



Cour des comptes



# Convention de premier emploi

Audit de suivi



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants  
*Bruxelles, juin 2013*





Cour des comptes

# Convention de premier emploi

Audit de suivi



Rapport adopté le 5 juin 2013  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes







# Convention de premier emploi – audit de suivi

En avril 2008, la Cour des comptes publiait les résultats d'un audit de la convention de premier emploi. Cette politique publique introduite en 1999 avait pour objectif de lutter contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes dans les six premiers mois de leur entrée sur le marché du travail. En contrepartie de réductions de cotisations sociales, les employeurs devaient employer un quota de jeunes travailleurs.

La Cour des comptes constatait alors que cette politique n'avait pas été suffisamment suivie. Les évaluations annuelles prévues par la loi n'avaient pas été réalisées et le législateur avait modifié le dispositif à plusieurs reprises sans pouvoir bénéficier de cet éclairage. Le dispositif modifié ne permettait plus de répondre à l'objectif initial de la politique. En outre, depuis 2004, le respect par les employeurs de l'obligation d'occuper un quota de jeunes travailleurs n'était plus contrôlé.

En réponse, la ministre des Affaires sociales et le ministre de l'Emploi s'étaient engagés à ce que l'échange des informations nécessaires au contrôle de l'obligation d'emploi de jeunes travailleurs se réalise à l'avenir dans de meilleures conditions. Les ministres avaient également annoncé que le SPF Emploi fournirait les données statistiques attendues afin de permettre au Conseil national du travail et au Conseil central de l'économie de réaliser l'évaluation annuelle prévue par la loi. Pour sa part, l'ONSS s'était engagé à fournir régulièrement au SPF Emploi des listes d'anomalies et à sanctionner les employeurs qui bénéficieraient indûment des réductions de cotisations sociales.

Dans son audit de suivi, la Cour des comptes a examiné si ses recommandations et les engagements pris en 2008 ont été suivis d'effets.

Le rapport d'audit montre qu'un système d'échange régulier des informations destinées au contrôle de l'obligation d'emploi de jeunes travailleurs a bien été mis en place par l'ONSS et le SPF Emploi. Certains employeurs ont toutefois échappé au contrôle en raison d'un traitement erroné des données. En outre, l'ONSS-APL ne participe pas à l'échange d'informations et ne contrôle pas le respect de l'obligation d'emploi de jeunes travailleurs dans les administrations locales et provinciales alors que la loi le prévoit.

Les données échangées entre le SPF Emploi et l'ONSS sont à présent systématiquement utilisées par l'ONSS pour contrôler les réductions de cotisations patronales.

Par contre, le SPF Emploi a organisé une seule campagne de contrôle, sur la base des données de 2008.

Le SPF Emploi ne réalise toujours pas de rapport statistique annuel et n'a pas développé d'indicateurs permettant de suivre l'application de la loi sur la convention de premier emploi.

Pour la Cour des comptes, la définition d'objectifs précis et d'indicateurs lors de l'adoption d'une politique publique est un élément déterminant de la capacité à évaluer celle-ci.

Dans le cas de la convention de premier emploi, la loi a prévu une évaluation annuelle par le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie, mais les objectifs et indicateurs n'ont pas été précisés.

Depuis 2008, l'amélioration des données disponibles grâce à la déclaration multifonctionnelle a permis au Conseil national du travail et au Conseil central de l'économie de publier deux rapports d'évaluation, dont le contenu est important pour le pilotage et le suivi de cette politique. Les nouvelles adaptations qui ont été apportées à la loi sur la convention de premier emploi n'étaient toutefois pas basées sur ces rapports.

La fréquence annuelle de l'évaluation prévue par la législation n'est pas respectée. Pour la Cour des comptes, elle représente un objectif difficilement atteignable et pourrait être revue.

Dans ce rapport, la Cour des comptes relève plusieurs indices qui pourraient conduire à remettre en question la législation sur la convention de premier emploi :

- Aucune des modalités du dispositif légal actuel ne concerne spécifiquement les jeunes récemment sortis de l'école.
- Le quota obligatoire de jeunes travailleurs est peu contraignant.
- Les réductions de cotisations pour les groupes les plus vulnérables sont très peu sollicitées.
- Le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie privilégient d'autres mesures.

Dans sa réponse à l'avant-projet de rapport de la Cour des comptes, le SPF Emploi souligne que cette remise en question de la législation est tout à fait justifiée. La ministre des Affaires sociales et la ministre de l'Emploi n'ont pas répondu au projet de rapport.







<b>Chapitre 1</b>	
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
1.1	<b>Audit de suivi 13</b>
1.1.1	Portée de l'audit 13
1.1.2	Méthode 13
1.1.3	Calendrier 14
1.1.4	Réponse des ministres 14
1.2	<b>Dispositif CPE 14</b>
1.2.1	Définitions 14
1.2.2	Obligations à charge des employeurs – quotas 15
1.2.3	« Quatrième pour cent » 15
1.2.4	Mode de calcul du quota 15
1.2.5	Réductions groupe cible « jeunes travailleurs » 16
1.2.6	Contrôle 16
1.2.7	Évaluation 16
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Contrôles et sanctions</b>	<b>17</b>
2.1	<b>Échange des informations 19</b>
2.1.1	Acteurs et listes de référence 19
2.1.2	Période de référence prise en compte par le SPF Emploi 19
2.1.3	Contrôle du respect des quotas dans le secteur public 21
2.2	<b>Contrôles du respect du quota de jeunes travailleurs par le SPF Emploi 21</b>
2.2.1	Politique de contrôle 22
2.2.2	Contrôles effectués par le SPF Emploi 22
2.3	<b>Contrôle des réductions de cotisations patronales par l'ONSS 23</b>
2.3.1	Réductions de cotisations pour le groupe cible « jeunes travailleurs » 23
2.3.2	Contrôles effectués par l'ONSS 24
2.4	<b>Conclusions et recommandations sur la politique de contrôle 25</b>
2.4.1	Audit initial 25
2.4.2	Audit de suivi 25
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Suivi et évaluation</b>	<b>29</b>
3.1	Cadre 31
3.2	Suivi du SPF Emploi 31
3.3	<b>Évaluations par le CCE et le CNT 32</b>
3.3.1	Audit initial 32
3.3.2	Audit de suivi 32
3.3.3	Principaux constats du CCE et du CNT 33
3.4	<b>Conclusions et recommandations sur le suivi et l'évaluation 34</b>

<b>Chapitre 4</b>		
<b>Cohérence du dispositif légal</b>	<b>35</b>	
4.1	Audit initial	37
4.2	Évolution du dispositif légal	37
4.2.1	Dispositif initial	37
4.2.2	Assouplissements du dispositif légal	38
4.2.3	Extensions des groupes cibles	39
4.3	Avis du CNT et du CCE	39
4.4	Conclusions et recommandations sur la cohérence du dispositif légal	41
4.4.1	Conclusions	41
4.4.2	Recommandations	42

# Introduction

Chapitre

1



## 1.1 Audit de suivi

### 1.1.1 Portée de l'audit

En avril 2008, la Cour des comptes publiait son rapport d'audit *La convention de premier emploi, un dispositif de lutte contre le chômage des jeunes*<sup>1</sup>.

Le présent rapport rend compte de l'audit de suivi que la Cour a réalisé en 2011-2012. L'objectif était d'évaluer dans quelle mesure les administrations avaient concrétisé les engagements pris en 2008 par les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi en réponse à l'audit de la Cour. Les administrations concernées par l'audit initial sont le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF Emploi) et l'Office national de sécurité sociale (ONSS), d'une part, et le Conseil national du travail (CNT) et le Conseil central de l'économie (CCE), d'autre part. Un interlocuteur a été ajouté lors de l'audit de suivi pour avoir une vue complète des contrôles concernant les employeurs publics. Il s'agit de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL).

L'audit de suivi a porté sur les points suivants:

- le respect des obligations légales, le contrôle et les sanctions ;
- l'évaluation de la mise en œuvre de cette politique publique par le CNT et le CCE ;
- l'évolution du dispositif légal de la CPE ainsi que les analyses et évaluations qui ont accompagné cette évolution.

