

AVIS N° 2.388

Séance du mardi 28 novembre 2023

L'instauration des territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée

3.475

AVIS N° 2.388

L'instauration des territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée

Par lettre du 24 juillet 2023, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi instaurant les territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée.

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

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 28 novembre 2023, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. PORTÉE ET OBJET DE LA SAISINE

Par lettre du 24 juillet 2023, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi instaurant les territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée.

Cet avant-projet de loi vise à introduire le dispositif « territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée », qui permet à des chômeurs de longue durée, à des allocataires d'insertion et à des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale de reprendre un travail, sur une base volontaire, à temps plein ou à temps partiel, dans le cadre du programme « territoires de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée » en conservant intégralement ou partiellement leurs allocations de chômage ou leur revenu d'intégration sociale et en pouvant cumuler ceux-ci avec une rémunération perçue dans le cadre de ce programme.

Le Conseil a pris connaissance d'une note du comité de gestion de l'ONEM du 14 septembre 2023. Cette note reprend les remarques de l'ONEM concernant les articles de l'avant-projet de loi qui ont un impact sur ce dernier.

Dans le cadre de ses discussions, le Conseil a pu bénéficier des explications données par les représentants de la cellule stratégique du ministre Dermagne, qu'il tient à remercier.

II. POSITION DU CONSEIL

Après un examen attentif de la saisine susvisée, le Conseil n'a pas été en mesure de dégager une position unanime.

- A. Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent exprimer leur opposition de principe à l'avant-projet de loi instaurant des mesures de soutien aux demandeurs d'emploi de longue durée (et autres catégories visées).

1. Les membres représentant les organisations d'employeurs ne peuvent soutenir une mesure présentée comme constituant une passerelle vers le marché du travail quand il ressort clairement de la conception de la mesure que celle-ci ne favorisera pas le retour à un emploi durable.

Le dispositif ne garantit aucunement que le demandeur d'emploi (ou autres catégories visées) s'inscrive dans un parcours de réinsertion professionnelle permettant l'acquisition de compétences ciblées transférables vers d'autres métiers.

Ils ne voient pas en quoi cette mesure pourrait servir de tremplin vers l'emploi et ils doivent, au contraire, faire le constat que ce dispositif ressemble plutôt à la constitution d'un revenu d'appoint pour allocataires sociaux, d'autant que ce dispositif est illimité dans le temps.

2. Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que cette mesure est basée sur la mise en place de services destinés aux demandeurs d'emploi (et autres catégories visées) à partir d'opérateurs publics ou d'entreprises « avec finalité sociale et/ou sociétale ».

Ils soulignent, au contraire, l'importance du soutien au secteur privé (marchand et non-marchand/à profit social) comme vecteur d'intégration vers le monde du travail.

Incidemment, ils estiment que la mise en place de ce dispositif est de nature à freiner le développement d'activités économiques dans le secteur privé. En effet, les services sont par nature des services qui peuvent être rendus par des entreprises et personnes privées (service de restauration, de couture, de jardinage, de dépannage et de conciergerie...). Cependant, aucun acteur privé ne sera en mesure de concurrencer les acteurs bénéficiant du régime, car leurs coûts salariaux seront toujours beaucoup plus élevés pour une même activité. S'il manque certains métiers ou services, il faut mettre l'accent sur la formation des chômeurs dans ces métiers pour leur permettre de s'y déployer.

3. En outre, ce dispositif est très similaire à bon nombre de mesures de soutien, pourtant déjà existantes, telles que les Agences Locales pour l'Emploi ou les ACS. A cet égard, ils rappellent que les A.L.E. sont supposées « *offrir un service local qui n'est pas disponible sur le marché ordinaire du travail. Une ALE offre la possibilité aux chômeurs de longue durée d'effectuer des petits travaux dans leur quartier et de retrouver ainsi la voie du marché de l'emploi.* »

Ils relèvent que cette finalité est exactement identique à celle de l'avant-projet de loi précité.

