

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 décembre 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 16 novembre 2015
portant des dispositions diverses
en matière sociale en ce qui concerne
l'élargissement du système des flexi-jobs
au secteur des soins de santé au sens large et
à l'accueil d'enfants**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 55 3447/ (2022/2023):

001: Proposition de loi de Mme De Jonge et consorts.
002: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 december 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 16 november 2015 houdende
diverse bepalingen inzake sociale zaken,
wat de uitbreiding van het stelsel
van de flexi-jobs tot de brede zorgsector en
de kinderopvang betreft**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 55 3447/ (2022/2023):

001: Wetsvoorstel van mevrouw De Jonge c.s.
002: Advies van de Raad van State.

11006

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige-gekleurd papier)

Avis sur la proposition de loi 3447 élargissant le système des flexi-jobs

Approuvé en assemblée générale du 13 décembre 2023

1 Demande d'avis

Par lettre du 7 juillet 2023, la présidente de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de lui fournir, en application de l'article 79, 1^{er} alinéa, du règlement de la Chambre, un avis contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qui découleraient de l'adoption de la proposition de loi DOC 55 3447/001 élargissant le système des flexi-jobs au secteur des soins de santé au sens large et à l'accueil d'enfants, déposée par Madame Tania De Jonge et consorts.

2 Système des flexi-jobs

2.1 Notion de flexi-job

Un contrat de flexi-job est un contrat de travail par lequel un travailleur ou un retraité effectue un emploi complémentaire¹. Le contrat de travail de flexi-job permet d'exercer un emploi complémentaire à des conditions avantageuses tant au niveau fiscal que social².

2.2 Conditions pour utiliser le système des flexi-jobs

2.2.1 Conditions concernant les employés

Pour être occupé dans les flexi-jobs, le travailleur doit avoir travaillé à 4/5^e chez un autre employeur, au cours du trimestre T-3. Cette condition doit être remplie tant au moment de la conclusion du flexi-job que pendant son exécution. Elle ne s'applique pas aux retraités.

Le travailleur ne peut être occupé à 4/5^e ou plus chez l'employeur qui l'embauche dans le cadre des flexi-jobs. Il ne peut pas non plus se trouver en période de préavis chez cet employeur ou dans une période couverte par une indemnité de rupture ou de licenciement.

Dans le cadre du budget 2024³, le gouvernement fédéral a prévu d'instaurer une période d'attente pour les personnes qui passent d'un emploi à temps plein à un emploi à 4/5^e. Elles ne pourront exercer un flexi-job qu'à partir du troisième trimestre suivant ce changement.

2.2.2 Conditions relatives au contrat de travail

Un flexi-job ne peut être exécuté qu'après la conclusion d'un contrat-cadre entre l'employeur et le travailleur ou qu'après la conclusion d'un contrat de travail intérimaire. Ensuite, chaque prestation doit être reprise dans un contrat de travail flexi-job conclu pour une durée déterminée ou pour un travail nettement défini.

¹ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Contrat de travail flexi-job, page consultée le 7 décembre 2023, <https://emploi.belgique.be/fr/themes/contrats-de-travail/contrats-de-travail-particuliers/contrat-de-travail-flexi-job>.

² Sécurité sociale, page consultée le 27 novembre 2023, <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/travail-chomage/travailler-comme-...#topice0272309b63ce6c100f63b48c195163628f9fab>.

³ Chambre, 10 novembre 2023, [DOC 55 3645/001](#), Exposé général - Budgets des recettes pour l'année budgétaire 2024, exposé général, www.lachambre.be

Le nombre d'heures en flexi-job n'est pas limité et la personne peut effectuer des heures supplémentaires. Elle peut également travailler en flexi-job pendant les week-ends, jours fériés ou jours de congé. Le contrat de flexi-job est à durée déterminée, mais la loi ne met de limite ni au nombre de contrats ni à la durée des contrats. Dans le cadre du budget 2024, le gouvernement a prévu d'instaurer, pour les travailleurs non pensionnés, un plafond annuel de 12.000 euros de rémunération pouvant bénéficier de l'exonération d'impôt du régime des flexi-jobs⁴ (l'exposé des motifs du budget ne prévoit pas de limite pour le régime favorable de cotisations sociales).

2.3 Secteurs concernés par la législation sur les flexi-jobs

Les flexi-jobs ont été créés en 2015⁵. Au moment de leur introduction, ils faisaient partie d'un plan plus large appelé "plan horeca". Seules les entreprises relevant du secteur de l'horeca pouvaient recourir aux flexi-jobs. Cette possibilité a ensuite été élargie à d'autres secteurs d'activité en 2018 et en 2023.

