

A V I S N° 2.251

Séance du vendredi 19 novembre 2021

Projet de loi-programme – Titre « Affaires sociales » et Projet d'arrêté royal portant modifications à l'arrêté royal du 8 avril 1989 pris en exécution de l'article 38, § 3 bis, alinéa 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et portant modifications à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand

x x x

3.284

A V I S N° 2.251

Objet : Projet de loi-programme – Titre « Affaires sociales » et Projet d'arrêté royal portant modifications à l'arrêté royal du 8 avril 1989 pris en exécution de l'article 38, § 3 bis, alinéa 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et portant modifications à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand

Par lettre du 30 octobre 2021, monsieur F. Vandenbroucke, ministre des Affaires sociales, a invité le Conseil national du Travail à se prononcer sur un projet de loi-programme – Titre « affaires sociales » et plus particulièrement sur ses chapitres 2 et 4.

Le Chapitre 2 de ce projet de loi-programme met en œuvre la décision du gouvernement concernant les entreprises de travail adapté. L'objectif est que toutes les entreprises de travail adapté relèvent désormais de la catégorie 3 de la réduction structurelle. Le Conseil est également saisi d'un projet d'arrêté royal sur cette question.

Le projet de loi-programme vise également, en son chapitre 4, à mettre en œuvre la décision du gouvernement concernant les sportifs rémunérés.

Dans une lettre également datée du 30 octobre 2021, monsieur F. Vandebroucke, ministre des Affaires sociales, a invité le Conseil à se prononcer sur le projet d'arrêté royal portant modifications à l'arrêté royal du 8 avril 1989 pris en exécution de l'article 38, § 3 bis, alinéa 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et portant modifications à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Selon les précisions données dans la lettre, le projet d'arrêté royal a pour but d'uniformiser les règles fédérales en matière de cotisations et de réductions ONSS pour les entreprises de travail adapté de manière à supprimer la distinction entre les ateliers protégés et les ateliers sociaux.

Ledit projet d'arrêté royal prévoit que la cotisation de modération salariale n'est pas due pour les travailleurs moins valides de toutes les entreprises de travail adapté.

Il prévoit également que toutes les entreprises de travail adapté relèveront du Maribel social et que les règles spécifiques pour les ateliers protégés s'appliqueront à toutes les entreprises de travail adapté.

Sur rapport de la Commission Sécurité sociale, le Conseil a émis, le 19 novembre 2021, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE

A. Généralités

Par lettre du 30 octobre 2021, monsieur F. Vandebroucke, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet de loi-programme – Titre « affaires sociales » et plus particulièrement sur ses chapitres 2 et 4.

- Le Chapitre 2 de ce projet de loi-programme met en œuvre la décision du gouvernement concernant les entreprises de travail adapté. L'objectif est que toutes les entreprises de travail adapté relèvent désormais de la catégorie 3 de la réduction structurelle. Le Conseil est également saisi d'un projet d'arrêté royal sur cette question.
- Le projet de loi-programme vise également, en son chapitre 4, à mettre en œuvre la décision du gouvernement concernant les sportifs rémunérés. L'objectif de ce second volet est d'intégrer les sportifs rémunérés dans le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés, tout en prévoyant un régime spécifique de réductions des cotisations personnelles (bonus sport) et patronales (réductions groupable, exprimé en pourcentage). Ce projet de loi-programme donne également la possibilité de prévoir des plans de paiement entre les employeurs et l'ONSS pour les trois premiers trimestres de l'année 2022 afin de permettre une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2022.

Le Conseil rappelle que cette mesure s'inscrit dans ce cadre du conclave budgétaire qui prévoit que cette mesure devrait rapporter des recettes correspondant à 30 millions d'euros sur les trois prochaines années.

Dans une lettre également datée du 30 octobre 2021, monsieur F. Vandenbroucke, ministre des Affaires sociales, a invité le Conseil à se prononcer sur le projet d'arrêté royal portant modifications à l'arrêté royal du 8 avril 1989 pris en exécution de l'article 38, § 3 bis, alinéa 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et portant modifications à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Selon les précisions données dans la lettre, le projet d'arrêté royal a pour but d'uniformiser les règles fédérales en matière de cotisations et de réductions ONSS pour les entreprises de travail adapté de manière à supprimer la distinction entre les ateliers protégés et les ateliers sociaux.

Ledit projet d'arrêté royal prévoit que la cotisation de modération salariale n'est pas due pour les travailleurs moins valides de toutes les entreprises de travail adapté.

