

COUR DES COMPTES

La convention de premier emploi

*Un dispositif de lutte contre le chômage
des jeunes*

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, avril 2008



COUR DES COMPTES

La convention de premier emploi

*Un dispositif de lutte contre le chômage
des jeunes*

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 19 mars 2008
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

L'État a initié en 1999 une politique en faveur de l'emploi des jeunes. La loi contenait pour les employeurs, d'une part, une obligation d'engagement d'un quota de jeunes chômeurs (3%) dans le cadre d'une convention de premier emploi (les contrats dits «Rosetta») et, d'autre part, la possibilité de réductions des cotisations sociales en faveur de jeunes insuffisamment qualifiés, pour autant que le quota soit respecté. L'objectif de la convention de premier emploi (CPE) était la lutte contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes dans les six premiers mois de leur entrée sur le marché du travail.

La Cour des comptes a analysé le suivi et l'évaluation de cette politique.

Elle a constaté que le SPF Emploi a constitué une base de données et a financé des études sur l'emploi des jeunes, mais que le rapport statistique annuel qui lui incombait n'a pas été produit. Le SPF n'a pas traduit cette politique en objectifs ou en indicateurs permettant d'en mesurer les effets. L'évaluation annuelle confiée au Conseil central de l'économie (CCE) et au Conseil national du travail (CNT) n'a pu être réalisée conformément à la loi.

Ces défauts d'évaluation ont privé le législateur d'un éclairage sur les résultats obtenus, avant les adaptations successives de la loi intervenues depuis 1999.

La Cour des comptes a également constaté que l'arrêté royal d'exécution de la loi a, dès la première année, favorisé une extension des bénéficiaires, notamment par un élargissement à d'autres tranches d'âge, de sorte que le dispositif n'a plus été ciblé sur les jeunes sortis depuis peu de l'enseignement. Par la suite, la loi a plusieurs fois été revue, avec pour conséquence qu'il n'existe plus depuis 2003 une politique fédérale spécifique en faveur de ces jeunes. Seules les réductions de cotisations ont subsisté et le montant de ces réductions a augmenté.

La Cour des comptes a examiné les contrôles organisés, par le SPF Emploi et l'ONSS, afin de s'assurer du respect de l'obligation de recrutement. Elle a constaté que les campagnes de contrôles menées par le SPF Emploi jusqu'en 2003 n'ont pas débouché sur l'application des amendes prévues. Depuis 2004, l'obligation de recrutement n'est plus réellement contrôlée, même en cas de réduction de cotisations.

En outre, la Cour des comptes relève que l'État n'a pas organisé en matière d'emploi des jeunes le suivi des obligations spécifiques qui incombent aux services publics.

Dans leur réponse commune, les ministres concernés soulignent qu'ils partagent les recommandations de la Cour des comptes. Ils s'engagent notamment à ce que le rapport statistique annuel et des indicateurs soient élaborés par le SPF Emploi et à ce que l'ONSS transmette régulièrement au SPF Emploi la liste des employeurs qui, selon l'Office, pourraient ne pas remplir leurs obligations d'occuper de jeunes travailleurs. Sur la base notamment des résultats d'une étude confiée au CCE et au CNT, ils examineront la pertinence d'une adaptation de la loi sur la CPE. L'impact des réductions de cotisations patronales sur le taux d'emploi des jeunes et des divers groupes-cibles serait également examiné par le CCE et le CNT à cette occasion.

Table des matières

Introduction	7
Contexte	7
Portée de l'audit	8
Acteurs	8
Normes et méthodologie	8
Calendrier	9
Chapitre 1	
Chômage des jeunes et conventions de premier emploi: quelques chiffres-clés	10
1.1 Chômage des jeunes en général	10
1.2 Chômage des jeunes de plus de six et douze mois	11
1.3 Nombre de conventions de premier emploi conclues	12
1.4 Réductions de cotisations et nombre de bénéficiaires	13
Chapitre 2	
Suivi et évaluation de l'application de la loi	14
2.1 Cadre normatif	14
2.2 Suivi de la CPE par le SPF Emploi	14
2.3 Évaluation de la politique prévue par la loi	16
2.4 Conclusions	16
Chapitre 3	
Évolution de la législation sur la CPE	17
3.1 Loi du 24 décembre 1999: dispositif initial	17
3.2 Arrêté royal du 30 mars 2000: élargissement du groupe-cible suite au constat de pénurie	18
3.3 Loi-programme du 24 décembre 2002: abandon de mesures spécifiques pour les jeunes récemment sortis de l'école	19
3.4 Modifications ultérieures: l'accent est mis sur les réductions de cotisations	19
3.5 Conclusions	21
Chapitre 4	
Respect des obligations légales et contrôle par l'État	23
4.1 ONSS	23
4.2 SPF Emploi	24
4.3 Respect des obligations par l'État fédéral en tant qu'employeur	27
4.4 Conclusions	28

Chapitre 5	
Conclusions et recommandations	29
5.1 Conclusions	29
5.2 Recommandations	30
Annexe 1	
Réponse des ministres concernés	33

Introduction

Contexte

Les dispositions légales concernant la convention de premier emploi (CPE) figurent au chapitre 8 de la loi en vue de la promotion de l'emploi du 24 décembre 1999. Ces dispositions poursuivaient trois objectifs :

- lutter contre le chômage des jeunes en général ;
- fournir une première expérience professionnelle aux jeunes dans les six mois de leur inscription comme demandeur d'emploi ;
- encourager particulièrement l'embauche de jeunes travailleurs peu qualifiés.

Cette politique fédérale a été initialement traduite par les deux principales mesures suivantes :

- Obligation pour les entreprises qui emploient plus de 50 travailleurs de recruter chaque année au moins 3% de jeunes travailleurs dans le cadre de « conventions de premier emploi » d'une durée d'un an. La convention de premier emploi n'est pas un contrat distinct du contrat de travail et ne déroge pas aux principes du contrat de travail. Il s'agit seulement d'une qualification attribuée au contrat lorsque le jeune travailleur satisfait aux conditions suivantes : avoir moins de 25 ans, être inscrit comme demandeur d'emploi et avoir cessé, depuis moins de six mois, soit de suivre des cours de l'enseignement de plein exercice ou de l'enseignement à horaire réduit, soit de bénéficier d'un parcours d'insertion.
- Réductions de cotisations sociales pour certaines catégories de jeunes (les groupes-cibles) qui éprouvent des difficultés particulières à obtenir un emploi. Les réductions de charges prévues ne sont accordées que si l'employeur respecte la norme de 3%.

L'audit porte particulièrement sur la politique visant à offrir une première expérience professionnelle aux jeunes fraîchement sortis de l'école.

À ce sujet, le conseil des ministres de l'Union européenne a adopté le 22 février 1999 des lignes directrices en matière de politique de l'emploi. La première de ces lignes directrices préconise « *d'offrir un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il n'atteigne 6 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* »¹.

L'exposé des motifs de la loi belge sur la CPE se réfère explicitement à cette ligne directrice et fixe comme objectif « *de permettre à chaque jeune d'entrer sur le marché de l'emploi endéans les six mois de sa sortie de l'école* ». Il souligne que 72.000 jeunes de moins de 25 ans entrent dans leur sixième mois de chômage après les études et 26.000 dans le douzième. Il note en outre que 50% des jeunes qui n'ont pas trouvé d'emploi ne possèdent pas de diplôme secondaire supérieur. L'exposé des motifs prévoit donc de favoriser l'insertion de ceux qui quittent l'école avec une faible formation.

¹ Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, JOCE C 069, 12 mars 1999, p. 2-8.

Sur la base des effectifs des entreprises de plus de 50 travailleurs, le nombre théorique de CPE à conclure pouvait être estimé à environ 50.000. Ce chiffre ne tient pas compte d'éventuelles dérogations accordées aux employeurs.

Dès la première année de mise en œuvre de la législation, l'obligation de recrutement de jeunes chômeurs a été atténuée et élargie à d'autres tranches d'âge de bénéficiaires. Ce volet de la loi a été revu par la suite à plusieurs reprises.

Portée de l'audit

L'audit porte sur la façon dont cette politique a été élaborée, modifiée et pilotée par l'État fédéral.

Les aspects liés au chômage des jeunes fraîchement sortis de l'école ont été particulièrement examinés.

Les politiques menées par les régions, notamment en matière de formation et de politique d'activation de la recherche d'un emploi, n'ont pas été examinées.

Après un premier chapitre consacré à quelques données de contexte sur l'évolution du nombre de conventions de premier emploi et l'évolution du chômage des jeunes depuis 2000, trois questions principales sont abordées :

- L'application de la loi a-t-elle été suivie et évaluée? (chapitre 2)
- Les modifications apportées à la loi depuis 1999 sont-elles restées cohérentes par rapport à l'objectif initial de lutte contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes récemment sortis de l'école? (chapitre 3)
- Le respect des obligations légales a-t-il été contrôlé par les autorités publiques? (chapitre 4)

Acteurs

L'audit est essentiellement centré sur le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, chargé de conduire la politique examinée. L'ONSS et l'Onem ont fourni les données chiffrées dont ils disposent en relation avec la CPE. Le rôle de l'ONSS a été examiné lorsqu'il avait une influence sur la mission du SPF Emploi.

Normes et méthodologie

La Cour des comptes s'est appuyée sur le principe que la mise en œuvre d'une politique publique doit s'accompagner de la définition d'indicateurs, permettant d'en mesurer les effets, et d'évaluations intermédiaires. Ces outils sont considérés comme indispensables pour piloter adéquatement la politique.

À côté de cette norme principale, les normes appliquées résultent de la réglementation développée depuis 1999, ainsi que des documents préparatoires et des documents gouvernementaux exprimant les objectifs de cette politique publique.

Les méthodes d'audit suivantes ont été mises en œuvre :

- entretiens avec les principaux acteurs ;
- analyse de la réglementation ;
- examen du processus de contrôle ;

- consultation des dossiers, des procès-verbaux dressés par le service d'inspection des lois sociales, des constats de pénurie par les Comités subrégionaux de l'emploi;
- récolte et analyse de données.