À partir du 1^{er} janvier 2018, une loi du 25 décembre 2017⁶ étend la possibilité des flexi-jobs aux « *secteurs du commerce tant en ce qui concerne les PME que les grands magasins (qu'il s'agisse du commerce alimentaire, du commerce de détail, du secteur de la coiffure et des soins de beauté)* »⁷.

- commission paritaire (CP) du commerce alimentaire (CP 119);
- CP du commerce de détail indépendant (CP 201);
- CP pour les employés du commerce de détail alimentaire (CP 202);
- sous CP pour les moyennes entreprises d'alimentation (SCP 202.01);
- CP des grandes entreprises de vente au détail (CP 311);
- CP des grands magasins (CP 312);
- CP de la coiffure et des soins de beauté (CP 314);

À partir du 1^{er} janvier 2023⁸, la mesure est étendue « *aux employeurs et travailleurs qui relèvent de la commission paritaire des sports, de la commission paritaire de l'exploitation des salles de cinéma, de la commission paritaire du spectacle, de la commission paritaire des établissements et des services de santé et du secteur public des soins comparables* », à l'exclusion des fonctions artistiques et de soins.

Au 1^{er} mars 2023, la mesure est étendue aux chocolatiers⁹.

Dans le cadre du budget 2024, le gouvernement prévoit d'étendre les flexi-jobs à de nouveaux secteurs et également la possibilité, dans ces secteurs, d'interdire les flexi-jobs via une convention collective de travail (CCT) sectorielle. Pour les secteurs qui ne sont pas couverts par les lois actuelles, l'application des flexi-jobs sera possible via une CTT sectorielle.

⁴ La partie du salaire dépassant ce plafond sera imposé comme un salaire normal.

⁵ Loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale.

⁶ Article 33 de la loi-programme du 25 décembre 2017.

⁷ Chambre, 6 novembre 2017, DOC 54 2746/001, Projet de loi-programme, 275 p., p. 8, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2746/54K2746001.pdf>.

⁸ Article 146 de la loi-programme du 26 décembre 2022.

⁹ Article 2 de la loi du 27 mars 2023 modifiant la loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application des flexi-jobs aux chocolatiers.

2.4 Flexi-salaire

Pour toutes les commissions paritaires, sauf celle concernant les soins de santé, le flexi-salaire minimum par heure est de 12,05 euros (à l'indice-pivot du 1^{er} novembre 2023). Pour les travailleurs de la commission paritaire des établissements et des services de santé et du secteur public des soins comparables (CP 330), le flexi-salaire minimum est plus élevé (14,57 euros à l'indice-pivot du 1^{er} novembre 2023).

Le projet de budget 2024 prévoit « que les barèmes des différents secteurs s'appliqueront au salaire des flexi-jobs, à l'exception du secteur de l'horeca »¹⁰.

L'estimation réalisée dans le présent avis ne prend en compte ni cette modification de la réglementation ni les évolutions dans le temps du salaire.

3 Mesures de la proposition de loi 3447

La proposition de loi prévoit d'étendre la possibilité de recourir aux flexi-jobs aux secteurs des soins de santé au sens large et de l'accueil d'enfants. La proposition de loi vise à autoriser l'exercice d'une profession de soins de santé en flexi-job. Jusqu'à présent, les professions de médecin, dentiste, infirmier et d'aide-soignant ne peuvent être exercées dans le cadre des flexi-jobs.

Selon les auteurs de la proposition de loi, le système des flexi-jobs permet de mieux faire face au manque de personnel, lié aux pics d'activité ou, en général, aux pénuries de personnel. En effet, le secteur des soins est confronté à un manque croissant de personnel, ce qui a un impact négatif sur les soins. Les institutions de soins sont de plus en plus souvent contraintes de refuser des demandes de soins ou de réduire leur offre. Dans le secteur de l'accueil d'enfants, on assiste à une pénurie similaire.

L'élargissement du système des flexi-jobs devrait contribuer à lutter contre ces pénuries de personnel en augmentant l'offre de travail.

La loi du 16 octobre 2023 portant des dispositions diverses en matière sociale étend le champ d'application du flexi-job dans les soins de santé pour le secteur public en y ajoutant un certain nombre de codes NACE, par analogie aux employeurs du secteur privé.

