

AVIS N° 1.427

Séance du jeudi 21 novembre 2002

Volet complémentaire aux projets de loi et d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale - Abrogation de l'arrêté royal n° 495 du 31 décembre 1986

x x x

1.980/1-1.

A V I S N° 1.427

Objet : Volet complémentaire aux projets de loi et d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale - Abrogation de l'arrêté royal n° 495 du 31 décembre 1986

Par lettre du 30 octobre 2002, madame L. ONKELINX, Vice-Première ministre et ministre de l'Emploi, a demandé au Conseil national du Travail d'émettre à très court terme un avis sur un volet complémentaire aux projets susdits de loi et d'arrêté royal en ce qui concerne l'abrogation de l'arrêté royal n° 495 du 31 décembre 1986, qui prévoit un système associant le travail et la formation pour les jeunes et une diminution temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale dues dans le chef de ces jeunes.

L'examen de cette question a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

À cet effet, la commission a pu s'appuyer sur l'expertise des représentants des cabinets concernés, ainsi que de l'administration du ministère de l'Emploi et du Travail et de l'ONSS.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 21 novembre 2002, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

A. Contexte de la saisine

Le Conseil national du Travail rappelle qu'il a émis, le 23 octobre 2002, un avis sur les projets de loi et d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale (avis n° 1.417).

En ce qui concerne les réductions de cotisations pour le groupe-cible des jeunes travailleurs, le Conseil a constaté dans cet avis que lesdits projets n'apportent pas la clarté quant à la question de savoir quels statuts parmi les divers statuts existant actuellement, tels que la formation en alternance, le contrat d'apprentissage industriel, la formation classes moyennes et d'autres statuts d'insertion de jeunes défavorisés dans la vie professionnelle, tombent sous le régime des jeunes travailleurs.

Le Conseil a pris acte de l'annonce des représentants des cabinets, qu'ils soumettraient à ce sujet, aussi vite que possible, de nouveaux textes pour avis. Il s'est également engagé à poursuivre l'examen de la question sur la base de ces nouveaux textes et à émettre un avis aussi vite que possible.

Dans ce cadre, la ministre de l'Emploi a, le 30 octobre 2002, introduit une demande d'avis sur un volet complémentaire aux projets susdits et elle a demandé que le Conseil se prononce à très court terme à ce sujet.

B. Objet et portée de la saisine

Le Conseil est saisi d'une demande d'avis sur un volet complémentaire aux projets de loi et d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

Il constate qu'il ressort de la saisine de la ministre que ce volet complémentaire vise principalement à poursuivre le développement des types 2 et 3 des conventions de premier emploi, à savoir la combinaison entre travail et formation, en intégrant toutes les formules reprises dans l'arrêté royal n° 495, qui est abrogé. Simultanément, un certain nombre d'adaptations sont apportées à la législation relative au système des conventions de premier emploi. Par exemple, la distinction entre le groupe-cible 1 (les jeunes de moins de 25 ans qui viennent de quitter l'école) et le groupe-cible 2 (tous les jeunes de moins de 25 ans, également ceux qui ont été inactifs pendant un certain temps) est abrogée.

Dans la mesure où ce volet complémentaire concerne des dispositions légales, il est proposé sous la forme d'un amendement du gouvernement au nouveau projet de loi-programme, dans lequel la simplification des aides à l'emploi a été reprise. En ce qui concerne les autres dispositions, il s'agit d'une part de nouvelles modalités pour la réduction de cotisations et d'autre part d'adaptations et de nouvelles modalités d'application de l'arrêté royal d'exécution du 30 mars 2000 relatif au système des conventions de premier emploi.

La délégation du gouvernement a fourni des explications sur l'objet et la portée de la saisine à la lumière desdits projets de simplification.

