

A V I S N° 1.732

Séance du mardi 16 mars 2010

Fonds de l'expérience professionnelle – Rapport annuel 2008

x x x

2.422-1

A V I S N° 1.732

Objet : Fonds de l'expérience professionnelle – Rapport annuel 2008

Par lettre du 27 août 2009, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur le rapport annuel 2008 du Fonds de l'expérience professionnelle.

Cette saisine se fonde sur l'article 27 de l'arrêté royal du 1er juillet 2006 portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle.

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

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis le 16 mars 2010, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 27 août 2009, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur le rapport annuel 2008 du Fonds de l'expérience professionnelle.

Cette saisine se fonde sur l'article 27 de l'arrêté royal du 1er juillet 2006 portant sur la promotion des possibilités d'emploi, la qualité des conditions de travail ou l'organisation du travail des travailleurs âgés dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle.

L'arrêté royal du 1er juillet 2006 précité a été pris en exécution de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et ce, notamment, en vue de répondre aux impératifs européens de relever le taux d'emploi des travailleurs âgés.

L'article 27 de l'arrêté royal du 1er juillet 2006 précité dispose que l'administration établit annuellement un rapport relatif à l'application de la loi précitée et du présent arrêté, autrement dit sur le fonctionnement et les actions développées par le Fonds de l'expérience professionnelle.

Le Conseil a par ailleurs appris dans le cadre de ses travaux que le rapport d'évaluation externe du Fonds de l'expérience professionnelle avait été remis en septembre 2009.

Cette évaluation externe a été demandée par le Conseil dans son avis n° 1.639 du 29 avril 2008 relatif au rapport annuel 2006 et a été confiée à l'ASBL CAP-Sciences humaines. Elle se fonde sur une enquête de terrain menée auprès d'un large public tant d'employeurs que de travailleurs et repose sur une méthodologie conforme aux exigences définies en la matière au niveau de l'Union européenne.

Le Conseil a souhaité pouvoir prendre connaissance de ce rapport d'évaluation. Par lettre du 27 novembre 2009, Mme MILQUET, Ministre de l'Emploi, lui a transmis d'une part, les conclusions générales de cette évaluation externe, comprenant des constats et des recommandations et d'autre part, une analyse comparative des mesures prises par des Etats en vue de maintenir les salariés au travail.

Une audition en commission des relations individuelles du Travail a été organisée avec une représentante de l'ASBL CAP Sciences humaines et les représentants du Fonds de l'expérience professionnelle. Au cours de cette audition, le rapport d'évaluation externe a été présenté dans son ensemble et un échange de vues a été organisé avec les membres de la commission.

Le présent avis a pour objet d'examiner si le Fonds assume de manière optimale les missions qui lui ont été confiées et si l'impact favorable de son action sur le taux d'emploi et la qualité de l'emploi des travailleurs est maximalisé.

Pour ce faire, le Conseil se base tant sur le rapport annuel 2008 que sur l'évaluation externe réalisée à sa demande par l'ASBL CAP-Sciences humaines en 2009.

Il remercie tout particulièrement les représentants du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et de l'ASBL CAP-Sciences humaines pour leur précieuse contribution aux travaux.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Quant au rôle du Fonds dans le contexte du vieillissement

Le Conseil tient tout d'abord à réaffirmer qu'il souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par le Fonds, à savoir augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Cet objectif lui apparaît comme essentiel tant au plan national que de l'Union européenne.

La question du vieillissement actif a constitué un volet important de la stratégie européenne pour l'emploi tout au long de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. La Commission européenne, dans sa récente communication du 3 mars 2010 sur la nouvelle stratégie UE 2020, a mis en évidence l'accélération du vieillissement de la population alors que le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans augmente actuellement deux fois plus vite qu'avant 2007.

Le vieillissement actif constituera sans nul doute un défi clé de la prochaine stratégie UE 2020 en cours d'élaboration. Dans ce contexte de vieillissement de la population, soutenir et encourager la participation au marché de l'emploi des travailleurs âgés apparaît plus que jamais au Conseil comme étant une nécessité tant au plan national qu'au niveau européen.

Le Fonds de l'expérience professionnelle constitue un outil essentiel à ses yeux pour poursuivre la réalisation de cet objectif. Selon lui, son action doit se diriger vers les domaines d'action suivants :

- Améliorer les conditions de travail afin d'assurer une meilleure durabilité tout au long de la vie et empêcher la sortie prématurée du marché du travail.

