

A V I S N° 1.553

Séance du jeudi 9 mars 2006

Exécution du Pacte de solidarité entre les générations - Emploi des jeunes - Projets d'arrêtés royaux - Problèmes concernant l'application du principe du bonus (cotisations patronales négatives)

x x x

2.162/1-1.

A V I S N° 1.553

Objet : Exécution du Pacte de solidarité entre les générations - Emploi des jeunes - Projets d'arrêtés royaux - Problèmes concernant l'application du principe du bonus (cotisations de sécurité sociale négatives)

Par lettre du 8 décembre 2005, monsieur P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur trois projets d'arrêtés royaux ayant pour but, en exécution du Pacte de solidarité entre les générations, de favoriser davantage l'emploi de certains jeunes moins qualifiés et très peu qualifiés, par le biais d'une réduction renforcée des charges et d'une activation.

En outre, le comité de gestion de l'ONSS a demandé au Conseil national du Travail de consacrer un examen aux problèmes qui se posent en ce qui concerne la nouvelle réduction groupe-cible pour les jeunes travailleurs et, en particulier, l'application du principe du bonus (cotisations de sécurité sociale négatives) en exécution du Pacte de solidarité entre les générations.

Les Commissions des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale ont été chargées de l'examen des projets d'arrêtés royaux et des problèmes d'application du principe du bonus.

Sur rapport de ces commissions, le Conseil a émis, le 9 mars 2006, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Monsieur P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur les trois projets d'arrêtés royaux suivants :

- un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale (réductions de cotisations ONSS) ;
- un projet d'arrêté royal d'exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs pour la promotion de la mise à l'emploi des jeunes moins qualifiés ou très peu qualifiés (allocation d'activation) ;
- un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32, § 2, alinéa 1er, 33, § 2, alinéa 3, 34, 39, § 4, alinéa 2 et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 46, alinéa 1er, 47, § 4, alinéas 1er et 4, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi (premiers emplois).

Selon la demande d'avis, ces projets d'arrêtés royaux ont pour but, en exécution du Pacte de solidarité entre les générations, de favoriser davantage l'emploi de certains jeunes moins qualifiés et très peu qualifiés, par le biais d'une réduction renforcée des charges et d'une activation.

En outre, le comité de gestion de l'ONSS a demandé au Conseil national du Travail de consacrer un examen aux problèmes auxquels l'ONSS est confronté dans le cadre de l'exécution des dispositions de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations concernant la réduction de cotisations pour les jeunes travailleurs et, en particulier, le principe du bonus (cotisations de sécurité sociale négatives).

II. CONTENU ET PORTÉE DES PROJETS D'ARRÊTÉS ROYAUX SOUMIS POUR AVIS

A. Projet d'arrêté royal relatif aux réductions de cotisations ONSS

Le Conseil constate qu'en exécution de l'addendum du 17 novembre 2005 affinant le Pacte de solidarité entre les générations, le projet d'arrêté royal précité prévoit, en sus des réductions groupe-cible existantes pour les jeunes travailleurs¹, une réduction de cotisations renforcée de 1000 euros pendant le trimestre de l'engagement et les 15 trimestres suivants et de 400 euros pendant les trimestres restants pour l'occupation de jeunes "très peu qualifiés" ou de jeunes "moins qualifiés" d'origine étrangère ou handicapés dans le cadre d'une convention de premier emploi, au plus tôt à partir du premier trimestre de l'année au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de 19 ans.

La réduction de cotisations pour les nouvelles catégories introduites est uniquement octroyée si la carte de premier emploi atteste qu'il s'agit d'un jeune "très peu qualifié" ou d'un jeune "moins qualifié" d'origine étrangère ou handicapé.

B. Projet d'arrêté royal relatif à l'allocation d'activation

Le Conseil constate qu'en exécution de l'addendum du 17 novembre 2005 affinant le Pacte de solidarité entre les générations, le projet d'arrêté royal précité définit les conditions, les modalités et la procédure d'octroi d'une allocation d'attente forfaitaire activée de 350 euros par mois civil aux jeunes travailleurs qui appartiennent aux catégories pour lesquelles la réduction de cotisations ONSS s'applique pour une période plus longue.

¹ Les réductions groupe-cible existantes s'élèvent à :

- 1000 euros pour l'emploi de jeunes, jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 18 ans, dans le cadre d'un contrat d'apprentissage industriel, d'un contrat d'apprentissage des classes moyennes, d'un contrat de stage (dans le cadre d'une formation des classes moyennes), d'une convention d'insertion socioprofessionnelle et d'un contrat de travail ;
- 1000 euros pendant le trimestre de l'engagement et les 7 trimestres suivants et 400 euros pendant les trimestres restants pour l'emploi de jeunes moins qualifiés dans le cadre d'une convention de premier emploi, au plus tôt à partir du premier trimestre de l'année au cours de laquelle le jeune atteint 19 ans.