Calendrier

7 février 2007	lettre de mission adressée au ministre de l'Emploi
Mars-avril 2007	entretiens avec les fonctionnaires responsables, consultation des dossiers
Mai-juin 2007	exploitation des résultats, analyse des données
26 septembre 2007	envoi de l'avant-projet de rapport au SPF Emploi et à l'Office national de sécurité sociale (ONSS)
24 octobre 2007	réponse du SPF Emploi
9 novembre 2007	réponse de l'ONSS
16 janvier 2008	envoi du projet de rapport à la ministre des Affaires sociales et au ministre de l'Emploi
22 février 2008	réponse commune de la ministre des Affaires sociales et du ministre de l'Emploi

Le rapport tient compte des remarques formulées par les administrations et les ministres concernés.

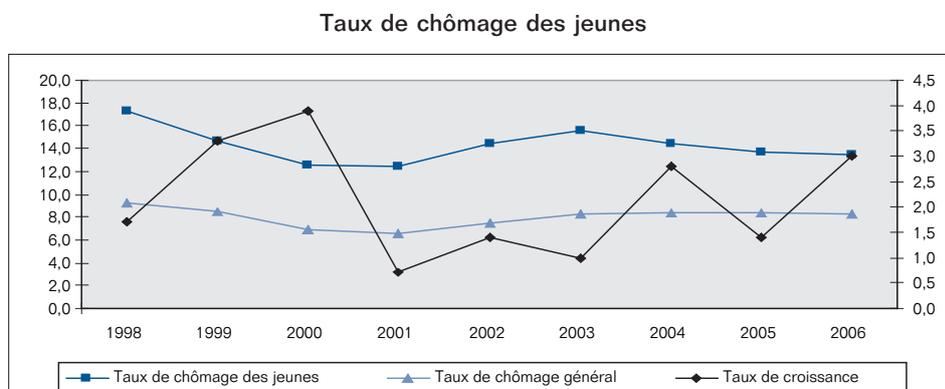
Chapitre 1

Chômage des jeunes et conventions de premier emploi: quelques chiffres-clés

Ce chapitre n'a pas pour objet d'évaluer l'efficacité de la politique publique de lutte contre le chômage des jeunes sortis récemment de l'école, mais de présenter l'évolution depuis 2000 de quelques données chiffrées relatives à l'évolution du chômage des jeunes et au nombre des conventions de premier emploi.

1.1 Chômage des jeunes en général

Le graphe suivant permet de suivre l'évolution du taux de chômage général et de celui des jeunes de moins de 25 ans², ainsi que le taux de croissance de l'économie (mesuré sur l'échelle de droite).



Sources: statistiques de l'Onem et rapports de la Banque nationale

Pour la période de 1998 à 2006, le taux de chômage des jeunes ainsi que le nombre de jeunes chômeurs ont été les plus faibles en 2000 et en 2001. Ils ont ensuite connu une augmentation en 2003, pour descendre et atteindre en 2006 un niveau inférieur à celui de 1999.

Le chômage des jeunes, tant en taux qu'en nombre, a été influencé défavorablement par la faiblesse de la conjoncture entre 2001 et 2003. Il faut toutefois souligner que la faible croissance en 2005 n'a pas empêché une baisse du chômage des jeunes alors que le taux de chômage général restait stable. De plus, l'évolution favorable constatée depuis 2004 pourrait avoir un lien avec la politique menée, notamment en matière de réduction de cotisations pour les groupes-cibles.

² Ce taux de chômage est obtenu en divisant le nombre de jeunes chômeurs indemnisés par le nombre total de jeunes chômeurs indemnisés et de jeunes travailleurs.

1.2 Chômage des jeunes de plus de six et douze mois

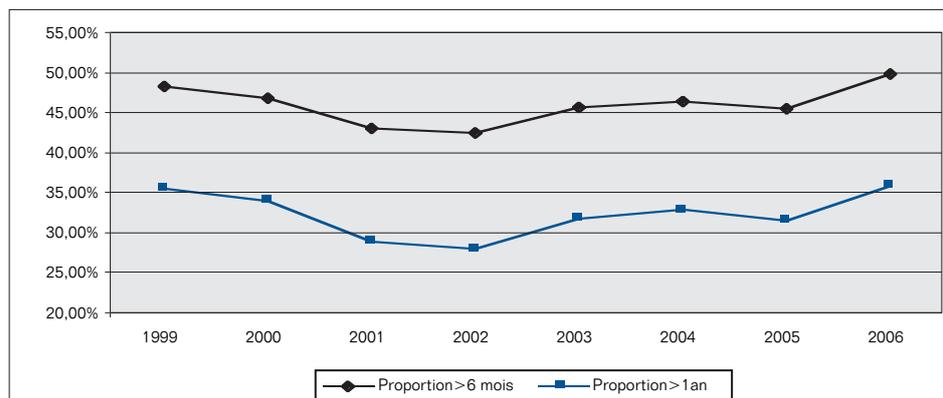
Le graphe et le tableau qui suivent sont basés sur les données de l'Onem concernant les demandeurs d'emploi (indemnisés ou non)³ âgés de moins de 25 ans, arrêtés au 31 décembre de l'année considérée. Le graphe retrace plus particulièrement l'évolution des parts respectives des jeunes chômeurs comptant plus de six et douze mois d'inactivité comparées à la population totale de jeunes chômeurs.

Nombre de jeunes chômeurs de plus de six ou douze mois par rapport à la population des jeunes chômeurs (1999-2006)

	Chômeurs de moins de 25 ans	Chômeurs depuis + de six mois	Chômeurs depuis + d'un an
1999	118.755	57.445	42.263
2000	109.416	51.372	37.356
2001	113.706	49.138	33.092
2002	128.140	54.457	35.976
2003	136.919	62.634	43.621
2004	134.588	62.644	44.380
2005	132.111	60.290	41.948
2006	115.614	57.669	41.664

Source: statistiques de l'Onem

Proportion de jeunes chômeurs de plus de six mois et de plus d'un an



Source: statistiques de l'Onem

Ces chiffres font apparaître qu'il y a tout au long de la période considérée une forte proportion de jeunes chômeurs de plus de six mois. En 2006, on en comptait 57.669, soit la moitié du nombre total de jeunes chômeurs. Ces chiffres sont similaires à ceux de 1999.

Il ressort aussi qu'entre le 31 décembre 1999 et le 31 décembre 2002, la proportion, parmi les jeunes chômeurs, de chômeurs de plus de 6 mois a diminué de 6% et celle des chômeurs de plus d'un an de 7%.

³ Pour les analyses qui suivent, il n'y a pas de distinction entre chômage indemnisé ou non. Les termes demandeurs d'emploi et chômeurs sont considérés comme synonymes.

Cette période correspond aux deux premières années d'application de la CPE. Dans sa version initiale, la loi relative à la CPE provoquait en effet une diminution mécanique de la durée moyenne du chômage des jeunes.

Dès 2003, après que la réglementation a commencé à être assouplie⁴, on constate un tournant du point de vue de la proportion des jeunes chômeurs de longue durée. Dès ce moment, les indicateurs se détériorent pour revenir en trois ans à leur niveau d'avant le lancement de la CPE.

Le lien de causalité entre l'évolution de la législation et celle du chômage des jeunes ne peut cependant être établi ou démenti. L'analyse en termes de proportion et non en nombre de chômeurs permet toutefois de réduire fortement l'effet des variations conjoncturelles.

Les données du tableau montrent qu'en 2001 et surtout en 2002, le nombre de jeunes chômeurs augmente sensiblement. En deux ans, il y a près de 9.000 jeunes demandeurs d'emploi supplémentaires. À l'inverse, à partir de 2004, le nombre total de jeunes chômeurs diminue. Ainsi en 2006, ce nombre a diminué de 16.000 unités, s'établissant à 115.614. Cette évolution est fort influencée par la conjoncture économique.

Le chômage de longue durée en début de carrière est un élément décisif dans la suite du parcours professionnel du jeune. Ainsi, un rapport récent de l'OCDE souligne que: «*L'analyse des parcours des jeunes à la sortie de l'école indique que débiter par un emploi ou par le chômage marque longtemps la suite du parcours. On peut parler d'un fort 'effet de mémoire' sur le marché du travail à savoir que la première situation observée sur le marché du travail conditionne fortement la suite de la trajectoire professionnelle*⁵».

1.3 Nombre de conventions de premier emploi conclues

Le tableau suivant reprend le nombre de CPE en cours chaque année à la fin des mois de juin et décembre, jusqu'en juin 2003.

Les deuxième et troisième colonnes du tableau distinguent les CPE selon que le travailleur a plus ou moins de 25 ans. Les chiffres disponibles ne permettent pas de distinguer, parmi les travailleurs de moins de 25 ans, ceux qui étaient sortis de l'école depuis moins de six mois.

Nombre de conventions conclues

	CPE <25 ans	CPE >25 ans	Total	Travailleurs <25 ans	Travailleurs 26-30 ans	% CPE pour les <25 ans
juin-00	5.609	1.087	6.696			
déc-00	30.168	5.482	35.652	373.088	438.254	8,1 %
juin-01	33.346	8.777	42.123	367.672	437.493	9,1 %
déc-01	27.841	7.363	35.211	368.252	422.155	7,6 %
juin-02	25.612	7.048	32.660	361.793	422.173	7,1 %
déc-02	25.759	7.008	32.759	358.979	410.121	7,2 %
juin-03	25.613	7.759	33.372	348.262	415.679	7,4 %

Source: statistiques SPF Emploi

⁴ Voir chapitre 3.

⁵ *Des emplois pour les jeunes. Belgique*, Paris, Éditions OCDE, 2007.

