

A V I S N° 1.452

Séance du mercredi 17 décembre 2003

Harmonisation et simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale -
Projet d'arrêté royal portant exécution des Chapitres 2, 3, 4 et 8 du Titre II de la loi-
programme du xx décembre 2003

X X X

2.055-1

A V I S N° 1.452

Objet : Harmonisation et simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale - Projet d'arrêté royal portant exécution des Chapitres 2, 3, 4 et 8 du Titre II de la loi-programme du xx décembre 2003

Par lettre du 10 décembre 2003, monsieur F. Vandebroucke, ministre de l'Emploi et des Pensions, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal portant exécution des Chapitres 2, 3, 4 et 8 du Titre II de la loi-programme du xx décembre 2003, accompagné d'un rapport récapitulatif brièvement les grandes lignes de l'harmonisation et de la simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale et comprenant un commentaire par article du projet d'arrêté royal.

L'examen de ce projet d'arrêté royal a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 17 décembre 2003, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 10 décembre 2003, le ministre F. Vandebroucke a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal portant exécution des Chapitres 2, 3, 4 et 8 du Titre II de la loi-programme du xx décembre 2003.

Le Conseil constate que ce projet d'arrêté royal poursuit deux objectifs, à savoir, d'une part, mettre à exécution les conclusions de la conférence pour l'emploi en ce qui concerne le volet relatif aux plans de premier emploi, à l'augmentation de la réduction structurelle et en particulier les composantes bas salaires et salaires élevés, et à l'adaptation du seuil des prestations et, d'autre part, effectuer un certain nombre de corrections techniques dans le régime simplifié et harmonisé de cotisations de sécurité sociale qui entrera en vigueur le 1er janvier 2004.

Le Conseil attire l'attention sur le fait qu'il n'a pas pu consacrer un examen approfondi et exhaustif au texte du projet d'arrêté royal portant exécution des Chapitres 2, 3, 4 et 8 du Titre II de la loi-programme du xx décembre 2003, étant donné le bref délai lui étant imparti pour émettre un avis. Et ce, d'autant plus qu'il s'agit ici d'un texte très complexe.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné le texte du projet d'arrêté royal article par article et a formulé les remarques suivantes :

Article 1er

- Seuil pour l'attribution de l'allocation de réinsertion

Le Conseil constate que, selon le commentaire de l'article 1er du projet d'arrêté royal, l'intention est de rendre, dans le cadre de l'économie d'insertion sociale, le montant de l'allocation de réinsertion à laquelle le travailleur à droit plus conforme au régime prévu pour Activa. Par conséquent, tout comme pour le régime Activa, on n'applique plus un seuil d'un contrat à mi-temps avant d'avoir droit à une allocation de réinsertion ; la législation habituelle en matière de droit du travail suffit, à savoir au minimum un contrat à tiers-temps.

Le Conseil observe que, dans l'AR du 16 mai 2003 portant exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I) visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, pour le régime Activa, la condition d'avoir au moins un contrat à mi-temps a en effet été supprimée, de sorte que le seuil habituel d'un contrat à tiers-temps s'applique mais que, dans le cas du régime Activa, l'octroi des avantages est limité dans le temps.

Le Conseil se demande néanmoins s'il est indiqué de supprimer le seuil d'un contrat à mi-temps dans le cas où il s'agit d'une occupation dans des régimes de réinsertion sociale où le risque est grand que les avantages de la mesure SINE s'appliquent de façon permanente à ces personnes parce qu'elles ne basculent pas vers le marché régulier du travail.

Le Conseil souligne que l'objectif de l'occupation dans l'économie d'insertion sociale est justement d'apprendre aux personnes les attitudes de travail nécessaires, afin qu'elles puissent plus facilement être intégrées dans le circuit normal du travail.

Le Conseil plaide dès lors pour que l'on maintienne le seuil d'un contrat à mi-temps comme condition pour les mesures SINE.

