

COUR DES COMPTES

**Promotion de l'emploi
dans le secteur
non marchand privé**

*Financement, impact et gestion
du Maribel social*

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

Bruxelles, octobre 2011



COUR DES COMPTES

Promotion de l'emploi dans le secteur non marchand privé

*Financement, impact et gestion
du Maribel social*

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

*Rapport adopté le 12 octobre 2011
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

Depuis 1997, le Maribel social finance la création d'emplois supplémentaires dans le secteur des soins de santé, de l'action sociale et de la culture.

En 2010, le nombre d'emplois financés par le Maribel social privé s'élevait à 13.083 équivalents temps-plein (ETP), soit 23.151 emplois physiques. Entre 2007 et 2011, la dotation du Maribel est passée de 409,5 millions d'euros à 479,6 millions d'euros.

Ces moyens financiers sont répartis entre des fonds sectoriels créés par (sous)-commission paritaire relevant du champ d'application du Maribel social. Ces fonds sont chargés de financer les emplois supplémentaires.

Au cours de son audit, la Cour des comptes a analysé le mécanisme de financement du Maribel social privé, l'impact sur la création d'emploi et la manière dont les fonds gèrent les frais de fonctionnement.

Depuis 2004, le montant dévolu au Maribel social ne dépend plus directement des forfaits prélevés sur les cotisations patronales. Il repose sur une dotation calculée sur la base du nombre de travailleurs concernés du secteur non marchand et sur la réduction de cotisation accordée.

Dans certains fonds toutefois, la Cour a constaté l'existence d'un mécanisme dérogatoire pour calculer la dotation. Il peut conduire à attribuer des moyens financiers supérieurs aux recettes du Maribel social. Aussi, la Cour des comptes recommande au SPF Emploi d'opérer une surveillance particulière de ces fonds. Cette surveillance permettrait d'éviter un écart qui serait à la charge de la Gestion globale de la sécurité sociale des salariés.

Afin d'évaluer l'impact du Maribel social sur la création d'emploi, la Cour des comptes a examiné dans quelle mesure la hausse des dotations a entraîné une évolution comparable du nombre d'emplois financés. Les données fournies par le SPF Emploi font, sous réserve de leur fiabilité, apparaître une quasi-stagnation de l'emploi entre 2006 et 2010. Des éléments indiquent qu'une part croissante des dotations sert à améliorer la couverture du coût salarial des emplois déjà financés par le Maribel social. Cette amélioration se fait au détriment de la création de nouveaux emplois financés. La Cour des comptes a en effet observé que les employeurs éprouvent des difficultés à créer de l'emploi supplémentaire tout en respectant l'évolution des barèmes fixés par les conventions collectives de travail. La Cour recommande donc au SPF de réfléchir à l'impact de l'inflation et de l'ancienneté des travailleurs sur le coût salarial que les employeurs doivent supporter.

L'audit a mis en évidence que, lors de l'attribution des emplois financés, certains fonds se basaient uniquement ou principalement sur les recettes Maribel social générées par l'employeur. Ils appliquent ainsi un principe de « juste retour », contraire à la mise en commun des moyens financiers voulue par le législateur. Par ailleurs, ce mode de répartition réduit pour les petites ASBL la possibilité d'obtenir un emploi financé par le Maribel social. De plus, il ne permet pas d'orienter les moyens financiers vers les emplois qui correspondent le mieux à l'objectif de cette politique publique.

L'audit a également examiné différents aspects des contrôles à opérer dans le Maribel social. Ainsi, le gouvernement a estimé que le Maribel social n'avait pas vocation à financer des emplois dépassant un certain plafond. Étant donné les faiblesses constatées dans la mise en œuvre du contrôle à cet égard, la Cour recommande au SPF Emploi de vérifier systématiquement chaque année que ce plafond est respecté.

Par ailleurs, l'accès à la déclaration multifonctionnelle (DMFA) doit permettre aux fonds de s'assurer de l'engagement effectif des travailleurs financés. La Cour des comptes recommande d'accélérer cet accès. Celui-ci facilitera également le contrôle des cas de cofinancement du coût salarial par plusieurs entités publiques.

Enfin, afin d'éviter au système de subventionner partiellement une charge salariale couverte par une autre aide publique, la Cour des comptes estime qu'il conviendrait de mettre en place au SPF Emploi un système qui communique systématiquement aux autres entités publiques les données relatives aux travailleurs financés dans le cadre du Maribel social.

Vu les nombreuses missions que la réglementation en matière de gestion et de contrôle du Maribel social confie au SPF Emploi, la Cour des comptes estime nécessaire de constituer une véritable cellule Maribel social disposant de ressources humaines suffisantes. Elle garantirait pour l'avenir un réel pilotage du système.

Comme les fonds sectoriels sont placés sous la surveillance de commissaires du gouvernement, la Cour des comptes estime à cet égard qu'un transfert d'information de ces commissaires vers la cellule Maribel social devrait permettre au SPF Emploi de mieux contrôler le système.

Concernant la gestion des frais de fonctionnement, les fonds sectoriels peuvent bénéficier de 1,2 % du montant de leur dotation pour couvrir leurs frais d'administration et de personnel. La gestion administrative de la plupart des fonds sectoriels Maribel social privé est confiée à trois ASBL du secteur non marchand (VSPF, Apéf et FE.BI). Les fonds leur transfèrent la somme correspondant aux frais de fonctionnement. Ces ASBL, qui gèrent également d'autres fonds sociaux, sont elles-mêmes chapeautées par une autre ASBL fédératrice, l'Afosoc, qui reçoit à son tour une partie importante des moyens financiers.

La Cour des comptes constate que la structure administrative ainsi organisée ne donne pas une vision transparente des dépenses de fonctionnement nécessaires à la gestion du Maribel social.

Par ailleurs, l'audit a montré que, depuis 2003, les soldes que ces ASBL n'ont pas utilisés en frais de fonctionnement n'ont pas été restitués aux fonds sectoriels. Les ASBL se sont ainsi constitué des réserves et ont mené une politique d'investissements immobiliers et de placements en dehors du contrôle prévu dans la loi et la réglementation du Maribel social.

Aussi, afin de permettre un décompte annuel correct des moyens à restituer à la Gestion globale, la Cour des comptes estime que les ASBL doivent restituer aux fonds sectoriels tout solde annuel non utilisé des moyens de fonctionnement. À cette fin, elle recommande que les moyens disponibles en fin d'année, y compris les intérêts, soient identifiables sur les comptes des ASBL. Elle recommande également de réfléchir aux réserves que ces ASBL ont constituées depuis 2003. Il s'agit en effet de montants substantiels qui trouvent leur origine dans les cotisations sociales des employeurs. Ils devraient normalement être affectés à la création d'emplois.

Cette situation soulève par ailleurs la question de l'adéquation du pourcentage de la dotation affecté aux frais de fonctionnement. La Cour recommande donc au SPF Emploi d'examiner si le taux de 1,2 % est justifié.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que la législation relative aux marchés publics est également applicable aux ASBL. Il convient donc que celles-ci respectent les conditions prévues par cette législation lorsqu'elles concluent des contrats de travaux ou de fourniture de biens et services.

Table des matières

Introduction	9
1 Description du Maribel social	9
1.1 Contexte, système et objectif	9
1.2 Champ d'application	9
1.3 Fondement légal et réglementaire	9
1.4 Financement	10
1.4.1 Prélèvements et dotations	10
1.4.2 Mise en commun et répartition	10
1.5 Fonctionnement des fonds sectoriels	10
1.6 Conditions d'octroi d'un emploi financé	10
1.7 Bilan du Maribel social privé	11
2 Audit de la Cour des comptes	11
2.1 Portée	11
2.2 Méthode	12
2.3 Calendrier	12
Chapitre 1	
Financement du Maribel social privé	13
1.1 Recettes du Maribel social privé	13
1.2 Conditions d'octroi de la réduction de cotisations	13
1.2.1 Ouverture du droit	13
1.2.2 Cumul avec d'autres réductions de cotisations	13
1.2.3 Contrôle du respect des conditions	14
1.3 Système de dotations	14
1.3.1 Calcul de la dotation	14
1.3.2 Moyens non récurrents	15
1.3.3 Maribel fiscal	16
Chapitre 2	
Interventions financières en faveur de l'emploi	18
2.1 Emplois financés	18
2.2 Critères généraux d'intervention	18
2.3 Critères prévus dans les documents de travail des fonds	18
2.4 Évolution du nombre d'emplois financés	20
Chapitre 3	
Frais de fonctionnement	25
3.1 Structure administrative du Maribel social	25
3.2 Gestion des frais de fonctionnement	26
3.2.1 Conventions de financement, de collaboration et de gestion	26
3.2.2 Utilisation des frais de fonctionnement	27
3.2.3 Restitution des moyens non utilisés	28
3.2.4 Contrôle des frais de fonctionnement	29
3.3 Application de la législation sur les marchés publics	31
Chapitre 4	
Contrôle du Maribel social privé	33
4.1 Contrôles prévus par la législation	33
4.1.1 Plafond du coût salarial	33
4.1.2 Engagement des travailleurs	34

4.1.3	Augmentation du volume de l'emploi	34
4.1.4	Cofinancement	36
4.1.5	Cumul avec les titres-services	38
4.2	Organes de contrôle	38
4.2.1	SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	38
4.2.2	Commissaires du gouvernement	39
4.2.3	Réviseurs d'entreprises	40
Chapitre 5		
Conclusions et recommandations		41
Annexe 1		
Réponse de la ministre des Affaires sociales du 31 août 2011		45
Annexe 2		
Réponse de la ministre de l'Emploi du 7 septembre 2011		47

1 Description du Maribel social

1.1 Contexte, système et objectif

Dans le cadre de la promotion de l'emploi, le secteur non marchand, tant public que privé, peut bénéficier d'une réduction de cotisations sociales depuis 1997. Le produit de cette réduction est affecté intégralement à des fonds sectoriels chargés de financer l'engagement de nouveaux travailleurs.

Ce système, appelé Maribel social, a pour objectif de créer de l'emploi afin de réduire la charge élevée de travail qui incombe aux travailleurs du secteur des soins de santé, de l'action sociale et de la culture. Le système doit aussi améliorer l'intensité et la qualité des services offerts à la population.

1.2 Champ d'application

Dans le secteur privé, le système Maribel social s'applique aux employeurs dont les travailleurs relèvent de certaines (sous-) commissions paritaires (services des aides familiales et des aides senior, établissements d'éducation et d'hébergement, entreprises de travail adapté, secteur socioculturel, établissements et services de santé, aide sociale)¹.

C'est la commission paritaire de l'employeur qui détermine si le système s'applique. La forme juridique de l'entreprise et le fait qu'elle réalise ou non des bénéfices n'entrent donc pas en ligne de compte. Par conséquent, des entreprises commerciales peuvent relever du Maribel social sans cadrer pour autant avec la définition usuelle du secteur non marchand.

Le Maribel social public s'applique, quant à lui, à tous les employeurs qui exercent une activité sous un des codes Nace (nomenclature des activités économiques dans la Communauté européenne) du secteur non marchand visés par la réglementation². La plupart de ces employeurs sont affiliés à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL). Il s'agit des administrations provinciales et locales, hôpitaux publics, CPAS, etc.

1.3 Fondement légal et réglementaire

Le Maribel social trouve son fondement légal dans l'article 35, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Cet article permet au Roi d'accorder aux employeurs du secteur non marchand une réduction forfaitaire de la cotisation patronale dont le produit est affecté à la création d'emploi.

L'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand reprend les principes de base relatifs à l'octroi de la réduction de cotisation, à l'intervention financière des fonds Maribel social ainsi qu'à l'affectation du produit des réductions de cotisation. Il reprend également les règles de fonctionnement et de contrôle des fonds Maribel social sectoriels.

¹ Article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

² Article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

1.4 Financement

1.4.1 Prélèvements et dotations

L'employeur verse intégralement ses cotisations sociales à l'Office national de sécurité sociale (ONSS). L'Office opère ensuite un prélèvement (« réduction de cotisations ») sur celles-ci pour financer globalement la création d'emplois dans le secteur non marchand. En effet, le produit de cette réduction est mis en commun pour mieux promouvoir l'emploi. Le prélèvement est forfaitaire et trimestriel. En 2011, il est de 387,83 euros³ et s'applique aux travailleurs occupés au moins à mi-temps⁴.

Depuis 2004, le financement des emplois Maribel social ne repose par ailleurs plus sur les recettes effectives des prélèvements, mais sur des dotations. Elles sont calculées pour l'essentiel sur la base du nombre de travailleurs ouvrant le droit à la réduction et sur le montant du forfait trimestriel.

1.4.2 Mise en commun et répartition

Le financement du Maribel social privé implique une mise en commun des prélèvements sur les cotisations. Elle est organisée par (sous-) commission paritaire. Pour ce faire, le SPF Emploi établit les dotations et l'ONSS répartit le produit des prélèvements forfaitaires revenant au Maribel social entre quatorze fonds sectoriels chargés de financer des emplois supplémentaires. Le comité de gestion de chaque fonds doit établir et approuver un document de travail qui contient les critères d'attribution et de répartition des emplois⁵.

1.5 Fonctionnement des fonds sectoriels

Une partie des recettes du Maribel social peut servir à couvrir les frais de fonctionnement et de gestion des fonds sectoriels (1,2 % maximum). Douze des quatorze fonds ont confié leur gestion administrative à trois ASBL, elles-mêmes chapeautées par l'Association des fonds sociaux du secteur non marchand (l'ASBL Afosoc).

1.6 Conditions d'octroi d'un emploi financé

Pour bénéficier d'un emploi Maribel social, l'employeur introduit une demande auprès du fonds dont il relève. Il l'accompagne du visa des organisations syndicales représentées dans son entreprise. C'est le comité de gestion du fonds qui se prononce sur la demande.

Le Maribel social est réservé à des emplois qui, au cours de la carrière du travailleur, ne dépassent pas un coût salarial annuel de 64.937,84 euros (à indexer). Cela correspond au coût salarial brut maximum d'un infirmier A1⁶.

En principe, le coût salarial est couvert exclusivement par les moyens du Maribel social, sans limitation dans le temps. Toutefois, la réglementation autorise d'autres entités ou l'employeur à cofinancer ce coût⁷.

³ Article 2, § 2, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁴ Article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁵ Article 11bis, § 2, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁶ Article 12 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 ; au moment de l'audit, le plafond s'élevait à 76.081,42 euros (montant indexé).

⁷ Article 13, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

1.7 Bilan du Maribel social privé

En 2010, le nombre d'emplois financés par le Maribel social privé s'élevait à 13.083 équivalents temps plein (ETP), soit 23.151 emplois physiques.