Jusqu'en 2003, les CPE étaient enregistrées auprès du SPF Emploi. Depuis lors, à la suite de l'évolution législative décrite au chapitre 3, les employeurs doivent occuper 3% de travailleurs de moins de 26 ans, que ceux-ci bénéficient ou non d'une CPE. Depuis 2004, les CPE ne sont plus communiquées au SPF Emploi et les seules données disponibles sont celles de l'ONSS.

Le tableau montre que, pour les semestres antérieurs à 2004, la proportion des CPE au sein de la population des jeunes de moins de 25 ans a été assez constante, entre 7 et 8%, à l'exception du maximum atteint en juin 2001.

Depuis lors, selon les données de l'ONSS, la proportion des CPE au sein de la population des travailleurs de moins de 26 ans a augmenté et dépasse 10%. Cette augmentation ne peut cependant être interprétée comme un succès croissant de la mesure. Elle est plutôt liée à une confusion administrative: certains employeurs déclarent sans doute inutilement à l'ONSS des travailleurs comme étant sous CPE, même sans solliciter pour ceux-ci de réductions de cotisations, alors que dans ce cas cette caractéristique n'est plus assortie d'aucune conséquence.

1.4 Réductions de cotisations et nombre de bénéficiaires

Le tableau suivant retrace l'évolution des réductions de cotisations en montants par année d'une part et en équivalents temps plein pour le quatrième trimestre d'autre part.

Évolution des réductions de cotisations dans le cadre des conventions de premier emploi

	Coût des réductions en euros	Nombre de bénéficiaires en ETP
2000	6.671.900	17.223,4
2001	21.192.700	21.300,5
2002	26.317.100	21.338,8
2003	26.034.800	22.499,0
2004	41.997.600	26.881,9
2005	52.789.100	29.979,7
2006	58.648.400	32.239,0

Source: statistiques de l'ONSS

L'augmentation du coût des réductions de cotisations et du nombre d'ETP enregistrée en 2004 et 2005 est liée à l'augmentation des réductions de cotisations accordées à de nouveaux groupes-cibles.

En 2006, l'augmentation du coût des réductions qui a atteint 58 millions d'euros est à mettre en relation avec la période couverte par les réductions de cotisations, qui est passée de deux à quatre ans.

Chapitre 2

Suivi et évaluation de l'application de la loi

2.1 Cadre normatif

L'objectif général de la CPE est la lutte contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes dans les six premiers mois de leur entrée sur le marché du travail.

La Cour des comptes a examiné si des indicateurs ont été mis en place et utilisés par les services fédéraux en vue de suivre la mise en œuvre de cette politique et si l'efficacité de la loi a été régulièrement évaluée.

À ce sujet, elle souligne qu'un cadre normatif avait été fixé concernant le suivi et l'évaluation indispensables au pilotage d'une politique en matière d'emploi. La loi sur la CPE charge en effet le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil national du travail (CNT)⁶ d'établir annuellement, et pour la première fois en septembre 2001, une évaluation globale de la manière dont elle a été mise en œuvre.

L'arrêté royal du 30 mars 2000 prévoit que, chaque année, le ministère de l'Emploi et du Travail établit un rapport statistique complet sur l'application de la loi.

En outre, l'arrêté royal du 3 février 2002 portant création du service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale prévoit que celui-ci a notamment pour mission la préparation, la promotion et l'exécution de la politique en matière d'emploi, de régulation du marché du travail et d'assurance contre le chômage. Il doit assurer le respect de la mise en œuvre de cette politique, par son service d'inspection des lois sociales chargé d'un rôle de conseil, de prévention et de répression, et infliger des amendes administratives en cas d'infraction.

2.2 Suivi de la CPE par le SPF Emploi

Le SPF Emploi a développé une base de données regroupant les informations communiquées par les employeurs à propos des CPE. Selon le SPF, cette base de données a permis de produire les statistiques nécessaires aussi bien pour les besoins internes que pour répondre aux demandes externes.

Le SPF Emploi signale également avoir investi au maximum, en fonction des budgets très limités, dans l'évaluation des politiques de l'emploi. Concernant l'emploi des jeunes, en particulier, il a notamment financé les études de l'OCDE et du Ciriec-ULg (Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative de l'Université de Liège)⁷, ainsi que celle du HIVA (*Hoger Instituut Voor de Arbeid*) relative à l'intégration sur le marché de l'emploi.

L'étude du Ciriec-ULg estimait qu'en rythme de croisière, 35.000 CPE seraient conclues chaque année. Ce chiffre était notamment justifié par l'annonce que le respect de l'obligation imposée par la loi serait effectivement contrôlé.

Cette étude relevait également que le secteur public avait peu participé jusqu'alors au succès de la CPE et recommandait un meilleur contrôle du respect par le secteur public de ses obligations en tant qu'employeur.

⁶ Le CCE et le CNT sont des organes consultatifs qui réunissent les organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives du monde économique et social.

⁷ *Insertion des jeunes sur le marché du travail via la CPE*, Ciriec-ULg, rapport final, avril 2003.

L'étude insistait sur la nécessité de mettre en place, dès le lancement d'une nouvelle politique, un système d'évaluation permanent des politiques de l'emploi, soutenu par une collecte des données performante.

Enfin, l'étude du Ciriec-ULg montrait que les non-qualifiés étaient majoritaires chez les chômeurs (54 %) mais ne constituaient que 34 % des travailleurs bénéficiant d'une CPE. Les chiffres du Ciriec-Ulg témoignaient d'un impact faible de la politique au profit du groupe-cible privilégié des non-qualifiés.

Par ailleurs, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail rédige chaque année pour la Commission européenne le chapitre consacré à l'emploi du rapport relatif au Programme national de réforme. Ce rapport comporte une série d'indicateurs dont certains concernent directement la situation de l'emploi des jeunes.

En 2005, le SPF a également publié son évaluation de la politique de l'emploi 2003-2005⁸, dans laquelle la politique menée était analysée en fonction des lignes directrices européennes. Dans cette évaluation, le fait que les moins qualifiés sont majoritaires parmi les chômeurs mais pas parmi les travailleurs bénéficiant d'une CPE a été interprété comme le signe d'un effet d'aubaine important.

La Cour des comptes constate que le rapport statistique annuel, prévu par l'arrêté royal du 30 mars 2000, n'a jamais été élaboré par le SPF Emploi. Les objectifs fixés par la loi n'ont pas été traduits en objectifs opérationnels au sein de ce SPF. Celui-ci n'a pas non plus élaboré d'indicateurs permettant de suivre l'effet de la politique mise en œuvre.

Ainsi, par exemple, le nombre de jeunes mis au travail dans le cadre de cette mesure ou l'évolution de la durée du chômage des jeunes n'ont pas donné lieu à un suivi particulier. L'effet bénéfique, pour ces jeunes travailleurs, d'un premier emploi, même d'une durée limitée à un an, n'a pas été mesuré.

Au sein du SPF, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail n'a pas pris d'initiative en vue de recueillir des informations en interne, auprès du service de l'inspection des lois sociales, ou auprès de l'ONSS afin de piloter la mise en œuvre de cette politique sur l'emploi des jeunes. Au départ pourtant, cette direction générale recevait une copie de toutes les CPE et aurait pu exercer un suivi de la politique mise en œuvre. Toutefois, depuis 2004, la DG ne reçoit plus ces informations et est tributaire des données transmises par l'ONSS.

La Cour des comptes relève également que le document publié en 2005 par le SPF Emploi⁹, qui explique les changements apportés à la législation à la fin de l'année 2003, ne peut pas être considéré comme une véritable évaluation de la politique menée. Elle se borne en effet à souligner des caractéristiques inhérentes au dispositif légal initial et de ce fait prévisibles, sans examiner les effets produits par les mesures prises et leur impact sur le chômage des jeunes.

L'effet d'aubaine invoqué découle de la logique d'intervention de la loi, puisque l'obligation de recruter chaque année des jeunes travailleurs, à concurrence de 3 % des effectifs de l'entreprise, implique inévitablement qu'une part d'entre eux correspond à des emplois qui auraient été conférés en l'absence du dispositif légal.

L'absence de rapport statistique annuel du SPF Emploi ou d'une contribution équivalente n'a pas favorisé l'évaluation du CCE et du CNT.

⁸ *Plan national pour l'emploi 2003-2005, Évaluation de l'impact de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi en Belgique*, p. 18. Ce plan établi sous la responsabilité du SPF Emploi vise à examiner la mise en œuvre de la politique européenne en matière d'emploi.

⁹ Voir note précédente.

Dans leur réponse commune, la ministre des Affaires sociales et le ministre de l'Emploi s'engagent à ce que le SPF Emploi réalise le rapport statistique prévu par la loi et s'attelle à établir les indicateurs pertinents pour évaluer l'efficacité de la loi relative à la CPE.

Point de vue
des ministres
concernés

2.3 Évaluation de la politique prévue par la loi

La loi prévoit une évaluation annuelle de la convention de premier emploi par le CCE et le CNT. Ces institutions 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. Elles étaient également invitées à suggérer des modifications de la réglementation.

La première évaluation, qui devait intervenir en septembre 2001, n'a pas eu lieu. Par la suite, le CCE et le CNT ont produit deux rapports, qui ne répondent cependant ni à la fréquence, ni aux objectifs de l'évaluation prévue par la loi. Le CNT travaille à un troisième rapport qui était annoncé pour 2007.

Le premier rapport, finalisé dès juin 2001 à la demande de la ministre de l'Emploi concernait des points particuliers de la législation et évoquait la difficulté de récolter les données utiles. Dans leurs conclusions, les Conseils insistaient sur la nécessité de combler les carences en informations afin de permettre les évaluations ultérieures. Le CCE et le CNT ont ensuite rendu un rapport en mars 2004¹⁰.

Avant le dépôt de ce rapport en mars 2004, d'importants changements au dispositif législatif initial avaient été introduits par la loi-programme du 22 décembre 2003. Le rapport souligne la difficulté d'obtenir les informations pertinentes et contemporaines nécessaires pour réaliser l'évaluation, en particulier auprès de l'ONSS. Pour le reste, il se réfère largement à l'étude du Ciriec-ULg.