- Calcul du montant si le travailleur n'est pas occupé à temps plein

Le Conseil constate par ailleurs que l'article 1er instaure un régime proportionnel pour le calcul du montant lorsque le travailleur n'est pas employé à temps plein. Dans ce cas, le montant maximal de l'allocation de réinsertion mensuelle est obtenu en multipliant 750 euros par la fraction d'occupation hebdomadaire de l'occupation à temps partiel contractuellement prévue.

Le Conseil se demande pourquoi une nouvelle norme est instaurée pour ces travailleurs et pourquoi l'on travaille avec un montant forfaitaire de 750 euros. Il estime que, tant pour des raisons de simplification que pour des raisons d'équité, il convient de supprimer cette norme, de manière à ce que seul le montant de 500 euros maximum soit d'application pour tous les régimes Activa (y compris Activa APS, Activa Plus et Activa fermeture).

Articles 2 et 3 - Insertion des entreprises de travail adapté et des ateliers sociaux dans l'économie d'insertion sociale

Le Conseil constate que, selon le commentaire de ces articles, l'intention est d'étendre le champ d'application du système de l'économie d'insertion sociale aux entreprises de travail adapté et aux ateliers sociaux.

Le Conseil indique que les mêmes remarques que celles faites pour l'article 1er du projet d'AR sont ici d'application.

Le Conseil se demande en outre quels seront les effets de l'introduction des entreprises de travail adapté et des ateliers sociaux dans le régime de l'économie d'insertion sociale.

Article R 1 et R 1bis - Calcul de l'obligation d'engager 3 % de jeunes

Le Conseil constate que l'article R 1, 2° donne une définition de l'effectif du personnel sur la base duquel est calculée l'obligation d'engager 3 % de jeunes et que l'article R 1bis donne une définition des jeunes qui sont pris en considération afin de satisfaire à l'obligation des 3 %.

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que le système des premiers emplois est simplifié et dynamisé en exécution de la conférence pour l'emploi. Ils estiment qu'afin d'éviter toute confusion, il serait indiqué de reprendre explicitement, dans la définition de l'effectif du personnel dans l'arrêté d'exécution, l'exclusion des jeunes ayant une convention de premier emploi, comme cela a toujours été prévu et reste prévu dans la loi.

Les membres représentant les organisations de travailleurs signalent que l'on apporte de cette manière un double assouplissement à l'obligation d'engager 3 % de jeunes, auquel ils ne peuvent pas souscrire : d'une part, les jeunes ayant une carte de premier emploi ne sont pas pris en compte pour la détermination de l'effectif du personnel sur la base duquel est calculée l'obligation des 3 % et, d'autre part, tous les jeunes de moins de 26 ans sont pris en considération pour calculer les 3 %, ce qui fait qu'il est plus facile de satisfaire à l'obligation des 3 %.

Article R 3 - Demande de la carte de premier emploi

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal stipule dans son article R3 § 2 que, lors de la demande de la carte de premier emploi, le demandeur doit fournir les pièces suivantes à la demande du bureau de chômage compétent de l'Office national de l'Emploi :

- la preuve que le jeune est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'organisme de placement régional compétent ;
- les diplômes et certificats dont le jeune dispose ;
- le cas échéant, les preuves visées à l'article 23, § 1erbis, alinéa 1er ou 2, de la loi du 24 décembre 1999.

Par ailleurs, il constate que la loi du 24 décembre 1999 prévoit, dans son article 23, § 1erbis, premier alinéa, que la "personne d'origine étrangère" peut prouver qu'elle répond à la définition qui en est faite par toute voie de droit, y compris la déclaration sur l'honneur. La même loi prévoit, dans son article 23, § 1erbis, deuxième alinéa, que la "personne handicapée" peut prouver qu'elle répond à la définition qui en est faite par la communication à l'employeur d'une attestation de l'organisme établissant qu'il y est inscrit.

Le Conseil estime que l'obtention d'une carte de premier emploi doit se dérouler de la manière la plus souple possible.

