

A V I S N° 1.485

Séance du mardi 29 juin 2004

Projet d'arrêté royal visant à promouvoir l'emploi de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations

X X X

2.073-1.

A V I S N° 1.485

Objet : Projet d'arrêté royal visant à promouvoir l'emploi de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations

Par lettre du 8 avril 2004, monsieur F. Vandebroucke, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal visant à promouvoir l'emploi de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 29 juin 2004, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE

- A. Le Conseil constate que la demande d'avis est relative à un projet d'arrêté royal, qui vise à mettre à exécution les articles 25 à 30 inclus de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui concernent les restructurations.

Les dispositions précitées de la loi-programme fournissent une base légale pour l'octroi de stimuli financiers en cas de remplacement par le biais d'une cellule de mise à l'emploi des travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration, et plus précisément :

- l'octroi d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale lors de l'engagement de travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration (nouvelle réduction groupe-cible) ;
- le remboursement des frais d'outplacement à l'employeur en restructuration ;
- l'octroi d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe les conditions et les modalités qui doivent être prises en compte pour pouvoir prétendre à ces avantages.

- B. Le Conseil remarque en outre que le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre à exécution les accords conclus dans le cadre de la conférence pour l'emploi d'octobre 2003 en vue d'associer au mieux toutes les parties concernées dans la recherche de nouvelles possibilités de travail pour les travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration.

Il s'agit plus précisément des conclusions de la conférence pour l'emploi reprises sous le point D., intitulé "Restructuration en vue de nouvelles chances", et libellées comme suit :

"La politique d'activation de l'entreprise en cours de restructuration, axée sur le remplacement, sera encouragée dans l'intérêt de toutes les parties concernées, y compris celui du nouvel employeur. La mise dans le circuit d'une cellule de mise au travail, avec la participation paritaire des partenaires sociaux, sera encouragée via des stimulants financiers :

- lorsque l'employeur en restructuration investit aussi dans le remplacement par le biais d'une cellule de mise au travail, alors, les frais engagés réellement par cet employeur en matière de outplacement sont remboursés pour tout travailleur qui est occupé pendant une certaine période après la démission, chez un employeur de façon durable, sans que ce remboursement ne puisse dépasser les 1800 euros ;

- le travailleur est lui aussi activement associé à ce scénario de remplacement en lui octroyant durant les premiers mois de sa reprise de travail une réduction sur les cotisations de sécurité sociale personnelles ;

- enfin, le nouvel employeur bénéficiera d'une réduction importante des cotisations durant un certain nombre de trimestres suivant le recrutement.

Les précautions nécessaires seront prises pour prévenir des abus dans le système. Les entreprises en restructuration où il y a un accord social pour utiliser ce scénario d'activation peuvent soumettre leur demande d'application de ce système expérimental au Ministre de l'Emploi, qui décide après avoir pris l'avis de la commission consultative prépensions du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Pour les fournisseurs et les sous-traitants qui se restructurent à la suite de la restructuration de leur client et qui s'inscrivent également pour ce dispositif, on peut envisager de grouper les travailleurs concernés dans une même cellule pour l'emploi.

Pour cette mesure, qui est introduite à titre d'expérience et qui est facultative, 25 millions d'euros seront inscrits pour 2004 et 50 millions d'euros en 2005. S'il apparaissait après évaluation que les 50 millions d'euros ne sont pas complètement épuisés, le reste de l'enveloppe sera, après concertation avec les partenaires sociaux, utilisé pour renforcer cette mesure ou une autre mesure d'abaissement des charges patronales."

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

A. Considérations générales

1. Le Conseil peut de façon générale souscrire aux principes qui sous-tendent le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

Il constate en effet que ce projet d'arrêté royal met à exécution les conclusions précitées de la conférence pour l'emploi, dans lesquelles il avait été convenu d'encourager les entreprises en restructuration à mener une politique plus active de remplacement des travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations.

Le Conseil fait en outre remarquer qu'il est ainsi également tenu compte des lignes directrices européennes pour les politiques de l'emploi des États membres, dans lesquelles l'accent est mis sur le fait qu'il convient d'attirer davantage de personnes sur le marché du travail, et plus précisément aussi de la recommandation spécifique du Conseil européen à la Belgique, entre autres de donner la priorité au fait de "mieux anticiper et accompagner les restructurations d'entreprise, notamment en cas de licenciements collectifs".

2. Le Conseil constate par ailleurs qu'il s'agit ici de mesures qui sont instaurées à titre expérimental et dont l'efficacité sera évaluée.