C. Projet d'arrêté royal relatif aux premiers emplois

Le Conseil constate qu'outre un certain nombre de modifications légistiques, le projet d'arrêté royal précité prévoit que certains jeunes ne sont pas pris en considération pour la réalisation de l'objectif en matière de premiers emplois et que la carte de premier emploi doit mentionner complémentirement que le jeune appartient aux catégories qui ouvrent le droit à la réduction groupe-cible renforcée (jeune "très peu qualifié" ou jeune "moins qualifié" d'origine étrangère ou handicapé).

III. PROBLÈMES CONCERNANT L'APPLICATION DU PRINCIPE DU BONUS (COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE NÉGATIVES)

Le Conseil a pris connaissance des problèmes techniques auxquels l'ONSS est confronté dans le cadre de l'exécution des dispositions de la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations concernant la réduction de cotisations pour les jeunes travailleurs et, en particulier, l'application du bonus jeunes (cotisations de sécurité sociale négatives).

La loi relative au Pacte de solidarité entre les générations introduit, à partir du 1er juillet 2006, une nouvelle réduction groupe-cible pour l'occupation de jeunes travailleurs à partir du 1er janvier de l'année qui suit celle durant laquelle ils atteignent 18 ans jusqu'au dernier jour du trimestre où ils atteignent 29 ans, à condition que leur salaire trimestriel de référence soit inférieur au plafond salarial S0 visé à l'article 331 de la loi-programme du 24 décembre 2002. Le montant est accordé au prorata de l'âge, sous la forme d'un pourcentage du montant forfaitaire de la réduction de 300 euros.

La nouvelle réduction groupe-cible peut être cumulée avec la réduction groupe-cible existante pour les jeunes pour un même travailleur et une même occupation.

En outre, la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations prévoit que la règle générale, selon laquelle la réduction structurelle et les réductions groupe-cible ne peuvent en aucun cas dépasser le montant des cotisations patronales normalement dues par occupation du travailleur concerné, n'est pas d'application pour les réductions groupe-cible pour les jeunes travailleurs (à partir de l'année au cours de laquelle ils atteignent 19 ans). Le Roi peut déterminer les conditions et modalités selon lesquelles le solde du dépassement de la réduction de cotisations qui est supérieur aux cotisations dues pour les autres travailleurs de la même entreprise est affecté.

Le Conseil fait remarquer qu'il n'a pas encore été consulté sur un projet d'arrêté royal portant exécution des dispositions précitées de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations.

Selon l'ONSS, c'est surtout l'intégration dans le système existant du principe du bonus (ou des cotisations de sécurité sociale négatives), tant au niveau du travailleur (dépassement des cotisations patronales pour le travailleur concerné) qu'au niveau de la déclaration trimestrielle (dépassement des cotisations patronales pour tous les travailleurs), qui est source de nombreux problèmes techniques, comme :

- un système plus complexe en matière de cumul, en raison duquel le contrôle des cumuls devient plus compliqué et les corrections sont plus difficiles à automatiser, ce qui pourrait occasionner un retard dans le traitement des déclarations ;
- une base de calcul discriminatoire selon que l'ONSS perçoit également ou non les cotisations pour le Fonds de sécurité d'existence et les fonds de pension ;
- un impact transtrimestriel lourd de conséquences pour la gestion de la DMFA et des comptes d'employeurs ;
- des questions quant à la nature des cotisations patronales négatives (réduction par opposition à subvention) et à la concordance avec la réglementation européenne ;
- un coût élevé pour l'ONSS en ce qui concerne l'adaptation radicale du système existant ainsi que pour les employeurs, les secrétariats sociaux et d'autres prestataires de services en ce qui concerne l'adaptation de leurs applications ;
- un retard de l'entrée en vigueur des nouvelles réductions groupe-cible renforcées pour les jeunes ;
- un retard de l'entrée en vigueur d'autres projets déjà prévus.

IV. PROPOSITIONS AFIN DE REMÉDIER AUX PROBLÈMES RELATIFS AU BONUS JEUNES

A. Le Conseil a en outre pris connaissance des propositions alternatives suivantes, que l'ONSS a formulées afin de résoudre les problèmes précités.

1. Adaptation du système existant (avec maintien des principes)

- soit pas de dépassement du plafond par ligne d'occupation, mais un droit prolongé au forfait pour un montant plus élevé ;
- soit une intégration de la mesure en tenant compte de l'âge dans la composante bas salaire de la réduction structurelle ;
- soit des limitations au niveau des possibilités de cumul ;
- soit une intégration de la nouvelle réduction groupe-cible dans la réduction groupe-cible existante.

2. Intégration du principe du bonus dans la DMFA et les comptes d'employeurs

Par bonus, il faut entendre la partie des réductions de cotisations dépassant les cotisations patronales de base dues pour le travailleur concerné.

Une zone de bonus reprenant le montant qui dépasse les cotisations patronales de base en raison de l'application de la réduction est créée au sein de la DMFA. Après un certain nombre de trimestres (après quatre trimestres, par exemple), on fait le compte. Tout d'abord, le total de toutes les réductions de cotisations est déduit du total des cotisations patronales. Ensuite, le total des bonus est comparé à la marge restante. Si le total des bonus est inférieur à la réserve, ce montant est comptabilisé comme une recette dans le compte. Si le montant des bonus est supérieur, il est limité à la réserve. Le bonus est alors utilisé pour le paiement des cotisations de ce trimestre.

