

A V I S N° 2.353

Séance du mardi 28 février 2023

Processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé -
Cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité – Suite de l'avis
n° 2.311

x x x

3.344
3.361
3.414

A V I S N° 2.353

Objet : Processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé - Cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité – Suite de l'avis n° 2.311

Par lettre du 22 décembre 2022, Monsieur P.-Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 147, § 4 et § 5 de la loi-programme du 27 décembre 2021, en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité. A ce projet d'arrêté royal, est joint un projet de modèle de rapport annuel sur la cotisation de responsabilisation, qui devra être utilisé et rempli par l'organe de gestion des Fonds de sécurité d'existence concernés.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis porte sur l'information annuelle quant à la recette disponible donnée par l'ONSS aux (sous-)commissions paritaires dont des employeurs ont payé la cotisation de responsabilisation, sur le versement de la cotisation de responsabilisation par l'ONSS aux Fonds de sécurité d'existence concernés et son affectation, sur la destination des recettes qui ne peuvent pas être versées par l'ONSS à un Fonds de sécurité d'existence et sur le contenu du rapport d'évaluation et de l'aperçu financier et leur délai de dépôt ainsi que sur la désignation des fonctionnaires qui exerceront le contrôle.

L'avis du Conseil est attendu dans le délai légal de deux mois.

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

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

X X X

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

A. Par lettre du 22 décembre 2022, Monsieur P.-Y. DERMAGNE, Ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 147, § 4 et § 5 de la loi-programme du 27 décembre 2021, en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité.

L'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021 prévoit en effet qu'une cotisation trimestrielle de responsabilisation est due par les employeurs qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, et qui ont un flux excessif de travailleurs entrant en invalidité.

L'ONSS verse la recette de ladite cotisation au Fonds de sécurité d'existence des commissions paritaires ou des sous-commissions paritaires dont les employeurs ressortissent, dans la mesure et dans les conditions spécifiées par les §§ 2 à 5 de l'article 147 de la loi-programme susvisée.

Les grandes lignes du projet d'arrêté royal sont les suivantes :

- l'ONSS informe annuellement les commissions paritaires et les sous-commissions paritaires compétentes auxquelles ressortissent les employeurs qui ont payé la cotisation de responsabilisation, de la recette disponible de cette cotisation (article 2) ;

- le versement de la recette disponible de la cotisation de responsabilisation par l'ONSS aux Fonds de sécurité d'existence concernés est effectué une fois par an, à la demande du Fonds de sécurité d'existence désigné dans une convention collective de travail qui le charge de l'octroi et de l'utilisation de la recette de la cotisation (articles 3 et 4). Cette convention collective de travail sectorielle devra donc prévoir des mesures préventives en matière de santé et de sécurité au travail et/ou des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée. Aucun versement ne sera par conséquent réalisé si aucune mesure n'est entreprise dans le secteur, afin d'éviter des remboursements à l'ONSS ;
- si, dans les trois ans de l'information par l'ONSS, aucune demande recevable de versement n'a été introduite par le Fonds de sécurité d'existence compétent, l'ONSS versera d'office cette recette à la Direction générale Humanisation du travail du SPF ETCS (article 5, § 1^{er}). Cette recette sera affectée au financement de mesures préventives en matière de santé et sécurité au travail et/ou à l'organisation d'activités pour développer des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée (article 5, § 2) ;
- à compter de la date du versement de la recette disponible de la cotisation, le Fonds de sécurité d'existence dispose de trois ans pour en affecter le montant à la réalisation des mesures fixées par la convention collective de travail (article 6) ;
- pour rendre compte de l'octroi et de l'utilisation de la cotisation, l'organe de gestion du Fonds de sécurité d'existence doit obligatoirement utiliser le modèle de rapport annexé au projet d'arrêté royal (article 8) ;
- le Président du Comité de direction du SPF ETCS ou son mandataire exerce le contrôle sur le respect des conditions et des obligations de la loi-programme du 27 décembre 2021 fixées aux articles 140 et suivants de celle-ci et de l'arrêté royal (article 10). Dans sa saisine, le ministre du Travail signale que dans la pratique, ce contrôle sera exercé par la Direction générale Humanisation du travail du SPF ETCS ;
- lorsque le rapport susvisé n'est pas transmis dans les conditions requises, le versement de la recette est suspendu et s'il n'est pas remis dans les 30 jours d'une mise en demeure du fonctionnaire contrôleur, l'ONSS réclamera la recette versée dans l'année relative au rapport manquant (article 11, §§ 1 et 2). Les montants ainsi réclamés par l'ONSS auprès d'un Fonds de sécurité d'existence sont versés à la Direction générale Humanisation du travail du SPF ETCS (article 11, § 3).

