

A V I S N° 2.108

Séance du mardi 18 décembre 2018

Deal pour l'emploi

x x x

3.017
2.867
3.028
3.031
3.032
3.035

A V I S N° 2.108

Objet : Deal pour l'emploi

Par lettre du 29 novembre 2018, Monsieur K. PEETERS, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant le projet de loi portant mise en œuvre de l'accord pour l'emploi, tel qu'approuvé par le Conseil des Ministres du 23 novembre 2018.

Ce projet comporte les dispositions légales en matière sociale et d'emploi de cet accord (approuvé par le Conseil des Ministres du 26 juillet 2018).

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

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 18 décembre 2018, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. SAISINE

Par lettre du 29 novembre 2018, Monsieur K. PEETERS, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant le projet de loi portant mise en œuvre de l'accord pour l'emploi, tel qu'approuvé par le Conseil des Ministres du 23 novembre 2018.

Ce projet comporte les dispositions légales en matière sociale et d'emploi de cet accord (approuvé par le Conseil des Ministres du 26 juillet 2018).

Les dispositions figurant dans ce projet de loi sont reprises dans 5 chapitres :

- le chapitre 2 concerne le salaire de départ pour les jeunes (articles 2 et 3) ;
- le chapitre 3 a trait au reclassement professionnel pour les travailleurs dont le contrat de travail prend fin du fait que l'employeur invoque la force majeure médicale (articles 4 à 9) ;
- le chapitre 4 prévoit l'obligation du travailleur de s'inscrire auprès du service régional de l'emploi de la région où il est domicilié en cas de dispense de prestations de travail pendant le délai de préavis (article 10) ;
- le chapitre 5 prévoit de nouvelles disposition relatives à la clause d'écolage pour les métiers en pénurie (articles 11 et 12) ;
- le chapitre 6 concerne le droit aux indemnités d'incapacité de travail en cas de poursuite de l'activité en tant que travailleur salarié après avoir atteint l'âge légal de la pension (articles 13 et 14).

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance du projet de loi soumis pour avis, dont les différents chapitres ont fait l'objet d'un examen attentif en commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Suite à cet examen, le Conseil est parvenu à dégager une position unanime sur les chapitres 3, 4 et 6 du projet de loi. En revanche, il est apparu au terme des discussions que les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs ne sont pas en mesure d'adopter de position unanime sur les chapitres 2 et 5 du projet de loi soumis pour avis.

A. Salaire de départ pour les jeunes (Chapitre 2, articles 2 et 3)

1. Description de la mesure

Le Conseil constate que l'article 2 du projet de loi vise à adapter la loi du 26 mars 2018 relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale. Celui-ci remplace notamment le principe d'un paiement forfaitaire du supplément au jeune par un paiement compensatoire de ce supplément. Le projet de texte dispose que ce supplément compensatoire est égal à la différence entre le salaire net calculé sur la base de la rémunération brute non réduite et le salaire net calculé sur la base de la rémunération brute réduite.

Outre cette modification, le projet de loi prévoit notamment :

- L'exclusion des employeurs des secteurs ayant conclu des conventions collectives de travail prévoyant des salaires minimums moins élevés pour les jeunes entre 18 et 21 ans.
- L'exclusion des flexi-jobs, ainsi que la possibilité d'exclure, par arrêté royal, d'autres emplois dont l'objectif n'est pas compatible avec les starterjobs ;
- L'ajout des travailleurs occasionnels dans l'horeca à la liste des emplois qui ne sont pas pris en compte pour déterminer si le travailleur a déjà travaillé durant les trimestres T-6 à T-3 ;

- Une liste des éléments de rémunération qui peuvent être pris en compte pour la réduction de la rémunération en pourcentage.
- La prise en compte d'un pourcentage fixe sur la rémunération brute réduite pour les travailleurs dont le simple et le double pécule de vacances sont payés via l'Office national des Vacances annuelles ou via une caisse de vacances.

