

A V I S N° 2.062

Séance du mardi 28 novembre 2017

Groupes à risque-Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)

x x x

A V I S N° 2.062

Objet : Groupes à risque-Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)

Par lettre du 25 septembre 2017, Monsieur K. PEETERS, Ministre de l'Emploi, a sollicité l'avis du Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

Ce projet entend apporter certaines modifications à la réglementation applicable aux projets supplémentaires en faveur des jeunes de moins de 26 ans appartenant aux groupes à risque. Depuis la réforme de 2015 (arrêté royal du 23 août 2015), ces projets supplémentaires doivent mener directement ou indirectement à l'emploi par l'offre d'emplois tremplins.

Dans son courrier, le Ministre a demandé que l'avis soit rendu par le Conseil d'ici la mi-octobre, afin de pouvoir appliquer les modifications réglementaires aux projets supplémentaires qui débiteront au 1^{er} janvier 2018.

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

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 28 novembre 2017, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 25 septembre 2017, Monsieur K. PEETERS, Ministre de l'Emploi, a sollicité l'avis du Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

Ce projet entend apporter certaines modifications à la réglementation applicable aux projets supplémentaires en faveur des jeunes de moins de 26 ans appartenant aux groupes à risque. Depuis la réforme de 2015 (arrêté royal du 23 août 2015), ces projets supplémentaires doivent mener directement ou indirectement à l'emploi par l'offre d'emplois tremplins.

Dans son courrier, le Ministre a demandé que l'avis soit rendu par le Conseil d'ici la mi-octobre, afin de pouvoir appliquer les modifications réglementaires aux projets supplémentaires qui débiteront au 1^{er} janvier 2018.

Les modifications proposées visent tout d'abord à donner plus d'autonomie, de participation et de flexibilité aux (sous) commissions paritaires dans le suivi et l'approbation des différents projets. Moyennant certaines adaptations de procédure et notamment l'intervention du réviseur ou du comptable visé aux articles 12 et 13 de la loi du 7 janvier 1958 (voir en particulier l'article 4 du projet), le texte soumis pour avis se propose de transférer le contrôle de la réalisation des projets de l'administration aux (sous) commissions paritaires.

Un second volet de la réforme envisagée consiste à revoir la clé de répartition des subsides dans le cas où le total des moyens sollicités dépasserait l'enveloppe de 12 millions d'euros prévue pour chaque période de deux ans. Actuellement, ce montant est réparti sur la base de la hauteur des montants sollicités par les secteurs. Dans un souci de rationalisation, la nouvelle clé de répartition proposée (article 2 du projet) répartit les montants finalement accordés aux secteurs en fonction du nombre d'équivalents temps plein occupés au sein d'une (sous) commission paritaire donnée. Le nombre d'équivalents temps pleins serait calculé sur base des déclarations à l'ONSS des deux années précédant l'année au cours de laquelle la demande de moyens financiers supplémentaires est introduite.

Il y a lieu enfin de rappeler que le dispositif mis en place par l'arrêté royal du 26 novembre 2013 précité (alors au stade de projet) a fait l'objet de l'avis divisé n° 1.867 du 22 octobre 2013, dans lequel les organisations ont eu l'occasion de faire connaître leurs positions respectives sur les modalités de mise en œuvre alors proposées pour l'affectation de ces moyens supplémentaires. Par la suite, les propositions de modifications formulées en 2015 (et introduites par l'arrêté royal du 23 août 2015) ont fait l'objet de l'avis n° 1.954 du 14 juillet 2015.

II. POSITION DU CONSEIL

Les politiques sectorielles en faveur des groupes à risque font l'objet d'une attention constante de la part du Conseil national du Travail. Cette question fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'engagements renouvelés des partenaires sociaux.

Le Conseil a pris connaissance du projet d'arrêté royal soumis pour avis et des explications fournies par le SPF ETCS. Il ressort toutefois de l'examen du texte en commission que les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ne sont pas parvenues à adopter de position unanime sur les propositions de modification contenues dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

A. Position des organisations représentatives de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs ont pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du projet d'arrêté royal soumis pour avis, qui modifie l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses.