Il insiste pour que les partenaires sociaux soient associés à cette évaluation.

3. Le Conseil juge souhaitable de formuler déjà un certain nombre de remarques générales concernant la réglementation contenue dans le projet d'arrêté royal :
 - a. Le Conseil signale que le projet d'arrêté royal utilise un certain nombre de notions dont le contenu est différent de celui des notions qui sont en vigueur dans des réglementations déjà connues, comme les notions d'"entreprise en restructuration", d'"accompagnement de l'outplacement" et de "licenciement collectif". Cela peut donner lieu à des malentendus.

Le Conseil estime que le caractère ad hoc du projet d'arrêté royal doit être clairement souligné et que ce projet d'arrêté royal ne peut aucunement avoir pour conséquence que des obligations supplémentaires soient imposées aux employeurs dans les réglementations existantes qui utilisent ces notions.

Afin d'éviter autant que possible toute confusion, le Conseil a développé un certain nombre de propositions au point II. B. 1. du présent avis.

- b. Le Conseil attire également l'attention sur le caractère assez laborieux des procédures qui doivent être suivies pour pouvoir prétendre aux avantages repris dans le projet d'arrêté royal.

Il juge qu'il est indispensable que ce point soit adapté et ce, certainement en cas de continuation du système.

Le Conseil suggère, à titre d'exemple, qu'au lieu d'obliger le travailleur à demander la carte de réduction restructurations B à l'ONEM dans les trente jours sous peine de forclusion, l'on prévoit un système dans lequel, en cas de réengagement, la carte de réduction restructurations B est délivrée automatiquement par l'ONEM par le biais d'un échange d'informations par voie électronique entre les données qui sont connues par l'ONEM concernant les travailleurs ayant une carte de réduction restructurations A et les données d'occupation qui ont été déclarées auprès de l'ONSS par le nouvel employeur via les flux de données électroniques.

- c. Le Conseil souligne enfin le caractère peu attractif de la réglementation pour celui qui doit mettre en marche le système, à savoir pour l'employeur en restructuration.

Selon la réglementation reprise dans le projet d'arrêté royal, l'entreprise doit notamment avoir fait une offre d'outplacement à "tous" les travailleurs touchés par le licenciement pour être reconnue comme entreprise en restructuration. L'entreprise en restructuration ne peut néanmoins obtenir une intervention dans les frais d'outplacement qu'en cas de réengagement durable du travailleur ayant accepté l'offre (en vertu de l'article 5 du projet d'arrêté royal, le travailleur doit avoir été occupé dans les liens d'un contrat de travail par un nouvel employeur pendant au moins la moitié de la durée de validité de la carte de réduction B).

Il s'agit donc ici d'une obligation de résultat qui rend aléatoire l'avantage, de toute façon relativement limité, dont bénéficie l'entreprise en restructuration et cela aura par conséquent un effet dissuasif sur le démarrage de la procédure. Cet effet dissuasif est en outre encore renforcé par la procédure assez laborieuse et le caractère supplétif de l'intervention dans les frais d'outplacement (cf. point II. B. 4.).

Le Conseil plaide dès lors pour que l'on rende la réglementation plus attractive à l'égard de l'entreprise en restructuration, notamment en rendant la procédure moins laborieuse et en transformant l'intervention dans les frais d'outplacement en une intervention de base (cf. point II. B. 4.).

B. Remarques relatives au texte du projet d'arrêté royal

1. Quant aux définitions et à l'usage de certaines notions

a. Entreprise en restructuration (article 1er, 2°)

Le Conseil constate qu'en vertu de l'article 1er, 2°, il faut entendre par "entreprise en restructuration" l'entreprise qui est reconnue comme telle par le ministre de l'Emploi, conformément à l'article 2.

Le Conseil signale que des problèmes peuvent découler du fait que, pour être reconnue comme entreprise en restructuration dans le cadre du projet d'arrêté royal, l'entreprise doit, en vertu de l'article 2, § 1er, remplir d'autres conditions que celles requises pour être reconnue comme entreprise en restructuration dans le cadre de la réglementation en matière de prépension. En effet, l'entreprise doit non seulement satisfaire aux conditions reprises à l'article 9, § 2, 1° de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle, mais elle doit en outre participer à une cellule de mise à l'emploi et avoir fait une offre d'outplacement à tous les travailleurs touchés par le licenciement collectif.