### 1.1.2 Méthode

Les méthodes d'audit suivantes ont été utilisées :

- analyse de la réglementation ;
- questionnaires adressés aux services qui interviennent dans la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation de la convention de premier emploi ;
- analyse des processus ;
- entretiens avec les principaux acteurs ;
- analyse statistique des données.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La convention de premier emploi – Un dispositif de lutte contre le chômage des jeunes*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2008. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

### 1.1.3 Calendrier

Avril 2011	annonce de l'audit à la ministre de l'Emploi, à la ministre des Affaires sociales, au président du comité de direction du SPF Emploi, aux présidents du CNT et du CCE ainsi qu'à l'administrateur général de l'ONSS
19 décembre 2012	envoi de l'avant-projet de rapport au CCE, au CNT, au SPF Emploi, à l'ONSS et à l'ONSS-APL
18 janvier 2013	réponse du secrétaire du CCE et du secrétaire adjoint du CNT
23 janvier 2013	réponse de l'administrateur général de l'ONSS-APL
25 janvier 2013	réponse de l'administrateur général de l'ONSS
11 février 2013	réponse du président du comité de direction du SPF Emploi
27 mars 2013	envoi du projet de rapport à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et à la ministre de l'Emploi

### 1.1.4 Réponse des ministres

La ministre des Affaires sociales et la ministre de l'Emploi n'ont pas répondu au projet de rapport de la Cour des comptes.

## 1.2 Dispositif CPE

### 1.2.1 Définitions

Créée par la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, la CPE a été adaptée à plusieurs reprises. Le dispositif actuel peut être résumé comme suit.

Par convention de premier emploi, on entend toute occupation d'un jeune âgé de moins de 26 ans dans les liens d'un contrat de travail ordinaire, à mi-temps au moins, ou dans les liens d'un contrat d'apprentissage ou d'une convention de stage ou d'insertion.

Une CPE n'existe donc pas de façon autonome, c'est une qualification ajoutée à un contrat. Tant que le jeune travailleur n'a pas 26 ans, son occupation contractuelle a la qualité de CPE, sans formalisme particulier. Cependant, des formalités sont nécessaires pour que l'employeur puisse bénéficier des réductions de cotisations patronales groupe cible « jeunes travailleurs » (voir 1.2.5).

La législation distingue trois types de CPE :

- un contrat de travail (type 1) ;
- la combinaison d'un contrat de travail avec une formation (type 2) ;
- un contrat d'apprentissage, une convention de stage ou une convention d'insertion socioprofessionnelle (type 3).



### 1.2.2 Obligations à charge des employeurs – quotas

Les employeurs qui ont un effectif d'au moins 50 personnes ont l'obligation d'occuper, durant chaque trimestre, un minimum de travailleurs de moins de 26 ans. Ce quota varie comme suit, selon le secteur de l'économie auquel ces employeurs appartiennent.

- a) 3 % pour les employeurs privés du secteur marchand ;
- b) 1,5 % pour les employeurs privés du secteur non marchand ;
- c) 3 % pour chaque service public ou établissement public qui dépend de l'État fédéral (pour atteindre progressivement leur quota, les services publics fédéraux devaient engager chaque année dès 2006 un nombre de jeunes travailleurs équivalent à 10 % des recrutements) ;
- d) 1,5 % pour chaque employeur public qui ne relève pas de l'État fédéral.

L'enseignement est dispensé de cette obligation.

### 1.2.3 « Quatrième pour cent »

Une obligation supplémentaire est imposée aux employeurs privés de manière collective. En plus de devoir employer individuellement un quota de jeunes travailleurs, les employeurs doivent compter 1 % de jeunes travailleurs dans l'effectif global du personnel des entreprises de plus de 50 travailleurs. Cette obligation est appelée le « quatrième pour cent ».

### 1.2.4 Mode de calcul du quota

Le mode de calcul du quota de jeunes travailleurs est précisé par l'arrêté royal du 30 mars 2000<sup>2</sup>.

La référence pour le calcul est l'effectif de l'employeur hors personnel CPE et travailleurs intérimaires.

La période de référence est le deuxième trimestre de l'année précédente.

Certains jeunes comptent double dans le calcul du quota :

- jeunes moins qualifiés et d'origine étrangère ou handicapés ;
- jeunes engagés dans le cadre d'une CPE de type 2 ;
- jeunes engagés dans le cadre d'une CPE de type 3.

Chaque employeur doit faire en sorte d'occuper, durant chaque trimestre de l'année en cours, le nombre minimal de jeunes travailleurs ou apprentis. Le quota de jeunes travailleurs ou apprentis est exprimé en équivalents temps plein, non en personnes.

<sup>2</sup> Arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32 (§ 2, alinéa 1<sup>er</sup>), 33 (§ 2, alinéa 3), 34, 39 (§ 4, alinéa 2, et § 5, alinéa 2), 42 (§ 2), 46 (alinéa 1<sup>er</sup>), 47 (§ 4, alinéas 1<sup>er</sup> et 4) de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi.

Les employeurs en difficulté peuvent demander une dispense au ministre de l'Emploi leur permettant d'alléger voire de supprimer le quota de jeunes<sup>3</sup>. Le ministre vérifie alors si l'employeur remplit les conditions prévues par la réglementation<sup>4</sup>.

#### **1.2.5 Réductions groupe cible « jeunes travailleurs »**

La loi prévoit des réductions de cotisations patronales pour les employeurs qui embauchent certains jeunes dans le cadre d'une convention de premier emploi. Ces mesures font partie des réductions du groupe cible « jeunes travailleurs ».

Pour bénéficier de ces réductions, les employeurs doivent respecter leurs obligations en matière de CPE, c'est-à-dire employer leur quota de jeunes travailleurs.

Le montant de ces réductions varie en fonction de l'âge du jeune travailleur (moins de 18 ans ou entre 19 et 26 ans), de sa rémunération, de ses qualifications, de son handicap ou de ses origines.

Au troisième trimestre 2011, les réductions de cotisations patronales pour ce groupe cible représentaient, pour l'ONSS, 44.771.800 euros pour les réductions du secteur privé et 162.800 euros pour celles du secteur public. Elles s'élevaient à 379.200 euros pour l'ONSS-APL.

Les réductions groupe cible « jeunes travailleurs » ont fait l'objet de modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ces modifications sont présentées au point 2.3.1. Elles ne modifient pas le rôle des différents acteurs cités ou les conclusions de ce rapport.

#### **1.2.6 Contrôle**

Le SPF Emploi veille au respect du quota de jeunes travailleurs et peut obliger un employeur en défaut à verser une indemnité compensatoire (voir 2.1.1).

L'ONSS et l'ONSS-APL veillent à ce que les employeurs respectent les conditions fixées dans le cadre des réductions de cotisations patronales.

#### **1.2.7 Évaluation**

Le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil national du travail (CNT) réalisent une évaluation annuelle de la politique CPE. Cette évaluation est communiquée au ministre de l'Emploi qui en informe le conseil des ministres. Elle est transmise au Parlement<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Articles 40, 40bis, 40ter, 41 et 42 de la loi du 24 décembre 1999.

<sup>4</sup> Ces conditions sont prévues par deux arrêtés royaux du 30 mars 2000 : l'arrêté royal d'exécution des articles 32 (etc.) précité ainsi que l'arrêté royal d'exécution des articles 26, 27 (alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>), 30, 39 (§ 1<sup>er</sup> et § 4, alinéa 2), 40 (alinéa 2, 4obis, alinéa 2), 41, 43 (alinéa 2) et 47 (§ 1<sup>er</sup>, alinéa 5) de la loi du 24 décembre 1999.

<sup>5</sup> Article 48 de la loi du 24 décembre 1999.

# Contrôles et sanctions

Chapitre

# 2



## 2.1 Échange des informations

### 2.1.1 Acteurs et listes de référence

Le SPF Emploi peut réclamer une indemnité compensatoire de 75 euros par jour et par personne à l'employeur qui ne respecte pas le quota de jeunes travailleurs qu'il doit occuper.

Pour déterminer ces indemnités, le SPF Emploi a besoin de certaines informations (nombre de travailleurs, âge, etc.) qui sont disponibles à l'ONSS et à l'ONSS-APL dans les déclarations multifonctionnelles<sup>6</sup>.