Il prévoit également que toutes les entreprises de travail adapté relèveront du Maribel social et que les règles spécifiques pour les ateliers protégés s'appliqueront à toutes les entreprises de travail adapté.

B. Historique : les entreprises de travail adapté

Le Conseil renvoie à ses précédents avis : l'avis n° 1.977 du 3 mars 2016 et l'avis n° 2.057 du 24 octobre 2017 concernant l'opération de tax shift, ainsi que l'avis n° 2.115 du 29 janvier 2019 concernant l'adaptation de la borne bas salaires de la « catégorie 3 – travailleurs valides » de la réduction structurelle.

En ce qui concerne les ateliers sociaux, le Conseil a constaté dans les avis précités que la Région flamande a réalisé une réforme visant à supprimer progressivement la distinction entre les ateliers protégés et les ateliers sociaux afin que ceux-ci évoluent dans une seule et même structure, à savoir celle des entreprises de travail adapté (« maatwerkbedrijven » en néerlandais). Pour ce qui est de cette évolution, le Conseil a estimé que, vu la structure unifiée au sein de laquelle ces entreprises vont évoluer, il faut suivre la même logique pour les réductions de cotisations de sécurité sociale ; les ateliers sociaux devraient ainsi appartenir à la catégorie 3, celle des entreprises de travail adapté, alors qu'ils se trouvent actuellement dans la catégorie 1. Dans cette optique, et en vue d'un fonctionnement optimal de ces entreprises de travail adapté, le Conseil a plaidé dans ces avis pour une harmonisation du calcul de la réduction structurelle des cotisations de sécurité sociale, afin que toutes les entreprises de travail adapté puissent se référer aux mêmes règles.

II. POSITION DU CONSEIL

Vu l'urgence, le Conseil ne se prononce, dans le présent avis, momentanément que sur les deux volets de l'avant-projet de loi. Il se penchera, d'ici le 21 décembre prochain, sur le projet d'arrêté royal concernant les entreprises de travail adapté, qui lui a également été soumis pour avis. Il demande en outre à être rapidement consulté sur les arrêtés d'exécution relatifs au volet concernant les cotisations ONSS pour les sportifs rémunérés.

Afin de l'aider dans son examen, le Conseil a pu bénéficier des éclaircissements et de l'expertise de la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales, monsieur F. Vandembroucke, ainsi que de l'ONSS. Il tient à les en remercier.

A. Entreprises de travail adapté

Le Conseil constate avec satisfaction que ses avis relatifs aux entreprises de travail adapté, l'avis n° 1.977 du 3 mars 2016, l'avis n° 2.057 du 24 octobre 2017 et l'avis n° 2.115 du 29 janvier 2019, ont été suivis dans l'avant-projet de loi soumis pour avis.

Le Conseil note tout d'abord que, conformément aux dispositions du Chapitre 2 du Titre « Affaires sociales » du projet de loi-programme, toutes les entreprises de travail adapté relèvent désormais de la catégorie 3 de la réduction structurelle. Il marque son accord sur ce point.

Le Conseil constate que cette intégration entraîne une importante économie pour les autorités flamandes en raison de la suppression d'une partie des réductions groupe cible régionales. Il demande que les moyens ainsi libérés soient réinvestis dans le secteur concerné, en concertation avec les partenaires sociaux sectoriels concernés.

Le Conseil note qu'à partir de 2022, cette opération aura un impact sur l'ampleur des réductions structurelles de cotisations sociales dans la sécurité sociale des travailleurs salariés. Il faudra donc prévoir un financement alternatif supplémentaire à cet égard. Cela signifie que le montant forfaitaire qui a été déterminé pour le financement alternatif devra être relevé pour l'année de transition 2022. À partir de 2023, cette compensation devra être intégrée de manière structurelle dans le mécanisme du financement alternatif.

B. Assujettissement à la sécurité sociale des sportifs rémunérés

Le Conseil constate que le chapitre 4 du projet de loi-programme dont il est saisi pour avis vise à intégrer les sportifs rémunérés dans le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés.

Le Conseil, se référant à son avis n° 1.350 du 15 mai 2001, se réjouit que la question de l'assujettissement de cette catégorie de travailleurs soit abordée dans ce chapitre et qu'il supprime le plafond salarial forfaitaire sur lequel sont calculées les cotisations sociales des sportifs rémunérés. Dans un même élan, il est ainsi également remédié à l'exclusion des sportifs de la législation en matière de vacances annuelles.

