

A V I S N° 2.067

Séance du mardi 19 décembre 2017

Projet d'arrêté royal – Exonération de cotisations sociales pour les indemnités basées sur la CCT n° 104

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA SAISINE

Par lettre du 20 octobre 2017, Madame M. DE BLOCK, Ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'article 19 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté royal du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Ce projet d'arrêté royal vise à prévoir, sous certaines conditions, une exonération de cotisations sociales pour l'indemnité accordée dans le cadre de l'allègement de la charge de travail pour les travailleurs âgés de minimum 58 ans. Cette exonération de cotisations sociales s'appliquera à l'ensemble des secteurs de l'économie et entrera en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2018.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil a examiné avec une attention particulière le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis. Il a bénéficié dans ce cadre des explications des représentants de l'ONSS et de la cellule stratégique Affaires sociales et il souhaite les en remercier.

A. Description de la mesure

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour but de prévoir, sous certaines conditions, une exonération de cotisations sociales pour l'indemnité accordée dans le cadre de la diminution de la charge de travail pour les travailleurs âgés.

Il relève que ce projet d'arrêté royal a été pris à la suite d'une demande des partenaires sociaux du secteur de la métallurgie, et plus spécifiquement ceux des commissions paritaires n° 111 et 209, d'exonérer de cotisations sociales les indemnités complémentaires basées sur la CCT n° 104 qu'ils ont convenus d'accorder aux travailleurs âgés de minimum 58 ans.

Le gouvernement fédéral a décidé, dans le cadre de son accord d'été du 26 juillet 2017, d'accéder à la demande des partenaires sociaux de ce secteur et d'élargir cette exonération à l'ensemble des secteurs de l'économie.

Ce projet d'arrêté royal prévoit en substance que le régime d'exonération de cotisations sociales pour l'indemnité complémentaire octroyée dans le cadre des mesures visant à diminuer la charge de travail s'appliquera moyennant le respect des conditions cumulatives suivantes :

- L'indemnité devra être fixée par une convention collective de travail conclue au sein d'un organe paritaire rendu obligatoire par arrêté royal ou, à défaut d'une telle convention, par une convention collective de travail au niveau de l'entreprise ou par une modification du règlement du travail.
- Cette convention collective de travail ou modification du règlement du travail devra être prise en application de la convention collective de travail n°104 du 27 juin 2012 concernant la mise en œuvre d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise, pour les entreprises qui relèvent du champ d'application de cette convention collective de travail n° 104.
- Cette indemnité devra être payée par un Fonds de sécurité d'existence ou par l'employeur.
- Deux systèmes d'exonération sont prévus selon que les travailleurs concernés ont atteint l'âge de 58 ans au moins ou l'âge de 60 ans :
 - ✓ S'agissant des travailleurs qui sont âgés d'au moins 58 ans, l'indemnité susmentionnée sera exonérée de cotisations sociales pour autant que la modification de la carrière entraîne une diminution du salaire en raison d'un passage vers un travail plus léger adapté ou d'un passage d'un horaire interrompu vers un horaire ininterrompu ou encore d'un passage d'un régime de travail en équipe ou de nuit à un régime de jour. Le projet d'arrêté royal précise en outre que le travailleur doit garder un emploi avec une fraction d'occupation effective de 4/5^e au minimum.
 - ✓ S'agissant des travailleurs qui sont âgés d'au moins 60 ans, cette indemnité sera exonérée de cotisations sociales uniquement si la modification de la carrière entraîne une diminution du salaire en raison d'un passage d'un emploi à temps plein vers un emploi à 4/5^e au moins.

- Enfin, le montant de l'indemnité ne pourra être supérieur à la diminution du salaire subie par le travailleur suite aux mesures dans le cadre de la CCT n° 104 visant à diminuer la charge de travail des travailleurs âgés. Par conséquent, le salaire net du travailleur qui bénéficie de cette indemnité ne pourra pas être plus élevé que le salaire qu'il percevait avant la diminution de sa charge de travail.