Dans le but d'éviter toute confusion, le Conseil suggère de libeller le début de l'article 2, § 1er comme suit : "Pour l'application du présent arrêté, une entreprise peut être reconnue comme entreprise en restructuration à condition ...".

Le Conseil fait par ailleurs remarquer que des malentendus pourraient également être occasionnés par le fait qu'il est fait référence, à l'article 2, § 1er, aux travailleurs touchés par "le licenciement collectif". Le terme de licenciement collectif ne doit en effet pas être entendu ici dans le sens des conventions collectives de travail n° 10 du 8 mai 1973 et n° 24 du 2 octobre 1975 du Conseil national du Travail et de l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs. Etant donné que ces réglementations en matière de licenciement collectif s'appliquent uniquement aux entreprises qui occupent en moyenne au moins 20 travailleurs pendant l'année civile précédant le licenciement, on pourrait en déduire à tort que le projet d'arrêté royal ne s'applique pas aux entreprises de moins de 20 travailleurs.

Le Conseil propose de ce fait de préciser qu'il s'agit ici des travailleurs qui sont concernés par des licenciements multiples, tels que visés à l'article 9, § 2, 1° de l'arrêté royal du 7 décembre 1992.

b. Accompagnement de l'outplacement (article 1er, 3°)

Le Conseil constate que la définition d'accompagnement de l'outplacement reprise à l'article 1er, 3° du projet d'arrêté royal diffère de celle reprise à l'article 1er de la CCT n° 51 du 10 février 1992 et à l'article 4 de la CCT n° 82 du 10 juillet 2002 du Conseil national du Travail qui sont relatives à l'outplacement.

c. Cellule de mise à l'emploi (article 1er, 5°)

Le Conseil constate qu'en vertu de l'article 1er, 5° du projet d'arrêté royal, il est suffisant qu'une des organisations syndicales représentatives soit associée au groupement de coopération créé à l'occasion de la restructuration.

Les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent que l'expérience montre que les meilleurs résultats sont obtenus par une collaboration entre toutes les parties concernées lors du remplacement de travailleurs licenciés dans le cadre de restructurations.

Ils jugent par conséquent souhaitable que, lorsqu'il existe une délégation syndicale dans l'entreprise en restructuration, toutes les organisations syndicales représentatives qui y sont représentées soient également associées à la cellule de mise à l'emploi. C'est seulement à défaut de délégation syndicale qu'il serait suffisant que l'une des organisations syndicales représentatives soit associée au groupement de coopération créé à l'occasion de la restructuration.

Ils demandent que le texte de l'article 1er, 5° soit adapté dans ce sens.

En outre, les membres représentant les organisations de travailleurs remarquent que le décret du 29 janvier 2004 relatif au plan d'accompagnement des reconversions de la Région wallonne prévoit la possibilité, en cas de licenciement collectif, de créer des cellules de reconversion avec des représentants du FOREM, les organisations syndicales représentatives et les travailleurs de l'entreprise concernée.

Ils soulignent à cet égard qu'ils donnent la préférence à de telles cellules de reconversion, pour lesquelles est également prévue la collaboration avec les services publics de l'emploi tels que le VDAB, l'ORBEM et le FOREM.

Ils demandent dès lors que ces cellules de reconversion bénéficient d'un agrément automatique en tant que cellules de mise à l'emploi telles que visées à l'article 1er, 5° du projet d'arrêté royal.

Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent conserver le texte de l'article 1er, 5° tel qu'il est formulé dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis.

Ils ne peuvent en effet souscrire à ce que toutes les organisations syndicales représentatives qui sont représentées dans la délégation syndicale soient associées à la cellule de mise à l'emploi, parce que cela pourrait aboutir à donner un droit de veto à une seule organisation syndicale, ce qui pourrait faire obstacle au bon fonctionnement de la cellule de mise à l'emploi.

En outre, ils ne peuvent se rallier à l'agrément automatique des cellules de reconversion en tant que cellules de mise à l'emploi, parce que le groupement de coopération doit pouvoir fonctionner de manière suffisamment souple et que l'employeur en restructuration et le prestataire de services ne sont pas associés à ces cellules de reconversion.

Cela n'implique toutefois aucun jugement de valeur à l'égard des dispositifs décrets pris au niveau communautaire et/ou régional.

d. Prestataire de services (article 1er, 6°)

Le Conseil signale que, pour des raisons de contrôle de qualité, les régions ont fixé des conditions d'agrément auxquelles doit satisfaire un prestataire de services en matière d'accompagnement de l'outplacement.

