

AVIS N° 1.660

Séance du mercredi 5 novembre 2008

Exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008 : Congé-éducation payé -
Adaptation aux besoins du 21e siècle

x x x

2.285-1

A V I S N° 1.660

Objet : Exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008 : Congé-éducation payé - Adaptation aux besoins du 21^e siècle

Par lettre du 27 juin 2008, confirmée par lettre du 1^{er} octobre 2008, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 juillet 1985 d'exécution de la section 6 – Octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs – du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales.

En outre, par lettre du 1^{er} octobre 2008, la ministre a consulté le Conseil sur, d'une part, un projet de loi modifiant les dispositions de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations concernant l'augmentation de la cotisation patronale destinée au financement du congé-éducation payé pour les employeurs des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation et, d'autre part, un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 octobre 2007, qui met ces dispositions légales à exécution.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée de l'examen de ces demandes d'avis.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis le 5 novembre 2008, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. PORTÉE DE LA SAISINE ET RÉTROACTES

Par lettre du 27 juin 2008, confirmée par lettre du 1er octobre 2008, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 juillet 1985 d'exécution de la section 6 - Octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs - du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales.

En outre, par lettre du 1er octobre 2008, la ministre a consulté le Conseil sur, d'une part, un projet de loi modifiant les dispositions de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations concernant l'augmentation de la cotisation patronale destinée au financement du congé-éducation payé pour les employeurs des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation et, d'autre part, un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 octobre 2007, qui met ces dispositions légales à exécution.

Ces demandes d'avis font suite à un accord intervenu entre les partenaires sociaux afin d'exécuter certains aspects du point 3 de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008 relatif à la formation et au congé-éducation payé. En effet, l'accord interprofessionnel prévoit, quant au congé-éducation payé, d'en résoudre les problèmes structurels au moyen d'une double approche. Dans une première phase, les partenaires sociaux entendent sécuriser le régime pour l'année scolaire 2007-2008. Dans une seconde phase, ils formuleront une proposition globale et équilibrée en vue d'adapter le régime du congé-éducation payé aux besoins du 21e siècle.

Quant à la première phase, les partenaires sociaux se sont prononcés principalement dans l'avis n° 1.608 du Conseil national du Travail du 24 avril 2007 concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 juillet 1985 précité. Cet arrêté royal a été adopté le 3 août 2007.

Quant à la deuxième phase, le Conseil souligne que le système du congé-éducation payé repose sur un certain nombre de principes directeurs qui devraient être préservés.

Après examen des données statistiques récentes transmises et explicitées par l'administration du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, le Conseil conclut que si le système du congé-éducation payé a connu dans le passé des problèmes aigus de financement, la situation s'est renversée suite aux efforts consentis par chacune des parties concernées (travailleurs, employeurs et pouvoirs publics) et un surplus budgétaire s'est dégagé.

Tout en voulant maintenir une prudence pour éviter d'en revenir à la situation antérieure, le Conseil estime opportun de dégager des solutions immédiates afin d'adapter le système aux évolutions récentes et dans un stade ultérieur, d'examiner des solutions à plus long terme.

II. POSITION DU CONSEIL

Dans le présent avis, le Conseil se prononce tout d'abord sur le projet d'arrêté royal modifiant la réglementation relative à l'octroi du congé-éducation payé. Il se penche ensuite sur le projet de loi et le projet d'arrêté royal modifiant la réglementation relative à l'instauration de la cotisation patronale complémentaire pour les employeurs des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation.

A. Projet d'arrêté royal modifiant la réglementation relative à l'octroi du congé-éducation payé

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis tend à mettre en œuvre des solutions applicables au plus tard jusqu'au troisième trimestre 2009. Celles-ci concernent :

1. Le plafond salarial

Le Conseil note que l'article 1er prévoit que le plafond salarial est augmenté à 2.500 euros à partir du 1er septembre 2008 jusqu'au 31 août 2009. Il peut souscrire à cette adaptation.

2. Le remboursement à l'employeur

Le Conseil remarque que l'article 2 comporte trois dispositions relatives au remboursement à l'employeur :

- le paragraphe 1er prévoit qu'à partir de l'année scolaire 2006-2007, le remboursement de l'État à l'employeur est limité à un montant forfaitaire par heure de congé-éducation répondant aux conditions de remboursement ;

- le paragraphe 2 détermine que le montant forfaitaire est pour l'année scolaire 2006/2007 de 15 euros pour les travailleurs de moins de 45 ans et de 18 euros pour les travailleurs de plus de 45 ans.