2.4 Conclusions

De manière générale, le suivi n'a pas permis d'évaluer la mise en œuvre de la CPE et son efficacité par rapport aux objectifs fixés.

La Cour des comptes relève que le SPF Emploi n'a jamais produit le rapport statistique annuel qui lui incombait.

L'évaluation annuelle confiée au CCE et au CNT n'a pas été réalisée conformément à la loi.

Ces défauts d'évaluation ont privé le législateur d'un éclairage sur les résultats obtenus, les impacts et les éventuels effets non désirés de cette politique fédérale avant les réajustements intervenus depuis 1999.

¹⁰ Rapport n° 62 du 5 mars 2004 du CCE et du CNT.

Chapitre 3

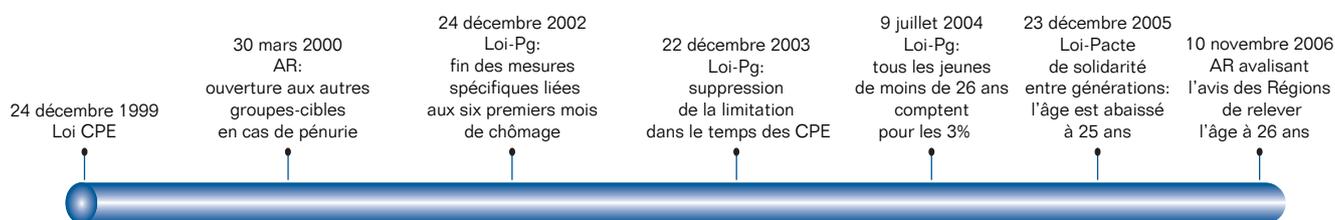
Évolution de la législation sur la CPE

Des modifications nombreuses ont été apportées à la loi depuis son entrée en vigueur.

Ces changements ne faisaient cependant pas suite à des constats de faiblesses ou à des résultats peu satisfaisants du dispositif légal. Les outils de pilotage et d'évaluation utilisés étaient d'ailleurs insuffisants pour identifier ces défauts, comme l'indique le chapitre 2.

Ces modifications étaient pourtant importantes, puisqu'elles ont eu pour effet d'alléger certaines contraintes imposées et de réorienter progressivement le dispositif légal.

La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure l'objectif spécifique de la loi en matière de mise au travail des jeunes récemment sortis de l'école a été affecté par les changements apportés depuis 1999 au dispositif légal. Ces modifications sont schématisées par la ligne du temps qui suit :



3.1 Loi du 24 décembre 1999: dispositif initial

La réglementation était conçue pour imposer l'embauche chaque année de nouveaux jeunes travailleurs sous CPE. Le jeune travailleur était défini comme celui, âgé de moins de vingt-cinq ans et inscrit comme demandeur d'emploi, qui a, depuis moins de six mois, cessé de suivre des cours de l'enseignement de plein exercice ou de l'enseignement à horaire réduit ou cessé de bénéficier d'un parcours d'insertion.

Plusieurs contraintes étaient prévues :

- les employeurs devaient occuper des jeunes travailleurs dans le cadre d'une CPE à concurrence de 3% de leur effectif ;
- le contrat de travail ne pouvait être considéré comme CPE que pendant une année ; une fois ce délai écoulé, le jeune travailleur n'entrait dès lors plus en ligne de compte pour le respect de l'obligation de 3%, ce qui imposait à l'employeur de recruter de nouveaux jeunes travailleurs.

Ces contraintes définies par la loi sur la CPE correspondaient aux objectifs fixés par l'exposé des motifs de la loi, à savoir offrir aux jeunes une première expérience professionnelle avant qu'ils n'aient atteint leur sixième mois d'inactivité sur le marché du travail.

Par ailleurs, l'insertion des jeunes peu qualifiés qui éprouvent le plus de difficultés à trouver un premier emploi était encouragée particulièrement par le biais d'une réduction de cotisations sociales, dont les employeurs bénéficiaient pour autant qu'ils respectent la norme de 3% précitée. Les employeurs qui embauchaient des jeunes peu qualifiés en plus des 3% obligatoires bénéficiaient de réductions de cotisation supplémentaires.

3.2 Arrêté royal du 30 mars 2000: élargissement du groupe-cible suite au constat de pénurie

Les modalités d'exécution de la loi, définies en 2000, ont apporté une première atténuation à ce dispositif légal.

En cas de pénurie de jeunes travailleurs qui remplissent les trois conditions (moins de 25 ans, inscrit comme demandeur d'emploi et sorti de l'école depuis moins de six mois), la loi définissait deux autres catégories de jeunes travailleurs: les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en général (deuxième groupe) et les demandeurs d'emploi de 26 à 30 ans (troisième groupe). Lorsqu'une pénurie était constatée pour le premier groupe, l'ouverture au deuxième groupe était permise, de même pour le troisième groupe en cas de pénurie au sein des deux premiers groupes.

Il revenait aux Comités subrégionaux de l'emploi, placés sous la responsabilité des régions, de constater la pénurie et de communiquer ce constat au ministre fédéral de l'Emploi qui décidait si le bénéfice de CPE pouvait être ouvert aux deuxième ou troisième groupes de chômeurs.

En pratique, les paramètres pour constater une pénurie, fixés par l'arrêté royal du 30 mars 2000, ont abouti à faciliter l'élargissement du groupe-cible à l'ensemble des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ou même de 30 ans.

En effet, le constat de la pénurie résultait d'un calcul théorique indépendamment de la situation réelle du marché de l'emploi. Il n'y a donc pas eu d'analyse qualitative de ce marché ni de comparaison entre les jeunes demandeurs d'emploi et le nombre d'emplois sous CPE à pourvoir réellement au sein des entreprises du ressort géographique concerné.

Le constat de la pénurie s'est ainsi effectué de manière généralisée. En Wallonie, l'ouverture au deuxième groupe a été pratiquée partout dès le début. L'élargissement au troisième groupe n'a eu lieu qu'en Brabant wallon pendant quelques trimestres. En Flandre, l'ouverture aux trois groupes s'est faite presque partout dès le début, et l'élargissement aux chômeurs de plus de 45 ans a été fréquent¹¹. À Bruxelles, ce n'est qu'après le 31 mai 2001 que l'élargissement au deuxième groupe s'est réalisé de manière définitive.

L'application de la loi par le gouvernement a profondément modifié la politique menée en supprimant, de facto, la priorité aux jeunes chômeurs sortis de l'école depuis moins de six mois.

L'arrêté royal n'a pas confié de rôle au SPF Emploi dans le constat des pénuries. À ce sujet, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail a souligné en cours d'audit qu'elle n'a pas été consultée lors de l'élaboration de ces mesures. Conformément à l'arrêté royal, elle n'a pas examiné les demandes des Comités subrégionaux adressées directement au cabinet du ministre. La décision était également prise sans consultation du SPF.

¹¹ La loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs a créé un 4^e groupe: les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans qui sont sans emploi depuis plus d'un an.

La Cour des comptes constate en conclusion que les modalités de calcul d'une pénurie, au sens de la loi, fixées par l'arrêté royal du 30 mars 2000, ont provoqué un élargissement presque général au deuxième voire au troisième groupe de demandeurs d'emploi, alors qu'à ce moment, plus de 40% des jeunes demandeurs d'emploi l'étaient depuis plus de six mois. De ce fait, le dispositif légal n'a plus été réellement ciblé sur les jeunes sortis depuis peu de l'enseignement et est plutôt devenu un instrument pour combattre le chômage des jeunes en général. L'élargissement aux chômeurs de plus de 45 ans s'écarte même de ce dernier objectif.

Une analyse plus qualitative et plus fine du marché de l'emploi, pour mesurer la difficulté réelle, rencontrée pendant certaines périodes et dans certaines zones, de trouver des jeunes demandeurs d'emploi répondant aux conditions requises pour bénéficier d'un CPE, aurait permis d'éviter cette évolution.

La situation de fait qui découle de l'arrêté royal du 30 mars 2000 sera entérinée par la modification législative de 2002 décrite ci-dessous. L'exposé des motifs souligne, en effet, que la suppression de la distinction entre les deux premiers groupes de chômeurs est «*plus simple pour les employeurs*» et qu'elle «*correspond à la situation réelle*».

3.3 Loi-programme du 24 décembre 2002: abandon de mesures spécifiques pour les jeunes récemment sortis de l'école

L'article 355 de la loi-programme du 24 décembre 2002 a supprimé la distinction entre le premier et le deuxième groupe de demandeurs d'emploi.

Cette modification légale entraîne la disparition dans la loi sur la CPE de toute mesure spécifique orientée vers les jeunes demandeurs d'emploi sortis de l'école depuis moins de six mois.

3.4 Modifications ultérieures: l'accent est mis sur les réductions de cotisations

Les modifications apportées ensuite à la loi sur les CPE accentuent la divergence par rapport à l'objectif initial d'une part et simplifient et élargissent le mécanisme de réduction de cotisations au profit des groupes-cibles d'autre part.

3.4.1 Loi-programme du 22 décembre 2003

À la fin de 2003, trois nouvelles modifications sont apportées au dispositif légal :

- Le mécanisme d'ouverture, par constat de pénurie, au groupe des jeunes de 26 à 30 ans est supprimé.
- L'âge limite des jeunes travailleurs pris en considération pour l'application de la réglementation est porté de 25 à 26 ans. Cette modification est significative, les jeunes de 25 ans constituant une proportion importante de ce groupe: au troisième trimestre 2006, ils représentaient 35,4%, exprimés en ETP, des jeunes travailleurs occupés dans les entreprises du secteur privé.

- La limitation dans le temps (à douze mois dans la plupart des cas) de la prise en considération des CPE pour le calcul de la norme de 3% est supprimée; l'obligation pesant sur les employeurs est ainsi allégée puisqu'ils ne sont plus tenus d'engager chaque année de nouveaux travailleurs, les CPE engagés entrant en ligne de compte pour le respect de la norme de 3% pendant toute la durée de leur contrat jusqu'à leur 26^e anniversaire; cette modification est justifiée par le souci d'intégrer durablement le jeune travailleur.

