

A V I S N° 2.211

Séance du mardi 30 mars 2021

Proposition de loi aidant les employeurs à organiser l'activation et la formation des travailleurs en chômage temporaire dans le cadre de la pandémie COVID-19

x x x

A V I S N° 2.211

Objet : Proposition de loi aidant les employeurs à organiser l'activation et la formation des travailleurs en chômage temporaire dans le cadre de la pandémie COVID-19

Par mail du 2 février 2021, le Secrétaire de la Commission Affaires sociales, Emploi et Pensions de la Chambre des Représentants a, au nom de madame M.-C. LEROY, Présidente de la Commission des Affaires sociales, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant la proposition de loi aidant les employeurs à organiser l'activation et la formation des travailleurs en chômage temporaire dans le cadre de la pandémie de COVID-19, déposée par monsieur B. ANSEEUW et consorts (Doc 55 1754/001).

L'examen du dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a, le 30 mars 2021, émis l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DU PRESENT AVIS

Par mail du 2 février 2021, le Secrétaire de la Commission Affaires sociales, Emploi et Pensions de la Chambre des Représentants a, au nom de madame M.-C. LEROY, Présidente de la Commission des Affaires sociales, saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis, déposée par monsieur B. ANSEEUW et consorts, concernant la proposition de loi aidant les employeurs à organiser l'activation et la formation des travailleurs en chômage temporaire dans le cadre de la pandémie de COVID-19, (Doc 55 1754/001)

Aux termes de l'exposé des motifs, la proposition de loi instaure pour les employeurs la possibilité de faire suivre une formation par leurs travailleurs en chômage temporaire (lorsque le chômage temporaire n'est pas prévu à la demande du travailleur) en vue de les réinsérer ultérieurement dans leur propre organisation et de combiner cette formation avec une allocation de chômage temporaire.

Ces formations peuvent notamment recouvrir un caractère informel.

Cette proposition de loi prévoit en outre que l'employeur qui fait usage de cette possibilité devra suppléer la différence entre l'allocation de chômage temporaire et le salaire net que le travailleur perçoit en allant travailler pour les jours de chômage temporaire durant lesquels il suit une formation.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a pris connaissance de la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis.

Nonobstant les positions respectives des organisations représentatives des travailleurs et des organisations représentatives des employeurs sur la proposition de loi proprement dite et qui font l'objet d'une section spécifique du présent avis, le Conseil tient dans un premier temps à formuler plusieurs considérations générales communes.

A. Considérations générales communes

Le Conseil tient tout d'abord à souligner sa préoccupation de longue date pour la cruciale question de la formation. La formation, quelle que soit la forme qu'elle revête, constitue l'un des axes centraux à prendre en compte en vue d'apporter une réponse aux nombreux défis auxquels la Belgique est confrontée, qu'ils concernent les domaines socioéconomiques, de la transition écologique, de la transformation numérique, ou encore de la relance et de la résilience post-COVID. La crise a en effet démontré la nécessité d'adaptation et de résilience tant de la part des entreprises que des travailleurs face à de nouvelles situations.

Le Conseil est en outre persuadé que la formation constitue un enjeu sociétal mondial majeur pour les années à venir qui appelle des solutions qui prennent en compte tous les niveaux, du niveau international au niveau de l'entreprise.

Le bien-fondé de cette conviction fait notamment écho à la Déclaration du Centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (2019) consacrée notamment à la promotion de la formation. Dans la droite ligne de cette Déclaration, un rapport faisant état de la législation et de la pratique des États sur les systèmes d'apprentissages sera présenté à la Conférence internationale du Travail de juin 2022 en vue, dans une seconde phase, d'adopter un ou plusieurs nouveaux instruments juridiques sur l'apprentissage.

Cet intérêt est en outre également renforcé par le développement d'instruments internationaux, tels que l'objectif de développement durable relatif à l'éducation et la formation à l'horizon 2030 (ODD n° 4) fixé par les Nations Unies et pour lequel les États doivent élaborer un monitoring de mise en œuvre du Programme de développement durable 2030, dont fait partie cet objectif. Rejoignant la mise en œuvre de ce plan de développement durable, la Commission européenne a préparé un plan d'action sur le socle européen des droits sociaux qui fixe aux pays de l'Union européenne, parmi un set de trois objectifs clés chiffrés, un objectif en matière de compétences à atteindre d'ici 2030. Selon cet objectif, au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année d'ici 2030. Ce plan d'action devrait être approuvé en mai prochain au Sommet de Porto. Le taux de formation des adultes se situant en 2019 pour la Belgique à 45,2%, la poursuite de cet objectif nécessite ainsi de réaliser des progrès à hauteur d'un tiers de cet objectif principal européen.