2. Position du Conseil

Les représentants des employeurs et des travailleurs n'ayant pu parvenir à un accord, le présent point reprend leurs positions respectives sur cette thématique.

a. Position des organisations représentatives des employeurs

Les organisations représentatives des employeurs estiment que le calcul du complément salarial est trop complexe. En effet, pour déterminer le montant de ce complément, l'employeur devra (faire) procéder mensuellement à 2 voire 3 calculs de paie avec les coûts que cela induit: un premier calcul fictif pour déterminer le salaire net avant réduction, un second calcul définitif pour déterminer le salaire effectif du travailleur après réduction. Le supplément devra encore être ajusté et recalculé pour les ouvriers.

Cette complexité s'ajoute à la complexité déjà existante (cfr information concernant le droit au supplément est uniquement et seulement disponible au moment de la déclaration dimona, récupération de l'indemnité uniquement possible si l'entreprise fait des bénéfices imposables, ...). Les organisations patronales plaident donc en faveur d'un système simplifié à élaborer avec tous les acteurs concernés (employeurs, secrétariats sociaux et autorités publiques).

Enfin, le projet de loi prévoit que le supplément devra être accordé de manière rétroactive si la rémunération a déjà été réduite en 2018. Les organisations représentant les employeurs y sont opposées.

b. Position des organisations représentatives des travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent avant tout mettre à profit la possibilité qui leur est donnée de se prononcer sur ce chapitre de l'avant-projet de loi portant mise en œuvre de l'accord pour l'emploi, pour exprimer leur rejet des salaires de départ pour les jeunes en tant que tels.

Sous l'appellation de « salaires de départ pour les jeunes », le gouvernement remet en effet en question la concertation sociale et les accords qui en ont découlé, et ce, tant au niveau national (la convention collective de travail n° 43 relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen) qu'au niveau sectoriel (les nombreuses conventions collectives de travail sectorielles qui ont fixé des salaires minimums propres au secteur).

En outre, la réglementation va à l'encontre de la suppression progressive des salaires minimums inférieurs pour les travailleurs âgés de moins de 21 ans, qui avait été convenue par le Groupe des 10 en 2013. Or, le gouvernement avait déclaré vouloir intégralement exécuter et respecter cet accord.

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont convaincus que la réintroduction de facto de salaires minimums inférieurs pour les travailleurs âgés de moins de 21 ans implique aussi, purement et simplement, une discrimination sur la base de l'âge, discrimination qui n'est pas justifiable par le faible nombre d'emplois supplémentaires que cela permettrait de créer.

L'abaissement du salaire minimum pour les jeunes concernés ne se justifie pas non plus sur le plan scientifique. En mars 2018, le Bureau du Plan¹ est parvenu à la conclusion que l'augmentation des salaires minimums réalisée d'un commun accord par les partenaires sociaux n'a eu qu'un impact limité sur le chômage des jeunes : « Our main conclusion is that the reform had a limited impact despite a significant rise in the youth minimum wage. Three reasons can be invoked: the gradual character of the repealing, the fact that retention and accession effects cancel out and finally the fact that sub-minimum rates were probably not binding before the reform. »

¹ https://www.plan.be/admin/uploaded/201803160911160.WP_1804_11675.pdf.

La Commission européenne est également parvenue à la même conclusion dans le Rapport pour la Belgique dans le cadre du semestre européen 2018² : « La suppression des réductions du salaire minimum pour les jeunes ne semble pas avoir eu d'incidence sur l'emploi ».

Là où les salaires minimums ont bel et bien un effet, c'est dans le cadre de la réduction de l'inégalité salariale.

C'est précisément cette inégalité salariale que le gouvernement tente de résoudre en passant d'un supplément forfaitaire net à un supplément compensatoire calculé au cas par cas.

Ce qui nous amène au chapitre concerné de l'avant-projet de loi.

Le fait qu'au lieu d'utiliser un supplément forfaitaire net, on travaille avec un supplément compensatoire à calculer au cas par cas, est plus correct pour ce qui concerne la limitation de la perte de salaire pour les jeunes travailleurs concernés. Les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent toutefois qu'en dépit de ce supplément net, l'ensemble des jeunes travailleurs concernés y perdront en ce qui concerne la constitution de leurs droits sociaux, et en particulier sur le plan des pensions.