Lors du conseil des ministres d'octobre 2003 consacré à la politique de l'emploi, l'accent est mis sur le rôle des régions dans l'offre de parcours d'insertion et de formation. Cet aspect de la stratégie européenne pour l'emploi prend le dessus par rapport à l'offre d'emplois aux jeunes chômeurs. L'objectif est de mieux préparer les jeunes travailleurs à entrer sur le marché de l'emploi par le biais de formations adaptées.

Le dispositif de la loi sur la CPE est cependant maintenu et le système de réductions de cotisations est simplifié et harmonisé. Le montant des réductions est augmenté pour certains travailleurs.

3.4.2 Loi-programme du 9 juillet 2004

Tous les travailleurs de moins de 26 ans entrent désormais en compte pour le respect de la norme de 3%, qu'ils bénéficient d'une CPE ou non. Désormais, la CPE se limite à inciter à engager les travailleurs moins qualifiés par le biais de réductions de cotisations. En effet, pour pouvoir octroyer une telle réduction à l'employeur, le travailleur doit être engagé dans le cadre d'une CPE.

Concrètement, l'obligation qui subsiste d'occuper 3% de jeunes ne semble plus très contraignante pour la plupart des employeurs qui occupent généralement un pourcentage plus élevé de jeunes (de l'ordre de 14%). Ainsi, au cours du troisième trimestre 2006, près de 200.000 jeunes de moins de 26 ans, exprimés en ETP, travaillaient pour des entreprises privées de plus de 50 employés, soit 15,5% de l'effectif. Cette proportion a peu varié entre 2003 et 2006 et se situe très largement au-dessus de la norme de 3% que doivent respecter les employeurs individuellement.

La proportion de travailleurs de moins de 26 ans travaillant sous CPE n'était en 2003, que de 10%.

Les employeurs publics de plus de 50 travailleurs, quant à eux, occupaient 7% de jeunes de moins de 26 ans. Parmi ceux-ci, l'État fédéral en employait tout juste 3%.

Il faut relever enfin que le bénéfice des réductions de charges sociales est étendu aux personnes d'origine étrangère et aux handicapés. Ceux-ci bénéficiaient déjà de mesures particulières telles que la faculté d'être pris en compte jusqu'à 30 ans¹² et, à la demande des partenaires sociaux, le fait de compter double pour l'obligation d'occupation de jeunes, dès le 1^{er} juillet 2003.

¹² Abrogé par la loi-programme du 22 décembre 2003.

3.4.3 Loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre générations

À partir du 1^{er} juillet 2006, l'âge maximum repasse de 26 ans à 25 ans pour le respect des obligations en matière d'occupation de jeunes travailleurs. La loi prévoit cependant que le Roi peut, sur avis des régions compétentes, chacune pour le territoire qui la concerne, relever ou abaisser d'un an cette limite d'âge. L'exposé des motifs précise que cette modification peut être recommandée par une région compte tenu de « *la situation particulière du marché du travail à son niveau* ». En pratique, toutes les régions ont demandé de relever à 26 ans la limite d'âge, et des arrêtés royaux du 10 novembre 2006 ont entériné ces avis, avec effet au 1^{er} juillet 2006.

Par ailleurs, pour les réductions de cotisations, une distinction est établie entre les jeunes moins qualifiés d'une part et les très peu qualifiés d'autre part. Les seconds, qui disposent au maximum d'un diplôme du second degré de l'enseignement secondaire, bénéficient dès le 1^{er} avril 2006 de réductions de cotisations sociales majorées.

En outre, une mesure d'activation de l'allocation de chômage en faveur des jeunes très peu qualifiés et peu qualifiés d'origine étrangère ou handicapés a été mise en place le 1^{er} avril 2006. Il s'agit de la prise en charge par l'Onem d'une partie du salaire net sous la forme d'une allocation de travail pendant six mois maximum. Cette mesure s'adresse aux jeunes sortis depuis moins de 21 mois de l'enseignement et sous contrat CPE.

3.5 Conclusions

L'évolution intervenue depuis 1999 dans le dispositif légal destiné à lutter contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes récemment sortis de l'école est considérable.

L'élargissement, par l'arrêté royal du 30 mars 2000, à d'autres catégories de jeunes chômeurs a abouti, de facto, à supprimer la priorité à ceux qui étaient fraîchement sortis de l'école.

Ensuite, l'évolution de la législation traduit une réorientation de la politique dans le sens d'un allègement progressif des obligations imposées aux entreprises de recruter des jeunes pour atteindre un pourcentage défini de leurs effectifs. Cette obligation, d'abord ciblée sur les jeunes de moins de 25 ans et demandeurs d'emploi depuis moins de six mois, a été assouplie par un élargissement à l'ensemble des jeunes de moins de 26 ans, entérinant ainsi la situation créée par l'arrêté royal du 30 mars 2000.

La Cour des comptes constate que le dispositif ne permet plus de lutter spécifiquement contre l'enlèvement des jeunes dans le chômage au cours des premiers mois de leur entrée sur le marché du travail. Les autres mesures fédérales mises en œuvre n'ont ni l'ambition, ni l'ampleur de la CPE et ne sont pas ciblées spécifiquement sur les jeunes récemment sortis de l'école.

Du dispositif légal initial subsistent dès lors surtout les réductions de cotisations : pour bénéficier de ces réductions, les jeunes appartenant aux groupes-cibles doivent encore être engagés dans le cadre de la CPE. L'obligation actuelle qui impose d'occuper 3% de travailleurs âgés de moins de 26 ans devrait, quant à elle, être spontanément respectée par les employeurs en raison de son caractère peu contraignant.

La Cour des comptes relève que ces évolutions importantes n'ont pas pu s'appuyer sur des outils de suivi et de pilotage satisfaisants.

Le SPF Emploi souligne que d'autres mesures ont été prises pour lutter contre le chômage des jeunes. Il s'agit notamment :

- de l'activation de l'allocation de chômage pour les jeunes peu qualifiés (« activa start ») ;
- des primes accordées à l'embauche de jeunes de moins de dix-huit ans afin qu'ils acquièrent une expérience professionnelle ;
- du stage d'insertion qui repose sur un accord entre le travailleur, l'employeur et les organismes de placement débouchant sur un contrat de travail ;
- de l'allocation d'établissement en faveur des jeunes qui débutent une activité d'indépendant.

Il rappelle, par ailleurs, que les lignes directrices européennes prescrivaient une action avant que soient atteints les six mois de chômage. Cette mesure ne consistait pas nécessairement à proposer un emploi. En 2000 et 2003, le Conseil européen avait recommandé à la Belgique de davantage prendre en compte les lignes directrices concernant le chômage des jeunes. À la suite de cette recommandation, les régions ont mis en œuvre de nouvelles mesures et les recommandations n'ont plus été répétées.

Le SPF Emploi souscrit au principe selon lequel des modifications législatives devraient être appuyées par des évaluations. Il souligne toutefois que le dispositif initial n'avait pas été précédé par une analyse approfondie de la politique de l'emploi vis-à-vis des jeunes.

Les ministres soulignent que, de manière générale, les politiques publiques et les modifications de législation devraient s'appuyer sur des évaluations et des chiffres concrets.

Ils soulignent également que la problématique de l'emploi des jeunes ne se limite pas à la politique menée dans le cadre de la CPE. Il faut notamment prendre en compte les politiques d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi menées par les régions et communautés. C'est dans cet esprit que les ministres, en accord avec les responsables des entités fédérées, vont introduire une demande auprès du Conseil central de l'économie (CCE) et du Conseil national du travail (CNT) afin de réaliser une étude de l'ensemble des dispositifs existants. Sur la base de cette étude et des données du SPF Emploi, il faudra analyser si une adaptation de la loi sur la CPE est utile, notamment pour mieux cibler les jeunes fraîchement sortis de l'école.

Pour les ministres, cette évaluation du CCE et du CNT sera certainement l'occasion d'analyser l'ampleur des réductions de cotisations patronales pour les jeunes, sur lesquelles l'accent a été mis au fil des années, ainsi que leur impact sur le taux d'emploi des jeunes et des divers groupes-cibles.

Point de vue du
SPF Emploi

Point de vue
des ministres
concernés

Chapitre 4

Respect des obligations légales et contrôle par l'État

Le contrôle des obligations en matière de CPE relève de deux acteurs, l'ONSS et le SPF Emploi. Le contrôle de l'ONSS se limite aux entreprises qui demandent des réductions de cotisations sociales, tandis que celui du service d'inspection des lois sociales du SPF Emploi couvre l'ensemble des entreprises soumises aux obligations d'occupation des jeunes.

La Cour des comptes a examiné comment ce contrôle a été organisé et quels en ont été les résultats. Les constatations qui suivent montrent que les modifications successives apportées à la législation depuis 1999 ont affecté négativement l'organisation des contrôles et leur efficacité.

Deux formes de sanction peuvent frapper les employeurs qui ne respectent pas leur obligation d'occuper des jeunes travailleurs :

- L'ONSS peut refuser le bénéfice des réductions de cotisations à l'employeur qui ne respecte pas la norme des 3%.
- Le SPF Emploi peut appliquer à l'employeur une amende de 75 euros par jour et par jeune non occupé.

4.1 ONSS

Les contrôles de l'ONSS revêtent deux facettes. D'une part, l'Office vérifie que le travailleur remplit les conditions requises pour l'octroi de la réduction de charges sociales en fonction des groupes-cibles définis par la loi : l'âge, la possession d'une carte premier emploi valide (et donc le degré de qualification) ou la qualité d'handicapé ou d'allochtone. D'autre part, en ce qui concerne le respect de l'obligation d'occupation de jeunes, l'ONSS élabore, à partir de sa base de données, une liste d'entreprises susceptibles d'être en infraction sur la base de leurs déclarations trimestrielles (la « liste grise »).

