



ANALYSE

*LA « MESURE ZÉRO
COTISATION »
POUR LES PREMIERS
ENGAGEMENTS,
QUEL BILAN ?*





Une analyse réalisée par

ALEXIA VERCRUYSSE

Septembre 2018

Richard Miller
Administrateur délégué du CJG

Corentin de Salle
Directeur du CJG

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjpg@cjpg.be

Mis en page : [Thomas Daems](#)

INTRODUCTION

La mesure « *premiers engagements* » vise à favoriser la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises par le biais d'une réduction des cotisations patronales. Cette mesure, qui existe depuis presque 30 ans¹, a connu de nombreuses adaptations, tant au niveau de la durée de l'octroi, du montant ou du nombre de travailleurs concernés². La dernière évolution a eu lieu le 1^{er} janvier 2016, **avec le lancement de la « mesure zéro cotisation », prévue dans le cadre du tax shift.**

Ainsi, du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2015, les « *primo-employeurs* », ces indépendants qui engagent leur premier travailleur, ouvraient le droit à 13 trimestres de réductions des cotisations patronales, à prendre obligatoirement dans les 20 trimestres à partir du trimestre d'engagement.

La baisse des intentions de recrutement dans le chef des employeurs et la stagnation de la création d'emplois en Belgique dans les mois et années précédant la législature actuelle ont néanmoins mené le

gouvernement Michel à renforcer et simplifier l'exonération de charges pour les trois premiers emplois dans le but de stimuler la création d'emplois dans les PME. En effet, si la disparition nette d'emplois n'était pas des plus inquiétante, cette perte dans certains secteurs et entreprises n'était pas pour autant contrebalancée par la création de nouveaux emplois ailleurs. L'une des solutions à ce problème était d'encourager davantage les petites entreprises et indépendants à créer de nouveaux postes et à augmenter leur effectif.

C'est ainsi que depuis le 1^{er} janvier 2016, les « *primo-employeurs* » bénéficient, outre les réductions de cotisations patronales existantes, d'une **exonération totale à vie des cotisations sociales patronales pour leur premier employé.** Cette mesure a été décidée lors de l'accord de juillet 2015 sur le budget et le tax shift, qui a permis de dégager une enveloppe de 580 millions d'euros pour la période 2016-2020, spécifiquement destinée à soutenir et encourager les PME et les indépendants à créer de nou-

veaux emplois. De cette enveloppe, 20 millions par an sont réservés à la mesure « *zéro cotisation* », et ce jusqu'au 31 décembre 2020, où elle fera l'objet d'une évaluation lors des négociations pour la formation du prochain gouvernement.

A ce jour, quel bilan pouvons-nous tirer de cette mesure initiée par Willy Borsus – aujourd'hui remplacé par Denis Ducarme –, Ministre des Indépendants et des PME, et Maggie De Block, Ministre des Affaires so-

ciales et de la Santé publique ?

Une analyse des données de l'O.N.S.S., également relatées dans la presse, témoigne d'une augmentation conséquente du nombre d'indépendants qui ont engagé leur premier employé en 2016, une hausse qui ne s'est pas estompée en 2017. Certains ajustements sont néanmoins nécessaires et méritent d'être mis en lumière afin de s'assurer que l'efficacité de la mesure ne retombe pas comme un soufflé.



I. COMMENT BÉNÉFICIER DE L'EXONÉRATION ?

Un employeur qui souhaite bénéficier de l'exonération des cotisations patronales sur le premier collaborateur qu'il engage doit réunir certaines conditions³.

1.1. BÉNÉFICIAIRES

La mesure, en visant tous les employeurs du secteur privé soumis à la loi du 27 juin 1969 sur la sécurité sociale des travailleurs, balaye large. En effet, elle touche toute entreprise privée, quel que soit son statut juridique (ASBL comprises, donc), qui embauche un premier travailleur à temps plein ou à temps partiel (notons que dans ce dernier cas, il y a un seuil minimal de prestations d'au moins 27.5% d'un temps plein). Les principaux bénéficiaires sont les commerçants, les artisans et les professions libérales.

1.2. NOUVEAU TRAVAILLEUR

Les travaux préparatoires (doc. Chambre, 54 1520/001) renvoient à l'article 344 de la loi-programme du 24 décembre 2002 : « l'employeur visé à l'article 343 ne bénéficie pas des dispositions du précédent chapitre si le travailleur nouvellement engagé remplace un travailleur qui était actif dans la même uni-

té technique d'exploitation au cours des quatre trimestres précédant l'engagement. »

Par conséquent, pour pouvoir parler d'un nouveau travailleur, l'entreprise devra non seulement examiner s'il y a un engagement nouveau au sein de son entreprise mais également vérifier qu'au sein de son Unité Technique d'Exploitation (UTE), il y a une augmentation de l'effectif.