4 Objectifs de la politique en matière de flexi-jobs

4.1 Objectifs du régime des flexi-jobs dans l'horeca

Les objectifs poursuivis par le législateur lors de l'élaboration de la réglementation sur les flexi-jobs pour l'horeca étaient les suivants :

- stimuler l'entrepreneuriat ;
- diminuer le handicap salarial de la Belgique par rapport aux pays voisins ;
- augmenter la flexibilité des travailleurs salariés ;
- augmenter les recettes de la sécurité sociale ;
- diminuer le nombre de faillites ;
- conserver l'attractivité des villes et communes ;
- favoriser l'engagement de travailleurs peu qualifiés ;
- offrir aux travailleurs des droits sociaux.

¹⁰ Chambre, 10 novembre 2023, [DOC 55 3645/001](#), Exposé général - Budgets des recettes pour l'année budgétaire 2024, exposé général, www.lachambre.be

De manière générale, les flexi-jobs ont pour objectif de favoriser l'emploi et de lutter contre le travail au noir, grâce à une réduction des cotisations sociales par rapport aux contrats ordinaires (à durée indéterminée ou déterminée).

4.2 Objectifs de l'extension des flexi-jobs selon la proposition de loi

La plupart de ces objectifs sont spécifiques à l'horeca et ne s'appliquent pas aux secteurs visés par la proposition de loi. Seules l'augmentation de la flexibilité des travailleurs salariés et l'augmentation des recettes de sécurité sociale peuvent dans une certaine mesure être des objectifs communs.

Dans les secteurs visés par la proposition de loi, les flexi-jobs devraient permettre de dégager un volume de travail supplémentaire pour combler le déficit de main-d'œuvre. Augmenter l'offre de travail dans les secteurs visés est donc le principal objectif.

Le régime des flexi-jobs devrait permettre de mobiliser une réserve de travail disponible en faveur des secteurs en pénurie. En effet, les flexi-jobs permettent aux travailleurs de ces secteurs d'offrir un volume de travail supplémentaire à leur employeur ou à d'autres employeurs. En outre, des travailleurs d'autres secteurs peuvent exercer un travail d'appoint dans le cadre des flexi-jobs.

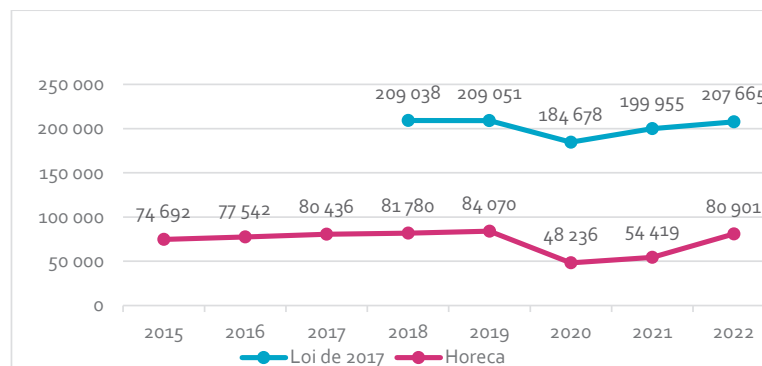
Toutefois, dans les secteurs de la santé et de l'accueil des enfants, certaines fonctions requièrent des qualifications spécifiques. Pour ces fonctions, les réserves de travail devraient surtout provenir des travailleurs déjà occupés dans ces secteurs ou des retraités.

Par ailleurs, comme la politique en matière de flexi-jobs vise à mobiliser les réserves de l'offre de travail que les politiques traditionnelles n'atteignent pas, l'extension progressive à de nouveaux secteurs pourrait tarir ces réserves.

4.3 Volume de l'emploi dans les secteurs utilisant les flexi-jobs

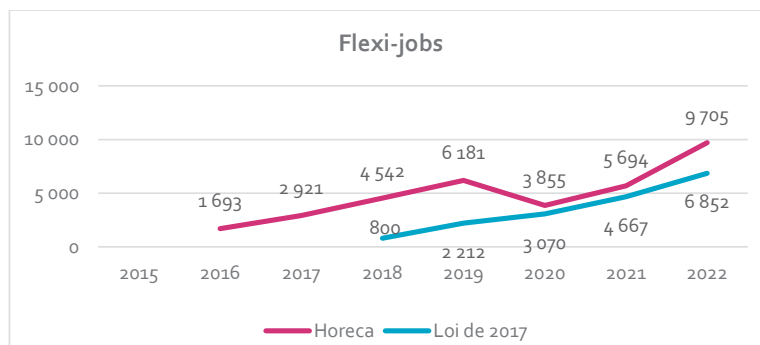
Les graphiques ci-après montrent que la croissance rapide des flexi-jobs n'a pas été accompagnée d'une diminution de l'emploi ordinaire dans les secteurs concernés. Dans l'horeca, il y a même eu une croissance du nombre d'ETP en emploi ordinaire entre 2015 et 2019 (+12,6 %). Ensuite, la crise de la covid-19 a conduit à une baisse du nombre d'ETP tant en emploi ordinaire qu'en flexi-job en 2020 et 2021. Dans les secteurs visés par la loi du 25 décembre 2017, l'emploi reste stable.

