

Premiers engagements - Réduction groupe cible pour les cotisations patronales à l'ONSS

Pour inciter les entrepreneurs à engager leurs premiers membres du personnel, le gouvernement octroie des réductions sur les cotisations sociales versées par les employeurs pour leurs premiers travailleurs. Il s'agit des « réductions groupe cible pour premiers engagements ». Ces réductions existent depuis plusieurs dizaines d'années, mais ont été étendues en 2016. Avant cela, la mesure prenait la forme de réductions forfaitaires octroyées durant un nombre limité de trimestres. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les entrepreneurs bénéficient d'une dispense totale des cotisations patronales sur leur premier engagement, sans limite de temps. Cette mesure avait pour but de soutenir l'emploi et la viabilité des entreprises. Les réductions qui s'appliquaient jusqu'alors du premier au cinquième engagement s'appliquent désormais du deuxième au sixième engagement.

La Cour des comptes a examiné l'évolution de l'emploi et de la viabilité des entreprises depuis l'introduction de la dispense illimitée, celle du coût de la mesure et la capacité de l'ONSS à détecter et à combattre le recours irrégulier et impropre à la mesure.

La Cour des comptes estime qu'il est difficile d'apprécier l'effet direct de la mesure sur l'emploi. Depuis son introduction, peu d'employeurs supplémentaires, voire aucun n'a procédé à un premier engagement en comparaison de l'évolution relevée auparavant. Le nombre d'employeurs qui appliquent la réduction pour premiers engagements et le volume de travail qui en résulte n'augmentent pas plus rapidement que dans le cadre des réductions forfaitaires accordées pour l'engagement du deuxième au sixième travailleur. Certains éléments indiquent toutefois que la viabilité des employeurs s'est améliorée. Depuis l'introduction de la dispense totale, plus d'employeurs demeurent actifs et l'emploi augmente légèrement plus vite auprès des employeurs qui appliquent la mesure. Il n'est toutefois pas exclu que l'amélioration de la viabilité soit due en partie à un glissement de l'emploi existant vers de nouvelles entreprises. Par ailleurs, la viabilité et l'évolution de l'emploi peuvent aussi être influencées par d'autres mesures, comme le tax shift, ou par la conjoncture économique.

L'introduction de la dispense illimitée est peu efficiente en termes de coûts par rapport aux réductions forfaitaires. Bien que le coût de la dispense illimitée (cotisations sociales moins élevées) ait fortement augmenté (68,6 %) entre 2015 et 2018, le volume de travail n'a pas progressé dans les mêmes proportions. Cette hausse du coût serait surtout due au fait que la mesure est appliquée à des salaires plus élevés. En revanche, le coût par ETP des réductions forfaitaires du deuxième au sixième engagement augmente beaucoup plus lentement que pour le premier engagement, alors que le volume de travail croît davantage en termes relatifs. Cela indique que, comparées à la dispense illimitée, les réductions forfaitaires sont plus efficaces du point de vue du coût pour stimuler l'emploi.

Le gouvernement a donc sous-estimé le coût des réductions groupe cible. Il avait estimé le coût supplémentaire à 509 millions d'euros pour l'ensemble des réductions groupe cible pour premiers

engagements durant la période 2016-2020, mais ce coût atteint en réalité probablement plus d'un milliard d'euros.

La réglementation complexe, qui donne parfois lieu à des incohérences lors de son application, rend le contrôle de l'ONSS très laborieux et contraint ce dernier à effectuer de nombreux contrôles manuellement. Chaque année, l'ONSS affecte 56 ETP et 8,1 millions d'euros aux contrôles. De cette façon, les contrôles ne couvrent pas suffisamment les risques. En raison du nombre élevé de réductions à contrôler, l'ONSS ne peut pas toutes les vérifier, ni contrôler tous les indices éventuels d'utilisation impropre. En outre, les contrôles sont assez faciles à contourner et l'ONSS ne peut pas toujours agir contre certaines formes d'utilisation impropre (pas de véritables emplois supplémentaires, application systématique à des salaires élevés, employeurs qui cumulent de nombreuses réductions élevées, grands employeurs (autres que des PME) qui peuvent utiliser la mesure).

La Cour des comptes a relevé des indices d'utilisation impropre (employeurs qui demandent trop souvent un code de réduction particulier ou qui appliquent la réduction sans y avoir droit, etc.). Les employeurs contestent régulièrement devant le tribunal le résultat des contrôles et les annulations par l'ONSS.

Le gouvernement a annoncé la prolongation, après 2020, de la dispense illimitée de cotisations patronales pour le premier travailleur, mais aussi que le système des réductions groupe cible sera évalué en 2021. Dans le cadre de cette évaluation, la Cour préconise d'envisager, pour les nouveaux employeurs, de convertir la dispense illimitée en un montant forfaitaire limité dans le temps. Limiter le montant et la durée de la réduction réduit le risque d'utilisation impropre, tout en conservant le mécanisme de la mesure. En outre, le coût sera alors plus facilement maîtrisable.

Les employeurs qui ont obtenu la dispense illimitée au cours de la période 2016-2020 conserveront ce droit après 2020, quel que soit le nouveau système appliqué à partir de 2021. La Cour recommande d'évaluer si ces dispenses illimitées doivent également être limitées, par exemple en imposant un plafond pour les salaires. Vu que cette dispense continue de s'appliquer indéfiniment, les montants peuvent devenir élevés, surtout si les salaires auprès d'un employeur et les réductions qui s'y appliquent progressent à la suite d'une croissance des activités et de l'emploi. Ainsi, des subventions salariales peuvent être accordées pour des salaires élevés auprès de grands employeurs, ce qui n'est pas en rapport avec l'objectif de la mesure.

La Cour des comptes recommande en outre d'adapter la réglementation afin qu'il soit plus difficile de contourner les conditions liées à l'octroi de la mesure et les contrôles.

L'ONSS doit affiner ses contrôles des réductions pour premiers engagements à l'aide d'analyses de risques et du *datamining*. Les indices d'utilisation impropre lors de certaines applications de la mesure que la Cour a transmis à l'ONSS à partir de sa propre analyse de données pourraient servir de points de repère à cet effet. L'ONSS a déjà fait savoir entre-temps qu'il continuerait à adapter sa stratégie de contrôle sur cette base.

Dans leurs réponses, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique indiquent que les résultats de l'audit seront exploités dans le cadre de l'évaluation des réductions groupe cible prévue en 2021.