1.3. EXONÉRATION

L'exonération est acquise de manière illimitée, ce qui signifie que l'employeur ne paye aucune cotisation pour le premier poste de travail qu'il crée, même s'il y a un changement de travailleur. L'exonération n'est donc pas liée au travailleur embauché, mais à l'emploi créé.

1.4. COTISATION VISÉE

Seul le taux de base des cotisations patronales est visé par ces mesures. Elles concernent les

différents secteurs de la sécurité sociale (pension, chômage, accidents du travail, maladies professionnelles, assurance soins de santé et invalidité). Le taux des cotisations patronales de base était de 32.40 % (24.92 et 7.48 de modération salariale) au 1^{er} trimestre 2016, diminué à 30% au 2^e trimestre de 2016 et à 25% au 1^{er} trimestre 2018.

1.5. TEMPORALITÉ

Avant le lancement de la mesure le 1^{er} janvier 2016, les primo-employeurs bénéficiaient déjà de réductions de cotisations patronales sur leur premier travailleur à raison de 1000 euros en moyenne (système dégressif) par trimestre pour une durée de 13 trimestres. Non seulement l'avantage était-il donc minime comparé à l'actuelle exonération totale illimitée dans le temps, mais en plus, parallèlement à l'exonération, les réductions en vigueur avant le 1^{er} janvier 2016 sont transférées sur les 2^e au 6^e emplois d'une PME.

1.6. RÈGLE TRANSITOIRE

Les nouveaux tarifs des cotisations sont en partie rétroactifs pour les engagements ayant eu lieu à partir du 1^{er} janvier 2015, ce afin de ne pas faire naître un sentiment de

discrimination dans le chef des employeurs qui ont embauché leur premier travailleur juste avant le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2016, les employeurs qui ont bénéficié des montants de « *réduction premier engagement* » en 2015 bénéficieront non pas du solde de réduction, mais bien d'une exonération totale des cotisations patronales (nouveau montant 2016) limitée à la durée de réduction initiale⁴.



II. IMPACT DE LA MESURE SUR LES PME ET LA CRÉATION D'EMPLOIS

La mesure n'est pas anodine pour un indépendant qui décide d'engager son premier travailleur : sur un salaire de 2.500 euros brut, **l'indépendant primo-employeur économise** ainsi, au travers de cette suppression de cotisations, **8.930 euros par an**. Si une PME est créée au 1^{er} janvier 2016 et engage six travailleurs, elle réalisera une **économie totale de 44.650 euros en cinq ans**.

Fin 2015, Willy Borsus annonçait que la mesure pourrait concerner les 646.093 assujettis à la TVA qui travaillent seuls et qui voudraient éventuellement engager. Si, par hypothèse, 5% de ces employeurs potentiels engagent un premier travailleur, nous obtiendrions environ 32.300 emplois créés entre 2016 et 2020.

En 2015, 11.075 primo-employeurs ont pu bénéficier de la mesure « *premier engagement* »⁵ parmi les quelques 23.450 employeurs indépendants qui engageaient leur premier travailleur.

Les données de l'O.N.S.S. révèlent également qu'en 2016, **le nombre total de primo-em-**

ployeurs en 2016 s'élevait à 30.024, ce qui représente une augmentation de 28% par rapport à 2015, soit de plus de 6.500 employeurs supplémentaires. Plus précisément, il s'agissait d'une hausse de 24% en Flandre, 23% à Bruxelles et 36% en Wallonie.

Parmi ces nouveaux employeurs, plus de la moitié, **18.306⁶ très exactement, ont bénéficié de l'exonération de cotisations sociales patronales en 2016**, soit 65% de plus que ceux qui ont bénéficié de la « *réduction premier engagement* » en 2015.

En 2017, **le nombre de bénéficiaires de la mesure depuis le 1e janvier 2016 s'élevait à 31.167**, dont 5.224 en région bruxelloise, 16.244 en région flamande et 9.699 en région wallonne ; un nombre qui est donc en constante évolution. Cette évolution laisse à penser que **le nombre total d'emplois créés grâce à la mesure en 2020 sera plus important que ce qui était attendu** lors de la mise en place de la mesure en 2016.