- B. Au cours des travaux de la commission, il a été demandé à l'ONSS de réaliser différentes simulations, dont celle de la conversion du bonus jeunes en une allocation forfaitaire, pour laquelle il faut entendre par bonus jeunes la partie des réductions de cotisations dépassant les cotisations patronales de base dues pour le travailleur concerné, ainsi que du coût budgétaire de la mesure.

Selon les calculs de l'ONSS, le bonus jeunes d'un travailleur Rosetta équivalent temps plein s'élèverait à 1575 euros pour 4 trimestres (3150 euros pour 8 trimestres) sur la base des données statistiques pour le premier trimestre de 2005.

Si l'on convertit ce montant en une allocation forfaitaire pendant 8 trimestres (période d'octroi de 1000 euros de réduction de cotisations pour un travailleur Rosetta), l'on obtient une allocation de 393 euros par trimestre ou de 131 euros par mois.

Ce montant peut en outre être modulé en fonction de l'âge du travailleur (30 euros de moins par an) et en fonction de la durée du travail hebdomadaire contractuelle moyenne (Q/S)

V. RAPPEL DES MESURES DU PACTE DE SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS ET DE L'ADDENDUM DU 17 NOVEMBRE 2005 EN CE QUI CONCERNE L'EMPLOI DES JEUNES

Le Conseil fait remarquer que les réglementations au sujet desquelles un avis est demandé ont pour but de mettre à exécution les mesures suivantes, reprises dans le Pacte initial et dans l'addendum du 17 novembre 2005 concernant l'emploi des jeunes :

A. Introduction d'une nouvelle réduction groupe-cible pour les jeunes travailleurs

Au point 3.2 du Pacte de solidarité entre les générations, le gouvernement constate que la situation des jeunes et surtout des jeunes peu qualifiés sur le marché du travail est particulièrement préoccupante et qu'il est dès lors essentiel de réduire le coût du travail de ces jeunes.

"Compte tenu de ces constats, le Gouvernement a la volonté d'introduire des mesures de réduction de cotisations patronales visant, pour ce qui est des jeunes, de baisser la charge patronale sur les salaires les plus bas [...].

En toute hypothèse, le Gouvernement veillera à ne pas engendrer un phénomène d'effet de seuil et de piège au bas salaire.

Dans les cas de cumul avec une mesure ciblée existante (rosetta, activa, ...), le Gouvernement introduira une cotisation négative afin de maintenir un avantage différencié pour les groupes cibles concernés.

Concrètement, à partir du 1er juillet 2006, une réduction des cotisations sera prévue, en plus des réductions de charges existantes, pour la catégorie des jeunes de moins de 30 ans qui perçoivent un salaire mensuel de maximum 1956 €. Elle s'élèvera à 30 € pour la catégorie d'âge de 29 ans et jusqu'à 300 € pour les catégories d'âge de 20 et 19 ans. Lorsqu'elle aura atteint sa vitesse de croisière, cette réduction des charges supplémentaires représentera un montant de 240 millions d'euros, sur une base annuelle."

B. Renforcement de la réduction des charges pour les jeunes peu qualifiés et de l'activation de l'indemnité d'attente

Après des négociations menées avec les partenaires sociaux au sujet du Pacte initial, un renforcement des mesures contre le chômage des jeunes a été apporté dans un addendum. Il s'agit notamment des points suivants :

"Renforcement de la réduction des charges pour les jeunes peu qualifiés

Les jeunes qui satisfont à l'obligation du premier emploi peuvent prétendre à ce renforcement.

Si aujourd'hui la réduction de charges se compose de 1.000 euros alloués pendant huit trimestres, suivi de 400 euros par trimestre jusqu'aux 26 ans du jeune en question, elle se composera, à compter du 1er janvier 2006, de 1000 euros alloués pendant 16 trimestres, les 400 euros alloués jusqu'aux 26 ans du jeune en question demeurant maintenus.

Ce renforcement de la réduction des charges s'applique aux jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés de moins de 26 ans. Il convient d'entendre par la notion "peu qualifié" les jeunes qui n'ont pas obtenu le 1er degré de l'enseignement général ou technique et les jeunes de l'enseignement professionnel.

Par ailleurs, les jeunes travailleurs d'origine étrangère et les jeunes travailleurs handicapés bénéficieront de la même réduction.

Renforcement de l'activation de l'indemnité d'attente

Si actuellement l'indemnité d'attente ne s'active qu'à partir d'un an subséquent au temps d'attente, dans les cas de figures suivants, les jeunes pourront bénéficier de l'activation de l'indemnité d'attente pendant six mois s'ils ont pu trouver un emploi dans le courant de la période allant de l'obtention du diplôme à un an après l'accomplissement du temps d'attente : les jeunes qui n'ont pas obtenu de 1er degré de l'enseignement général ou technique et ceux de l'enseignement professionnel."