En se basant sur ces déclarations, l'ONSS dresse pour chaque trimestre une liste des employeurs qui ne respectent pas l'obligation CPE et la communique au SPF Emploi (la « liste grise » trimestrielle provisoire).

Pour savoir à quels employeurs demander des indemnités compensatoires, le SPF Emploi doit filtrer la liste en enlevant ceux qui bénéficient d'une dispense.

Une fois filtrée, cette liste permet au SPF Emploi de contrôler les employeurs en défaut et à l'ONSS de contrôler si des employeurs en défaut n'ont pas bénéficié indûment de réductions de cotisations patronales. Cette « liste rectifiée » n'est toutefois établie qu'une fois par an par le SPF Emploi.

La Cour des comptes a constaté que, contrairement à l'ONSS, l'ONSS-APL n'a pas organisé de contrôle et n'a pas été sollicité par le SPF Emploi afin d'obtenir des données. Ces deux administrations ne se sont donc pas organisées pour suivre le respect du quota de jeunes travailleurs par les administrations locales et provinciales.

### 2.1.2 Période de référence prise en compte par le SPF Emploi

Le SPF Emploi considère l'employeur en défaut lorsque la moyenne annuelle des jeunes travailleurs qu'il emploie est inférieure au quota imposé. Il attend donc de disposer des données relatives à une année complète avant d'établir la liste rectifiée.

Pour la Cour des comptes, l'article 8 de l'arrêté royal du 30 mars 2000<sup>7</sup> établit clairement que le calcul du quota de jeunes travailleurs se fait par trimestre. Le trimestre correspond en outre à la périodicité des cotisations de sécurité sociale et des réductions qui y sont liées (dont celles conditionnées au respect du quota).

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le SPF Emploi justifie le recours à la moyenne annuelle en estimant peu opportun de sanctionner un employeur qui ne serait en défaut que pendant un ou quelques trimestres, en raison de pics ou de creux de production ou de départs soudains de travailleurs.

Pour la Cour des comptes, le SPF Emploi devrait faire la distinction entre, d'une part, l'identification des employeurs en défaut et, d'autre part, sa politique de contrôle et de sanction.

<sup>6</sup> Ces déclarations sont communiquées par les employeurs à l'ONSS (depuis 2003) et à l'ONSS-APL (depuis 2005).

<sup>7</sup> Arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32 (etc.) précité.

Le SPF Emploi peut en effet définir une politique de contrôle où les employeurs qui sont en défaut de façon occasionnelle ne sont pas contrôlés ou sanctionnés. Par contre, il ne peut pas imposer cette politique à l'ONSS et à l'ONSS-APL qui ont besoin de la liste rectifiée complète pour vérifier si des employeurs n'ont pas bénéficié indûment de réductions de cotisations sociales.

L'établissement par le SPF Emploi d'une liste rectifiée basée sur la moyenne annuelle de respect du quota de jeunes travailleurs a plusieurs conséquences. Premièrement, elle exonère de toute sanction les employeurs qui n'ont pas respecté leur quota pendant un ou plusieurs trimestres. Pour les années 2008 à 2010, 39 % des employeurs qui ne respectaient pas leur quota CPE ne figuraient pas dans la liste rectifiée du SPF Emploi.

En 2010, 7.065 employeurs assujettis à l'ONSS occupaient plus de 50 travailleurs. Les listes grises trimestrielles comportaient 773 employeurs susceptibles de ne pas avoir respecté le quota CPE. La liste rectifiée du SPF Emploi ne comptait que 475 employeurs en défaut. Pour 2011, seules les listes grises trimestrielles ont été établies par l'ONSS (données arrêtées en janvier 2013). Si le SPF Emploi filtre à nouveau ces données en se basant sur la moyenne annuelle, cela l'amènera à éliminer du contrôle 260 des 686 employeurs que compte la liste de l'ONSS.

Deuxièmement, l'utilisation de la moyenne annuelle aboutit à reporter dans le temps le traitement des employeurs en défaut, tant par l'ONSS que par le SPF Emploi.

La liste trimestrielle de l'ONSS est disponible quatre mois après la fin du trimestre concerné. En effet, pour garantir une stabilité suffisante des données, l'ONSS attend trois mois avant de sortir la liste d'un trimestre. La Smals, son opérateur informatique, a ensuite besoin d'un mois pour la tirer et la communiquer au SPF Emploi.

Le SPF Emploi attend toutefois de disposer des quatre trimestres d'une année pour se baser sur l'occupation annuelle moyenne des jeunes travailleurs. Cette situation retarde la production de la liste rectifiée par le SPF Emploi. Le SPF Emploi a besoin de quatre mois pour faire son travail. Il l'entame seulement en mai de l'année qui suit (fin du dernier trimestre + les quatre mois nécessaires à l'ONSS pour communiquer la liste) et ne l'achève donc qu'à la fin du mois d'août suivant.

Pour la Cour des comptes, la base pertinente de traitement de ces données prévue par la loi est le trimestre. Le SPF Emploi devrait donc rectifier chaque liste grise trimestrielle en vue d'organiser ses propres contrôles et la renvoyer à l'ONSS pour qu'il puisse rectifier les cotisations sociales. Ce traitement ne devrait pas excéder le délai raisonnable d'un mois.

Dans sa réponse, le SPF Emploi considère que le retard engendré par sa méthode de travail n'hypothèque pas le travail des services de contrôle de l'ONSS étant donné que ceux-ci disposent de trois ans pour contrôler les déclarations, en ce compris les réductions de cotisations.

Pour la Cour des comptes, l'efficacité du contrôle nécessite de raccourcir les délais de traitement afin de permettre à l'ONSS de rectifier au plus tôt les réductions erronées de cotisations sociales et de lutter contre les fraudes éventuelles.

### 2.1.3 Contrôle du respect des quotas dans le secteur public

Les employeurs publics qui ont un effectif d'au moins 50 personnes doivent employer 1,5 % de travailleurs de moins de 26 ans. Pour les employeurs publics fédéraux, la norme a été fixée à 3 %. Le secteur de l'enseignement est dispensé de cette obligation.

La Cour des comptes a constaté que les listes de l'ONSS pour 2004 à 2011 étaient incomplètes pour le secteur public fédéral à cause de l'application d'un taux minimum de jeunes de moins de 26 ans erroné (1,5 % au lieu de 3 %). L'ONSS a remédié à cette situation en transmettant au SPF Emploi en octobre 2011 une liste complémentaire basée sur un taux de 3 % pour le secteur public fédéral pour 2008 à 2010 et en appliquant le taux correct de 3 % pour établir les listes grises trimestrielles à partir de 2011.

À cause de cette erreur de paramétrage dans le traitement de l'information par l'ONSS, les employeurs du secteur public fédéral qui occupaient un quota de jeunes travailleurs CPE de 1,5 % à 3 % entre 2004 et 2011 n'ont pas encore été contrôlés ni sanctionnés.

Dans sa réponse, le SPF Emploi considère que les pouvoirs publics fédéraux ne sont pas soumis à une obligation de 3 %. Pour lui, la seule véritable norme impose à chaque service public de réserver chaque année 10 % de ses recrutements aux jeunes, mais aucun délai n'a été fixé pour respecter ce quota.

Pour la Cour des comptes, la législation prévoit pour les pouvoirs publics fédéraux une obligation principale d'embauche de jeunes de 3 % et leur donne la possibilité de réaliser ce quota obligatoire de jeunes progressivement, en réservant chaque année, à partir de 2006, 10 % des recrutements à l'embauche de jeunes. Le contrôle du respect de cette obligation nécessite que le SPF Emploi s'assure que les employeurs publics fédéraux qui n'atteignent pas la norme de 3 % de CPE réservent effectivement 10 % de leur recrutement annuel à des jeunes de moins de 26 ans. En outre, le contrôle du respect de la norme de 3 % par les employeurs publics fédéraux est d'autant plus justifié que l'obligation de moyen pour y parvenir est d'application depuis 2006.

Or, le SPF Emploi ne contrôle que les employeurs du secteur public fédéral qui n'atteignent pas le seuil de 1,5 % de CPE. Les employeurs publics n'ont donc pas été contrôlés comme ils auraient dû l'être.

## 2.2 Contrôles du respect du quota de jeunes travailleurs par le SPF Emploi

La Direction générale Contrôle des lois sociales du SPF Emploi contrôle le respect par les employeurs de leur obligation d'embaucher des jeunes travailleurs CPE. Elle dresse à l'intention des employeurs en défaut un procès-verbal reprenant les éléments utiles à l'application de sanctions.