Graphique 1 - Volume d'emplois ordinaires en nombre d'ETP (hors flexi-jobs)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

Graphique 2 - Volume d'emplois flexi-jobs en nombre d'ETP



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

L'analyse ne permet pas d'établir un lien de corrélation entre l'emploi ordinaire et l'emploi en flexi-job. Il y a beaucoup d'autres facteurs qui influencent le niveau de l'emploi, comme la conjoncture économique ou l'ensemble des mesures du plan en faveur de l'horeca.

5 Méthode

Pour calculer l'incidence budgétaire de la proposition de loi, il faut estimer le volume de flexi-jobs qui serait créé dans les secteurs d'activité visés par la proposition de loi, ainsi que l'évolution de ce volume au cours du temps.

Le critère de comparaison le plus pertinent pour estimer le volume de travail est le nombre d'ETP. En effet, le nombre de postes de travail en flexi-jobs est peu représentatif, car il s'agit de beaucoup de postes qui représentent peu de temps de travail.

L'estimation de la Cour des comptes se base sur les données des secteurs où les flexi-jobs sont déjà possibles¹¹. Au point 6.6, toutefois, le nouveau taux de cotisations sociales patronales de 28% prévu par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration du budget 2024 est appliqué pour l'estimation de l'évolution des cotisations sociales liées aux nouveaux flexi-jobs, l'application de ce nouveau taux étant très probable.

5.1 Estimation du volume d'emploi

L'estimation se base sur l'hypothèse que les flexi-jobs dans les nouveaux secteurs seraient créés dans la même proportion que dans l'horeca, d'une part, et que dans les secteurs visés par la loi de 25 décembre 2017, appelés « secteurs 2017 » d'autre part. La comparaison est ainsi réalisée en deux volets pour réduire le risque de biais liés aux spécificités de ces secteurs déjà concernés par les flexi-jobs (voir le point 6).

Les données suivantes sont donc nécessaires (pour 2022) :

- le nombre d'ETP en flexi-jobs dans l'horeca et dans les « secteurs 2017 »;
- le nombre d'ETP sous un contrat ordinaire (à durée déterminée ou indéterminée) dans l'horeca et dans les « secteurs 2017 » ;
- le nombre d'ETP sous contrat ordinaire dans les secteurs visés par la proposition de loi.

¹¹ Des données ont été demandées à l'ONSS le 5 septembre 2023. L'organisme a communiqué les informations par courriel du 25 septembre. Des données complémentaires ont été demandées le 18 octobre qui ont été transmises le 13 novembre.

Une règle de trois peut alors être appliquée pour déterminer le nombre d'ETP créés en flexi-jobs dans les nouveaux secteurs. Ainsi, deux coefficients de proportionnalité sont déterminés : pour l'horeca d'une part et pour les « secteurs 2017 » d'autre part.

5.2 Croissance dans le temps du régime

Le recours aux flexi-jobs se caractérise par une croissance continue dans le temps. Pour estimer cette croissance, l'évolution du régime dans le secteur de l'horeca entre 2015 et 2022, d'une part et dans les autres secteurs entre 2018 et 2022, d'autre part est utilisée comme point de comparaison. En appliquant les coefficients de proportionnalité, deux séries temporelles sont donc constituées, afin d'estimer la croissance du régime.

6 Calcul de l'incidence budgétaire

6.1 Calcul des ratios de flexi-job

6.1.1 Horeca

Les données 2022 du secteur de l'horeca (employeurs de la commission paritaire 302) sont reprises au tableau 1. Ce tableau reprend le volume de travail exprimé selon trois critères : le nombre moyen d'ETP sur les quatre trimestres, le nombre moyen de postes de travail et le montant total des rémunérations.

Dans ce tableau sont repris également les flexi-jobs qui ont été exécutés via une société d'intérim. Le secteur de l'intérim utilise en effet des flexi-jobs pour des missions auprès de l'ensemble de ses clients. Les données ne sont donc pas ventilées par secteur d'activité. Pour estimer la part du travail intérimaire en flexi-jobs qui doit être reliée à l'horeca, les données du quatrième trimestre 2017 peuvent être utilisées, puisqu'il s'agit du dernier trimestre où seul le secteur de l'horeca employait les flexi-jobs. Au quatrième trimestre 2017, la proportion d'ETP en travail intérimaire en flexi-jobs calculée à partir de l'ensemble des flexi-jobs dans l'horeca est : $318,7 / 2.768,6 = 11,5 \%$. Dans cette analyse, on estime que cette proportion de flexi-jobs en intérim reste fixe au cours des années pour l'horeca. À partir de cette proportion, il est possible de calculer le nombre d'ETP en flexi-job en intérim attribuable à l'horeca pour les années suivantes. On soustrait ce nombre d'ETP de l'ensemble des flexi-jobs en intérim pour cette année, ce qui donne le nombre d'ETP de flexi-jobs en intérim pour les « secteurs 2017 ».