- Adapter le lieu de travail aux besoins des salariés âgés car la possibilité de rester sur le marché du travail dépend largement de l'état de santé, du bien-être et de l'environnement de travail.

- Contrôler le niveau d'exposition aux risques physiques pour les travailleurs âgés mais aussi pour les plus jeunes afin de définir l'éventuel risque de détérioration future de la capacité de travail.

- Offrir les mêmes possibilités de formation aux travailleurs âgés qu'aux jeunes, préserver et transmettre l'expérience acquise.

Dans le même souci d'encourager le vieillissement actif des travailleurs, le Conseil souhaite exprimer son souci d'une exécution équilibrée du pacte des générations, en ce compris sur la question du passage d'un travail lourd à un travail plus léger.

B. Quant au fonctionnement du Fonds

1. Considérations générales

Le Conseil a examiné avec un vif intérêt le rapport 2008 du Fonds de l'expérience professionnelle qu'il accueille de manière générale avec satisfaction. Il relève en effet que, suite à la baisse des demandes de subvention qui a directement suivi en 2007 la modification du cadre réglementaire en 2006, le Fonds semble avoir retrouvé sa vitesse de croisière en 2008.

Cela se traduit par une augmentation générale de l'activité du Fonds par rapport à 2007, tant en ce qui concerne les actions de sensibilisation que les demandes de subventions introduites et des dossiers traités. Les demandes de subvention sont ainsi passées de 120 en 2007 à 219 en 2008.

Le Conseil prend note également de la signature de protocoles de collaboration dans les secteurs du textile et du bois ce qui laisse présager une nouvelle augmentation des demandes de subventions à l'avenir.

Le Conseil tient à souligner ici la qualité du travail réalisé par l'équipe du Fonds de l'expérience professionnelle. Le rapport d'évaluation externe a mis en évidence que le Fonds dispose d'une équipe de qualité, très bien formée et faisant preuve d'une grande motivation.

Les nombreux contacts directs du Fonds avec les entreprises traduisent la mise en place d'une stratégie axée sur le contact de terrain, ce qui mérite d'être relevé et doit être encouragé.

De manière générale, le Conseil estime donc pouvoir s'appuyer sur le rapport annuel 2008 et sur les conclusions de l'étude externe réalisée par les chercheurs pour saluer le travail accompli par le Fonds de l'expérience professionnelle.

2. Remarques spécifiques

Ceci étant dit, le Conseil souhaite aborder dans le cadre du présent avis certains points appelant des remarques spécifiques.

Pour chacun de ces points, il se propose de partir des constats qui peuvent être selon lui dressés pour formuler les recommandations qu'il juge pertinentes, puisées en particulier dans les conclusions de l'évaluation externe précitée.

a. Organisation des fonctions au sein du Fonds

Le Conseil note avec intérêt dans les conclusions de l'évaluation externe qu'il existe au sein du Fonds une distinction très marquée entre deux catégories de fonctions, à savoir d'une part les développeurs de projets et, d'autre part les gestionnaires de dossiers. Seuls les développeurs de projets ont un contact direct avec les entreprises au démarrage du projet, alors que les gestionnaires prennent ensuite en charge le traitement administratif des dossiers, sans vraiment connaître le contenu des projets sur le terrain.

Cette distinction apparaît au Conseil comme revêtant un caractère artificiel. Elle éloigne le traitement du dossier du terrain ce qui peut créer le sentiment chez les entreprises et les travailleurs d'être laissés à eux-mêmes et réduire le suivi des projets à un traitement essentiellement administratif, ce qui n'est pas le but recherché.

Le Conseil recommande en conséquence de suivre sur ce point les conclusions du rapport d'évaluation externe et de repenser les fonctions de développeur de projets et de gestionnaire de dossiers.

La réforme devrait permettre de rapprocher la gestion des dossiers du terrain : le développeur de projets évoluerait vers une fonction de consultation et d'accompagnement en entreprise tout au long du projet tandis que le traitement administratif serait réduit à une vérification formelle des conditions d'octroi.