Au vu de ce qui précède, les membres représentant les organisations de travailleurs se prononcent négativement sur ce chapitre de l'avant-projet de loi soumis pour avis.

B. Reclassement professionnel pour les travailleurs dont le contrat de travail prend fin du fait que l'employeur invoque la force majeure médicale (chapitre 3, articles 4 à 9)

1. Description de la mesure

Le Conseil constate que le chapitre 3 du projet de loi soumis pour avis vise à accorder aux travailleurs le droit au reclassement professionnel lorsque leur employeur invoque la force majeure médicale mettant fin au contrat de travail.

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-fr.pdf>.

Le Conseil constate que ce chapitre tend à donner exécution au point 4 du « jobs deal » approuvé par le Conseil des Ministres du 26 juillet 2018.

2. Position du Conseil

- a. Le Conseil rappelle qu'il s'est déjà amplement prononcé quant à cette mesure dans son avis n° 2.099 du 25 septembre 2018 portant évaluation et propositions relatives à la réglementation en matière de réintégration.

Dans cet avis, le Conseil indique avoir examiné la mesure 4 du « job deal » au regard des principes de base du retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé, qu'il développe notamment au sein de son avis n° 1.923 du 24 février 2015. Il s'agit notamment du caractère volontaire tout au long du processus de réintégration.

Dans son avis n° 2.099 précité, le Conseil constate que, « dans la pratique, différentes initiatives ont tenté, avec plus ou moins de succès, d'accompagner les malades de longue durée vers un autre emploi. Ainsi, peuvent être citées à titre d'exemples : les expériences pilotes au niveau des mutualités, les initiatives de diverses organisations actives au niveau de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de groupes cibles spécifiques sur le marché du travail, en collaboration ou non avec les organismes publics concernés, des études de Centres universitaires, les initiatives de l'INAMI, du VDAB, du Forem, d'Actiris et des secteurs concernant l'accompagnement des malades de longue durée.

Le Conseil estime que les fonds sectoriels, là où ils existent, peuvent jouer leur rôle dans l'offre d'une formation adéquate pour les travailleurs en incapacité de travail ayant une capacité de travail restante et les travailleurs qui ont été déclarés définitivement inaptes pour le travail convenu, mais que c'est moins le cas pour les travailleurs qui n'entrent plus en considération pour la reprise du travail.

Le Conseil juge souhaitable de poursuivre l'analyse de la méthode de travail, du financement et des résultats de ces initiatives, en vue de déterminer les initiatives et méthodes de travail les plus indiquées pour accompagner les personnes en incapacité de travail, via des trajets de qualité et sur mesure, vers un retour au travail. Le fait de choisir uniquement un accompagnement par le biais de bureaux d'outplacement ne semble, a priori, pas être la méthode de travail la plus indiquée. »

Dans son avis n° 2.099 susvisé, le Conseil estime que l'outplacement, malgré son intérêt, n'est qu'une mesure parmi d'autres d'accompagnement des personnes déclarées inaptes à exercer le travail convenu et n'est pas nécessairement la mesure la mieux adaptée à la situation médicale de ces personnes pour favoriser leur réintégration.

La vision du « jobs deal » ne correspondant pas à sa vision, le Conseil marque sa préférence pour une approche volontaire, concertée entre toutes les instances ayant une expérience de réintégration sur le marché du travail, avec un mécanisme de suivi. Il a donc élaboré une vision globale, spécifique et unanime, présentée comme une alternative à la mesure 4 du « jobs deal ».