Le Conseil propose par conséquent de compléter comme suit la définition de prestataire de services à l'article 1er, 6° : "le bureau public ou privé, spécialisé dans le reclassement professionnel et agréé conformément à la réglementation en vigueur dans la région où se situe le siège d'exploitation du bureau, avec lequel l'entreprise en restructuration a conclu un contrat".

e. Travailleur "licencié" dans le cadre d'une restructuration (article 1er, 7°)

Le Conseil attire l'attention sur le fait qu'en cas de licenciement avec préavis, c'est le moment de la notification du préavis qui doit être pris en compte pour déterminer si le travailleur a été licencié pendant la durée de validité de la reconnaissance et non le moment auquel prend fin le délai de préavis ou la période couverte par l'indemnité de préavis.

Il estime en effet qu'il est important que, dans le cadre d'une politique d'activation en cas de restructurations, le travailleur puisse être inscrit auprès de la cellule de mise à l'emploi à partir de la notification du préavis.

Le Conseil juge dès lors souhaitable que la notion de licenciement soit précisée dans ce sens dans le texte du projet d'arrêté royal.

f. Nouvel employeur (article 1er, 10°)

Le Conseil est d'avis que la définition de nouvel employeur reprise à l'article 1er, 10° est formulée de manière trop large, de sorte que ne sont pas exclues des constructions entre des groupes d'entreprises ou des entreprises ayant des liens entre elles, dans le but d'accorder artificiellement les avantages prévus dans le projet d'arrêté royal.

Il demande dès lors que l'on affine la définition afin d'éviter des abus.

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment en outre que les bureaux de travail intérimaire ne peuvent pas relever de la définition de nouvel employeur, étant donné qu'il s'agit d'entreprises dont l'activité consiste à mettre des travailleurs temporairement à disposition d'un ou plusieurs utilisateurs, tandis qu'il ressort de l'article 5 du projet d'arrêté royal que l'on vise une occupation durable.

Pour le surplus, les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent souligner différents arguments tirés du texte et de l'organisation même du marché du placement qui continuent à leur poser question.

En référence à l'article 4 du projet d'arrêté royal soumis au Conseil qui définit la durée de validité de la carte B, les membres représentant les organisations de travailleurs estiment que permettre aux bureaux d'intérim d'être considérés comme un nouvel employeur aura pour effet de supprimer l'effet recherché, à savoir diminuer temporairement le coût d'un travailleur auprès d'un nouvel employeur et ainsi améliorer ses chances de réinsertion durable sur le marché du travail. En effet, dès le début d'une première mission - peu importe sa durée -, auprès d'un bureau d'intérim, la carte de réduction B auquel le travailleur n'a droit qu'une seule fois pourra être obtenue, et le délai pendant lequel les réductions de cotisations sont octroyées commencera à courir, sans avoir aucune garantie que le travailleur pourra effectivement travailler tous les jours de la période couverte par la carte. Cette pratique réduit les chances d'embauche dans le circuit de travail "normal".

Ensuite, la philosophie du système est d'encourager une politique d'activation axée sur le remplacement et via l'outplacement. Depuis la libéralisation du marché du placement, les mêmes groupes d'entreprises fournissent (ou fourniront à bref délai) des services de travail intérimaire, d'outplacement et de recrutement-sélection dont la cible est évidemment le travailleur en recherche d'emploi.

Outre une confusion économique et tarifaire plus que probable entre les différentes activités des firmes d'un même groupe jouissant d'un agrément dans les différents secteurs visés ci-dessus, il y a lieu de craindre un affaiblissement social des missions visées par le projet d'arrêté royal, en cas de reconnaissance des bureaux d'intérim comme nouvel employeur.

L'intensité et la qualité de l'outplacement vont pâtir si le seul objectif est de réorienter le travailleur licencié vers l'intérim. On se pose en outre la question de savoir quel intérêt il y aura pour les bureaux d'intérim à tenter de replacer rapidement des travailleurs dans le circuit normal de travail dès que les réductions de cotisations leur auront été accordées pour la période totale visée dans le dispositif.

Les membres représentant les organisations d'employeurs signalent qu'il avait été clairement décidé, lors de la conférence pour l'emploi, de ne pas limiter la notion de nouvel employeur.

Ils soulignent en outre l'importance du secteur du travail intérimaire en tant que transition vers une occupation durable.

2. Quant au délai dans lequel la commission consultative prépension doit émettre un avis

Le Conseil constate que l'article 2, § 2, troisième alinéa stipule qu'après réception, la demande est soumise, dans le mois, à l'avis de la commission consultative prépension, qui émet un avis dans un délai ne dépassant pas un mois.

