

A V I S N° 2.210

Séance du mardi 30 mars 2021

Proposition de loi visant à étendre le droit d'accès au chômage temporaire aux travailleurs sous contrat d'occupation d'étudiant

x x x

A V I S N° 2.210

Objet : Proposition de loi visant à étendre le droit d'accès au chômage temporaire aux travailleurs sous contrat d'occupation d'étudiant

Par courriel du 13 janvier 2021, le Secrétaire de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants a, au nom de madame M.-C. Leroy, Présidente de cette commission, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant la proposition de loi visant à étendre le droit d'accès au chômage temporaire aux travailleurs sous contrat d'occupation d'étudiant, déposée par madame S. Thémont et consorts (DOC 55 1278/001). La commission des Affaires sociales a également demandé l'avis écrit du ministre du Travail, des fédérations de CPAS et des fédérations d'étudiants. L'avis du Conseil était demandé pour le 22 février 2021.

L'examen de la question a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 30 mars 2021, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par courriel du 13 janvier 2021, le Secrétaire de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants a, au nom de madame M.-C. Leroy, Présidente de cette commission, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant la proposition de loi visant à étendre le droit d'accès au chômage temporaire aux travailleurs sous contrat d'occupation d'étudiant, déposée par madame S. Thémont et consorts (DOC 55 1278/001). La commission des Affaires sociales a également demandé l'avis écrit du ministre du Travail, des fédérations de CPAS et des fédérations d'étudiants. L'avis du Conseil était demandé pour le 22 février 2021.

Selon l'exposé des motifs, cette proposition de loi est motivée par l'impact financier de la crise sanitaire de la COVID-19 sur les travailleurs occupés sous contrat d'occupation d'étudiant qui, ayant perdu leur job, sont donc privés de revenus et n'ont pas accès aux allocations de chômage. Il est encore précisé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi que, face à cette perte financière, le risque pour les plus fragilisés d'entre eux est de tomber dans la précarité, ou encore de voir leurs conditions de vie déjà précaires s'aggraver.

II. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le Conseil souligne que cette proposition de loi date du 25 mai 2020 et souhaite introduire des mesures pour une durée déterminée, du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020 inclus. Le 9 juin 2020, un amendement a été introduit en vue de reporter la date de fin au 30 septembre 2021 (DOC 55 1278/002).

Le Conseil remarque que le gouvernement fédéral a récemment pris des initiatives à l'égard des jeunes et des étudiants. Le 12 février 2021, le conseil des ministres a décidé d'octroyer 30 millions d'euros aux CPAS afin d'apporter une aide supplémentaire aux jeunes et étudiants âgés de 18 à 25 ans. Cela vient s'ajouter à d'autres mesures annoncées telles que la prolongation du soutien aux étudiants boursiers bénéficiaires du revenu d'intégration sociale.

Parallèlement, le groupe de travail fédéral traitant de l'impact social de la pandémie de COVID-19 s'est penché sur l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des étudiants en raison de la moindre disponibilité des jobs d'étudiants. Le Conseil renvoie à cet égard à la note analytique intitulée « Suivi de l'impact du COVID-19 sur l'emploi et la protection sociale en Belgique », datée du 26 février 2021, qui est disponible sur le site du SPF Sécurité sociale et qui est constamment actualisée.

La Task Force fédérale Groupes vulnérables – COVID-19 a publié un tableau de suivi qui reprend les mesures de soutien en faveur des groupes vulnérables, dont les étudiants jobistes, et qui renvoie notamment à la proposition de loi soumise pour avis. Le Conseil se demande toutefois quelle est l'évolution actuelle de l'ensemble des mesures de soutien à l'égard des étudiants en tant que groupe vulnérable.

Par ailleurs, le Conseil renvoie à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale (2019/C 387/01). Le Conseil de l'Union européenne y recommande aux États membres de fournir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés sur leur territoire, conformément à la recommandation et sans préjudice du droit des États membres d'organiser leurs systèmes de protection sociale. En outre, le Conseil de l'Union européenne recommande de définir des normes minimales dans le domaine de la protection sociale des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés, conformément à cette recommandation.

III. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a consacré un examen attentif à la demande d'avis.

Il n'a pas été en mesure de dégager de position unanime sur la mesure proposée.