En effet, la politique en matière de groupes à risque, qui a été développée par les partenaires sociaux, leur tient logiquement particulièrement à cœur, et ils font pleinement usage de cet instrument, et souhaitent à continuer d'en faire pleinement usage, en vue de prévenir et de combattre le chômage des jeunes présentant le risque le plus élevé de chômage, de telle sorte que ces jeunes obtiennent la possibilité d'accéder à un emploi à part entière. Ils renvoient à cet égard à l'analyse que les services du SPF ETCS ont communiquée au Conseil en mars 2017 et dont il ressort que, durant la période 2014-2015, les projets supplémentaires en faveur des groupes à risque ont permis à pas moins de 739 jeunes d'accéder à un emploi à part entière. Ce résultat (739 emplois pour un coût de 6 millions d'euros par an) offre un contraste frappant avec les 585 à 850 emplois qu'apporterait la réduction des salaires minimums des jeunes (scénarios minimum et maximum du Bureau du Plan, mars 2017) pour un coût de 40,5 millions d'euros par an (Bureau du Plan, octobre 2016). Il s'agit en tout cas d'une des rares initiatives ciblées qui soient prises pour lutter contre le chômage, en dérogation à une politique visant principalement la création d'emplois complémentaires pour, selon le cas, les travailleurs, les étudiants et les pensionnés.

L'importance de la mesure en faveur des groupes à risque ne doit dès lors pas être sous-estimée.

Afin d'obtenir un aperçu encore meilleur et plus complet de l'effet de la mesure, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent que ces mêmes services communiquent un aperçu des projets passés et en cours, de leur contenu et de leurs résultats, et ce, pour la période 2016-2017. Ils demandent également d'entreprendre les préparatifs nécessaires afin de communiquer le même type d'aperçu pour ce qui concerne les projets qui seront réalisés au cours de la période 2018-2019.

Cela permettra de réaliser, sur la base de données claires, une évaluation ainsi que, si nécessaire, un ajustement de la réglementation et de donner, dès le début de l'année 2019, à tous les secteurs (et toutes les entreprises), une image claire de ce que sera le cadre politique pour la période 2020-2021 (sous réserve de la prolongation bisannuelle, par l'accord interprofessionnel, des efforts en faveur des groupes à risque).

En ce qui concerne le projet d'arrêté royal proprement dit, les membres représentant les organisations de travailleurs déplorent grandement qu'une demande d'avis y afférente ait seulement été communiquée au Conseil fin septembre 2017, et ce, en sachant que les projets proposés pour la période 2018-2019 devaient être introduits pour le 1^{er} octobre 2017 au plus tard (et que de très nombreux secteurs ont introduit de bonne foi des demandes de financement pour leurs projets). Cela revient ni plus ni moins à modifier les règles du jeu en cours de route, et cela crée une insécurité juridique inutile. Ce n'est en tout cas pas faire preuve de bonne gouvernance que de laisser d'abord aux secteurs à peine deux semaines pour introduire des projets et d'ensuite même leur dire que l'arrêté royal sur la base duquel ces projets devaient être introduits sera encore adapté après la date ultime d'introduction.

En ce qui concerne les modifications prévues par le projet d'arrêté royal, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent que, dans le cadre de l'appréciation des demandes, l'élément pris en compte ne soit pas le nombre d'ETP par (sous-)commission paritaire, mais bien le nombre de travailleurs concernés. Il s'agit de ne pas léser les secteurs qui se caractérisent par un nombre disproportionné de travailleurs à temps partiel, par rapport aux secteurs qui se caractérisent par une part minoritaire de travailleurs à temps partiel.

Dans le même sens, les membres représentant les organisations de travailleurs attirent l'attention sur le fait que les projets mettent souvent l'accent sur l'accompagnement et la formation de jeunes, et que le coût qui y est lié est aussi élevé qu'il s'agisse d'un travailleur à temps partiel ou d'un travailleur à temps plein.

Les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent toutefois la nécessité d'une masse critique suffisante pour chaque projet. L'éventuelle limitation des moyens accordés par projet ne peut aboutir à ce que les projets de petite taille soient réduits à une échelle telle que les frais généraux ne seraient plus proportionnés au résultat possible. Ils demandent dès lors de fixer une limite inférieure pour tout projet sectoriel, dans ce sens que l'éventuelle limitation des moyens demandés ne pourra pas aboutir à ce que des projets se retrouvent sous cette limite critique.