Les emplois créés dans le secteur des hôpitaux représentent 58,84 % de l'ensemble des emplois créés grâce au Maribel social privé.

2 Audit de la Cour des comptes

2.1 Portée

Le présent audit fait suite à l'audit que la Cour des comptes a consacré au Maribel social dans le secteur public⁸. Le Maribel social du secteur privé se distingue de ce dernier par de multiples différences organisationnelles et un champ d'application spécifique.

L'audit aborde les questions suivantes, centrées principalement sur le mécanisme de financement du système, son impact sur la création d'emplois et la qualité du suivi administratif et financier :

1. Les montants attribués aux fonds sectoriels dans le cadre du Maribel social sont-ils correctement calculés ?
 - Le système permet-il d'identifier de manière correcte les ouvrants droit ?
 - Les contrôles mis en place permettent-ils de prévenir et de détecter les cas de cumuls interdits avec d'autres réductions de cotisations sociales ?
2. Les interventions financières accordées par les fonds sectoriels aux employeurs pour financer les emplois respectent-elles les obligations fixées par la réglementation ?
 - Les critères adoptés par les comités de gestion des fonds sectoriels pour attribuer les emplois sont-ils pertinents et objectifs ?
 - Les interventions en faveur des employeurs se limitent-elles au coût salarial et respectent-elles le plafond salarial fixé par la réglementation ?
 - Les engagements effectifs de travailleurs supplémentaires sont-ils réalisés dans les délais fixés par la réglementation ?
 - Quel contrôle est réalisé par les fonds sur le respect de l'obligation d'accroissement réel de l'emploi par l'employeur ?
3. Quel contrôle effectue le SPF Emploi sur la gestion du Maribel social privé ?
 - Les données collectées par le SPF Emploi fournissent-elles une information fiable, complète et actualisée quant aux dépenses et recettes des fonds sectoriels et quant aux emplois supplémentaires créés par leurs interventions ?
 - Les contrôles mis en place permettent-ils de vérifier l'accroissement réel du volume de l'emploi consécutif à chaque phase du Maribel social ?
 - La surveillance exercée sur les fonds par les commissaires du gouvernement et les réviseurs d'entreprises permet-elle de s'assurer du bon fonctionnement du Maribel social privé ?

⁸ Cour des comptes, *Promotion de l'emploi dans le secteur non marchand public – Financement et gestion du Maribel social*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2010, 43 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

- Quel contrôle exerce le SPF Emploi sur l'utilisation des dotations pour frais de fonctionnement par les fonds sectoriels et les ASBL qui assurent la gestion administrative de certains fonds ?
- Le SPF Emploi vérifie-t-il périodiquement que le forfait de 1,2 % permet de couvrir adéquatement les frais d'administration et de personnel des fonds ?

Le chapitre 1 du rapport d'audit analyse les conséquences du système des dotations pour le financement du Maribel social et de la Gestion globale des travailleurs salariés.

Le chapitre 2 examine si les critères que les fonds sectoriels appliquent pour répartir les emplois financés rencontrent les objectifs du Maribel social privé.

Le chapitre 3 vérifie ensuite si l'utilisation des ressources du Maribel social pour couvrir les frais de fonctionnement des fonds sectoriels est contrôlée et suffisamment transparente.

Enfin, le chapitre 4 est consacré au contrôle des aspects qui conditionnent l'octroi d'emplois financés et aux organes qui en sont chargés.

2.2 Méthode

Les auditeurs ont analysé la réglementation et les documents parlementaires préparatoires. Ils n'ont pas eu directement accès aux fonds privés qui gèrent le produit du Maribel social et ont étudié les documents conservés au SPF Emploi, chargé de piloter le système, ainsi que les différentes conventions collectives et les documents de travail des fonds sectoriels.

En outre, ils se sont entretenus avec les fonctionnaires qui assument la gestion administrative et financière du système, tant à l'ONSS qu'au SPF Emploi.

2.3 Calendrier

8 décembre 2010	Envoi de la lettre annonçant l'audit à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, à l'administrateur général de l'ONSS et au président du comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
décembre 2010 – avril 2011	Réalisation de l'audit
25 mai 2011	Envoi de l'avant-projet de rapport à l'administrateur général de l'ONSS et au président du comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
23 juin 2011	Réponse de l'Office national de sécurité sociale
24 juin 2011	Réponse du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
29 août 2011	Réponse de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique
7 septembre 2011	Réponse de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances

Chapitre 1

Financement du Maribel social privé

1.1 Recettes du Maribel social privé

Les fonds sectoriels du Maribel social privé sont principalement financés par un prélèvement (« réduction de cotisations ») trimestriel sur l'ensemble des cotisations patronales destinées à la Gestion globale de la sécurité sociale. C'est l'ONSS qui calcule le montant de ce prélèvement⁹. Depuis la création du système, il a augmenté considérablement. En 1997, il s'élevait à 80,57 euros par travailleur et par trimestre et a évolué comme suit depuis 2005 :

Tableau 1 – Évolution du prélèvement depuis 2005 (en euros au 1^{er} janvier)

2005	2007	2010	2011
354,92	365	375,94	387,83

Source : arrêté royal du 18 juillet 2002

1.2 Conditions d'octroi de la réduction de cotisations

1.2.1 Ouverture du droit

Pour ouvrir le droit à la réduction de cotisations, le travailleur doit être occupé au moins à mi-temps dans une entreprise du secteur non marchand ou à 33 % dans un atelier protégé. La durée du travail est évaluée sur un trimestre¹⁰.

Toutefois, les travailleurs qui bénéficient des programmes Activa, Sine¹¹ ou de transition professionnelle ne sont plus repris parmi les ouvrants droit à la réduction Maribel social depuis le 1^{er} juillet 2004¹². Cette mesure permet aux employeurs de bénéficier totalement des réductions directes de cotisations liées à ces programmes¹³.

Tableau 2 – Nombre moyen de travailleurs du secteur non marchand privé ouvrant droit à la réduction de cotisations

2006	2007	2008	2009
284.968	293.700,75	301.666,25	307.718,25

Source : SPF Emploi

1.2.2 Cumul avec d'autres réductions de cotisations

La réduction Maribel social prime l'application d'autres réductions de cotisations¹⁴ et l'ensemble des réductions ne peut en aucun cas dépasser le montant des coti-

⁹ Article 35, § 5, de la loi du 29 juin 1981.

¹⁰ Article 2, § 1^{er} et 2bis, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

¹¹ Programme spécifique de réinsertion des chômeurs très difficiles à placer dans l'économie sociale.

¹² Réductions « groupe cible » visées au chapitre III du titre III et aux articles 58, 59, 62, 64, 64bis, 67 et 68 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 portant exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I) visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

¹³ Article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 13 septembre 2004 modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 précité. Le Maribel social étant prioritaire par rapport aux autres réductions, ces réductions étaient, après ce prélèvement, très faibles.

¹⁴ Article 2, § 4, 2^o, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

sations dues¹⁵. En principe, l'employeur ne peut donc bénéficier d'autres réductions de cotisations que s'il subsiste assez de cotisations dues après le prélèvement Maribel. De plus, le cumul de la réduction Maribel avec d'autres réductions de cotisations est soumis à certaines restrictions. Ainsi, la réduction Maribel social n'est cumulable qu'avec une seule réduction « groupe cible »¹⁶ ou une seule autre réduction de cotisations patronales.

1.2.3 Contrôle du respect des conditions

Au cours de son audit, la Cour des comptes a examiné la procédure informatique mise au point par l'ONSS¹⁷ pour identifier les travailleurs ouvrant le droit à la réduction de cotisations Maribel social.

Il apparaît que cette procédure permet d'assurer que les conditions légales de reconnaissance de la qualité d'ouvrant droit sont respectées. Ainsi, le système mis au point vérifie que l'employeur entre dans le champ d'application du Maribel, c'est-à-dire qu'il relève d'une des (sous-) commissions paritaires identifiées par l'arrêté royal du 18 juillet 2002, que les prestations trimestrielles du travailleur sont suffisantes et que l'employeur ne cumule pas le Maribel avec d'autres réductions que celles autorisées. Une fois la procédure informatique appliquée, l'ONSS établit la liste des ouvriers droit à la réduction. Il la transmet au SPF Emploi.

1.3 Système de dotations

Depuis 2004, les emplois Maribel social ne sont plus financés sur les recettes effectives du calcul des réductions de cotisations, mais sur des dotations assimilées à des autorisations de dépenses¹⁸. Ces dotations sont réparties entre les quatorze fonds sectoriels qui correspondent aux commissions paritaires du Maribel social.

1.3.1 Calcul de la dotation

Deux paramètres sont utilisés pour calculer la dotation : le nombre de travailleurs ouvrant le droit à la réduction de cotisations Maribel social et le forfait trimestriel de réduction de cotisations appliqué.

En 2004, la dotation était considérée comme provisoire par la réglementation. Elle devait être régularisée ultérieurement sur la base du produit réel des prélèvements Maribel social.

Depuis 2007, cette dotation provisoire a pris un caractère définitif, puisque la réglementation ne prévoit plus de mécanisme de régularisation en fonction des recettes perçues¹⁹.

Son calcul a été modifié à partir de 2010²⁰. Le principe général consiste à prendre le nombre d'ouvriers droit de l'année n-2 et à le multiplier par le forfait prévu pour le calcul de la dotation. Toutefois, pour éviter que la dotation dépasse le produit des réductions de cotisations sociales (recettes du Maribel social), le montant du

¹⁵ La cotisation de modération salariale n'est pas prise en compte dans ce calcul.

¹⁶ Selon le chapitre 7 du titre IV de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, il s'agit des groupes « premier engagement », « jeunes travailleurs », « travailleurs âgés », « demandeurs d'emploi de longue durée », « réduction collective du temps de travail et semaine des quatre jours » ou « restructuration ».

¹⁷ La direction des applications particulières de l'ONSS a développé cette procédure en collaboration avec le service statistique et Smals.

¹⁸ Titre IV de l'arrêté du 18 juillet 2002.

¹⁹ Article 6 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002, tel que modifié par l'arrêté royal du 28 février 2007.

²⁰ Arrêté royal du 13 juin 2010 modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

forfait utilisé pour calculer la dotation (384,25 euros)²¹ est inférieur au montant du prélèvement forfaitaire Maribel (387,83 euros). Dans cette logique, la réglementation a prévu que la différence entre la dotation et les recettes réelles reste acquise à la Gestion globale²². Elle n'a pas envisagé l'hypothèse d'une dotation supérieure aux recettes.

Par ailleurs, cette méthode de calcul ne s'applique pas à certains fonds²³. En effet, à la suite d'une mauvaise gestion dans le passé ou de regroupements de commissions paritaires, ces fonds ont trop d'emplois à financer par le Maribel par rapport aux moyens dont ils devraient disposer. Un mécanisme dérogatoire a, par conséquent, été mis en place pour empêcher que ces fonds voient leur dotation diminuer. Ainsi, si le calcul aboutit à une dotation inférieure à celle de l'année précédente, la dotation n-1 est garantie et augmentée d'un forfait réduit (354,92 euros) multiplié par l'évolution du nombre de travailleurs ouvrants droit entre les années n-3 et n-2.

La Cour des comptes souligne que ce mode de calcul particulier risque d'aboutir à ce que la dotation accordée à l'ensemble des fonds sectoriels soit supérieure aux recettes du Maribel social. Ceci constituerait une charge pour la Gestion globale, non prévue par la loi.

Point de vue des administrations concernées

Le SPF Emploi précise que le fait que certains fonds ont financé trop d'emplois par rapport à leurs moyens réels peut être imputé à l'utilisation de clés de répartition entre fonds à un moment où ces répartitions n'étaient pas encore connues à l'ONSS. Ces clés se sont avérées ne pas correspondre à la répartition réelle des ouvrants droit entre les fonds. Ceci a entraîné certains déséquilibres entre les moyens dont disposaient les fonds Maribel social concernés et les emplois déjà créés.

Étant donné que le mécanisme dérogatoire mis en place pour le calcul de la dotation de certains fonds sectoriels peut conduire à une dotation globalement supérieure aux recettes du Maribel social, la Cour des comptes recommande au SPF Emploi de vérifier annuellement que la dotation de l'année n'excède pas les recettes destinées au Maribel social de cette même année. En effet, tout dépassement serait à la charge de la Gestion globale et contraire au mécanisme légal de financement du Maribel social.

1.3.2 Moyens non récurrents

Le montant qui se trouve au 31 décembre sur le compte de chaque fonds sectoriel Maribel social, y compris les intérêts, peut être conservé par le fonds à concurrence de 5 %²⁴. Au-delà, il peut être affecté au financement de projets de formation sur décision des ministres de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Santé publique. Le solde doit être restitué à la Gestion globale des travailleurs salariés.

Ce solde est déduit de la dotation de l'année suivante. Ainsi, compte tenu des moyens non récurrents de l'année n-2, les dotations destinées à financer le Maribel social privé de 2007 à 2011 évoluent comme suit :

²¹ Article 6, § 2, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

²² Article 6, § 3, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

²³ Fonds compétents pour les commissions paritaires 331, 332, 318.01 et 329.02.

²⁴ Article 35, § 5, E, de la loi du 29 juin 1981.

Tableau 3 – Évolution des dotations 2007-2011 (en euros)

Année	Dotation	Moyens non récurrents (MNR)	Dotation diminuée des MNR
2007	409.452.096,37	8.759.879,45	400.692.216,92
2008	422.050.338,99	1.783.289,65	420.267.049,34
2009	434.407.995,72	598.583,38	433.809.409,34
2010	456.717.898,46	367.788,93	456.350.109,53
2011	479.577.308,10	81.038,25	479.496.269,85

Source : SPF Emploi

Afin d'éviter de voir leur dotation diminuée de ces moyens non récurrents, les fonds financent un maximum d'emplois. En fin d'année, certains créent même des emplois de très courte durée afin d'utiliser toute la dotation. Ainsi, un fonds a proposé aux employeurs d'introduire une demande pour un emploi complémentaire à temps plein de maximum un mois.

La ministre de l'Emploi confirme que les réserves des fonds (moyens non récurrents) sont actuellement pratiquement inexistantes et ont été recyclées dans de nouvelles créations d'emplois.

Point de vue des ministres concernés

1.3.3 Maribel fiscal

Depuis 2010, les fonds Maribel social privé bénéficient d'une nouvelle recette. La loi de relance économique de 2009²⁵ a, en effet, prévu d'augmenter la dispense du précompte professionnel de 0,5 % pour tous les employeurs assujettis à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Cette dispense est ainsi passée à 0,75 % à partir du 1^{er} juin 2009 et à 1 % à partir du 1^{er} janvier 2010.