Au vu du fonctionnement de la commission consultative prépension, le Conseil propose de remplacer l'article 2, § 2, troisième alinéa par le texte suivant : "Après réception du dossier complet, la demande est inscrite à l'ordre du jour de la réunion subséquente de la commission consultative prépension qui formule son avis séance tenante."

3. Quant à la sanction si la demande de carte de réduction B n'est pas introduite à temps

Le Conseil constate qu'en vertu de l'article 4, § 2, le travailleur licencié dans le cadre d'une restructuration qui entre en service chez un nouvel employeur peut, sur présentation d'une copie du contrat de travail, obtenir auprès de l'Office national de l'Emploi une "carte de réduction restructurations B". La demande de cette carte de réduction doit néanmoins, sous peine de forclusion, être introduite auprès de l'Office national au plus tard le trentième jour suivant le jour de l'entrée en service ou au plus tard le trentième jour suivant le jour de réception de la "carte de réduction restructurations A".

Le Conseil juge que la sanction, lorsque le travailleur n'a pas introduit à temps la demande, est trop lourde et qu'elle n'est en tout cas pas appropriée à l'égard des employeurs qui en sont victimes, étant donné que la carte de réduction B est la clé pour l'intervention dans les frais d'outplacement et pour la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale.

Sans préjudice de sa proposition de faire délivrer automatiquement la carte de réduction B par l'ONEM en cas de continuation de la réglementation (cf. point II., A., 3. b.), le Conseil propose de prévoir une sanction moins lourde, comme la perte du droit à la réduction de cotisation jusqu'à ce que la carte de réduction B ait été demandée valablement auprès de l'ONEM.

Par ailleurs, le Conseil estime que l'employeur devrait également pouvoir demander la carte de réduction B.

4. Quant à l'intervention dans les frais d'outplacement de l'employeur en restructuration

Le Conseil estime qu'il n'est pas correct de parler, notamment dans les articles 5 à 7, du "remboursement des frais d'outplacement", étant donné que les frais ne sont pas totalement remboursés.

Il suggère par conséquent qu'à chaque fois qu'il est question de "remboursement des frais d'outplacement", l'on remplace ces mots par "intervention dans les frais d'outplacement".

En ce qui concerne le montant de l'intervention dans les frais d'outplacement, le Conseil constate qu'en vertu de l'article 6, deuxième alinéa, l'intervention est limitée aux frais d'outplacement réellement engagés, entendant par là les frais d'outplacement que le prestataire de services facture à l'employeur via la cellule de mise à l'emploi et que l'employeur ne peut recouvrer auprès d'un autre organisme ou instance, privé ou public, en particulier une Région, une Communauté, un fonds sectoriel ou un fonds de sécurité d'existence.

Le Conseil fait remarquer que le caractère supplétif de l'intervention pénalise les secteurs qui ont déjà fait eux-mêmes des efforts en matière d'accompagnement de l'outplacement.

Il signale en outre que, dans le cadre d'un fonds sectoriel, les frais d'outplacement sont solidarisés par le paiement d'une cotisation globale, ce qui a pour conséquence qu'un règlement individualisé est impossible.

Vu également le montant maximal relativement faible de 1.800 euros, le Conseil propose de transformer le caractère supplétif de l'intervention de l'ONEM dans les frais d'outplacement en une intervention de base, après laquelle il est possible de faire appel à d'autres sources pour le solde. Il faut naturellement veiller à éviter les doubles paiements.

5. Quant à la réduction de la cotisation personnelle de sécurité sociale pour le travailleur licencié dans le cadre d'une restructuration

Le Conseil constate que l'article 12, 3° du projet d'arrêté royal ne fait pas de distinction dans le montant de la réduction forfaitaire de la cotisation personnelle de sécurité sociale selon qu'il s'agit d'ouvriers ou d'employés.

Il signale que, dans le cadre de la réduction des cotisations personnelles pour les travailleurs à bas salaires, le montant de base de la réduction pour les ouvriers est augmenté de 8 % afin de compenser la perte de réduction pendant la période au cours de laquelle l'ouvrier prend ses vacances annuelles.

Le Conseil demande dès lors que, dans le cadre des restructurations, l'information susvisée soit prise en compte et que les mesures nécessaires soient adoptées de manière à ce que les ouvriers et les employés soient traités de la même façon en ce qui concerne la réduction de la cotisation personnelle.