Le Conseil remarque que cette disposition réintroduit un alinéa dans l'article 16 bis de l'arrêté royal du 23 juillet 1985 (inséré par un arrêté royal modificatif du 22 août 2006) qui, suite à une erreur matérielle, n'avait pas été repris dans l'arrêté royal modificatif du 3 août 2007 (ce dernier répartit, à partir de l'année scolaire 2007-2008, le budget global en quatre budgets partiels).

- le paragraphe 3 prévoit que le montant forfaitaire est pour l'année scolaire 2007/2008 de 20 euros par heure de congé-éducation.

Le Conseil constate que les modifications proposées ont supprimé la disposition suivant laquelle le budget disponible total est divisé en quatre budgets partiels, à savoir la promotion sociale, les formations sectorielles, les formations générales et les autres formations, et ce en se basant sur la moyenne progressive des quatre dernières années scolaires connues. Les partenaires sociaux ne voient pas de nécessité absolue à modifier, pour l'année scolaire 2007-2008 (budget 2009), le système existant d'indemnité horaire différenciée et variable, mais ils jugent souhaitable, pour des raisons de prudence budgétaire, d'introduire un plafond de 20 euros/heure pour l'année scolaire 2007-2008 (budget 2009).

3. L'apport des employeurs

Le Conseil relève que l'article 3 prévoit le principe suivant lequel la cotisation patronale est portée de 0,04 % à 0,08 % à partir du quatrième trimestre 2007 jusqu'au deuxième trimestre 2008 inclus et à 0,06 % à partir du troisième trimestre 2008 jusqu'au troisième trimestre 2009 inclus.

Il note également que l'entrée en vigueur est prévue au 1er juillet 2008, à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets le 1er septembre 2006.

Le Conseil peut souscrire à cette modification.

B. Projet de loi et projet d'arrêté royal concernant l'amende de 0,05 % si les secteurs ont réalisé des efforts insuffisants en matière de formation

Le Conseil est d'avis qu'outre les questions réglées par le projet d'arrêté royal relatif à l'octroi du congé-éducation qui lui a été soumis pour avis, celle de l'amende de 0,05 % si les secteurs ont réalisé des efforts insuffisants en matière de formation doit également être traitée, en particulier sous l'angle de l'appréciation des efforts consentis en 2007 et 2008.

À cet égard, le Conseil est consulté par la ministre de l'Emploi sur un projet de loi modifiant l'article 30 de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations et sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté d'exécution dudit article.

1. Rétroactes

Le Conseil rappelle que l'article 30, § 1er de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations prévoit que "lorsque les efforts globaux en matière de formation de tous les employeurs relevant du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et aux commissions paritaires n'atteignent pas ensemble au moins 1,9 % de la masse salariale totale de ces entreprises, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et selon les conditions et modalités déterminées par Lui, augmenter de 0,05 % la cotisation patronale pour le financement du congé-éducation payé pour les entreprises appartenant aux secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation."

En outre, un arrêté du 11 octobre 2007 instaure cette cotisation patronale complémentaire au bénéfice du financement du congé-éducation payé pour les employeurs appartenant aux secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation, en exécution de l'article 30 susvisé.

Le Conseil constate que tant l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations que l'arrêté royal du 11 octobre 2007 précité entrent en vigueur le 1er janvier 2009 et que les conventions collectives de travail concernant des efforts supplémentaires en matière de formation qui sont déposées au greffe de la Direction générale des relations collectives de travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, à partir du 1er janvier 2007 et au plus tard le 1er septembre de l'année au cours de laquelle la convention collective de travail entre en vigueur, sont présumées avoir été déposées conformément à l'arrêté royal du 11 octobre 2007 (article 4 de l'arrêté royal du 11 octobre 2007).

2. Proposition du Conseil

Tenant compte du fait que les bilans sociaux renouvelés n'auront leur plein effet qu'à partir de 2009 et que les conventions collectives sectorielles pour 2007-2008 ont été conclues avant la signature et la publication de l'arrêté royal instaurant la cotisation patronale complémentaire, à savoir respectivement le 11 octobre 2007 et le 5 décembre 2007, le Conseil estime que les dispositions suivantes devraient régir l'entrée en vigueur de l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 précitée et de l'arrêté royal du 11 octobre 2007 :

a. Quant à l'appréciation des efforts en matière de formation consentis en 2007

Comme les secteurs n'ont pu prendre connaissance que le 5 décembre 2007 de l'arrêté royal instaurant une cotisation patronale complémentaire au bénéfice du financement du congé-éducation payé pour les employeurs appartenant aux secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation en exécution de l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, le Conseil propose de ne pas appliquer pour 2007 le mécanisme de sanction pour les secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation.

b. Quant à l'appréciation des efforts en matière de formation consentis en 2008

Si l'évaluation fin 2010 démontre que les 1,9 % n'ont pas été atteints (sur la base des bilans sociaux renouvelés pour 2009), alors le mécanisme de sanction de 0,05 % s'appliquerait aux secteurs qui n'ont pas conclu pour l'année 2008 de convention collective de travail contenant des accords sur une augmentation de l'investissement des entreprises dans la formation ou une augmentation du taux de participation de ces travailleurs à la formation. Le report à la fin 2010 de l'évaluation visant à vérifier si les 1,9 % ont été atteints est justifié par la publication tardive, le 4 avril 2008, de la note explicative concernant les activités de formation reprises dans le bilan social.