Tableau 1 - Proportion des flexi-jobs dans le secteur de l'horeca en 2022

	Postes de travail	ETP	Masse salariale (en millions d'euros)
Travail hors flexi-jobs (tous les autres statuts confondus) (1)	147.485	80.901	2.436
Flexi-jobs horeca (hors intérim) (2)	60.363	8.704	224
Flexi-jobs horeca (intérim) (3)	8.441	1.001	25
Total Flexi-jobs horeca (4)=(2)+(3)	68.804	9.705	249
Proportion de flexi-jobs par rapport aux autres statuts (5)=(4)/(1)	46,7%	12,0%	10,2%

Source : ONSS

La comparaison par la masse salariale est, quant à elle, influencée par les salaires plus bas des flexi-travailleurs. Pour l'estimation, la proportion de 12,0 % est donc appliquée.

6.1.2 Secteurs de la loi-programme du 25 décembre 2017

Le tableau 2 reprend le nombre d'ETP (tous statuts confondus) dans les « secteurs 2017 ».

Tableau 2 - Nombre moyen d'ETP dans les « secteurs 2017 », en 2022

	ETP
CP 118 de l'industrie alimentaire	6.048,8
CP 119 du commerce alimentaire	26.854,8
CP 201 du commerce de détail indépendant	70.980,3
CP 202 pour les employés du commerce de détail alimentaire	41.350,3
CP 202,01 pour les moyennes entreprises d'alimentation	6.239,9
CP 311 des grandes entreprises de vente au détail	40.422,8
CP 312 des grands magasins	6.306,3
CP 314 de la coiffure et des soins de beauté	9.462,1
Total	207.665,3

Source : ONSS

En moyenne sur les quatre trimestres de 2022, il y avait 207.665,3 ETP dans les « secteurs 2017 ».

Tableau 3 - Proportion des flexi-jobs dans les « secteurs 2017 » en 2022

« Secteurs 2017 »	Nombre ETP
ETP hors flexi-jobs (1)	207.665,3
ETP flexi-jobs (hors intérim) (2)	4.384,5
ETP flexi-jobs (intérim) (3)	2.467,2
Total Flexi-jobs (4) = (1)+(2)+(3)	6.851,8
Proportion flexi-jobs par rapport aux autres statuts (5)=(4)/(1)	3,3 %

Source : ONSS

En volume de travail, la proportion du travail en flexi-jobs pour les « secteurs 2017 » s'élève à 3,3 %. Cette proportion est significativement plus faible que dans le secteur de l'horeca.

6.2 Volume de travail dans les secteurs visés par la proposition de loi

Concernant les nouveaux secteurs visés par la proposition de loi, l'ONSS a transmis les données 2022 des travailleurs salariés concernant les quatre commissions paritaires suivantes :

- 318 Commission paritaire pour les services des aides familiales et des aides seniors
- 319 Commission paritaire des établissements et services d'éducation et d'hébergement
- 331 Commission paritaire pour le secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé
- 332 Commission paritaire pour le secteur francophone, germanophone et bicommunautaire de l'aide sociale et des soins de santé

Ces quatre commissions incluent les secteurs NACE visés par la proposition de loi.

En outre, l'ONSS a regroupé les données concernant les pouvoirs locaux. Ces données ont été sélectionnées à partir du code NACE déclaré par l'employeur.

Tableau 4 - Volume de travail en 2022 dans les secteurs visés par la proposition de loi

Nouveaux secteurs	ETP	Masse salariale (en millions d'euros)	Cotisations sociales (en millions d'euros)
CP 318	24.682,6	917,6	125,9
CP 319	58.328,2	2.809,0	368,0
CP 331	11.543,6	456,9	59,8
CP 332	9.501,8	373,3	48,9
Pouvoirs locaux	17.254,3	669,0	73,8
Total	121.310,4	5.225,8	676,4

Source : ONSS

Le volume de l'emploi tous statuts confondus (hors flexi-job) dans les secteurs des soins et de l'accueil des enfants est de 121.310,4 ETP.

