

A V I S N° 1.964

Séance du mardi 15 décembre 2015

Réduction des cotisations patronales pour l'engagement des six premiers travailleurs – Pro-
jet de loi – Projet d'arrêté royal

x x x

2.803-1

A V I S N° 1.964

Objet : Réduction des cotisations patronales pour l'engagement des six premiers travailleurs – Projet de loi – Projet d'arrêté royal

Par lettre du 27 octobre 2015, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi instaurant une réduction des cotisations patronales pour l'engagement d'un sixième travailleur, ainsi que sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 en vue d'étendre la réduction groupe cible premiers engagements.

Dans la même demande d'avis, elle a également consulté le Conseil national du Travail sur le projet de loi visant à renforcer la compétitivité (abaissement du taux facial de cotisation de 33 % à 25 %) et sur un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en 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.

En ce qui concerne le deuxième volet de cette demande d'avis, relatif à l'abaissement de la réduction structurelle des cotisations, les partenaires sociaux ont constaté que la date d'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} avril 2016 ; le Conseil se prononcera dès lors éventuellement à ce sujet dans une deuxième phase en janvier, après avoir obtenu et examiné tous les éléments (calculs catégories 2 et 3, volet fiscal 1 % précompte professionnel...).

Le Conseil a confié l'examen de cette demande d'avis à la Commission de la sécurité sociale et a pu bénéficier dans ce cadre de la collaboration précieuse de l'ONSS et de la cellule stratégique Affaires sociales.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 15 décembre 2015, l'avis divisé suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 27 octobre 2015, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi instaurant une réduction des cotisations patronales pour l'engagement d'un sixième travailleur, ainsi que sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 en vue d'étendre la réduction groupe cible premiers engagements.

Dans la même demande d'avis, elle a également consulté le Conseil national du Travail sur le projet de loi visant à renforcer la compétitivité (abaissement du taux facial de cotisation de 33 % à 25 %) et sur un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en 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.

En ce qui concerne le deuxième volet de cette demande d'avis, relatif à l'abaissement de la réduction structurelle des cotisations, les partenaires sociaux ont constaté que la date d'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} avril 2016 ; le Conseil se prononcera dès lors éventuellement à ce sujet dans une deuxième phase en janvier, après avoir obtenu et examiné tous les éléments (calculs catégories 2 et 3, volet fiscal 1 % précompte professionnel...).

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de l'accord de gouvernement du gouvernement Michel I, daté du 9 octobre 2014, qui prévoit de réduire le taux de base des cotisations patronales avec l'objectif d'atteindre 25 %, en vue de renforcer la compétitivité des entreprises, ainsi que de stimuler la création d'emplois dans les PME, au moyen du renforcement et de la simplification de la réduction des cotisations pour les premiers engagements.

Le Conseil remercie dans ce cadre les représentants de l'Office national de sécurité sociale et la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales pour leur collaboration précieuse dans ce dossier.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

A. Description de la mesure

Dans une première phase, le Conseil se prononce, dans le présent avis, sur le projet de loi et le projet d'arrêté royal qui visent à introduire un renforcement des réductions de cotisations patronales pour les premiers engagements.

Le projet de loi modifie, à partir du 1^{er} janvier 2016, les articles 342 et 343 du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), en vue de porter à six le nombre maximal de travailleurs qui donnent droit à une réduction « premiers engagements ».

Le projet d'arrêté royal modifie, à partir du 1^{er} janvier 2016, l'arrêté royal du 16 mai 2003 en vue d'étendre la réduction groupe cible premiers engagements, suite à quoi les réductions de cotisations existantes pour l'engagement des cinq premiers travailleurs concerneront désormais les deuxième à sixième travailleurs et une exonération des cotisations patronales est introduite pour l'engagement du premier travailleur.