Au projet d'arrêté royal, est joint un projet de modèle de rapport annuel sur la cotisation de responsabilisation, qui devra obligatoirement être utilisé et rempli par l'organe de gestion des Fonds de sécurité d'existence concernés.

L'avis du Conseil est attendu dans le délai légal de deux mois.

- B. Pour l'examen de cette saisine, le Conseil a pu bénéficier d'éclaircissements d'une représentante de la Cellule stratégique Travail quant au contenu et à la portée du projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis. Celle-ci a en outre rappelé qu'il est dorénavant possible de créer des Fonds de sécurité d'existence intersectoriels (« Fonds de sécurité d'existence Communs ») depuis l'adoption de la loi du 3 octobre 2022 portant des dispositions diverses relatives au travail (chapitre 13 comportant les articles 64 à 67).

Le Conseil a également reçu une information de l'ONSS quant aux secteurs concernés par la cotisation de responsabilisation portant en particulier sur la répartition du nombre d'employeurs et du montant de la cotisation de responsabilisation, estimé par code NACE et sur la répartition du nombre d'employeurs et du montant de cette cotisation, estimé par commission paritaire. Le trimestre de référence ayant servi à ces calculs est celui ayant été pris en compte pour l'envoi des premiers courriers d'avertissement de l'ONSS, à savoir le second trimestre 2022.

L'ONSS a également indiqué que l'envoi des deuxièmes courriers d'avertissement ayant pour base le troisième trimestre 2022 devrait se dérouler dans la seconde moitié du mois de février 2023.

Le Conseil a examiné la saisine qui lui a été soumise sur la base de ces diverses informations.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Quant à sa saisine

Le Conseil rappelle qu'il s'est prononcé négativement dans ses avis n° 2.090 du 26 juin 2018, n° 2.288 du 26 avril 2022 et n° 2.311 du 19 juillet 2022 sur la question de la responsabilisation des travailleurs et des employeurs dans le cadre du retour au travail volontaire des personnes présentant des problèmes de santé. Dans ces avis, il développe sa position de principe. Le présent avis ne porte pas préjudice à celle-ci. En outre, il réaffirme son approche positive et globale de la réintégration au travail des personnes malades de longue durée.

Par ailleurs, dans son avis n° 2.311 précité, le Conseil constate que le système envisagé nécessite l'adoption de divers arrêtés royaux. Il y demande par conséquent, pour avoir une vue globale sur celui-ci, d'être saisi, dans les meilleurs délais, des projets d'arrêtés d'exécution de la loi-programme susvisée qui sont encore manquants. Parmi ceux-ci figure le projet d'arrêté royal dont saisine. Le Conseil rappelle par ailleurs qu'il souhaite être saisi de tout autre arrêté d'exécution de la loi-programme qui devrait encore être adopté.

B. Quant au versement de la recette de la cotisation de responsabilisation aux Fonds de sécurité d'existence et son affectation

Le Conseil constate que l'article 147 de la loi-programme précitée prévoit que l'ONSS verse la recette de la cotisation de responsabilisation au Fonds de sécurité d'existence des (sous-)commissions paritaires dont les employeurs qui en sont redevables ressortissent. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis fixe les règles et conditions de ce versement. Cette recette doit être affectée au financement de mesures préventives en matière de santé et de sécurité au travail et/ou à des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée.

1. Le Conseil constate que le système tel qu'envisagé repose sur un versement de la recette de la cotisation de responsabilisation au Fonds de sécurité d'existence concerné. Il souligne toutefois qu'un certain nombre de (sous-)commissions paritaires n'ont pas institué un tel Fonds.