Ce procès-verbal est transmis à la division des études juridiques, de la documentation et du contentieux du SPF Emploi, qui entend l'employeur et lui impose, si nécessaire, le paiement de l'indemnité compensatoire. Celle-ci est versée à l'ONSS-Gestion globale.

### 2.2.1 Politique de contrôle

Les contrôles menés par le SPF Emploi (Direction générale Contrôle des lois sociales) visent prioritairement le respect par les employeurs du règlement de travail, du temps de travail, des contrats de travail et de la rémunération.

À côté de ces contrôles, qu'il estime prioritaires, le SPF Emploi réalise des contrôles du respect de la norme CPE. L'objectif du SPF Emploi lors de ces contrôles est de faire cesser les infractions. La priorité n'est pas la sanction, mais la mise en conformité pour l'avenir.

Les services d'inspection du SPF Emploi permettent dès lors aux employeurs en défaut d'échapper aux sanctions s'ils régularisent leur situation. Les employeurs qui ne régularisent pas leur situation verront leurs infractions consignées dans un procès-verbal qui permettra d'imposer une indemnité compensatoire. Dans certains cas, le SPF Emploi accorde un sursis afin de n'appliquer la sanction qu'en cas d'absence de régularisation<sup>8</sup>.

Le SPF Emploi justifie son choix stratégique de ne pas considérer ce thème comme prioritaire pour ses services d'inspection par la nécessité de ne pas gaspiller des ressources alors que l'obligation CPE est largement respectée.

### 2.2.2 Contrôles effectués par le SPF Emploi

Entre 2008 et 2013, une seule vague de contrôles a eu lieu, en 2009. Les 253 contrôles de cette vague ont été réalisés sur la base des listes grises dressées par l'ONSS en 2008<sup>9</sup>.

Les employeurs répertoriés sur les listes grises dressées pour 2009, 2010 et 2011 n'ont donc pas été contrôlés, à l'exception de deux contrôles CPE initiés en 2010. Dans sa réponse du 11 février 2013, le SPF Emploi précise que le traitement de la liste grise de 2010 est en cours.

Au cours de ces 255 contrôles d'employeurs mentionnés sur les listes fournies par l'ONSS, 102 infractions ont été constatées. Dans les autres cas, soit l'employeur était en réalité en ordre, soit il a accepté de régulariser sa situation.

Ces dossiers ont donné lieu à l'établissement de 47 indemnités compensatoires pour un total de 356.591 euros, dont 245.587 avec sursis (par exemple parce que l'employeur aurait pu bénéficier d'une dispense s'il l'avait sollicitée), 29 dossiers ont été classés sans suite et 26 dossiers étaient encore en traitement en mai 2012.

Ce volume de contrôle est anecdotique au regard du nombre d'employeurs identifiés comme ne respectant pas leurs obligations d'engagement de jeunes travailleurs CPE dans les listes rectifiées transmises par le SPF Emploi à l'ONSS.

<sup>8</sup> L'inspection peut également décider de ne pas dresser de procès-verbal en fonction des démarches de l'employeur pour se mettre en ordre avec la loi, comme par exemple la preuve de l'introduction d'une demande d'exemption.

<sup>9</sup> Il n'existe aucune liste grise pour 2005-2007.



Ampleur des contrôles du SPF Emploi par rapport au nombre d'employeurs en défaut en matière de CPE

Année (n)	Nombre d'employeurs repris dans la liste rectifiée du SPF Emploi	Nombre de contrôles (n+1)
2008	190	253
2009	271	2
2010	328	0
2011	non disp.	0

Source : tableau établi par la Cour des comptes à partir des données de l'ONSS et du SPF Emploi

## 2.3 Contrôle des réductions de cotisations patronales par l'ONSS

### 2.3.1 Réductions de cotisations pour le groupe cible « jeunes travailleurs »

Le respect de la norme CPE par l'employeur conditionne toutes les mesures de réduction de cotisations patronales groupe cible « jeunes travailleurs ».

Les employeurs de moins de 50 travailleurs ne sont pas soumis à cette norme, mais bénéficient des réductions prévues sans devoir respecter un quota. Ils ne sont dès lors pas concernés par le contrôle de l'obligation CPE par l'ONSS et l'ONSS-APL.

Le régime des réductions de cotisations groupe cible « jeunes travailleurs » a subi des modifications importantes qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

La condition générale de respect de la norme CPE qui prévaut pour toutes les réductions de ce groupe n'a pas été modifiée dans le nouveau régime de réductions de cotisations et l'ONSS reste responsable du contrôle du respect de cette norme.

#### **Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2012**

Le dispositif CPE prévoit des réductions de cotisations patronales pour les jeunes travailleurs moins qualifiés (pas de certificat ou de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) ou très peu qualifiés (au maximum un certificat du deuxième degré de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement secondaire technique et professionnel à horaire réduit).

En outre, d'autres dispositions prévoient des réductions de cotisations patronales pour les jeunes travailleurs pour autant que leurs employeurs respectent le quota CPE. Ils doivent répondre aux conditions suivantes :

- être engagés jusqu'au 31 décembre de l'année de leurs 18 ans ;
- être âgés de 19 à 29 ans et avoir un bas salaire (cette dernière catégorie ne concerne pas l'ONSS-APL).

Les montants de ces réductions sont les suivants :

- a) La réduction pour les jeunes de moins de 19 ans est de 1.000 euros par trimestre d'occupation. Elle est d'application jusqu'à la fin de l'année de leur 18<sup>e</sup> anniversaire.
- b) Les jeunes de 19 à 26 ans, moins qualifiés, ouvrent le droit à une réduction de 1.000 euros pendant les huit premiers trimestres puis de 400 euros par trimestre d'occupation.
- c) Certains jeunes de 19 à 26 ans ouvrent le droit à une réduction de 1.000 euros pendant les seize premiers trimestres et ensuite de 400 euros par trimestre d'occupation. On distingue trois catégories : jeunes très peu qualifiés, jeunes moins qualifiés d'origine étrangère et jeunes moins qualifiés handicapés.
- d) Les jeunes de 19 à 29 ans qui ont un bas salaire ouvrent le droit à une réduction de 300 euros maximum par trimestre. Cette réduction décroît en fonction de l'âge du jeune travailleur.

### ***Modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013***

- La réduction liée à l'âge pour les jeunes de 19 à 29 ans à bas salaire est supprimée.
- La définition de jeune très peu qualifié est modifiée et restreint l'accès à cette catégorie aux jeunes qui n'ont pas de certificat ou de diplôme du deuxième degré de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement secondaire inférieur.
- Un niveau de formation pris en compte dans le dispositif CPE a été ajouté: les jeunes moyennement qualifiés, qui sont au maximum détenteur d'un certificat ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.
- Une condition relative au salaire du jeune a été introduite dans le dispositif CPE : le salaire trimestriel de référence ne peut dépasser les 9.000 euros.
- Les durées durant lesquelles des réductions de cotisation liées au dispositif CPE peuvent être octroyées ont été modifiées et les montants de réductions, augmentés<sup>10</sup>.

En 2010, les réductions octroyées représentaient 164 millions d'euros<sup>11</sup>.

Dans ce total, les réductions prévues dans le dispositif CPE étaient de l'ordre de 57,7 millions d'euros. Au deuxième trimestre de l'année 2010, en équivalents temps plein, ces réductions concernaient plus de 184.202 jeunes travailleurs, dont 17.583 dans le cadre des réductions prévues par le dispositif CPE (moins qualifiés ou très peu qualifiés).

### **2.3.2 Contrôles effectués par l'ONSS**

Pour 2009, la liste rectifiée contenait 271 employeurs en défaut de respecter le quota de jeunes travailleurs<sup>12</sup>. De ces 271 employeurs, seuls 79 avaient sollicité une réduction de cotisations patronales groupe cible « jeunes travailleurs ». Dans 85 % des cas, la réduction sol-

<sup>10</sup> Ces modifications concernent les jeunes de 19 à 26 ans. Les jeunes très peu qualifiés ouvrent le droit à une réduction de 1.500 euros pendant les douze premiers trimestres puis de 400 euros pendant quatre trimestres d'occupation. Les jeunes moins qualifiés ouvrent le droit à une réduction de 1.500 euros pendant les huit premiers trimestres puis de 400 euros pendant quatre trimestres d'occupation. Les jeunes moyennement qualifiés ouvrent le droit à une réduction de 1.000 euros pendant les quatre premiers trimestres puis de 400 euros pendant huit trimestres d'occupation.