Cette réforme nécessitera de mettre en place une nouvelle logique d'intervention axée sur l'identification des besoins des travailleurs comme clé d'une stratégie réussie. Une nouvelle méthodologie d'intervention en entreprise visant à définir de manière participative les besoins des travailleurs âgés et les mesures à mettre en œuvre pour répondre à ces besoins devra également être établie. Cette méthodologie devra tenir compte de la taille des entreprises et ne pas conduire à une charge administrative supplémentaire pour les entreprises.

La dimension ergothérapique et l'expertise en adaptation du poste de travail devraient être également renforcées.

b. Simplification administrative

Le Conseil retient de l'enquête de terrain menée par les chercheurs que, de manière générale, on constate une certaine lourdeur administrative dans le traitement des dossiers avec pour conséquence que deux fois plus de ressources humaines sont mobilisées pour le traitement administratif des dossiers plutôt que pour le développement de projets.

En particulier, le calcul de la subvention apparaît comme étant très complexe. L'enquête de terrain a révélé que 70 % des personnes interrogées n'ont pas compris comment se faisait le calcul de la subvention

Il recommande de simplifier autant que faire se peut la procédure de traitement des dossiers afin de permettre au Fonds de diriger certains moyens humains consacrés actuellement au traitement administratif des dossiers vers le développement de projets et le conseil aux entreprises.

Il suggère en particulier de prévoir dans l' A.R. du 1^{er} juillet 2006 une formule simple de calcul du montant de la subvention pour chaque type d'intervention (achat de matériel, formation et transfert de compétences) en s'inspirant des recommandations formulées dans les conclusions du rapport d'évaluation (comme, par exemple, un certain pourcentage d'intervention dans la facture).

c. Transparence des critères d'octroi des subventions

Le Conseil constate que l'ambiguïté de la réglementation ne permet pas, en théorie, de dégager des critères clairs afin de juger si un projet soumis au Fonds est pertinent ou non : les concepts-clés tels que l'amélioration des conditions de travail et de l'organisation du travail ne sont pas définis dans les textes réglementaires ni assortis d'indicateurs.

L'enquête de terrain a révélé que les employeurs estiment très majoritairement que les règles d'acceptation d'un dossier ne sont pas claires.

Il suggère de définir à l'AR du 1^{er} juillet 2006 le concept clé d'amélioration des conditions de travail comme proposé dans les conclusions de l'évaluation externe, à savoir comme étant "un changement dans la situation de travail, qui répond à un besoin professionnel lié à l'âge, la pénibilité ou le parcours du travailleur lequel est défini de manière participative."

d. Mission de contrôle

Le Conseil relève que les paiements sont actuellement effectués par le Fonds sur base des pièces justificatives mais qu'aucun contrôle n'est réalisé sur la réalité et la qualité des projets subventionnés.

Selon lui, la plus grande latitude d'action dont devraient disposer les développeurs de projets a pour corollaire que le Fonds devra assumer pleinement sa mission de contrôle. C'est la raison pour laquelle il soutient la proposition contenue dans le rapport d'évaluation de créer au sein du Fonds une nouvelle fonction d'évaluateur de projets.

Il juge intéressante l'idée contenue dans les conclusions de l'évaluation d'impliquer les entreprises dans une auto-évaluation du projet subventionné. Il faut toutefois, selon lui, veiller à ce que cette auto-évaluation n'aboutisse pas à alourdir la charge administrative qui pèse sur les entreprises, en particulier sur les PME et les très petites entreprises.

e. Accès des PME aux subventions

Le Conseil rappelle qu'il a toujours eu le souci de voir donner aux PME un accès effectif aux mesures développées dans le cadre du Fonds de l'expérience professionnelle.

Sur la base des chiffres présentés dans le rapport annuel 2008, il constate avec satisfaction que la représentation entre grandes, petites et moyennes entreprises parmi les demandes de subvention demeure équilibrée, à l'instar de ce qui avait été constaté dans les deux précédents rapports annuels.

Toutefois, les conclusions de l'évaluation externe ont mis en évidence que les PME ont plus de difficultés à faire appel au Fonds : il ressort par exemple de l'enquête que si le formulaire de demande de subvention est jugé comme étant relativement simple par les grandes entreprises, les PME le jugent comme étant complexe et ont généralement besoin d'une aide pour introduire leur demande.

