

A V I S N° 1.861

Séance du mardi 16 juillet 2013

Travail occasionnel dans le secteur horeca – Réduction de cotisations sociales dans le secteur horeca – Projets de lois et d'arrêtés royaux

x x x

2.626-1
2.627-1

A V I S N° 1.861

Objet : Travail occasionnel dans le secteur horeca – Réduction de cotisations sociales dans le secteur horeca – Projets de lois et d'arrêtés royaux

Par lettre du 30 avril 2013, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi et un projet d'arrêté royal qui, en exécution de la stratégie de relance, prévoient un nouveau régime pour les travailleurs occasionnels dans le secteur horeca.

Parallèlement, il a aussi consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi et un projet d'arrêté royal visant à introduire une nouvelle réduction groupe cible pour les employeurs qui ressortissent à la commission paritaire de l'industrie hôtelière.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 16 juillet 2013, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 30 avril 2013, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi et un projet d'arrêté royal qui, en exécution de la stratégie de relance, prévoient un nouveau régime pour les travailleurs occasionnels dans le secteur horeca.

Selon ce nouveau régime, à partir du 1^{er} octobre 2013, les travailleurs occasionnels pourront travailler 50 jours sous ce statut, les cotisations sociales seront calculées sur un forfait de 7,5 euros par heure ou de 45 euros par jour et les employeurs ne pourront pas utiliser ce régime plus de 50 ou de 100 jours par an. Pour les travailleurs, un taux fiscal de 33 % sera appliqué au préalable. Le statut de travailleur occasionnel (50 jours) pourra être combiné à celui de travailleur étudiant.

Parallèlement à la demande d'avis sur le travail occasionnel, le secrétaire d'État a également consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi et un projet d'arrêté royal visant à introduire une nouvelle réduction groupe cible pour les employeurs qui ressortissent à la commission paritaire de l'industrie hôtelière.

Sur la base de cette nouvelle réduction groupe cible, à partir du 1^{er} janvier 2014, les employeurs du secteur horeca qui emploient au maximum 49 travailleurs pourront bénéficier, par trimestre et pour cinq travailleurs fixes au choix avec un contrat de travail à temps plein, d'une réduction forfaitaire de 500 euros ou de 800 euros pour les travailleurs de moins de 26 ans, et ce, à condition qu'ils utilisent le système de la caisse enregistreuse et qu'ils enregistrent le début et la fin de la présence de l'ensemble de leur personnel pendant la durée totale de l'octroi de la réduction.

Il ressort des explications fournies que ces mesures ont été prises en exécution du plan de relance de juillet 2012, dans lequel le gouvernement s'est engagé à mieux soutenir le secteur horeca au moyen d'une réduction forfaitaire des cotisations tant pour les travailleurs fixes que pour les travailleurs occasionnels.

En exécution de ce plan de relance, le conseil des ministres a approuvé, le 26 avril 2013, un « plan horeca », dans lequel sont annoncés, pour le secteur horeca, un cadre plus large pour le travail des étudiants, un nouveau statut pour le travail occasionnel et une réduction des charges pour les travailleurs fixes et pour les heures supplémentaires. La réduction des charges pour les travailleurs fixes et les heures supplémentaires serait liée à l'introduction volontaire de la caisse enregistreuse avec boîte noire à partir du 1^{er} janvier 2014. L'objectif est d'en étaler l'introduction sur deux ans et de la rendre obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2015.

Au cours de ses travaux, la Commission a pu bénéficier de la collaboration précieuse de représentants de la cellule stratégique concernée et de l'ONSS.

Pendant les travaux de la Commission, les représentants de la cellule stratégique ont communiqué de nouveaux projets de textes, adaptés à l'avis du Conseil d'État et à un certain nombre de remarques de l'ONSS.

