

A V I S N° 1.395

Séance du mercredi 20 mars 2002

Projet d'arrêté royal portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand

x x x

1.927-1.

A V I S N° 1.395

Objet : Projet d'arrêté royal portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand

Par lettre du 31 janvier 2002, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée de l'examen de ce projet d'arrêté royal.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 20 mars 2002, l'avis unanime suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTENU ET PORTEE DE LA SAISINE

Par lettre du 31 janvier 2002, Monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Le projet d'arrêté royal rassemble en un seul 22 arrêtés différents qui ont été pris dans le cadre de la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.

Cette simplification de la réglementation doit permettre d'avoir à nouveau une vue d'ensemble des éléments cohérents des mesures en faveur de l'emploi dans le secteur non marchand.

Le projet d'arrêté royal réaménage les responsabilités de façon importante, dans ce sens que la responsabilité politique est, d'une part, limitée à la définition des principes de base (qui relève du champ d'application de la mesure, quels moyens y sont consacrés et de quelle manière, quelles règles doivent être prises en considération pour l'affectation des moyens disponibles) mais qu'elle est, d'autre part, renforcée en ce qui concerne le contrôle de l'obligation de résultat et en ce qui concerne l'affectation des moyens, par le biais des fonds de récupération, pour la création d'emplois supplémentaires. Simultanément, la participation des organismes publics de sécurité sociale à la mise en œuvre des mesures est ramenée à la participation qui peut être attendue dans le prolongement des activités normales de ces organismes.

Le projet d'arrêté royal en finit également avec l'inégalité de traitement dans les faits qui est née entre le secteur non marchand privé et le secteur non marchand public, tout en respectant le choix de mise en œuvre qui est différent dans le secteur public (choix d'une adhésion individuelle de l'employeur) et dans le secteur privé (choix de la mutualisation au moyen des fonds Maribel social).

Le projet d'arrêté royal prévoit enfin que les fonds Maribel social existants sont limités à un seul fonds par commission paritaire ou sous-commission paritaire. Divers fonds sectoriels existants devront dès lors fusionner.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné le projet d'arrêté royal portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Outre un certain nombre de considérations générales relatives à l'objectif qui sous-tend le projet d'arrêté royal, le Conseil a formulé quelques remarques fondamentales quant au contenu du projet d'arrêté royal.

Le Conseil indique déjà que ces remarques qu'il va formuler sont telles qu'elles vont nécessiter une adaptation en profondeur du texte du projet. Il demande donc que cette réécriture soit opérée. Le Conseil va également pointer dans les différents chapitres d'autres éléments sur lesquels des amendements devraient être aussi apportés.

Il souhaite enfin que le produit de cet exercice lui soit à nouveau soumis pour avis. Il insiste également pour que le rapport au Roi lui soit transmis de manière à lui donner les moyens de l'appréhension la plus correcte des intentions poursuivies.

Le Conseil désire attirer l'attention sur le fait que le présent avis concerne la problématique spécifique du secteur non marchand, qui appelle un traitement spécifique. Aucun argument ne peut dès lors en être tiré pour d'autres secteurs que celui du non marchand.

A. Considérations du Conseil fondées sur l'analyse d'objectif et de contenu du projet d'arrêté royal

1. Considérations générales relatives à l'objectif du projet d'arrêté royal

Le Conseil souscrit entièrement à l'objectif qui sous-tend le projet d'arrêté royal soumis pour avis et qui tend à parvenir à une simplification drastique de la réglementation relative aux mesures en faveur de l'emploi dans le secteur non marchand.

Le Conseil est dès lors favorable au rassemblement en un seul arrêté royal des 22 arrêtés différents qui ont été pris dans le cadre de la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.