Sur la base de ces explications, le Conseil conclut qu'en ce qui concerne la sécurité sociale des jeunes dans les systèmes concernés, les propositions qui lui ont été communiquées reviennent à :

- assujettir complètement tous les jeunes concernés à l'application de la sécurité sociale des travailleurs salariés et ce, pour toute occupation à partir du début de l'obligation scolaire à temps partiel ;

- remplacer la réduction des cotisations patronales prévue dans l'arrêté royal n° 495 par les réductions des cotisations patronales prévues dans la réglementation des conventions de premier emploi, notamment la réduction structurelle plus la réduction forfaitaire pour le groupe-cible des jeunes ayant une convention de premier emploi, ce qui signifie que le système est organisé de telle sorte que, par analogie avec l'arrêté royal n° 495, il est accordé une dispense presque complète.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

Le Conseil a pris connaissance de l'objectif visé par le volet complémentaire qui lui est soumis pour avis. Cet objectif consiste à intégrer toutes les formules de combinaison entre travail et formation, contenues dans l'arrêté royal n° 495 (qui est abrogé), en poursuivant le développement desdits types 2 et 3 des conventions de premier emploi.

Le Conseil observe que cet objectif doit être lu en parallèle avec la proposition d'abrogation des articles 4 et 5 bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 concernant la sécurité sociale, telle que contenue dans le projet d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale, sur lequel porte le volet complémentaire.

Cela implique que, pour les différents systèmes des jeunes, il est mis fin aux limitations relatives à l'assujettissement à l'application de la sécurité sociale.

Il s'agit plus particulièrement de :

- la limitation à la réglementation relative aux vacances annuelles en ce qui concerne les jeunes avec un contrat d'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés, ou un contrat d'apprentissage ou une convention de stage des Classes moyennes ;
- la limitation à la réglementation en matière d'assurance obligatoire maladie et invalidité, à la réglementation relative aux vacances annuelles, à la réglementation des allocations familiales et à la réglementation relative à l'emploi et au chômage, en ce qui concerne les jeunes occupés par le biais d'un contrat de travail lors de la période d'obligation scolaire à temps partiel.

Par ailleurs, le Conseil remarque que, sur la base des informations dont il dispose actuellement, il n'est pas en mesure de se faire une image complète des conséquences de la réglementation proposée en ce qui concerne le statut social et fiscal des jeunes concernés : leurs droits dans les différentes branches de la sécurité sociale, leurs obligations de cotisations et celles de leur employeur, les prestations qui découleront de leur assujettissement, ainsi que les conséquences fiscales pour la famille.

Dans ces circonstances et eu égard au délai très court dont le Conseil dispose pour se prononcer, il ne peut émettre d'avis approfondi et détaillé sur l'ensemble des aspects des statuts des jeunes. Il se limite dès lors ici à l'examen des points qui sont expressément traités dans les textes qui lui sont soumis pour avis et il formule un certain nombre de propositions et de remarques à cet égard.

B. Examen du contenu des dispositions proposées

1. Remarques générales

Le Conseil considère que le gouvernement souhaite parvenir, par le biais de la réglementation proposée, à une harmonisation et une simplification d'une situation complexe, qui n'est plus tenable dans la pratique.

Il est conscient de cette situation et est dès lors favorable à une poursuite de l'harmonisation et de la simplification des régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

Le Conseil insiste, en ce qui concerne l'assujettissement à la sécurité sociale, pour que cela ne se passe pas pour tous les jeunes sans distinction, comme le gouvernement en a l'intention. Il est en effet d'avis que cette approche uniforme ne fait pas de distinction entre formation et occupation et tient de la sorte insuffisamment compte de la situation spécifique des personnes soumises à l'obligation scolaire à temps partiel, pour lesquelles la formation doit occuper une place essentielle.

Eu égard à cela, le Conseil juge indiqué que l'obligation scolaire compte comme critère de distinction et il propose dès lors de limiter la nouvelle réglementation aux jeunes qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire à temps partiel tout en maintenant en l'état la situation existant actuellement pour les personnes soumises à l'obligation scolaire à temps partiel.

Le Conseil, à l'exception des membres représentant les organisations des Classes moyennes, observe que l'obligation scolaire à temps partiel se termine à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de 18 ans, mais, pour des considérations d'ordre pratique, il propose de faire débiter l'application du nouveau système aux jeunes :

- soit le 1er septembre de l'année au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de 18 ans ;

- soit le 1er janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de 18 ans.