En vue de la concrétisation de cet ODD n° 4, le Conseil a ainsi notamment récemment formulé plusieurs recommandations dans son avis n° 2.175 du 29 septembre 2020 qu'il a émis conjointement avec le Conseil central de l'Économie sur l'objectif de développement (ODD) 4 de l'ONU relatif à l'éducation et la formation, afin de contribuer à l'élaboration du processus de monitoring concernant la mise en œuvre du Programme de développement durable 2030 en Belgique. L'identification des domaines dans lesquels les progrès de la Belgique ne sont pas conformes à ses engagements est en effet nécessaire pour réajuster les politiques en cours et faire avancer la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Le Conseil s'est en outre prononcé dans son avis n° 2.185 du 24 novembre 2020 sur le plan d'action européen mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux.

Cette attention du Conseil pour la formation se reflète également au travers de ses instruments conventionnels, tels que la Convention collective de travail n° 9 sur les conseils d'entreprise ou encore la convention collective de travail n° 104 sur la mise en œuvre d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise, lesquelles mettent en avant le rôle de la concertation sociale au niveau de l'entreprise dans le cadre de l'organisation et des mesures d'exécution en matière de formation.

Cette même préoccupation a également fait l'objet d'une attention particulière des partenaires sociaux dans le cadre de la Déclaration du Groupe des Dix du 7 septembre 2020, constituant l'un des éléments clés en vue de piloter, faciliter et accompagner la transformation et la transition du monde du travail. Parmi les axes mis en avant, les partenaires sociaux ont proposé de travailler notamment et simultanément sur un système d'enseignement et de formation qui met l'accent sur les compétences du futur afin d'offrir aux jeunes des opportunités et perspectives supplémentaires pour l'avenir, ainsi que sur le développement de l'apprentissage tout au long de la vie comme stratégie clé investissant dans des compétences et attitudes durables et tournées vers l'avenir qui préparent les entreprises, les travailleurs et les demandeurs d'emploi au changement et à la transition.

Le Conseil fait siennes les recommandations du Groupe des Dix, considérant que l'acquisition de compétences et la formation tout au long de la vie offrent aux travailleurs des opportunités en termes d'intégration, de maintien ou de retour sur le marché de l'emploi. Elle ouvre des possibilités aux entreprises et aux travailleurs de mieux anticiper les nouvelles évolutions du monde du travail.

Le Conseil tient dans ce cadre à souligner plus particulièrement l'importance de se concentrer sur l'accès à la formation, quelle qu'en soit la forme. Une attention doit également être apportée, de manière plus générale, aux groupes les plus vulnérables. Pour ces groupes, la formation constitue en effet un levier important pour leur offrir des opportunités supplémentaires d'inclusion sur le marché du travail pour l'avenir.

B. Considérations relatives à la proposition de loi proprement dite

Le Conseil remarque que la présente proposition de loi a fait l'objet d'un avis divisé rendu au sein du Comité de gestion de l'ONEM. Il renvoie à cet égard aux positions divisées exprimées dans cet avis.

Les membres représentant les organisations d'employeurs rendent un avis favorable pour les trois raisons suivantes : l'accent est mis sur la formation pour renforcer la relance, les coûts pour les employeurs n'augmentent pas de façon disproportionnée, et l'importance d'une formation informelle est reconnue.

Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent cependant formuler une remarque concernant l'alinéa relatif à l'ONEM, étant donné que cet organisme n'est pas habitué à apprécier des plans de formation et que cela entraînera une charge de travail considérable. Ils se demandent s'il ne serait pas préférable, conformément à la répartition des compétences, que cette organisation soit reprise par les services régionaux de l'emploi, qui ont davantage d'expérience dans ce domaine, et qui ont également été saisis d'une demande d'avis. Pour éviter tout dérapage du système et limiter la possibilité de fraude par l'utilisation du système comme subvention salariale, il serait également indiqué de prévoir une limitation à un pourcentage déterminé de l'effectif du personnel. Si l'effectif du personnel entrant en considération est limité, cela pourrait de surcroît rendre superflue la condition d'une diminution requise du chiffre d'affaires.