Comme la nouvelle recette provient de l'augmentation de la dispense du précompte professionnel, on parle de Maribel « fiscal » au lieu de Maribel social.

Pour les employeurs du Maribel social privé, la partie de la dispense du précompte professionnel qui correspond à l'augmentation est affectée au financement des fonds sectoriels. Le but est de créer des emplois et d'augmenter, pour une partie limitée et avec l'accord des partenaires sociaux, les subventions aux employeurs.

La partie de la dispense destinée au Maribel est versée par l'employeur au Trésor qui la transfère à l'ONSS. L'ONSS transmet les données salariales au SPF Emploi qui établit alors la clé de répartition entre les fonds. Il se fonde sur la masse salariale des travailleurs occupés au cours de l'année n-2 dans les (sous-) commissions paritaires qui ressortent de ces fonds.

Le montant du Maribel fiscal s'est élevé à 9.787.033 euros en 2009 et à 73.181.914,23 euros en 2010²⁶.

²⁵ Article 35, § 6, de la loi du 29 juin 1981, introduit par l'article 48 de la loi de relance économique du 27 mars 2009.

²⁶ SPF Emploi, Maribel social – Évolution des dotations, dotation annuelle 2009-2011, <http://www.emploi.belgique.be>

Le Maribel fiscal apparaît comme un ballon d'oxygène pour les employeurs des personnes financées par le Maribel. En effet, 20 % des recettes peuvent être utilisés pour rehausser les plafonds d'intervention salariale des travailleurs déjà financés s'ils sont inférieurs aux barèmes légaux²⁷.

En ce qui concerne les moyens financiers disponibles en fin d'année, le Maribel fiscal est géré différemment du Maribel social. Ainsi, les moyens disponibles de l'année n du Maribel fiscal peuvent être utilisés au cours de l'année n+1. Les moyens financiers du Maribel fiscal de l'année n retournent à la Gestion globale après le 31 décembre de l'année n+1.

²⁷ Circulaire des ministres des Affaires sociales et de l'Emploi du 18 juin 2009 relative à l'affectation d'une partie de la dispense de versement du précompte professionnel aux fonds Maribel social.

Chapitre 2

Interventions financières en faveur de l'emploi

2.1 Emplois financés

En juin 2009, le Maribel social avait créé 12.693,76 équivalents temps plein (ETP), soit 20.988 emplois physiques.

2.2 Critères généraux d'intervention

Les critères d'attribution des emplois constituent un élément essentiel du régime Maribel social. D'une part, ils permettent de réaliser l'objectif poursuivi, à savoir financer des emplois afin de réduire la charge de travail de certains travailleurs, améliorer l'intensité et la qualité des soins et optimiser le confort des patients²⁸. D'autre part, ces critères traduisent le principe de mise en commun des ressources provenant des prélèvements de cotisations.

Ce sont les comités de gestion des fonds sectoriels Maribel social qui répartissent les moyens financiers entre employeurs. Ces comités définissent les objectifs et critères qui déterminent l'intervention accordée. Les employeurs doivent, pour leur part, respecter différentes conditions réglementaires relatives à l'augmentation du volume de l'emploi, à l'embauche des travailleurs et au montant de leurs rémunérations. La réglementation ne fixe toutefois aucune condition particulière pour le travailleur engagé qui ne doit pas nécessairement être chômeur.

La réglementation Maribel social ne définit pas les critères que les emplois doivent remplir pour être éligibles aux interventions. Elle laisse aux comités de gestion des fonds sectoriels le soin d'établir un document de travail reprenant les critères d'attribution des emplois et les modalités de répartition des moyens entre les employeurs candidats²⁹.

2.3 Critères prévus dans les documents de travail des fonds

Pour le 31 décembre 2006 au plus tard, chaque fonds sectoriel devait établir et approuver en comité de gestion un document de travail contenant notamment les critères d'attribution et la manière dont les emplois supplémentaires sont répartis entre les employeurs candidats³⁰.

La Cour des comptes a dès lors examiné les documents de travail de douze fonds. Pour les fonds dont elle n'a pas obtenu ces documents, les rapports annuels, conventions collectives de travail ou sites internet disponibles lui ont permis d'identifier les critères d'attribution des emplois financés par le Maribel.

Il ressort de cet examen que les documents de travail de deux fonds³¹ ne définissent pas de critères clairs et objectifs d'attribution des emplois malgré l'obligation réglementaire.

Trois fonds ont choisi la part d'ouvrants droit à la réduction que représente l'employeur comme critère principal d'attribution. Ainsi, un fonds³² répartit les moyens

²⁸ Rapport au Roi de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

²⁹ Articles 11bis, § 2, et 24, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

³⁰ Article 11bis, § 2, a et b, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

³¹ Fonds 319.01 – fonds sectoriel Maribel social des maisons d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande ; fonds 331 – fonds Maribel social du secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé.

³² Fonds 318.02 – fonds social Maribel des services des aides familiales de la Communauté flamande.

au prorata strict de la contribution des employeurs. Un autre³³ prévoit même « *un droit de tirage unique de 5 % sur le nombre de travailleurs* » qui ouvrent le droit à la réduction de cotisations d'après les données de l'ONSS. Un troisième fonds³⁴ prévoit, quant à lui, d'appliquer le principe du « juste retour » pour déterminer les emplois à créer par l'employeur. Sa formule de calcul tient compte de ce que l'employeur génère sur la base des travailleurs ouvrant le droit à la réduction.

Ces critères d'attribution, essentiellement liés à la part d'ouvrants droit à la réduction, sont contraires au principe de mise en commun des moyens qui sous-tend le système du Maribel social. De plus, ils ne garantissent pas suffisamment que les emplois financés sont ceux les plus susceptibles de réduire la charge de travail du secteur non marchand.

Deux fonds prévoient une mise en commun partielle des moyens, les emplois étant attribués en partie sur la base du nombre d'ouvrants droit, en partie sur la base de critères qualitatifs. Ainsi, un fonds³⁵ octroie un emploi solidaire pour toutes les entreprises ainsi qu'un ou plusieurs emplois proportionnels au nombre d'ouvrants droit. Un autre fonds³⁶ attribue les emplois sur la base d'un critère quantitatif, en fonction des contributions de l'employeur au fonds, et d'un critère qualitatif, qui vise à diminuer la pénibilité du travail et à réduire le temps de travail.

Pour les sept fonds restants, les critères d'attribution retenus, et définis avec plus ou moins de précision, rencontrent l'intention du législateur. En effet, certains critères d'attribution visent à réduire la pression du travail pour le personnel concerné (remplacement des absences programmables, normes d'encadrement du personnel administratif, création de nouvelles fonctions qui répondraient de manière complémentaire au stress du personnel, amélioration de l'organisation du travail, renforcement de l'encadrement, etc.).

D'autres critères sont destinés à améliorer l'intensité et la qualité des soins et de l'assistance, et à optimiser le confort des patients ou clients. Ils visent à favoriser les petits services à destination d'un grand nombre d'habitants, la création de nouvelles fonctions qui répondent de manière complémentaire à la demande des usagers et l'amélioration de l'intensité et de la qualité des soins et services offerts.

Les critères d'attribution de ces sept fonds mettent l'accent sur l'aspect qualitatif du projet présenté par l'employeur qui demande le financement d'un emploi par le Maribel social.

La Cour des comptes estime que les critères d'attribution et de répartition des emplois financés basés uniquement ou essentiellement sur le principe du « juste retour » (en fonction du nombre d'ouvrants droit à une réduction), que certains fonds ont choisis, sont contraires au principe de mise en commun des moyens voulu par le législateur lorsqu'il a adopté le Maribel social. En effet, cette situation réduit la possibilité pour de petites ASBL d'obtenir un emploi financé. Par ailleurs, ce mode de répartition ne permet pas d'orienter les moyens financiers vers les emplois qui cadrent le mieux avec la politique du Maribel social. Enfin, l'octroi d'emplois supplémentaires sur le seul critère de la proportion de participation financière au Maribel social rend l'intervention des fonds sectoriels superflue.

³³ Fonds 329.01 – fonds social Maribel social du secteur socioculturel de la Communauté flamande.

³⁴ Fonds 330 – fonds Maribel social pour les établissements et les services de santé.

³⁵ Fonds 327.03 – fonds pour la promotion de l'emploi dans les entreprises de travail adapté de la Région wallonne.

³⁶ Fonds 329.03 – fonds social Maribel social du secteur socioculturel.

Le SPF Emploi admet que, d'une manière générale, les fonds Maribel social doivent attribuer les emplois sur la base de la définition de critères qualitatifs. Le SPF Emploi estime toutefois que, dans certains cas plus particuliers, le lancement d'un appel à candidatures général est une procédure très lourde qui entraîne de nombreuses charges administratives. Il s'agit des cas où le nombre d'emplois à attribuer est peu élevé, où le nombre d'employeurs potentiellement concernés est fort important et où les budgets disponibles doivent être utilisés dans des délais très courts compte tenu des règles en vigueur concernant les réserves légales autorisées en fin d'année. Dans ces cas, le recours à un critère plus quantitatif, basé sur un ratio qui compare les emplois Maribel déjà attribués aux cotisations versées par les employeurs et qui vise à favoriser les employeurs qui ont jusqu'alors moins bénéficié du Maribel social, est une procédure qui, selon le SPF Emploi, offre différents avantages (rapidité dans l'octroi de nouveaux emplois et respect d'une certaine équité dans les attributions). Le SPF Emploi précise que le recours à de telles procédures doit rester limité. En outre, il ne peut en aucun cas se substituer à la règle générale visant à déterminer en priorité des critères qualitatifs lors de l'octroi de subsides pour la création de nouveaux emplois.

Point de vue des administrations concernées

La ministre des Affaires sociales prend note du fait que certains fonds appliquent un simple mécanisme de « juste retour » dans leurs critères d'attribution. Elle attirera l'attention des différents commissaires du gouvernement afin que ceux-ci rappellent aux comités de gestion des fonds les intentions du législateur à ce sujet.

Point de vue des ministres concernés

2.4 Évolution du nombre d'emplois financés

À la différence des autres réductions de cotisations accordées directement à l'employeur, les réductions du Maribel social sont mises en commun pour créer de l'emploi supplémentaire. En effet, en instaurant le système du Maribel social, le législateur a voulu promouvoir la création d'emplois de façon durable.

La Cour des comptes a dès lors examiné si la hausse des dotations a entraîné une évolution comparable du nombre d'emplois financés. Elle rappelle que tout emploi supplémentaire s'ajoute à la masse des ouvriers droit et augmente le financement. De son côté, le montant du forfait Maribel social a également augmenté progressivement, ce qui devait permettre de pérenniser les emplois créés et d'en accroître le nombre.

Afin de connaître l'évolution nette des emplois financés, la Cour des comptes a obtenu du SPF Emploi le nombre d'équivalents temps plein financés par le Maribel social par commission paritaire entre 2006 et 2009. Alors que la dotation a augmenté de 10,5 %³⁷, le nombre d'équivalents temps plein financés a reculé de 13.095,95 en 2006 à 12.693,76 en 2009, soit une diminution de 402,19 équivalents temps plein.

³⁷ Ce pourcentage tient compte des recettes du Maribel social et fiscal.

Tableau 4 – Évolution nette des équivalents temps plein (ETP) financés par le Maribel social entre 2006 et 2009

Fonds Maribel social	2006	2009
305.01 – Hôpitaux privés (fonds 330 à partir de 2008)	5.028,20	7.596
305.02 – Établissements et services de santé (fonds 331 à partir de 2008)		261
305.02 – Établissements et services de santé (fonds 332 à partir de 2008)	3.596,64	237
318.01 – Aides familiales et seniors en Région wallonne, de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone	271,63	280
318.02 – Aides familiales et seniors de la Communauté flamande	815,52	851
319.03 – Établissements et services d'éducation et d'hébergement bicommunautaire	10,36	12
319.01 – Maisons d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande	1.125,05	1.121
319.02 – Mirabel	560,50	566
327.01 – Entreprises de travail adapté du secteur flamand	496,20	496,20
327.02 – Entreprises de travail adapté en Région de Bruxelles-Capitale	33,00	35
327.03 – Entreprises de travail adapté en Région wallonne	132,00	168
329.01 – Secteur socioculturel en Communauté flamande	493,35	511
329.02 – Secteur socioculturel de la Communauté française	505,50	525
329.03 – Secteur socioculturel bicommunautaire	28,00	35
Total secteur privé	13.095,95	12.693,76

Source : SPF Emploi

La diminution enregistrée entre 2006 et 2009 provient pour l'essentiel du secteur des soins de santé.

La restructuration des fonds 305.01 (Hôpitaux privés) et 305.02 (Établissements et services de santé) complique l'analyse. En 2008, ils sont en effet respectivement devenus les fonds 330 (Établissements et services de santé), 331 (Secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé) et 332 (Secteur franco-phonique et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé). Il n'empêche que le nombre d'équivalents temps plein du secteur est passé de 8.624,84 unités (fonds 305.01 et 305.02) en 2006 à 8.094 (fonds 330, 331 et 332) en 2009, soit une diminution de 530,8 équivalents temps plein.

Cette constatation a amené le SPF Emploi à réclamer les données 2010 aux fonds sectoriels Maribel social, car une augmentation des emplois créés était attendue cette année-là. La nouvelle comparaison 2006-2010 montre que le nombre d'équivalents temps plein a progressé de 163,3 ETP, soit une très faible augmentation de 1,26 % entre 2006 et 2010.

Tableau 5 – Évolution des équivalents temps plein (ETP) financés par le Maribel social entre 2006 et 2010

Fonds Maribel social		2006	2010
330	– Établissements et services de santé	7.992,32	7.743,79
331	– Secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé	373,35	284,17
332	– Secteur francophone et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé	258,97	239,75
318.01	– Aides familiales et seniors en Région wallonne, de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone	271,63	279,93
318.02	– Aides familiales et seniors de la Communauté flamande	677,85	903,82
319.03	– Établissements et services d'éducation et d'hébergement bicommunautaire	10,36	11,44
319.01	– Maisons d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande	1.084,95	1.120,80
319.02	– Mirabel	560,50	608,98
327.01	– Entreprises de travail adapté du secteur flamand	497,92	545,92
327.02	– Entreprises de travail adapté en Région de Bruxelles-Capitale	33,00	35,00
327.03	– Entreprises de travail adapté en Région wallonne	132,00	168,00
329.01	– Secteur socioculturel en Communauté flamande	493,35	591,22
329.02	– Secteur socioculturel de la Communauté française	505,50	495,50
329.03	– Secteur socioculturel bicommunautaire	28,00	54,68
Total secteur privé		12.919,70	13.083,00

Source : SPF Emploi

Dans cette nouvelle comparaison, la Cour des comptes observe cependant que les données de la base 2006 diffèrent de celles transmises précédemment. La base de référence 2006 a en effet été revue à la baisse, avec 12.919,70 équivalents temps plein au total au lieu de 13.095,95. Ceci s'explique principalement par des diminutions des équivalents temps plein dans les commissions paritaires 318.02 (Aides familiales et seniors de la communauté flamande) et 319.01 (Maisons d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande). La commission paritaire 327.01 (Entreprises de travail adapté du secteur flamand) est, quant à elle, majorée de 1,72 équivalent temps plein.