- En ce qui concerne la preuve d'inscription comme demandeur d'emploi ainsi que la preuve d'inscription dans un organisme en tant que personne handicapée, il est d'avis qu'il faut éviter que le demandeur, et a fortiori l'employeur, doivent fournir des pièces dont disposent déjà les pouvoirs publics dans le sens large du terme (par exemple, l'inscription comme demandeur d'emploi au VDAB, au Forem, etc.). Il juge dès lors opportun que le service public compétent pour la délivrance de la carte de premier emploi mette sur pied un circuit de données avec le service public où ces inscriptions doivent se faire.
- En ce qui concerne le fait de devoir fournir les diplômes et les certificats dont le jeune dispose, il signale qu'il faut considérer cela en rapport avec le fait que la réduction groupe-cible pour les jeunes travailleurs occupés dans le cadre d'une convention de premier emploi est uniquement accordée, selon les dispositions du projet de loi-programme, aux jeunes moins qualifiés. Ceux-ci sont définis, à l'article 24 de cette même loi, comme les jeunes qui ne possèdent pas de certificat ou de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

Sans préjudice de cette remarque, il affirme que l'exigence de fournir les diplômes et les certificats a pour but de prouver par défaut la faible qualification (à savoir que l'on a tout au plus un certain diplôme et pas un autre).

Il estime que la preuve de la faible qualification doit pouvoir être fournie sans surcharge administrative et il demande que soit sollicitée à cet effet la collaboration des établissements d'enseignement et/ou des services régionaux de l'emploi

- En ce qui concerne la condition de "faible qualification" posée dans le projet de loi-programme pour la réduction groupe-cible pour les jeunes travailleurs occupés dans le cadre d'une convention de premier emploi des types 2 et 3, à savoir la combinaison emploi-formation, le Conseil souhaite répéter ce qu'il affirme également dans l'avis n° 1.455 de la même date que le présent avis, à savoir qu'elle hypothèque ces régimes et devrait être supprimée pour ces types, comme convenu dans le cadre de la simplification, telle que reprise dans les dispositions de la loi-programme de 2002 et de l'arrêté d'exécution de 2003.
- En ce qui concerne la preuve que la personne ayant une carte de premier emploi est une personne d'origine étrangère, il souligne que l'article 23, § 1er bis, premier alinéa de la loi du 24 décembre 1999, inséré par la loi du 1er avril 2003, prévoit une déclaration sur l'honneur comme preuve possible. Il estime qu'il devrait clairement ressortir de l'arrêté royal qu'une déclaration sur l'honneur constitue une preuve suffisante à ce sujet.

Article R 6 - Dispense de l'obligation de premier emploi sur la base de la CCT groupes à risque 0,15 %

Le Conseil souhaite attirer l'attention sur deux aspects du nouveau troisième alinéa de l'article 10, § 1er de l'arrêté royal du 30 mars 2000¹, tel que repris à l'article R6, 4° du projet d'arrêté royal.

Premièrement, le Conseil souligne que cette disposition prévoit que la dispense de l'obligation de premier emploi sur la base de la CCT groupes à risque 0,15 % peut être octroyée pour une période de maximum huit trimestres, alors que l'arrêté royal prévoyait jusqu'à présent que l'exemption pouvait être accordée pour une période de deux ans maximum, qui était néanmoins renouvelable.

¹ Arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 23, § 3, 27, premier alinéa, 2°, 32, alinéas 2 et 3, 33, § 2, alinéa 3, 34, 36, 37, § 1er, 1°, 39, § 4, alinéa 2, et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 44, § 4, alinéa 3, 46, alinéa 1er, 47, § 4, alinéas 1er et 4, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi.

Il souhaite que la durée de la dispense ne soit pas modifiée et que la possibilité de renouveler la dispense soit maintenue.

Deuxièmement, le Conseil indique que la décision du ministre en matière de dispense n'entre au plus tôt en vigueur que le premier jour du trimestre au cours duquel le ministre octroie la dispense.