6.3 Croissance du volume des flexi-jobs

6.3.1 Horeca

Le tableau suivant reprend l'évolution du volume de travail dans le secteur de l'horeca au cours de la période 2016-2022. Les données de 2015 ne sont pas prises en compte dans ce tableau, car le régime des flexi-jobs n'a été instauré qu'au mois de décembre de l'année 2015.

Le volume de flexi-jobs issu du secteur de l'intérim est estimé en fonction de la proportion indiquée ci-avant (voir le point 6.1.1).

Tableau 5 - Évolution du nombre d'ETP de flexi-jobs dans l'horeca

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
valeu	1.518,4	2.619,7	4.073,7	5.543,6	3.457,2	5.106,4	8.703,8
Intérim horeca	174,6	301,3	468,5	637,5	397,6	587,2	1.000,9
Total	1.693,0	2.921,0	4.542,2	6.181,1	3.854,8	5.693,7	9.704,7

Source : ONSS

Les statistiques de 2021 et 2022 sont influencées par la politique de restriction mise en œuvre dans l'horeca en raison de la pandémie de la covid-19. Pour neutraliser ce phénomène dans le cadre de cette estimation, la croissance entre 2019 et 2022 est considérée comme linéaire, c'est-à-dire que, pour l'extrapolation aux secteurs visés par la proposition de loi, les valeurs pour ces deux années sont fixées à 7.355,7 et 8.530,2.

6.3.2 Secteurs 2017

Le tableau suivant reprend l'évolution des flexi-jobs dans les « secteurs 2017 ». Les données du secteur de l'intérim ont été estimées comme expliqué ci-avant (voir le point 6.1.1).

Tableau 6 - Évolution du nombre d'ETP de flexi-jobs dans les « secteurs 2017 »

	2018	2019	2020	2021	2022
Commerce	546,9	1.492,8	2.176,2	3.217,3	4.234,0
Coiffure	23,5	68,9	63,5	94,2	150,5
Intérim hors horeca	229,4	650,2	830,7	1.356,0	2.467,2
Total « secteurs 2017 »	799,9	2.212,0	3.070,4	4.667,5	6.851,8

Source : ONSS

À la différence du secteur de l'horeca, les statistiques des années 2020 et 2021 ne semblent pas influencées de manière significative par la pandémie, même s'il y a un fléchissement pour le secteur de la coiffure en 2020. Les données ne seront donc pas corrigées pour permettre la comparaison.

6.4 Coefficients de proportionnalité

Pour l'application des règles de trois, les coefficients de proportionnalité du volume d'emploi pour les deux références de comparaison (exprimé en ETP à partir des données des tableaux 1, 2 et 4) sont :

- pour la comparaison des nouveaux secteurs à l'horeca = $121.310,4 / 80.901 = 1,50$;
- pour la comparaison des nouveaux secteurs aux « secteurs 2017 » = $121.310,4 / 207.665,3 = 0,58$.

6.5 Estimation de la croissance des ETP de flexi-jobs dans les nouveaux secteurs

En appliquant les coefficients de proportionnalité aux séries temporelles du volume des flexi-jobs dans le secteur de l'horeca d'une part et dans les secteurs de la loi du 25 décembre 2017 d'autre part, on obtient le volume estimé d'ETP dans les secteurs de la proposition de loi. La

comparaison à l'horeca permet une projection sur sept ans, la comparaison aux « secteurs 2017 », sur seulement cinq ans, compte tenu des données disponibles.

Tableau 7 - Croissance du volume de flexi-jobs dans les nouveaux secteurs en ETP

Comparaison	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7
Modèle horeca	2.538,6	4.380,0	6.811,0	9.268,6	11.029,8	12.791,0	14.552,2
Modèle « secteurs 2017 »	467,2	1.292,1	1.793,6	2.726,6	4.002,5	-	-

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

6.6 Estimation de l'évolution des cotisations sociales liées aux nouveaux flexi-jobs

Selon les données de l'ONSS, en 2022, le salaire horaire moyen dans le régime des flexi-jobs était de 13,7 euros. Dans certains secteurs, des salaires horaires minimaux sont imposés. Ces salaires pourraient être appliqués au régime des flexi-jobs. Ces paramètres ne sont pas pris en compte dans cette estimation.

Comme mentionné supra, le gouvernement entend relever le taux des cotisations patronales à 28 % à partir de 2024. La cotisation par heure de travail atteindrait donc : $0,28 \times 13,7 = 3,836$ euros. Par année de travail, pour un ETP à 38 heures/semaines, les cotisations s'élèvent à $52 \times 38 \times 3,8 = 7.579,9$ euros. Ce résultat est multiplié par le nombre d'ETP renseigné au tableau 7 pour obtenir les recettes de cotisations patronales reprises au tableau 8.