Toutefois, si ces secteurs ont convenu d'un effort supplémentaire pour 2009-2010 conformément aux dispositions exécutant l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008, à savoir une intensification de l'effort en matière de formation de 0,1 point de pourcentage par an ou une croissance de 5 points de pourcentage du taux de participation par an, outre les efforts éventuels pour les années 2009 et 2010, ils ne doivent pas être sanctionnés pour l'année 2008.

3. Examen des projets de textes soumis pour avis

a. Projet de loi modifiant l'article 30 de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations

1° Portée du projet de loi

Le Conseil rappelle qu'en vertu de l'actuel article 30, § 2 de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations, est considéré comme secteur qui réalise des efforts insuffisants en matière de formation, le secteur où, l'année à laquelle se rapporte l'évaluation de l'effort global de 1,9 %, il n'y a pas de convention collective de travail en vigueur concernant des efforts supplémentaires en matière de formation qui augmente ceux-ci d'au moins 0,1 point de pourcentage chaque année ou qui prévoit au moins de relever annuellement de 5 points de pourcentage le taux de participation à la formation.

Le Conseil constate que le projet de loi a pour but de compléter ledit article 30, § 2 par une mesure transitoire pour l'année 2008 (§ 2 bis).

Cette mesure transitoire prévoit qu'un secteur qui n'a pas déposé de convention collective de travail prévoyant pour 2008 des efforts supplémentaires en matière de formation tels que définis à l'article 30, § 2, n'est exceptionnellement pas considéré comme "secteur qui réalise des efforts insuffisants en matière de formation" s'il additionne les efforts supplémentaires prévus pour 2008 aux efforts prévus pour 2009 dans la convention collective de travail déposée en 2009.

2° Appréciation

Le Conseil a confronté la mesure transitoire soumise pour avis à sa proposition en la matière.

À cet égard, il remarque tout d'abord que le projet de loi ne prévoit pas d'exception pour les efforts de formation pour 2007, alors que le Conseil propose que, bien que l'obligation de moyens reste en vigueur pour cette année, le mécanisme de sanction de 0,05 % ne soit pas appliqué (et que par conséquent, aucune liste des secteurs qui ont réalisé des efforts insuffisants ne doit être rédigée pour cette année).

Par ailleurs, le Conseil observe que, pour l'appréciation des efforts en matière de formation pour 2008, contenus dans les conventions collectives de travail déposées en 2008, le projet de loi renvoie aux critères visés à l'article 30, § 2 de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations, à savoir l'augmentation des efforts en matière de formation de 0,1 point de pourcentage par an ou l'augmentation du taux de participation de 5 points de pourcentage par an. Selon la proposition du Conseil, des critères généraux sans objectifs quantitatifs suffisent dans ce cas, à savoir une augmentation de l'investissement des entreprises dans la formation ou une augmentation du taux de participation des travailleurs à la formation.

Ensuite, le Conseil constate qu'il ressort du projet de loi que si un secteur n'a pas déposé en 2008 de convention collective de travail prévoyant des efforts supplémentaires pour cette année, le mécanisme de sanction ne s'applique pas si un effort supplémentaire est repris dans la convention collective de travail qui est déposée pour 2009. Selon la proposition du Conseil, cet effort supplémentaire ne concerne pas uniquement 2009, mais aussi 2010.

Finalement, le Conseil note que le projet de loi ne précise pas la portée de cet effort supplémentaire. Dans la proposition du Conseil, on requiert, outre l'effort éventuel pour 2009, une intensification supplémentaire de l'effort en matière de formation de 0,1 point de pourcentage ou une croissance de 5 points de pourcentage du taux de participation et, outre l'effort éventuel pour 2010, encore une fois, une intensification supplémentaire de l'effort en matière de formation de 0,1 point de pourcentage ou une croissance de 5 points de pourcentage du taux de participation.

Sur la base des remarques susvisées, le Conseil demande d'adapter le projet de loi afin d'en mettre le texte en complète conformité avec sa proposition.

b. Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 octobre 2007

1° Portée du projet d'arrêté royal

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal détermine tout d'abord les modalités d'exécution de la mesure transitoire prévue par le projet de loi. Il complète par ailleurs la procédure actuelle d'établissement de la liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation (cf. ci-après).