A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs reconnaissent pleinement le sérieux des problèmes qui sont à l'origine de la proposition de loi. L'analyse ne tient toutefois pas compte du problème structurel à la base de la situation. La création et le développement toujours plus poussé du régime ONSS spécifique pour le travail des étudiants, avec des contributions symboliques d'une part et sans constitution de droits sociaux d'autre part, ont mené à une utilisation toujours plus intensive par les entreprises et à une dépendance toujours plus grande des étudiants à ce système. À cela s'est ajouté le fait que ce sont précisément les secteurs ayant une forte concentration de ce type de travail étudiant qui ont été lourdement touchés par les mesures sanitaires prises en conséquence de la pandémie de COVID-19 : l'horeca, la distribution (principalement non-alimentaire), le secteur événementiel... Ce sont les étudiants pour lesquels les revenus provenant d'un job étudiant sont indispensables pour pouvoir poursuivre leurs études qui ont été les plus lourdement touchés par cette lacune structurelle dans le régime de la sécurité sociale. Pour ce groupe vulnérable, l'absence d'une protection sociale adéquate contre la perte de revenus en raison de la pandémie de COVID-19 est particulièrement problématique.

Cette problématique a été accentuée par l'assouplissement qui a été apporté l'année dernière au régime ONSS spécifique en n'imputant plus les heures de travail étudiant sur le crédit annuel de 475 heures dans des secteurs spécifiques, mesure qui devrait à nouveau être prolongée jusqu'au 30 juin 2021 pour les soins et l'enseignement. Cet assouplissement a entraîné un important effet Matthieu. Les jeunes qui, en raison de la crise de la COVID-19, ont perdu leur job étudiant ou ont dû se rabattre sur un nombre beaucoup plus bas d'heures de travail étudiant, n'ont pas du tout été aidés par cette mesure, alors que les jeunes qui n'ont pas connu de recul du nombre d'heures et n'ont donc pas subi de perte financière ont eu la possibilité de travailler beaucoup plus que 475 heures.

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont d'avis qu'il convient de s'attaquer à la racine de ce problème, en supprimant le régime ONSS dérogatoire pour le travail étudiant et en assujettissant au régime régulier avec les cotisations sociales ordinaires, et avec la constitution de droits sociaux qui en découle. Ils soulignent que cela ne fournit pas uniquement aux étudiants des droits au sein de la sécurité sociale, dont le droit au chômage temporaire aux conditions normales. En outre, cela entraînera également, pour de nombreux étudiants, une augmentation du salaire net. Ils sont en effet majoritairement occupés dans des secteurs et des emplois à bas salaires, ce qui aura pour conséquence qu'en cas de régularisation de leur statut, ils auront aussi entièrement droit au bonus à l'emploi social et fiscal. De ce fait, le salaire net sera souvent plus élevé, grâce à ce bonus, qu'avec l'actuelle cotisation de solidarité de 2,71 % pour les étudiants, sans droit au bonus à l'emploi social ou fiscal. Dans un souci d'exhaustivité, il convient de signaler que les employeurs concernés auront dès lors droit à la réduction bas salaires qui est appliquée à la cotisation patronale ordinaire de sécurité sociale.

D'un point de vue technique, il faut d'ailleurs remarquer que la proposition de loi renvoie uniquement aux articles 51 et 77/4 de la loi relative aux contrats de travail. Autrement dit, il s'agit uniquement du chômage temporaire pour raisons économiques (et donc pas du chômage temporaire pour force majeure corona).

B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs ont consacré un examen attentif à la proposition de loi.

Ils constatent qu'elle tente d'apporter une solution à un besoin social important, à savoir garantir que les étudiants qui dépendent des revenus provenant du travail étudiant pour leur subsistance, ne soient pas touchés par les conséquences des mesures sanitaires imposées par les autorités en vue de lutter contre la pandémie de COVID-19.

Ces conséquences se font principalement ressentir pour les étudiants qui effectuent du travail étudiant dans l'horeca et/ou d'autres secteurs et activités obligatoirement fermés et pour qui le travail étudiant est essentiel à leur subsistance et au financement de leurs études.

Au niveau de la sécurité sociale, une mesure importante a déjà été prise, à savoir la neutralisation du contingent d'heures de travail étudiant qu'un étudiant peut effectuer au deuxième trimestre 2020. Il a ainsi été possible pour un étudiant de prêter davantage d'heures à certains autres moments au cours de l'année 2020. Un effet important de cette mesure est que de nombreux étudiants ont pu compenser, au cours de la période de réouverture des entreprises, et par exemple de l'horeca, une partie des heures perdues pendant la période de fermeture. Par ailleurs, de nombreux étudiants dans des secteurs tels que ceux de la distribution et des soins ont pu bénéficier de cette neutralisation pendant des périodes plus longues.

Cette mesure a été prolongée, depuis le 1^{er} octobre 2020, avec un champ d'application plus limité (les soins et l'enseignement). Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent de prévoir à nouveau à court terme la neutralisation du contingent dans l'ensemble des secteurs pour les deuxième et troisième trimestres de l'année 2021. Cela donne également aux étudiants la possibilité de compenser une éventuelle perte de revenus en 2021, tout en contribuant à la relance économique. Cela offrira aussi la possibilité aux secteurs et activités qui sont encore obligatoirement fermés actuellement d'embaucher des étudiants. En effet, si les étudiants ont anticipé dès à présent et qu'ils ont cherché et trouvé un autre emploi, ils pourront prêter moins d'heures qu'habituellement cet été et à l'automne dans ces secteurs et activités où ils travaillent habituellement.

