

A V I S N° 1.814

Séance du mardi 25 septembre 2012

Stratégie de relance – Avant-projet de loi portant le plan d'emploi

x x x

2.568-1

A V I S N° 1.814

Objet : Stratégie de relance – Avant-projet de loi portant le plan d'emploi

Par lettre du 25 juillet 2012, madame M. De Coninck, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative à un avant-projet de loi portant le plan d'emploi.

Par ailleurs, elle demande également l'avis du Conseil national du Travail sur deux alternatives pour une augmentation de l'enveloppe de 55 millions d'euros qui, à la suite de l'adaptation du montant de la réduction structurelle et des réductions groupe cible en cas de prestations trimestrielles incomplètes, serait consacrée au renforcement de la composante bas salaires de la réduction structurelle.

Le dossier a été confié à un groupe de travail ad hoc. Pendant les travaux, le groupe de travail a également pu compter sur la collaboration de représentants de la cellule stratégique Emploi et de l'ONSS.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 25 septembre 2012, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 25 juillet 2012, madame M. De Coninck, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis relative à un avant-projet de loi portant le plan d'emploi.

Cet avant-projet de loi s'inscrit dans la stratégie de relance du gouvernement et vise la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de cette stratégie, à savoir l'augmentation du bonus à l'emploi social, une réorientation des réductions groupe cible, l'introduction d'une obligation globale pour l'ensemble des employeurs de mettre à disposition chaque année un certain nombre de places de stage d'intégration en entreprise, le dépôt de projets pour les travailleurs à risque et le financement alternatif de l'extension du bonus à l'emploi.

Compte tenu du calendrier et de la nécessité d'adopter encore des arrêtés royaux d'exécution, la ministre demande que l'avis lui parvienne pour le 7 septembre 2012.

Par ailleurs, la ministre précise dans sa lettre que cet avant-projet de loi ne prévoit pas une adaptation de la méthode de calcul du montant de la réduction structurelle et des réductions groupe cible en cas de prestations trimestrielles incomplètes, bien que cette adaptation fasse également partie de la stratégie de relance.

Le solde ainsi économisé de 55 millions d'euros peut être intégré dans l'enveloppe destinée à renforcer la composante bas salaires de la réduction structurelle. Le gouvernement a décidé que ce montant peut être augmenté en concertation avec les partenaires sociaux. Dans cette optique, deux alternatives ont été annexées à la demande d'avis ; l'enveloppe susmentionnée de 55 millions d'euros y est augmentée, passant respectivement à 69 et à 95 millions d'euros.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

A. L'AVANT-PROJET DE LOI

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le Conseil a constaté que le gouvernement a présenté, le 18 juillet 2012, une stratégie de relance comportant une quarantaine de mesures en vue de relancer durablement l'économie, de soutenir le pouvoir d'achat des citoyens, de renforcer la compétitivité des entreprises et de créer plus d'emplois de qualité. Ces mesures seront encore complétées, par la suite, par les décisions de l'accord interprofessionnel fin 2012 et par les initiatives des régions et des communautés.

Le 18 juillet 2012, le gouvernement a communiqué au Groupe des 10 les premières décisions dans le cadre de la stratégie de relance. Le 4 juillet 2012, une réunion de concertation avec les communautés et régions s'est également tenue à ce sujet.

L'avant-projet de loi soumis pour avis met en œuvre un certain nombre de ces décisions, qui s'inscrivent dans la stratégie de relance. Il s'agit de l'augmentation du bonus à l'emploi social, de la réorientation des réductions groupe cible pour les jeunes travailleurs et les travailleurs âgés, de l'introduction d'une obligation globale pour l'ensemble des employeurs de mettre à disposition chaque année un certain nombre de places de stage d'intégration en entreprise, du financement de projets pour les groupes à risque et du financement alternatif de l'extension du bonus à l'emploi.

Le Conseil signale que l'avant-projet de loi fixe uniquement le cadre de ces mesures, que des arrêtés d'exécution devront encore concrétiser. Étant donné que l'on ne connaît pas encore toutes les conséquences des mesures, l'avant-projet de loi soulève par conséquent de nombreuses questions. En l'absence d'une vision globale, il n'est pas évident de juger correctement l'ensemble. Dès lors, le Conseil se limitera dans le présent avis à quelques observations légistiques.

