

A V I S N° 2.057  
-----

Séance du mardi 24 octobre 2017  
-----

Adaptation des bornes hauts et bas salaires de la catégorie 2 de la réduction structurelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 – Projet d'arrêté royal

x            x            x

2.939

## **A V I S N° 2.057**

-----

Objet : Adaptation des bornes hauts et bas salaires de la catégorie 2 de la réduction structurelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 – Projet d'arrêté royal

---

Par lettre du 28 juillet 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires Sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal portant modification de 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.

L'examen de cette question a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 24 octobre 2017, l'avis suivant.

x

x

x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS**

- a. Par lettre du 28 juillet 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires Sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal portant modification de 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.

Le projet d'arrêté royal susmentionné prévoit une hausse du montant des bornes hauts et bas salaires de la catégorie 2 de la réduction structurelle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'objectif est d'éviter ainsi que la réforme de la réduction structurelle mise en œuvre par l'opération de tax shift ne porte préjudice à certaines personnes, vu l'indexation automatique intervenue en juin 2016 et en juin 2017. En effet, à la suite de cette indexation, le montant des bornes hauts et bas salaires de la catégorie 2 de la réduction structurelle est déjà supérieur au montant qui aurait dû être d'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 selon la trajectoire de croissance légalement prévue.

- b. En ce qui concerne la réforme de la réduction structurelle de cotisations dans le cadre de l'opération de tax shift précitée, le Conseil s'est prononcé en commun dans son avis n° 1.977 du 3 mars 2016 sur un certain nombre d'éléments de l'opération de tax shift, concernant entre autres la répartition du budget relatif aux réductions structurelles de cotisations pour les catégories 2 et 3 pour 2020 et la suppression de l'ancienne distinction entre les ateliers protégés et les ateliers sociaux, en vue d'un seul cadre, à savoir celui des « entreprises de travail adapté » (« maatwerkbedrijven » en néerlandais). Vu l'évolution de ces éléments et le lien avec la demande d'avis susvisée, le Conseil a décidé de reprendre ces éléments dans le présent avis.
- c. Par ailleurs, la ministre des Affaires sociales a, par lettre du 11 octobre 2017, consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal qui intègre le complément pour les hauts salaires dans l'arrêté royal du 17 janvier 2000, afin d'éviter ainsi que les travailleurs d'une entreprise en restructuration qui ont été licenciés perdent le droit au bonus à l'emploi, étant donné que le complément pour les hauts salaires pour les travailleurs de la catégorie 1 disparaîtra à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le Conseil s'est prononcé à ce sujet dans son avis n° 2.058 du 24 octobre 2017.

- d. Au cours des travaux, le Conseil a pu bénéficier des explications des représentants de l'Office national de sécurité sociale et de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné, avec la plus grande attention, la demande d'avis sous tous ses aspects. Il a bénéficié dans ce cadre des explications des représentants de l'Office national de sécurité sociale et de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales.

### A. Augmentation des plafonds salariaux de la réduction structurelle pour la catégorie 2

- a. Sur la base de son examen, le Conseil constate que, dans le cadre de l'opération de tax shift, la trajectoire de croissance des plafonds salariaux de la réduction structurelle pour les travailleurs des catégories 1, 2 et 3 a été déterminée pour la période avril 2016-janvier 2019 au moyen d'une adaptation de 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).

En raison des indexations automatiques intervenues en juin 2016 et en juin 2017, les plafonds salariaux pour les travailleurs de la catégorie 2 sont déjà supérieurs aux plafonds qui ont été fixés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 selon la trajectoire de croissance par le biais dudit arrêté royal. Afin d'éviter que cette évolution ne porte préjudice à certaines personnes, le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit une augmentation des montants des plafonds salariaux pour les travailleurs de la catégorie 2.