VI. POSITION DES ORGANISATIONS REPRÉSENTÉES AU SEIN DU CONSEIL EN CE QUI CONCERNE LE BONUS JEUNES

Les organisations représentées au sein du Conseil ont adopté des positions divergentes, tant en ce qui concerne le champ d'application du bonus jeunes qu'en ce qui concerne la manière dont le bonus jeunes doit être octroyé.

A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Avant d'entrer dans le détail de leur proposition, les membres représentant les organisations de travailleurs souhaitent d'abord rappeler les principes des propositions que le Conseil a formulées au sujet des réductions de cotisations dans ses avis n°s 1.534 du 16 novembre 2005 et 1.417 du 23 octobre 2002 :

- les réductions de cotisations de sécurité sociale doivent être calculées par "occupation" d'un travailleur ;
- il ne peut y avoir de cumul qu'entre la réduction structurelle de cotisations et une seule réduction groupe-cible ;
- le montant de la réduction de cotisations ne peut jamais être supérieur au montant des cotisations dues pour ce travailleur.

Ils constatent que, selon la note de l'ONSS (voir annexe), l'intégration du principe du bonus (ou de la cotisation négative) dans le système existant va à l'encontre des principes fondamentaux de la gestion des comptes et entraîne de nombreux problèmes techniques. La proposition alternative vise à y remédier et doit dès lors être lue dans cette optique.

1. Le champ d'application du bonus jeunes

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont d'avis que le bonus jeunes peut uniquement être appliqué lorsque les réductions de cotisations dépassent les cotisations patronales de base dues pour le travailleur concerné en raison du cumul de la nouvelle réduction groupe-cible avec la réduction Rosetta renforcée pour les "très" peu qualifiés et les moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés.

Ils ne sont pas du tout d'accord pour appliquer également le bonus jeunes lorsque les réductions de cotisations dépassent les cotisations patronales de base dues pour le travailleur concerné en raison du cumul de la nouvelle réduction groupe-cible pour les jeunes de moins de 30 ans avec la réduction structurelle, y compris la composante bas salaires.

Ils font remarquer que l'addendum au Pacte de solidarité entre les générations a apporté des améliorations et des renforcements en matière d'emploi des jeunes par rapport au Pacte initial et que l'exposé des motifs de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations mentionne explicitement que "[d]ans les cas de cumul avec la mesure ciblée existante rosetta, le Gouvernement introduira une cotisation négative afin de maintenir un avantage différencié pour les groupes cibles concernés."

Dans la même optique d'un avantage différencié pour certains groupes-cibles, les membres représentant les organisations de travailleurs jugent que le champ d'application du bonus jeunes doit se limiter aux jeunes "très peu qualifiés" et aux jeunes moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés, qui ont un salaire mensuel maximum de 1.956 euros.

En ce qui concerne la définition de cette notion, ils estiment qu'il ne peut s'agir que des "jeunes qui n'ont pas réussi le deuxième degré de l'enseignement secondaire et des jeunes d'origine étrangère ou handicapés qui n'ont pas réussi l'enseignement secondaire supérieur".

Selon l'addendum au Pacte, l'objectif était d'adopter des mesures supplémentaires pour certains groupes à risques, et ils estiment que la meilleure manière d'atteindre cet objectif est d'appliquer la mesure aux jeunes tels que définis dans leur proposition.

Pour des raisons de cohérence, ils jugent souhaitable que la définition des jeunes très peu qualifiés et des jeunes moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés soit appliquée à toutes les autres mesures en faveur de l'emploi dans lesquelles il est fait référence à cette notion (Rosetta renforcée, activation de 350 euros).

Ils ne peuvent dès lors pas souscrire à la définition des notions de "moins qualifié" et de "très peu qualifié" données à l'article 62 de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations. En vertu de cet article, la notion de "moins qualifié" (définition déjà existante qui n'est pas modifiée) est définie comme le jeune qui ne possède pas de certificat ou diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et la notion de "très peu qualifié" (nouvelle notion) est définie comme le jeune qui est au maximum détenteur d'un certificat du deuxième degré de l'enseignement secondaire ou au maximum d'un certificat de l'enseignement secondaire technique et professionnel à horaire réduit.

Ils signalent qu'il n'existe pratiquement pas de différence entre ces deux définitions, de sorte que presque tous les "moins qualifiés" peuvent également être pris en compte en tant que "très peu qualifiés" et ils demandent dès lors que la définition de "très peu qualifiés" soit adaptée dans ce sens dans la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations.

2. La manière d'octroyer le bonus jeunes

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont partisans d'une conversion du bonus jeunes en une allocation d'activation forfaitaire, à condition qu'il s'agisse d'un jeune "très peu qualifié" ou d'un moins qualifié d'origine étrangère ou handicapé et moyennant l'application d'un plafond salarial de 1.956 euros par mois.

Selon eux, cela correspond à ce qui est prévu dans l'exposé des motifs de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations, à savoir :

"[D]ans un souci de simplification administrative, le gouvernement a la volonté d'utiliser la technique de la cotisation sociale négative afin de valoriser les mesures d'activations des allocations de chômage. Les montants dus par l'ONEM au titre des activations des allocations de chômage pourraient ainsi être déduits du montant global des cotisations de sécurité sociale dues par cet employeur."