En outre, si on constate une augmentation en nombre absolu des subventions accordées aux PME, la part relative des PME dans le total des subventions octroyées a diminué depuis 2006. Cette diminution s'explique vraisemblablement par la difficulté d'atteindre les PME et par le fait que la réglementation a été modifiée en 2006 : le plafond d'intervention pour les PME est aujourd'hui moins intéressant qu'il ne l'était avant la modification de la réglementation en 2006.

Ces considérations conduisent le Conseil à demander qu'une attention particulière soit accordée aux PME dans toute réforme de l'organisation et du fonctionnement du Fonds et dans toute réforme de ses méthodes d'intervention. Toute réforme du système qui serait initiée devrait, selon le Conseil, prendre en compte et permettre la faisabilité pratique pour les PME et en particulier les micro-entreprises.

f. Subvention d'obligations légales et doubles subsides

Le Conseil constate que des projets qui ne font que répondre aux obligations légales des employeurs sont aujourd'hui susceptibles d'être subventionnés. Il relève également que l'équipe de chercheurs a constaté sur le terrain une connaissance insuffisante des obligations légales découlant de la réglementation sur le bien-être au travail.

Il retient que le Fonds ne demande pas aux entreprises qui soumettent des projets si d'autres sources de subsides publics sont prévues pour le projet. Il est donc tout à fait possible que certains projets subventionnés par le Fonds bénéficient de doubles subsides.

Le Conseil rappelle la position qu'il a exprimée à ce sujet dans son avis n°1.639 du 29 avril 2008 selon laquelle il faudrait trouver les moyens adéquats pour s'assurer que les projets financés par le Fonds ne font pas, par ailleurs, l'objet d'une autre mesure de subside à un autre niveau, et que ces projets ne font donc pas l'objet d'un double subside.

Ce souci doit conduire à éviter de subventionner des projets qui répondent à des obligations légales ou conventionnelles ou ceux qui donnent déjà lieu à subvention en vertu de la loi ou de conventions collectives de travail (comme en matière de crédit-temps ou de télétravail).

Selon le Conseil, des projets de ce type ne peuvent être financés par le Fonds, à moins qu'ils n'apportent une plus value spécifique pour le maintien à l'emploi du groupe cible des 45 ans et plus.

Une plus grande transparence dans les critères d'attribution des subventions devrait permettre d'éviter les situations de doubles subsides.

Le Conseil juge enfin souhaitable que des actions de sensibilisation soient mises en œuvre pour améliorer la connaissance sur le terrain des obligations légales découlant de la législation sur le bien-être.

g. Effet d'aubaine

Le Conseil attire l'attention sur le fait que l'action du Fonds n'est pas dénuée d'effet d'aubaine, c'est à dire que dans un certain nombre de cas, l'employeur aurait pris de toute manière au même moment la mesure subsidiée, même sans l'intervention du Fonds.

Selon l'étude, cet effet d'aubaine serait présent dans 40 % des cas pour l'achat de matériel, 57 % pour les transferts de compétence et 64 % pour les actions de formation.

Le Conseil considère, sur la base de l'expérience tirée dans d'autres pays, que l'appui-conseil à une gestion des âges favorable à l'emploi des travailleurs âgés est le meilleur moyen pour limiter cet effet d'aubaine et doit donc être encouragé. La mise en place d'une méthode d'intervention basée sur l'identification des besoins des âgés de manière participative devrait permettre d'orienter les investissements vers les solutions les plus pertinentes et efficaces (meilleure solution au moindre coût).

h. Budget

Le Conseil souligne que, bien qu'une somme qui se chiffrait en 2009 à 31 millions d'euros ait été affectée par le gouvernement à son fonctionnement, le Fonds de l'expérience professionnelle ne dispose pas d'un budget dont la pérennité soit institutionnellement garantie.

Le budget du Fonds est en effet fixé annuellement et en 2008, une dotation supplémentaire a dû être demandée pour honorer les subventions accordées, entraînant des retards de paiements aux entreprises.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que d'après les conclusions de l'évaluation externe, de nouveaux problèmes de trésorerie sont à craindre à l'avenir, si les secteurs qui ont conclu des protocoles de collaboration atteignent leurs objectifs.

Il se voit donc à nouveau obligé de dénoncer le hiatus entre d'une part, le fait d'engager une somme aussi importante pour le Fonds de l'expérience professionnelle et d'autre part, le fait de placer dans le même temps le Fonds devant des contraintes budgétaires qui limitent fortement son activité.