Afin d'obtenir une vision globale de l'impact concret des différentes mesures dans le cadre de la stratégie de relance, il souhaite par conséquent que les partenaires sociaux soient consultés sur la poursuite de l'exécution de l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis. Dans cette optique, il demande que les divers projets d'arrêtés royaux pris en exécution de l'avant-projet de loi sus-nommé soient soumis pour avis au Conseil national du Travail et/ou aux comités de gestion compétents de la sécurité sociale.

2. CONSIDÉRATIONS LÉGISTIQUES SUR L'AVANT-PROJET DE LOI

a. Augmentation du bonus à l'emploi

Le Conseil constate qu'en vue de supprimer les pièges à l'emploi et d'augmenter le pouvoir d'achat, le système actuel du bonus à l'emploi social pour les travailleurs salariés est corrigé dans l'avant-projet de loi, pour les bas salaires et pour certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration.

Le Conseil peut souscrire à l'objectif de cette mesure, mais il souhaite examiner cette réforme en même temps que la correction similaire prévue dans la stratégie de relance en ce qui concerne le bonus à l'emploi fiscal. Cette correction est encore floue et n'est pas reprise dans l'avant-projet de loi. Dans ce sens, il souhaite disposer le plus rapidement possible des textes réglementaires qui mettent en œuvre cette mesure.

b. Indexation de la composante bas salaires

Le Conseil constate que l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi soumis pour avis prévoit la possibilité d'indexer par arrêté royal la borne bas salaires de la réduction structurelle des cotisations, mais que cette disposition, l'article 4, n'a pas été reprise dans le dispositif de l'avant-projet de loi.

Le Conseil constate que le résumé des décisions du gouvernement fédéral, qui a été communiqué au Groupe des 10 le 18 juillet 2012, mentionnait son intention d'indexer automatiquement la borne bas salaires de la réduction structurelle des cotisations, tout comme la borne bas salaires et hauts salaires pour les entreprises de travail adapté. Étant donné que le dispositif de l'avant-projet de loi ne reprend pas la disposition susmentionnée, le Conseil se demande ce qu'il adviendra de cette partie des décisions qui ont été communiquées au Groupe des 10.

En ce qui concerne l'indexation des plafonds salariaux, le Conseil rappelle les positions qu'il a adoptées à ce sujet dans son avis n° 1.794 du 31 janvier 2012.

c. Réforme des réductions groupe cible

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi réforme les réductions groupe cible pour les jeunes peu qualifiés et les travailleurs âgés. Plus précisément, la réduction générale pour les jeunes ayant un bas salaire est supprimée et les moyens ainsi libérés sont utilisés pour les jeunes très peu qualifiés, moins qualifiés et moyennement qualifiés. Par ailleurs, ces groupes cibles sont redéfinis. Une plus forte réduction des charges est également prévue pour les travailleurs peu et moyennement qualifiés et les travailleurs à partir de 54 ans.

Cependant, le Conseil se pose encore de nombreuses questions sur la mise en œuvre concrète et l'impact de cette réforme et souhaite par conséquent que les partenaires sociaux soient consultés sur les projets d'arrêtés royaux qui concrétiseront cette réforme.

En outre, il signale que les nouveaux montants qui ont été prévus pour les réductions groupe cible dans l'avant-projet de loi (1.500 et 800 euros) seront également utilisés pour renforcer la réduction groupe cible pour les premiers engagements. Étant donné que l'entrée en vigueur de ce renforcement a été fixée au 1^{er} octobre 2012, la disposition légale qui établit le nouveau montant doit également entrer en vigueur plus tôt que la date prévue actuellement dans l'avant-projet de loi, à savoir le 1^{er} janvier 2013.

d. Engagement des employeurs en matière de places de stage d'intégration en entreprise

Par ailleurs, l'avant-projet de loi reprend l'obligation globale pour l'ensemble des employeurs du secteur privé de mettre à disposition chaque année un nombre de places de stage d'intégration en entreprise correspondant à 1 % de leur effectif global du personnel. Si cet objectif collectif n'est pas atteint, il devient alors une obligation individuelle.