Le nouveau régime de réductions de cotisations patronales pour les premiers engagements s'articulera dès lors comme suit :

Premier travailleur :

- L'employeur bénéficie, pour une personne physique, de l'exonération complète des cotisations **G7** pendant la durée totale de son occupation.

Et ce, pour autant que l'occupation débute à une date comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020.

Deuxième travailleur :

- L'employeur bénéficie, pour une personne physique, d'une réduction forfaitaire **G14** (1.550 euros) pendant au maximum cinq trimestres, puis d'une réduction forfaitaire **G15** (1.050 euros) pendant au maximum quatre trimestres qui suivent les cinq premiers et ensuite d'une réduction forfaitaire **G16** (450 euros) pendant au maximum quatre trimestres qui suivent les neuf premiers trimestres, à prendre dans une période de 20 trimestres à compter du trimestre durant lequel l'employeur a eu droit pour la première fois à cette réduction groupe cible.

Troisième travailleur :

- L'employeur bénéficie, pour une personne physique, d'une réduction forfaitaire **G15** (1.050 euros) pendant au maximum cinq trimestres et d'une réduction forfaitaire **G16** (450 euros) pendant au maximum huit trimestres qui suivent les cinq premiers, à prendre dans une période de 20 trimestres à compter du trimestre durant lequel l'employeur a eu droit pour la première fois à cette réduction groupe cible.

Quatrième travailleur :

- L'employeur bénéficie, pour une personne physique, d'une réduction forfaitaire **G15** (1.050 euros) pendant au maximum cinq trimestres et ensuite d'une réduction forfaitaire **G16** (450 euros) pendant au maximum quatre trimestres qui suivent les cinq premiers, à prendre dans une période de 20 trimestres à compter du trimestre durant lequel l'employeur a eu droit pour la première fois à cette réduction groupe cible.

Cinquième et sixième travailleurs :

- L'employeur bénéficie, pour une personne physique, d'une réduction forfaitaire **G1** (1.000 euros) pendant au maximum cinq trimestres, puis d'une réduction forfaitaire **G2** (400 euros) pendant au maximum quatre trimestres qui suivent les cinq premiers, à prendre dans une période de 20 trimestres à compter du trimestre durant lequel l'employeur a eu droit pour la première fois à cette réduction groupe cible.

Finalement, l'article 2 du projet d'arrêté royal prévoit des dispositions transitoires, à savoir que l'employeur peut bénéficier, pour les travailleurs engagés en 2015, des nouveaux montants des réductions pour le nombre restant de trimestres auxquels il avait encore droit avant l'entrée en vigueur de cet arrêté.

En outre, l'employeur ne pourra pas avoir recours, pour les travailleurs qu'il a engagés avant le 1^{er} janvier 2015, au nouveau régime de réductions de cotisations patronales pour les premiers engagements. Pour cette catégorie, c'est le régime existant, d'application au 31 décembre 2015, qui est conservé.

B. Position du Conseil

Le Conseil a consacré un examen approfondi à la demande d'avis. Il a bénéficié dans ce cadre des explications des représentants de l'Office national de sécurité sociale et de la cellule stratégique Affaires sociales.

Sur la base de cet examen, les organisations d'employeurs et de travailleurs représentées au Conseil ne sont pas parvenues à un consensus sur la question.

Leurs positions respectives sont reprises ci-dessous.

1. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs se prononcent favorablement sur le projet de loi instaurant une réduction des cotisations patronales pour l'engagement d'un sixième travailleur et sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 en vue d'étendre la réduction groupe cible premiers engagements.

La mesure fait partie d'un virage fiscal plus large, sur lequel le Conseil national du Travail se prononcera dans une deuxième phase. L'aspect budgétaire de cette mesure et son impact sur le financement de la sécurité sociale devront dès lors être examinés au cours de cette deuxième phase.

a. En ce qui concerne l'exonération de cotisations patronales pour le premier engagement

Les projets de textes donnent aux employeurs qui effectuent un premier engagement entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020 la garantie qu'ils ne seront redevables d'aucune cotisation pour un travailleur dans l'entreprise pour une durée indéterminée. Il s'agit d'un incitant important, pour les indépendants et les entreprises qui n'occupent pas actuellement de personnel, à procéder effectivement à un premier engagement et à continuer à croître par la suite.