Les membres représentant les organisations d'employeurs insistent dès lors sur le fait qu'ils ne peuvent soutenir la création d'une mesure de soutien de l'emploi additionnelle avant que les mesures existantes n'aient été évaluées et que cette évaluation ne permette de confirmer la nécessité et la valeur ajoutée d'un (du) nouveau dispositif. Au contraire, il leur semble que les mécanismes existants mériteraient d'être simplifiés et harmonisés pour plus d'efficacité.

4. Pareillement, les membres représentant les organisations d'employeurs constatent le développement, au cours des dernières décennies, au sein des entités fédérées, de nombreux dispositifs de réinsertion visant exactement les mêmes groupes-cibles et la même finalité de réinsertion.

Ils s'interrogent dès lors sur le respect des principes de répartition de compétences entre le niveau fédéral et les entités fédérées dans le cadre de cet avant-projet de loi.

5. Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent également que cette mesure de soutien n'a pas fait l'objet d'une évaluation quant à son impact financier en termes de coûts pour les finances publiques, ni en termes d'éventuels effets positifs (« effet retour »).

S'agissant d'une mesure caractérisée notamment par le cumul entre une allocation sociale et un revenu d'appoint, ils s'étonnent que le gouvernement fédéral n'ait pas prévu de budget à cette fin.

À cet égard, ils rappellent que la mesure française « originelle » a soulevé plusieurs critiques dont celle du coût réel pour la collectivité, très supérieur au coût annoncé.

6. Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que le projet repose sur la création d'un statut hybride caractérisé par de nombreuses dérogations préférentielles par rapport aux règles du droit du travail.

Ils ne peuvent souscrire, sans autre justification, à la mise en place de régimes juridiques « sui generis », a fortiori si ceux-ci sont marqués par un fort déséquilibre entre les droits et obligations du travailleur.

7. Enfin, les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent la confusion conceptuelle qui est présente dans l'avant-projet de loi, relativement aux entreprises qui seraient éligibles pour faire appel, moyennant agrément, au dispositif. En effet, il est question d'«entreprises avec finalité sociale et/ou sociétale ».

L'exposé des motifs précise qu'est visée en l'espèce l'économie sociale. Lors de sa présentation de l'avant-projet de loi, la cellule stratégique du ministre du Travail a indiqué que toute entreprise est éligible, qu'elle relève du secteur marchand ou du secteur à profit social.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le secteur à profit social englobe l'économie sociale et qu'il n'y est certainement pas réductible. Ensuite, il convient de rappeler que si une entreprise a une finalité sociale et/ou sociétale, elle fait partie du secteur à profit social.

En principe, une entreprise du secteur marchand n'a pas de finalité sociale et/ou sociétale, même si une partie de ses activités peut avoir un impact social et/ou sociétal. En tout cas, utiliser la terminologie « entreprises à finalité sociale et/ou sociétale » pour viser indifféremment des entreprises du secteur marchand et des entreprises du secteur à profit social est inapproprié.

- B. Les membres représentant les organisations de travailleurs sont favorables au concept français de « territoires zéro chômeurs de longue durée ». Ils considèrent qu'il convient de s'en inspirer pour la prise d'initiatives similaires en Belgique, parce que cela vise également à transformer le droit au travail, en tant que droit socioéconomique fondamental, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en un droit individuel au travail pour chaque chômeur de longue durée dans une zone bien définie de chômage accru, sur une base volontaire. C'est également la raison pour laquelle ils avaient accueilli favorablement, en 2020, l'annonce faite par le gouvernement fédéral, lors de son entrée en fonction, qu'il allait prendre des initiatives en la matière : « *Le gouvernement tiendra des consultations structurelles avec les entités fédérées afin d'élaborer, dans un esprit de fédéralisme coopératif, les mesures nécessaires pour accompagner et soutenir les politiques du marché du travail des entités fédérées. Il examinera également comment des mesures sous-régionales ou des politiques fondées sur le lieu peuvent être mises en œuvre, dans le respect des compétences de chacun, par exemple en ce qui concerne [...] l'introduction de "territoires zéro chômeur de longue durée" ».*

À cet égard, il convient de constater que tant la Région wallonne que la Région de Bruxelles-Capitale ont déjà pris des initiatives. En Région wallonne, une série de projets ont déjà été lancés à l'aide d'un cofinancement européen. Les membres représentant les organisations de travailleurs partent du principe que les autorités fédérales devraient jouer un rôle de renforcement dans ce cadre, sur la base de leurs propres compétences, mais aussi d'une coopération constructive avec les entités fédérées, notamment en réinvestissant les allocations sociales qui sont économisées au moyen de ces emplois.