Cela étant, le Conseil constate que le SPF Sécurité sociale a effectué une analyse complète de l'impact budgétaire de la mesure dont saisine. Sur la base de cette étude, il ressort des explications fournies par le représentant de la cellule stratégique Affaires sociales que la perte des cotisations sociales s'élève à 43 millions d'euros par an et sera compensée par la réduction des dépenses sociales liées à la prise d'un crédit-temps (-58,844 millions d'euros) ou d'une pension anticipée (- 47,752 millions d'euros), soit un solde positif pour le budget de 63,58 millions d'euros. Il a également été précisé que la nouvelle mesure ne prévoit aucune exonération fiscale pour ces indemnités qui restent soumises à l'impôt des personnes physiques.

B. Position du Conseil

Le Conseil a examiné attentivement la demande d'avis, mais n'est pas parvenu à une position commune.

1. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs ont toujours été favorables à l'initiative des partenaires sociaux sectoriels de la métallurgie visant à rendre faisable la fin de carrière pour les travailleurs âgés. Cette initiative part d'un réel souci d'aider, par le biais de mesures bien définies, les travailleurs âgés à continuer à travailler plus longtemps ; elle peut servir d'exemple à d'autres secteurs. Le concept a vu le jour au cours de négociations sectorielles, à la suite de signaux émanant des entreprises au sujet des difficultés à traduire la CCT n° 104 en améliorations effectives, qui rendent plus faisable le travail des travailleurs. Le secteur a développé l'idée d'apporter un soutien à ses travailleurs qui souhaitent poursuivre leur carrière d'une autre manière à partir de l'âge de 58 ans et qui peuvent de la sorte éventuellement reporter la fin de leur carrière. Pour le secteur, cela a signifié que les travailleurs doivent avoir la possibilité d'exercer une fonction alternative, et qu'ils peuvent changer de régime de travail : passage d'un travail de nuit ou en équipe vers un régime de jour, ou d'un régime à temps plein vers une occupation à 4/5 temps. Des changements de ce type entraînent souvent une perte de revenus pour le travailleur concerné.

Le secteur entend limiter quelque peu cette perte de revenus, au moyen d'une intervention forfaitaire par le biais du Fonds de sécurité d'existence (FSE). Il s'agit donc d'une mesure de facilitation émanant du secteur. Le rôle du FSE est un élément essentiel dans ce qui a été élaboré au sein du secteur et avait pour but d'éviter autant que possible la fraude et les possibilités de contournement. Cette préoccupation a été à la base de l'élaboration, au niveau du FSE, de toute une procédure de contrôle. Il est dès lors regrettable de devoir constater que l'ensemble du concept est affaibli, et est réduit à un énième moyen du gouvernement actuel d'apaiser quelque peu sa soif d'une rémunération nette.

La mesure ouvre largement la porte à la fraude ou aux possibilités de contournement du fait de...

... la compétence autonome au niveau de l'entreprise.

Ces membres constatent que la ministre se saisit d'un concept bien défini par les partenaires sociaux sectoriels pour introduire une exonération presque illimitée de cotisations sociales pour des suppléments salariaux pour n'importe quelle adaptation que l'employeur qualifie de manière autonome de « diminution de la charge de travail ». De plus, les travailleurs âgés ne reçoivent pas tous les mêmes chances, mais ils dépendent de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. La latitude laissée au niveau de l'entreprise va à l'encontre de la nécessité de développer une vision globale afin de rendre la fin de carrière véritablement faisable.

Le projet d'arrêté royal en question présente un grand risque de fraude et de contournement. Un employeur qui ajoute dans son règlement de travail n'importe quelle mesure qui « diminue la charge de travail » peut ainsi d'un simple trait de plume convertir une partie substantielle des salaires en une prime, sans aucune cotisation de sécurité sociale. La proposition ne prévoit ni critères objectifs, ni jalons, ni groupes cibles, à l'exception du concept de « diminution de la charge de travail » qu'il est loisible à l'employeur de remplir à sa guise et de la condition qu'il faut avoir atteint au moins l'âge de 58 ans. Il suffit de diminuer sur le papier la charge de travail pour les plus de 58 ans.