Par ailleurs, le nombre d'équivalents temps plein créés dans les commissions paritaires 305.01 et 305.02 (devenues 330, 331 et 332 – Établissements, services de santé, aide sociale et soins de santé) a diminué de 357,13 entre 2006 et 2010 et est passé de 8.624,84 à 8.267,71 ETP. Pour ces commissions paritaires, les dotations ont pourtant progressé de 248.690.529 à 276.980.390 euros, soit de 11,38 % entre 2006 et 2010.

Vu les différences observées pour l'année de référence 2006, la Cour des comptes estime que ces données n'offrent pas une garantie suffisante de fiabilité.

Elle constate également que les données de 2006 à 2010 ne confirment pas l'idée généralement admise d'une augmentation des emplois financés.

Le SPF Emploi justifie cette évolution par l'insuffisance de la dotation pour couvrir la progression des salaires liée à l'indexation et à l'ancienneté.

Lors de l'analyse des rapports d'activité des fonds sectoriels Maribel social, la Cour des comptes a en effet observé qu'ils éprouvaient des difficultés à créer de l'emploi supplémentaire tout en respectant l'évolution des barèmes fixés par les conventions collectives de travail. À titre d'exemple, le fonds sectoriel Maribel social 319.02 utilise sa réserve d'épargne légale³⁸ pour adapter ses interventions salariales à l'ancienneté des travailleurs financés.

Au fil du temps, la partie du coût salarial couverte par le Maribel social diminue, ce qui augmente le financement à la charge de l'employeur. C'est pourquoi certains employeurs préfèrent ne pas renouveler un emploi Maribel social (lors d'un départ à la retraite par exemple) et consacrer le financement du Maribel social à une couverture plus importante du coût salarial des emplois financés restants. Lors des remplacements, les employeurs privilégient également l'embauche de travailleurs plus jeunes et moins qualifiés afin d'améliorer la couverture de leur coût salarial par le Maribel.

Les entreprises de travail adapté bénéficient, quant à elles, d'un système dérogatoire³⁹ qui les autorise à affecter une partie de la dotation Maribel social à la revalorisation des salaires des travailleurs du secteur. Ils atteignent ainsi le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti. Enfin, le Maribel fiscal permet à tous les fonds sectoriels d'affecter 20 % de cette recette à l'augmentation salariale.

Le système de création d'emplois du Maribel social arrive donc dans une phase qui ne permet plus de répondre aux attentes initiales, à savoir créer des emplois pérennes, de qualité et en augmentation constante.

La Cour des comptes a d'ailleurs constaté que, si le nombre d'équivalents temps plein a diminué, celui de travailleurs à temps partiel a augmenté. Ainsi, le nombre de travailleurs (unités physiques) financés par le Maribel social est passé de 20.546 en 2008 à 22.425 en 2010. Ceci tend à montrer que le Maribel social s'éloigne de son objectif initial de créer des emplois de qualité.

La Cour des comptes rappelle qu'un mécanisme dérogatoire de calcul de la dotation a dû être prévu pour certains fonds qui avaient trop d'emplois à financer par rapport aux moyens dont ils disposaient. Il en résulte que, pour ces fonds, la création d'emplois nouveaux est temporairement impossible.

La Cour des comptes recommande au SPF Emploi d'analyser en détail les causes de la quasi-stagnation du nombre d'emplois financés par le Maribel social observée entre 2006 et 2010 malgré des dotations en hausse. Elle lui recommande également de recueillir auprès des fonds sectoriels des données exactes permettant d'établir le nombre d'équivalents temps plein créés.

³⁸ Le montant qui se trouve au 31 décembre sur le compte de chaque fonds sectoriel Maribel social, y compris les intérêts, peut être conservé par le fonds à concurrence de 5 %.

³⁹ Article 49, alinéa 5, 1°, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

Plus fondamentalement, il conviendrait d'étudier l'impact de l'inflation et de l'ancienneté des travailleurs sur le coût salarial que les employeurs doivent supporter. Des éléments indiquent en effet qu'une part croissante des dotations sert à améliorer la couverture du coût salarial des emplois déjà financés par le Maribel social, au détriment de la création de nouveaux emplois financés. Cette évolution peut expliquer partiellement la quasi-stagnation observée.

Le SPF Emploi apporte d'ores et déjà des précisions permettant d'expliquer la quasi-stagnation des emplois créés. Ainsi, la dotation a augmenté de 10,5 % entre 2006 et 2009, mais la dotation du Maribel fiscal a été payée en novembre et décembre 2009. Comme il faut environ six mois pour créer des emplois, il était donc impossible d'en créer en 2009 avec les moyens du Maribel fiscal. Abstraction faite des transferts en provenance du Maribel fiscal, l'augmentation des dotations s'élève à 8,2 %. L'inflation au cours de la même période s'est élevée également à 8,2 %, ce qui signifie qu'en termes réels la dotation a stagné entre 2006 et 2009.

Les salaires des travailleurs financés par le Maribel sont indexés et augmentent avec l'ancienneté et les évolutions barémiques décidées par conventions collectives de travail. On peut donc conclure que l'évolution des dotations n'a pas permis de couvrir les augmentations de salaire des travailleurs financés par le Maribel social.

Malgré ces moyens insuffisants, le nombre d'emplois financés par le Maribel a augmenté de 573 unités en personnes physiques. Le SPF Emploi reconnaît toutefois que le volume de l'emploi exprimé en équivalents temps plein s'est effectivement réduit d'un peu plus de 400 unités. Ceci s'expliquerait par certains emplois Maribel social à temps plein remplacés par des emplois à temps partiel.

À ce sujet, le SPF Emploi souligne que les emplois créés à temps partiel ne sont pas des emplois de moindre qualité. En effet, dans de nombreux cas, ils sont en réalité venus compléter des emplois qui existaient déjà à temps partiel. Le SPF Emploi déclare que les fonds Maribel social veillent à favoriser ces compléments de temps de travail afin de ne pas créer des emplois dont le revenu risquerait de se situer sous le seuil de pauvreté. Le SPF Emploi précise que les travailleurs à temps partiel bénéficient de la même protection sociale que les travailleurs à temps plein. De plus, les enquêtes sur les forces de travail indiquent aussi que, dans de nombreux cas, le travail à temps partiel est exercé sur une base volontaire afin de permettre au travailleur de mieux concilier vie professionnelle et vie privée.

Quant au manque de fiabilité invoqué des chiffres relatifs à l'évolution de l'emploi créé en équivalents temps plein, le SPF Emploi informe la Cour que la diminution de l'estimation du nombre d'emplois financés en 2006 est due à de nouvelles données communiquées par les fonds Maribel social. Le SPF Emploi précise que cette révision des données n'est pas de son fait et est somme toute assez faible (1 %).

La ministre de l'Emploi précise que les moyens du Maribel social n'ont pas suffi à permettre les augmentations de salaire des travailleurs financés par ce système.

Point de vue des administrations concernées

Point de vue des ministres concernés

Chapitre 3

Frais de fonctionnement

3.1 Structure administrative du Maribel social

Lors du lancement du Maribel social en 1997, les différents fonds sectoriels institués pour garantir la solidarité entre les secteurs étaient regroupés auprès d'une seule ASBL, l'Association des fonds sociaux du secteur non marchand (Afosoc).

Trois ASBL supplémentaires ont été créées en 2002-2003 afin que la structure du Maribel corresponde mieux au cadre institutionnel :

- l'Association paritaire pour l'emploi et la formation (Apef) pour la Communauté française et la Communauté germanophone ;
- l'ASBL Vlaamse social-profitfondsen (VSPF) pour la Communauté flamande ;
- l'Association des fonds sociaux fédéraux et bicommunautaires (FE.BI) pour les établissements de soins de santé fédéraux et bicommunautaires.

La gestion administrative de la plupart des fonds sectoriels Maribel social privé (douze sur quatorze)⁴⁰ est confiée à ces trois ASBL du secteur non marchand. Elles sont elles-mêmes chapeautées par l'Afosoc. L'affiliation d'un fonds à une ASBL permet des économies d'échelle par la mise en commun des moyens humains et techniques.

L'ASBL Apef gère les frais de fonctionnement de cinq fonds sectoriels, ceux des (sous-) commissions paritaires :

- 319.02 (Établissements et services d'éducation et d'hébergement Communauté française – Mirabel) ;
- 318.01 (Aides familiales et seniors Communauté française, Région wallonne et Communauté germanophone) ;
- 327.02 (Promotion de l'emploi dans les entreprises de travail adapté bruxelloises) ;
- 329.02 (Secteur socioculturel Communautés française et germanophone) ;
- 332 (Secteur francophone et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé).

L'ASBL VSPF gère les frais de fonctionnement de quatre fonds sectoriels, à savoir ceux des commissions paritaires :

- 318.02 (Aides familiales et seniors en Communauté flamande) ;
- 319.01 (Établissements et services d'éducation et d'hébergement en Communauté flamande) ;
- 329.01 (Secteur socioculturel flamand) ;
- 331 (Secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé).

L'ASBL FE.BI gère les frais de fonctionnement de trois fonds sectoriels, ceux des commissions paritaires :

⁴⁰ N'ont pas conclu de conventions avec des ASBL les fonds relevant des commissions paritaires suivantes :

- 327.01 : Fonds social flamand chargé de promouvoir l'emploi dans les entreprises de travail adapté ;
- 327.03 : Fonds pour la promotion de l'emploi dans les entreprises de travail adapté de la Région wallonne.

- 319.00 (Établissements et services d'éducation et d'hébergement) ;
- 329.03 (Secteur socioculturel) ;
- 330 (Hôpitaux privés).

La Cour souligne que ces ASBL regroupent également d'autres fonds sociaux que les fonds Maribel social, tels que des fonds sociaux de formation et des fonds d'aménagement de fin de carrière.

3.2 Gestion des frais de fonctionnement

Le coût salarial des emplois financés (salaire et charges sociales) constitue l'essentiel des dépenses des fonds sectoriels Maribel social privé. Toutefois, une part des dépenses est consacrée aux frais de fonctionnement. En effet, la loi du 29 juin 1981⁴¹ prévoit que les fonds bénéficient de 1,2 % au maximum de la dotation octroyée pour couvrir leurs frais d'administration et de personnel dans la gestion du Maribel social.

Initialement, la dotation comprenait 0,1 % des recettes destinées à la gestion du Maribel social par le SPF Emploi et 1,2 % du solde restant destiné au fonds sectoriel pour financer ses frais de fonctionnement. Depuis 2006, le prélèvement de 0,1 % n'est plus attribué au SPF Emploi et reste à la Gestion globale.

Tableau 6 – Évolution des crédits de fonctionnement (1,2 %) des fonds sectoriels entre 2006 et 2010 (en millions d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010
4,8	4,9	5	5,1	5,5

Source : SPF Emploi

3.2.1 Conventions de financement, de collaboration et de gestion

Conventions entre les fonds sectoriels et les ASBL

Des conventions particulières régissent les relations entre les fonds sectoriels et les ASBL. La Cour des comptes les a examinées et a constaté que les moyens financiers mis à la disposition des ASBL par les fonds correspondent à 1,2 % de leur dotation. À l'exception des conventions conclues entre le VSPF et les fonds 319.01, 329.01 et 331, la fourniture de justificatifs n'est pas un préalable au versement des moyens mis à la disposition des ASBL.

Les ASBL sont donc généralement financées de manière forfaitaire par les fonds sectoriels qui leur versent le maximum prévu par la loi pour les frais de fonctionnement. Les fonds n'exercent aucun contrôle sur l'utilisation des moyens financiers ainsi transférés.

Conventions entre les ASBL et l'Afosoc

À cette première structure liant les fonds aux ASBL se superpose une deuxième convention entre les ASBL FE.BI, VSPF et Apef et l'ASBL fédératrice Afosoc. Cette convention les engage à travailler en étroite collaboration dans toutes les matières communes tout en tenant compte de la compétence et de l'autonomie de chacune.

⁴¹ Article 35, § 5, D, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Cette convention vise principalement à garantir et faire respecter le statut du personnel des ASBL signataires.

Enfin, chacune des trois ASBL a conclu une convention de gestion avec l'Afosoc. Elle fixe notamment le montant de leur intervention dans les frais de fonctionnement de l'Afosoc, qui met ses locaux et son infrastructure à la disposition des ASBL. L'Afosoc est rémunérée par un forfait annuel qui couvre les services offerts (logistique, informatique, comptabilité et administration générale). Des frais réels sont également réclamés pour de petites dépenses (repas pendant les réunions, timbres, photocopies, honoraires du réviseur et frais d'audit).

3.2.2 Utilisation des frais de fonctionnement

Au cours de son audit, la Cour des comptes a demandé à la cellule Maribel social du SPF Emploi de consulter les comptes des ASBL FE.BI, Apef, VSPF et Afosoc.

L'examen des comptes 2008 a confirmé que les trois ASBL reçoivent effectivement 1,2 % de la dotation des fonds Maribel social. Cette analyse montre également qu'elles rétrocèdent à l'Afosoc le montant prévu dans les conventions respectives. Ce montant couvre le forfait annuel de gestion ainsi que certains frais de fonctionnement facturés par l'Afosoc. En 2008, les moyens transférés globalement par les trois ASBL à l'Afosoc représentaient 65 % des dotations pour frais de fonctionnement des fonds sectoriels Maribel social. Les ASBL conservent le reste de ces dotations.

Pour les autres dépenses de fonctionnement des trois ASBL (grands postes comptables des services et biens divers), il est difficile de déterminer exactement la part de financement imputable aux fonds Maribel social concernés, étant donné que ces ASBL regroupent à la fois des fonds Maribel social et d'autres fonds sociaux. Ce manque de transparence est particulièrement gênant. C'est par exemple le cas pour l'Apef qui finance également des dépenses de formation et de développement informatique du Fonds intersectoriel de formation francophone (FIFR). Le FIFR a été créé en 2003 au départ de moyens non récurrents du Maribel social. Le caractère transversal des projets qu'il développe pose le problème de la répartition des frais de fonctionnement entre les différents intervenants.