Aujourd'hui, la masse des indépendants qui ont bénéficié de la mesure représente déjà

4,8% des personnes assujetties à la TVA⁷.

NOMBRE D'EMBAUCHES	2015	2016	3 ^{ÈME} TRIMESTRE 2017
Total	11.075	18.306	31.167
Dons supplémentaires		7.231	12.861

Dès lors que le gouvernement a débloqué un budget de 20 millions d'euros par an pour la mesure zéro cotisation⁸, et ce jusqu'en 2020, à quel effet-retour peut-on s'attendre ?

Le Bureau fédéral du plan évaluait en 2002 l'effet retour d'un emploi créé à 25.682 euros par an⁹, non indexé. Sur base d'un pourcentage d'indexation annuelle hypothétique de 2 pourcent, cela donne un effet retour de 33.222 euros en base 2016 (33.887 euros en base 2017).

Étant donné que les emplois créés ne contiennent pas de cotisations sociales, on ne peut pas considérer le montant d'effet retour entier. En faisant l'hypothèse de prendre 50% de ce montant, cela donne un effet retour indexé de 16.943,5 euros.

Compte tenu du budget de 20 millions d'euros par an alloué à la mesure et des 18.306 primo-employeurs qui en ont bénéficié en 2016, cela signifie que, d'une part, **602 embauches supplémentaires générées par la mesure suffisaient pour que l'impact de celle-ci soit nul** sur les finances publiques en 2016, et d'autre part que l'effet retour brut de la mesure s'élève à **122,5 millions d'euros¹⁰** sur l'année 2016.

L'effet retour brut est bien entendu à mettre en perspective avec les emplois qui auraient de toute façon été créés en l'absence de la mesure. Il ressort malgré tout de cette analyse que la forte augmentation des emplois s'explique plus que probablement en grande partie par cette mesure, de telle sorte que l'effet retour est largement supérieur à l'investissement réalisé.

III. NON-APPLICATION DE LA MESURE

Force est de constater que la mesure ne s'applique néanmoins pas à tous les primo-employeurs. Tous les employeurs éligibles à l'exonération des cotisations patronales pour leur premier travailleur ne font pas usage de la mesure.

Cette donnée était déjà observable lors de la période 2007-2015 lorsque diverses réductions de cotisations patronales étaient déjà d'application. Le Bureau du Plan, sur base des données de l'O.N.S.S. de la période 2007-2015, a dressé à ce titre plusieurs constats.

« Parmi les employeurs éligibles ayant signé leur premier contrat entre 2007 et 2015, 45% n'ont guère sollicité de réduction durant le trimestre de l'engagement ou le suivant. **Un taux qui chute à 28% durant les trois premiers trimestres de 2016, soit après l'entrée en vigueur de la mesure «zéro cotis».** Cet indicateur a fluctué dans le temps : après avoir stagné de 2007 à 2008, il est parti à la hausse jusqu'en 2012. Nouvelle stagnation puis descente en 2013, accentuée encore en 2016 à la suite de l'action de Michel.

*Ces variations s'expliquent par le fait que les aides «premiers engagements» ne sont pas seules au monde «et que les mesures 'groupe-cible' ne sont pas cumulables», rappelle le Plan. Autrement dit, un employeur ignorant ce mécanisme peut avoir recours à un autre, parfois plus avantageux. Reste que, **sur les neuf premiers mois de 2016, 18% des nouveaux employeurs n'ont recouru à aucune réduction «groupe cible» lors du trimestre de l'engagement ou le suivant.**¹¹»*

Il s'agit là d'une conséquence de la non-automaticité de la mesure : pour pouvoir bénéficier de l'exonération de cotisations patronales sur le premier emploi créé, l'employeur ou son secrétariat social doit en faire la demande afin que l'ONSS puisse vérifier que les conditions pour pouvoir bénéficier de l'exonération soient bien réunies par l'entreprise, à savoir qu'elle n'a pas employé de personnel au cours des quatre trimestres précédents ou qu'elle n'a pas été reconfigurée dans l'unique objectif de pouvoir bénéficier de la mesure.

Ainsi, si certains employeurs ne font pas usage de la mesure à cause de la lourdeur administrative de la procédure, d'autres ne sont simplement pas au courant de cette opportunité. Or, la mesure zéro cotisation a été mise sur pied afin, justement, d'inciter les indépendants à franchir le cap de l'engagement d'un premier collaborateur en leur offrant une mesure simple et avantageuse.