Ainsi, sur proposition de l'ONSS, il est prévu, à l'article 4 du projet d'arrêté royal concernant le travail occasionnel, que l'employeur qui dépasse le contingent de 50 ou 100 jours, et qui introduit donc une déclaration erronée, doit payer une cotisation de sécurité sociale égale au forfait appliqué aux serveuses et garçons de café. Par ailleurs, et également sur proposition de l'ONSS, la double déclaration dans la DMFA du forfait travail occasionnel et du forfait garçon/serveuse café est supprimée de l'article 4 ; dans la nouvelle version, l'ONSS effectue automatiquement le calcul du forfait garçon/serveuse café et l'envoi par le biais du réseau de la sécurité sociale. Finalement, sur avis du Conseil d'État, il est mentionné explicitement à l'article 2 du projet de loi adapté que la réduction de cotisations pour le secteur horeca est à durée indéterminée. Le présent avis porte toutefois sur les versions originales des textes, transmises dans les demandes d'avis.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

1. Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que ces mesures ont été prises en exécution du plan de relance de juillet 2012, dans lequel le gouvernement s'est engagé à mieux soutenir le secteur horeca au moyen d'une réduction forfaitaire des cotisations tant pour les travailleurs fixes que pour les travailleurs occasionnels.

Ces pistes ont été soumises aux partenaires sociaux représentés au sein de la commission paritaire du secteur horeca et ont fait l'objet d'un avis unanime défavorable le 11 octobre 2012 : « La Commission paritaire estime que le plan horeca n'offre pas de réponse pour conduire le secteur par la transition. Là où le plan horeca présente des mesures générales, l'accent devrait être mis sur des moyens de garantir l'emploi durable dans les entreprises utilisant beaucoup de main-d'œuvre et qui tombent sous la réglementation des caisses enregistreuses. »

Malgré cet avis défavorable, le conseil des ministres a approuvé, le 26 avril 2013, un « plan horeca », dans lequel sont annoncés, pour le secteur horeca, un cadre plus large pour le travail des étudiants, un nouveau statut pour le travail occasionnel et une réduction des charges pour les travailleurs fixes et pour les heures supplémentaires. La réduction des charges pour les travailleurs fixes et les heures supplémentaires serait liée à l'introduction volontaire de la caisse enregistreuse avec boîte noire à partir du 1^{er} janvier 2014. L'objectif est d'en étaler l'introduction sur deux ans et de la rendre obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2015.

Les membres représentant les organisations de travailleurs déplorent qu'il n'ait pas été tenu compte de l'avis émis par la commission paritaire et que deux points figurant à l'origine dans le plan de relance n'aient pas été retenus :

- la consultation de la commission paritaire et l'évaluation des mesures ainsi que l'éventuelle adaptation des forfaits lors du prochain contrôle budgétaire ;
- la professionnalisation du secteur : des propositions concrètes du secteur en vue d'une professionnalisation et afin de lutter contre la concurrence déloyale.

Les mesures proposées n'atteignent dès lors pas les objectifs définis. La caisse est ainsi à nouveau reportée, caisse qui aurait déjà dû être mise en place en 2010 et pour laquelle une baisse de la TVA a été introduite pour insuffler davantage d'oxygène. Il s'agit d'une compensation s'élevant d'ores et déjà à 305 millions d'euros en 2011 et à 282 millions d'euros en 2010.

Jusqu'à présent, ces membres n'ont pu que constater qu'aucune mesure n'a été prise dans la lutte contre le travail au noir, et que ces mesures resteront lettre morte avec le nouveau report jusqu'au moins fin 2015.

2. En ce qui concerne les régimes spécifiques, ces membres souhaitent ainsi se limiter à un certain nombre de remarques générales.

Ils se posent de sérieuses questions quant à la neutralité de ces mesures sur le plan de la sécurité sociale. Il serait inacceptable de continuer à vider la sécurité sociale de sa substance. Ils craignent que la neutralité budgétaire des mesures prises ne soit pas garantie. Tout d'abord, il existe une grande différence entre les forfaits proposés pour les travailleurs occasionnels et les forfaits actuels (7,5 euros par heure ou 45 euros par jour contre, auparavant, 44,04 euros pour cinq heures ou 88,7 euros pour 11 heures). Cela distend encore plus le lien entre la rémunération pour des prestations, des cotisations suffisantes dues sur celle-ci et les droits sociaux assurés, y compris le droit aux vacances annuelles. Étant donné que les droits des travailleurs doivent être garantis, il apparaît un surcoût supplémentaire, qui doit également être comptabilisé.

Finalement, il faut adapter les applications informatiques de l'ONSS, ce qui engendre également un coût. Par principe, il faut prévoir pour le plan un budget suffisant pour couvrir toutes les mesures prises et sa mise en œuvre. Il a été demandé à la cellule stratégique si c'était le cas, mais les calculs demandés n'ont plus été communiqués.