Tableau 8 - Évolution des recettes de cotisations (en millions d'euros)

Comparaison	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Modèle horeca	19,2	33,2	51,6	70,3	83,6
Modèle « secteurs 2017 »	3,5	9,8	13,6	20,7	30,3

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

6.7 Différences selon le point de comparaison

Selon que le point de comparaison soit l'horeca ou les « secteurs 2017 », l'évolution des ETP (et donc en recettes de cotisations) diffère significativement. Cette différence s'explique par la dynamique particulière du secteur de l'horeca en matière de flexi-jobs. En effet, cette politique est particulièrement adaptée aux spécificités de l'horeca qui a besoin d'une grande réactivité en matière d'emploi. Les résultats de la comparaison avec ce secteur doivent donc être interprétés comme la borne supérieure de l'estimation.

Quelle que soit la référence choisie, la pratique des flexi-jobs s'installe progressivement et il est difficile de déterminer le point d'équilibre qui serait atteint en vitesse de croisière.

La Cour des comptes estime que les recettes supplémentaires au cours des cinq premières années seraient situées dans l'intervalle délimité par les deux séries temporelles du tableau 8.

7 Glissement des emplois ordinaires vers les flexi-jobs

L'estimation du point 5 ne prend pas en compte le nombre d'emplois en contrat ordinaire qui pourraient être perdus au sein des secteurs visés par la proposition de loi ou dans d'autres secteurs à cause en raison de glissements de l'emploi ordinaire vers les flexi-jobs. Ces glissements éventuels entraîneraient une diminution des ETP en emploi ordinaire ainsi que des recettes sociales et fiscales.

Ce glissement pourrait être estimé à partir des résultats de l'audit de la Cour des comptes sur les flexi-jobs dans l'horeca¹². Cet audit a comparé, entre le quatrième trimestre 2015 et le troisième trimestre 2017, le volume de travail de chaque travailleur actif dans les flexi-jobs d'une année à l'autre. Il a estimé que 35,3 % de tous les ETP créés sous la forme de flexi-jobs ne représentaient pas de nouveaux emplois, mais découlaient d'un glissement entre les statuts. Ainsi, 4.329,5 ETP ont été déplacés des autres régimes de travail vers les flexi-jobs.

Selon cet audit de la Cour des comptes, les recettes sociales supplémentaires dues aux flexi-jobs s'élevaient à 20,9 millions d'euros sur la période, alors que la perte de recettes liée aux glissements s'élevait à 13,1 millions d'euros, soit 62,7 % des recettes de cotisations supplémentaires.

Si ce résultat est extrapolé à l'estimation du point 6.6 (tableau 8*62,7%), la perte de recettes pourrait suivre l'évolution présentée au tableau ci-après.

Tableau 9 - Évolution des diminutions de recettes dues aux glissements (en millions d'euros)

Comparaison	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Modèle horeca	12,0	20,8	32,4	44,1	52,4
Modèle « secteurs 2017 »	2,2	6,1	8,5	13,0	19,0

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

Le calcul des glissements a été réalisé sur les deux premières années de l'instauration des mesures dans l'horeca. Or, les glissements d'un type d'emploi vers un autre se produisent surtout dans les premiers temps de l'instauration de la mesure. Logiquement, le dispositif implique qu'après les premières années, le nombre de glissements devienne plus faible. L'incidence budgétaire de la mesure deviendrait donc plus favorable, surtout si elle dynamise le secteur, comme cela a été le cas dans l'horeca.

En outre, une mesure récente est prévue pour limiter ces glissements dans le futur en interdisant d'employer une personne en flexi-job si celle-ci est passée d'un temps plein à un 4/5^e depuis moins de trois trimestres (voir le point 2.2.3).

8 Limites de la méthode comparative

La dynamique de l'emploi et les réserves de travail dans les secteurs visés par la proposition de loi sont différentes de l'horeca et des « secteurs 2017 ». Il est donc probable que l'extension du régime des flexi-jobs y dégage moins de travail supplémentaire que dans l'horeca.

¹² Cour des comptes, *Incidence du plan horeca 2015. Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes*, rapport à la Chambre des représentants, janvier 2019, www.courdescomptes.be.

Contrairement à l'horeca et à certains des « secteurs 2017 » qui regroupent des travailleurs peu qualifiés, les nouveaux secteurs concernent des professions spécialisées. Or, la loi prévoit un minimum pour le flexisalaire, mais pas de maximum. Il est donc possible que les nouveaux flexi-jobs soient assortis de salaires plus élevés que dans les anciens secteurs. Puisque les cotisations sociales forment un pourcentage de ce salaire, les recettes de cotisations sociales pourraient être plus élevées qu'estimées au point 6.