Cette liste est envoyée au SPF Emploi qui peut l'affiner en fonction des exemptions dont les employeurs bénéficient éventuellement¹³. Sur la base de cette liste rectifiée, l'ONSS peut refuser les réductions de cotisations sociales aux entreprises qui ne respectent pas l'obligation d'occuper des jeunes.

L'ONSS considère que son rôle se limite à la transmission de données. Le SPF Emploi est chargé de les exploiter et de lui signaler, en retour, les employeurs en défaut.

Jusqu'en 2003, cet échange d'information s'est déroulé régulièrement et dans des délais raisonnables et la liste a servi de base aux contrôles en la matière.

Depuis 2003, comme exposé plus haut, les exigences ont été sensiblement atténuées, de sorte qu'elles devraient être spontanément respectées par la plupart des employeurs.

¹³ La loi prévoit que des dispenses peuvent être accordées à des secteurs d'activités ou aux entreprises qui en font la demande en fonction de problèmes rencontrés. Ces demandes d'exemptions et de dispenses demeurent marginales. La loi et ses arrêtés d'application énumèrent précisément les raisons pouvant mener à une telle demande ainsi que les critères à prendre en considération pour leur octroi.

La transmission des listes a alors été interrompue, pour des raisons liées, selon l'ONSS, à la mise en œuvre de la déclaration Dimona. Lors de l'introduction en 2003 de la DMFA (déclaration multifonctionnelle), de nouvelles méthodes de communication avec le SPF ont dû être élaborées. Vu les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la nouvelle déclaration, ces procédures ont été finalisées tardivement.

La Cour des comptes constate que, au moment de l'audit, pour les années postérieures à 2003, des réductions de cotisation ont été accordées sans que l'ONSS ait eu l'assurance que l'obligation d'occuper des jeunes travailleurs était respectée. L'ONSS n'avait pas contrôlé le respect de cette obligation et ne s'était pas concerté avec le SPF Emploi pour établir la liste des employeurs en infraction.

Dans sa réponse, l'ONSS confirme que, jusqu'en 2003, le respect des conditions liées aux réductions de cotisation a été contrôlé. Depuis les modifications apportées à la loi, ne subsiste que l'obligation d'occuper un pourcentage de jeunes travailleurs, dont le contrôle nécessite l'intervention du SPF Emploi.

Ce n'est que fin mars 2007 que la liste afférente à l'année 2004 a été transmise au SPF Emploi, à l'initiative de la cellule stratégique du ministre.

L'ONSS a annoncé que : *« depuis mars 2007, les envois au SPF des listes d'employeurs ont repris et puisque la méthode et la forme des données transmises sont maintenant approuvées, les envois vont pouvoir être effectués avec régularité, au rythme d'une liste par trimestre et seront précédés par un rattrapage dans le temps, ce qui évite le risque de prescription. »*

L'ONSS s'engage, si le SPF Emploi procède rapidement à l'analyse des données, à sanctionner les employeurs en infraction par des refus de réductions de cotisation.

À ce sujet, la Cour des comptes tient à souligner l'importance d'un contrôle effectif en rappelant que le refus de réductions de charges sociales représente un enjeu financier pour la sécurité sociale. À cet égard, les contrôles effectués en 2004 (pour des années antérieures) ont permis de refuser cinq millions d'euros de réductions de charges de toute nature. La part de ce montant qui résulte d'une occupation insuffisante de jeunes travailleurs ne peut toutefois pas être isolée.

Ce refus constitue également un incitant significatif à respecter l'obligation d'occuper des jeunes travailleurs.

L'échange régulier d'informations entre l'ONSS et le SPF Emploi est dès lors nécessaire afin de garantir que les employeurs ne respectant pas leurs obligations ne bénéficient pas de la réduction de cotisations.

La Cour des comptes recommande d'examiner le cas des entreprises qui peuvent être en défaut et le cas échéant d'appliquer les sanctions prévues par la loi.

4.2 SPF Emploi

Le service d'inspection des lois sociales du SPF Emploi est chargé du contrôle du respect de l'ensemble de la législation sociale (55 réglementations dont neuf mesures en faveur de l'emploi). Elle procède à des contrôles généraux ainsi qu'à des contrôles particuliers établis en fonction de priorités provenant d'une analyse de risques ou de demandes spécifiques. L'arrêté royal du 30 mars 2000 confie au SPF Emploi le contrôle du respect de la loi sur la CPE.

Point de vue de
l'ONSS

4.2.1 Contrôles spécifiques menés jusqu'en 2003

Le service d'inspection a diligenté, à la demande de la ministre de l'Emploi, deux vagues de contrôles spécifiques en matière de CPE, l'une en 2000/2001, l'autre en 2002/2003.

Ces contrôles résultaient du caractère prioritaire conféré par la ministre au contrôle du respect des obligations en matière de CPE. Si la première vague a été réalisée sur un échantillon d'entreprises privées, la seconde a été plus ciblée, sur la base de la «liste grise» élaborée par l'ONSS et le SPF Emploi.

Lorsque le service d'inspection constatait que les obligations n'étaient pas respectées, un avertissement était adressé à l'entreprise afin qu'elle puisse régulariser la situation. Cette manière de procéder a permis d'engager 1.950 jeunes travailleurs en 2000/2001 et 1.819 en 2002/2003.

Ce n'est qu'en l'absence de réaction de l'entreprise que l'inspection des lois sociales rédigeait un pro justitia. En 2001, un seul a été dressé, mais 196 le furent en 2003.

Le pro justitia est transmis par le service d'inspection à la division des études juridiques et de la documentation du SPF Emploi, qui doit statuer sur les amendes administratives à imposer aux employeurs. Ceux-ci peuvent faire valoir leur point de vue et en cas de sanction porter l'affaire devant le tribunal de commerce. Entre le moment où une infraction est constatée par les services d'inspection et celui où cette division se prononce, un délai de plusieurs mois s'écoule donc.

Or, la réglementation relative au CPE a connu des modifications nombreuses et fréquentes depuis 2001, instaurant un élément d'incertitude quant aux pro justitia établis¹⁴. En effet, les amendes prononcées contre les employeurs doivent être traitées comme des sanctions pénales et, en cas de changement de la législation, la nouvelle norme, si elle était plus favorable, devait être appliquée.

En 2004, le SPF Emploi a dès lors décidé de classer sans suite tous les pro justitia rédigés en 2003, la loi-programme du 22 décembre 2003 ayant considérablement atténué l'obligation d'occuper de jeunes travailleurs.

Les deux vagues de contrôles réalisées avant 2004 n'ont donc débouché sur aucune sanction.

Dans sa réponse, le SPF Emploi précise que les pro justitia avaient été établis en fonction de la loi en vigueur en 2002 et qu'ils ne comportaient dès lors pas les informations nécessaires pour établir s'il y avait encore une infraction aux yeux de la réglementation ultérieure.

¹⁴ En 2001, entre la rédaction du PV et l'avis de la division des études juridiques, la base de calcul pour l'obligation d'occupation a été modifiée, affectant le nombre de CPE de l'entreprise. L'apostille accompagnant la proposition de classement suggérait un recalcul de l'obligation pour l'entreprise incriminée.

Pour les PV de 2003, les avis juridiques ont dû prendre en compte les modifications réglementaires ayant pour effet que tous les moins de 26 ans comptaient désormais pour l'obligation d'occupation (loi-programme du 9 juillet 2004, en discussion dans le cadre de la conférence pour l'emploi depuis août 2003).

4.2.2 Contrôles depuis 2004

Depuis 2004, le contrôle des obligations CPE n'est plus considéré comme une priorité par le service d'inspection des lois sociales. L'examen du respect des obligations liées à la CPE s'effectue désormais dans le cadre des contrôles généraux portant sur l'ensemble des législations sociales (8.153 ont eu lieu en 2006). Quelques contrôles particuliers (dix-neuf sur la période 2004-2006) ont encore été réalisés. Ces contrôles ne sont pas ciblés en fonction des données de l'ONSS, notamment celles contenues dans la « liste grise », et n'ont jusqu'à présent permis de déceler aucune infraction.

Depuis 2004, les différents services d'inspection¹⁵ collaborent au sein du Service d'information et de recherche sociale (SIRS). Cette collaboration a permis la mise sur pied d'une base de données commune. Celle-ci devrait permettre de cibler les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations, mais elle n'a pas encore été utilisée à cette fin.

En mars 2007, le service d'inspection des lois sociales a reçu la « liste grise » de l'ONSS pour l'année 2004. Toutefois, étant donné le risque de prescription des infractions, ce service a considéré qu'il n'était plus utile d'effectuer des contrôles concernant l'année 2004. Il a sollicité auprès de l'ONSS les listes pour les années 2005 et 2006 afin de contrôler, encore en 2007, les employeurs suspectés d'être en infraction.

La Cour des comptes relève toutefois que la « liste grise » établie pour 2004 contient entre 144 et 187 entreprises, selon les trimestres, qui, apparemment ne respectaient pas leurs obligations en matière d'occupation de jeunes travailleurs.

Il ressort de ce qui précède que la loi sur la CPE, même lorsque le contrôle des obligations qu'elle impose était prioritaire, n'a jamais débouché sur les sanctions financières prévues, à savoir 75 euros par jeune travailleur et par jour pendant lesquels la norme n'est pas respectée.

Dans sa réponse, le SPF Emploi précise qu'à partir de 2004, la cellule stratégique du ministre de l'emploi a considéré que le contrôle de la CPE n'était plus prioritaire. Les obligations en matière de CPE sont, toutefois, encore contrôlées dans le cadre des contrôles généraux.

Le SPF Emploi souligne, par ailleurs, que l'ONSS dispose de tous les instruments, dans le cadre de la déclaration multifonctionnelle (DMFA), pour constater qu'un employeur ne respecte pas son obligation.