La structure administrative qui consiste à lier conventionnellement les fonds sectoriels Maribel social à des ASBL gérant également d'autres fonds sociaux, tous fédérés par l'Afosoc, se traduit par un manque de transparence de la comptabilité de ces ASBL.

Pour deux des trois ASBL, les comptes analysés ont révélé une augmentation de leur bénéfice reporté de 16,7 % et de 50,21 %⁴². En outre, une des ASBL avait des placements de trésorerie non négligeables (progressant de 24,32 % entre 2007 et 2008) et avait acheté un terrain⁴³.

Quant à l'analyse du bilan d'Afosoc, elle révèle la présence d'immobilisations corporelles composées de terrains et de bâtiments (25 % de l'actif), ainsi que de placements en Sicav (34 % de l'actif). Chaque année, le bénéfice reporté augmente et a connu, entre 2006 et 2008, une croissance de 107 %, ce qui s'est traduit par une augmentation des réserves de 37,5 %. En 2009, ces réserves s'élèvent à plus de trois millions d'euros hors réserve légale⁴⁴.

⁴² Respectivement, les ASBL FE.BI et VSPF.

⁴³ FE.BI, dont les placements à long terme sont supérieurs à quatre millions d'euros.

⁴⁴ D'après la banque de données Belfirst qui comprend les bilans et comptes de résultats de nombreuses entreprises belges.

Par ailleurs, des frais de fonctionnement de consultants apparaissent au compte de résultat d'Afosoc. Ils représentent 56 % des frais de services et biens divers. Il s'agit de consultants qui ne doivent justifier d'aucun rapport ni d'aucune étude⁴⁵, mais qui remplissent une mission d'avis et de soutien dans la gestion du Maribel social. Quatre consultants travaillent pour l'Afosoc, mais dix exercent leurs activités auprès d'organisations syndicales et patronales. Leur coût salarial est à la charge des frais de fonctionnement du Maribel social jusqu'à un certain plafond⁴⁶. L'examen des conventions de ces consultants montre que l'Afosoc met à la disposition de différents syndicats du personnel consultant Maribel social chargé de missions relatives, d'une part, à la réglementation du Maribel et, d'autre part, au droit social et aux relations de travail.

La Cour des comptes a également analysé les comptes et, plus particulièrement, les dépenses de fonctionnement des deux fonds sectoriels sans convention avec une ASBL dépendant de l'Afosoc.

Le fonds social flamand chargé de promouvoir l'emploi dans les entreprises de travail adapté (commission paritaire 327.01) confie également sa gestion administrative à une entité distincte, la *Vlaamse federatie van beschutte werkplaatsen* (VLAB), une fédération d'employeurs très active dans le domaine du travail adapté. La rémunération pour les frais de secrétariat au VLAB consiste en un pourcentage de la dotation pour frais de fonctionnement (0,5 % de 2007 à 2009).

Quant au fonds sectoriel pour la promotion de l'emploi dans les entreprises de travail adapté en Région wallonne (commission paritaire 327.03), il confie également sa gestion administrative à une entité distincte qui a son siège à l'Entente wallonne des entreprises de travail adapté (Eweta). La justification des dépenses de fonctionnement du fonds étant suffisamment détaillée, la Cour a pu constater que, de 2007 à 2009, l'enveloppe de 1,2 % pour frais de fonctionnement n'a pas été utilisée entièrement.

Pour les deux fonds sans convention avec l'Afosoc, la Cour des comptes constate donc que la dotation de 1,2 % pour frais de fonctionnement n'est pas complètement utilisée. Ce constat peut également conforter l'idée que le taux de 1,2 % de la dotation pour frais de fonctionnement est trop élevé.

3.2.3 Restitution des moyens non utilisés

Lorsque les ASBL n'utilisent pas complètement les dotations pour frais de fonctionnement, elles conservent les montants non utilisés au lieu de les reverser aux fonds sectoriels et constituent des réserves.

Cette non-restitution fausse le calcul du solde disponible de ces fonds en fin d'année. Or, il sert à établir le montant des moyens à restituer à la Gestion globale.

Par ailleurs, les fonds sectoriels ont discuté de la nature du montant de la dotation pour frais de fonctionnement. Selon le SPF Emploi, 1,2 % de la dotation représentait le maximum que les frais de fonctionnement pouvaient atteindre et n'était en rien un forfait acquis et indépendant du montant des dépenses. Pour consacrer ce point de vue, l'article 35, § 5, D, de la loi du 29 juin 1981 a été récemment complété⁴⁷ afin que le mot « maximum » qualifie le montant de 1,2 % du montant de la dotation destiné aux frais d'administration et de personnel des fonds sectoriels.

⁴⁵ Compte rendu de la réunion du 7 septembre 2009 entre des représentants des fonds et ASBL et du SPF Emploi relative aux frais de fonctionnement Maribel social.

⁴⁶ Selon cette même source, le plafond de 64.937,84 euros en 2003 est de 71.000 euros en 2009.

⁴⁷ Article 118 de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses.

La Cour des comptes estime que les frais de fonctionnement non utilisés par les ASBL doivent être reversés aux fonds. Cette restitution est d'autant plus nécessaire que la dotation pour frais de fonctionnement s'accroît dès que la dotation globale augmente. Cette évolution n'est pourtant pas forcément indispensable au fonctionnement du Maribel social.

Le SPF Emploi a abordé la question des réserves existantes⁴⁸ avec des représentants des ASBL. Le SPF Emploi et la Cour des comptes estiment que les réserves constituées avec les moyens non utilisés du Maribel social doivent être restituées aux fonds Maribel social.

3.2.4 Contrôle des frais de fonctionnement

En 2010, un article 11ter a été inséré dans l'arrêté royal du 18 juillet 2002 afin de pallier le manque de contrôle des moyens transférés par les fonds sectoriels aux ASBL et la non-restitution des moyens inutilisés⁴⁹. Cet article prévoit que les fonds qui gèrent leurs frais de fonctionnement en commun peuvent affecter, au cours de l'année civile à laquelle les frais se rapportent, 90 % des moyens prévus pour leurs frais de fonctionnement à cette gestion commune. Les 10 % restants ne peuvent toutefois être affectés qu'après communication d'un rapport commun sur les dépenses totales consacrées aux frais de fonctionnement et sur leur utilisation. Ce rapport doit être transmis aux fonctionnaires dirigeants des SPF Emploi et Sécurité sociale entre le 1^{er} octobre de l'année en cours et le 30 avril de l'année suivante.

Les premiers rapports relatifs aux dépenses affectées aux frais de fonctionnement et à leur utilisation devaient parvenir aux SPF concernés entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 avril 2011. À la clôture de l'audit, aucun rapport ne leur était parvenu.

L'insertion de l'article 11ter et les remarques du SPF Emploi ont amené les fonds sectoriels à adapter les conventions les liant aux ASBL. Les modifications sont en cours et, en avril 2011, les nouvelles conventions n'étaient pas encore parvenues au SPF Emploi. Des clés de répartition doivent également être définies afin de déterminer ce qui revient aux fonds sectoriels Maribel social et ce qui va aux autres fonds gérés dans chaque ASBL.

Les dispositions de l'article 11ter ne règlent toutefois pas la question des réserves que les ASBL se sont constituées.

Les fonds sectoriels Maribel peuvent bénéficier de 1,2 % de leurs dotations pour couvrir leurs frais d'administration et de personnel (article 35, § 5, D, de la loi du 29 juin 1981). Douze fonds sectoriels sur quatorze transfèrent cette somme à trois ASBL à qui ils confient la gestion du Maribel social. Ces ASBL versent, à leur tour, une partie importante de ces moyens financiers à une ASBL fédératrice. Depuis 2003, les soldes que ces ASBL n'ont pas utilisés en frais de fonctionnement ne sont pas rétrocédés aux fonds sectoriels.

La Cour des comptes constate que la structure administrative ainsi organisée par conventions de gestion entre les fonds sectoriels et les ASBL chargées de la gestion administrative ne donne pas une vision transparente des dépenses de fonctionnement nécessaires à la gestion du Maribel social. De plus, la structure gigogne qui lie les ASBL gestionnaires à une seule ASBL fédératrice renforce ce manque de transparence. Enfin, cette organisation ne permet pas aux fonds sectoriels du Maribel social de juger du bien-fondé de certaines dépenses.

⁴⁸ Tous fonds sociaux confondus, les placements à long terme des actifs de l'Afosoc, de FE.BI et VSPF s'élèvent, en 2008, à 5,8 millions d'euros. Les réserves propres s'élèvent, quant à elles, à 8,6 millions d'euros.

⁴⁹ Arrêté royal du 13 juin 2010 modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

La Cour des comptes estime également qu'indépendamment du fait que la dotation soit qualifiée de forfait ou d'autorisation de dépenses plafonnée, tout solde non utilisé des moyens de fonctionnement doit être restitué aux fonds sectoriels Maribel social. Elle constate la présence de réserves dans les comptes de ces ASBL, dont la constitution s'accompagne d'une politique d'investissements immobiliers et de placements qui échappent au contrôle prévu dans la loi et la réglementation du Maribel social.

Elle estime que cette situation contrevient à l'article 35, § 5, E, de la loi du 29 juin 1981 qui définit les modalités de restitution des soldes non utilisés en fin d'année à la Gestion globale. La Cour considère que les moyens disponibles en fin d'année, en ce compris les intérêts, devraient être identifiables sur les comptes des ASBL afin de permettre un décompte correct des moyens non récurrents à restituer à la Gestion globale.

La Cour des comptes considère, enfin, que tant l'utilisation des frais de fonctionnement que celle des réserves doivent faire l'objet d'un contrôle renforcé par les fonds et le SPF Emploi. Le bien-fondé des provisions inscrites dans les comptes des ASBL doit être soumis à un examen comptable approfondi.

Elle observe que les modifications réglementaires introduites en 2010 et prévoyant un rapport commun de l'ASBL et du fonds pour justifier les dépenses de fonctionnement ne règlent pas la question des réserves déjà constituées.

La Cour des comptes recommande dès lors d'examiner la question des réserves du Maribel social constituées depuis 2003 et qui trouvent leur origine dans les cotisations sociales des employeurs normalement affectées à la création d'emplois supplémentaires.

Dans l'état actuel du système, la gestion de ces réserves, leur placement et leur utilisation à des fins d'investissement sont du ressort exclusif des ASBL gestionnaires des fonds sectoriels Maribel social.

Enfin, l'importance des réserves constituées soulève la question de l'adéquation du pourcentage de la dotation affecté aux frais de fonctionnement. La Cour recommande au SPF Emploi d'examiner si le taux de 1,2 % est adéquat.

La ministre des Affaires sociales indique qu'un groupe de travail reprenant les administrations concernées, les cellules stratégiques des Affaires sociales et de l'Emploi et des représentants des partenaires sociaux a été mis en place afin d'assurer un suivi plus proactif par les fonds de la gestion des frais de fonctionnement. La ministre signale que, si ce groupe de travail n'a pas encore pu finaliser tous les changements, les premières modifications législatives pour améliorer la transparence de la gestion ont été prises en 2010 et les premiers rapports des ASBL ont été transmis en mai 2011. La ministre espère que, pour la fin 2011, toutes les modifications nécessaires pour assurer un meilleur suivi et une réelle transparence seront finalisées avec les partenaires sociaux.

La ministre de l'Emploi informe également la Cour de la nouvelle procédure de contrôle des frais de fonctionnement. Elle estime que le premier rapport des ASBL donne une vue très détaillée de l'ensemble des dépenses réalisées et augmente donc l'efficacité du contrôle.

La Cour des comptes tient à souligner que les modifications législatives intervenues ne règlent pas la question des réserves déjà constituées depuis la création des ASBL. Par ailleurs, la Cour a examiné le rapport commun d'utilisation des frais de fonctionnement transmis par les ASBL. La Cour des comptes estime que ce

Point de vue des ministres concernés

rapport globalisé des quatre ASBL ne permet pas d'avoir une vue transparente sur cette utilisation.

Par ailleurs, la Cour souligne, qu'après rejet par les SPF Emploi et Sécurité sociale de certaines dépenses non liées aux fonds Maribel mais imputées à ceux-ci par les ASBL, l'utilisation de la dotation pour frais de fonctionnement est justifiée à hauteur de 89,95 %. Un solde devra donc être remboursé aux fonds par les ASBL. Le fait que plus de 10 % du montant disponible pour frais de fonctionnement n'ont pu être justifiés tend à démontrer que le taux de 1,2 % pour frais de fonctionnement est inadapté.

3.3 Application de la législation sur les marchés publics

En 2009, le SPF Emploi s'est posé la question de l'assujettissement des fonds sectoriels Maribel social à la législation sur les marchés publics. Les réponses reçues vont toutes dans le sens d'un assujettissement (service juridique du SPF Emploi, Chancellerie du Premier ministre, cabinet d'avocats).

En effet, les fonds sectoriels Maribel social remplissent les conditions prévues à l'article 4, § 2, 8°, de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics. Celui-ci dispose que la loi s'applique « *aux personnes qui, à la date de décision de lancer un marché :*

- *ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et*
- *sont dotées de la personnalité juridique, et*
- *dont*
 - *soit l'activité est financée majoritairement par les autorités ou organismes mentionnés au § 1^{er} et au § 2, 1° à 8° ;*
 - *soit la gestion est soumise au contrôle de ces autorités ou organismes ;*
 - *soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes ».*

Le SPF Emploi a conclu que les fonds sectoriels sont assujettis à la législation sur les marchés publics et a examiné la validité des conventions passées sans mise en concurrence entre les fonds et les ASBL qui les chapeautent. Le SPF a vérifié si l'exception que la Cour de justice des Communautés européennes prévoit pour les marchés dits « *in house* » ou « *quasi internes* » pouvait s'appliquer. En effet, dans son arrêt du 18 novembre 1999 (arrêt « *Teckal* »), la Cour de justice a décidé que la législation sur les marchés publics « *est applicable lorsqu'un pouvoir adjudicateur, (...), envisage de conclure par écrit, avec une entité distincte de lui au plan formel et autonome par rapport à lui au plan décisionnel, un contrat à titre onéreux ayant pour objet la fourniture de produits, que cette entité soit elle-même un pouvoir adjudicateur ou non* »⁵⁰.

Selon cet arrêt, un marché passé par une autorité adjudicatrice avec une entité qu'elle contrôle est un marché « *quasi interne* » et n'est pas un marché public au sens de la réglementation sur les marchés publics si :

⁵⁰ Cour de justice des Communautés européennes, 18 novembre 1999 , affaire C-107/98 (Teckal Srl c. Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia), www.curia.europa.eu.