Cette méthode de travail présente en outre les avantages suivants :

- elle est en grande partie conforme aux principes qui sont à la base de l'avis unanime n° 1.417 du 23 octobre 2002 relatif à l'harmonisation et à la simplification des réductions de cotisations et sur la base desquels le système existant de l'ONSS a été construit ;
- l'employeur peut déduire immédiatement, lors de l'engagement, le montant d'activation du salaire net du travailleur ;
- elle correspond aux mesures d'activation déjà connues de l'ONEM et aux nouvelles mesures d'activation prévues pour les travailleurs "très" peu qualifiés, les jeunes d'origine étrangère et les jeunes travailleurs handicapés : l'on évite ainsi de mettre sur pied un circuit parallèle de paiement.

En outre, tous les flux de données concernant ce groupe-cible sont actuellement déjà coordonnés par l'ONEM. La proposition des organisations de travailleurs s'inscrit dès lors dans ce cadre.

- cette solution est, de loin, moins onéreuse pour l'ONSS que les solutions alternatives envisagées ;
- il s'agit d'un montant forfaitaire qui peut être modulé en fonction de l'âge, du régime de travail contractuel et des possibilités budgétaires ;
- elle peut encore entrer en vigueur cette année et ne ralentit pas d'autres projets prévus au niveau de l'ONSS.

3. Le projet d'arrêté royal relatif à l'allocation d'activation

Les membres représentant les organisations de travailleurs signalent qu'en vertu de l'article 3, premier alinéa du projet d'arrêté royal, l'allocation de travail est limitée à la période couverte par la convention de premier emploi. L'âge maximum pour le respect des obligations en matière de premiers emplois a toutefois été abaissé de 26 à 25 ans au niveau fédéral.

Ils proposent dès lors d'harmoniser ces âges à 25 ans.

B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

1. Le champ d'application du bonus jeunes

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que, selon le texte du Pacte de solidarité entre les générations, "[d]ans les cas de cumul avec une mesure ciblée existante (rosetta, activa, ...), le Gouvernement introduira une cotisation négative afin de maintenir un avantage différencié pour les groupes cibles concernés."

Ce texte vise clairement le cumul de la nouvelle réduction de cotisations pour les jeunes de moins de 30 ans avec la réduction groupe-cible existante pour les jeunes travailleurs (premier emploi, moins qualifié, jusqu'à 26 ans). Cela ressort également du texte de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations² et de l'exposé des motifs de cette loi³. Par "jeunes moins qualifiés", l'on vise ici les jeunes qui ne possèdent pas de certificat ou de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur⁴.

L'on vise également ici le cumul avec la composante bas salaires. En effet, d'une part, la composante bas salaire fait partie de la "réduction structurelle de cotisations" dont l'employeur bénéficie sans conditions pour chaque travailleur qu'il occupe et pour lequel il paie les cotisations patronales normales, et qui peut en tout cas être cumulée avec une réduction groupe-cible et, d'autre part, elle a indéniablement sa place parmi les différentes mesures ciblées existantes visées par la disposition susmentionnée du Pacte.

² Article 346, §§ 4 et 5 de la loi-programme du 24 décembre 2002, tel que remplacé par l'article 77 de la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations.

³ Doc. Chambre, 2005-2006, n° 2128/001, page 45.

⁴ Article 24 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi.

Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent que les dispositions concernées du Pacte de solidarité entre les générations et de la loi relative au Pacte soient exécutées correctement et que la décision politique et les accords conclus dans ce cadre soient respectés.

2. La manière d'octroyer le bonus jeunes

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que l'exposé des motifs de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations a indiqué très clairement au sujet de cette mesure que "dans un souci de simplification administrative, le gouvernement a la volonté d'utiliser la technique de la cotisation sociale négative afin de valoriser les mesures d'activations des allocations de chômage. Les montants dus par l'ONEm au titre des activations des allocations de chômage pourraient ainsi être déduits du montant global des cotisations de sécurité sociale dues par cet employeur."⁵ Ils souhaitent que les modalités d'exécution suivent au plus près cette décision. Ils estiment que la proposition suivante offre une solution adéquate à cette fin :

- a. La nouvelle réduction de cotisations pour les jeunes de moins de 30 ans qui ont un salaire mensuel jusqu'à 1.956 euros est appliquée complètement aux cotisations patronales dues pour le travailleur concerné et le trimestre concerné, sans aucune condition supplémentaire concernant le niveau de formation, comme les autres réductions de cotisations (écrêtement à "zéro" au niveau du travailleur).
- b. Pour les jeunes de moins de 30 ans ayant un salaire mensuel jusqu'à 1.956 euros qui donnent également droit à une réduction Rosetta existante pour les "moins qualifiés" et/ou une réduction Rosetta renforcée pour les "très peu qualifiés" et les moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés, un bonus jeunes est octroyé.
- c. Ce bonus jeunes prend la forme d'une réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations de 400 euros par trimestre et par travailleur concerné et est octroyé pendant 8 trimestres.