<sup>11</sup> Ce total se répartit en 162,44 millions d'euros à l'ONSS et 1,56 million d'euros à l'ONSS-APL.

<sup>12</sup> Il s'agit des chiffres les plus récents disponibles sur les perceptions complémentaires.

licitée concernait les jeunes de 19 à 30 ans qui ont un bas salaire, c'est-à-dire la réduction la plus faible du groupe « jeunes travailleurs ».

À la suite des contrôles effectués par l'ONSS, le montant total des rectifications de réduction de cotisation groupe cible « jeunes travailleurs » pour 2009 s'élève à 53.728 euros et pour 2010, à 92.225 euros.

Le maigre rendement de ces contrôles s'explique par :

- le faible nombre d'employeurs qui avaient réduit le montant de leurs cotisations patronales parmi les employeurs en défaut de respecter le quota de jeunes travailleurs ;
- le faible montant des réductions que la majorité des employeurs sollicite.

## 2.4 Conclusions et recommandations sur la politique de contrôle

### 2.4.1 Audit initial

En 2008, la Cour des comptes avait constaté que l'ONSS et le SPF Emploi n'avaient pas organisé leur collaboration de manière efficace.

À l'époque, la dernière liste des employeurs qui n'avaient pas respecté leur quota d'embauche datait de 2004. Elle avait été établie si tard qu'elle n'avait pas été exploitée. Les contrôles spécifiques avaient été abandonnés suite aux modifications successives de la loi et aucune indemnité compensatoire n'avait été imposée. En outre, aucun contrôle des employeurs publics n'était organisé. Les seules sanctions réelles à cette époque étaient les refus de réductions de cotisations par l'ONSS.

La Cour des comptes avait recommandé de raccourcir le délai entre le constat de l'infraction et la sanction pour que celle-ci incite au respect du quota de jeunes travailleurs. Elle avait également recommandé de contrôler les employeurs du secteur public.

En réponse, le ministre des Affaires sociales et le ministre de l'Emploi s'étaient engagés à veiller à ce que l'échange des informations nécessaires se réalise à l'avenir dans de meilleures conditions, plus particulièrement dans un délai aussi rapide que possible. L'ONSS s'était engagé à fournir régulièrement au SPF Emploi des listes d'anomalies et à sanctionner les employeurs qui seraient en défaut d'après les réponses fournies par le SPF Emploi. Il avait confirmé la possibilité d'y ajouter les employeurs du secteur public.

### 2.4.2 Audit de suivi

La Cour des comptes constate qu'un système d'échange régulier des informations destinées au contrôle de la norme CPE a été mis en place par l'ONSS et le SPF Emploi. La production annuelle d'une liste rectifiée représente un progrès.

Le délai de quatre mois nécessaire à l'ONSS pour communiquer au SPF Emploi les données d'un trimestre peut difficilement être réduit, étant donné le souhait de disposer de données suffisamment stables.

Le SPF Emploi attend toutefois de disposer des données d'une année complète avant d'en retirer les employeurs qui bénéficient d'une dispense. Quatre mois sont alors nécessaires

pour établir la liste rectifiée. Or, ce n'est qu'à partir de cette liste que des contrôles peuvent être organisés par le SPF Emploi et que l'ONSS peut rectifier les réductions de cotisations sociales.

Pour la Cour des comptes, la production d'une liste trimestrielle rectifiée cinq mois après la fin du trimestre serait plus efficace<sup>13</sup>. Elle ferait correspondre le rythme de production des listes d'anomalies au rythme trimestriel d'enregistrement des réductions de cotisations patronales que l'ONSS doit contrôler.

En outre, certains employeurs échappent à l'échange d'information et par conséquent au contrôle. Ainsi :

- l'utilisation par le SPF Emploi d'une moyenne annuelle exclut les employeurs en défaut pour certains trimestres ;
- un mauvais paramétrage dans le traitement de l'information par l'ONSS exclut du contrôle la plupart des employeurs publics soumis à la norme de 3 % ;
- la non-participation de l'ONSS-APL à l'échange de données exclut du contrôle les administrations locales et provinciales.

La Cour des comptes conclut de ces constats que le contrôle des employeurs publics est déficient. Elle rappelle que la norme de 3 % qui concerne le secteur public fédéral s'applique individuellement à chaque service public fédéral (article 4 de l'arrêté royal du 30 mars 2000).

Un contrôle des employeurs du secteur privé susceptibles d'être en défaut a été organisé en 2009 par le SPF Emploi et des sanctions ont été appliquées. Toutefois, les délais entre le constat des infractions et la sanction sont trop longs et la fréquence des contrôles trop faible. Compte tenu de la priorité donnée à la régularisation, cette politique de contrôle n'a pas de caractère dissuasif. En outre, ce contrôle a depuis été abandonné et n'a été repris qu'en 2013.

Pour le SPF Emploi, le contrôle du quota de jeunes travailleurs n'est pas une priorité, notamment compte tenu d'autres missions telles que le contrôle des règlements de travail, des contrats de travail, du temps de travail ou des rémunérations.

La Cour des comptes constate que, après la vague de contrôle qui a suivi son rapport de 2008, le SPF Emploi n'a plus effectué de contrôle de la CPE jusqu'en 2013. Pour la Cour des comptes, le faible degré de priorité accordé par le SPF Emploi aux contrôles CPE ne peut se traduire par une absence totale de contrôles.

En ce qui concerne l'ONSS, l'audit de suivi montre que les contrôles des réductions de cotisations patronales liées au respect du quota de jeunes travailleurs (les réductions groupe cible « jeunes travailleurs ») sont d'un très faible rendement.

---

<sup>13</sup> Le SPF Emploi disposant ainsi d'un mois pour retraiter les données qui lui sont communiquées par l'ONSS (délai raisonnable selon la Cour des comptes).

Cette situation peut être expliquée par les facteurs suivants :

- parmi les employeurs qui n'atteignent pas le quota auquel ils sont tenus, peu sollicitent une telle réduction (104 sur 328 pour 2010) ;
- l'ONSS privilégie la régularisation (par exemple, une compensation avec d'autres réductions auxquelles les employeurs pouvaient prétendre mais qu'ils n'avaient pas sollicitées, telles que la mesure structurelle).



Chapitre

Suivi et évaluation

3





### 3.1 Cadre

La loi sur la CPE prévoit une évaluation annuelle de la convention de premier emploi par le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil national du travail (CNT). Ces organes, composés paritairement de représentants des organisations d'employeurs et des organisations des travailleurs, devaient établir chaque année, et pour la première fois en septembre 2001, une évaluation globale de la manière dont la loi a été mise en œuvre. Ils étaient également invités à suggérer des modifications de la réglementation.

À cet effet, l'arrêté royal du 30 mars 2000 prévoit que le SPF Emploi publie chaque année un rapport statistique complet sur la mise en œuvre des conventions de premier emploi.

Dans son audit de 2008, la Cour des comptes avait relevé que ce dispositif d'évaluation n'avait pas réellement été mis en œuvre.

### 3.2 Suivi du SPF Emploi

Le SPF Emploi n'avait pas établi le rapport statistique annuel prévu par l'article 13 de l'arrêté royal du 30 mars 2000<sup>14</sup>.

En réponse à l'audit initial, les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi s'étaient engagés à veiller à ce que le SPF Emploi réalise ce rapport statistique et établisse les indicateurs pertinents pour évaluer l'efficacité du dispositif CPE.

Le SPF Emploi n'a toujours pas réalisé ce rapport statistique ni établi les indicateurs qui permettraient aux Conseils d'évaluer la CPE. Cette situation a contribué à priver le législateur d'informations sur les effets de la CPE sur l'emploi des jeunes.

Le SPF Emploi publie sur son site internet de nombreuses statistiques sur le marché du travail, l'emploi, le chômage, la formation, etc., selon des indicateurs standardisés définis pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La Cour des comptes constate qu'il n'est pas possible de faire ressortir de ces statistiques les données relatives aux jeunes travailleurs engagés dans le cadre d'une CPE.

