

A V I S N° 1.804

Séance du mercredi 27 juin 2012

Exécution de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 - Mécanisme de responsabilisation des employeurs en cas de surconsommation du chômage temporaire - Avant-Projets d'arrêté royaux

x x x

2.547-1

A V I S N° 1.804

Objet : Exécution de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 - Mécanisme de responsabilisation des employeurs en cas de surconsommation du chômage temporaire - Avant-Projets d'arrêté royaux

Par lettre du 7 mars 2012, madame M. DE CONINCK, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur deux avant-projets d'arrêtés royaux.

Le premier avant-projet d'arrêté vise à exécuter l'article 38, § 3 sexies, alinéa 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Le deuxième avant-projet d'arrêté modifie l'arrêté royal du 17 septembre 2005 exécutant l'article 38, § 3, sexies de la loi du 29 juin 1981 précitée et a une visée purement formelle.

Pour rappel, l'article 38, § 3, sexies dispose que les employeurs auxquels est applicable la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, sont redevables d'une cotisation annuelle calculée sur la base d'une partie des jours de chômage temporaire qu'ils ont déclarés pour leurs travailleurs manuels et apprentis assujettis aux lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971.

Le premier avant-projet d'arrêté a pour objet de déterminer la formule et les paramètres avec lesquels la cotisation est calculée, en exécution de l'article 38, §3, sexies, alinéa 5 de la loi du 29 juin 1981 précitée. Cet article a été modifié par la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en vue de donner exécution à l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 selon lequel "en concertation avec les partenaires sociaux, un mécanisme de responsabilisation des employeurs sera mis en place, dès 2012, en cas de surconsommation du chômage temporaire, selon des modalités à déterminer, en tenant compte d'une certaine progressivité".

Par ailleurs, une mesure similaire est déjà appliquée aux employeurs qui ressortissent à la Commission paritaire de la construction.

L'avant-projet d'arrêté comporte ainsi une série d'options concernant le mode de calcul de la cotisation sur lesquelles le Conseil est appelé à se prononcer.

Dans sa lettre de saisine, la ministre indique que d'autres options peuvent également être envisagées.

Elle attire également l'attention sur le fait que les entreprises en difficulté ou en restructuration sont exclues de la mesure et qu'elle souhaite en outre connaître l'avis du Conseil sur cette exclusion ainsi que sur l'opportunité d'élargir éventuellement cette exclusion ou de la limiter, tout en prêtant une attention particulière à sa faisabilité pratique par les services de l'ONSS.

En outre, elle souligne que l'objectif de ces mesures consiste à obtenir une recette de 14 millions d'euros en 2012.

La ministre invite le CNT à répondre à cette demande d'avis dans le délai légal prévu de deux mois et ce, afin de ne pas compromettre l'exécution de cet arrêté.

Les travaux ont été menés au sein de la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis le 27 juin 2012, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. DEMANDE D'AVIS DE LA MINISTRE

Par lettre du 7 mars 2012, madame M. DE CONINCK, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur deux avant-projets d'arrêtés royaux.

Le premier avant-projet d'arrêté vise à exécuter l'article 38, § 3 sexies, alinéa 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Le deuxième avant-projet d'arrêté modifie l'arrêté royal du 17 septembre 2005 exécutant l'article 38, § 3, sexies de la loi du 29 juin 1981 précitée et a une visée purement formelle.

Pour rappel, l'article 38, § 3, sexies dispose que les employeurs auxquels est applicable la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, sont redevables d'une cotisation annuelle calculée sur la base d'une partie des jours de chômage temporaire qu'ils ont déclarés pour leurs travailleurs manuels et apprentis assujettis aux lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971.

Le premier avant-projet d'arrêté a pour objet de déterminer la formule et les paramètres avec lesquels la cotisation est calculée, en exécution de l'article 38, §3, sexies, alinéa 5 de la loi du 29 juin 1981 précitée. Cet article a été modifié par la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en vue de donner exécution à l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 selon lequel "en concertation avec les partenaires sociaux, un mécanisme de responsabilisation des employeurs sera mis en place, dès 2012, en cas de surconsommation du chômage temporaire, selon des modalités à déterminer, en tenant compte d'une certaine progressivité".

Par ailleurs, une mesure similaire est déjà appliquée aux employeurs qui ressortissent à la Commission paritaire de la construction.

L'avant-projet d'arrêté comporte ainsi une série d'options concernant le mode de calcul de la cotisation sur lesquelles le Conseil est appelé à se prononcer.

Dans sa lettre de saisine, la ministre indique que d'autres options peuvent également être envisagées.