Les membres représentant les organisations d'employeurs ont déjà demandé, dans de précédents avis, de veiller à ce que cette neutralisation n'entraîne pas d'effets (para)fiscaux négatifs, comme par exemple sur le calcul des allocations familiales.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment toutefois que l'introduction du chômage temporaire pour les étudiants n'est pas une mesure adéquate, et ce, pour différentes raisons :

- Pour ouvrir le droit à des prestations au sein de la sécurité sociale, le principe qui s'applique est que les cotisations nécessaires sont payées. Les étudiants et leurs employeurs ne paient qu'une cotisation de solidarité, ce qui implique qu'ils ne relèvent pas du principe d'assurance et ne peuvent pas ouvrir de droit à des allocations de chômage temporaire.
- En principe, le chômage temporaire est un outil à la disposition des employeurs pour pouvoir faire face à un manque de travail ou à une situation de force majeure sans devoir procéder à des licenciements. Pendant la crise du coronavirus, ce principe a en partie été attaqué par le droit de l'ouvrir également à l'initiative des travailleurs, par exemple lorsqu'une école ou une classe ferme en raison de mesures de quarantaine. Les membres représentant les organisations d'employeurs restent cependant attachés au caractère temporaire de cette situation et ils demandent de ne pas élargir davantage les droits des travailleurs à avoir recours au chômage temporaire dans certains cas.
- La difficulté d'atteindre de manière précise, dans le régime du chômage temporaire, le groupe des étudiants qui ont besoin d'un soutien supplémentaire.
- Une allocation de chômage temporaire dans le régime corona s'élève au minimum à 55,59 euros par jour, avec un supplément de 5,63 euros par jour. Ces montants minimums sont en moyenne plus élevés que les salaires minimums pour les contrats d'occupation d'étudiant.
- Le chômage temporaire peut uniquement être accordé par journées entières, et éventuellement à l'avenir par demi-journées pour un nombre déterminé d'activités. Le droit à une journée entière ou à une demi-journée de chômage temporaire n'est pas compatible avec le fait que de très nombreux étudiants ne prestent qu'un nombre limité d'heures par jour (et reçoivent donc également une indemnité limitée).

Pour ces raisons, les membres représentant les organisations d'employeurs se prononcent dès lors négativement sur la proposition de loi soumise pour avis.

C. Nécessité de mesures ciblées en faveur des étudiants en difficultés financières

Sans préjudice des positions précitées concernant le fond de la proposition de loi, le Conseil reconnaît la nécessité de prévoir, pour ce groupe d'étudiants, une ou plusieurs mesures qui doivent avoir pour objectif d'empêcher que certains étudiants ne doivent arrêter prématurément leurs études. Ce serait extrêmement dommageable à long terme pour l'étudiant, étant donné que la formation est un élément déterminant pour la situation socioéconomique ultérieure. Cet arrêt a également des conséquences négatives pour la société. La connaissance est en effet la clé de l'innovation et de la prospérité.

Un deuxième objectif important est d'empêcher que les étudiants qui sont déjà isolés par les mesures strictes de sécurité imposées au niveau de l'enseignement supérieur, par exemple les cours donnés entièrement en ligne, ne soient davantage mis sous pression du fait de la disparition d'une partie de leurs revenus.

Afin de prévenir ce problème, le Conseil estime que les services sociaux des établissements d'enseignement supérieur peuvent jouer un rôle important. Ce sont ces services aux étudiants qui sont les plus proches de l'environnement de vie des étudiants, et qui sont les mieux à même d'apprécier la situation de manière adéquate afin de prévoir un accompagnement et un soutien.

Par ailleurs, d'autres mesures peuvent également être envisagées au niveau des Régions et des Communautés, comme un soutien adéquat au moyen du régime des allocations familiales ou un soutien spécifique pour le groupe précité d'étudiants. De même, le soutien au niveau de l'assistance sociale peut, si nécessaire, jouer un rôle important. À cet égard, les autorités fédérales et les Communautés ont d'ailleurs déjà pris un certain nombre d'initiatives, complétées par des initiatives spécifiques à l'intention des étudiants prises par certains CPAS. Il est souhaitable d'examiner à brève échéance si ces initiatives étaient suffisantes, et d'envisager des adaptations éventuelles.

En ce qui concerne les jeunes de moins de 18 ans qui effectuent du travail étudiant et qui se retrouvent en difficulté, le Conseil demande d'assurer un accompagnement et un soutien étroits, qui devront par définition être différents du soutien qui peut être proposé au niveau des services aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur.