Ce risque menace encore de se renforcer du fait de la progression rapide des plans dits « plans cafétéria », qui visent principalement l'optimisation fiscale et parafiscale, dans la mesure du possible au moyen de la conversion de formes de salaire existantes, assujetties aux impôts et cotisations ordinaires, en des formes de salaire alternatives.

Cette dernière évolution fait d'ailleurs apparaître un risque supplémentaire. Ces membres sont de plus en plus fréquemment confrontés à la conversion de formes de salaire en des formes de rémunération qui ne sont pas considérées comme du salaire. La pratique croissante de la conversion des salaires bruts en droits d'auteur n'en est qu'un des aspects. Il est permis de se demander ce qui empêche un employeur de proposer cette solution comme réduction salariale, liée à l'une ou l'autre forme de « diminution de la charge de travail », à laquelle s'ajoute une compensation sans cotisations sociales.

... la non-délimitation du concept de « diminution de la charge de travail »

Il n'est précisé nulle part ce qu'il faut entendre concrètement par « diminution de la charge de travail ». Peu importe qu'une mesure allège la charge de travail dans la pratique ou qu'elle l'allège uniquement selon l'employeur concerné sans qu'il en soit effectivement question. Le projet d'arrêté royal prévoit dans les deux cas la conversion de la rémunération brute en une indemnité sans cotisations sociales. L'arrêté royal ne donne pas davantage à l'ONSS de base pour lutter contre l'utilisation inappropriée de cette exonération.

Telle n'a jamais été l'intention des partenaires sociaux de la métallurgie. Au contraire, un concept novateur et digne d'être suivi, s'inspirant des objectifs de la CCT n° 104 du Conseil, risque à présent d'être utilisé abusivement comme un simple instrument d'évasion parafiscale. Il est dès lors nécessaire, pour les membres représentant les organisations de travailleurs, de délimiter plus clairement le concept de « diminution de la charge de travail ».

Concurrence avec les emplois de fin de carrière

La diminution du temps de travail pour parvenir à une occupation à 4/5 temps avait pour but, selon l'accord sectoriel, de donner quand même aux travailleurs n'ayant pas accès aux actuels emplois de fin de carrière l'opportunité de travailler moins. L'extension par l'avant-projet à tous les secteurs et le relèvement de l'âge des emplois de fin de carrière à 60 ans moyennant 25 années de carrière ont pour conséquence qu'il ne reste que peu de travailleurs exclus de ce droit. Le système se développe ainsi parallèlement aux emplois de fin de carrière actuellement prévus. De surcroît, par rapport aux actuels emplois de fin de carrière à partir de 60 ans, ce système est négatif tant pour l'employeur que pour le travailleur. Alors qu'une allocation de l'ONEM est prévue actuellement, c'est l'employeur qui devra assumer cette indemnité dans le système proposé. Pour le travailleur, il s'agit d'un recul, du fait de l'absence d'assimilation pour la constitution de droits sociaux, contrairement à ce qui est prévu pour les emplois de fin de carrière.

La proposition n'est pas couverte budgétairement et est incontrôlable

D'importants montants ont déjà été inscrits au budget 2018 pour ces mesures. Il s'agit de l'estimation des pertes de recettes provenant des cotisations sociales, et des diminutions des dépenses au niveau des emplois de fin de carrière et de la pension anticipée. Les montants estimés sont disproportionnés et ne seront aucunement atteints l'année prochaine. Qui plus est, il y a un risque élevé, pour les raisons indiquées ci-avant, que cela aboutisse à une importante réduction des recettes provenant des cotisations sociales.

À cela s'ajoute le fait qu'aucun effort n'est effectué pour assurer la transparence du système, certainement en vue d'une compensation, pour la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, de la perte de recettes pour la sécurité sociale.

