

Incidence du plan horeca 2015

Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes

L'horeca est un secteur traditionnellement confronté à un taux de fraude fiscale et sociale important. Le plan horeca a été instauré en 2015 pour contrer la fraude sociale et pallier les effets du système de caisse enregistreuse (SCE) dit de « caisse blanche ». Ce plan prévoyait trois mesures pour alléger les charges sur l'emploi : la création des flexi-jobs et des heures supplémentaires nettes ainsi que l'extension du système existant de travail occasionnel. Le plan horeca visait à améliorer la viabilité du secteur tout en luttant contre le travail au noir. Le gouvernement entendait aussi créer des statuts flexibles dans l'horeca pour absorber les pics soudains d'activité.

La Cour des comptes a analysé l'incidence de ces mesures dans l'horeca. Elle a vérifié si le plan a amélioré la viabilité du secteur et fait reculer le travail au noir. Elle a aussi étudié les effets secondaires éventuels du plan, tels qu'un glissement des emplois existants vers des formules plus flexibles et meilleur marché. Enfin, elle a analysé si le plan horeca a déjà été évalué et, dans l'affirmative, comment.

L'introduction quasi simultanée de mesures telles que l'abaissement du taux de TVA, le SCE, la réduction ONSS et l'assouplissement du travail étudiant fait en sorte qu'il est très difficile et même souvent impossible de distinguer les effets du plan horeca de ceux d'autres mesures. De nombreux facteurs d'influence, comme des événements extérieurs et la conjoncture générale, compliquent en outre toute analyse adéquate des effets. La Cour observe néanmoins que les autorités fédérales n'ont pas suffisamment évalué les retombées du plan ni mis assez d'instruments en place pour pouvoir en apprécier les objectifs. Les évaluations réalisées ont été presque exclusivement centrées sur les retombées positives. Dans l'intervalle, les flexi-jobs ont été étendus à d'autres secteurs, sans analyse approfondie des effets secondaires éventuels.

Les statuts du plan horeca (flexi-jobs, travail occasionnel, heures supplémentaires nettes) sont utilisés dans la pratique et l'emploi augmente plus rapidement dans l'horeca que dans d'autres secteurs. Au regard de l'emploi global, la part des statuts du plan est relativement limitée. Le travail étudiant occupe ainsi une place plus importante que tous les statuts du plan horeca confondus.

Le plan horeca n'a pas eu d'incidence démontrable sur la viabilité du secteur dans son ensemble. Bien que la viabilité des restaurants et services de restauration se soit légèrement améliorée malgré l'introduction quasi simultanée du SCE, la situation n'a guère progressé dans d'autres sous-secteurs qui recourent pourtant le plus aux mesures du plan et où la caisse enregistreuse n'est pas obligatoire.

La Cour remarque en outre que le travail au noir enregistré a diminué dans l'horeca, mais moins vite que dans d'autres secteurs.

Le plan horeca a entraîné des glissements d'emplois. Les charges salariales liées aux statuts flexibles sont souvent moins élevées, tant pour l'employeur que pour le travailleur. Les employeurs

risquent donc de remplacer les emplois réguliers par des flexi-jobs, du travail occasionnel ou des heures supplémentaires nettes afin de payer moins de charges sociales. Les travailleurs pourraient, pour leur part, prêter moins d'heures dans le cadre d'un emploi régulier au profit d'heures sous un statut prévu par le plan horeca afin d'augmenter leur salaire net. La Cour des comptes constate qu'au moins 35,3 % des flexi-jobs, 28,2 % du travail occasionnel et 10,8 % des heures supplémentaires nettes ne constituent pas de nouveaux emplois, mais des glissements à partir d'emplois existants. Malgré ces glissements, le plan horeca n'a dès lors pas eu d'incidence négative sur l'emploi dans le secteur en général ni sur les emplois réguliers qui ont continué leur progression.

Les cotisations sociales étant moins élevées, ces glissements s'accompagnent toutefois de recettes moindres pour la sécurité sociale. Les cotisations importantes sur les emplois réguliers sont en effet remplacées par des cotisations faibles sur les emplois du plan.

Rien n'indique que les flexi-jobs servent avant tout à absorber des pics d'activité. L'utilisation des mesures est relativement constante tout au long de l'année, sans pic particulier. Les flexi-jobs concernent par excellence le travail de week-end : 74 % des heures prestées sous ce statut le sont du vendredi au dimanche. Par ailleurs, la condition du 4/5^e temps minimum est relative, puisqu'elle est valable sur trois trimestres en arrière. Au moment où le flexi-job est presté, 17 % des flexi-travailleurs n'exercent pas d'autre emploi à 4/5^e temps et 5,5 % n'exercent aucun autre emploi.

La Cour des comptes préconise de continuer à suivre l'incidence des mesures du plan horeca sur le financement de la sécurité sociale. L'extension des flexi-jobs à d'autres secteurs peut avoir des conséquences considérables pour la sécurité sociale. La Cour suggère dès lors aux autorités fédérales de développer un modèle d'évaluation (accompagné, si possible, d'une mesure de référence) pour suivre les conséquences de l'introduction des flexi-jobs sur les recettes de l'État et les éventuels effets secondaires de cette introduction.

La Cour recommande également d'évaluer la législation relative aux heures supplémentaires nettes. Les demandes motivées d'autorisation de prêter des heures supplémentaires sont peu contrôlées. Par ailleurs, la mesure est peu efficace pour encourager l'employeur à adopter un SCE. Le nombre maximum d'heures supplémentaires autorisées s'applique pour le moment au travailleur.

Les réponses des ministres de l'Emploi, de la Lutte contre la fraude sociale et des Affaires sociales ont été intégrées dans ce rapport.