- l'autorité adjudicatrice applique à l'entité un contrôle identique à celui exercé sur ses propres services ;
- l'entité contrôlée réalise l'essentiel de son activité au profit de l'autorité adjudicatrice.

Au moment de l'audit, les fonds et les ASBL révisaient leurs conventions et modes de fonctionnement afin de rencontrer les conditions de l'exception des marchés « *in house* ».

Par ailleurs, l'application de l'exception « *in house* » aux conventions liant les fonds aux ASBL n'empêche pas d'appliquer la législation relative aux marchés publics à ces ASBL. En effet, elles remplissent les conditions de l'article 4, § 2, 8°, de la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics.

Lors de l'audit, le SPF Emploi a indiqué à la Cour des comptes qu'aucun marché public n'avait été lancé par les ASBL depuis leur création. Toutefois, suite aux remarques répétées du SPF, les ASBL ont décidé de respecter la législation relative aux marchés publics, notamment pour la sélection d'un nouveau réviseur d'entreprises en 2011.

La Cour des comptes rappelle que l'application de l'exception des marchés « *in house* » ou « quasi internes » aux conventions liant les fonds sectoriels aux ASBL n'empêche pas d'appliquer la législation relative aux marchés publics à ces ASBL. Elles doivent donc respecter les conditions prévues par cette législation lors de la conclusion de contrats de travaux ou de fourniture de biens et services.

Les ministres des Affaires sociales et de l'Emploi précisent qu'un groupe de travail a également été mis en place afin de mettre en conformité le statut des ASBL gérant les frais de fonctionnement avec la législation sur les marchés publics. La ministre de l'Emploi indique que, pour ce faire, un travail important est actuellement en cours au niveau des fonds sectoriels afin d'adapter les conventions existantes entre les fonds Maribel et les ASBL chargées de la gestion des frais de fonctionnement.

Point de vue des ministres concernés

Chapitre 4

Contrôle du Maribel social privé

4.1 Contrôles prévus par la législation

4.1.1 Plafond du coût salarial

Le travailleur engagé dans le cadre du Maribel social ne doit pas remplir de condition particulière. Néanmoins, à aucun moment de sa carrière, son coût salarial ne peut dépasser le plafond réglementaire de 64.937,84 euros par an. Ce plafond correspond au coût salarial brut maximum d'un infirmier A1⁵¹. Un emploi susceptible de dépasser ce plafond n'est donc pas éligible aux interventions du Maribel social.

Le Maribel social peut financer l'intégralité du coût salarial du travailleur supplémentaire⁵². Toutefois, la réglementation autorise un cofinancement du coût salarial, à condition que l'employeur le signale lorsqu'il demande l'intervention au fonds sectoriel Maribel social. Il doit également communiquer le plus vite possible les données d'identification du travailleur concerné au fonds compétent.

Par ailleurs, les employeurs doivent transmettre à leur fonds Maribel social un document dont il ressort que le coût salarial des travailleurs cofinancés ne dépasse pas le plafond salarial. Les employeurs doivent le faire au plus tard pour le 30 avril de chaque année⁵³. Les fonds transmettent ensuite ces données au SPF Emploi pour le 1^{er} septembre.

Dans les faits, les fonds transmettent la liste de tous les travailleurs financés par le Maribel social, sans distinguer les bénéficiaires d'un cofinancement. Ensuite, le SPF Emploi vérifie, avec l'aide de Smals et de l'ONSS, si le coût salarial ne dépasse pas le plafond réglementaire.

L'ONSS et le SPF Emploi ont rédigé un document de travail relatif au contrôle du plafond salarial. Celui-ci prévoit que les fonds sectoriels transmettent au SPF Emploi les informations relatives aux bénéficiaires de l'intervention. Le SPF est chargé de transmettre les données à l'ONSS par l'intermédiaire de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). À l'issue d'un contrôle, l'ONSS répond au SPF Emploi par l'intermédiaire de la BCSS. Lorsque le coût salarial dépasse le plafond légal, l'ONSS transmet le coût réel au SPF Emploi et le fonds sectoriel doit alors demander à l'employeur de rembourser l'intervention payée à tort.

Un premier contrôle a été effectué en 2006. Le SPF Emploi s'est alors heurté au manque de cohérence des données transmises par l'ONSS, qui faisaient apparaître que de nombreux travailleurs dépassaient le plafond. Le contrôle par sondage réalisé par le SPF Emploi n'a pas permis d'identifier, parmi les cas sélectionnés, des travailleurs dont le coût salarial dépassait le plafond. Le contrôle des plafonds a donc été suspendu pendant deux ans, sans qu'une solution aux problèmes de fiabilité des données soit recherchée.

À l'occasion de l'audit de la Cour, le SPF Emploi a contacté l'ONSS afin de résoudre ces problèmes et a procédé à un nouveau contrôle du coût salarial des travailleurs⁵⁴. Après vérification auprès de l'ONSS pour éliminer les anomalies, le SPF a constaté 142 salaires dépassant le plafond en 2009. Il a réalisé un contrôle approfondi par sondage (10 % des cas) avec l'aide de son inspection sociale qui a un accès partiel à la déclaration multifonctionnelle (DMFA). Le SPF a fait vérifier

⁵¹ Article 12 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁵² Article 13 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁵³ Article 13, alinéa 2, 3^o, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁵⁴ Le SPF Emploi contrôle actuellement les données salariales de 2009.

les salaires en question par l'Inspection des lois sociales qui n'a détecté aucun dépassement.

La réglementation fixe un plafond de coût salarial pour les emplois financés par le Maribel social. La Cour recommande que le SPF Emploi contrôle le respect de ce plafond systématiquement chaque année.

4.1.2 Engagement des travailleurs

Les demandes d'interventions étant préalables à l'embauche, les fonds sont habilités à récupérer l'intervention financière octroyée lorsque le travailleur n'a pas été engagé ou a été engagé tardivement. Chaque demande d'intervention doit clairement préciser le nombre d'heures de travail.

L'intervention financière doit être versée aux employeurs après réception de leur déclaration DMFA pour le trimestre auquel l'intervention se rapporte⁵⁵. Une avance de 80 % de l'intervention due pour le trimestre est versée pour la fin du mois qui suit celui au cours duquel la déclaration de sécurité sociale se trouve dans la banque de données de la DMFA. Le versement du solde se fait après vérification du volume de l'emploi et du coût salarial, au plus tard à la fin du troisième mois suivant celui au cours duquel la déclaration se trouve dans la banque de données DMFA.

Dans la pratique, les fonds n'ayant pas encore accès à la DMFA, ils imposent aux employeurs de leur transmettre un relevé trimestriel des prestations des travailleurs (par voie électronique ou postale). Les fonds ont également prévu dans leur document de travail l'obligation pour l'employeur de leur envoyer une copie du contrat de travail du travailleur financé dès son engagement. Par ailleurs, des procédures de suspension ou de récupération du financement sont prévues.

La charge de travail que représente pour l'employeur la transmission aux fonds d'un état trimestriel des prestations pourrait être évitée si les fonds avaient accès à la DMFA.

L'accès des fonds sectoriels Maribel social privé aux banques de données Dimona et DMFA n'est pas opérationnel, alors qu'il est prévu depuis 2006 (article 14bis de l'arrêté royal du 18 juillet 2002). La Cour des comptes recommande dès lors d'accélérer la mise en place de cet accès afin d'améliorer le contrôle des fonds sectoriels sur les employeurs bénéficiant d'un financement Maribel social.

L'ONSS prend acte de la recommandation de la Cour des comptes visant à accélérer les procédures d'accès des fonds sectoriels et de la cellule Maribel social du SPF Emploi aux banques de données Dimona et DMFA (article 14bis de l'arrêté royal du 18 juillet 2002). L'Office informe la Cour qu'il examine actuellement la possibilité de fournir les données DMFA auxquelles les fonds et le SPF ont le droit d'accéder. L'ONSS rappelle qu'il n'est pas autorisé à leur donner un accès direct à toutes les données de la DMFA. Par ailleurs, les fonds ne peuvent consulter la DMFA que pour les employeurs qui ont engagé grâce au Maribel social.

Point de vue des administrations concernées

4.1.3 Augmentation du volume de l'emploi

Les fonds sectoriels Maribel octroient une intervention financière aux employeurs qui s'engagent à augmenter l'emploi proportionnellement au financement qui leur est accordé⁵⁶. Cette disposition a pour but de s'assurer que le Maribel social finance des emplois supplémentaires et pas du personnel existant.

⁵⁵ Article 12, alinéa 7, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁵⁶ Article 18 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

Depuis la création du Maribel social en 1997, la réglementation impose de mesurer l'impact des interventions Maribel sur le volume de l'emploi. Les modalités de contrôle ont toutefois été modifiées au fil du temps. Ainsi, depuis 2006, la réglementation⁵⁷ impose de contrôler a posteriori, pour chaque employeur, l'augmentation du volume de l'emploi par rapport à l'année de référence 2005. Si l'emploi n'a pas augmenté pour un nombre au moins égal au nombre d'emplois financés par le Maribel, l'employeur doit fournir une justification au comité de gestion du fonds sectoriel. À défaut de justification ou lorsque le comité de gestion du fonds refuse d'approuver la diminution, le comité de gestion doit récupérer les interventions concernées.

Concrètement, l'ONSS doit transmettre le volume de l'emploi en équivalents temps plein par employeur et par commission paritaire au SPF Emploi en octobre⁵⁸. Le SPF transfère les données aux fonds qui vérifient pour chaque employeur si le volume de l'emploi a augmenté proportionnellement à l'intervention financière obtenue. Les fonds récupèrent éventuellement auprès de l'employeur.

En ce qui concerne le SPF Emploi, la réglementation⁵⁹ impose au fonctionnaire dirigeant de comparer par (sous-) commission paritaire le volume de travail de l'année n avec celui de 2005. Si l'augmentation du volume d'emploi est inférieure au nombre d'interventions financières octroyées, il doit envoyer une lettre recommandée au fonds sectoriel concerné afin de l'inviter à s'expliquer. Si la diminution du travail ne peut pas être suffisamment justifiée, la dotation peut être diminuée l'année suivante d'un montant qui correspond à la diminution du volume de l'emploi.

Dans la pratique, le SPF Emploi limite son contrôle à l'évolution globale de l'emploi par rapport à l'année de référence 2005, sans vérifier si le nombre d'interventions Maribel social fait progresser ou non le volume de l'emploi. Globalement, ce volume a augmenté de 12,7 % entre 2005 et 2009.

Tableau 7 – Évolution du volume de l'emploi par secteur de 2005 à 2009

Secteurs	2005	2009
Soins de santé (305.01 ⁶⁰ , 305.02 ⁶¹ , 330, 331, 332)	166.294	185.033
Aides familiales 318.01 (francophones), 318.02 (flamandes)	22.009	26.858
Service d'éducation et d'hébergement 319.00 (fédéral et bicommunautaire), 319.01 (Communauté flamande), 319.02 (Communauté française)	41.129	46.196
ETA 327.01 (Flandre), 327.02 (Bruxelles), 327.03 (Wallonie)	24.409	26.751
Secteur socioculturel 329.01 (flamand), 329.02 (francophone et germanophone), 329.03 (fédéral et bicommunautaire)	29.760	34.920
Total	283.601	319.756

Source : tableau réalisé par le SPF Emploi au départ de données de l'ONSS (unités physiques)

⁵⁷ Article 50 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002, tel que modifié par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006.

⁵⁸ Article 50 de l'arrêté du 18 juillet 2002.

⁵⁹ Article 50, § 3, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁶⁰ Ce fonds n'existe plus en 2009.

⁶¹ Idem.

Bien que le manque de fiabilité des chiffres fournis par le SPF Emploi complique la mesure de l'évolution nette du volume de l'emploi (voir le point 2.4), son évolution globale est positive (sous réserve de l'exactitude des données) et les dispositions réglementaires du Maribel social sont respectées.

Le SPF Emploi observe l'évolution annuelle globale brute du volume de travail par rapport à l'année 2005, sans vérifier dans quelle mesure le nombre d'interventions supplémentaires a fait progresser le volume de l'emploi. Les fonds sectoriels Maribel social sont tenus quant à eux de contrôler, employeur par employeur, le volume de l'emploi en équivalents temps plein, qui doit augmenter au moins à concurrence des emplois financés.

La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Emploi de s'assurer que les fonds sectoriels réalisent ces contrôles conformément à la réglementation. Le SPF exercera ainsi un réel contrôle de l'évolution du volume de l'emploi.

Par ailleurs, la Cour des comptes estime que l'année de référence devrait être actualisée.

Le SPF Emploi indique que la cellule Maribel social a contrôlé le volume total de l'emploi conformément aux dispositions de l'article 50 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002. Pour chaque (sous-) commission paritaire, l'évolution du volume de l'emploi est comparée par rapport à 2005. Aucune diminution n'a été observée. L'augmentation moyenne dans l'ensemble des secteurs concernés s'est élevée à 12,7 % entre 2005 et 2009. Pour toutes les commissions paritaires concernées, l'augmentation du volume de l'emploi est supérieure à 9 %, excepté pour une où elle n'a été que de 2 %. Le SPF Emploi estime que la prise en compte dans ce calcul des emplois financés par le Maribel social n'influencerait que marginalement ces tendances.

Par ailleurs, le SPF Emploi estime que le contrôle exercé sur les fonds sectoriels pour voir s'ils vérifient correctement l'évolution du volume de l'emploi n'est pas une mission que le SPF Emploi peut réaliser. Il estime que ce contrôle pourrait être confié aux différents commissaires du gouvernement.

La Cour des comptes rappelle toutefois que l'article 50, § 3, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 confie ce contrôle au fonctionnaire dirigeant du SPF Emploi.

4.1.4 Cofinancement

La réglementation prévoit que le coût salarial est entièrement financé par le Maribel social (voir le point 4.1.1). Elle autorise néanmoins un cofinancement à certaines conditions. Ainsi, l'employeur doit notamment déclarer la présence d'un cofinancement lorsqu'il demande l'intervention du Maribel social.

Dans la pratique, le cofinancement s'est généralisé, qu'il soit le fait de l'employeur lui-même ou qu'il résulte de l'octroi d'autres subsides. En effet, les interventions financières des fonds sectoriels Maribel, la plupart du temps plafonnées, ne suffisent pas à couvrir l'ensemble du coût salarial.

Dans son audit relatif au Maribel social public⁶², la Cour des comptes avait constaté que la réglementation ne prévoyait aucune procédure pour obliger l'employeur à informer le comité de gestion des fonds Maribel social public de toute aide complémentaire qui lui serait octroyée ultérieurement au cours de la carrière du travailleur.

