé à certaines catégories de jeunes visés à l'article 2, alinéa 1 dudit arrêté royal. Pour les secteurs en difficultés où le recrutement est en grande partie arrêté, certaines catégories de demandeurs d'emploi et de travailleurs d'au moins 40 ans peuvent également être prises en considération, aux conditions prévues à l'article 2, alinéa 2.

Les modifications proposées visent d'une part, à mettre l'accent sur les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 26 ans (nouveau point h inséré à l'article 1^{er}, 3^o de l'arrêté royal précité du 19 février 2013) ainsi que sur les jeunes qui suivent une formation dans une filière technique ou professionnelle (adaptation de l'article 1^{er}, 5^o du même arrêté royal).

D'autre part, le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte de nouvelles dispositions sur la manière dont les efforts réservés aux jeunes (les efforts visés à l'article 2, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 19 février 2013) devraient être concrétisés. Ces nouvelles dispositions figurent dans un nouvel article 2 bis à insérer dans l'arrêté royal du 19 février 2013 précité.

Les nouvelles dispositions proposées dans le projet d'arrêté royal concernant la manière de concrétiser les efforts des secteurs en faveur des jeunes nécessitent une modification de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, et ce afin d'élargir la compétence du Roi sur ce point.

L'avant-projet de loi relatif à cette modification législative a été transmis au Conseil, pour information, par la Ministre de l'Emploi, dans le cadre de la présente saisine.

Suite à l'examen de ce point par le Bureau du 4 décembre 2013, il est apparu que les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ne sont pas en mesure d'adopter une position unanime sur le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

En conséquence, le Conseil a émis le 17 décembre 2013 l'avis divisé suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. SAISINE

Par lettre du 19 novembre 2013, Mme DE CONINCK, Ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 février 2013 portant exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

En application de l'article 189, alinéa 1, de la loi du 27 décembre 2006 précitée, les employeurs sont redevables d'un effort de 0,10 % en faveur des groupes à risque. Cet effort est calculé sur la base du salaire global des travailleurs occupés par un contrat au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Il est concrétisé au moyen d'une convention collective visée à l'article 190, §1^{er}, de la loi du 27 décembre 2006 précitée.

C'est également par convention collective de travail qu'est déterminée la notion de groupes à risque (article 189, alinéa 3 de la loi du 27 décembre 2006 précitée). Toutefois, l'article 189 alinéa 4 de la loi prévoit que « le Roi détermine les groupes à risque en faveur desquels les employeurs, liés par une convention collective de travail visée à l'article 190, § 1^{er}, doivent réserver un effort d'au moins 0,05 % de la masse salariale comme prévu à l'alinéa 1^{er}. »

Actuellement, l'arrêté royal du 19 février 2013 précité réserve un effort de 0,05% de la masse salariale à certaines catégories de groupes à risque visées en son article 1^{er}.

La moitié de cet effort doit être réservé à certaines catégories de jeunes visés à l'article 2, alinéa 1 dudit arrêté royal. Pour les secteurs en difficultés où le recrutement est en grande partie arrêté, certaines catégories de demandeurs d'emploi et de travailleurs d'au moins 40 ans peuvent également être prises en considération, aux conditions prévues à l'article 2, alinéa 2.

Les modifications proposées visent d'une part, à mettre l'accent sur les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 26 ans (nouveau point h inséré à l'article 1^{er}, 3^o de l'arrêté royal précité du 19 février 2013) ainsi que sur les jeunes qui suivent une formation dans une filière technique ou professionnelle (adaptation de l'article 1^{er}, 5^o du même arrêté royal).

D'autre part, le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte de nouvelles dispositions sur la manière dont les efforts réservés aux jeunes (les efforts visés à l'article 2, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 19 février 2013) devraient être concrétisés. Ces nouvelles dispositions figurent dans un nouvel article 2 bis à insérer dans l'arrêté royal du 19 février 2013 précité.

En vertu du § 1^{er} de ce nouvel article 2 bis, ces efforts en faveur des jeunes devraient être concrétisés via des accords de partenariat entre les secteurs, les entreprises, les établissements d'enseignement ou de formation, ou les services de placement ou de formation régionaux. La mise en œuvre concrète de ces efforts en faveur des jeunes est encore précisée au § 2.