Le Conseil estime que des procédures administratives, qui, souvent, prennent du temps, ne peuvent pas être la cause d'une insécurité juridique en matière de dispense. Il attire d'autant plus l'attention sur ce point qu'à partir du 1^{er} janvier prochain, le respect de l'obligation de premier emploi (comprenant également la dispense) devient en outre une condition pour l'obtention des réductions de cotisations (réduction jeunes).

Par ailleurs, le Conseil souligne le fait que, pour leur CCT, qui est requise, des secteurs dépendent du renouvellement de la base légale concernée et partent de ce fait déjà avec un retard.

Dans ce sens, il est trop restreint et il n'est pas opportun de ne faire entrer en vigueur la dispense qu'à partir du trimestre au cours duquel le ministre l'octroie, et cette dispense devrait pouvoir débiter au moment où la convention collective de travail prend cours, dans la mesure où la demande a été introduite valablement.

Article RR 3nonies – Dispense de l'obligation de premier emploi pour les employeurs privés du secteur non marchand

Quant à l'introduction par l'article RR3nonies d'un système trimestriel strict pour la période de dispense pour les employeurs privés du secteur non marchand², le Conseil renvoie à ce qui a été indiqué au sujet de l'article R6, 4^o du projet d'arrêté royal.

² Nouvel article 3, § 1^{er}, alinéa 3 de l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 30, 39, § 1^{er}, et § 4, alinéa 2, 40, alinéa 2, 40bis, alinéa 2, 41, 43, alinéa 2, et 47, § 1^{er}, alinéa 5, et § 5, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi.

Article RR6 – Dispense de l'obligation de conventions de premier emploi pour les employeurs privés sur la base de difficultés

Quant à l'introduction par l'article RR6 d'un système trimestriel strict pour la période de dispense pour les employeurs privés sur la base de difficultés³, le Conseil renvoie à ce qui a été indiqué au sujet du renouvellement de la dispense à l'égard de l'article R6, 4° du projet d'arrêté royal.

Article RR8 – Dispense

- De manière générale

Le Conseil remarque que l'article 8 modifié prévoit actuellement une possibilité générale de dispense pour l'employeur qui s'engage à créer des emplois à temps plein supplémentaires.

Cette possibilité générale est remplacée par une éventuelle dispense ciblée via une convention d'emploi pour les entreprises saisonnières, les entreprises fusionnées, les entreprises scindées et les groupes d'employeurs afin de pouvoir remédier à des problèmes spécifiques à ces catégories.

Sans vouloir porter préjudice aux nouvelles dispositions spécifiques, le Conseil se pose la question de savoir s'il est opportun de supprimer l'actuelle possibilité de dispense générale prévue à l'article 8.

A l'égard de la convention d'emploi spécifique pour les groupes, il faut plus particulièrement signaler, en ce qui concerne la définition d'un groupe, qu'il faut éviter que cette définition n'entraîne des effets non désirés en dehors du contexte de la convention d'emploi dans le cadre des premiers emplois. Dans ce sens, il est recommandé d'utiliser une définition plus neutre (issue par ex. du droit des sociétés).

3 Nouvel article 7, § 4, alinéa 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 30, 39, § 1er, et § 4, alinéa 2, 40, alinéa 2, 40bis, alinéa 2, 41, 43, alinéa 2, et 47, § 1er, alinéa 5, et § 5, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi.

- Article RR8, § 6, dernier alinéa

Le Conseil constate qu'il est prévu, à l'article RR8, §6, dernier alinéa, que lorsqu'un jeune occupé en exécution de la convention d'emploi met fin unilatéralement à son occupation, l'employeur dispose de trois mois, à compter de la fin effective du contrat dans les liens duquel le jeune était occupé, pour remplacer celui-ci. Uniquement dans ce cas et uniquement dans ces limites, il peut être dérogé à l'engagement d'occuper un nombre de jeunes sans que la convention d'emploi prenne fin.