En outre, il apprécie les efforts qui ont été fournis, notamment afin :

- de rendre le champ d'application plus lisible en renvoyant aux commissions ou sous-commissions paritaires,
- d'harmoniser et de simplifier un certain nombre de formalités administratives, telles que les procédures d'approbation par les ministres concernés,
- de parvenir à une meilleure définition et harmonisation de divers concepts, comme la définition du coût salarial pris en considération pour l'intervention financière d'un fonds Maribel social et la définition du travailleur occupé au moins à mi-temps,
- de prévoir l'indexation automatique des montants salariaux maximaux qui entrent en ligne de compte pour le financement,
- de limiter le nombre de fonds Maribel social sectoriels et de leur accorder également davantage d'autonomie, etc.

2. Remarques fondamentales quant au contenu du projet d'arrêté royal

Le Conseil a formulé, quant au contenu du présent projet d'arrêté royal, un certain nombre de remarques fondamentales relatives au contrôle de l'effort supplémentaire en matière d'emploi, à l'intervention financière et à la restructuration des fonds Maribel social sectoriels.

a. Contrôle de l'effort supplémentaire en matière d'emploi

1) Paramètre pour l'évaluation de l'effort supplémentaire en matière d'emploi

Le Conseil observe qu'en vertu de la réglementation en vigueur actuellement, l'employeur est tenu, pour avoir droit à la réduction des cotisations patronales dans le cadre du Maribel social, de fournir un effort supplémentaire pour l'emploi sous la forme d'un accroissement net du nombre de travailleurs, à concurrence au moins du produit de la réduction des cotisations, et du volume de travail total, par rapport à l'emploi et au volume de travail du trimestre civil correspondant de l'année de référence.

Il constate que le présent projet d'arrêté royal modifie cette disposition, en utilisant la masse salariale comme paramètre afin de vérifier si l'employeur a respecté son engagement à réaliser une augmentation nette du nombre d'emplois proportionnellement au financement qui lui est octroyé par le fonds Maribel social sectoriel.

Le Conseil ne peut marquer son accord sur le fait que la masse salariale est utilisée comme critère, car la masse salariale peut évoluer en fonction d'autres facteurs que la création d'emplois (par exemple suite à l'une ou l'autre augmentation salariale) et l'application de ce critère peut même aboutir à des constatations paradoxales, par exemple lorsqu'un travailleur ayant un salaire élevé est remplacé par un ou deux travailleurs avec un salaire moindre.

En outre, l'utilisation de ce paramètre suppose que l'employeur opère une distinction entre les différentes masses salariales (masse salariale subventionnée, masse salariale supportée par des moyens propres, masse salariale supportée par le Maribel social), ce qui implique pour lui une charge administrative supplémentaire et peut entraîner des problèmes d'ordre pratique.

Le Conseil souhaite par conséquent que le volume d'emplois, exprimé en équivalents temps plein, continue à être le critère utilisé pour contrôler l'effort supplémentaire en matière d'emploi.

2) Contrôle au moyen des rapports semestriels des fonds Maribel social sectoriels et des fonds de récupération

Le Conseil souligne qu'en vertu de la législation en vigueur, un contrôle est également effectué au moyen des rapports semestriels que les fonds Maribel social sectoriels et les fonds de récupération doivent transmettre, en ce qui concerne l'affectation des moyens mis à leur disposition, au ministre de l'Emploi et du Travail, au ministre des Affaires sociales et, le cas échéant, au ministre de la Santé publique pour les secteurs qui relèvent de sa compétence.

Ce rapport doit contenir par trimestre et par employeur certaines données.

Pour élaborer ces rapports, les fonds imposent généralement aux employeurs une obligation analogue de rapport semestriel, lequel fait l'objet d'une concertation au niveau de l'entreprise, notamment au sein du Conseil d'entreprise ou avec la délégation syndicale.

Le Conseil constate qu'il n'est plus question, dans le présent projet d'arrêté royal, de ces rapports semestriels.