⁵ Doc. Chambre, 2005-2006, n° 2128/001, page 45.

d. La suite de l'imputation de cette réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations se déroule de la façon suivante :

- si, après l'application de toutes les réductions de cotisations, l'employeur doit encore des cotisations pour le trimestre concerné, la réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations y est imputée (par exemple, l'employeur doit encore 800 euros de cotisations pour le trimestre concerné, mais il a droit à une réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations de 400 euros, les 400 euros restant dus sont portés au compte de l'employeur) ;

- si l'employeur ne doit plus de cotisations ou s'il doit moins de cotisations que le total de la réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations, cette réduction de cotisations est versée immédiatement en tout ou en partie à l'employeur (par exemple, l'employeur doit encore 200 euros de cotisations pour le trimestre concerné, mais il a droit à une réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations de 400 euros, les 200 euros restants sont immédiatement versés par l'ONSS à l'employeur).

Finalement, ces membres demandent au gouvernement que le budget prévu pour cette mesure, à savoir 60 millions d'euros en 2006 et 240 millions en vitesse de croisière, soit complètement utilisé, comme convenu. Ils souhaitent obtenir à cet effet les données nécessaires.

3. Le projet d'arrêté royal relatif à l'allocation d'activation

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent qu'en vertu de l'article 3, premier alinéa du projet d'arrêté royal, l'allocation de travail est limitée à la période couverte par la convention de premier emploi.

L'âge maximum pour le respect de l'obligation en matière de premiers emplois a effectivement été abaissé de 26 à 25 ans au niveau fédéral. Les régions peuvent cependant le relever ou l'abaisser d'un an (soit à nouveau 26 ans, soit 24 ans), en fonction de la situation de leur marché de l'emploi.

Cet abaissement de l'âge pour l'obligation en matière de premiers emplois dans la réglementation fédérale ne peut cependant remettre en cause la possibilité de conclure une convention de premier emploi jusqu'à 26 ans, comme dans la situation actuelle. Pour encourager les employeurs à occuper des jeunes dans ce cadre, les stimuli existants (réduction de cotisations et activation) doivent leur être accordés jusqu'à cet âge. En outre, il faut conserver un cadre assez large pour couvrir le choix que les régions peuvent faire sur le plan de l'âge pour l'obligation en matière de premiers emplois, dans les deux directions (et donc également jusqu'à 26 ans).

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment dès lors que ces âges ne doivent pas être harmonisés.

VII. REMARQUES PONCTUELLES DU CONSEIL EN CE QUI CONCERNE LES PROJETS D'ARRÊTÉS ROYAUX SOUMIS POUR AVIS

Sous réserve des positions susmentionnées, le Conseil formule un certain nombre de remarques ponctuelles en ce qui concerne les projets d'arrêtés royaux soumis pour avis.

- A. La notion de jeunes "très peu qualifiés" et de jeunes moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés
-

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal relatif aux réductions de cotisations ONSS et le projet d'arrêté royal relatif à l'allocation d'activation prévoient à partir du 1^{er} avril 2006, d'une part, une réduction de cotisations renforcée et, d'autre part, une activation forfaitaire de l'allocation d'attente pour les jeunes très peu qualifiés et les jeunes moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés.

Le Conseil estime que, pour définir la notion susvisée, il faut utiliser la définition suivante : "jeunes qui n'ont pas réussi le deuxième degré de l'enseignement secondaire et jeunes d'origine étrangère ou handicapés qui n'ont pas réussi l'enseignement secondaire supérieur".

Il considère que cette définition garantit une application plus efficace de la mesure et il demande dès lors que l'article 62 de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations, dans lequel ces notions sont définies différemment, soit adapté.

B. Le projet d'arrêté royal relatif à l'allocation d'activation

1. Le Conseil fait remarquer qu'en vertu de l'article 4, troisième alinéa du projet d'arrêté royal, il ne peut être délivré de nouvelle carte de travail s'il a déjà été demandé une allocation de travail en application de cet arrêté.

La note de l'ONEM signale un problème pratique qui se pose lorsque la demande de l'allocation de travail n'est pas parvenue au bureau au moment où une nouvelle carte de travail est demandée.

L'ONEM propose comme solution de demander au travailleur de déclarer sur l'honneur, lors de la demande de la carte, qu'il n'a pas demandé ou qu'il ne demandera pas d'allocation de travail pour une occupation située au cours de la validité d'une carte précédente.

Le Conseil demande quelles seraient les conséquences pour l'employeur s'il s'avérait que la déclaration sur l'honneur du travailleur n'est pas correcte.

Il estime que, dans ce cas, l'employeur ne peut pas être sanctionné.

C. Le projet d'arrêté royal relatif aux premiers emplois

1. Le Conseil fait remarquer qu'il est fait référence, à l'article 2 du projet d'arrêté royal, à l'article 75 decies de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations.

Il constate néanmoins que ladite loi, telle que publiée au Moniteur belge, ne contient pas d'article 75 decies.

Il demande par conséquent que le projet d'arrêté royal soit adapté sur ce point.

2. Le Conseil signale en outre qu'en vertu de l'article 3 du projet d'arrêté royal, la carte de premier emploi devra mentionner que le jeune répond aux conditions pour la réduction groupe-cible pour les jeunes très peu qualifiés et les jeunes moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés.