Le Conseil n'est pas parvenu à trouver un accord en ce qui concerne la mesure, décrite ci-dessus, du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

- b. Les membres représentant les organisations d'employeurs sont très inquiets d'un démantèlement partiel des deuxième et troisième phases du tax shift, qui sont prévues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et du 1<sup>er</sup> janvier 2019. En effet, le tax shift a confirmé le principe de l'indexation des plafonds salariaux. À cause d'une lacune dans la législation, les nouvelles bornes hauts et bas salaires prévues dans le cadre de ces phases ne seront pas indexées tant qu'elles ne seront pas entrées en vigueur de manière effective. Il convient de procéder à une rectification afin de mettre en œuvre correctement le tax shift.

Dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, seuls les plafonds salariaux de la catégorie 2 de la réduction structurelle sont augmentés, et ce, uniquement afin d'éviter que la borne bas salaires de la catégorie 2 qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 soit inférieure à celle de 2017 (après indexations). Les plafonds non indexés qui entreront en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 sont la borne bas salaires S0 de 7.218 euros/trimestre et la borne hauts salaires S1 de 12.484,8 euros/trimestre. Cependant, les plafonds qui sont actuellement appliqués et qui ont été augmentés à la suite de deux indexations intervenues en juillet 2016 et en juillet 2017 s'élèvent déjà à 7.397,24 euros et 12.989,19 euros par trimestre. En conséquence, le projet d'arrêté royal propose de fixer les plafonds à 7.400 euros et 12.990 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il ne s'agit toutefois pas d'une indexation complète de la borne bas salaires, étant donné qu'elle devrait en fait s'élever à 7.509,61 euros. Cette initiative signifierait que le budget octroyé par le tax shift est réduit pour cette catégorie.

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent en outre que rien n'est entrepris par rapport aux plafonds salariaux des catégories 1 (principalement d'application aux entreprises du secteur marchand, mais également à un certain nombre de secteurs non marchands) et 3 (entreprises de travail adapté) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, alors qu'elles connaissent un problème similaire. Les employeurs au sein de ces catégories sont toujours partis du principe que, comme décidé dans le cadre du tax shift, le plafond salarial pour les bas salaires (S0) est adapté au coût de la vie, à l'instar des salaires et des plafonds salariaux effectivement en vigueur.

La non-indexation des plafonds salariaux précités porte préjudice à la réduction des charges pour les bas salaires prévue dans le cadre du tax shift. Les entreprises risquent ainsi de ne pas obtenir, en 2018, 230 millions d'euros de réduction de charges auxquels elles ont droit.

Il est important de respecter cet engagement pour le tissu économique, la compétitivité et en vue de donner une bouffée d'oxygène aux entreprises belges. Il ressort des chiffres du rapport 2017 de la Banque nationale de Belgique que le tax shift contribue à créer des emplois supplémentaires dans les entreprises belges. Il ne faut pas arrêter ce moteur de création d'emplois. En outre, la dernière étude de la Banque nationale de Belgique montre l'importance des effets retours notamment sur l'amélioration du solde primaire de l'État.

Par ailleurs, les membres représentant les organisations d'employeurs rappellent que la réduction des charges pour les bas salaires a pour objectif de donner davantage de chances aux personnes peu qualifiées sur le marché du travail ; un groupe cible précaire en vue d'augmenter la participation au marché du travail. C'est une raison de plus pour indexer les bornes bas salaires prévues.

En d'autres termes, les entreprises s'attendent à ce que le tax shift promis soit correctement mis en œuvre et à ce que la borne bas salaires pour la catégorie 1, qui entrera en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 (8.850 euros), soit augmentée au moyen de deux indexations. Le plafond s'élèverait ainsi à 9.207,54 euros. Il faut également appliquer cette logique aux catégories 2 et 3 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Pour la catégorie 2, la borne bas salaires s'élèverait alors à 7.509,61 euros et la borne hauts salaires à 12.989,19 euros. Enfin, pour la catégorie 3, la borne bas salaires s'élèverait à 9.831,78 euros pour le personnel d'encadrement et à 9.207,54 euros pour les travailleurs handicapés.

