

A V I S N° 1.867

Séance du mardi 22 octobre 2013

Groupes à risque-Projet d'arrêté royal

x x x

2.651-1

A V I S N° 1.867

Objet : Groupes à risque-Projet d'arrêté royal

Par lettre du 4 septembre 2013, madame M. De CONINCK, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal d'exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I).

Cet article prévoit que le produit de la cotisation versée à l'ONSS par les employeurs des secteurs qui n'ont pas conclu de convention collective de travail concernant les groupes à risque peut être affecté au financement de projets supplémentaires qui sont destinés aux groupes à risque et qui sont introduits par des commissions ou sous-commissions paritaires ayant effectivement conclu une convention collective de travail, conformément aux dispositions de la loi sur ce sujet.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine les conditions et modalités du dépôt de ces projets supplémentaires, la façon dont les moyens financiers supplémentaires sont attribués et le contrôle de l'utilisation de ces moyens. Il fixe également à 12 millions d'euros le montant total des moyens supplémentaires pour chaque période de deux ans.

L'examen de ce point a été confié à la commission des relations individuelles du travail.

Par courriel du 15 octobre 2013, une nouvelle version du projet d'arrêté royal a été transmise au Conseil par la cellule stratégique de la Ministre de l'Emploi, en complément de la demande d'avis du 4 septembre 2013.

Cette nouvelle version prend en compte un certain nombre de remarques formulées de manière unanime par les organisations lors des travaux en commission.

Elle introduit également d'importants changements dans le contenu du projet d'arrêté royal initialement transmis pour avis, et ce afin de répondre aux décisions prises par le Gouvernement dans le cadre du dernier conclave budgétaire concernant la politique menée en faveur des groupes à risques.

Ces changements visent en particulier à réserver l'octroi de moyens supplémentaires aux nouveaux projets en faveur de jeunes appartenant aux groupes à risque réalisés par les secteurs dans le cadre de partenariats avec des entreprises, des établissements d'enseignement ou de formation, ou des services de placement ou de formation régionaux.

La commission des relations individuelles du travail a examiné cette version modifiée du projet d'arrêté royal soumis pour avis. Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis le mardi 22 octobre 2013 l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. RETROACTES

Par lettre du 4 septembre 2013, madame M. De CONINCK, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal d'exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I).

Cet article prévoit que le produit de la cotisation versée à l'ONSS par les employeurs des secteurs qui n'ont pas conclu de convention collective de travail concernant les groupes à risque peut être affecté au financement de projets supplémentaires qui sont destinés aux groupes à risque et qui sont introduits par des commissions ou sous-commissions paritaires ayant effectivement conclu une convention collective de travail, conformément aux dispositions de la loi sur ce sujet.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine les conditions et modalités du dépôt de ces projets supplémentaires, la façon dont les moyens financiers supplémentaires sont attribués et le contrôle de l'utilisation de ces moyens. Il fixe également à 12 millions d'euros le montant total des moyens supplémentaires pour chaque période de deux ans.

Par courriel du 15 octobre 2013, une nouvelle version du projet d'arrêté royal a été transmise au Conseil par la cellule stratégique de la Ministre de l'Emploi, en complément de la demande d'avis du 4 septembre 2013.

Cette nouvelle version prend en compte un certain nombre de remarques formulées par les organisations lors des travaux en commission (notamment par rapport au calendrier de la procédure, à la répartition des pourcentages entre les tranches de versements, à la mise en place d'un système de rattrapage pour corriger les rapports incorrects, ou encore par rapport à l'introduction d'un mécanisme permettant de reporter à l'année suivante les moyens budgétaires non sollicités).

Elle introduit également d'importants changements dans le contenu du projet d'arrêté royal initialement transmis pour avis, et ce afin de répondre aux décisions prises par le Gouvernement concernant la politique menée en faveur des groupes à risques dans le cadre du dernier conclave budgétaire.

Ces changements visent en particulier à réserver l'octroi de moyens supplémentaires aux nouveaux projets en faveur de jeunes appartenant aux groupes à risque réalisés par les secteurs dans le cadre de partenariats avec des entreprises, des établissements d'enseignement ou de formation, ou des services de placement ou de formation régionaux.