Il note que, selon les explications reçues de la représentante de la Cellule stratégique Travail, le Fonds sectoriel disposant d'un délai de trois ans à partir de l'information par l'ONSS (prévu à l'article 2) pour réclamer la recette (article 5, § 1^{er}) et de trois ans à partir du versement de la recette pour l'affecter à la réalisation des mesures fixées par la convention collective de travail sectorielle (article 6), il est possible pour une (sous-)commission paritaire sans Fonds de sécurité d'existence d'en établir un endéans ce double délai ou bien de s'associer avec d'autres (sous-)commissions paritaires, afin d'instituer un Fonds de sécurité d'existence commun.

Le Conseil constate cependant que la recette dévolue à certains Fonds de sécurité d'existence devrait être très limitée (voir le point 2 ci-dessous) et il se pose donc la question de l'opportunité d'instaurer un Fonds de sécurité d'existence pour la gestion de faibles montants, même si l'instauration d'un tel Fonds de sécurité d'existence présente un intérêt dans d'autres domaines, par exemple dans le cadre de la problématique de la prévention au sens large, notamment pour la mise en place de mesures en vue d'augmenter le taux d'occupation des travailleurs plus âgés.

Il s'interroge en outre sur le sort réservé à la recette de la cotisation de responsabilisation si un Fonds de sécurité d'existence (commun) n'a pas été institué, hypothèse qui n'est pas couverte par le projet d'arrêté royal. Il fait par ailleurs remarquer, qu'actuellement, il n'existe pas encore de Fonds de sécurité d'existence commun.

2. Des premières données transmises par l'ONSS (voir ci-dessus le point I.B.), le Conseil constate que certains Fonds de sécurité d'existence devraient percevoir un montant très faible, parfois inférieur à 2.000 euros. Le Conseil relève que la mise sur pied et le suivi de mesures préventives et/ou de réintégration demandent un certain budget et engagent des frais d'ordre administratif. Lorsque seul un tout petit montant est disponible, même les coûts administratifs pourraient ne pas être couverts. Le Conseil relève que le but poursuivi par la mesure législative et ses arrêtés d'exécution risquerait ainsi d'avoir un impact limité ou de ne pas être atteint.

Par ailleurs, le Conseil estime qu'une réflexion devrait être menée afin de permettre un financement de mesures prises au niveau des entreprises ou d'un groupe d'entreprises, avec des contrôles, en vue de remédier à leur niveau, à leur taux plus élevé d'entrées de travailleurs en invalidité (prévention et réintégration).

C. Quant au versement d'office de la recette de la cotisation de responsabilisation à la Direction générale Harmonisation du travail du SPF ETCS

Le Conseil constate que l'article 5, § 2 du projet d'arrêté royal prévoit que si un Fonds de sécurité d'existence n'a pas réclamé le versement de la recette de la cotisation de responsabilisation dans les trois ans de la communication par l'ONSS, ce montant est dévolu à la Direction Humanisation du travail du SPF ETCS. Cette recette sera affectée, selon le projet d'arrêté royal, au financement de mesures préventives en matière de santé et de sécurité au travail et/ou à l'organisation d'activités pour développer des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée.

Le Conseil constate que la recette de la cotisation de responsabilisation sera alors affectée à des projets dont la nature n'est pas clairement définie. Le Conseil suppose que ces projets seront certes intéressants et pertinents, mais qu'ils risquent d'être d'ordre général (brochures, séminaires...) alors que des actions plus concrètes destinées aux secteurs et entreprises devraient plutôt être favorisées.

A cet égard, le Conseil prend note avec intérêt de la suggestion de la Cellule stratégique Travail portant sur des collaborations entre les (sous)-commissions paritaires et leur Fonds de sécurité d'existence d'une part et d'autre part la Direction Humanisation du travail d'autre part, sous réserve des règles de droit européen à respecter. Le Conseil constate néanmoins que l'objectif et la portée d'une telle solution restent encore flous et nécessitent plus de réflexions. Le Conseil rappelle également dans ce cadre sa demande d'une réflexion afin de permettre un financement, associé à des contrôles, de mesures prises au niveau des entreprises en matière de prévention et de réintégration.

D. Evaluation

Le Conseil rappelle que dans son avis n° 2.311 susvisé, il demande, si les mécanismes de responsabilisation des employeurs et des travailleurs sont maintenus, de mener une évaluation de ceux-ci à très court terme et de l'y associer.