Il fait remarquer que l'indication qu'il s'agit de l'occupation d'un jeune d'origine étrangère ou handicapé doit déjà figurer sur la carte de premier emploi, étant donné que ces jeunes comptent double dans le cadre de la réalisation de l'objectif de 3 % en matière de premiers emplois.

Étant donné que la nouvelle mesure sera probablement plus populaire et vu le caractère extrêmement sensible de ces données, le Conseil suggère qu'il en soit fait mention de la manière la plus discrète possible sur les cartes de premier emploi et que les communications et campagnes d'information qui seront faites lors du lancement de ces mesures soient adaptées au caractère sensible de celles-ci.

Il considère pourtant qu'il est important que la carte de premier emploi mentionne clairement ces données, parce qu'elles peuvent être utiles dans le cadre de l'évaluation des premiers emplois, telle que prévue dans le Pacte de solidarité entre les générations.

BONUS JEUNES : PROPOSITION ALTERNATIVE :
CONVERSION DU BONUS JEUNE EN ACTIVATION DE L'ALLOCATION DE
CHOMAGE

Version 6 février 2006

Le principe est de limiter les réductions de cotisations aux cotisations patronales par travailleur et ligne d'occupation.

Le montant des réductions totales auxquelles l'employeur aurait droit est donc raboté au montant des cotisations patronales de base.

Nous appellerons le montant total des réductions (structurelle limitée aux cotisations patronales de base, G3 à 1000 euros et la nouvelle réduction jeune), le montant A.

Nous appellerons le montant des cotisations patronales par ligne d'occupation, le montant B.

Si A est inférieur à B, il n'y a pas de problème.

Si A est supérieur à B, il y a un bonus jeune dont le montant sera appelé montant C.

Nous pouvons additionner la somme de tous les montants C de toutes les lignes d'occupations « rosetta » pour tous les employeurs concernés.

Ce montant, fourni par le service des statistiques de l'O.N.S.S. = **8.981874 euros** sur base annuelle 2005 (calcul effectué en extrapolant l'enveloppe de 2004 avec le nombre de travailleurs au 1^{er} trimestre 2005).

Les calculs détaillés sont les suivants :

année	Nombre travailleurs rosetta (1000 euros) concernés (moyenne trimestrielle)	ETP (moyenne trimestrielle)	Réduction structurelle non rabotée	Réduction Rosetta 1000 euros non rabotée	Réduction jeune non rabotée	Montant total avant rabotage	Montant total après rabotage	Réduction structurelle rabotée	Réduction Rosetta 1000 euros rabotée	Réduction jeunes rabotées
2004	6465 (sur 8374)	3990	10.825.632	18.667.598	4.917.803	34.411.032	28.100.686	10796317	13810107	3494262
2005	9254 (sur 11986)	5624 (1 ^{er} trimestre)								

(Montant total non raboté) – (montant total raboté) – (montant réduction structurelle dépassant les cotisations patronales) = 6.281.031 euros.

Extrapolation à partir du 1/2005 : 6.281.031 x 1,41 = **8.856.254 euros**.

Le nombre de travailleurs, exprimés en équivalents temps plein qui profitent de la réduction Rosetta à 1000 euros au 1^{er} trimestre 2005 est établi à **5624**.

Remarque : le nombre de travailleurs Rosetta augmente au fur et à mesure des trimestres (1/2004 : 5695, 2/2004 : 8152, 3/2004 : 9128, 4/2004 10519, 1/2005 : 11986, 2/2005 : 13459 ; Nombre total exprimé en équivalents temps plein).

L'enveloppe budgétaire qui devra être prévue sera supérieure à celle estimée ici. On observe encore une augmentation de l'effectif au 2^{ème} trimestre 2005.

Le bonus jeune d'un travailleur ETP « Rosetta » pour quatre trimestres est donc de **1575 euros**, ce qui signifie pour 8 trimestres **3150 euros**.

Si on répartit cette activation pendant 8 trimestres, cela donne un montant trimestriel **393 euros** en moyenne, soit **131 euros** par mois. Il faut encore tenir compte de l'âge du travailleur

(30 euros par tranche de 1 an). La moyenne d'âge des travailleurs ayant la réduction Rosetta se situe entre 20 et 21 ans (20 ans et 9 mois). Le montant de l'activation serait par exemple de 140 euros à 20 ans, 130 euros à 21 ans, 120 euros à 22 ans, 110 euros à 23 ans.

Avantages de cette formule :

Il y a, au moment de l'entrée en vigueur de la législation, un huitième des travailleurs qui sont au 1^{er} trimestre, un huitième des travailleurs qui sont au 2^{ème} trimestre... un huitième des travailleurs qui sont au 8^{ème} trimestre. Les nouveaux Rosetta auront l'activation pendant la totalité de la période, celui qui est au début de son huitième trimestre l'aura pendant 3 mois. Le budget annuel est respecté puisque l'effort se répartit sur 8 trimestres. Il est mathématiquement en correspondance avec la législation.