Elle attire également l'attention sur le fait que les entreprises en difficulté ou en restructuration sont exclues de la mesure et qu'elle souhaite en outre connaître l'avis du Conseil sur cette exclusion ainsi que sur l'opportunité d'élargir éventuellement cette exclusion ou de la limiter, tout en prêtant une attention particulière à sa faisabilité pratique par les services de l'ONSS.

En outre, elle souligne que l'objectif de ces mesures consiste à obtenir une recette de 14 millions d'euros en 2012.

La ministre invite le CNT à répondre à cette demande d'avis dans le délai légal prévu de deux mois et ce, afin de ne pas compromettre l'exécution de cet arrêté.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

Le Conseil a examiné avec attention les avant-projets d'arrête royaux qui lui ont été soumis pour avis.

Il constate que l'avant-projet d'arrêté sur lequel il a plus particulièrement porté son attention a pour objet de mettre à exécution l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 selon lequel "en concertation avec les partenaires sociaux, un mécanisme de responsabilisation des employeurs sera mis en place, dès 2012, en cas de surconsommation du chômage temporaire, selon des modalités à déterminer, en tenant compte d'une certaine progressivité".

Il relève à cet égard qu'aussi bien cet accord de gouvernement que le projet d'accord interprofessionnel couvrant la période 2011-2012 ont eu pour objectif principal de maintenir le système du chômage temporaire en introduisant un mécanisme de responsabilisation des employeurs en cas d'utilisation conséquente du chômage économique et de surconsommation.

Le Conseil observe en outre que l'objectif du gouvernement visant à responsabiliser les employeurs faisant usage du chômage économique consiste également, sur la base d'estimations chiffrées, à produire des recettes nouvelles dans un contexte d'austérité, en vue d'atteindre 14 millions d'euros en 2012.

Le Conseil estime à ce titre que dans le cadre de la fixation de cet objectif budgétaire, il doit être tenu compte d'une diminution des recettes liées à un recours inévitablement plus limité au chômage temporaire et des effets pour l'avenir de l'ensemble des mesures décidées dans le cadre de l'accord de Gouvernement en matière de chômage économique parmi lesquelles l'instauration d'une obligation de communiquer, par voie électronique, le 1er jour de chômage économique, s'accompagnant d'une sanction en cas de non-respect consistant dans le paiement du salaire normal pendant 7 jours à compter du 1er jour de chômage ainsi que le renforcement des contrôles en cas d'utilisation du chômage temporaire dans les secteurs sensibles et d'utilisation structurelle du chômage temporaire.

Le Conseil fait ensuite remarquer que le chômage temporaire pour motifs économiques a démontré toute son utilité, utilité par ailleurs confirmée par le Gouvernement belge ainsi que par les instances européennes et internationales, comme la Commission européenne et l'OCDE.

Il rappelle à cet égard qu'il peut être recouru à ce mécanisme lorsqu'un manque de travail se fait sentir pour des raisons économiques et en particulier, en période de ralentissement de l'économie ayant un impact direct sur l'activité des entreprises.

Le chômage temporaire constitue, par ailleurs, une alternative aux licenciements pour les travailleurs concernés et en corollaire, il permet aux entreprises d'éviter de se séparer définitivement de travailleurs ayant une expertise et un talent confirmés. Le chômage temporaire présente également un avantage certain en termes de coûts dans la mesure où le recours qui y est fait, constitue une mesure d'économie pour l'Etat qui évite ainsi des dépenses plus substantielles dans le régime du chômage complet (le paiement d'allocations de chômage, le suivi, l'accompagnement et l'activation des chômeurs).

Enfin, il ressort des données chiffrées relatives au taux d'emploi et de chômage, que le recours au chômage temporaire a eu un impact positif durant la période de crise économique pour les années 2008, 2009 et 2010 et au regard de la situation dans les pays voisins.

Dans un souci de préserver le système du chômage temporaire, le Conseil a souhaité formuler une proposition alternative à celle contenue dans l'avant-projet d'arrêté dont saisine, proposition qu'il entend expliciter ci-après.

Pour formuler cette proposition alternative, le Conseil s'est appuyé sur la collaboration précieuse de l'ONSS qu'il remercie vivement.

B. Proposition alternative du Conseil

1. Principes

Le Conseil indique tout d'abord que la proposition alternative qu'il va formuler vise à maintenir le système du chômage temporaire en introduisant un mécanisme de responsabilisation des employeurs en cas d'utilisation conséquente du chômage économique et de surconsommation.

Dans ce cadre, il convient de veiller à ce que ce mécanisme de responsabilisation soit simple, transparent, prévisible et praticable. Selon le Conseil, c'est seulement de cette manière que l'on peut influencer sur le comportement des employeurs en ce domaine.