L'exonération de cotisations pour le tout premier engagement vaut pour une durée indéterminée, quelle que soit la taille ultérieure de l'entreprise. Il s'agit d'un élément positif. Une limitation dans le temps de la réduction groupe cible premiers engagements peut parfois donner à l'employeur une image erronée de l'impact financier d'un engagement. De plus, il n'est pas souhaitable de n'accorder l'exonération des cotisations que tant que l'entreprise reste petite. Il existerait alors un seuil pour la poursuite de la croissance de l'entreprise.

L'exonération est uniquement accordée pour des engagements réalisés pendant une période donnée. Aucune exonération à durée indéterminée n'est ainsi accordée pour les engagements qui ont été réalisés avant le 1^{er} janvier 2016, ni pour ceux qui le seront après 2020. Bien que les membres représentant les organisations d'employeurs comprennent que des limitations budgétaires sont à la base de ce choix, ils déplorent que l'on introduise ainsi une différence de traitement entre employeurs, dont il est permis de se demander si elle peut être justifiée.

Dans ce cadre, ils soulignent l'importance d'une communication claire sur la portée de la disposition transitoire qui est prévue pour le premier travailleur engagé en 2015.

Dans la réduction groupe cible actuelle, l'exonération de cotisations n'est pas personnalisée et n'est donc pas liée à la personne du tout premier travailleur. L'engagement du tout premier travailleur ouvre le droit à l'exonération. Il revient ensuite à l'employeur de désigner chaque trimestre le travailleur pour lequel il fait appel à l'exonération. Une personnalisation de l'exonération de cotisations entraînerait des difficultés pratiques et ne serait pas raisonnable. Un employeur recevrait dans ce cas une réduction groupe cible plus élevée ou plus basse selon l'ordre dans lequel il a engagé les travailleurs et selon le niveau de leur salaire. Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent cependant à l'ONSS d'assurer un monitoring des catégories salariales pour lesquelles l'exonération est demandée.

L'administration de l'ONSS a souligné le risque possible lié à l'article 353 ter de la loi-programme du 24 décembre 2002. Cet article permet la poursuite d'une réduction groupe cible existante par une autre entreprise, par exemple en cas de fusion ou d'absorption. L'ONSS attire l'attention sur le risque que différentes entreprises qui bénéficient chacune de l'exonération pour un travailleur fusionnent pour continuer ensuite de bénéficier de l'exonération complète des cotisations patronales pour plusieurs travailleurs. L'ONSS a annoncé qu'il surveillera de près la poursuite, par une autre entreprise, de l'exonération de cotisations pour un tout premier engagement. Les membres représentant les organisations d'employeurs souscrivent à la nécessité d'assurer le monitoring de cet élément et d'intervenir si nécessaire.

L'administration de l'ONSS n'a jusqu'à présent pas fait état d'autres abus. Il est permis de douter sérieusement que d'autres formes d'abus se développeront dans la pratique. Des voix s'élèvent pour dire qu'il y aurait un risque que des sociétés soient constituées pour engager un seul travailleur et le détacher ensuite à l'étranger, afin de pouvoir y travailler à des tarifs concurrentiels. Rien n'indique cependant que cette situation se présentera. La question se pose de savoir si une construction de ce type est réaliste, vu la multiplicité des facteurs qui déterminent si l'on fournit des services à l'étranger. Si le risque de tels abus était réel, ceux-ci devraient déjà se présenter dans le système existant. Les réductions groupe cible actuelles entraînent également une exonération complète de cotisations pendant les cinq premiers trimestres pour un salaire trimestriel d'environ 6.400 euros et moins.