Inconvénients de cette formule :

Un montant d'activation d'allocation de chômage doit être donné pendant 24 mois pour des plus faibles montants, et pour plus de procédures administratives répétitives. Il est évidemment possible de doubler ce montant mais cela demande un effort budgétaire doublé la première année., compensé partiellement la deuxième année. La situation se normalise budgétairement à partir de la 3^{ème} année dans ce cas.

Le montant de l'activation variera en fonction :

- de l'âge du travailleur
- du Q/S indiqué sur le contrat de travail.

Ces éléments sont connus par l'Onem.

Le secteur non marchand ainsi que l'Etat est exclu. Ces données sont aussi connues par l'Onem via les commissions paritaires.

Le montant total de l'activation par travailleur se calcule en divisant la somme de tous les montants C (8.856.254 euros) par le nombre de travailleurs et réparti sur plusieurs mois, en tenant compte des deux paramètres (âge et Q/S).

Nous prenons comme base de rémunération, celle d'un travailleur qui est la moyenne de tous les travailleurs ouvrant la réduction Rosetta.

Quelques exemples sur base trimestrielle de travailleurs rosetta ouvrant le droit à la réduction 1000 euros.

Âge	Rémunération trimestrielle	Cotisations patronales	Réduction structurelle	Réduction rosetta + réduction jeune	Bonus jeune	Activation trimestrielle	Activation jeunes très peu qualifiés (2 premiers trimestres)
21	5500	1774	454	1270	- 50	390	1050
22	5500	1774	454	1240	- 80	390	1050
21	5000	1612	526	1270	183	390	1050
21	4500	1451	598	1270	417	390	1050
22	4500	1451	598	1240	387	360	1050
21	4000	1290	670	1270	650	390	1050
22	4000	1290	670	1240	620	360	1050
25	4000	1290	670	1150	530	270	1050

Travailleur peu qualifié

Trimestres 1 et 2, 3 et 4	Trimestres 5 6, 7 et 8	Trimestres 9 à 16
Exonération des cotisations patronales	Exonération des cotisations patronales	Réduction structurelle + réduction 400 euros + réduction jeune limitation aux cotisations patronales pour chaque réduction
Activation de 390 euros	Activation de 390 euros	

Travailleur très peu qualifié, ou moins valide ou allochtone

Trimestres 1 et 2,	Trimestres 5 6, 7 et 8	Trimestres 9 à 16	Trimestres 17 jusque 26 ans
Exonération des cotisations patronales	Exonération des cotisations patronales	Réduction structurelle + Réduction 1000 euros + réduction jeune, limitée aux cotisations patronales En pratique : le plus souvent exonération des cotisations patronales	Réduction structurelle + réduction 400 euros + réduction jeune limitation aux cotisations patronales pour chaque réduction
Activation de 1440	Activation de 390 euros		

Avantages de la méthode.

- l'employeur déduit directement dès l'engagement l'activation du salaire net du travailleur.
- Il n'y a aucune formalité particulière pour l'O.N.S.S. et nous sauvons en partie les principes de l'harmonisation des cotisations.
- L'Onem possède les données.
- Une activation des allocations est de toute façon prévue dans un projet d'arrêté pour les rosettas allochtones, très peu qualifiés et handicapés. Cette activation est de 350 euros pendant les 6 premiers mois de l'engagement. Pour ces travailleurs il suffira d'ajouter l'activation prévue du bonus jeune aux 350 euros pendant la même période.
- On tient compte de Q/S et de l'âge du travailleur. On tient aussi compte de la réduction jeune.
- Suivant l'enveloppe budgétaire que le gouvernement compte consacrer au bonus jeune, le montant de l'activation est modulable aisément.
- La méthode est simple.
- Il s'agit d'un montant forfaitaire indépendant du fait qu'un employeur paye des cotisations à des fonds de sécurité d'existence.

Inconvénients

- Au point de vue des formalités, l'employeur doit remplir un formulaire C78 et le travailleur doit se rendre à sa caisse de paiement. Il devra cependant de toute façon le faire pour les travailleurs très peu qualifiés, allochtones ou handicapés, ainsi qu'au moment de l'engagement.
- Le montant d'activation est basé sur une moyenne des rémunérations des travailleurs « Rosetta » dont la plupart cependant se rapprochent du revenu minimum mensuel garanti. Le montant alloué sera cependant d'autant plus différent du bonus jeune que la rémunération s'écarte de la moyenne. Il est à remarquer que pour les très peu qualifiés, allochtones ou handicapés, l'activation est aussi un montant forfaitaire indépendant de la rémunération.

Coût budgétaire des mesures jeunes sur base annuelle.

Nombre jeunes Concernés (base trimestrielle, sans les rosettas)	Nombre jeunes Concernés ETP (base trimestrielle, sans les rosettas)	Réduction jeune Non rabotée	Réduction jeune rabotée(1)	Rosetta (bonus) (1) partie dépassant les cotisations patronales	Réduction jeune pour les rosetta (non raboté) (1)	Total
307163	187385	141.454.653	128.762.285	4.857.491	4.917.803.	138.537.579

(1) ne sont pris en compte que les montants supplémentaires dus par l'introduction des nouvelles mesures.