Il n'est prévu nulle part que l'utilisation d'une indemnité de ce type doit être déclarée dans la DMFA. Il est uniquement question d'examiner – après l'entrée en vigueur de la mesure – avec l'Union des secrétariats sociaux si « quelque chose » est éventuellement possible sur ce plan. En d'autres termes, cette mesure peut être appliquée de manière totalement incontrôlable à toutes les catégories de travailleurs.

Il serait possible de déduire du projet d'arrêté royal que l'intention du gouvernement est, d'une part, d'alléger le travail à temps plein (à partir de 58 ans) et, d'autre part, de soutenir le passage (à partir de 60 ans) d'un travail à temps plein à une occupation à 4/5 temps (en dehors du cadre des emplois de fin de carrière à 4/5 temps). Cela ne ressort toutefois pas tout à fait des dispositions concrètes, et en particulier des points c) et d) de l'article premier.

- Ces points permettent de combiner l'avantage du passage à un emploi de fin de carrière à 4/5 temps avec allocation de l'ONEM avec ce nouvel avantage parafiscal.
- Ils rendent même possible, pour les travailleurs occupés à 4/5 temps (dans le cadre ou non d'un emploi de fin de carrière), la conversion partielle du salaire brut à 4/5 temps en un supplément sans cotisations sociales, lié à n'importe quelle mesure de diminution de la charge de travail.
- Ils ne précisent pas si le passage vers une occupation à 4/5 temps (ou sa conservation) en vue de la diminution de la charge de travail est possible avec une dispense des prestations.

- Ils ne semblent pas exclure la possibilité de passer, dès 58 ans, vers un contrat à temps plein adapté avec dispense partielle des prestations, en tant que forme de « diminution de la charge de travail » (même pour plus d'1/5), sans qu'il soit question d'un passage à une occupation à 4/5 temps.

Étant donné que, par ailleurs, l'impact de cette mesure sur l'amélioration de la charge de travail des travailleurs concernés est extrêmement incertain, cela confirme le constat posé par ces membres quant au calcul des économies que la ministre prétend réaliser sur le plan des allocations pour emplois de fin de carrière. Ni les mesures qui doivent alléger la charge de travail elles-mêmes, ni la perte de recettes pour la sécurité sociale, ni la prétendue diminution des dépenses ne pourront être contrôlées ni évaluées de quelque manière que ce soit dans leur conception actuelle.

Les aspects fiscaux ne sont pas réglés

Le dispositif concerne uniquement l'exonération de cotisations sociales, avec maintien de l'assujettissement à la fiscalité. Cela soulève toutefois un certain nombre de questions : ces compléments seront-ils déclarés séparément ? Et une disposition spécifique est-elle prévue pour ce qui concerne le pré-compte professionnel ?

En conclusion

Les membres représentant les organisations de travailleurs plaignent dès lors pour que l'on en revienne à la proposition proprement dite du secteur, à savoir :

- l'introduction du système uniquement sur la base d'une CCT sectorielle ;
- une définition stricte des transitions vers un travail plus léger qui sont visées ;
- la diminution du temps de travail d'1/5 en tant que système complémentaire pour ceux qui n'ont pas accès aux emplois de fin de carrière ;
- le paiement de l'indemnité par un Fonds de sécurité d'existence ;
- et l'utilisation d'un maximum forfaitaire pour ce qui concerne la rémunération convertissable en indemnité.

Les membres représentant les organisations de travailleurs demandent expressément que les suppléments des employeurs soient également repris dans la déclaration DMFA, en vue de pouvoir évaluer sur cette base l'efficacité de cette mesure, mais certainement aussi afin d'être en mesure de calculer le financement alternatif à prévoir pour la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en compensation de la perte de recettes consécutive à cette intervention unilatérale des autorités.

En outre, ils demandent que, vu les montants qui ont été inscrits, tant l'ONSS que l'ONEM et le Service fédéral des pensions suivent de près l'impact de la mise en œuvre de cette mesure et en fassent rapport à leurs comités de gestion respectifs.

2. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les membres représentant les organisations d'employeurs adhèrent à la philosophie du gouvernement visant à inciter les travailleurs âgés à travailler plus longtemps, et à freiner l'utilisation de mécanismes de départ anticipé. Ils rappellent que l'âge effectif de départ à la retraite en Belgique est très bas par rapport aux autres pays. Un récent aperçu de l'OCDE a indiqué que l'âge effectif du départ à la retraite en Belgique est de 61,3 ans pour les hommes et de 59,7 ans pour les femmes, alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 65,1 ans (63,6 ans pour les femmes). Des réformes et mesures additionnelles sont donc nécessaires pour augmenter le taux d'activité et d'emploi des travailleurs âgés.

La mesure prévue dans ce projet d'arrêté royal est l'une des mesures possibles pour réaliser cet objectif. Les travailleurs pourront ainsi, en conséquence de cette mesure, passer plus facilement à une autre fonction ou à un autre régime de travail, pour de la sorte quand même continuer à travailler plus longtemps. Les membres représentant les organisations d'employeurs mettent toutefois en garde contre des attentes trop élevées quant au succès de la mesure. Il est permis de se demander quel sera l'attrait de ce système par rapport aux autres mesures existantes, comme les emplois de fin de carrière, dans lesquels la perte de salaire est compensée par une prime de l'ONEM et la diminution du temps de travail est assimilée pour le calcul de la pension.

Une des raisons pour lesquelles les membres représentant les organisations d'employeurs adhèrent à la mesure est la genèse spécifique de celle-ci, à savoir une demande concrète des partenaires sociaux des commissions paritaires n^{os} 111 et 209, qui souhaitent octroyer une indemnité complémentaire aux travailleurs âgés de 58 ans et plus dont la carrière est modifiée. Ces accords conclus entre partenaires sociaux sectoriels doivent pouvoir être honorés et élargis à d'autres secteurs et entreprises lorsque cela répond aux besoins et nécessités de ceux-ci.

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent toutefois que cette mesure ne peut impliquer aucune obligation pour les employeurs ou secteurs. Un travailleur âgé qui souhaite changer de fonction ou de régime de travail a besoin pour ce faire de l'accord de l'employeur. Ce changement aboutit, en vertu des règles normales du droit du travail, à une adaptation correspondante du salaire et des conditions de travail, qui sont le cas échéant fixés dans un avenant au contrat de travail. L'employeur n'est aucunement obligé d'accorder dans un tel cas une indemnité compensatoire supplémentaire au travailleur âgé. Il peut cependant librement décider de le faire ou conclure un accord à cet égard. Ce n'est que dans ce cas que s'applique l'exonération prévue dans le projet d'arrêté royal.

En outre, il faut garder à l'esprit que le montant de l'indemnité fait partie du coût salarial. En dépit de l'exonération de cotisations sociales, cette indemnité doit donc être imputée sur la marge pour l'évolution du coût salarial telle que fixée dans la CCT n° 119 fixant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour la période 2017-2018.

Les organisations patronales recommandent d'exclure un cumul entre cette mesure et une indemnité dans le cadre du régime de crédit-temps de fin de carrière.

En ce qui concerne l'élaboration concrète de la mesure, les membres représentant les organisations d'employeurs demandent que la condition e) qui est posée dans le projet d'arrêté royal soit simplifiée. Il est actuellement indiqué que le montant de l'indemnité ne peut pas avoir comme conséquence que le salaire net du travailleur soit plus élevé qu'avant la diminution de la charge de travail. Cela requiert toutefois un calcul complexe, avec des différences entre les travailleurs sur la base de leur situation personnelle (par ex. personnes à charge). Les membres représentant les organisations d'employeurs proposent par conséquent que la comparaison se fasse sur la base du salaire brut imposable.

Enfin, les organisations patronales plaident pour une évaluation des résultats de la mesure sur base des CCT déposées au SPF ETCS dans les trois années suivant sa mise en œuvre.