Il insiste pour qu'une solution soit trouvée au niveau institutionnel qui garantisse que le Fonds dispose des moyens suffisants pour assumer les missions qui lui ont été confiées.

i. Protocoles de collaboration

Le Conseil a pris connaissance des difficultés rencontrées par les secteurs pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Sans remettre en question l'intérêt réel de cet outil sectoriel, en particulier pour atteindre un nombre important de PME et de micro-entreprises, il suggère qu'une réflexion soit menée pour en optimiser le fonctionnement.

Il souhaite être tenu informé de l'évolution de la situation sur ce point ce point lors du prochain rapport annuel 2009.

j. Disparités régionales

Le Conseil attire l'attention sur le fait que le rapport annuel 2008 confirme le profond déséquilibre qui existe entre Régions dans le nombre de demandes introduites et de projets subventionnés.

Il prend note des efforts entrepris par le Fonds pour y remédier et l'encourage à les accentuer. Une mobilisation accrue des ressources humaines là où cela est nécessaire et des efforts d'information et de sensibilisation ciblés devraient permettre de progresser vers une représentation régionale plus équilibrée des entreprises subventionnées.

k. Information et sensibilisation

Le Fonds de l'expérience professionnelle a mis en œuvre depuis sa création une stratégie axée sur le contact de terrain, qui l'a conduit à multiplier les contacts avec les entreprises, soit directement, soit via des intermédiaires. Cette stratégie a porté ses fruits : la démarche du Fonds vers les entreprises est réelle et a été perçue par les entreprises. Toutefois, le Fonds demeure mal connu d'un large public.

Le Conseil estime que le moment est venu pour le Fonds de mettre en œuvre une stratégie de communication visant un public cible plus large, en veillant en particulier à atteindre les PME et les micro-entreprises. Ceci peut être réalisé par des campagnes de publicité mais également par la création de réseaux reliant entre eux le Fonds et les divers intervenants publics et privés.

Il souhaiterait également être tenu informé du stade d'avancement de la mesure 33 du plan emploi 2009 en vertu de laquelle "une grande campagne de sensibilisation relative à l'intérêt de travailler plus tard ou d'engager un travailleur plus âgé sera lancée auprès d'un large public (demandeurs d'emploi âgés, actifs âgés, organisations diverses travailleurs et grand public). Un montant de 600.000 euros est prévu pour cette campagne. Un plan pluri-annuel sera établi dans les semaines qui viennent et une première campagne de sensibilisation sera mise en œuvre dès le début 2009."

Le Conseil rappelle que s'il apprécie ce type d'initiative, laquelle ne peut que contribuer à faire connaître au grand public le Fonds de l'expérience professionnelle ainsi qu'à valoriser ses missions, le Conseil attire l'attention sur le fait que ce budget de 600.000 euros prévu pour financer cette campagne de sensibilisation ne peut mettre en péril le budget réel attribué au Fonds, déjà suffisamment restreint.

I. Recommandation n° 20 du 9 juillet 2008

Cette recommandation met, dans le cadre du passage à un travail plus léger, l'accent sur la formation, l'aménagement du poste de travail, la transmission de savoir-faire ainsi que sur le rôle que le Fonds de l'expérience professionnelle peut exercer à cet égard.

Le Conseil insiste tout particulièrement afin que soient adoptées les dispositions réglementaires nécessaires à l'octroi de la prime de compensation prévue pour compenser les éventuelles pertes de revenus subies par les travailleurs âgés qui passent d'un travail lourd à un travail plus léger mais moins bien rémunéré (conformément à sa recommandation n° 20 du 9 juillet 2008 en vue de favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs âgés dans les entreprises).

Le Conseil demande dès lors que les mesures d'exécution soient prises et qu'un rôle actif soit confié au Fonds dans le cadre de l'exécution de cette Recommandation n° 20 en vue de favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs âgés dans les entreprises et de son avis n° 1.651 du 9 juillet 2008, vu l'expertise développée en son sein.

3. Considérations finales

Le Conseil demande enfin à être informé des suites qui seront données aux conclusions de l'évaluation externe du Fonds de l'expérience professionnelle ainsi qu'au présent avis.