Il estime cependant souhaitable qu'un contrôle reste garanti tant au niveau des fonds qui sont gérés paritairement qu'au niveau des entreprises.

b. Intervention financière des fonds Maribel social sectoriels

Le Conseil constate qu'aux termes de l'article 13 du projet d'arrêté royal, le coût salarial des travailleurs engagés dans le cadre du Maribel social peut exclusivement être supporté par les moyens résultant de l'application de l'arrêté en matière de Maribel social.

Il souligne que cette disposition, qui est nouvelle par rapport à la législation actuelle et est peut-être inspirée par l'intention respectable d'éviter un double subventionnement, exclut toute forme de cofinancement.

Selon le Conseil, cette exclusion du cofinancement aura des implications inacceptables sur le terrain.

Ainsi, l'interdiction de cofinancement impliquera que les travailleurs qui ont été engagés dans le cadre du Maribel social et dont le salaire dépasse le plafond au-dessus duquel aucune intervention financière du fonds Maribel social n'est possible (34.705 EURO sur une base annuelle) devront être licenciés.

Cela ne concerne pas uniquement le personnel hautement qualifié comme les universitaires et les gradués, mais également le personnel qui a une qualification moins élevée comme les éducateurs, les secrétaires et les aides-comptables qui, en raison de l'ancienneté qu'ils ont acquise, gagnent un salaire qui dépasse le plafond salarial.

Cela signifie également qu'à l'avenir, ce type de personnel ne pourra plus être engagé grâce à l'intervention financière du Maribel social et qu'il y aura une rotation permanente du personnel engagé dans le cadre du Maribel social.

En outre, l'impossibilité de cofinancement aura pour conséquence que, lorsque des travailleurs occupés à temps partiel souhaitent avoir un nombre d'heures de travail plus élevé que le régime de travail à temps partiel dans lequel ils travaillent déjà (par exemple lorsqu'un travailleur à temps partiel souhaite passer d'un régime de travail à mi-temps à un régime de travail à trois-quarts temps), ces heures supplémentaires ne pourront plus être financées au moyen du Maribel social. Inversement, un travailleur à temps partiel financé par le Maribel Social ne pourra obtenir un complément d'heures financées sur fonds propres de l'employeur par exemple.

Cela s'oppose à l'article 4 de la convention collective de travail n° 35 du 27 février 1981 concernant certaines dispositions du droit du travail en matière de travail à temps partiel et aux articles 152 et suivants de la loi-programme du 22 décembre 1989, dans lesquels il est prévu explicitement que, lorsque des heures de travail deviennent vacantes, ces heures doivent par priorité être attribuées aux travailleurs à temps partiel qui souhaitent effectuer plus d'heures de travail.

En raison de ces implications inacceptables, qui ont d'ailleurs pour conséquence qu'il sera plus difficile d'atteindre l'objectif visé par le Maribel social, à savoir créer des emplois supplémentaires, le Conseil souhaite que l'article 13 du présent projet d'arrêté royal soit supprimé.

Le Conseil estime que le contrôle du double subventionnement peut être effectué par les fonds eux-mêmes ainsi que par les instances habituelles de contrôle, à savoir les différents services d'inspection des administrations concernées.

c. Restructuration des fonds Maribel social sectoriels

Le Conseil peut donner son approbation à la restructuration des fonds Maribel social sectoriels par commission ou sous-commission paritaire.

Toutefois, il constate que cette restructuration devrait, selon le présent projet d'arrêté royal, être terminée pour le 1^{er} janvier 2003, date à laquelle l'arrêté royal entrera en vigueur.

Il souhaite attirer l'attention sur le fait que cette date d'entrée en vigueur pourrait poser des problèmes pour certaines commissions paritaires, par exemple pour la commission paritaire n° 305 des services de santé, dans laquelle les fonds sectoriels ne sont pas structurés selon les sous-commissions paritaires prévues dans le projet d'arrêté royal, et pour les commissions paritaires n° 327 pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux et n° 329 pour le secteur socio-culturel, pour lesquelles différentes réglementations s'appliquent actuellement en fonction des régions.