Il est crucial, selon les membres représentant les organisations de travailleurs, que l'on tienne compte du concept initial des zones sans chômeurs de longue durée et qu'il s'agisse d'un statut de travail à part entière, élaboré sur mesure pour les travailleurs concernés, sans intégrer de discriminations. En outre, il est important d'associer pleinement les partenaires sociaux, tant pour les initiatives prises dans le secteur privé que pour les initiatives prises dans le secteur public.

Partant de ces principes, les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que l'avant-projet de loi soumis pour avis présente de sérieuses lacunes dans plusieurs domaines. Sans entrer dans les détails des divers points problématiques, ils constatent, dans les grandes lignes, les défauts suivants :

1. Au lieu d'accompagner et de soutenir les initiatives régionales, notamment en cofinçant des projets locaux, l'intention est manifestement d'initier en parallèle un **circuit fédéral propre de projets locaux**, lequel est totalement distinct des projets régionaux déjà lancés.
2. Le concept français est basé sur un **volontariat dans le chef du chômeur**. C'est manifestement aussi l'intention qui sous-tend cet avant-projet de loi, mais cela ne ressort pas de la réglementation proposée, vu la définition actuelle de la notion d'« emploi convenable ».
3. Il est certes proposé que les chômeurs soient engagés sur la base d'un contrat de travail, mais **en les excluant de la loi relative aux contrats de travail, de la loi sur les CCT et de la loi concernant la protection de la rémunération**. Ils sont dès lors exclus d'une partie importante de la protection du travail, sans justification valable. Cela n'est pas non plus conforme à l'obligation imposée à la Belgique par les normes de l'OIT de promouvoir et de soutenir les négociations collectives.
4. Plus particulièrement, il est à noter que le pouvoir local ou l'entreprise peut révoquer le travailleur moyennant un **préavis de 7 jours seulement**, qui prend cours dès le lendemain de la notification. Les membres représentant les organisations de travailleurs jugent qu'il s'agit là d'une discrimination illicite.
5. Cette exclusion de la loi sur les CCT a également des conséquences sur le plan du **droit individuel à la formation**, garanti par la loi du 3 octobre 2022, et sur l'enregistrement y afférent dans le *federal learning account*. Selon la région d'occupation, ils risquent également d'être exclus du droit au congé-éducation payé (VOV en Région flamande).

Les membres représentant les organisations de travailleurs peuvent approuver un droit individuel à la formation renforcé, à hauteur de 10 jours par an, non seulement en raison de la position vulnérable du groupe-cible visé sur le marché du travail, mais également parce que l'on est en droit d'attendre des employeurs concernés, en échange de l'importante subvention salariale, un engagement supplémentaire en matière d'investissement dans les compétences des travailleurs. Mais cela pourrait tout aussi bien prendre la forme d'une disposition spécifique pour ce groupe-cible, à reprendre dans la loi du 3 octobre 2022.

6. Cette **exclusion de la loi sur les CCT** implique également que les barèmes conventionnels normaux ne sont pas appliqués. En lieu et place, il est à présent question d'un minimum légal de 8,24 euros brut par heure prestée (montant indexé), à compléter par l'allocation complète ou partielle, mais sans dépasser le salaire minimum interprofessionnel (CCT n° 43), ce qui va à l'encontre du droit à la liberté de négociation collective.

Pour les membres représentant les organisations de travailleurs, il est essentiel que les barèmes normaux soient respectés. Ils attirent en outre l'attention sur l'énorme complexité d'un système prévoyant un recalcul mensuel de l'allocation sur la base des rémunérations horaires octroyées. Ils signalent également que, pour une importante partie des travailleurs concernés, même à temps plein, le salaire minimum interprofessionnel de 1.994,18 euros brut par mois (1^{er} novembre 2023) est inaccessible, notamment lorsque l'allocation qui continue d'être versée est inférieure à $741,7 \text{ euros} = (8,24 \text{ euros} \times 38 \times 48) - 1.994,18 \text{ euros}$ ¹.