Selon le Conseil, à l'exception des membres représentant les organisations des Classes moyennes, la première date implique que le nouveau système commence au début de l'année scolaire et, de la sorte, fait suite à la fin de l'obligation scolaire à temps partiel ainsi qu'à la date jusqu'à laquelle les allocations familiales sont octroyées sans conditions supplémentaires (le 31 août de l'année au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de 18 ans). La seconde date signifie que le nouveau régime commence au début de l'année civile, ce qui, d'une part, coïncide avec le début d'un trimestre, ce qui est plus pratique pour la déclaration à l'ONSS, et, d'autre part, est mieux adapté à l'application de régimes tels que les vacances annuelles et les pensions.

Par ailleurs, le Conseil, à l'exception des membres représentant les organisations des Classes moyennes, attire l'attention sur le fait que sa proposition aura pour conséquence que le statut social d'un jeune, qui est occupé avant ses 18 ans dans un système de formation à temps partiel et de travail à temps partiel, sera modifié. Il demande que l'attention nécessaire soit accordée à cette situation, afin d'éviter qu'un tel passage ne soit rendu plus difficile ou impossible dans la réglementation. Afin de permettre un déroulement aussi simple et souple que possible de ce passage, il émet en outre le souhait d'examiner si une telle modification de statut ne peut avoir lieu de façon automatique par le biais de la déclaration à l'ONSS.

Pour les membres représentant les organisations des classes moyennes, une distinction claire doit être conservée entre les différents systèmes selon leur finalité.

Les jeunes suivent une formation et les jeunes adultes sont des travailleurs qui reçoivent également une formation.

Les jeunes qui suivent donc une formation peuvent à cet effet appliquer différentes "techniques pédagogiques". La plupart d'entre eux suivent les cours d'une école ou des ateliers pratiques dans cette école, mais un certain groupe de jeunes opte pour l'entreprise comme technique de formation. Les jeunes qui, en d'autres termes, ont entamé leur formation au moment où ils étaient encore soumis à l'obligation scolaire à temps partiel doivent être considérés comme des apprentis et n'ont pas leur place dans le système esquissé ici. Les propositions de simplification ne s'appliquent donc certainement pas dans ce cas.

Le groupe des jeunes adultes qui concluent un contrat de travail dans lequel une part importante est donnée à la formation et qui ne peuvent donc commencer leur occupation qu'après qu'ils ne sont plus soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, tombent bien sous ce système.

L'on évite de la sorte que cela ait des conséquences sur le statut social d'un jeune occupé avant ses 18 ans dans un système de formation à temps partiel et de travail à temps partiel. En effet, si l'on décidait de devenir travailleur à partir d'un âge donné (par ex. 18 ans), cela aurait pour conséquence que le statut social du jeune occupé avant ses 18 ans dans un système de formation à temps partiel et de travail à temps partiel serait modifié à partir de 18 ans.

Pour les jeunes adultes, les membres représentant les organisations des Classes moyennes demandent que l'attention nécessaire soit accordée à cette situation, afin d'éviter qu'un tel passage ne soit rendu plus difficile ou impossible dans la réglementation.

Le Conseil indique que le nouveau système ne peut avoir pour conséquence que le statut du groupe-cible concerné comporte moins d'avantages qu'actuellement. Il exprime dès lors le souhait que l'administration consacre, en collaboration avec les organismes de sécurité sociale concernés, un examen approfondi aux conséquences du nouveau système afin de détecter les éventuels effets non voulus, de sorte que la nouvelle réglementation puisse être adaptée à temps et au plus tard pour la date de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (1^{er} janvier 2004). Le Conseil demande qu'une éventuelle adaptation n'ait lieu qu'après consultation des partenaires sociaux (dans les comités de gestion des organismes concernés).

Il est également souligné que la même neutralité doit s'appliquer aux frais et aux charges administratives des employeurs. Si cette opération n'est pas neutre, l'on peut craindre que la continuité de ces réglementations ne soit mise en péril.

Afin de prévoir une base juridique adéquate pour cette éventuelle adaptation, le Conseil propose :

- soit d'inscrire dans la loi la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2004 et de prévoir simultanément que cette date peut être adaptée par arrêté royal ;
- soit d'inscrire dans la loi que la date d'entrée en vigueur sera déterminée par arrêté royal mais de reprendre déjà dans l'arrêté d'exécution la date du 1^{er} janvier 2004.