Le Conseil demande qu'une attention particulière soit accordée aux problèmes qu'une telle restructuration des fonds Maribel social sectoriels occasionnera pour certains secteurs, et soit qu'une procédure accélérée soit appliquée à la restructuration, soit qu'une attitude souple soit adoptée pendant une période de transition déterminée.

B. Considérations du Conseil fondées sur une analyse du texte des articles du projet d'arrêté royal.

Le Conseil a, dans un second temps, examiné de manière plus approfondie les articles que contient le projet d'arrêté royal précité en les abordant titre par titre et se propose, au terme de cet exercice, d'émettre une série de constats et de remarques ponctuelles ou de caractère technique ou procédant d'interrogations auxquelles sans doute la mise à disposition du rapport au Roi aurait permis d'apporter certaines réponses.

1. Titre 1^{er} - Champ d'application

- a. Le Conseil constate que le champ d'application de la nouvelle réglementation, tel que formulé à l'article 1^{er}, titre 1 du projet d'arrêté royal précité, est défini par référence aux commissions et sous-commissions paritaires dont doivent relever les employeurs appelés à bénéficier de la mesure de réduction de cotisations patronales liée à leur engagement à fournir un effort supplémentaire en faveur de l'emploi.

S'il ne voit pas d'objection à procéder à une énumération par commissions paritaires, il déduit toutefois de cette technique que des employeurs du secteur marchand vont pouvoir s'inscrire dans la nouvelle réglementation, et ce, malgré le but de lucre qu'ils poursuivent.

Il se pose la question de savoir s'il est bien de l'intention de ce projet d'englober des institutions à finalité commerciale qui a priori ne lui paraissent pas devoir être visées par la nouvelle réglementation dès lors qu'elle concerne le secteur "non marchand".

- b. Outre les remarques formulées dans la partie générale relativement à la structuration des fonds sectoriels et à l'adaptation en conséquence des commissions paritaires et des sous-commissions, le Conseil tient encore à connaître la raison pour laquelle la Commission paritaire sur les arts du spectacle (C.P. n°304) n'est pas reprise dans l'énumération figurant à l'article 1^{er} 1° du projet d'arrêté royal et s'interroge en outre sur l'opportunité de l'y intégrer.

2. Titre 2 - Réduction de cotisations

Le Conseil constate que l'article 2 du projet d'arrêté royal a pour objet de définir ce qu'il convient d'entendre par "travailleur occupé au moins à mi-temps" par rapport à un temps plein dans le secteur privé et public, laquelle occupation donne droit à une réduction de cotisations.

Il remarque la simplification intervenue dans la réglementation future, en son article 2, pour le secteur privé, relativement à l'uniformisation du pourcentage de 50% équivalant à une occupation à mi-temps en lieu et place des 45 % et des 51% prévus dans la réglementation actuelle respectivement pour les employés et les ouvriers et approuve positivement cette démarche.

Il insiste cependant pour que la simplification ainsi intervenue n'entraîne pas une privation du droit à la réduction de cotisations pour les travailleurs occupés actuellement dans un régime de travail à au moins 45 %, et souhaite, pour ce faire, que des garanties soient prévues pour les postes de travail déjà octroyés dans ces secteurs sur la base de ces horaires de travail réduits par rapport au droit à la réduction de cotisations.

3. Titre 3 - Octroi de la réduction des cotisations patronales

Le Conseil n'a pas de remarques particulières à formuler quant au fond sur le texte de ce titre du projet d'arrêté royal, mais souhaite toutefois émettre certaines remarques quant à sa forme.

Il demande tout d'abord une vérification de la référence à l'article 35, § 5, dernier alinéa de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés figurant dans l'article 3, § 2 du projet d'arrêté royal.

Il souligne également une erreur de légistique que contient la version française de l'article 3, § 3 du projet d'arrêté lequel devrait, semble-t-il, viser le point 3 de l'article 1er, alinéa 1er, plutôt que le point 4, tel que consigné dans la version néerlandaise du texte.