De manière plus générale, la cellule stratégique de la Ministre de l'Emploi a fait savoir, lors des travaux en commission, que l'intention du Gouvernement était de revoir les dispositions relatives au groupe cible des jeunes contenues dans l'arrêté royal du 19 février 2013 (publié au Moniteur belge le 8 avril 2013) exécutant l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 précitée. Cet arrêté royal définit les catégories de jeunes auxquelles un effort de 0,025% de la masse salariale doit obligatoirement être réservé par les secteurs dans leurs conventions collectives de travail relatives aux groupes à risque.

Le Conseil a pris connaissance du projet d'arrêté royal dans sa nouvelle version, telle que transmise par courriel du 15 octobre 2013 de la cellule stratégique.

Il ressort tout d'abord de l'examen de cette nouvelle version que, de manière générale, les remarques techniques formulées par les organisations lors des travaux en commission ont été prises en compte dans le nouveau texte.

Toutefois et sans préjudice des positions des organisations sous le point II, des problèmes techniques subsistent concernant :

- La définition précise des catégories de jeunes pouvant être prises en compte pour les projets pouvant donner lieu à l'octroi de moyens supplémentaires (article 2, 3°)

Une interrogation demeure quant à savoir si les projets devront concerner les jeunes tels que visés à l'arrêté royal du 19 février 2013 précité ou les jeunes qui entreraient dans la définition des groupes à risque donnée par les secteurs.

Le Gouvernement ayant fait part de son intention de modifier les obligations des secteurs en faveur des groupes à risque et plus particulièrement à l'égard du groupe des jeunes, le Conseil demande en outre à être saisi des propositions de modification de cet arrêté royal.

Le Conseil tient à souligner l'absolue nécessité de clarté à court terme, tant par rapport aux catégories auxquels des moyens supplémentaires pourront être alloués que par rapport aux obligations des secteurs dans le cadre de la réglementation en faveur des groupes à risque.

- Règle en cas de demande supérieure au budget disponible (article 4)

L'article 4, qui contient les dispositions applicables en cas d'insuffisance du budget prévu pour financer l'ensemble des projets, vise les moyens financiers supplémentaires « sollicités ». Dans un souci de précision, cette formulation devrait être remplacée en visant les moyens financiers supplémentaires « sollicités et accordés ».

- Récupération éventuelle des montants versés en cas de défaut ou d'insuffisance de rapportage (article 6, § 2 et § 3)

Un mécanisme devrait être mis en place afin d'éviter qu'un secteur ne doive restituer des sommes qui ont déjà été effectivement utilisées et qui ont fait l'objet d'une première validation sur base de justificatifs.

II. POSITION DU CONSEIL

Il ressort de l'examen du texte en commission que, si les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ont toutes jugé favorablement la démarche consistant à ce que des moyens actuellement affectés à la gestion globale soient, à l'avenir, utilisés pour des projets en faveur des groupes à risques réalisés par les secteurs, elles ne sont toutefois pas parvenues à adopter de position unanime sur les modalités de mise en œuvre prévues dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

A. Position des organisations représentatives de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs se réjouissent qu'il soit enfin donné suite à la volonté politique d'affecter les recettes des sanctions imposées aux entreprises réalisant des efforts insuffisants pour les groupes à risque aux secteurs qui font effectivement des efforts. Ils demandent de prendre les dispositions nécessaires, en collaboration avec les secteurs, pour que les moyens pour 2013 (6 millions d'euros) ne soient pas perdus.

Lutter contre le chômage des jeunes

Les membres représentant les organisations de travailleurs soutiennent du reste pleinement 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.

Mettre l'accent de manière sélective sur les jeunes

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.