Le CCE et le CNT ont partiellement remédié à l'absence de rapportage du SPF Emploi dans leur rapport de septembre 2011, en y livrant une description du respect de la norme par secteur de l'activité économique<sup>15</sup>. Les Conseils se sont basés sur les données des déclarations multifonctionnelles obtenues auprès de l'ONSS et des dispenses ou exemptions accordées par le SPF Emploi. Ce rapport présentait aussi pour la première fois des données sur les jeunes travailleurs engagés dans le cadre d'une CPE par les administrations locales et provinciales.

Dans sa réponse, le SPF Emploi considère qu'il était logique de lui confier l'élaboration de statistiques lorsqu'il recevait une copie de chaque convention de premier emploi. Depuis

<sup>14</sup> Arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 32 (etc.) précité de la loi du 24 décembre 1999.

<sup>15</sup> CNT et CCE, *Évaluation des conventions de premier emploi*, Rapport CNT n° 80, 28 septembre 2011.

2004, cette obligation pour l'employeur de transmettre une copie de chaque contrat a été supprimée et les données sur l'emploi des jeunes de moins de 26 ans sont disponibles à l'ONSS et à l'ONSS-APL. Le SPF Emploi estime que, depuis lors, sa contribution aux statistiques se limite aux données relatives aux dispenses de l'obligation CPE.

### 3.3 Évaluations par le CCE et le CNT

#### 3.3.1 Audit initial

La première évaluation, qui devait intervenir en septembre 2001, n'a pas eu lieu. Le CCE et le CNT ont bien produit deux rapports, en 2001 et en 2004, mais ils ne répondaient ni à la fréquence ni aux objectifs de l'évaluation prévue par la loi<sup>16</sup>.

Le premier rapport concernait la législation et évoquait la difficulté de récolter les données utiles. Entre ce rapport et le deuxième, de mars 2004, la loi-programme du 22 décembre 2003 a introduit d'importants changements au dispositif initial. Le deuxième rapport rappelait la difficulté d'obtenir des données pertinentes et contemporaines.

De manière générale, la Cour des comptes estimait en 2008 que le suivi de la politique publique CPE n'avait pas permis d'en évaluer la mise en œuvre, ni son efficacité au regard des objectifs fixés.

Ces défauts d'évaluation avaient privé le législateur d'un éclairage sur les effets de cette politique publique. Les modifications légales et réglementaires intervenues depuis 1999 n'étaient pas appuyées par les résultats d'une évaluation.

#### 3.3.2 Audit de suivi

Depuis le rapport publié par la Cour des comptes en avril 2008, les Conseils ont publié deux rapports sur la CPE, en 2008 et en 2011<sup>17</sup>. Dans leurs rapports, qui décrivent la situation des jeunes sur le marché de l'emploi, les Conseils analysent les facteurs d'insertion des jeunes (âge, genre, origine, niveau de qualification, conjoncture économique etc.).

Les Conseils ont quantifié le respect par les employeurs de leurs obligations d'engagement du quota de 3 % de jeunes travailleurs CPE. Le caractère pérenne de la mise à l'emploi des jeunes travailleurs engagés dans le cadre d'une CPE n'est toutefois pas évalué.

Ils ont souligné les difficultés qu'ils ont rencontrées pour réaliser leur évaluation. Ainsi, ils ont dû adapter en permanence les paramètres de leur analyse à cause des nombreuses modifications de la loi et de la réglementation sur la CPE.

Enfin, les Conseils estiment que les informations relatives aux dispenses accordées par le SPF Emploi ne sont pas suffisamment objectivées.

<sup>16</sup> Rapport n°58 du 5 juin 2001 et rapport n°62 du 5 mars 2004.

<sup>17</sup> Le rapport n°74 du 9 juillet 2008, *L'évaluation de l'obligation en matière de premiers emplois*, porte sur les années 2003 à 2007. Le rapport n°80 du 28 septembre 2011, *Évaluation des conventions de premier emploi* porte sur les années 2004 à 2010.

### 3.3.3 Principaux constats du CCE et du CNT

Les Conseils estiment que la proportion des entreprises occupant au moins 3 % de jeunes diminue au cours de la période 2004-2010 mais reste toujours supérieure à 93 %.

L'analyse du respect par les employeurs du secteur privé de leurs obligations CPE, selon les branches de l'activité économique, ne révèle pas de grandes différences entre celles-ci.

En plus de respecter un quota individuel d'embauche de 3 %, le secteur privé doit occuper 1 % de jeunes supplémentaires : le « quatrième pour cent ». Les Conseils constatent que l'objectif global de 4 % est très largement atteint, puisque la proportion de jeunes de moins de 26 ans occupés dans l'ensemble des entreprises du secteur privé, en pourcentage de l'effectif complet, est de plus de 20 % sur la période 2004 à 2010.

Le secteur non marchand respecte son obligation d'engager 1,5 % de jeunes travailleurs dans une proportion proche de 100 %, sur l'ensemble de la période 2004 à 2010.

En ce qui concerne le secteur public fédéral, la proportion d'employeurs de plus de 50 travailleurs occupant au moins 3 % de jeunes est en légère diminution au cours de la période 2004 à 2010 (de 98 % en 2004 à 94,8 % en 2010). Les Conseils ont présenté des chiffres globaux pour le secteur public fédéral, sans détailler les résultats par administration.

La proportion des établissements publics régionaux et communautaires qui occupent au moins 1,5 % de jeunes travailleurs oscille entre 92 % et 100 % sur la période 2004 à 2010. Les Conseils n'observent pas de grandes disparités entre les régions.

La proportion des pouvoirs locaux (provinces et communes, intercommunales, CPAS, zones de police...) qui occupent au moins 1,5 % de jeunes travailleurs est supérieure à 85 % sur l'ensemble de la période 2004 à 2010. Les Conseils constatent que les contrats CPE sont principalement des contrats de travail ordinaires, sans lien avec un apprentissage ou une formation.

Sur la base des réductions de cotisations ONSS, les Conseils constatent également qu'une réduction groupe cible « jeunes travailleurs » a été sollicitée pour seulement 26,2 % des jeunes de moins de 26 ans occupés dans des entreprises de plus de 50 travailleurs.

La réduction groupe cible pour les jeunes peu qualifiés, les jeunes très peu qualifiés ou les jeunes peu qualifiés d'origine étrangère ou handicapés n'est utilisée que dans une très faible mesure. Il s'agit d'environ 15.000 jeunes au total, soit 3 à 4 % des jeunes travailleurs de moins de 26 ans. Ces résultats sont faibles si on les compare avec l'ensemble du groupe des jeunes travailleurs peu qualifiés (21 %).

Les Conseils émettent l'hypothèse que l'insuccès des réductions groupe cible « jeunes travailleurs » est dû notamment au fait que tant les jeunes que les entreprises connaissent trop peu ces primes à l'emploi. À cet égard, les Conseils suggèrent qu'un mécanisme de promotion en faveur de ces réductions pourrait être mis en place.

Ils constatent que, bien que l'obligation individuelle en matière de premiers emplois soit respectée, le taux d'emploi des jeunes (15 à 24 ans) en Belgique (27,5 %) reste inférieur à la moyenne de l'Europe des Quinze (41 %).

Pour les Conseils, depuis que le quota concerne tous les jeunes de moins de 26 ans sans autre condition, le rapport qui leur est demandé est plutôt un exercice statistique qu'un examen de l'efficacité de la mesure. Il ne s'agit plus en effet de déterminer si la loi a favorisé de nouvelles embauches.

### 3.4 Conclusions et recommandations sur le suivi et l'évaluation

Pour la Cour des comptes, la définition d'objectifs précis et d'indicateurs lors de l'adoption d'une politique publique est un élément déterminant de la capacité à évaluer celle-ci.

Dans le cas de la CPE, la loi a prévu une évaluation annuelle, mais les objectifs et indicateurs n'ont pas été précisés. Le quota de jeunes travailleurs est chiffré, mais il n'est qu'un moyen pour atteindre l'objectif de la politique menée, qui est de favoriser le travail des jeunes.