4. Titre 4 - Calcul et fixation des dotations

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal précité introduit une période de référence pour le calcul du nombre de travailleurs donnant droit à une réduction de cotisations, à savoir que ce nombre est défini par référence à la moyenne des travailleurs y donnant droit du cinquième et du sixième trimestre précédant la date du début du semestre, période à laquelle, le montant de la réduction de cotisations due aux employeurs est fixé par les autorités compétentes.

Il souhaiterait être informé de la raison d'être d'un tel délai. Afin d'éviter un ralentissement administratif dans le système de l'octroi des réductions de cotisations patronales et des problèmes pour l'évolution de l'emploi dans le secteur du non marchand, il serait utile que ce délai soit raccourci.

5. Titre 5 - Exécution sectorielle

a. Chapitre 1 - Les conventions collectives de travail et les accords-cadres

Le Conseil constate que l'article 10 § 1er alinéa 2 du projet d'arrêté royal précité établit une période de cinq mois à partir de la réception de la convention collective de travail et de l'accord-cadre pour la notification de l'approbation de ceux-ci.

Dans la ligne de sa remarque précédente, à savoir que la détermination d'un délai risque d'entraîner un ralentissement administratif dans le système d'octroi des réductions et ses répercussions sur l'évolution de l'emploi dans le secteur, il lui semble plus adéquat de prévoir un raccourcissement de cette période.

Il constate, en outre, que l'article 10 § 1er, alinéa 3, prévoit qu'à défaut de notification de l'approbation dans le délai fixé, la convention collective de travail ou l'accord-cadre est considéré comme n'étant pas approuvé.

Il estime, pour des raisons liées à la sécurité juridique, qu'il serait plus prudent de prévoir, comme c'est le cas dans la réglementation actuelle, qu'à défaut de notification dans le délai fixé, la convention collective de travail ou l'accord-cadre est réputé approuvé par l'autorité compétente.

b. Chapitre 2 - L'intervention financière des Fonds Maribel social et l'affectation du produit des réductions de cotisations suite à l'adhésion à l'accord-cadre.

Le Conseil constate que l'article 12 du projet d'arrêté royal établit le montant de l'intervention financière des fonds Maribel social, l'article 13 ayant déjà été abordé dans son contenu.

Indépendamment des considérations qui ont été formulées dans la partie générale et visant à la suppression de cet article 13 du projet d'arrêté royal, il souhaite que l'article 12 soit revu de manière à maintenir la souplesse du système actuel, lequel permet une subvention en fonction du nombre d'heures.

Le Conseil relève par ailleurs que le montant constituant la limite de l'intervention d'un Fonds est, aux termes de ce même article 12 du projet d'arrêté royal, indexé alors que le montant de la réduction de cotisations ne l'est pas de manière automatique.

Il souhaiterait des éclaircissements sur ce point. En effet si à l'instar de la plupart des différents types de réductions de cotisations qui existent, le montant de la réduction de cotisations prévue par le présent projet d'arrêté royal n'est pas indexé, le lien ici requis entre la réduction de cotisations et la création d'emplois supplémentaires procède toutefois de la singularité même de la réduction de cotisations Maribel social.

c. Chapitre 3 - Les Fonds Maribel social sectoriels

Le Conseil constate que ce chapitre régit la constitution et le fonctionnement financier des Fonds Maribel social sectoriels.

Il a à cet égard deux remarques à faire :

- Le Conseil remarque, dans un premier temps, que le premier alinéa de l'article 17 du projet d'arrêté royal stipule que l'intervention financière est octroyée aux employeurs qui s'engagent à réaliser une augmentation nette du nombre d'emplois et ce, proportionnellement au financement qui leur est octroyé par le Fonds Maribel social sectoriel. De plus, cet engagement doit être consigné dans un document transmis par l'employeur, précisant le financement de travailleurs respectivement par des moyens octroyés par une autorité, par des moyens propres ou par des interventions déjà octroyées par le Maribel social.