Donner la priorité aux jeunes ayant les plus grandes difficultés d'insertion

Les membres représentant les organisations de travailleurs jugent indiqué que ces projets sectoriels ciblent principalement les jeunes qui ont les plus grandes difficultés d'insertion, dans le droit fil des propositions qu'ils ont déjà formulées dans l'avis n° 1.820 susmentionné et auxquelles le gouvernement a largement donné suite dans l'arrêté royal du 19 février 2013. Ils souhaitent être informés à court terme des intentions concrètes du gouvernement en ce qui concerne l'élargissement du groupe cible des jeunes à risque, en vue de l'émission d'un avis par le Conseil national du Travail.

Les membres représentant les organisations de travailleurs jugent également souhaitable dans ce cadre que les secteurs fournissent un effort particulier en faveur de la revalorisation et du renforcement de la formation en alternance, dans le droit fil des avis susmentionnés n^{os} 1.702 et 1.770 du Conseil national du Travail.

Évaluation pour 2015-2016

Les membres représentant les organisations de travailleurs proposent également qu'après le traitement des demandes de projets pour 2013-2014, une évaluation globale soit réalisée, en collaboration avec les partenaires sociaux, des types de projets qui ont été initiés et des groupes cibles et objectifs qu'ils visent. Ils demandent de fournir à cet effet au Conseil national du Travail, après l'éventuel deuxième appel (d'ici le 31 mai 2014), des informations détaillées sur le contenu des projets, dans la perspective d'une discussion globale au sein du Conseil sur les orientations pour les appels à projets pour 2015-2016.

Cofinancement

Dans le cadre de cette évaluation, il faudra plus particulièrement examiner comment les moyens pourront être affectés de manière plus active, à partir de 2015, en tant que cofinancement de projets sectoriels, à côté :

- d'un apport propre du secteur, provenant des moyens prévus pour l'obligation de 0,025 % pour les jeunes ;
- et/ou de l'utilisation des moyens européens dans le cadre des fonds structurels européens ainsi que, plus particulièrement, des moyens provenant de la mesure européenne de soutien qui a été annoncée en vue de l'introduction d'une garantie pour la jeunesse dans les régions qui ont le taux de chômage des jeunes le plus élevé.

B. Position des organisations représentatives d'employeurs

Bien que les membres représentant les organisations d'employeurs soient favorables à l'activation des moyens financiers du Fonds pour la formation et l'occupation des groupes à risque, ils rendent un avis défavorable sur le projet d'arrêté royal soumis pour avis au Conseil. Les conditions et modalités fixées par le projet d'arrêté royal afin de parvenir au financement de projets spécifiques – ciblant un groupe à risque difficile à atteindre – sont irréalistes, bureaucratiques et témoignent d'une méconnaissance du fonctionnement des secteurs.

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.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis au Conseil permet aux secteurs d'introduire une demande de financement d'un projet en faveur de groupes à risque, à condition que ce projet cible le groupe limité des jeunes qui appartiennent à la série des groupes à risque obligatoires figurant dans l'arrêté royal du 19 février 2013 d'exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I). En outre, il est exigé de l'organisme responsable des projets en faveur des groupes à risque au niveau du secteur qu'il conclue un ou plusieurs accords de partenariat avec des entreprises, des établissements d'enseignement ou de formation, ou des services de placement ou de formation régionaux, en vue de la concrétisation des efforts en faveur des jeunes en question.

La problématique du chômage des jeunes est un problème social, 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.

La limitation de l'accès au financement des projets en faveur des groupes à risque aux seuls projets en faveur des jeunes peu qualifiés aura pour conséquence qu'un nombre très limité de secteurs pourront introduire une demande, alors que de nombreux secteurs fournissent actuellement des efforts utiles en faveur de différents groupes à risque sectoriels. Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent d'ouvrir aussi l'accès aux moyens du Fonds à ces projets sectoriels.

Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent également de revoir les conditions et modalités auxquels ces projets sont soumis, et en particulier les accords de partenariat qui devraient être conclus préalablement à l'introduction des projets avec des entreprises, des établissements d'enseignement ou de formation, ou des services de placement ou de formation régionaux. Si de tels partenariats sont utiles et/ou nécessaires, les secteurs décideront eux-mêmes de les mettre en place. Une obligation a priori pour chaque projet constituera uniquement un frein 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.