Notons néanmoins qu'en ce qui concerne le non-recours à la mesure « zéro cotisation » en

vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, l'étude du Bureau du Plan ne porte que sur les trois premiers trimestres 2016, ce qui est trop peu pour en tirer une conclusion définitive. En outre, le Bureau fédéral du Plan précise que les données administratives de l'O.N.S.S. sont insuffisantes pour évaluer correctement l'état général, les causes et les incitants au recours ou au non-recours de la mesure. C'est pourquoi elle mènera prochainement une étude qui sera basée sur les enquêtes et les interviews menés directement auprès des entreprises



VI. DES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DE LA MESURE ZÉRO COTISATION ?

Nous l'avons vu, la mesure « *zéro cotisation* » mise en place par le gouvernement Michel constitue un atout indéniable pour les indépendants qui souhaitent engager leur premier travailleur salarié. Une exonération totale et à durée indéterminée des cotisations sociales patronales constitue une économie non négligeable pour une entreprise qui est limitée financièrement et dont l'employeur hésite à passer le cap de la première embauche. Elle accentue davantage la mesure « *premiers engagements* » d'application avant 2015 et encourage les indépendants à franchir le pas de l'engagement.

Dans le sondage effectué auprès de 200 entrepreneurs, La Libre Network indiquait qu'au sein des mesures prises par le gouvernement actuel vis-à-vis des entreprises, celle qui a été la plus bénéfique aux yeux des entrepreneurs est sans conteste la baisse des cotisations patronales (74,2%), loin devant la réduction du temps de préavis durant les premiers mois du contrat (7,8%) et l'augmentation de la déductibilité des investissements (6,2%).¹²

Les résultats de la mesure sont satisfaisants, mais comment peuvent-ils être amplifiés ?

Il est essentiel de cibler les aspects qui freinent la pleine efficacité de la mesure afin d'y apporter les correctifs adéquats. Parmi les problématiques associées à la mesure « *zéro cotisation* », trois méritent particulièrement d'être abordées dans le cadre de cette analyse.

La première concerne le taux de **non-recours à la mesure** par les indépendants qui en ont pourtant la possibilité. Il est interpellant que près d'un tiers des entreprises concernées ne saisissent pas l'opportunité de l'exonération des charges patronales, et ce entre autres à cause de fait qu'elles ne soient pas conscientes de son existence ou de la réelle portée de ses avantages. Nul problème si certains primo-employeurs posent le choix de ne pas recourir à la mesure afin d'en favoriser d'autres, peut-être plus bénéfiques dans leur cas d'espèce. Mais il serait néanmoins regrettable qu'un manque d'in-

formation ne crée un manque à gagner pour ces indépendants désireux d'engager.

A ce titre, **le gouvernement fédéral a décidé de consacrer 50.000 euros à une large campagne de communication sur la mesure « premiers engagements » afin d'informer et de sensibiliser les petites entreprises aux avantages dont elles peuvent bénéficier lors de l'engagement de leur premier employé salarié.** Les caisses d'assurance sociale, en particulier, jouent un rôle important en ce qu'elles informent les indépendants des avantages de la mesure. La campagne mettra également en avant la simplicité de la procédure à suivre pour bénéficier de la mesure. Dans le cadre de cette campagne, le site web **www.premierengagement.be** a été mis sur pied afin de mieux informer les PME et les indépendants sur la mesure et les inciter à franchir le pas.

En outre, une réelle opportunité existe et est à explorer dans **l'octroi de l'exonération/réduction aux indépendants qui souhaitent reprendre une affaire remise dans la même unité technique d'exploitation.** En effet, un indépendant seul qui souhaite reprendre une entreprise comprenant déjà plusieurs travailleurs mais qui ne crée pas formellement de nouveaux emplois au jour

de la reprise ne peut pas bénéficier de la mesure « *premiers engagements* » sur les travailleurs existants mais « *nouvellement engagés* » par l'indépendant repreneur.

Ce refus d'aide aux nouveaux entrepreneurs qui reprennent une entreprise qui occupait précédemment du personnel entraîne l'arrêt complet de ces entreprises et incite les entrepreneurs à partir de zéro sur un nouveau site. **Cela crée la dispersion d'expérience, de moyens logistiques et humains et augmente les risques pour les entrepreneurs.**

Une possibilité serait donc d'envisager de permettre au repreneur de bénéficier des réductions premiers engagements pour la reprise des six premiers travailleurs dans la mesure où le repreneur démarre comme employeur. L'affaire serait donc maintenue et les emplois transférés dans l'entreprise de l'indépendant qui, dans ce cas d'espèce, revêt la qualité de primo-employeur. Cela permettrait d'encourager la reprise d'affaires qui vont bien, plutôt que de priver les indépendants d'opportunités économiques.