Finalement, ils sont d'avis que, dans le cadre de la relance, il est préférable de créer un concept plus durable, qui devrait donc rester d'application plus longtemps, et ce, au moins jusqu'à la fin de l'année 2021 et éventuellement encore en 2022

Les membres représentant les organisations de travailleurs jugent que la proposition de loi soumise pour avis est cependant totalement inadéquate pour répondre aux défis précités. Telle ne semble d'ailleurs pas être l'intention poursuivie par la proposition de loi, car elle intègre toutes les garanties pour faire en sorte principalement de répercuter à nouveau le coût salarial sur la sécurité sociale, et, en l'espèce, surtout sur l'assurance chômage. Cela ressort d'autant plus du constat qu'elle ne prévoit aucune garantie qu'il s'agisse d'une formation à part entière, qui renforcerait la position du chômeur temporaire sur le marché du travail au sens large.

Si cela mène à une formation réelle, renforçant les compétences du travailleur, cela restera plutôt limité à des formations qui doivent principalement bénéficier à l'employeur. Or, le marché du travail se trouve devant des transitions sans précédent, qui n'ont fait que s'intensifier en raison de la pandémie de COVID-19. Le fait de n'aborder la politique de formation à l'intention des chômeurs temporaires que sous l'angle des choix de l'employeur actuel est dès lors aussi une occasion manquée.

Pour de telles formations, la règle doit être que cela relève de la responsabilité de l'employeur et qu'elles doivent aussi avant tout être abordées sous l'angle de l'obligation légale qu'ont les employeurs de proposer des formations à leurs travailleurs. Cette obligation figure dans la loi sur le travail faisable et maniable, laquelle fait d'ailleurs l'objet d'une proposition du gouvernement fédéral visant à la renforcer. Dans ce cadre, on part expressément du principe que le salaire est dû pour le temps de formation. Au demeurant, dans l'intervalle, le nouveau gouvernement a déjà aussi introduit une subvention salariale fiscale importante pour les efforts de formation extra-légaux des employeurs.

Pour le surplus, les membres représentant les organisations de travailleurs s'associent également aux différentes remarques formulées par le banc syndical dans le cadre de l'avis émis par le comité de gestion de l'ONEM :

- La notion de « formation informelle » est vague. L'objectif est que le travailleur en chômage temporaire puisse à nouveau reprendre le travail. La formation de ce travailleur est une tâche de l'employeur, et doit faire l'objet du paiement du salaire pour le travailleur. Dans la proposition, cela se fait aux frais de la sécurité sociale, sans qu'il doive apparemment y avoir le moindre résultat tangible de la formation, comme un certificat pour le travailleur.
- Le supplément que l'employeur devra payer pour arriver au salaire normal est un montant net sur lequel aucune cotisation n'est due. Autrement dit, il ne suffit pas encore qu'il y ait déjà une subvention salariale par le biais de l'indemnité de chômage.

- Ces membres s'interrogent également sur le caractère volontaire de telles formations. Cet élément peut difficilement être garanti dans le contexte d'une relation entre un travailleur salarié et un employeur. Un refus du travailleur peut être délicat et influencer sur la suite de la relation de travail.

- Le statut du travailleur en chômage temporaire qui suit une formation dans ces circonstances n'est pas suffisamment précisé. Ce travailleur doit-il dès lors toujours être considéré comme chômeur temporaire, ou est-il au travail ? Et qu'en est-il par exemple de l'assimilation du chômage temporaire pour les vacances annuelles ?

- La raison pour laquelle l'ONEM est chargé d'évaluer les plans de formation n'est pas claire. Cela semble en outre aller à l'encontre de la répartition des compétences entre les autorités fédérales, les Communautés et les Régions.

- Finalement, le système proposé est particulièrement vulnérable à la fraude, et les abus ne seront pas contrôlables dans la pratique. C'est d'ailleurs ce qu'admettent expressément les auteurs de la proposition de loi eux-mêmes, étant donné qu'une évaluation de ce système serait apparemment déjà nécessaire après un mois.