D'aucuns craignent également un glissement des aidants indépendants et des conjoints aidants vers le statut de travailleur salarié. Il est peu vraisemblable que ce glissement se produise uniquement en raison de l'exonération de cotisations patronales. Même avec cette exonération, les obligations patronales sont plus lourdes que les obligations d'un indépendant aidé dans le régime des travailleurs indépendants. Le revenu annuel moyen des aidants indépendants s'élève ainsi à 13.083,93 euros. Le revenu annuel minimum des conjoints aidants s'élève à 5.653,98 euros. Si ces personnes deviennent des travailleurs salariés, elles auront droit aux barèmes minimums, au pécule de vacances, aux éventuelles primes de fin d'année et à tous les autres salaires et toutes les autres conditions de travail qui s'appliquent dans le secteur. En outre, les rémunérations qu'un contribuable accorde au conjoint qui travaille avec lui ne sont acceptées en tant que frais professionnels que lorsqu'il s'agit des rémunérations du conjoint aidant. Le glissement du statut de travailleur indépendant vers le statut de travailleur salarié entraînerait donc un coût important.

Lorsqu'un employeur demande une exonération de cotisations pour l'engagement d'un ancien aidant ou d'un conjoint aidant, il faut en outre examiner, sur la base de la loi sur la nature des relations de travail, si l'intéressé est effectivement un travailleur salarié.

- Un aidant est une personne physique qui assiste ou remplace un travailleur indépendant dans l'exercice de son activité, sans être liée par un contrat de travail. Si un aidant passe à un statut de travailleur salarié, il faut examiner si cela s'accompagne effectivement d'un changement de la nature de la relation de travail. Ceci étant dit, il est important, de manière générale, que les faux indépendants soient requalifiés en travailleurs salariés.

- Un conjoint aidant est la personne (i) mariée ou cohabitant contractuellement avec un travailleur indépendant, (ii) qui apporte effectivement son aide à ce travailleur indépendant et (iii) qui ne bénéficie pas de revenus d'une autre activité professionnelle ni d'un revenu de remplacement. Le conjoint qui remplit ces conditions est donc présumé être un conjoint aidant au sein du statut social des travailleurs indépendants. L'adoption du statut de travailleur salarié n'est pas évidente, étant donné que l'ONSS, l'inspection du travail et les différentes institutions de sécurité sociale contestent généralement l'autorité patronale.

b. En ce qui concerne le renforcement de la réduction groupe cible pour les deuxième à cinquième travailleurs et l'extension au sixième travailleur

Le renforcement de la réduction groupe cible pour les deuxième à cinquième travailleurs et l'extension de cette réduction au sixième travailleur sont une bonne chose. Il est toutefois important de bien informer les employeurs de la durée limitée et du caractère dégressif de la réduction.

2. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

a. Remarques générales

Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent tout d'abord formuler les remarques générales suivantes.

Bien qu'une mesure sélective visant à soutenir temporairement les entreprises débutantes et en croissance soit, en soi, défendable, ils constatent qu'un nouveau renforcement est appliqué pour la ixième fois, à présent jusqu'au sixième engagement, et ce, alors que cette mesure, lancée dans les années 80 du siècle dernier en tant que plan plus un, n'a jamais fait l'objet d'une quelconque évaluation approfondie. Lors de son lancement en 1982, cette réduction ne pouvait être accordée qu'en cas d'engagement d'un chômeur complet indemnisé. Au fil du temps, il y a eu un relèvement de la réduction forfaitaire pour un nombre croissant d'engagements et la condition de l'engagement d'un demandeur d'emploi a aussi été supprimée.

Les membres représentant les organisations de travailleurs plaident pour une politique visionnaire, qui évalue les mesures existantes avant de les étendre, en concertation avec les interlocuteurs sociaux et moyennant un large soutien scientifique. La sécurité sociale est leur matière par excellence.

Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent obtenir les garanties nécessaires quant au fait que la sécurité sociale des travailleurs salariés recevra un financement adéquat pour ces nouvelles réductions ONSS, ainsi que pour les précédents renforcements de cette mesure, au moyen du financement alternatif de la sécurité sociale, et ce, moyennant une estimation correcte des éventuels effets de retour. Cette estimation devra également tenir compte, d'une part, des dépenses supplémentaires liées à la constitution de nouveaux droits et, d'autre part, des effets négatifs sur les recettes de la sécurité sociale des hausses d'impôts visant à financer ces réductions ONSS.

Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent dès lors pour obtenir un accès aux différentes études et aux différents calculs sur lesquels le gouvernement s'est basé pour estimer les effets sur l'emploi d'une part et les effets de retour pour la sécurité sociale d'autre part.

De plus, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent un accord préalable entre les interlocuteurs sociaux quant aux montants qui sont inscrits comme effets de retour dans le budget de la sécurité sociale.

b. En ce qui concerne le projet de loi et le projet d'arrêté royal

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent parallèlement que le projet de loi et le projet d'arrêté royal introduisent une nouveauté complète pour le premier engagement par rapport aux versions précédentes de cette mesure : une exonération complète de la cotisation patronale de base, pour une durée indéterminée. Cette mesure va beaucoup plus loin que l'objectif susmentionné d'offrir un soutien temporaire aux entreprises débutantes et en croissance.

Ils la jugent aberrante, parce que :

- cette réduction ONSS reste d'application *ad vitam aeternam* ;
- le soutien forfaitaire des versions précédentes est remplacé par une exonération complète de la cotisation patronale de base, quel que soit le niveau de salaire ; et ce, d'autant plus que l'employeur peut choisir lui-même la personne qui est considérée comme « premier engagement » dans l'entreprise ;

- cette exonération continue de s'appliquer quand l'entreprise est passée de petite entreprise à moyenne, grande ou très grande entreprise ;
- aucun calcul n'est disponible du coût à moyen et long terme à mesure qu'un nombre toujours plus important de premiers engagements obtiendront une exonération complète des cotisations patronales de base, tandis qu'il y aura une constitution complète de droits dans la sécurité sociale.

Cette partie spécifique de la mesure est à ce point excessive qu'elle incitera à des abus ou à de l'ingénierie sociale, ce que les organisations de travailleurs, en tant de gestionnaires responsables de la sécurité sociale, entendent empêcher.

À cet effet, les membres représentant les organisations de travailleurs formulent les propositions concrètes suivantes :

- *En ce qui concerne la non-individualisation de l'exonération des cotisations patronales*

Les membres représentant les organisations de travailleurs plaident pour que l'exonération soit rendue individualisable, de sorte qu'elle soit effectivement appliquée aux cotisations patronales pour l'occupation supplémentaire. À l'heure actuelle, la réduction forfaitaire est appliquée au montant total des cotisations patronales et n'est pas retirée des cotisations patronales du premier, deuxième... travailleur. Cela ne pose pas de problème parce que la réduction est forfaitaire. Dans le projet soumis pour avis, il s'agit cependant d'une exonération complète qui, si elle n'est pas rendue individualisable, sera inévitablement appliquée au salaire le plus élevé. Cela a un impact immédiat, non calculé, sur le financement de la mesure et ne répond plus à l'objectif de celle-ci, à savoir encourager les premiers engagements.

- *En ce qui concerne la non-limitation dans le temps de l'exonération des cotisations patronales*

Les moyens limités doivent être affectés là où ils auront le plus d'effet. Une entreprise qui croît de manière exponentielle peut bénéficier d'économies d'échelle, ce qui n'est pas le cas d'une entreprise débutante. L'octroi non limité dans le temps d'une exonération des cotisations patronales va à l'encontre du but visé, à savoir encourager l'engagement d'un premier travailleur.