Les nouvelles dispositions proposées dans le projet d'arrêté royal concernant la manière de concrétiser les efforts des secteurs en faveur des jeunes nécessitent une modification de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, et ce afin d'élargir la compétence du Roi sur ce point.

L'avant-projet de loi relatif à cette modification législative a été transmis au Conseil, pour information, par la Ministre de l'Emploi, dans le cadre de la présente saisine.

II. POSITION DU CONSEIL

Les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ne sont pas parvenues à adopter de position unanime sur le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs renvoient à cet égard à leurs positions communes telles qu'exprimées dans les avis n^{os} 1.820 du 30 octobre 2012 et 1.867 du 22 octobre 2013 du Conseil.

Ils réaffirment leur plein soutien à l'accent récemment mis sur le groupe cible des jeunes à risque.

Ils demandent depuis le début au gouvernement fédéral d'accorder une plus grande attention à la lutte contre le chômage des jeunes, et ce, notamment à la lumière des éléments suivants :

- les lourdes mesures d'économie dans le régime des allocations d'insertion pour les jeunes chômeurs : prolongation du stage d'insertion professionnelle et limitation dans le temps des allocations d'insertion ;
- la forte augmentation du chômage des jeunes : selon le taux de chômage harmonisé, le chômage des jeunes est passé de 19,3 % en 2011 à 24,6 % (juillet 2013) ;
- le groupe croissant de jeunes qui ont été touchés par les retombées de la crise financière et qui depuis lors se sont retrouvés dans le chômage de longue durée.

Cette demande n'a reçu que tardivement une réponse du gouvernement fédéral, mais les résultats se font attendre sur le terrain. C'est en partie également dû aux efforts insuffisants que les entreprises réalisent pour faire usage des nouvelles possibilités. Il est dès lors souhaitable que des efforts particuliers soient fournis par les secteurs pour soutenir la politique des différentes autorités à l'égard des jeunes, et ce, sur la base d'accords de partenariat avec les services de placement et de formation régionaux.

Cet accent se situe également dans le droit fil :

- de l'avis conjoint n° 1.702 du 7 octobre 2009 du Conseil central de l'Économie et du Conseil national du Travail sur les « Mesures favorisant l'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école », dans lequel il est demandé concrètement qu'une politique globale intégrée et cohérente soit développée et dans lequel il est indiqué : « Pour ce faire, une plus grande collaboration et une coordination plus étroite entre tous les acteurs et les niveaux de pouvoir sont indispensables, que ce soit entre le niveau fédéral et le niveau régional, ou entre les différentes Régions, ainsi qu'avec les secteurs » ;
- de l'avis conjoint n° 1.770 du 25 mai 2011 du Conseil central de l'Économie et du Conseil national du Travail sur les « Mesures favorisant l'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école – Suivi de l'avis n° 1.702 – Formation en alternance », dans lequel les partenaires sociaux souhaitent que les secteurs inscrivent le plus étroitement possible toute nouvelle initiative dans les propositions relatives à la formation en alternance et collaborent à une véritable revalorisation des systèmes de formation en alternance ;
- des objectifs de l'accord-cadre européen du 25 mars 2010 sur les marchés du travail inclusifs, dans lequel les partenaires sociaux confirment leur volonté de promouvoir un marché du travail inclusif notamment en maximisant tout le potentiel de main-d'œuvre, en augmentant les taux d'emploi et en améliorant la qualité des emplois, notamment par la formation et le développement des compétences. Concernant ce dernier point, les partenaires sociaux se sont engagés entre autres à :
 - * promouvoir des contrats d'apprentissage et de stage plus nombreux et de meilleure qualité ;
 - * coopérer avec les systèmes éducatifs et de formation pour mieux répondre aux besoins de l'individu et du marché de l'emploi, notamment en s'attaquant aux problèmes des compétences de base (alphabétisation et apprentissage du calcul), en promouvant l'enseignement et la formation professionnels et des mesures pour faciliter la transition entre l'enseignement et le marché du travail ;