La Cour des comptes constate que, depuis 2008, les Conseils ont publié deux rapports d'évaluation, dont le contenu est important pour le pilotage et le suivi de cette politique. Les propositions d'adaptation de la loi sur la CPE qui ont été adoptées n'étaient toutefois pas basées sur ces rapports.

La fréquence annuelle de rapportage représente un objectif difficilement atteignable et pourrait être revue.

À défaut de rapport statistique annuel du SPF Emploi, les Conseils analysent les données disponibles et élaborent eux-mêmes des statistiques sur le respect de l'obligation d'employeurs des jeunes travailleurs.

La Cour des comptes rappelle que l'article 13 de l'arrêté royal du 30 mars 2000 prévoit que le SPF Emploi établisse un rapport statistique complet sur l'application de la loi CPE. Pour la Cour des comptes, ce rapport devrait faire ressortir les données relatives :

- au respect de la norme CPE par les employeurs ;
- aux réductions de cotisations patronales ;
- aux dispenses ;
- aux infractions constatées et aux sanctions appliquées.

En outre les ministres s'étaient engagés à ce que le SPF Emploi développe des indicateurs spécifiques qui permettent de suivre l'application de la loi CPE.

Ces données statistiques et ces indicateurs sont utiles pour l'évaluation de cette politique publique par les Conseils.

# Cohérence du dispositif légal

Chapitre

# 4



Dans ce chapitre, la Cour des comptes retrace les évolutions intervenues dans le dispositif CPE et présente les principaux avis des Conseils en matière de lutte contre le chômage des jeunes. Sur cette base, des conclusions et recommandations sont formulées sur la cohérence du dispositif légal.

#### 4.1 Audit initial

Dans son rapport d'avril 2008, la Cour des comptes constatait que la convention de premier emploi n'était plus ciblée sur l'acquisition rapide d'une première expérience professionnelle, mais sur l'emploi des jeunes de moins de 26 ans. D'autres mesures existaient en matière de lutte contre le chômage des jeunes, mais aucune n'avait cette ambition de départ.

Elle recommandait que le CCE et le CNT examinent si l'ensemble des dispositifs existants assuraient une politique de mise à l'emploi suffisante de l'État à l'égard des jeunes sortis de l'école.

En réponse à l'audit initial, les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi ont demandé au CCE et au CNT de réaliser une étude sur l'ensemble des dispositifs existants de promotion de l'emploi des jeunes. Cette analyse globale, complétée des statistiques et des indicateurs du SPF Emploi, devait permettre aux ministres d'estimer l'utilité d'adapter la législation afin de mieux cibler les jeunes, ceux récemment sortis de l'école en particulier.

#### 4.2 Évolution du dispositif légal

##### 4.2.1 Dispositif initial

L'objectif initial de la convention de premier emploi était de permettre à chaque jeune d'entrer sur le marché de l'emploi dans les six mois de sa sortie de l'école.

Cette disposition mettait en application la première ligne directrice européenne pour l'emploi de 1999, qui recommandait que les États membres de l'Union européenne doivent veiller à offrir « *un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle* »<sup>18</sup>.

Les lignes directrices de l'Union européenne pour les politiques de l'emploi poursuivent cette recommandation<sup>19</sup>. Elles s'inscrivent également dans le cadre de la stratégie de lutte contre le risque de pauvreté des demandeurs d'emploi les plus vulnérables.

La version initiale de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, dont le chapitre 8 crée la convention de premier emploi, visait en priorité les jeunes sortant de l'école. Elle obligeait les employeurs du secteur privé à engager chaque année de nouveaux

<sup>18</sup> Décision du conseil des ministres de l'Union européenne du 22 février 1999.

<sup>19</sup> « *Pour soutenir les jeunes, en particulier les jeunes chômeurs qui ne suivent aucun enseignement ni aucune formation, les États membres et les partenaires sociaux devraient mettre en place des dispositifs pour aider ces personnes à trouver un premier emploi, à acquérir de l'expérience professionnelle, ou à suivre un programme d'enseignement ou de formation complémentaire, y compris d'apprentissage, et devraient intervenir rapidement lorsque les jeunes se retrouvent au chômage.* » Voir les décisions du Conseil relatives aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres des 21 octobre 2010 (2010/707/UE), 19 mai 2011 (2011/308/UE) et 26 avril 2012 (2012/238/UE).

jeunes travailleurs sortis depuis moins de six mois de l'école, à concurrence de 3 % de leur effectif. Chaque employeur public et privé du secteur non marchand devait employer 1,5 % de jeunes travailleurs sous le dispositif CPE.

À l'époque, les employeurs devaient embaucher chaque année de nouveaux travailleurs sous le dispositif CPE pour un an maximum. Les jeunes travailleurs comptaient en effet pour le calcul de la norme de 3 % uniquement la première année de leur contrat de travail. Ensuite, leur contrat de travail perdait sa qualité de CPE.

L'insertion sur le marché du travail de jeunes peu qualifiés au moyen de réductions de cotisations patronales était prévue dès l'origine.

Dans sa réponse, le SPF Emploi souligne que trois groupes cibles étaient prévus dès le dispositif initial. Le premier groupe comprenait les jeunes sortant de l'école. En cas de pénurie de demandeurs d'emploi de cette catégorie, le dispositif CPE pouvait être élargi à un deuxième groupe cible (tous les demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans), voire à un troisième groupe (les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans).

Dans son rapport d'avril 2008, la Cour des comptes constatait à ce propos que les modalités de calcul d'une pénurie, fixées par arrêté royal, avaient provoqué un élargissement rapide et presque général au deuxième voire au troisième groupe.

Cet élargissement a supprimé de facto la priorité aux jeunes chômeurs sortis de l'école depuis moins de six mois et a favorisé la suppression légale de cette condition.

#### **4.2.2 Assouplissements du dispositif légal**

En 2002, le législateur a supprimé la condition d'être sorti de l'école depuis moins de six mois<sup>20</sup>.

Le dispositif CPE s'adresse désormais à tous les jeunes demandeurs d'emploi et ne vise plus en priorité l'insertion sur le marché de l'emploi des jeunes qui viennent de sortir de l'école.

Un second assouplissement des conditions requises par la convention de premier emploi est survenu en 2003<sup>21</sup>.

Le législateur a supprimé la durée maximale d'un an de la CPE. Dès lors, un contrat de travail peut être considéré comme CPE tant que le jeune n'a pas atteint ses 26 ans révolus. La contrainte pesant sur les employeurs est depuis lors allégée puisqu'ils ne sont plus tenus d'engager chaque année de nouveaux travailleurs.

Un troisième assouplissement du quota de 3 % a eu lieu en 2009.

La loi du 30 décembre 2009 en vue de soutenir l'emploi prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'employeur privé ou public pourra être dispensé d'un tiers de son obligation d'engagement

<sup>20</sup> Article 355 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

<sup>21</sup> Loi-programme du 22 décembre 2003.



de jeunes sous le dispositif CPE – son quota passe de 3 % à 2 % – s’il a créé des postes de stage destinés aux :

- élèves de l’enseignement secondaire technique et professionnel de plein exercice;
- demandeurs d’emploi de moins de 26 ans qui suivent une formation professionnelle;
- étudiants de l’enseignement de promotion sociale de moins de 26 ans;
- apprentis dans le cadre de la formation des classes moyennes.

Enfin, un quatrième assouplissement du quota de 3 % a eu lieu en 2010.

Il était prévu dès l’origine que les jeunes handicapés et les jeunes d’origine étrangère compteraient double dans le calcul du quota de 3 %. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010, la réglementation prévoit que désormais tous les jeunes engagés dans les liens d’une CPE de type 2 (apprentissage alternatif) et de type 3 (contrat de formation, de stage ou d’insertion) compteront double dans le calcul des 3 %<sup>22</sup>.

#### 4.2.3 Extensions des groupes cibles

En 2005, le pacte de solidarité entre les générations a défini un nouveau groupe cible, à côté des jeunes moins qualifiés : les très peu qualifiés<sup>23</sup>. Depuis lors, les jeunes moins qualifiés d’origine étrangère ou handicapés donnent droit à la même réduction de cotisations patronales que les jeunes très peu qualifiés.