Cette vision s'articule autour des éléments suivants, développés largement au sein de son avis n° 2.099 précité :

- l'évaluation de la réglementation en matière de réintégration (principes, données chiffrées, monitoring et évaluation future) et le financement de la procédure de réintégration ;
- des propositions concrètes en vue de l'optimisation de la procédure de réintégration et du trajet de réintégration en ce compris l'instauration d'une concertation préalable à toute décision d'inaptitude définitive du conseiller en prévention-médecin du travail ;
- le renforcement de l'accompagnement ;
- la communication entre les différents acteurs concernés ;
- la concordance des règles en matière d'assurance maladie-invalidité et de réintégration telles que prévues par le code du bien-être au travail ;
- les règles de cumul entre un revenu professionnel découlant d'un travail autorisé et l'indemnité d'incapacité de travail.

b. Le Conseil souligne également que dans son avis n° 2.099 susvisé, il prend note que le Gouvernement est ouvert à des propositions alternatives.

Il demande par conséquent que le Gouvernement donne exécution à l'ensemble de ses propositions développées au sein de cet avis, comme mesure d'exécution du point 4 du « jobs deal ».

C. Obligation du travailleur de s'inscrire auprès du service régional de l'emploi de la région où il est domicilié en cas de dispense de prestations de travail pendant le délai de préavis (chapitre 4, article 10)

1. Description de la mesure

Le Conseil constate que le chapitre 4 de l'avant-projet de loi prévoit que l'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi doit commencer plus tôt si l'employeur et le travailleur conviennent que le travailleur sera dispensé d'effectuer des prestations de travail.

Le travailleur doit s'inscrire auprès des services régionaux de l'emploi dans le délai d'un mois après la conclusion de l'accord sur la dispense des prestations de travail. L'objectif de cette mesure est d'éviter des pertes de temps inutiles lors de la recherche d'un autre emploi.

Afin de faire en sorte que le travailleur ne perde pas cette obligation de vue, l'employeur doit l'en informer par écrit au moment où il conclut un accord avec le travailleur sur la dispense de l'exécution du travail pendant la période de préavis. En ce qui concerne l'information communiquée au travailleur sur cette obligation d'inscription, un nouvel article 37/12 est inséré dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

2. Introduction et historique

L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit qu'après avis des partenaires sociaux, le gouvernement fera une proposition concernant l'obligation, pour les travailleurs, de s'inscrire auprès des services régionaux de l'emploi dans le mois suivant le début du préavis, ce qui constitue une condition pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage.

Par lettre du 22 décembre 2014, monsieur K. Peeters, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur la manière dont le demandeur d'emploi peut être informé de l'obligation qui lui incombe de s'inscrire auprès des services régionaux de l'emploi. Dans le cadre de cette demande d'avis, le ministre a communiqué au Conseil un projet de modification de l'article 37, § 1^{er} de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, ainsi qu'un projet de modification de l'article 54 de l'arrêté portant réglementation du chômage.

Sans préjudice des positions de principe adoptées par les organisations, le Conseil a estimé, dans son avis n° 1.953 du 14 juillet 2015, que la proposition soumise pour avis imposera une obligation administrative supplémentaire, qui est inutilement lourde. Pour cette raison, le Conseil a élaboré, dans son avis, une proposition alternative dans le cadre de la fin du contrat de travail avec paiement d'une indemnité de préavis qui porte sur une période d'un mois au moins.

Le deal pour l'emploi du 24 juillet 2018 élargit l'obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi. Le gouvernement a décidé que l'obligation d'inscription doit commencer plus tôt si l'employeur et le travailleur conviennent que le travailleur sera dispensé d'effectuer des prestations de travail pendant la période de préavis.

3. Position du Conseil

Le Conseil prend acte du fait que le chapitre 4 de l'avant-projet de loi élargit l'obligation de s'inscrire plus tôt comme demandeur d'emploi à la situation de la dispense de prestations pendant la période de préavis.

En ce qui concerne l'obligation de s'inscrire plus tôt comme demandeur d'emploi, le Conseil renvoie à la proposition alternative qu'il avait formulée dans son avis n° 1.953 du 14 juillet 2015, dans le cadre de la fin d'un contrat de travail avec paiement d'une indemnité de préavis, et qui s'appuyait sur les principes de sécurité juridique et de création d'une simplicité administrative tant pour l'employeur que pour le travailleur.