En ce qui concerne la réduction groupe cible :

- Cette mesure ne s'applique qu'à une partie du secteur et contribue dès lors à davantage de concurrence déloyale.
- Ils craignent qu'en fixant la limite à 49 travailleurs, le conseil des ministres n'apporte son soutien et n'encourage ceux qui veulent scinder les entreprises de plus de 50 travailleurs en plus petites entités, tentant ainsi d'éliminer les organes de concertation syndicaux et d'empêcher le contrôle syndical (les organes de concertation sont présents à partir de 50 travailleurs), ce qui, en soi, pourrait à nouveau entraîner davantage de fraude sociale et fiscale.
- Il est positif que cette réduction groupe cible soit liée à la possession d'une caisse, bien que les syndicats doutent fortement que des caisses soient déjà disponibles à partir du 1^{er} janvier 2014, ce qui signifie que les employeurs recevront ainsi à nouveau un cadeau sans contrepartie.

En ce qui concerne le travail occasionnel :

Ils constatent que le gouvernement est parti de l'idée qu'un système avantageux devait être possible pour les travailleurs qui avaient déjà un emploi à temps plein.

Ce critère essentiel a toutefois disparu dans la réalisation et la finalisation de la mesure.

Il n'y a aucune base qui permettrait à ce nouveau système de contribuer à la lutte contre la fraude sociale. Actuellement, des employeurs mal-honnêtes inscrivent des travailleurs fixes comme travaillant deux heures par jour alors qu'ils travaillent à temps plein, suite à quoi ils paient des cotisations de sécurité sociale sur 2 x 11 à 12 euros. Avec le nouveau système, ils seront enclins à avoir recours à des travailleurs occasionnels et à ne payer des cotisations de sécurité sociale que sur 2 x 7,5 euros. Dans le système actuel du travail occasionnel, il s'agissait d'au minimum 47,44 euros.

Pour le travail le dimanche ou un jour férié, le système actuel prévoit l'application d'un montant majoré, qui disparaît complètement dans le nouveau système, ce qui indique que le gouvernement n'a absolument aucun respect pour la vie sociale du travailleur du secteur horeca.

Ces membres ont aussi de fortes inquiétudes quant aux droits sociaux des travailleurs concernés (le groupe cible n'est plus le même, des travailleurs qui n'ont pas d'emploi à temps plein se retrouveront également dans ce système) et indiquent que ces droits ne peuvent pas régresser et qu'ils doivent être les mêmes pour tous les travailleurs (fixes et occasionnels).

Ils constatent, et le déplorent, que l'introduction d'un taux spécial de 33 % pour l'impôt sur les personnes physiques crée une nouvelle exception au principe de la globalisation des revenus. On vide à nouveau de sa substance le principe de la progressivité du système fiscal belge. En outre, on introduit volontairement une discrimination entre les travailleurs.

Il n'est prévu nulle part de budget devant permettre de prévoir des contrôles efficaces sur le terrain. Or, des contrôles sont nécessaires pour garantir la survie des employeurs honnêtes.

Compte tenu de ce qui précède, les membres représentant les organisations de travailleurs se prononcent contre les deux propositions soumises pour avis.

B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

1. Considérations générales

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que les mesures proposées ont été prises en exécution du plan de relance de juillet 2012, dans lequel le gouvernement s'est engagé à mieux soutenir le secteur horeca au moyen d'une réduction forfaitaire des cotisations tant pour les travailleurs fixes que pour les travailleurs occasionnels.

Le gouvernement fédéral engage la lutte contre la fraude, ce qui est positif. Dans le secteur horeca, l'éradication du travail au noir signifie notamment une concurrence plus loyale, une plus grande sécurité juridique pour les employeurs et pour les travailleurs. Un problème grave risque cependant de se poser. Le secteur horeca est un des secteurs qui ont la plus haute intensité de main-d'œuvre du pays et, en outre, un secteur qui n'est pas en mesure de délocaliser ou d'automatiser. Les lourdes charges sur le travail ont dès lors un poids important. La fraude sociale et fiscale semble souvent être un moyen d'y échapper. Les autorités reconnaissent ce problème et le plan horeca est une première étape pour y remédier. Force est toutefois de constater que ce plan est largement insuffisant pour compenser véritablement le problème des charges salariales. Mener la lutte contre la fraude sans s'attaquer au problème des charges élevées sur le travail aboutira, dans une grande partie du secteur, à des faillites et à des pertes d'emplois.