2. Remarques relatives à certaines dispositions

a. Définition des formations

Le Conseil remarque qu'il est stipulé dans la proposition d'amendement n° 3 du gouvernement :

- que le Roi doit déterminer les formations qui peuvent être suivies par les jeunes dans le cadre de la convention de premier emploi visée à l'article 27, alinéa 1^{er}, 2° de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi (combinaison d'une formation et d'un contrat de travail à temps partiel) ;

- que le Roi doit également déterminer quels types de convention ou contrat de formation ou d'insertion peuvent être pris en considération, outre les contrats d'apprentissage, les conventions de stage des Classes moyennes et les conventions d'insertion socioprofessionnelle, comme conventions de premier emploi, visées à l'article 27, alinéa 1^{er}, 3° de ladite loi.

En ce qui concerne les conventions de premier emploi, visées à l'article 27, alinéa 1^{er}, 2°, le Conseil constate qu'il est stipulé dans le volet complémentaire au projet d'arrêté royal quelles formations peuvent être suivies par les jeunes. Il s'agit notamment de tous types ou formes d'enseignement, de cours ou de formations organisés, subventionnés ou agréés par les autorités régionales ou communautaires compétentes.

Le Conseil demande que les formations sectorielles soient ajoutées à cette énumération.

En ce qui concerne la convention de premier emploi, visée à l'article 27, 1^{er} alinéa, 3°, le Conseil constate que, dans le volet complémentaire au projet d'arrêté royal, aucune indication n'est donnée au sujet des conventions ou contrats de formation ou d'insertion qui peuvent être pris en considération comme conventions de premier emploi, outre les contrats d'apprentissage, les conventions de stage ou d'insertion déjà cités.

Le Conseil considère qu'à cet égard, la clarté doit être faite le plus rapidement possible, afin de pouvoir délimiter de façon précise le champ d'application de la nouvelle réglementation. Il demande à être consulté sur cette question.

b. Montant de la réduction forfaitaire de cotisations

Le Conseil rappelle que, selon la réglementation des projets de loi et d'arrêté royal, sur lesquels il a émis l'avis n° 1.417, l'octroi d'une réduction forfaitaire de 1.000 euros est possible pendant une période de trois ans pour la mise au travail d'un jeune peu qualifié (une année pendant la convention de premier emploi et deux ans en cas d'engagement après celle-ci).

Le Conseil indique que, dans ledit avis, il estimait à cet égard qu'il n'était pas opportun d'accorder dans la nouvelle réglementation pendant trois ans un même montant élevé de 1000 euros et ensuite plus rien. Il plaidait pour cette raison pour une diminution du montant au cours de la troisième année et pour l'octroi de 400 euros au lieu de 1000 euros.

Le Conseil constate que le volet complémentaire au projet d'arrêté royal n'a pas tenu compte de cet avis.

c. Durée de validité de la carte premier emploi

Le Conseil observe qu'il est stipulé, dans la proposition d'amendement n° 5 du gouvernement, que la durée de validité de la carte premier emploi, qui est de six mois, échoit le jour où le jeune ne satisfait plus aux conditions permettant d'être engagé dans le cadre d'une convention de premier emploi (article 23 de la loi relative aux conventions de premier emploi). Il souligne par ailleurs l'incohérence à cet égard, ainsi qu'en ce qui concerne la durée de validité proprement dite, par rapport à la carte de travail.

Le Conseil ne voit pas l'intérêt de cette disposition qui, en outre, compromet la sécurité juridique pour les employeurs et il demande dès lors de supprimer cette disposition.

d. Dispense de l'obligation de conventions de premier emploi

Dans le contexte des premiers emplois, le Conseil souhaite insister fortement sur la réalisation d'une proposition qu'il a formulée dans l'avis susdit n° 1.417 du 23 octobre 2002, en ce qui concerne la dispense supplémentaire prévue de l'obligation de conventions de premier emploi pour les entreprises qui ont connu une diminution graduelle de l'effectif du personnel.

Le Conseil pouvait, dans cet avis, marquer son accord sur cette dispense supplémentaire, mais, en ce qui concerne la poursuite de la mise en œuvre, il ne pouvait marquer son accord sur l'exigence de ne plus avoir recours à la prépension. Il proposait dès lors de supprimer, à l'article 38 du projet d'arrêté royal visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale, cette exigence au § 2 tout comme au dernier tiret du § 4 du nouvel article 7 bis.