Le Conseil estime que cette disposition est trop rigide et limitative. D'autres cas de fin d'occupation d'un jeune (par ex. en cas de licenciement, de licenciement pour motif grave ou de fin d'occupation d'un commun accord) devraient également être pris en considération et ne devraient pas donner lieu à la fin de la convention d'emploi.

Article Y 001 – Assimilation de la période de maladie de longue durée

Le Conseil observe que l'article Y001 du projet d'arrêté royal vise à ajuster la mesure d'activation des allocations de chômage prévue par l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 mars 2003.

En d'autres termes, l'arrêté royal du 26 mars 2003 précité a assimilé, dans le cadre du plan ACTIVA, de nouvelles situations à la notion d'activation des allocations de chômage, telles que la suspension pour cause de chômage de longue durée, la réintégration sur le marché du travail, les ex-indépendants et les personnes qui n'ont pas achevé leurs études et qui pour cette raison ne peuvent bénéficier d'allocations d'attente.

Le Conseil souligne, à cet égard, que si l'arrêté royal du 26 mars 2003 précité permet notamment dans ce cadre à un chômeur devenant invalide de faire assimiler sa période d'incapacité pour ouvrir le droit à des réductions de cotisations sociales, il laisse néanmoins subsister une discrimination non justifiable, selon lui, vis-à-vis de la personne qui bénéficie d'une allocation pour cause d'incapacité de travail (maladie, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle) qui a perdu son travail mais sans avoir été chômeur, à l'égard de laquelle l'assimilation ne peut avoir lieu.

Il demande, en conséquence, qu'afin d'éviter toute discrimination, une assimilation soit rendue possible pour le travailleur en incapacité de travail de longue durée, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un engagement dans la même unité technique d'exploitation que celle où il était occupé auparavant.

Article Y 1 – Adaptation ACTIVA fermeture pour les personnes âgées de moins de 45 ans

Le Conseil remarque également dans le cadre du plan ACTIVA que l'article Y1 du projet d'arrêté royal modifie l'article 7 bis de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 précité tel qu'inséré par l'arrêté royal du 26 mars 2003 précité, en vue d'autoriser une activation des allocations de chômage pour les travailleurs de moins de 45 ans, devenus chômeurs suite à une fermeture d'entreprise.

Une activation des allocations de chômage leur est ainsi reconnue pendant 24 mois à condition qu'ils aient été demandeurs d'emploi pendant au moins 156 jours au cours du mois de l'engagement et des 9 mois calendrier qui précèdent.

Le Conseil se demande si une telle activation, ajoutée à la réduction de cotisations déjà prévue, est bien justifiée.

Ces deux mesures visent en effet tous les travailleurs victimes d'une fermeture, quel que soit leur âge en dessous de 45 ans. Elles se feront dès lors au détriment d'autres demandeurs d'emploi dont l'insertion est (plus) difficile. En d'autres termes, elles peuvent aboutir à d'importantes distorsions sur le marché du travail.

En outre, elles risquent de faire obstacle à la création de cellules de mise au travail en cas de restructuration, telles que prévues dans les conclusions de la conférence pour l'emploi et reprises dans le projet de loi-programme.

Article X 2

- Facteurs concernant la durée du travail – seuil

Le Conseil constate qu'en vertu de ces dispositions, le seuil de 0,275 (μ glob) ne joue plus à partir du 1er avril 2004 notamment pour les occupations à temps partiel dont la durée hebdomadaire moyenne contractuelle de travail du travailleur s'élève au moins à la moitié de la durée hebdomadaire moyenne de travail de la personne de référence. Il s'agit ici chaque fois de la durée de travail telle qu'elle est déclarée dans la déclaration trimestrielle à l'institution chargée de la perception des cotisations de sécurité sociale.

Le Conseil souscrit à la modification proposée, qui met à exécution l'une des conclusions de la conférence pour l'emploi.