Le Conseil se pose un certain nombre de questions sur la mise en œuvre concrète de cette partie, plus particulièrement en ce qui concerne la relation de cette obligation avec l'obligation pour les employeurs d'avoir 3 % de conventions de premier emploi, les possibles conséquences administratives pour les employeurs et si cette obligation entrera en ligne de compte pour les efforts de formation dans le bilan social.

En outre, il indique que la notion « employeurs du secteur privé » qui figure déjà dans la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi n'est pas une notion juridique bien définie, ce qui complique le suivi du respect de l'engagement visé. Pour le champ d'application, il faudrait faire référence aux employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Ensuite, il est d'avis que, par analogie avec l'évaluation annuelle légale de l'obligation en matière de conventions de premier emploi, cette loi doit prévoir que le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie réalisent chaque année une évaluation de cette obligation globale pour les employeurs d'avoir 1 % de places de stage d'intégration en entreprise. Dans cette optique, il demande que les parastataux concernés mettent en place un système de monitoring afin de pouvoir évaluer correctement le respect de cette obligation. Il est essentiel que, vu les conséquences d'un non-respect de l'obligation collective, le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie puissent suivre l'affaire de près et, le cas échéant, y apporter des corrections conformément à l'engagement qu'ils ont pris dans les avis n^{os} 1.702 et 1.770 de promouvoir la formation en alternance.

En raison des nombreuses questions, il estime en conclusion que la loi doit indiquer que le Conseil national du Travail doit être consulté sur les arrêtés d'exécution qui sont pris dans ce cadre.

e. Projets pour les groupes à risque

L'avant-projet de loi prévoit la possibilité pour les secteurs qui ont conclu une convention collective de travail relative aux groupes à risque d'introduire une demande de financement pour des projets pour des groupes à risque spécifiques (déterminés par arrêté royal), à condition que, les deux années antérieures, ils aient respecté l'obligation du dépôt du rapport d'évaluation et de l'aperçu financier.

Le Conseil remarque qu'en ce qui concerne ce chapitre, l'exposé des motifs diffère du dispositif de l'avant-projet de loi. En effet, l'exposé des motifs prévoit que le Roi aura la possibilité de déterminer les actions en faveur des groupes à risque, alors que la loi elle-même ne prévoit pas cette possibilité. Il demande par conséquent de supprimer ce passage de l'exposé des motifs.

Étant donné qu'il s'agit de moyens que les secteurs mettent à disposition, le Conseil est en outre d'avis qu'il doit être associé au monitoring de ces mesures et il souhaite que la loi prévoie que le Conseil national du Travail doit être consulté sur les arrêtés d'exécution qui seront élaborés dans ce cadre.

B. LES ALTERNATIVES POUR LE RENFORCEMENT DE LA COMPOSANTE BAS SALAIRES

Le Conseil constate que la ministre précise dans sa lettre que l'avant-projet de loi soumis pour avis ne prévoit pas encore une adaptation de la méthode de calcul du montant de la réduction structurelle et des réductions groupe cible en cas de prestations trimestrielles incomplètes, bien que cette adaptation fasse également partie du plan d'emploi.

Le gouvernement souhaite ainsi réagir au changement de contexte. Dans les années 1980, on a beaucoup encouragé le travail à temps partiel, mais aujourd'hui, le gouvernement veut diminuer la réduction supplémentaire de cotisations pour le travail à temps partiel afin d'inciter les employeurs à proposer plus de contrats à temps plein ou à 4/5 temps. Selon le gouvernement, on donne ainsi également plus de chances aux travailleurs à temps partiel qui souhaiteraient travailler plus.

Le solde ainsi économisé de 55 millions d'euros serait intégré dans l'enveloppe destinée à renforcer la composante bas salaires de la réduction structurelle. Toutefois, le gouvernement a décidé que ce montant peut être augmenté en concertation avec les partenaires sociaux. Dans cette optique, deux alternatives ont été annexées à la demande d'avis ; l'enveloppe susmentionnée de 55 millions d'euros y est augmentée, passant respectivement à 69 et à 95 millions d'euros. Le Conseil doit se prononcer à ce sujet.

Le Conseil souhaite être informé des simulations qui ont été réalisées dans ce cadre afin de pouvoir se prononcer en connaissance de cause.

Lorsqu'il disposera de ces simulations, il se prononcera à court terme sur ce point.