Le système de responsabilisation des employeurs ayant recours au chômage temporaire doit s'appliquer à tous les secteurs. Cependant, dans le présent avis, les partenaires sociaux ne se prononcent pas sur l'application de ce système au secteur de la construction dans lequel un système de responsabilisation s'applique déjà.

Ce système de responsabilisation est limité au régime de chômage économique et n'est applicable qu'aux ouvriers.

Il doit être basé sur la fixation de limites individuelles par travailleur et par année calendrier avec l'instauration de montants forfaitaires progressifs.

La période de référence à prendre en compte doit correspondre à une année calendrier.

Ces montants forfaitaires sont les suivants :

Journées de chômage économique/année calendrier	Cotisations par jour en €
- 110	0
111 à 130	20
131 à 150	40
151 à 170	60
171 à 200	80
201 et +	100

Ainsi, en deçà des 110 jours de chômage économique déclarés par travailleur sur une année donnée, aucune cotisation de responsabilisation ne doit être payée. Au delà de cette limite, une cotisation de responsabilisation doit être payée par travailleur et par jour pour les journées de chômage économique excédant cette limite. Le montant de la cotisation à payer par jour est forfaitaire et progressive en fonction du nombre de jours excédant la limite fixée.

Pour les jours de chômage économique au dessus de la limite de 110 jours, une cotisation forfaitaire spécifique, qui ne peut être cumulée avec les cotisations qui sont valables pour les autres tranches, est payée, par tranche de 20 jours, pour les jours qui tombent dans la tranche concernée.

Dans un souci de simplification, de transparence et de prévisibilité du système de responsabilisation, il n'est pas tenu compte, pour l'application des limites susmentionnées, du régime de travail dans lequel le travailleur concerné est occupé (temps plein, temps partiel, régime de travail réparti sur 5 ou 6 jours...) ni de l'entrée ou de la sortie de service durant l'année calendrier concernée.

Pour les travailleurs qui sont occupés un nombre de jours limité par semaine mais qui sont rémunérés comme s'ils étaient occupés à temps plein et dont les prestations sont aussi déclarées dans la déclaration trimestrielle à l'ONSS comme étant à temps plein (par exemple les équipes successives où l'on travaille deux fois 12 heures pendant le week-end mais qui reçoivent le salaire pour une occupation à temps plein de 38 heures et est déclarée sur cette base dans la déclaration trimestrielle à l'ONSS ; ou le régime de travail correspondant à une occupation hebdomadaire de 3 jours de 12 heures soit un total de 36 heures et qui est donc également payée à temps plein et déclarée comme telle dans la déclaration trimestrielle à l'ONSS), les jours de chômage économique sont pris en compte, dans les régimes de travail concernés pour l'application des limites susmentionnées, pour une durée équivalente correspondant à la durée normale de travail à temps plein pour les catégories de travailleurs visées.

En vue de laisser aux employeurs une possibilité de corriger la situation, le Conseil considère que l'introduction du système de responsabilisation doit impérativement avoir lieu le 1er janvier 2012 pour le recours au chômage économique se rapportant à l'année 2012. Une première perception des cotisations pour les journées excédant les limites fixées en 2012 va ainsi avoir lieu en 2013.

Il estime en effet que le système de responsabilisation appelé à être introduit prochainement ne peut s'appliquer aux journées de chômage temporaire déclarées en 2011 car cela équivaldrait à une rupture de contrat, les employeurs n'étant pas informés à ce moment de l'introduction de ce système et n'ayant dès lors pas eu la possibilité d'adapter leur comportement.

De manière générale et pour des raisons de praticabilité au niveau de l'accessibilité et de l'échange des données, le Conseil est d'avis que la perception des cotisations pour les journées de chômage temporaire excédant les limites de l'année X doit avoir lieu l'année X+1.

Il souhaite en outre que les recettes provenant de ce système de responsabilisation soient entièrement affectées au système du chômage temporaire.

Enfin, il plaide pour instaurer un système de responsabilisation qui soit stable et qui évite de reproduire chaque année l'exercice de fixation des montants forfaitaires qui doivent être appliqués aux cotisations de responsabilisation.

2. Dérogations

a. Entreprises en restructuration et en difficulté

Conformément à la demande d'avis de la ministre, le Conseil s'est penché sur la question de savoir si les entreprises en restructuration ou en difficulté doivent être exclues de la mesure et sur l'opportunité d'élargir éventuellement cette exclusion ou de la limiter.

S'agissant des entreprises en restructuration, il estime que celles-ci doivent être incluses dans le dispositif de responsabilisation. Elles pourront donc faire appel au régime de chômage économique dans les mêmes conditions (limites, cotisations) que les autres entreprises.