- de la stratégie Europe 2020, selon laquelle le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur, ainsi que des lignes directrices qu'elle contient en vue d'encourager l'esprit d'entreprise. Pour la Belgique, le Programme national de réforme a retenu l'objectif de moins de 9,5 % de jeunes quittant l'école sans qualification de départ et a porté à 47 % l'objectif en matière de taux de participation dans l'enseignement supérieur ;

- de la recommandation du 22 avril 2013 du Conseil de l'Union européenne sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, qui conseille notamment aux États membres de :
 - * renforcer les partenariats entre les employeurs et les acteurs concernés du marché du travail (services de l'emploi, différents niveaux de l'administration, syndicats et services pour la jeunesse), dans le but de favoriser les possibilités d'emploi, d'apprentissage et de stages pour les jeunes ;

 - * veiller à ce que les partenaires sociaux participent activement à tous les niveaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques ciblant les jeunes et promouvoir des synergies parmi leurs initiatives en vue de l'élaboration de programmes d'apprentissage et de stages ;

- de l'avis n° 1.820 du 30 octobre 2012 du Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal définissant les groupes à risque en exécution de l'article 189, alinéa 4 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), dans lequel les membres représentant les organisations de travailleurs ont expressément plaidé pour que la priorité soit donnée aux jeunes : « Vu l'impact dramatique de la crise économique et financière sur les jeunes et en particulier sur les jeunes peu qualifiés, ces membres soutiennent pleinement l'accent qui est mis sur les jeunes. Les partenaires sociaux peuvent ainsi également contribuer à la politique européenne en matière de garantie pour la jeunesse ("youth guarantee") » ;

- du récent accord-cadre de juin 2013 que les partenaires sociaux européens ont conclu sur un cadre d'actions contre le chômage des jeunes, dans lequel un appel vibrant est lancé aux partenaires sociaux nationaux, pouvoirs publics et autres parties prenantes pour qu'ils agissent ensemble et réalisent des progrès concrets en faveur de l'emploi des jeunes.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que le gouvernement propose d'élargir le groupe cible à tous les jeunes en formation, à l'exception des formations de bachelier et master. Ils croient comprendre que l'intention était seulement d'élargir le groupe cible des jeunes se trouvant dans l'enseignement technique et professionnel de plein exercice aux autres filières d'enseignement. Ils remarquent que la formulation utilisée dans le projet d'arrêté royal va cependant beaucoup plus loin, suite à quoi toutes les formations pour les jeunes en dehors de l'enseignement vont entrer en ligne de compte, quel que soit le niveau de formation des jeunes ou le risque de chômage (de longue durée) des jeunes concernés. Ils proposent dès lors, comme initialement prévu, d'élargir uniquement le groupe cible aux jeunes se trouvant dans l'enseignement de plein exercice, à l'exception des formations de bachelier et master.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent avec étonnement qu'aucune demande concrète n'a encore été formulée par les organisations d'employeurs en vue de prévoir des exceptions pour les secteurs qui ont déjà déposé à temps (pour le 1^{er} novembre 2013) une convention collective de travail relative à l'obligation de 0,10 % en faveur des groupes à risque, contenant déjà aussi des engagements pour 2014. Si une telle demande est encore formulée, ils sont disposés à se rallier à un régime de transition afin de ne pas devoir procéder à de nouvelles négociations :

- à condition qu'il soit tenu compte de la proposition susmentionnée de limiter l'élargissement aux jeunes se trouvant dans l'enseignement de plein exercice à l'exclusion des formations de bachelier et master ;
- à condition que les accords conclus pour 2014 satisfassent à l'obligation de 0,10 % (c'est-à-dire aient été déposés pour le 1^{er} novembre 2013 et respectent les obligations en vigueur).

B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs rendent un avis défavorable sur le projet d'arrêté royal soumis pour avis au Conseil. La décision du gouvernement d'obliger les secteurs à concrétiser les efforts destinés aux jeunes par la conclusion d'un ou plusieurs accords de partenariat avec les établissements d'enseignement ou de formation ou les services de placement ou de formation régionaux, empiète à nouveau sur la concertation sectorielle. Bien que cette obligation soit introduite à partir du 1^{er} janvier 2014, il n'est pas tenu compte de la réalité des secteurs, qui négocient des conventions collectives de travail sectorielles biennales.