⁶² Cour des comptes, *Promotion de l'emploi dans le secteur non marchand public – Financement et gestion du Maribel social*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, février 2010, 43 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Point de vue des administrations concernées

Les documents de travail des fonds sectoriels du Maribel social privé montrent que ces fonds demandent aux employeurs bénéficiaires de leur signaler tout changement, y compris un cofinancement.

La gestion du risque de double subventionnement dû au cofinancement relève avant tout des fonds. Une disposition a été introduite en 2006 dans la réglementation⁶³ afin que ces fonds, ainsi que la cellule Maribel social du SPF Emploi, aient accès aux banques de données de la Dimona et de la DMFA. Dans les faits, cet accès n'est pas opérationnel et le contrôle repose sur les informations que l'employeur fournit. À cet égard, l'audit a montré qu'un fonds a détecté des cas de double subventionnement⁶⁴.

L'information relative au cofinancement du coût salarial est primordiale pour calculer l'intervention du Maribel social. En effet, elle est limitée au coût salarial du travailleur (rémunération brute + cotisations patronales)⁶⁵. La rémunération brute comprend, outre le salaire, l'ensemble des indemnités et des avantages dus en vertu de dispositions légales, réglementaires ou de conventions collectives. Par ailleurs, le coût salarial est limité aux prestations rémunérées effectives et assimilées.

Sans vérifier le cofinancement, on ne peut pas calculer correctement le coût salarial, ni lever le risque de subventionner en partie une charge salariale couverte par d'autres aides publiques. Or, ces aides sont nombreuses dans le secteur non marchand. Outre les réductions de cotisations sociales (réductions « groupe cible »), il existe des primes salariales au niveau fédéral et régional qui doivent également entrer dans le calcul du coût salarial.

À ce propos, la Cour des comptes rappelle⁶⁶ que certaines primes n'apparaissent pas distinctement dans la déclaration de cotisations sociales (DMFA). C'est notamment le cas des allocations d'activation des chômeurs allouées au niveau fédéral par l'Onem à certains travailleurs « groupe cible » en complément des réductions de cotisations auxquelles ils donnent droit. Or, cette prime que l'Onem verse au travailleur diminue le salaire supporté par l'employeur. Les fonds sectoriels devraient dès lors être informés des primes versées par l'Onem aux travailleurs financés par le Maribel social. Pour ce faire, le SPF Emploi devrait croiser les données relatives aux travailleurs financés avec celles que l'Onem détient concernant les bénéficiaires de telles primes.

La réinsertion des chômeurs implique aussi d'autres primes régionales et un risque de double subventionnement.

Les communautés financent également des d'activités dans le secteur non marchand. Ainsi, l'ONE et *Kind & Gezin* soutiennent financièrement les emplois dans les crèches.

Ce subventionnement multiple peut affecter l'allocation des ressources des communautés et l'efficacité des politiques menées dans les différents secteurs non marchands. En effet, la méconnaissance des interventions fédérales peut conduire les communautés à allouer des subventions pour des emplois financés par ailleurs par le Maribel social.

⁶³ Article 14bis de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁶⁴ Fonds 327.03 (Entreprises de travail adapté en Région wallonne et en Communauté germanophone), rapport du commissaire-réviseur.

⁶⁵ Article 12 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002.

⁶⁶ Cour des comptes, *Promotion de l'emploi dans le secteur non marchand public – financement et gestion du Maribel social*, op. cit.

Afin que les fonds sectoriels du Maribel social privé puissent contrôler les interventions versées, la Cour des comptes rappelle qu'il convient d'accélérer le processus d'accès de ces fonds et de la cellule Maribel social du SPF Emploi aux données salariales de la déclaration multifonctionnelle (DMFA).

Concernant les primes d'activation que l'Onem attribue aux chômeurs en plus des réductions de cotisations « groupe cible », la Cour des comptes estime que le SPF Emploi devrait informer les fonds sectoriels du montant de la prime que l'Onem verse aux travailleurs financés par le Maribel social. Le SPF évitera ainsi au système de subventionner partiellement une charge salariale couverte par une autre aide publique.

Enfin, la Cour des comptes recommande de mettre en place un système de communication systématique des données relatives aux travailleurs financés dans le cadre du Maribel social. Il permettra d'allouer les ressources de manière optimale en cas de subventionnement par une autre autorité publique.

4.1.5 Cumul avec les titres-services

La réglementation sur les titres-services prévoit que l'entreprise agréée en titres-services s'engage à ne pas faire effectuer de prestations payées avec des titres-services par des travailleurs qui bénéficient d'un financement Maribel social⁶⁷.

À la demande de la Cour des comptes, l'ONSS a recherché les travailleurs financés ayant pour employeurs des entreprises agréées en titres-services. L'Office a travaillé sur la base d'un échantillon⁶⁸. Le but était de vérifier si ces travailleurs n'étaient pas rémunérés par ailleurs par des titres-services. Les travailleurs de cet échantillon ont été rémunérés par des titres-services dans 2,9 % des cas.

Pour s'assurer qu'il n'y a pas de cumul entre le Maribel et les titres-services, la Cour des comptes recommande au SPF Emploi de contrôler annuellement, sur la base des données de l'ONSS et de l'Onem, que les travailleurs financés Maribel social ne sont pas rémunérés par ailleurs en titres-services.

Le SPF Emploi déclare que, pour éviter les cumuls entre le Maribel social et les titres-services, il pourrait croiser les données avec l'ONSS. En revanche, il ne pourrait pas le faire avec l'Onem qui ne dispose pas des données nécessaires en la matière.

Point de vue des administrations concernées

La Cour tient à préciser que l'Onem est bien en mesure d'identifier les travailleurs titres-services, étant donné que ces données sont recueillies à l'occasion de l'enquête annuelle réalisée auprès des entreprises titres-services.

4.2 Organes de contrôle

4.2.1 SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

À l'origine, 0,1 % de la dotation était destiné à la gestion du Maribel social par le SPF Emploi. Depuis 2006, ce prélèvement ne lui est plus accordé et reste à la Gestion globale.

La réglementation attribue au SPF Emploi le rôle-clé de pilotage du système. Il consiste notamment à fixer les dotations des fonds sectoriels sur la base des don-

⁶⁷ Article 2quater, § 4, 7°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

⁶⁸ Travailleurs financés en Maribel social en 2009 occupés par des entreprises dont le nombre de travailleurs Maribel social est égal ou supérieur à 100 et qui sont agréées par ailleurs en titres-services, soit cinq entreprises et 1.480 travailleurs.

nées de l'ONSS, à contrôler l'utilisation de leurs frais de fonctionnement, le respect du plafond salarial pour les emplois financés et l'évolution du volume de l'emploi. La cellule Maribel social du SPF est constituée d'un fonctionnaire, par ailleurs commissaire du gouvernement auprès de quatre fonds sectoriels.

L'audit montre que le SPF Emploi fixe effectivement les différentes dotations et calcule les moyens non récurrents. Pour ce qui concerne l'utilisation des frais de fonctionnement, le fonctionnaire chargé de gérer le Maribel social a mené une politique proactive, notamment en matière de respect de la législation sur les marchés publics par les fonds et ASBL et de réserves accumulées par celles-ci. À cet égard, la disposition récente qui impose aux fonds de faire rapport au SPF de l'utilisation des frais de fonctionnement va accroître le travail de la cellule Maribel social.

Par ailleurs, l'audit a révélé des lacunes dans les contrôles du plafond salarial des travailleurs financés par le Maribel social et de l'évolution du volume de l'emploi.

La constitution d'une véritable cellule, dotée de ressources suffisantes, est donc nécessaire pour réaliser l'ensemble de ces missions.

Étant donné les nombreuses missions dévolues par la réglementation Maribel social au SPF Emploi, tant en matière de gestion que de contrôle, la Cour des comptes estime nécessaire qu'une véritable cellule Maribel sociale soit constituée, disposant de ressources suffisantes, afin de garantir pour l'avenir un réel pilotage du système.

Point de vue des administrations concernées

Le SPF Emploi précise que la cellule Maribel social vient d'être renforcée par le recrutement d'un nouveau fonctionnaire. Le SPF estime toutefois que, pour mettre en œuvre toutes les recommandations de la Cour des comptes, il conviendrait d'envisager un nouveau renforcement de la cellule.

Point de vue des ministres concernés

La ministre de l'Emploi déclare prendre bonne note des suggestions de la Cour des comptes qui visent à améliorer le contrôle et la gouvernance du Maribel social. Elle s'engage à veiller à leur mise en œuvre dès que possible, par le biais notamment d'une collaboration renforcée entre le SPF Emploi et les organismes concernés.

4.2.2 Commissaires du gouvernement

Lors de la réforme du Maribel social, un rôle important a été attribué aux commissaires du gouvernement désignés par les ministres concernés et chargés de surveiller les fonds sectoriels.

Ainsi, le commissaire du gouvernement assiste aux réunions du comité de gestion du fonds avec voix consultative. Il peut exercer un recours suspensif contre toute décision qu'il juge contraire à la loi, à la réglementation, à la convention collective de travail, aux statuts du fonds ou à l'intérêt général. Le fonds dispose de dix jours pour répondre aux remarques du commissaire. Le recours est examiné par la commission Maribel social qui se prononce dans les vingt jours. Tant le fonds que le commissaire du gouvernement peuvent introduire un recours contre cette décision auprès des ministres concernés qui se prononcent dans les vingt jours.

L'audit a révélé que seuls deux recours ont été introduits auprès de la commission Maribel depuis 2006. La plupart des problèmes se règlent en effet au niveau des comités de gestion des fonds, les commissaires du gouvernement privilégiant la négociation. Le recours n'est utilisé qu'en cas de manquement sérieux.

Par ailleurs, l'audit a révélé qu'ils n'informent pas systématiquement le SPF Emploi de la gestion du Maribel par les fonds sectoriels qu'ils sont chargés de surveiller.

Une information régulière du SPF Emploi lui permettrait de mieux piloter le système.

Afin que le SPF Emploi puisse piloter plus efficacement le système, la Cour des comptes recommande un échange d'informations entre commissaires du gouvernement et un transfert de celles-ci à la cellule Maribel social.

La ministre des Affaires sociales a l'intention de demander aux commissaires du gouvernement de communiquer de manière plus systématique avec la cellule Maribel social du SPF Emploi afin d'assurer une meilleure communication des informations.

Point de vue des
ministres concernés

4.2.3 Réviseurs d'entreprises

Les fonds sectoriels doivent transmettre aux ministres concernés une copie du compte annuel relatif à l'année écoulée et un état de caisse au 31 décembre de l'année écoulée pour le 30 juin au plus tard⁶⁹. Ces documents doivent être certifiés par des réviseurs d'entreprises.

Par ailleurs, les réviseurs doivent établir annuellement un rapport au sujet de l'actif et du passif des fonds et signaler sans délai toute irrégularité et toute situation pouvant compromettre la solvabilité et la liquidité d'un fonds.

Conformément à la mission des réviseurs, ces rapports annexés aux grands postes comptables et non détaillés garantissent que les comptes annuels des fonds ne comportent pas d'anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs.

⁶⁹ Article 35, § 5, D, de la loi du 29 juin 1981.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

Depuis 1997, une réduction de cotisations sociales est accordée au secteur non marchand tant privé que public. Son produit est affecté à la création d'emplois supplémentaires.

Ce système doit permettre de créer des emplois dans le secteur des soins de santé, de l'action sociale et de la culture afin d'y améliorer la qualité des services offerts et de réduire la charge élevée de travail. En juin 2009, le nombre d'emplois créés grâce au Maribel social s'élevait à 12.693,76 équivalents temps plein, soit 20.988 emplois physiques.

Bien que la loi et la réglementation relatives au Maribel social fassent référence à un système de réduction de cotisations, les employeurs des secteurs concernés versent toutes leurs cotisations sociales à l'ONSS. Ce dernier prélève alors un forfait sur le produit des cotisations et l'affecte au financement de fonds sectoriels. En 2011, le forfait est de 387,83 euros par travailleur par trimestre.

Dans le secteur privé, la gestion de ces nouveaux emplois relève des quatorze fonds sectoriels privés créés par (sous-) commission paritaire relevant du Maribel social.

La Cour des comptes a principalement examiné le mécanisme de financement du Maribel social privé, son impact sur la création d'emplois, les frais de fonctionnement des fonds sectoriels et la qualité de la gestion administrative et financière réalisée par le SPF Emploi.

Financement par dotations

Depuis 2004, le financement des emplois Maribel social ne dépend plus des recettes provenant des réductions de cotisations sociales, mais repose sur des dotations accordées à chaque fonds sectoriel et assimilées à des autorisations de dépenses. Deux paramètres en déterminent le calcul : le nombre de travailleurs ouvrant droit à la réduction de cotisations et le forfait trimestriel de réduction accordé.

L'audit a permis d'établir que l'ONSS identifie de manière correcte les ouvrants droit et que les contrôles mis en place permettent de prévenir et de détecter les cumuls avec d'autres réductions de cotisation. Par ailleurs, le SPF Emploi calcule correctement les montants attribués aux fonds sectoriels dans le cadre du Maribel social.

Toutefois, une mauvaise gestion dans le passé, des regroupements de commissions paritaires ou l'utilisation de clés de répartition incorrectes ont amené certains fonds sectoriels à financer trop d'emplois par rapport aux moyens dont ils disposaient. Le calcul de la dotation prévue pouvant conduire à une dotation supérieure aux recettes du Maribel social, la Cour des comptes recommande au SPF Emploi de vérifier annuellement que la dotation globale de l'année n'excède pas les recettes destinées au Maribel social pour cette même année.

Critères d'attribution des emplois

La réglementation ne définit pas les critères que les emplois doivent remplir pour être éligibles aux interventions Maribel. Elle laisse au comité de gestion de chaque fonds sectoriel le soin d'établir un document de travail qui reprend les critères

d'attribution des emplois et les modalités de répartition des moyens du Maribel social entre les employeurs candidats.

La Cour des comptes constate que les documents de travail de certains fonds ne respectent pas les obligations réglementaires et attribuent les emplois à un employeur en se basant uniquement ou principalement sur les recettes générées par les prélèvements de cotisation des travailleurs occupés par cet employeur (principe du « juste retour »). Ce mode de répartition est contraire au principe de mise en commun des moyens voulu par le législateur. Il réduit du reste la possibilité pour de petites ASBL d'obtenir un emploi financé par le Maribel. En outre, il ne permet pas d'orienter les moyens financiers vers les emplois qui cadrent le mieux avec la politique du Maribel social. Enfin, l'octroi d'emplois supplémentaires en fonction de la seule proportion de participation financière au Maribel rend l'intervention des fonds sectoriels superflue.