Les organisations d'employeurs soulignent qu'il faut également appliquer ce raisonnement à la prochaine injection dans les bas salaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que, selon la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, l'arrêté proposé pour la catégorie 2 « n'aura pas d'impact budgétaire », alors que c'est le contraire qui est ressorti des déclarations du représentant de l'ONSS : une recette d'environ 15 millions d'euros pour le gouvernement (soit le solde d'une recette d'environ 30 millions à la suite du relèvement de la borne hauts salaires et d'une perte de recettes d'environ 15 millions à la suite du relèvement de la borne bas salaires) et par conséquent un coût net de 15 millions d'euros pour le non-marchand. Après des vérifications supplémentaires, l'ONSS a abouti à un bénéfice pour le non-marchand de seulement 10,7 millions d'euros à la suite du relèvement de la borne bas salaires, ce qui aboutirait à un solde en perte de 19,3 millions d'euros (en cas de perte inchangée à la suite de la mesure en faveur des hauts salaires). Si cette mesure est maintenue, ils demandent que ces 19,3 millions d'euros soient réaffectés dans le secteur, plus particulièrement en renforçant l'emploi par le biais du Maribel social, en concertation avec les partenaires sociaux sectoriels.

Les membres représentant les organisations de travailleurs prennent également connaissance du fait que les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent une augmentation générale, par deux indexations, de la borne bas salaires, y compris pour la catégorie 1, et ce, sans aucune mesure compensatoire dans le cadre du tax shift. Il ressort des calculs précités de l'ONSS que – sans tenir compte de l'adaptation de la borne hauts salaires – cela entraînerait, pour les autorités fédérales et/ou la sécurité sociale, un surcoût de 230,1 millions d'euros (2018). Un scénario dans lequel la mesure proposée par le gouvernement pour la catégorie 2 (sans le relèvement de la borne hauts salaires) serait étendue aux catégories 1 et 3 entraînerait un surcoût de 142,3 millions d'euros. Or, il ressort des derniers calculs de la Banque nationale de Belgique que le tax shift est à l'heure actuelle toujours non provisionné pour plus de 4 milliards d'euros, et l'on ne sait pas davantage dans quelle mesure la sécurité sociale sera compensée de manière adéquate par le financement alternatif pour cette réduction supplémentaire des recettes issues des cotisations sociales.

**B. Suivi de certains éléments de l'avis n° 1.977 du 3 mars 2016 en ce qui concerne l'opération de tax shift**

*1. La répartition du budget relatif aux réductions structurelles de cotisations pour les catégories 2 et 3 pour 2020*

En ce qui concerne la répartition du budget relatif aux réductions structurelles de cotisations pour les catégories 2 et 3, le Conseil a constaté dans l'avis précité que des zones d'ombre existent concernant l'octroi des budgets pour 2020. Au cours des travaux à ce sujet, la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales a indiqué que les budgets seraient déterminés en lien avec la réduction des charges dans le secteur de la construction.

Dans cette optique, et vu la mise en œuvre de l'accord estival 2017, dans le cadre duquel il a été décidé de procéder à une diminution progressive des coûts liés au travail pour le secteur de la construction, le Conseil est dès lors d'avis qu'il convient de faire la clarté concernant l'octroi des budgets relatifs aux réductions structurelles de cotisations pour les catégories 2 et 3 pour 2020.

## 2. Les entreprises de travail adapté

En ce qui concerne les ateliers sociaux, le Conseil a constaté dans l'avis précité que la Flandre a entamé une réforme visant à supprimer progressivement la distinction entre les ateliers protégés et les ateliers sociaux afin que ceux-ci évoluent dans une seule et même structure, à savoir celle des entreprises de travail adapté (« maatwerkbedrijven » en néerlandais).

Pour ce qui est de cette évolution, le Conseil a estimé que, vu la structure unifiée au sein de laquelle ces entreprises vont évoluer, il faut suivre la même logique pour les réductions de cotisations de sécurité sociale ; les ateliers sociaux devraient ainsi appartenir à la catégorie 3, celle des entreprises de travail adapté, alors qu'ils se trouvent actuellement dans la catégorie 1.

Dans cette optique et dans le cadre du fonctionnement optimal de ces entreprises de travail adapté, le Conseil reste sur sa position et plaide pour une harmonisation du calcul de la réduction structurelle des cotisations de sécurité sociale, afin que toutes les entreprises de travail adapté puissent se référer aux mêmes règles.

-----