S'agissant des entreprises en difficultés, le Conseil prône la possibilité pour la Commission consultative instituée auprès de la Direction générale des Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, laquelle est compétente pour l'obtention de dérogations déterminées dans le cadre de la réglementation en matière de chômage avec complément d'entreprise, de proposer au Ministre, dans le cadre de la décision de reconnaissance comme entreprise en difficulté, la réduction de moitié des montants forfaitaires applicables normalement aux cotisations de responsabilisation pour l'entreprise en question (les mêmes limites restent applicables).

Cette réduction de moitié peut être d'application pour toute l'année calendrier durant laquelle la décision de la Commission consultative a été prise et éventuellement l'année qui suit, sur proposition de ladite Commission.

Une communication relative à l'octroi du tarif plus favorable à une entreprise en difficulté (début et durée de la période au cours de laquelle un tarif plus favorable est appliqué ainsi que le numéro de l'entreprise concernée au registre de la banque-carrefour) doit être réalisée à l'ONSS immédiatement et tous les trois mois au Conseil national du Travail. La communication au Conseil National du Travail reprend également les décisions positives et négatives de la commission consultative à ce sujet ainsi que la motivation de ces décisions.

b. Instauration d'une dérogation momentanée

Etant donné la conjoncture économique difficile et une diminution générale des commandes ou dans certains secteurs d'activité, le Conseil préconise en outre la possibilité d'instaurer, par arrêté royal, une dérogation momentanée qui s'appliquerait de façon générale ou à un ou plusieurs secteurs se trouvant dans une situation économique à risque.

Cette possibilité permettrait à un secteur de demander, en cas de détérioration importante de l'activité économique, une dérogation momentanée aux montants et/ou limites pour les cotisations de responsabilisation dans le cadre du chômage économique.

L'arrêté royal accordant la dérogation momentanée est adopté sur proposition ou avis de la Commission paritaire compétente. Le projet d'arrêté accordant cette dérogation est soumis pour avis au comité de gestion de l'ONEm.

La procédure relative à l'octroi de la dérogation momentanée et son contrôle doivent être mis en place au sein du comité de gestion de l'ONEm. Ce dernier communique à l'ONSS et, tous les trois mois, au Conseil national du Travail, la liste des secteurs qui auraient obtenu pareille dérogation. La liste à communiquer au Conseil national du Travail contient un inventaire des décisions positives et négatives du Comité de gestion de l'ONEm ainsi que la motivation de ces décisions.

Une dérogation générale momentanée peut également être adoptée sur proposition ou avis du Conseil national du Travail. Le projet d'arrêté accordant cette dérogation est soumis pour avis au même Conseil. Ce dernier communique à l'ONEm et à l'ONSS la dérogation générale qui aurait été accordée.

C. Engagements des partenaires sociaux

Dans la continuité de cet avis, les partenaires sociaux s'engagent à étudier une formule permettant de pondérer la cotisation de l'intervention du Fonds de fermeture dans le cadre du chômage temporaire en fonction du mécanisme de responsabilisation qui sera mis en place.

Dans le cadre du soutien aux mesures de contrôle renforcé en matière de chômage temporaire au niveau de l'ONEm et corollairement à cet avis, les partenaires sociaux s'engagent également à étudier comment limiter d'éventuels abus lorsque des jours de maladie coïncident avec une période de chômage temporaire notifiée par l'entreprise à l'ONEm.

Enfin, les partenaires sociaux demandent un meilleur contrôle sur l'octroi du repos compensatoire auquel le travailleur a droit avant qu'il ne puisse être mis en chômage temporaire, conformément aux dispositions de l'article 51bis de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

D. Evaluation du système de responsabilisation

Lorsque le système de responsabilisation aura atteint sa vitesse de croisière, le Conseil souhaite procéder à son évaluation fin 2014 en vue d'une éventuelle adaptation du système à partir de 2015.

Cette évaluation doit tenir compte de l'impact de la mesure de responsabilisation ainsi que de l'effet des autres mesures décidées dans le cadre de l'accord de Gouvernement en matière de chômage économique telles que l'instauration d'une obligation de communiquer le 1er jour de chômage économique, s'accompagnant d'une sanction en cas de non-respect et du renforcement par l'Onem des contrôles du recours au chômage temporaire de façon structurelle ou dans les secteurs sensibles afin d'estimer l'impact sur le recours et les dépenses du secteur chômage en matière de chômage temporaire.

Dans le cadre de cette évaluation, l'effet de dissuasion des diverses mesures précitées ainsi que leurs effets de retour vont pouvoir ainsi être clairement identifiés et pris en compte.

Les résultats de cette évaluation permettront ainsi d'examiner s'il est nécessaire de corriger pour l'avenir le système tel qu'instauré.