Évolution du nombre d'emplois financés

La Cour des comptes a analysé l'évolution nette en équivalents temps plein des emplois financés par le Maribel social par commission paritaire entre 2006 et 2009. Alors que la dotation a augmenté de 10,5 %, le nombre d'équivalents temps plein financés est passé de 13.095,95 en 2006 à 12.693,76 en 2009. Cette diminution de l'ordre de 3 % (402,19 équivalents temps plein) s'observe essentiellement dans le secteur des soins de santé. Les données 2006-2010 montrent une très légère augmentation totale de 1,26 %.

La Cour des comptes recommande au SPF Emploi de recueillir auprès des fonds sectoriels des données exactes permettant d'établir le nombre d'équivalents temps plein financés.

Le SPF devrait également réfléchir à l'impact de l'inflation et de l'ancienneté des travailleurs sur le coût salarial que les employeurs doivent supporter. La Cour des comptes a en effet observé que ceux-ci éprouvent des difficultés à créer de l'emploi supplémentaire tout en respectant l'évolution des barèmes fixés par les conventions collectives de travail. De plus, des éléments indiquent qu'une part croissante des dotations sert à améliorer la couverture du coût salarial des emplois déjà financés par le Maribel social plutôt qu'à créer de nouveaux emplois financés. Cette évolution peut expliquer partiellement la quasi-stagnation du nombre d'équivalents temps plein financés entre 2006 et 2010.

Utilisation des frais de fonctionnement

Les fonds sectoriels Maribel peuvent bénéficier de 1,2 % du montant de leurs dotations pour couvrir leurs frais d'administration et de personnel. Douze fonds sectoriels sur quatorze transfèrent cette somme à trois ASBL, à qui ils confient la gestion du Maribel social. Ces dernières versent à leur tour une partie importante de ces moyens financiers à une ASBL fédératrice.

Depuis 2003, ces ASBL conservent les soldes non utilisés en frais de fonctionnement et ne les rétrocèdent plus aux fonds. Elles se sont ainsi constituées des réserves et ont mené une politique d'investissements immobiliers et de placements qui échappe au contrôle prévu dans la loi et la réglementation du Maribel social.

La structure administrative organisée par des conventions entre les fonds sectoriels du Maribel privé et les ASBL ne permet pas d'avoir une vision transparente des dépenses de fonctionnement utiles à la gestion du Maribel social. La structure gigogne qui lie les ASBL gestionnaires à une seule ASBL fédératrice renforce ce manque de transparence. Enfin, cette organisation ne permet pas aux fonds

sectoriels de juger du bien-fondé de certaines dépenses. La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Emploi d'inviter les fonds à contrôler les frais de fonctionnement des ASBL chargées de gérer ces frais.

La Cour des comptes estime également que tout solde non utilisé en frais de fonctionnement doit être restitué aux fonds sectoriels Maribel social. Par ailleurs, les moyens disponibles en fin d'année, en ce compris les intérêts, devraient être identifiables sur les comptes des ASBL afin de permettre un décompte correct des moyens non récurrents à destination de la Gestion globale.

Sur ce point, la Cour relève que de récentes modifications réglementaires prévoient que l'ASBL et les fonds rédigent un rapport commun pour justifier les dépenses de fonctionnement. Cette obligation ne règle toutefois pas la question des réserves déjà constituées par les ASBL. La Cour des comptes recommande à cet égard de réfléchir à la question des réserves du Maribel social qui se sont constituées depuis 2003. Conformément à la réglementation, elles doivent être soit affectées au financement d'emplois supplémentaires, soit transférées à la Gestion globale dans le cadre des moyens non récurrents. La Cour considère que tant l'utilisation des frais de fonctionnement que celle des réserves doivent faire l'objet d'un contrôle renforcé par les fonds et le SPF Emploi. Enfin, le bien-fondé des provisions inscrites dans les comptes des ASBL doit être soumis à un examen comptable approfondi.

Les réserves importantes constituées par les ASBL et le fait que, pour les deux fonds qui n'ont pas recours à ces ASBL, la dotation pour frais de fonctionnement n'est pas totalement utilisée indiquent que le maximum de 1,2 % prévu pour cette dotation pourrait être trop élevé.

Par ailleurs, la législation relative aux marchés publics s'applique aux fonds sectoriels Maribel et les contrats de travaux ou de fourniture de biens et services conclus par les ASBL doivent respecter les conditions qu'elle prévoit.

Contrôle des conditions réglementaires

Le législateur a estimé que le Maribel social n'avait pas vocation à financer des emplois dépassant un coût salarial annuel de 64.937,84 euros (à indexer) au cours de la carrière du travailleur. La Cour des comptes recommande dès lors que le SPF Emploi contrôle le respect de ce plafond systématiquement chaque année.

En cas de cofinancement des emplois Maribel, qu'il soit le fait de l'employeur lui-même ou qu'il résulte de l'octroi d'autres subsides, le contrôle du plafond du coût salarial s'avère indispensable. À cet égard, la Cour des comptes estime que le SPF Emploi devrait informer les fonds sectoriels du montant de la prime d'activation que l'Onem verse aux travailleurs financés par le Maribel social en plus des réductions de cotisations « groupe cible ». Par ailleurs, en cas de subventionnement par une autre autorité publique, la Cour des comptes recommande qu'un système de communication systématique des données relatives aux bénéficiaires d'un financement Maribel social soit mis en place. Il permettra une allocation optimale des ressources en cas de subventionnement par une autre autorité publique.

En outre, afin de vérifier qu'il n'y a pas cumul entre Maribel social et titres-services, la Cour recommande au SPF Emploi d'effectuer un contrôle annuel sur la base des données de l'ONSS et de l'Onem. Le SPF s'assurera ainsi que les travailleurs financés Maribel social ne sont pas rémunérés par ailleurs en titres-services.

Afin de permettre aux fonds sectoriels de contrôler l'engagement effectif de travailleurs bénéficiant d'un financement Maribel social, la Cour recommande d'accélé-

rer l'accès des fonds à la DMFA. Cet accès favorisera également un contrôle plus efficace du plafond du coût salarial en cas de cofinancement.

Par ailleurs, les employeurs qui bénéficient d'une intervention financière Maribel social s'engagent à réaliser une augmentation nette de l'emploi proportionnelle au financement qui leur est accordé.

La Cour des comptes constate que le SPF Emploi observe l'évolution annuelle globale du volume de travail par rapport à l'année 2005, sans vérifier si les interventions Maribel social supplémentaires font effectivement progresser l'emploi depuis cette année de référence. Le volume global de l'emploi a évolué positivement de 283.601 personnes en 2005 à 319.756 personnes en 2009 (+ 12,75 %). Les fonds sectoriels Maribel social sont tenus, quant à eux, de contrôler, employeur par employeur, le volume de l'emploi en équivalents temps plein qui doit augmenter au moins à concurrence des emplois financés.

La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Emploi de s'assurer que les fonds sectoriels Maribel social réalisent bien ces contrôles conformément à la réglementation. Le SPF exercera ainsi un contrôle réel de l'évolution du volume de l'emploi. Par ailleurs, la Cour des comptes estime que l'année de référence devrait être actualisée.

Organes de contrôle du Maribel social privé

Au moment de l'audit, la cellule Maribel social du SPF Emploi était constituée d'un seul fonctionnaire, par ailleurs commissaire du gouvernement auprès de quatre fonds sectoriels. Un nouveau fonctionnaire est venu la renforcer par la suite.

Vu les nombreuses missions dévolues au SPF Emploi par la réglementation, tant en matière de gestion que de contrôle, la Cour des comptes estime nécessaire qu'une véritable cellule Maribel social soit constituée pour garantir à l'avenir le pilotage du système.

Depuis 2006, la surveillance exercée par les commissaires du gouvernement sur les fonds a permis d'assurer un meilleur fonctionnement du Maribel social privé. Elle présente toutefois certaines limites. La Cour des comptes recommande dès lors un échange d'informations entre commissaires et un transfert de ces dernières à la cellule Maribel social. Le SPF Emploi pourra ainsi mieux piloter le système.

Annexe 1

Réponse de la ministre des Affaires sociales du 31 août 2011



Expéditeur
Centre Administratif Botanique - Finance Tower
Boulevard du Jardin Botanique 50 bte 1, 1000 Bruxelles

u

Monsieur Philippe Roland

Premier Président

Votre lettre du :
Vos références :
Nos références : Dgsoc/Reg/assuj/
Date :
Annexe(s) :

Cour des Comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Objet : Audit « Promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand privé – financement ,
 impact et gestion du Maribel social »

Monsieur le Premier Président

J'accuse bonne réception du rapport d'audit susmentionné et je vous remercie pour le travail important effectué par la Cour des Comptes.

Cet audit vient corroborer les pistes d'amélioration que nous avons déjà entamée avec ma collègue de l'Emploi dans le cadre des réflexions pour améliorer le système de gestion et de suivi du Maribel social.

Indépendamment des compétences strictes appartenant au SPF Emploi, le constat que vous posez en ce qui concerne la gestion et la transparence des Fonds est identique à celui que nous avons posé en 2009. Un groupe de travail reprenant les administrations concernées, les cellules stratégiques des Affaires sociales et de l'Emploi et des représentants des partenaires sociaux a été mis en place afin d'une part de mettre en conformité le statut des ASBL gérant les frais de fonctionnement avec la législation sur les marchés publics et d'autre part, d'assurer un suivi plus proactif des Fonds de la gestion de ces frais de fonctionnement. Ce groupe de travail n'a pas encore pu finaliser tous les changements car les modifications nécessaires ont nécessité le recours à des avis juridiques externes afin de mettre en adéquation la structure de gestion des Fonds par les partenaires sociaux. Néanmoins, les premières modifications législatives pour améliorer la transparence de la gestion ont été prises en 2010 et les premiers rapports des ASBL ont été transmis au mois de mai de cette année.

J'espère que pour la fin de cette année, toutes les modifications nécessaires pour assurer un meilleur suivi et une réelle transparence seront finalisées avec les partenaires sociaux.

En ce qui concerne les critères d'attribution des emplois dans les différents Fonds, j'ai bien noté que certains d'entre eux appliquent un simple mécanisme de « juste retour ». J'attirerais avec ma collègue de l'Emploi l'attention des différents commissaires du gouvernement afin que ceux-ci rappellent aux comités de gestion des fonds l'intention du législateur à ce sujet. Nous leur

Personne de contact : Sarah Scaillet
Tél : +322528 63 69
Fax : +32 (0)2 528 69 70
Email : sarah.scaillet@minsoc.fed.be
<http://socialsecurity.fgov.be>

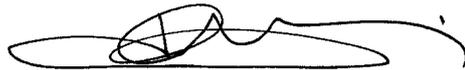
.be

demandons aussi de communiquer de manière plus systématique avec la cellule « Maribel^{2.} social » du SPF Emploi afin d'assurer une meilleure communication des informations.

En concertation avec ma collègue de l'Emploi, je demanderai à ce que le groupe de travail déjà constitué puisse aussi examiner les autres problèmes soulevés par votre audit.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président en l'assurance de ma considération distinguée.

Laurette Onkelinx

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Vice-première Ministre et Ministre des Affaires sociales

Annexe 2

Réponse de la ministre de l'Emploi du 7 septembre 2011



La Vice-Première Ministre,
Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances,
chargée de la Politique de migration et d'asile

avenue des Arts 7
1210 BRUXELLES
tél. 02 220 20 11 - fax 02 220 20 67
cabinet@milquet.belgium.be

Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la régence 2
1000 BRUXELLES

Votre communication du:
9/08/2011

Vos références:
A6-3.628.969 L8

Nos références:
JM/PVS/AdB/110830

Bruxelles,

Objet: Promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand privé – financement, impact et gestion du Maribel social

Monsieur le Premier Président,

Par la présente, j'accuse bonne réception du projet de rapport effectué par la Cour des comptes dont l'objet est mieux référencé ci-dessus.

Je prends bonne note des remarques formulées dans votre projet de rapport et plus particulièrement de celles contenues dans vos conclusions et recommandations.

Je souhaiterais rappeler par la présente les différentes dispositions que j'ai prises afin de répondre à certains des problèmes soulevés par vous, et ce dès ma prise de fonction. Des progrès importants ont en effet été réalisés au cours de ces dernières années au niveau de la gestion et du contrôle du Maribel social.

La gestion des fonds sectoriels est devenue plus proactive comme l'indique l'évolution du montant des réserves financières de ces fonds. Alors qu'en 2007, ces réserves s'élevaient encore à 8,7 millions €, elles sont actuellement pratiquement inexistantes, les fonds ayant veillé à recycler ces réserves dans de nouvelles créations d'emploi.

Cette évolution a été rendue possible suite au renforcement du contrôle exercé par la cellule Maribel social et par les commissaires du gouvernement.

Par ailleurs, une nouvelle procédure de contrôle des frais de fonctionnement a été mise en œuvre à partir de 2010. Désormais, les fonds sectoriels qui gèrent leurs frais de fonctionnement en commun doivent communiquer annuellement un rapport détaillé sur ces frais. Le premier rapport a été transmis en 2011, il donne une vue très détaillée de l'ensemble des dépenses réalisées et augmente de ce fait l'efficacité du contrôle.

Plusieurs réunions de travail ont été organisées récemment avec les représentants des fonds sectoriels afin de veiller à la bonne application des dispositions en matière de marchés publics. Pour ce faire, un travail important est actuellement en cours au niveau

www.milquet.belgium.be

.be

des fonds sectoriels, afin d'adapter les conventions existantes entre les fonds Maribel et les ASBL en charge de la gestion des frais de fonctionnement, en outre les statuts des ASBL seront également adaptés.

En ce qui concerne l'évolution du volume de l'emploi, je tiens à rappeler les remarques formulées par le SPF Emploi. Les augmentations des moyens en cause n'ont en effet pas suffi pour permettre les augmentations de salaire des travailleurs financés par le Maribel social.

Enfin, l'audit de la Cour des comptes suggère différentes initiatives qui pourraient être prises afin d'améliorer encore le contrôle et la gouvernance du Maribel social. Nous avons pris bonne note de ces suggestions, je veillerai à ce qu'elles soient mises en œuvre dès que possible, par le biais notamment d'une collaboration renforcée entre mon administration et les différents parastataux concernés.

Remerciant la Cour que vous présidez pour les recommandations constructives formulées dans le cadre de cet audit, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a horizontal stroke crossing it, and a curved line extending to the left.

Joëlle MILQUET
Vice-Première Ministre
Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances,
En charge de la Politique de migration et d'asile

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/2011/1128/22
imprimeur	Imprimerie centrale de la Chambre des représentants
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