Cette proposition rejoint d'ailleurs la Déclaration des partenaires sociaux sur les 75 ans de la sécurité sociale dans laquelle ceux-ci avaient convenu « d'examiner l'opportunité des divers régimes exceptionnels de sécurité sociale », et notamment des régimes préférentiels en matière de catégories professionnelles.

Comme pour le volet relatif aux entreprises de travail adapté, le Conseil relève que cette opération aura un impact sur l'ampleur des réductions structurelles de cotisations sociales dans la sécurité sociale des travailleurs salariés, ce qui implique également que le financement alternatif devra être relevé : tant le montant forfaitaire pour l'année de transition 2022 que le financement alternatif structurel à partir de 2023.

Dans le même temps, il faut également clarifier sans tarder l'application des règles légales en matière de vacances annuelles aux sportifs rémunérés. Le Conseil comprend que l'intention est de mettre en place ce régime légal à partir de l'année de vacances 2023, tout en maintenant provisoirement les droits conventionnels au pécule de vacances pour 2022. Toutefois, cette option requiert également que la clarté soit faite rapidement, étant donné qu'un droit au pécule de vacances de sortie anticipé peut déjà être ouvert à partir de janvier 2022.

Par ailleurs, le Conseil constate que l'avant-projet de loi crée une nouvelle réduction groupe cible pour les employeurs concernés et instaure un bonus sport pour les travailleurs concernés, la réduction groupe cible pouvant (comme d'habitude) être cumulée avec la réduction structurelle, et le bonus sport pouvant être cumulé avec le bonus à l'emploi.

Cependant, les organisations représentant les travailleurs jugent qu'il n'est pas souhaitable de créer un nouveau régime structurel préférentiel (nouvelle réduction groupe cible, bonus sport) dans la sécurité sociale. La création de régimes d'exception supplémentaires est contraire à l'esprit de la déclaration sur les 75 ans de la sécurité sociale, qui met en avant le principe d'une sécurité sociale durable. Si certains objectifs en matière de politique sportive nécessitent des mesures de soutien structurelles spécifiques, il appartient aux autorités compétentes en la matière de prendre ces mesures au lieu d'en répercuter le financement sur la sécurité sociale des travailleurs salariés. À cet égard, il peut être fait référence aux avis similaires et répétés du comité de gestion de l'ONSS concernant les réductions ONSS pour la recherche scientifique, financées par l'État fédéral.

Nonobstant ces points de départ principaux, le Conseil constate que tant les paramètres visant à concrétiser les réductions groupe cible et le bonus sport, que la mise en œuvre des préoccupations exprimées dans le projet de loi-programme, doivent encore faire l'objet d'un projet d'arrêt royal. En son absence, il lui est difficile de se prononcer en connaissance de cause sur la réforme dans sa globalité.

Il demande à cet égard que ce projet d'arrêté royal lui soit soumis, de façon à ce qu'il puisse également se prononcer sur les modalités précises de cette réforme et d'avoir ainsi une meilleure estimation des implications sur la réforme dans son intégralité. Il fait dès lors savoir qu'il formule des remarques sous réserve de l'examen de ce projet d'arrêté royal.

La Déclaration sur les 75 ans de la sécurité sociale précitée précise également sur ce même point qu' « en tant que interlocuteurs sociaux, les partenaires sociaux avaient souhaité mener des discussions/entamer un dialogue à ce sujet en tenant compte des conséquences financières pour les employeurs et les travailleurs ».

Le Conseil rappelle qu'il faudra prendre en compte l'impact de ces mesures/paramètres/éléments pour déterminer le montant du financement alternatif.

Parallèlement à cela, le Conseil souhaite encore formuler plusieurs réflexions et exprimer quelques remarques quant à la concrétisation de la présente réglementation.

- S'il ressort de l'exposé des motifs que « la mesure impactera principalement le groupe des sportifs les mieux payés (sans toucher à ceux qui reçoivent un salaire inférieur au plafond actuel fixé) », le Conseil se demande néanmoins si la méthode proposée dans le cadre du projet de loi-programme, à savoir le calcul en pourcentage d'une réduction groupe-cible au lieu d'une réduction forfaitaire, constitue la méthode la plus efficace pour atteindre cet objectif et toucher en particulier les rémunérations les plus élevées du secteur, en épargnant les moyens et bas salaires.
- Enfin, le Conseil s'interroge sur les conséquences pour les travailleurs et les employeurs et la faisabilité pratique et technique de l'implémentation de cette réforme d'ici le 1^{er} janvier 2022, en particulier au niveau des secrétariats sociaux, et souligne dans ce cadre l'importance de prévoir des mesures transitoires.