2° Appréciation

Le Conseil a procédé à un examen article par article du projet d'arrêté royal.

Article 1er (modification de l'article 3 de l'arrêté du 11 octobre 2007)

Le Conseil constate que l'article 1er reprend la procédure actuelle d'établissement de la liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation et la complète d'une disposition qui prévoit une obligation supplémentaire (cf. article 3, § 2).

Article 3, § 1er

Le Conseil ne formule pas de remarque à ce sujet.

Article 3, § 2

Le Conseil constate que la procédure d'établissement de la liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation est complétée par une disposition qui oblige la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS à transmettre au Conseil national du Travail et au Conseil central de l'Économie, le 1er octobre de chaque année, la liste des secteurs qui ont déposé une convention collective de travail conformément aux conditions de l'arrêté royal.

Le Conseil peut souscrire à cette disposition.

En ce qui concerne le moment où cette liste doit être transmise, le Conseil constate qu'il s'agit de "au plus tard le 1er octobre de chaque année". Pour établir clairement le lien avec la phase précédente de la procédure, qui est réglée au § 1er de l'article 3 (dépôt de la convention collective de travail pour le 1er septembre de l'année au cours de laquelle elle entre en vigueur), le Conseil propose de remplacer les termes "au plus tard le 1er octobre de chaque année" par les termes "au plus tard un mois après l'expiration du délai visé au § 1er".

Article 3, §§ 3 et 4

Chronologie de la procédure

Le Conseil souligne que l'article 3, §§ 3 et 4 du projet d'arrêté reprend le texte des actuels paragraphes 2 et 3, qui disposent qu'au plus tard le 30 septembre de l'année où la cotisation peut être due, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie transmettent leur avis commun sur la liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation au ministre de l'Emploi, après quoi ce dernier établit la liste définitive et la transmet à l'ONSS au plus tard le 15 octobre de la même année.

Le Conseil remarque que les délais susvisés ne permettent pas de tenir compte du rapport technique du Conseil central de l'Economie, sur la base duquel il faut apprécier si les efforts globaux en matière de formation atteignent ou non 1,9 % de la masse salariale totale des entreprises. Bien que la loi du 26 juillet 1996 prévoioe que ce rapport doit être émis au plus tard le 30 septembre de chaque année, il est généralement émis plus tard.

Pour tenir compte de cette situation de fait, le Conseil propose de reporter le dernier délai pour l'avis commun des Conseils au 31 décembre, après quoi le ministre devrait transmettre la liste définitive à l'ONSS au plus tard le 15 janvier de l'année suivante.

Le Conseil souligne que sa proposition a pour conséquence qu'il est impossible de déclarer la cotisation patronale de 0,05 % dans la déclaration trimestrielle du quatrième trimestre, comme le prévoit l'article 1er de l'arrêté du 11 octobre 2007. Par conséquent, le Conseil considère qu'il faudrait, dans l'article 1er, reporter cette obligation au trimestre suivant (c'est-à-dire au premier trimestre de l'année suivante) et, dans l'article 3, préciser que les délais pour la communication de la liste des secteurs (au plus tard le 1er juin de l'année où la cotisation peut être due) et pour l'émission de l'avis des Conseils (au plus tard le 31 décembre de la même année) concernent l'année précédant l'année où cette cotisation peut être due.

Commissions paritaires nouvellement instituées

Le Conseil remarque que de nouvelles commissions paritaires ont récemment été instituées pour quelques secteurs.

La question s'est posée de savoir si et dans quelle mesure il faut tenir compte de cette situation lors de l'appréciation des efforts qui doivent être réalisés en matière de formation dans les différentes branches d'activités.

Le Conseil juge qu'il faut examiner la question au cas par cas. Selon lui, cela doit se faire dans l'avis qu'il doit émettre conjointement avec le Conseil central de l'Economie sur la liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation.

Article 2 (modification de l'article 4 de l'arrêté du 11 octobre 2007)

Le Conseil constate que l'article 2, § 2 a pour but de mettre l'article 4 de l'arrêté royal du 11 octobre 2007 en conformité avec la mesure transitoire prévue dans le projet de loi.

À cet égard, le Conseil demande d'adapter ce paragraphe sur la base des remarques qu'il a formulées dans le présent avis sur le projet de loi (en disposant notamment qu'aucune liste des secteurs qui réalisent des efforts insuffisants en matière de formation n'est requise pour l'année 2007).

Par ailleurs, le Conseil propose de reporter, dans cet article, la date limite pour le dépôt des conventions collectives de travail conclues en 2008 du 1er septembre au 1er novembre.