Pour sa part, l'ONSS rappelle que l'arrêté royal du 30 mars 2000 confie au SPF Emploi la compétence de surveiller le respect de la loi et qu'il revient dès lors à cette administration de constater les infractions et de l'en informer par la suite.

Les ministres ont annoncé qu'ils veilleront à ce que l'ONSS transmette la « liste grise » au SPF Emploi, et ce dans un délai aussi rapide que possible pour permettre au SPF de contrôler l'application de la réglementation. Ils seront donc attentifs à ce que les deux intervenants mettent en œuvre des procédures pour échanger les informations nécessaires.

Point de vue des administrations concernées

Point de vue des ministres concernés

¹⁵ Il s'agit des services d'inspection du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale ainsi que de l'ONSS et de l'Onem.

4.3 Respect des obligations par l'État fédéral en tant qu'employeur

La loi prévoyait au départ que les services publics devaient occuper 1,5% de travailleurs engagés dans le cadre d'une CPE. Par ailleurs, en ce qui concerne l'État fédéral, l'obligation avait été fixée à 2.000 travailleurs pour l'ensemble de ses services.

À compter du 1^{er} janvier 2006, l'État fédéral et les organismes publics qui en dépendent doivent chacun respecter la norme générale et donc occuper 3% de travailleurs de moins de 26 ans. Ils peuvent également remplir leur obligation en réservant 10% des recrutements annuels aux moins de 26 ans. Selon les données du SPF Personnel et Organisation (P & O), au 31 décembre 2006, 2.206 travailleurs de moins de 26 ans étaient employés par l'État fédéral, soit 3,02% de l'effectif total.

Ces données ne sont toutefois pas complètes car plusieurs SPF et organismes publics n'ont pas communiqué les informations concernant leur personnel au SPF P & O. Par ailleurs, si la norme de 3% est globalement respectée, certains SPF et organismes publics sont largement en dessous.

Il faut noter également que les travailleurs de 25 ans représentent en 2007 plus d'un tiers des moins de 26 ans. Ceci signifie que, pour pouvoir respecter la norme de 3% à la fin de l'année 2007, l'État fédéral aura dû à la fin de 2007 remplacer ces travailleurs en embauchant des jeunes de moins de 26 ans à concurrence de 1% de son effectif total, soit environ 700 travailleurs.

Le respect de cette règle ne fait l'objet d'aucun rapportage. Le SPF Emploi ne suit pas l'évolution du nombre de jeunes occupés par les employeurs publics. De son côté, l'ONSS n'a pas pu effectuer de contrôle concernant le respect, par les employeurs publics qui avaient demandé des réductions de cotisations, de leur obligation d'occuper des jeunes travailleurs. Les données disponibles à l'ONSS ne permettaient pas de distinguer entre les organismes relevant de l'État fédéral et des entités fédérées. De plus, certaines données devaient être fournies par des intervenants extérieurs, notamment le SPF Personnel et Organisation.

L'ONSS précise qu' *«il est tout à fait possible, à l'avenir, de communiquer la liste des employeurs du secteur public qui ne satisfont pas à la norme de 3%, à charge pour le SPF [Emploi] de faire le tri et d'effectuer les vérifications en tenant compte des données reçues d'autres institutions et des spécificités du secteur public puis de signaler les cas problématiques à l'ONSS pour annulation des réductions»*.

Par ailleurs, la loi prévoyait que les employeurs publics devaient affecter prioritairement les nouveaux travailleurs à des projets globaux qui satisfont des besoins de société. La nature de ces projets est déterminée par arrêté royal et des accords de coopération entre l'État et les entités fédérées prévoient les projets conjointement mis en œuvre.

L'arrêté royal du 30 mars 2000 confie au SPF Emploi le suivi de ces projets globaux. Celui-ci n'est toutefois pas assuré de manière satisfaisante. Le rapportage assuré par les organismes qui mettent ces projets en œuvre par le biais de conventions de partenariat avec l'État fédéral est lacunaire, malgré l'obligation inscrite dans les conventions. Il n'est donc pas possible de connaître le nombre total de jeunes concernés par ces projets globaux.

La ministre des Affaires sociales et le ministre de l'Emploi s'engagent à saisir les autres membres du gouvernement à propos de la nécessité pour les autorités publiques de respecter les obligations qui leur sont imposées d'occuper de jeunes travailleurs.

Point de vue
des ministres
concernés

4.4 Conclusions

En raison notamment des modifications législatives qui sont intervenues depuis 1999, les contrôles spécifiques visant à vérifier le respect par les employeurs de l'obligation de compter un minimum de jeunes travailleurs parmi leur personnel ont été abandonnés.

L'ONSS ne s'est pas assuré du respect de cette condition avant d'accorder les réductions de cotisations prévues en faveur des moins qualifiés ou assimilés.

Quant au SPF Emploi, il n'a pas tiré les enseignements des résultats des contrôles des premières années et défini une politique de contrôle adaptée aux nouvelles dispositions de la loi.

La Cour des comptes recommande que le SPF Emploi et l'ONSS se concertent sur la manière de transmettre et d'exploiter les données qu'ils détiennent dans les meilleurs délais, afin de pouvoir accomplir leurs missions de contrôle respectives.

La Cour des comptes relève également que l'État fédéral n'a pas organisé le suivi des obligations spécifiques en matière d'emploi des jeunes qui incombent aux services publics.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

5.1.1 Suivi et évaluation de la politique

Développée depuis 1999 dans la lignée de recommandations continues de l'Union européenne, la politique fédérale en matière de premier emploi des jeunes dans les six mois de leur disponibilité sur le marché du travail prévoyait l'établissement, chaque année, d'un rapport de suivi et d'une évaluation.

La Cour des comptes relève que le SPF Emploi n'a jamais produit le rapport statistique annuel qui lui incombait. En outre, aucun objectif opérationnel n'a été fixé ni aucun indicateur élaboré permettant d'examiner l'effet de la politique mise en œuvre.

L'évaluation annuelle confiée au CCE et au CNT n'a pas été réalisée conformément à la loi.

Les efforts entrepris par le SPF Emploi pour développer une base de données et promouvoir l'évaluation n'ont pas permis de produire les évaluations nécessaires au pilotage de la politique.

Ces défauts d'évaluation ont privé le législateur d'un éclairage sur les résultats obtenus, avant d'adopter les réajustements successifs de cette politique fédérale proposés par le gouvernement depuis 1999.

5.1.2 Évolution du dispositif légal

Entre la première version de la loi, qui obligeait les employeurs du secteur privé à engager chaque année de nouveaux jeunes travailleurs sortis depuis moins de six mois de l'école dans le cadre de la CPE, à concurrence de 3% de leur effectif, et l'obligation actuelle d'occuper 3% de jeunes de moins de 26 ans, la contrainte s'est fortement atténuée.

L'arrêté royal d'exécution de la loi, pris le 30 mars 2000, a en effet supprimé, de facto, la priorité aux jeunes chômeurs sortis de l'école depuis moins de six mois et a favorisé un assouplissement des conditions requises afin de bénéficier du statut de la convention de premier emploi.

Suite à l'adaptation de la loi qui a entériné cette évolution, le dispositif légal n'est plus ciblé sur les jeunes sortis depuis peu de l'enseignement. La politique menée s'est concentrée sur l'insertion des jeunes moins qualifiés, notamment par le biais de réductions de cotisation.

Vu la part que représentent les jeunes de moins de 26 ans parmi les travailleurs salariés (de l'ordre de 14%), ce n'est que dans des cas exceptionnels que la norme de 3%, telle qu'elle est à présent libellée, peut inciter à embaucher des jeunes travailleurs.

D'autres mesures fédérales existent en matière de lutte contre le chômage des jeunes. Elles n'ont toutefois, ni la même ambition, ni la même ampleur et ne sont pas spécifiquement ciblées sur les jeunes fraîchement sortis de l'école.

Les régions ont également adopté des mesures, en mettant l'accent sur la formation par des politiques qui offrent aux jeunes inscrits depuis trois mois comme demandeurs d'emploi des formations et un programme d'insertion professionnelle. Cet aspect ne prend toutefois plus en compte la nécessité d'offrir rapidement une première expérience professionnelle aux jeunes chômeurs.

5.1.3 Respect des obligations légales et sanctions

L'absence de pilotage de la mise en œuvre de cette politique fédérale, associée aux modifications législatives qui sont intervenues depuis 1999, ont favorisé un abandon des contrôles spécifiques mis en œuvre afin de vérifier le respect par les employeurs de l'obligation d'avoir un minimum de jeunes parmi leur personnel.

Le SPF Emploi n'a pas joué le rôle actif nécessaire afin de tirer les enseignements des résultats des contrôles des premières années et de définir une politique de contrôle adaptée aux nouvelles dispositions de la loi.

Les contrôles réalisés avant 2004 n'ont pas donné lieu à l'application des amendes prévues par la loi, alors que des infractions aux obligations de la loi sur le CPE avaient été relevées. Les seules sanctions réelles infligées par l'ONSS à cette époque ont été les refus de réductions de cotisations.

La «liste grise» des entreprises susceptibles d'être en infraction pour l'année 2004 n'a été transmise au SPF Emploi qu'en mars 2007. Le SPF n'envisage cependant de contrôle qu'à partir des listes pour les années suivantes. Pour cette raison, l'ONSS n'a pas refusé de réductions de cotisations prévues en faveur des moins qualifiés ou assimilés pour défaut de respecter la condition d'occupation.

La Cour des comptes constate que les acteurs d'un contrôle du respect de la loi, à savoir, le SPF Emploi et l'ONSS, n'ont pas organisé leur collaboration de manière efficace.

L'État fédéral n'a pas organisé le suivi des obligations spécifiques en matière d'emploi des jeunes qui incombent aux services publics.

5.2 Recommandations

5.2.1 Pilotage des politiques publiques

D'une manière générale, l'adoption d'une politique, en particulier dans un domaine comme celui de l'emploi, doit s'accompagner, dès sa conception, de la définition d'objectifs et de la détermination d'indicateurs régulièrement suivis. Cela implique de préciser la manière de collecter les informations et de s'assurer que ces données sont effectivement disponibles.