En ce qui concerne la proposition d'une appréciation des projets par commission paritaire, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent qu'il soit précisé que si un projet A est introduit par une commission paritaire X et un projet B par une sous-commission paritaire Y relevant de la commission paritaire X, le projet B sera quand même apprécié séparément. Il convient d'éviter qu'un projet introduit par, par exemple, la commission paritaire pour le travail intérimaire n'exclue que la sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité puisse encore introduire un projet.

Les membres représentant les organisations de travailleurs attirent en outre l'attention sur le fait qu'il est inacceptable que le projet d'arrêté royal propose une modification qui revient de fait à ce qu'il soit possible de réclamer tous les montants déjà versés en cas d'absence de rapport final, et ce, même si un rapport intermédiaire, dans lequel l'affectation d'une partie des montants est prouvée et démontrée, a été communiqué. Si l'affectation d'un montant a été prouvée dans un rapport (financier) (intermédiaire), il n'est pas acceptable que ce montant, dont l'affectation a été prouvée et démontrée noir sur blanc, puisse encore être réclamé. Ces membres peuvent toutefois évidemment accepter que les montants dont l'affectation n'a pas été prouvée soient réclamés.

Pour conclure, les membres représentant les organisations de travailleurs peuvent – vu le cadre politique actuel – souscrire à la création d'une flexibilité accrue pour les secteurs, afin de leur permettre d'apporter des modifications au projet en cours, tant que ce projet continue de se situer pleinement dans le cadre politique. Ils peuvent également adhérer à la responsabilité qui est imposée aux partenaires sociaux sectoriels eux-mêmes d'assurer une gestion rigoureuse des projets, en collaboration avec le réviseur d'entreprise et, le cas échéant, le commissaire du gouvernement, d'autant que l'éventuel surcoût d'un réviseur d'entreprise peut également être intégré dans la demande de projet.

B. Position des organisations représentatives d'employeurs

Le présent projet d'arrêté royal, tel qu'il a été soumis pour avis au Conseil national du Travail, a pour objectif, selon la lettre d'accompagnement du ministre, « d'associer davantage les (sous-)commissions paritaires au contrôle et à l'exécution des projets supplémentaires, de sorte que ces derniers soient plus en phase avec les usages existants dans le cadre des efforts sectoriels ». Il doit également garantir « davantage d'autonomie, de participation et de flexibilité dans le suivi et l'approbation des différents projets ». Une nouvelle clé de répartition doit enfin rationaliser la répartition des moyens sur la base du nombre d'équivalents temps plein occupés au sein d'une (sous-)commission paritaire donnée.

Précédemment, et bien qu'ils aient été favorables à l'activation des moyens financiers du Fonds pour la formation et l'occupation des groupes à risque, les membres représentant les organisations d'employeurs ont rendu un avis négatif sur l'arrêté royal du 26 novembre 2013 soumis pour avis au Conseil (voir notamment l'avis n° 1.867 du 22 octobre 2013).

Ils ont, d'une part, formulé différentes critiques (concernant la limitation de l'autonomie de la concertation sectorielle, l'interférence avec la concertation sectorielle, ou la contre-productivité de la réglementation, qui peut aboutir à un gaspillage des moyens), et, d'autre part, aussi jugé que les conditions et modalités fixées par le projet d'arrêté royal afin d'obtenir le financement de projets spécifiques – ciblant un groupe à risque difficile à atteindre – sont irréalistes et bureaucratiques et témoignent d'une faible connaissance du fonctionnement des secteurs.

Ils ont en partie réitéré ces critiques dans les avis suivants (n° 1.884 du 17 décembre 2013 et n° 1.954 du 14 juillet 2015).

Sans préjudice de la position adoptée dans les avis précédents (n° 1.867 du 22 octobre 2013, n° 1.884 du 17 décembre 2013 et n° 1.954 du 14 juillet 2015) à l'égard de l'arrêté royal du 26 novembre 2013, les membres représentant les organisations d'employeurs rendent l'avis suivant sur les modifications proposées.