Les membres représentant les organisations de travailleurs plaignent pour une limitation de l'exonération dans le temps, au moyen de la technique de l'extinction dégressive, ce qui libère également à chaque fois de nouveaux moyens pour la création d'emplois supplémentaires.

- *En ce qui concerne l'exonération complète des cotisations patronales, quel que soit le salaire*

Les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent remplacer l'exonération complète pour le premier engagement par soit une réduction forfaitaire, soit une réduction limitée, jusqu'à un montant maximal déterminé.

Ils justifient également ces propositions par le danger réel d'abus, qui a aussi été signalé immédiatement par les services de l'ONSS dans leur note du 23 octobre 2015 à l'intention du comité de gestion de l'ONSS. Il s'agit de la règle qui veut que la réduction, qui est à présent devenue une exonération pour le premier travailleur, est conservée en cas de fusion ou d'absorption. Cette possibilité aboutira sans aucun doute à des abus, en raison de la non-limitation dans le temps de l'exonération des cotisations patronales. Il est vrai qu'il existe théoriquement la possibilité de démonter des constructions juridiques, mais cela doit apparemment avoir lieu à chaque fois par le biais de contrôles manuels, ce qui se heurte également à la limitation de la capacité des services de l'ONSS.

Les membres représentant les organisations de travailleurs plaignent dès lors pour la limitation explicite du nombre d'exonérations complètes des cotisations patronales pour le premier travailleur à une par employeur (unité technique d'exploitation).

Le risque signalé par les services de l'ONSS n'est qu'une partie de toute une série de risques. Les membres représentant les organisations de travailleurs donnent ci-après une liste non limitative de situations où des abus peuvent se présenter, dont ils souhaitent dessiner à l'avance les contours afin de les empêcher, à savoir :

- * Les conjoints aidants, qui paient actuellement 22 % de cotisations sociales dans le régime des travailleurs indépendants (et à terme 20,5 %) glisseront vers le régime des travailleurs salariés, où ils bénéficieront, pour une cotisation personnelle de 13,07 % (à réduire de l'éventuel bonus à l'emploi), d'une protection complète en tant que travailleur salarié. Cela ouvre une nouvelle brèche dans la sécurité sociale des travailleurs salariés, ce à quoi les organisations de travailleurs s'opposent depuis toujours.

- * Une problématique similaire se pose pour les aidants indépendants.

- * Sans aucun doute, on risque également de voir des gérants d'entreprises qu'ils ont eux-mêmes créées passer du statut de travailleur indépendant au statut de travailleur salarié en vue de l'exonération de la cotisation patronale de base, en apportant le cas échéant des adaptations à la forme de la société pour qualifier l'absence d'une relation d'autorité. Cela entraînera aussi une augmentation du nombre de travailleurs salariés transformés en société, ceux-ci ne travaillant plus en tant que faux indépendant depuis une société qu'ils ont eux-mêmes créée, pour pouvoir bénéficier des cotisations plus faibles pour les indépendants, mais travaillant en tant que travailleur salarié de leur propre société, avec une exonération complète de la cotisation patronale de base.

- * L'exclusion des personnes qui ont actuellement le statut de conjoint aidant ou d'aidant ou de travailleur indépendant dans leur propre société peut empêcher de tels abus. Pour l'avenir, ces membres demandent l'engagement, de la part de l'ONSS et de l'INASTI, de suivre cette problématique au plus près.

- * Il y a également un risque de dumping social : la création d'une entreprise en Belgique avec un premier travailleur qui travaille ici un mois pour ensuite être détaché à l'étranger.

x x x

Indépendamment des points de vue divergents des organisations d'employeurs et de travailleurs, ci-avant exprimés, le Conseil demande que l'ONSS réalise un monitoring des déclarations et veille à ce qu'il ne se produise pas d'abus qui iraient à l'encontre de l'objectif de la mesure.