Le dispositif d'évaluation doit être fixé clairement et les échéances doivent être respectées. Le pilotage de la politique et son réajustement en fonction des objectifs fixés exigent en effet des évaluations régulières et fiables dont les résultats sont pris en considération lorsque des modifications de la politique sont proposées.

Dans le cas présent, la loi avait certes prévu le principe et les acteurs d'une évaluation annuelle. L'expérience a montré que l'octroi d'une mission d'évaluation n'est pas un facteur suffisant de succès.

Dans les cas où une évaluation de la politique menée est prévue, la Cour des comptes recommande au gouvernement fédéral de s'assurer que les dispositions légales et réglementaires sont suffisamment précisées quant à l'organisation et la définition des responsabilités en matière de suivi, de contrôle et d'évaluation, que les moyens nécessaires sont prévus et que les rapports prévus sont effectivement produits.

En outre, dans les cas où un tel dispositif est mis en place, il conviendrait que toute proposition de modification substantielle du dispositif légal soit accompagnée de rapports d'évaluation probants.

5.2.2 Évolution du dispositif légal

Depuis 2003, la loi relative aux CPE ne comprend plus de mesure spécifique ciblée sur les jeunes récemment sortis de l'école et le dispositif prévu a sensiblement évolué par rapport aux objectifs initiaux de la loi.

Le risque d'enlèvement dans le chômage pour les jeunes qui ne font pas au moins une fois l'expérience d'un emploi dans les premiers mois qui suivent leur entrée sur le marché du travail est pourtant régulièrement souligné.

Les évolutions du dispositif légal n'ont toutefois pu être éclairées par les évaluations annuelles prévues par la loi.

La Cour des comptes recommande qu'à l'occasion de leur prochaine évaluation, le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail examinent si l'ensemble des dispositifs existants assurent une politique d'intervention suffisante de l'État fédéral en ce qui concerne l'emploi des jeunes récemment sortis de l'école.

5.2.3 Contrôle des obligations légales liées aux CPE

Les procédures en matière de contrôle doivent être améliorées. Ainsi, les échanges d'informations entre l'ONSS et le SPF Emploi qui permettent l'élaboration de la « liste grise » des entreprises doivent être mieux définis et se dérouler dans de meilleurs délais, en utilisant tant les données de l'ONSS que la base de données du SIRS pour déceler les employeurs qui ne respectent pas leurs obligations.

Un système automatique d'interrogation des employeurs en infraction potentielle devrait être mis en place. Il permettrait de raccourcir les délais de réactions après le constat d'un pourcentage insuffisant d'occupation de jeunes travailleurs.

Un bon partenariat entre l'ONSS et le SPF Emploi est indispensable pour le contrôle de la norme de 3%. Il serait dès lors souhaitable qu'ils échangent toutes les informations concernant des infractions éventuelles afin qu'ils puissent en tirer les conséquences, chacun dans son domaine de contrôle.

À ce sujet, la Cour des comptes souligne les engagements pris par l'ONSS de fournir régulièrement au SPF Emploi des listes d'anomalies et de sanctionner les employeurs qui seraient en défaut au vu des réponses fournies par l'administration.

Afin que les sanctions prévues constituent une incitation à embaucher de jeunes travailleurs, le délai entre le constat de l'infraction et la décision de la sanctionner doit être réduit. De plus, les pro justitia doivent faire l'objet d'un suivi, même en cas de modifications réglementaires.

Le respect des obligations du secteur public doit également être régulièrement vérifié par le SPF Emploi. Celui-ci doit notamment suivre les rapports remis par les organismes publics dans le cadre des conventions relatives aux projets d'intérêt général.

Les ministres soulignent qu'ils partagent les recommandations de la Cour des comptes et ont pris les engagements suivants :

- Le rapport statistique annuel prévu par la loi et des indicateurs pour évaluer la loi seront élaborés par le SPF Emploi.

Point de vue
des ministres
concernés

- Une demande auprès du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail sera introduite afin de réaliser une étude de l'ensemble des dispositifs visant à combattre le chômage des jeunes. Sur la base de cette étude et des données du SPF Emploi, la pertinence d'une adaptation de la loi sur la CPE, notamment pour mieux cibler les jeunes fraîchement sortis de l'école, sera analysée.
- L'ONSS transmettra régulièrement la « liste grise » au SPF Emploi et les deux intervenants mettront en œuvre des procédures pour échanger les informations nécessaires au contrôle de la réglementation.
- Les autres membres du gouvernement seront saisis à propos de la nécessité pour les autorités publiques de respecter leurs obligations d'occuper de jeunes travailleurs.

Annexe 1

Réponse des ministres concernés

(Lettre reçue le 22 février 2008)

La ministre des Affaires sociales
Le ministre de l'Emploi

Monsieur Franki Vanstapel
Premier président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du 16 janvier 2008
Vos références A6-3.232.294 L9

Objet: Audit de la convention de premier emploi – Réponse conjointe de la ministre des Affaires sociales, Laurette ONKELINX, et du ministre de l'Emploi, Josly PIETTE

Monsieur le Premier président,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de rapport de la Cour des comptes concernant la convention de premier emploi. Conformément à l'article 5bis, 3^e alinéa de la loi organique relative à l'organisation de la Cour des comptes, par le présent courrier, nous avons l'honneur de vous faire parvenir une réponse conjointe aux conclusions et recommandations reprises dans ce projet de rapport.

La Cour traite d'un problème particulièrement important de notre marché du travail qui est celui du taux élevé de chômage des jeunes et de l'évolution des initiatives qui ont été prises en 1999, via la loi sur la convention premier emploi, pour lutter contre l'enlèvement dans le chômage des jeunes demandeurs d'emploi. Nous sommes particulièrement sensibles à cette problématique qui est cruciale pour la jeune génération, pour la cohésion sociale mais aussi pour le futur de notre société.

Nous nous réjouissons qu'un tel rapport ait pu être réalisé et nous partageons les recommandations qui sont proposées dans le projet de rapport de la Cour des comptes.

Ainsi, nous veillerons à ce que, à l'avenir, le SPF Emploi réalise le rapport statistique prévu initialement dans la loi et s'attelle à établir les indicateurs pertinents pour évaluer l'efficacité de la loi CPE. Nous pensons également que, de manière générale, les politiques publiques doivent davantage faire l'objet d'évaluations, et que, autant que possible, les modifications dans la législation devraient s'appuyer sur des évaluations et des chiffres concrets. C'est pourquoi nous soutenons entièrement cette recommandation de la Cour des comptes.

Nous veillerons également à ce que l'ONSS transmette au SPF Emploi la liste grise dont elle a la charge, et ce dans un délai aussi rapide que possible afin de permettre au SPF Emploi de contrôler comme il se doit l'application de la réglementation. Nous serons donc attentifs à ce que les deux organismes collaborent activement et mettent sur pied des procédures pour un échange d'information optimal afin d'assurer un suivi efficace de l'application de la loi.

Nous pensons néanmoins que la lutte contre le chômage des jeunes doit s'analyser dans un aspect global et ne peut se limiter aux initiatives qui ont été prises dans le cadre de la loi sur la convention premier emploi. Ainsi tant le fédéral que les communautés ou les régions ont mis en place des politiques pour accompagner les jeunes demandeurs d'emploi. Nous pensons notamment à la mesure Job Tonic en Région wallonne, au Jeugdwerkplan en Région flamande ou au Contrat de Projet Professionnel en Région de Bruxelles-Capitale. C'est pourquoi l'analyse des politiques relatives à l'emploi des jeunes, notamment ceux récemment sortis de l'école, doit prendre en compte l'entièreté des initiatives existantes.

C'est dans cet esprit que nous allons introduire une demande auprès du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail afin de leur demander de réaliser une étude sur l'ensemble des dispositifs existants tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées, en accord avec celles-ci bien entendu. Sur base de cette analyse globale, ainsi que sur base des statistiques et des indicateurs du SPF Emploi, il sera alors possible d'envisager s'il est utile ou non d'adapter la législation afin de mieux cibler les jeunes, ceux récemment sortis de l'école en particulier. À cette occasion, il pourrait s'avérer pertinent d'envisager la question des quotas. La Cour a en effet observé que l'obligation d'occuper 3% des jeunes ne semble plus très contraignante pour la plupart des employeurs vu qu'en 2006 les jeunes représentaient en moyenne 15,5% des effectifs. Il serait également utile d'avoir un éclairage quant à la nécessité de cibler spécifiquement les jeunes qui ont quitté l'enseignement depuis moins de 6 mois, ou non.

Nous formulons néanmoins un regret quant au rapport de la Cour des comptes, c'est que celui-ci n'aborde pas davantage la question des réductions de cotisations patronales pour les jeunes. Le rapport mentionne bien l'existence de ces réductions de cotisations et l'accent qui, au fil des années, est mis davantage sur ces réductions de cotisations que sur d'autres aspects de la législation initiale. Mais à aucun moment, l'ampleur de ces réductions, tant au niveau du montant par travailleur que d'un point de vue global n'a été abordée, ni l'impact de ces réductions de cotisations sur le taux d'emploi des jeunes, ni enfin, l'impact de l'élargissement des réductions de cotisations à de nouveaux groupes cibles. Une telle information aurait été utile, nous semble-t-il, pour procéder à une évaluation approfondie de l'évolution de la loi. Ce point sera certainement traité dans la prochaine étude du CCE et CNT.

Enfin, les observations de la Cour en termes de respect par les autorités publiques de la réglementation sont tout à fait pertinentes. Nous ne manquerons pas de saisir les autres membres du gouvernement de la nécessité de respecter les engagements pris en la matière.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier président, en l'assurance de nos sentiments respectueux.

Le ministre de l'Emploi

La ministre des Affaires sociales

J. PIETTE

L. ONKELINX

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 dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2008/1128/5
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be