Le problème ne se pose pas uniquement dans le secteur horeca, mais pour toutes les activités à haute intensité de main-d'œuvre du pays. D'autres secteurs à haute intensité de main-d'œuvre sont également confrontés à la « loi de Baumol », qui veut que l'impossibilité de diminuer l'utilisation du travail par l'innovation et l'automatisation entraîne une structure des coûts qui augmente sans cesse. La question centrale est dès lors de savoir s'il y a un avenir en Belgique pour des activités à haute intensité de main-d'œuvre.

En conclusion, le plan horeca doit être considéré comme une première étape dans la création d'un climat d'entreprise dans lequel un secteur horeca sans travail au noir est possible. Le plan lui-même est insuffisant pour résoudre le problème. Les membres représentant les organisations d'employeurs plaident dès lors pour un plan horeca plus large, qui pourrait également contenir des solutions au problème des charges en général.

En dépit de cette analyse, les membres représentant les organisations d'employeurs sont d'avis qu'il faut mettre en œuvre les mesures proposées, dans l'attente d'une solution de fond à la problématique des charges salariales dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre. Dans le secteur horeca, il faut prendre rapidement des mesures complémentaires pour accompagner l'introduction de la caisse enregistreuse dans ce secteur.

Les membres représentant les organisations d'employeurs formulent par ailleurs les remarques suivantes sur les projets de textes soumis pour avis.

2. Le régime pour le travail occasionnel

Les membres représentant les organisations d'employeurs soutiennent la mesure pour les travailleurs occasionnels et insistent pour que la nouvelle réglementation entre en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

Ils souhaitent néanmoins formuler les remarques suivantes.

Ils constatent que le projet d'arrêté royal prévoit en son article 6, dernier alinéa, que « L'employeur qui relève de la commission paritaire pour le travail intérimaire doit faire usage du système "début de la prestation et heures de fin de la prestation". »

Ils estiment que cette différence de traitement entre les entreprises du secteur horeca et les entreprises de travail intérimaire au niveau de Dimona ne repose sur aucune justification objective.

Ils constatent en outre que de nombreuses entreprises du secteur horeca recourent à l'intérim pour le recrutement des travailleurs occasionnels, les formalités administratives étant alors adéquatement prises en charge par les entreprises de travail intérimaire. Restreindre la déclaration des prestations au système « début de la prestation et heure de fin de la prestation » alourdirait les charges administratives des entreprises de travail intérimaire, ce qui pourrait entraîner une augmentation des coûts pour les utilisateurs et pourrait ainsi rendre le recours au travail intérimaire moins intéressant pour certaines entreprises du secteur horeca.

Ils demandent donc que le choix soit laissé aux entreprises de travail intérimaire de déclarer soit l'heure de début de la prestation et de fin de celle-ci soit l'heure de début de la prestation (bloc journalier).

Par ailleurs, ils souhaitent formuler une remarque sur l'indexation du forfait. Il est prévu d'appliquer à cet effet le mécanisme d'indexation qui est actuellement appliqué pour la Dimona dite light, comme prévu dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Ce mécanisme d'indexation entraîne plusieurs indexations par an et doit être transformé en un mécanisme simple, comme celui prévu pour les salaires conventionnels dans le secteur.

Finalement, les membres représentant les organisations d'employeurs ont appris que les textes initialement soumis pour avis allaient être adaptés en ce sens que les droits sociaux des travailleurs occasionnels seront calculés sur la base d'un salaire fictif (rémunération forfaitaire pour la fonction garçon/serveuse café). Ils sont d'avis que, pour le calcul du pécule de vacances, le salaire sur lequel les cotisations de sécurité sociale sont calculées doit être pris en compte, sinon ce sont d'autres secteurs qui doivent intervenir dans le financement du pécule de vacances des travailleurs occasionnels du secteur horeca. Ils demandent dès lors, en ce qui concerne les droits sociaux, qu'une exception soit au moins prévue pour le secteur des vacances annuelles afin que le pécule de vacances soit calculé sur le même forfait que celui sur la base duquel les cotisations de sécurité sociale sont calculées.

3. La réduction groupe cible pour le secteur horeca

Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent formuler plusieurs remarques sur ces projets de textes.