A cet effet, il demande d'obtenir rapidement des données chiffrées quant aux suites données aux premiers avertissements envoyés et quant à l'envoi des deuxièmes courriers d'avertissement, qui, selon les informations transmises par l'ONSS, a dû intervenir dans la seconde moitié de février 2023. Le Conseil souhaite ainsi avoir une vue claire des entreprises (avec entre autres une ventilation par commission paritaire et par code NACE) qui sont et qui risquent d'être effectivement redevables de la cotisation de responsabilisation. Pour ce faire, il souhaite également recevoir les moyennes sectorielles calculées par l'ONSS et la moyenne générale du secteur privé.

Il souhaite également obtenir une actualisation, tenant compte du trimestre qui a servi aux calculs pour l'envoi des deuxièmes courriers d'avertissement, des données déjà transmises par l'ONSS portant d'une part sur la répartition du nombre d'employeurs et du montant de la cotisation (estimé) par code NACE et d'autre part sur la répartition du nombre d'employeurs et du montant de la cotisation (estimé) par commission paritaire.

E. Remarques quant au modèle de rapport annuel

Le Conseil constate qu'un modèle de rapport annuel sur l'utilisation de la cotisation de responsabilisation sera joint à l'arrêté royal portant exécution de l'article 147, § 4 et § 5 de la loi-programme du 27 décembre 2021 relative à la cotisation de responsabilisation et qu'il lui a été soumis pour avis. Ce modèle, obligatoire, devra être rempli par l'organe de gestion du Fonds de sécurité d'existence, en vue de rendre compte de l'octroi et de l'utilisation de la recette perçue de la cotisation de responsabilisation.

Après un examen attentif de ce formulaire, le Conseil souhaite formuler les remarques suivantes.

1. Le Conseil constate que la fiche 3.2 « Liste détaillée des mesures prises » contient deux volets. Le volet A) vise les « Efforts pour des mesures préventives en matière de santé et sécurité au travail » et le volet B) porte sur les « Efforts pour des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée ».

Pour ces deux volets, des questions identiques sont posées. Le Conseil relève que la deuxième question demande « Pourquoi voulez-vous atteindre l'objectif ? Dans quel but ? » alors que la troisième question demande de décrire le contexte préexistant dans lequel l'action démarre. Le Conseil estime que cette troisième question n'est pas claire et est redondante avec la précédente question, qui est suffisante.

Le Conseil remarque que la question suivante consiste à s'enquérir du responsable de l'action. Or, le Fonds de sécurité d'existence est désigné, par l'article 147, § 2, alinéa 2 de la loi-programme du 27 décembre 2021 comme le seul organisme chargé de l'octroi et de l'utilisation des recettes de la cotisation de responsabilisation et il serait donc systématiquement cité en réponse à cette question. Le Conseil estime par conséquent qu'il convient de supprimer cette question, qui est inutile.

Le Conseil constate que la dernière question vise une brève description des résultats obtenus et une description de ceux-ci en termes concrets, pratiques et mesurables à l'aide d'indicateurs. Le Conseil fait observer qu'un certain nombre d'actions, par exemple de sensibilisation, ne mènent pas à des résultats mesurables à l'aide ou non d'indicateurs et/ou concrets. Il estime par conséquent que cette question est déjà en partie redondante avec la question précédente (... « Quels ont été les résultats ? ») et que si elle est maintenue, il faudrait y préciser : « Dans la mesure du possible, décrivez ... ».

2. Le Conseil constate que la fiche 4 porte sur l'affectation de la recette de la cotisation de responsabilisation sur trois ans. Il y est indiqué que « Si le résultat de la différence entre les moyens de l'année X-2 et la somme de l'affectation des moyens des années X-2, X-1 en X est positif, le Fonds de sécurité d'existence remboursera d'office le montant de ce résultat à l'Office national de Sécurité sociale ».

Le Conseil remarque que ceci implique que tous les ans, le Fonds de sécurité d'existence recevra une recette à affecter, qui sera valable et connue de manière certaine en avril et que si tout le produit de la cotisation de responsabilisation n'est pas affecté en trois ans aux mesures (à déterminer), l'ONSS perçoit le solde. Le Conseil remarque également que cette procédure doit être combinée avec la comptabilité annuelle des Fonds de sécurité d'existence, des audits...