Depuis 1989, les partenaires sociaux s'engagent, dans leurs accords interprofessionnels, à fournir des efforts supplémentaires en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque. Dans ce système, les secteurs et/ou entreprises sont encouragés à conclure une convention collective de travail définissant des initiatives en faveur des groupes à risque qu'ils déterminent eux-mêmes.

Une dynamique propre s'est ainsi mise en place dans différents secteurs, dans lesquels les partenaires sociaux concluent des accords biennaux sur des initiatives de soutien des groupes à risque. Les secteurs disposant de la connaissance nécessaire du terrain, cette approche est très satisfaisante pour les entreprises du secteur. Il y a en effet une réponse directe aux besoins spécifiques de qualifications et aux professions en pénurie dans les secteurs. L'approche sectorielle est également des plus satisfaisantes pour les personnes qui sont formées. Des projets de formation sont uniquement mis en place si l'on s'attend raisonnablement à ce qu'ils puissent conduire à un emploi dans le secteur. Les moyens sectoriels, qui sont limités, sont ainsi gérés et affectés d'une manière très efficace. L'expérience des secteurs montre que certains groupes de formation (en moyenne 12 personnes) doivent régulièrement être annulés en raison d'un manque d'inscriptions (4 à 5 personnes). C'est surtout le cas lorsque la formation s'adresse à des groupes cibles difficiles à atteindre.

En 2013, l'autonomie sectorielle a été fortement restreinte par l'introduction d'une série de groupes à risque obligatoires pour lesquels les secteurs doivent fournir des efforts. Les membres représentant les organisations d'employeurs ont rendu un avis défavorable sur cette initiative. Ils estiment que l'obligation d'affecter les moyens sectoriels à un groupe difficile à atteindre et de surcroît très limité est contreproductive et aboutit même à un gaspillage des moyens sectoriels.

La diversité des secteurs est trop grande pour imposer des mesures uniformes. Ainsi, les secteurs qui ont principalement besoin d'emplois hautement qualifiés n'identifieront pas les mêmes groupes à risque que les secteurs qui ont besoin de travailleurs moins qualifiés.

Dans cette optique, les membres représentant les organisations d'employeurs jugent dès lors encourageant que la ministre fasse à contrecœur machine arrière en élargissant la catégorie des « jeunes » (aux jeunes qui suivent une formation dans une filière technique ou professionnelle d'une part et aux jeunes chômeurs âgés de moins de 26 ans d'autre part).

La décision du gouvernement d'obliger les secteurs à concrétiser les efforts destinés aux jeunes par la conclusion d'un ou plusieurs accords de partenariat avec les établissements d'enseignement ou de formation ou les services de placement ou de formation régionaux n'est toutefois réalisable que pour les secteurs dans lesquels un fonds est compétent pour concrétiser les efforts en faveur des groupes à risque. Cette décision ne tient à nouveau pas compte de la diversité des secteurs. La problématique du chômage des jeunes est en outre un problème sociétal, pour lequel seuls les employeurs sont actuellement responsabilisés. La lutte contre le chômage des jeunes doit avoir lieu beaucoup plus tôt. Les employeurs se trouvent en effet d'ordinaire à la fin du trajet, lorsque les jeunes ont déjà quitté l'enseignement en étant souvent sans qualification, peu ou mal qualifiés. Les autorités doivent anticiper et s'engager encore davantage dans la lutte contre l'absence de qualification ou la faiblesse et l'inadéquation des qualifications des jeunes qui quittent l'enseignement.

Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent de revoir cette décision. Si des partenariats entre les secteurs et des établissements d'enseignement ou de formation ou des services de placement ou de formation régionaux sont utiles et/ou nécessaires, les secteurs décideront eux-mêmes de les mettre en place. Il s'agit d'une dynamique qui est d'ailleurs déjà visible à l'heure actuelle. Une obligation a priori pour chaque projet constituera uniquement un frein supplémentaire pour les secteurs qui souhaitent introduire un bon projet sans un tel partenariat. En d'autres termes, une obligation a priori est un formalisme superflu qui mine des opportunités intéressantes et renforce encore le carcan rigide qui existe déjà en matière de groupes à risque.