Enfin, la loi du 30 décembre 2009 en vue de soutenir l’emploi a créé une nouvelle réduction de cotisations patronales au profit des travailleurs qui assurent en tant que tuteurs le suivi de stages ou sont responsables de la formation de jeunes travailleurs qui entrent en ligne de compte pour la dispense d’un tiers de l’obligation d’engagement de jeunes de moins de 26 ans<sup>24</sup>. Cette nouvelle réduction est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

### 4.3 Avis du CNT et du CCE

En 2008, suite à l’audit de la Cour des comptes, les Conseils ont été saisis d’une demande du ministre de l’Emploi en vue d’évaluer si les mesures prises pour favoriser l’insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l’école assurent une politique suffisante de l’État dans cette matière. En 2009, la ministre de l’Emploi leur a également demandé de formuler des propositions permettant d’augmenter sensiblement les possibilités d’insertion des jeunes sur le marché du travail.

Ces demandes ont donné lieu à deux avis du 7 octobre 2009<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Article 1<sup>er</sup> de l’arrêté royal du 19 mai 2010.

<sup>23</sup> Article 62 de loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, qui modifie l’article 24 de la loi du 24 décembre 1999.

<sup>24</sup> Article 19 de la loi du 30 décembre 2009.

<sup>25</sup> CNT et CCE, « Mesures favorisant l’insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l’école » (avis n° 1702) et « Simplification structurelle et visible des plans d’embauche, des réductions de cotisations et des activations d’allocations de chômage » (avis n° 1705), 7 octobre 2009.

Dans ces avis, les Conseils constatent que l'insertion sur le marché du travail peut se révéler un parcours extrêmement difficile pour les jeunes, plus particulièrement les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, d'origine étrangère ou handicapés.

Ils proposent une « *simplification des plans d'embauche, qui vise à supprimer un certain nombre de réductions groupes-cibles et à affecter les budgets ainsi libérés à un renforcement de la réduction structurelle de cotisations sociales et à l'activation des allocations de chômage* » (avis CNT n° 1702).

Pour rappel, dans leur rapport d'évaluation de septembre 2011, les Conseils constatent que les réductions de cotisations prévues dans le cadre de la convention de premier emploi pour les jeunes moins qualifiés, très peu qualifiés ou moins qualifiés d'origine étrangère ou handicapés sont très peu utilisées. Ces réductions ne concernent que 3 à 4 % des moins de 26 ans alors que 21 % d'entre eux sont peu qualifiés (voir 3.3.3).

Pour les Conseils, la complexité de la réglementation relative aux mesures en faveur des groupes cibles, dans laquelle des conditions à chaque fois différentes sont posées en matière d'âge, de plafonds salariaux, de niveau de formation, etc., peut expliquer que les employeurs et les demandeurs d'emploi ne les utilisent pas de manière optimale. Cette situation affecte plus particulièrement les groupes cibles les plus fragiles.

Dans leur rapport de septembre 2011, les Conseils renvoient à leur proposition de renforcer la réduction structurelle des cotisations sociales et l'activation des allocations de chômage (avis CNT n° 1705).

La réduction structurelle est une réduction des cotisations patronales accordée à presque tous les employeurs du secteur privé afin de favoriser l'emploi.

Le plan Activa-Start, mis en place le 1<sup>er</sup> avril 2006, est une mesure complémentaire aux réductions de cotisations patronales prévues dans le cadre de la convention de premier emploi pour les jeunes très peu qualifiés, les jeunes peu qualifiés d'origine étrangère et les jeunes peu qualifiés handicapés.

Son objectif est de mettre à l'emploi les jeunes de moins de 26 ans. L'employeur peut déduire du salaire net du jeune travailleur une allocation de travail de 350 euros par mois prise en charge par l'Onem, pendant maximum six mois. Le contrat doit commencer dans les 21 mois qui suivent la fin des études dans l'enseignement de plein exercice ou la fin de la scolarité obligatoire. Après cette période et une fois que le jeune a 26 ans, l'employeur ne bénéficie plus de cette allocation.

Les réductions groupe cible « jeunes travailleurs » prévues par le dispositif CPE, Activa-Start et la réduction structurelle sont cumulables, dans la limite des cotisations dues. Il existe également plusieurs autres mesures, telles que le plan Activa destiné à lutter contre le chômage de longue durée<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Les régions ont également adopté des mesures qui offrent des formations et un programme d'insertion professionnelle aux jeunes inscrits depuis trois mois comme demandeurs d'emploi, sans toutefois prendre en compte la nécessité d'offrir rapidement une première expérience professionnelle aux jeunes récemment sortis de l'école.

Outre les réductions de cotisations et l'activation des allocations de chômage, les Conseils privilégient également la formation en alternance. À ce sujet, ils ont proposé un socle légal et réglementaire simple, juridiquement sûr et transparent pour la formation en alternance, en vue de la promouvoir et d'en intensifier l'utilisation par les entreprises<sup>27</sup>.

Pour les Conseils, la formation en alternance n'est pas uniquement un instrument de formation, mais peut aussi constituer un trajet efficace pour les jeunes chômeurs qui n'ont pas de qualification de départ. Or, le paysage actuel de la formation en alternance se caractérise par une multitude de contrats, formules et systèmes, ayant chacun ses propres règles et un traitement propre au niveau du droit du travail et de la sécurité sociale.

#### 4.4 Conclusions et recommandations sur la cohérence du dispositif légal

##### 4.4.1 Conclusions

La création de la CPE en 2000 mettait en application une politique promue par l'Union européenne, dont la logique d'action est qu'une première expérience professionnelle dès la sortie de l'école évite l'enlisement des jeunes dans le chômage.

Dans son rapport d'avril 2008, la Cour des comptes constatait que le dispositif CPE n'était plus ciblé sur l'insertion sur le marché du travail des jeunes sortis de l'école et recommandait que le CCE et le CNT examinent si l'ensemble des dispositifs existants assuraient une politique suffisante de l'État à leur égard.

Le présent rapport de suivi montre que plusieurs assouplissements supplémentaires du dispositif CPE ont été apportés ces dernières années.

Depuis lors, les Conseils ont publié plusieurs rapports et avis relatifs aux mesures d'insertion des jeunes sur le marché du travail. Dans leurs rapports d'évaluation de la CPE, ils confirment que l'obligation de respecter un quota de jeunes travailleurs ne représente plus une véritable contrainte pour les employeurs.

Seules les réductions de cotisations patronales, liées au respect du quota, incitent à recourir au dispositif CPE. Or, les employeurs sollicitent peu les réductions qui visent à favoriser l'emploi des jeunes travailleurs de faibles qualifications. Le plan Activa-Start, mesure complémentaire d'incitation à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans les plus fragiles, est limité à six mois.

En conclusion, le dispositif CPE n'est plus ciblé sur les jeunes récemment sortis de l'école et est peu contraignant en termes d'embauche et concurrencé par d'autres mesures incitatives à l'embauche.

---

<sup>27</sup> CNT et CCE, « Mesures favorisant l'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école – Suivi de l'avis n° 1702 – Formation en alternance », avis n° 1770 du 26 mai 2011.

#### 4.4.2 Recommandations

Pour la Cour des comptes, plusieurs indices pourraient conduire à remettre en question la législation sur la convention de premier emploi.


- a) Le quota obligatoire de jeunes travailleurs est peu contraignant, son caractère incitatif à l'embauche est faible et son contrôle est d'un faible rendement. Or, à législation inchangée, dans un souci de légalité et d'égalité de traitement, ces contrôles ne peuvent être abandonnés.
- b) Aucune des modalités du dispositif légal actuel ne concerne directement les jeunes récemment sortis de l'école.
- c) Seules les réductions de cotisations peuvent avoir un caractère incitatif. Toutefois, les employeurs de moins de 50 personnes bénéficient des réductions de cotisations prévues sans être tenus à un quota de jeunes travailleurs et, de manière générale, les réductions pour les groupes les plus vulnérables sont très peu sollicitées.
- d) Le CCE et le CNT privilégient une simplification des réductions de cotisations sociales et un renforcement de la formation en alternance, de l'activation des allocations de chômage et de la réduction structurelle.

Dans sa réponse, le SPF Emploi souligne que cette remise en question de la législation est tout à fait justifiée.



Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.  
*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport  
sur le site internet de la Cour des comptes.



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2013/1128/15

**PRÉPRESSE ET IMPRESSION**

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)