C'est en particulier le cas pour les cohabitants bénéficiant d'une allocation de chômage ou d'insertion. Pour toutes ces raisons, les dispositions de cet avant-projet de loi sont dès lors manifestement contraires à la nouvelle directive européenne du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

7. L'avant-projet de loi ne fait pas la clarté sur le **statut exact de ces travailleurs au niveau de la sécurité sociale**. L'objectif serait que les cotisations sociales normales soient dues, mais sans que l'on sache clairement sur quelle base elles seront calculées, notamment en raison de l'exclusion précitée de la loi concernant la protection de la rémunération, alors que la notion de rémunération contenue dans cette loi constitue précisément la base du calcul des cotisations.

¹ Dans ce calcul, il est tenu compte du fait que la rémunération n'est versée que pour 48 semaines, vu qu'il n'y a manifestement pas de droit au pécule de vacances, ce qui est contraire à la réglementation européenne (voir le point 8).

L'avant-projet de loi ne précise pas davantage quels sont les droits en matière de sécurité sociale que les travailleurs concernés se constituent précisément. Existe-t-il par exemple des garanties suffisantes qu'en cas de suspension de l'exécution du contrat de travail, il y aura une intervention dans la perte salariale ? De surcroît, en cas de suspension de l'exécution du contrat de travail, les avantages sociaux supplémentaires prévus dans les CCT sectorielles et d'entreprise ne peuvent pas non plus être accordés en raison de l'exclusion de la loi sur les CCT.

8. L'article 25 de l'avant-projet de loi dispose qu'**aucune rémunération n'est due pendant les périodes de suspension du contrat de travail**. Indépendamment de la totale incertitude concernant les droits en matière de sécurité sociale pendant une période de suspension (voir ci-avant), il convient de constater que cela ne satisfait pas aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Cela renforce entre autres la précarité des personnes qui sont confrontées à la maladie ou à un accident. Plus particulièrement en ce qui concerne la suspension pendant la période des vacances annuelles, la non-poursuite du paiement de la rémunération est d'ailleurs contraire à la directive européenne sur le temps de travail.
9. Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent qu'à côté des pouvoirs locaux, **chaque entreprise « avec une finalité sociale et/ou sociétale »** peut être reconnue, dans la mesure où elle répond aux autres critères. Il s'agit d'un critère particulièrement large, qui va beaucoup plus loin que le concept français. Il ressort de l'exposé des motifs que l'on compte principalement sur les entreprises dans l'économie sociale. Les critères de sélection devraient donc être considérablement renforcés sur cette base.
10. Les services fournis par les pouvoirs locaux ou les entreprises ne peuvent pas aboutir à un **glissement du « travail ordinaire »**, sans que ce terme soit clarifié. Cela renforce le risque que, dans le cadre d'un certain nombre de projets, il soit simplement question du glissement d'une occupation dans des statuts spéciaux vers des formes d'occupation qui sont moins onéreuses pour le pouvoir local ou l'entreprise et qui vont également souvent de pair avec une diminution des droits pour les travailleurs concernés.
11. Les partenaires sociaux seront impliqués par le biais d'un comité local pour l'emploi. Il est question à cet égard dans l'avant-projet de loi de « **représentants des travailleurs locaux et de représentants des employeurs locaux** », sans plus de précisions.

Selon les membres représentant les organisations de travailleurs, cela ne peut pas être laissé à l'arbitraire local, mais il faut respecter les critères de représentativité légaux. En ce qui concerne spécifiquement l'emploi auprès des pouvoirs locaux, il faut également respecter les procédures appropriées pour la concertation dans le secteur public, notamment avec l'implication du comité C.

12. Dans la mesure où des moyens de la sécurité sociale des travailleurs salariés sont utilisés pour promouvoir l'emploi, il faudra également prévoir à cet effet un **financement alternatif**.