Une autonomie et une flexibilité accrues constituent, en principe, un élément positif. Les modifications soumises pour avis impliquent cependant le glissement de certaines tâches des autorités vers les commissions paritaires, entraînant un formalisme accru et des frais pour ces dernières. L'assistance du directeur général de la Direction générale Emploi et Marché du travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale est supprimée du texte actuellement en vigueur de l'arrêté royal. En revanche, un rapport du réviseur est imposé. Ce rapport doit indiquer si les actions et activités réalisées correspondent au projet introduit et si toutes les dépenses mentionnées s'inscrivent dans le cadre de ces actions et activités. Si de telles obligations sont imposées à titre supplémentaire aux secteurs, il faut également prévoir des moyens supplémentaires, car sinon l'augmentation des coûts risque de réduire la capacité à mener des actions en faveur du groupe cible. Les membres représentant les organisations d'employeurs proposent de laisser au moins un caractère optionnel au rôle du réviseur, dans le droit fil de l'intention de laisser davantage d'autonomie à la (sous-)commission paritaire, et d'offrir le choix de demeurer dans l'actuel système de contrôle.

Il reste important que la procédure reste aussi simple que possible et que toute complexité additionnelle soit évitée. Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent si le service public compétent ne pourrait pas, à titre de service au public, mettre un document univoque à la disposition des secteurs qui souhaitent introduire un projet. Ce document devrait être disponible avant l'introduction du projet, de sorte que toutes les conditions administratives soient claires à l'avance. À présent, le projet d'arrêté semble au contraire réduire le service au public (le rôle d'assistance du fonctionnaire concerné est supprimé).

Les règles en matière de redistribution des moyens subissent un important changement. La réglementation y afférente est fortement élargie. La lettre d'accompagnement du ministre de l'Emploi parle de « rationaliser » la méthode, en se proposant d'allouer les budgets demandés en proportion de l'emploi dans le secteur, calculé en équivalents temps plein. Cette rationalisation est accueillie favorablement. Il convient toutefois de noter que la clé de répartition proposée aura un effet négatif sur le financement des projets de secteurs occupant moins de travailleurs. Cela requiert, le cas échéant, une correction.

Le projet d'arrêté royal définit la nouvelle clé de répartition comme étant égale au nombre moyen d'équivalents temps plein occupés par les employeurs de la commission ou sous-commission paritaire concernée, calculé sur la base des déclarations à l'Office national de sécurité sociale des deux années précédant l'année au cours de laquelle la demande de moyens financiers supplémentaires est introduite. Le mesurage sur une longue période donne une image assez précise de la taille d'un secteur. Bien que le projet d'arrêté royal ne parte pas de ce principe, la taille d'un secteur peut aussi être mesurée en personnes réelles. Cela peut s'avérer plus favorable pour un certain nombre de secteurs ayant un nombre d'emplois beaucoup plus réduit. Tout dépend dans ce cas du mode de calcul concret, qui doit être aussi précis que dans le cadre d'un décompte en ETP tel que mentionné ci-avant.

En ce qui concerne la clé de répartition, il faut encore lever un certain nombre d'imprécisions. Par exemple, l'arrêté peut-il s'entendre comme signifiant que, lorsqu'une commission paritaire et une sous-commission paritaire introduisent chacune séparément un projet, elles sont examinées chacune séparément pour la clé de répartition, tandis que si elles introduisent un projet conjointement, la clé de répartition est également examinée conjointement pour les deux commissions ?

Le carcan réglementaire et administratif devient de plus en plus formaliste et contraignant. Dans la mesure où les nouvelles règles risquent d'impacter les projets introduits lorsqu'il n'aura pas été possible de satisfaire à ce nouveau formalisme en raison de l'adoption tardive de cette nouvelle réglementation, il convient certainement d'émettre une réserve. De nouvelles conditions et de nouveaux formalismes, s'appliquant rétroactivement à des actes déjà posés, doivent au moins être reportés aux projets qui seront introduits lors d'un éventuel nouveau cycle (2019). Une modification des règles du jeu en cours de trajet ne témoigne pas d'une bonne gouvernance. Cette remarque vaut aussi pour la nouvelle clé de répartition. Étant donné que les projets ont déjà été introduits, l'adoption tardive du projet d'arrêté, comprenant une nouvelle clé de répartition, entraîne une grande incertitude. Les secteurs participants ne sauront que très tardivement de quels moyens ils vont disposer.