Ils constatent ainsi que l'avant-projet de loi prévoit en son article 4 que seules les entreprises occupant un maximum de 49 travailleurs peuvent, moyennant la satisfaction de l'ensemble des conditions prévues par la loi et l'arrêté royal susmentionnés, bénéficier de la réduction de charges patronales dans le secteur horeca.

Ils soulignent que l'application d'un seuil d'occupation dans l'entreprise, lequel est en l'occurrence fixé à un maximum de 49 travailleurs, exclut du bénéfice de cette mesure les entreprises occupant plus de 49 travailleurs.

Ils sont d'avis que, dans ce contexte spécifique, la limitation aux entreprises occupant un maximum de 49 travailleurs ne repose pas sur des critères objectifs. Ils s'interrogent dès lors sur les motifs politiques ou légaux qui justifient une telle différence de traitement entre les entreprises sur la base du nombre de travailleurs qu'elles occupent et plaident pour que la justification de la fixation d'un seuil d'occupation en soit mentionnée dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi. En l'absence d'une telle justification, il faudrait examiner, dans l'enveloppe budgétaire globale prévue pour le plan horeca, et compte tenu de la réduction des dépenses pour 2013 et 2014, si cette limitation est bien souhaitable, d'autant qu'elle peut avoir des effets pervers.

Les membres représentant les organisations d'employeurs relèvent en outre que le projet d'arrêté royal prévoit en son article 2, alinéas 10 et 11, une obligation dans le chef de l'employeur d'enregistrer le début et la fin de la présence de l'ensemble de son personnel, soit par le biais de la caisse enregistreuse, soit via la déclaration Dimona journalière. D'abord ils sont d'avis que cette obligation ne correspond pas à la décision d'installer un enregistrement des présences. Le système doit donc être changé en un vrai système d'enregistrement des présences au lieu d'un système déguisé d'enregistrement du temps de travail.

Ils déplorent que la déclaration Dimona journalière soit présentée dans le projet d'arrêté royal comme une alternative possible et réaliste à l'utilisation de la caisse enregistreuse en vue de l'enregistrement des présences. En effet, d'une part, cet instrument a pour vocation de signaler à l'ONSS le début et la fin d'une prestation de travail entre un employeur et un travailleur et non d'enregistrer la présence d'un travailleur. D'autre part, le choix de cet instrument aux fins d'enregistrer les présences de l'ensemble des travailleurs ne pourrait pas cadrer avec la réalité du terrain. Introduire à cet usage une déclaration Dimona journalière pour chacun des travailleurs de l'entreprise constituerait une charge administrative supplémentaire importante et impossible pour l'employeur.

De même, les membres représentant les organisations d'employeurs ne peuvent envisager que seule soit maintenue la possibilité d'enregistrement de présence horaire via la caisse enregistreuse. Cette solution impliquerait en effet un déplacement physique de chaque travailleur sur le lieu de l'entreprise où est située la caisse enregistreuse, ce qui pourrait mettre en difficulté les entreprises disposant d'un cadre de travail plus flexible.

Ils insistent dès lors pour que soit développée une alternative à la fois plus réaliste et plus flexible, voire de s'inspirer des systèmes d'enregistrement de présences que certaines entreprises ont mis en place de leur propre initiative, dans la mesure où ceux-ci satisfont à toutes les garanties de sécurité et de fiabilité nécessaires.

Enfin, compte tenu du fait qu'une réduction de cotisation sociale ne sera accordée pour le trimestre qu'aux employeurs qui utilisent une caisse enregistreuse opérationnelle dès le début de ce trimestre, les membres représentant les organisations d'employeurs s'inquiètent des implications négatives qu'un retard dans l'introduction de la caisse enregistreuse pourrait entraîner sur les employeurs qui se seront portés volontaires pour intégrer ce système dès le 1^{er} janvier 2014.

Ils recommandent dès lors au gouvernement que, si un tel retard devait se présenter, des mesures soient prises pour régler de manière transitoire la situation au cours du trimestre de lancement de la mesure.

x x x

Le Conseil s'engage à effectuer, un an après l'application du régime susvisé, une évaluation approfondie de son impact budgétaire, de son applicabilité administrative et de ses conséquences sur l'emploi régulier et sur le statut social des travailleurs du secteur. Dans cette optique, il insiste pour que les données nécessaires soient conservées et mises à sa disposition.