Le Conseil rejette l'introduction d'une obligation de s'inscrire plus tôt en cas de dispense des prestations de travail pendant la période de préavis. Il s'agit d'une mesure disproportionnée, étant donné que la complexité administrative n'est pas contrebalancée par l'effet recherché pour un nombre limité de travailleurs. Par ailleurs, le Conseil renvoie aux discussions qui ont eu lieu au sein du comité de gestion de l'ONEM, et plus précisément aux remarques qui ont été formulées au sujet de l'impossibilité de mettre la mesure en pratique.

De surcroît, le Conseil souligne l'insécurité juridique qui a vu le jour à la suite de l'arrêt de la Cour de Cassation du 30 janvier 2017 au sujet de la renonciation à la suspension du délai de préavis dans la situation de la dispense de prestations de travail pendant le délai de préavis.

D. Clause d'écolage pour les métiers en pénurie (chapitre 5, articles 11 et 12)

1. Description de la mesure

Le Conseil relève que le projet de loi propose sur ce point d'apporter un assouplissement à la clause d'écolage dans le cas des métiers en pénurie en prévoyant qu'une telle clause s'applique même quand la formation se situe dans le cadre réglementaire ou légal requis pour l'exercice d'une profession.

Cette proposition fait suite à une première adaptation à la clause d'écolage introduite par la loi du 14 octobre 2018 modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail en vue d'assouplir la clause d'écolage et d'instaurer une clause d'écolage pour les métiers en pénurie.

2. Position du Conseil

Les représentants des employeurs et des travailleurs n'ont pu parvenir à un accord sur cette thématique.

a. Position des organisations représentatives des employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs souscrivent à l'approche consistant à poursuivre l'assouplissement des clauses d'écolage visant des formations menant à des métiers en pénurie en vue de stimuler l'investissement dans la formation des travailleurs. En conséquence, ils expriment leur soutien à la mesure telle que proposée au chapitre 5 du projet de loi soumis pour avis.

b. Position des organisations représentatives des travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs renvoient, concernant les effets pervers de l'extension de la clause d'écolage, à la position qu'ils ont exprimée dans l'avis n° 1.560 du 7 juillet 2006. En outre, ils constatent qu'à la suite de l'extension prévue de la clause d'écolage à des formations se situant dans le cadre réglementaire ou légal, les travailleurs qui ont un métier ou une fonction figurant sur les listes des métiers en pénurie ou des fonctions difficiles à remplir des Régions seront confrontés à des clauses d'écolage répétées au cours de leur occupation. Ce sera notamment le cas lorsque la législation ou la réglementation impose une formation continue permanente ou périodique, comme par exemple dans le cadre de la qualification professionnelle. La mobilité professionnelle des travailleurs qui disposent de qualifications très recherchées pour l'exercice de métiers en pénurie, est ainsi, bizarrement, fortement freinée par le projet de loi soumis pour avis. Ce dernier va de ce fait à l'encontre tant des objectifs visés par le gouvernement que du principe constitutionnel d'égalité. Les membres représentant les organisations de travailleurs se prononcent par conséquent négativement sur la mesure soumise pour avis.

E. Droit aux indemnités d'incapacité de travail en cas de poursuite de l'activité en tant que travailleur salarié après avoir atteint l'âge légal de la pension (chapitre 6, articles 13 et 14)

1. Description de la mesure

Le Conseil constate que l'article 13 du projet de loi vise à adapter l'article 108 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, en y apportant deux modifications.

La nouvelle mesure vise à élargir aux six premiers mois de la période d'incapacité primaire le droit aux indemnités d'incapacité de travail pour le travailleur salarié qui continue à travailler après avoir atteint l'âge légal de la pension.

Ce projet de loi prévoit également une possibilité d'introduire une dérogation par arrêté royal à l'interdiction de cumul d'une indemnité d'incapacité de travail avec une pension de retraite pour la période précédant le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le travailleur atteint l'âge légal de la pension.

2. Position du Conseil

Le Conseil accueille favorablement ce projet de texte et se rallie à l'avis unanime du Comité de gestion de l'INAMI du 17 octobre 2018 au sujet de la mesure en tant que telle.