Remédier efficacement à cette difficulté requiert néanmoins de la prudence. En effet, outre l'impact budgétaire à évaluer, distinguer les simples transferts d'employés au

sein d'une même unité technique d'exploitation et les réelles reprises d'affaire ouvrant le droit aux réductions de cotisation n'est pas simple. Il s'agira pour le gouvernement fédéral de trouver les **balises nécessaires afin d'assurer l'équité, l'ouverture d'opportunités économiques pour les indépendants désirant se lancer, et la réalité des transferts des travailleurs.**

Enfin, de nombreuses études – émanant notamment de la Banque Nationale – démontrent que les réductions de cotisations patronales sont plus efficaces en termes de création d'emploi quand elles sont ciblées sur les bas salaires.

Or, actuellement, des entreprises qui ont bénéficié de la « *mesure zéro cotisation* » en

2016 et qui occupent maintenant plus de 100 travailleurs peuvent continuer à bénéficier à vie de l'exonération des cotisations patronales pour le premier engagement. L'effet d'aubaine pour ces entreprises en est d'autant plus renforcé qu'elles appliquent généralement l'exonération sur un travailleur qui bénéficie du plus gros salaire de l'entreprise. Ceci leur permet d'optimiser la mesure d'une manière peu en phase avec son esprit et ses objectifs, à savoir d'aider un maximum d'indépendants à franchir le cap du premier engagement. Il serait donc utile de prévoir une **exclusion aux réductions premiers engagements pour les entreprises qui croissent vite et atteignent par exemple le seuil de 50 travailleurs afin de recentrer l'aide financière sur les petites entreprises,** ce qui est l'objectif de base.

CONCLUSION

La mesure « *zéro cotisation* » constitue indéniablement un incitant à l'engagement pour les indépendants désireux d'augmenter leurs effectifs. Elle aura permis, à terme, la création d'un nombre d'emplois qui surpasse les attentes du gouvernement Mi-

chel lors de sa mise en place en 2016. Les réflexions et campagnes de communication sur la mesure permettront sans nul doute d'en renforcer l'efficacité et de s'adapter au mieux aux réalités de terrain vécues par les indépendants.



SOURCES

1. Une réduction des cotisations patronales était déjà accordée aux nouveaux employeurs, sous certaines conditions, par la loi programme du 30 décembre 1988.
2. Elise Boucq, Maritza López Novella, « Non-recours aux réductions de cotisations patronales : le cas de la mesure « premiers engagements » », Bureau fédéral du Plan, Avril 2018, Working Paper 6-18, 1.
3. Le Centre Jean Gol avait publié en novembre 2015 une analyse extensive préalablement à l'entrée en vigueur de la mesure – voy. « Mesures de réduction de cotisations patronales » de Jean-François Bairiot, accessible <http://www.cjg.be/wp-cont/uploads/2014/01/2015-11-JFB-Mesures-de-reductions-des-cotisations-patronales.pdf>.
4. Stéphanie Gabriel, Réduction premiers engagements : quelle perspective pour 2016 ? (Groupe S, 25 novembre 2015), https://www.groups.be/1_75217.htm.
5. Source : données de l'ONSS.
6. Ibid.
7. Nathalie Bamps, « La mesure « zéro cotisation » a séduit 2,4% des indépendants », (L'Echo, 20 mai 2017), accessible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-federal/La-mesure-zero-cotisation-a-seduit-2-4-des-independants/9896580>.
8. « La mesure « zéro cotisation » a séduit 2,4% des indépendants », (L'Echo, 20 mai 2017), voy. note 3.
9. Source : Bureau Fédéral du Plan, « Coût d'un chômeur de 1987 à 2002. Une Actualisation du planning paper 79 de septembre 1997 », septembre 2004, p. 7 (<https://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448074.PP096fr.pdf>).
10. $7.231 \text{ emplois} \times 16.943,5 \text{ euros} = 122,5 \text{ millions d'euros}$.
11. « Certains employeurs boudent les baisses de cotisations » (L'Echo, 3 mai 2018), accessible <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/economie/certains-employeurs-boudent-les-baisses-de-cotisations/10008269.html>.
12. A.L., « 200 patrons évaluent les mesures du gouvernement fédéral » (La Libre Network, 1 juin 2018), accessible <http://www.lalibre.be/network/entreprises/200-patrons-evaluent-les-mesures-du-gouvernement-federal-5b10f276553291b8016059a6>.

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be