Il relève que cette dernière condition engendre une sous-ventilation qui n'est actuellement pas prévue et considère que celle-ci entraîne une complexification des formalités administratives qui incombent à l'employeur, cette situation étant contraire à la volonté, à laquelle le Conseil a souscrit dans la première partie du présent avis, de simplifier l'actuelle réglementation.

- Le Conseil constate, dans un deuxième temps, que la dernière phrase du premier alinéa de l'article 17 du projet d'arrêté royal poursuit en stipulant, en ce qui concerne les travailleurs financés par une autorité ou par des moyens propres, que le document doit en outre faire apparaître que l'effort financier provenant d'une autorité ou de moyens propres n'a pas diminué par rapport à l'année civile 1996.

Il se demande s'il ne serait pas possible de maintenir le système actuel qui permet d'accorder des dérogations, en ce qui concerne l'année de référence, afin de donner aux employeurs qui ont occupé de nombreux travailleurs au cours de cette année, la possibilité de bénéficier du système.

d. Chapitre 4 - Les Fonds Maribel social du secteur public

Le Conseil indique n'avoir aucune remarque à formuler sur les dispositions qui composent le chapitre 4.

6. Titre VI - Respect de l'obligation de créer des emplois supplémentaires

Le Conseil constate que ce titre régleme nte le mode d'affectation du financement octroyé à l'employeur.

Il remarque tout d'abord que l'alinéa 2 de l'article 46 du projet d'arrêté royal précise que dans le secteur des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques, les travailleurs engagés suite à l'effort supplémentaire en matière d'emploi doivent, à concurrence de 80,57 EUR par trimestre du montant fixé à l'article 2, occuper une fonction d'assistant logistique, cette fonction étant définie par le Ministre de la Santé publique.

Il s'interroge quant à la raison qui motive la différence de traitement appliquée à ce travailleur et, afin de mettre un terme à cette situation qui n'est que créatrice de contraintes, marque sa préférence pour que, dans l'avenir, il soit mis sur un pied d'égalité par rapport aux autres travailleurs. Il est d'autant plus partisan de cette solution qu'elle a déjà été formulée et acceptée, selon les informations qu'a obtenues le Conseil, lors de réunions informelles avec le Cabinet du Ministre des Affaires sociales.

Le Conseil constate enfin que les Fonds doivent, aux termes de l'article 49 du projet d'arrêté royal, procéder à des contrôles quant au respect de l'obligation de créer des emplois supplémentaires.

Il estime qu'il serait également utile de donner aux Fonds les moyens juridiques qui leur permettraient de procéder à ces contrôles et à la récupération d'indû, ce qui n'est pas le cas actuellement.

7. Titre VII - Fonds de récupération

Le Conseil relève que ce titre régleme nte la constitution et le fonctionnement des Fonds de récupération.

Il regrette que les comités de gestion de ces Fonds soient exclusivement composés de membres désignés par les Ministres de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Santé publique et demande que les partenaires sociaux soient aussi représentés.

8. Titre VIII - Cumul avec d'autres réductions de cotisations patronales

Le Conseil constate que ce titre régleme le cumul des réductions de cotisations Maribel social avec d'autres réductions de cotisations patronales.

Le Conseil rappelle qu'actuellement le Maribel social est cumulable avec la réduction structurelle, les plans d'entreprise, la réduction liée à la réduction collective du temps de travail, la réduction octroyée pour les contractuels subventionnés et les réductions pour les remplaçants de pause-carrière et de prépension à mi-temps.

Il se demande si l'article 55 du projet d'arrêté royal a pour objet de maintenir cette situation et, dans l'affirmative, souhaiterait que cet article soit reformulé, celui-ci manquant dans sa version actuelle de clarté.

9. Titre IX - Surveillance

Le Conseil précise ne formuler aucune remarque quant au titre IX.