À cet égard, il observe qu'il convient de veiller plus particulièrement à ce que l'adaptation proposée ne s'applique pas uniquement aux contrats de travail mais également aux contrats d'apprentissage (voir à ce sujet l'avis n° 1.455 du 17 décembre 2003 relatif aux conséquences de l'harmonisation et de la simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale pour le statut des jeunes en matière de sécurité sociale).

- Facteurs relatifs à la rémunération - Définition de W

Le Conseil remarque que le texte reprend une définition du facteur W (la masse salariale).

Il indique qu'il doit être clair que, lorsque la masse salariale doit être multipliée par 1,15 (secteur du travail intérimaire) ou 1,25 (paiement de la prime de fin d'année par un tiers), c'est ce W ainsi augmenté qui est pris en considération pour le calcul du composant haut salaire de la réduction structurelle.

Article X 12 – Octroi de la réduction groupe-cible pour jeunes travailleurs

Le Conseil constate qu'une vertu de l'article X 12, la réduction groupe-cible pour jeunes s'applique d'une part aux mineurs (personnes soumises à l'obligation scolaire à temps partiel jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 18 ans) et d'autre part aux jeunes qui sont engagés avec une carte de premier emploi et qui sont peu qualifiés.

Le Conseil observe que la limitation aux personnes peu qualifiées de la réduction jeunes pour les conventions de premier emploi des types 2 et 3 fait augmenter les coûts de la formation en alternance et hypothèque la continuité de ces systèmes. Les réductions pour les conventions de premier emploi des types 2 et 3 doivent également être accordées aux personnes hautement qualifiées comme convenu dans le cadre de la simplification des plans d'embauche et comme souligné par les partenaires sociaux dans leur avis n° 1.455 du 17 décembre 2003 relatif aux conséquences de l'harmonisation et de la simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale pour le statut des jeunes en matière de sécurité sociale.

Article X 12ter – Conditions pour l'obtention de la réduction groupe-cible pour jeunes travailleurs

Le Conseil constate que l'article X 12ter fixe les conditions pour l'obtention de la réduction groupe-cible des jeunes. L'une de ces conditions est que la carte de premier emploi doit attester du fait que le jeune concerné est un jeune moins qualifié tel que visé à l'article 24 de la loi du 24 décembre 1999.

À cet égard, le Conseil renvoie à la remarque qu'il a formulée à l'article X12 concernant la condition de "faible qualification".

Article 3 – Entrée en vigueur

Le Conseil constate que l'article 3 du projet d'arrêté royal règle l'entrée en vigueur de ses dispositions. Celle-ci est fixée au 1er janvier 2004, à l'exception de certaines d'entre elles, dont l'article X-2, 4° pour lequel l'entrée en vigueur est prévue le 1er avril 2004. Il observe que l'article X-2, 4° détermine les facteurs relatifs à la réduction structurelle des cotisations de sécurité sociale à prendre en compte pour le calcul de cette réduction.

Le Conseil observe que les adaptations prévues au système de réduction structurelle entreront en vigueur le 1er janvier 2004. Ces adaptations concernent le composant bas salaire (rehaussement du plafond salarial S0 et modification du coefficient alfa), le composant haut salaire (introduction du plafond salarial S1 et du coefficient delta) et l'augmentation du forfait de base F.

Le Conseil relève que l'Office national de sécurité sociale a estimé que fixer l'entrée en vigueur de l'article X-2, 4° du projet d'arrêté royal au 1er avril 2004 est une erreur légistique puisque les modifications susvisées au système de réduction structurelle entreront en vigueur le 1er janvier 2004.

En outre le Conseil est d'avis qu'une entrée en vigueur de cette disposition au 1er avril 2004 poserait des problèmes dans la mesure où les autres éléments à prendre en compte pour le calcul de la réduction structurelle des cotisations de sécurité sociale entrent en vigueur le 1er janvier 2004 pour des embauches ayant lieu à partir de cette date.

Par conséquent, il demande de supprimer au sein de l'article 3 du projet d'arrêté royal, la mention de l'article X-2, 4°.