Les hypothèses qui sous-tendent la comparaison appliquée au point 6 sont donc simplificatrices, notamment parce que :

- les secteurs comparés sont différents ;
- le nombre d'heures en flexi-job ne sera sans doute pas identique ;
- le salaire pour les heures en flexi-job pourrait être plus élevé, puisque les nouveaux secteurs concernent aussi des fonctions spécialisées (par exemple infirmier).

9 Conclusion

La Cour des comptes estime que la proposition de loi 3447 entraînerait des recettes supplémentaires pour la sécurité sociale qui seraient comprises entre les deux séries suivantes (en millions d'euros) au cours des cinq premières années :

Tableau 10 - Estimation de l'augmentation des recettes liées à l'instauration des flexi-jobs dans les nouveaux secteurs

Comparaison	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Modèle horeca	19,2	33,2	51,6	70,3	83,6
Modèle « secteurs 2017 »	3,5	9,8	13,6	20,7	30,3

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ONSS

Les spécificités du secteur de l'horeca pourraient induire un volume d'emplois flexi-jobs plus important que dans d'autres secteurs. Ce secteur définit donc la borne supérieure de l'estimation. Les « secteurs 2017 » présentent également des différences avec les secteurs des soins de santé et de l'accueil d'enfants, ce qui implique que l'estimation à partir de ces statistiques doit aussi être interprétée avec prudence.

Par ailleurs, l'audit de la Cour des comptes de 2019 avait montré que les pertes de cotisations liées aux glissements atteignaient 62,7 % des cotisations supplémentaires de la politique de flexi-jobs. La mesure de protection prévue pour éviter qu'une personne passe à 4/5^e uniquement pour travailler en flexi-job devrait limiter ces risques de glissements. L'efficacité de cette mesure de protection devra encore être évaluée lors de sa mise en œuvre.



Advies over wetsvoorstel 3447 tot uitbreiding van het stelsel van de flexi-jobs

Goedgekeurd in de algemene vergadering van 13 december 2023

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bezorgde het Rekenhof bij brief van 7 juli 2023 de vraag van de commissie voor de Sociale Zaken, Werk en Pensioenen om haar met toepassing van artikel 79, 1^{ste} lid, van het reglement van de Kamer, een advies te bezorgen met een raming van de nieuwe uitgaven of de minderontvangsten die zouden voortvloeien uit de goedkeuring van wetsvoorstel DOC 55 3447/001 tot uitbreiding van het stelsel van de flexi-jobs tot de brede zorgsector en de kinderopvang, ingediend door mevrouw Tania De Jonge c.s.

2 Stelsel van de flexi-jobs

2.1 Het begrip flexi-job

Een flexi-jobovereenkomst is een arbeidsovereenkomst waarbij een werknemer of een gepensioneerde een bijkomende job uitoefent¹. Met een flexi-jobarbeidsovereenkomst kan men een bijkomende job uitoefenen tegen voordele voorwaarden op fiscaal maar ook op sociaal vlak².

2.2 Voorwaarden om het stelsel van flexi-jobs te gebruiken

2.2.1 Voorwaarden in verband met de werknemers

Om in een flexi-job tewerkgesteld te kunnen worden, moet een werknemer 4/5^e bij een andere werkgever hebben gewerkt in kwartaal T-3. Die voorwaarde moet zowel bij het sluiten van de flexi-jobovereenkomst als tijdens de uitvoering ervan vervuld zijn. Ze is niet van toepassing op gepensioneerden.

De werknemer mag niet 4/5^e of meer zijn tewerkgesteld bij de werkgever die hem aanwerft in het kader van flexi-jobs. Hij mag zich ook niet in een opzegperiode bij die werkgever bevinden of in een periode die wordt gedekt door een verbrekingsvergoeding of een ontslagcompensatievergoeding.

De federale regering voorzag in het kader van de begroting 2024³ in het invoeren van een wachtperiode voor personen die van een voltijdse betrekking overstappen naar een 4/5^e betrekking. Ze zullen pas een flexi-job kunnen uitoefenen vanaf het derde kwartaal na die wijziging.

¹ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, *Flexi-jobarbeidsovereenkomst*, pagina geraadpleegd op 7 december 2023, <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/bijzondere-arbeidsovereenkomsten/flexi-jobarbeidsovereenkomst>.

² Sociale Zekerheid, pagina geraadpleegd op 27 november 2023, <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/werk-en-werkloosheid/werken-als...>

³ Kamer, 10 november 2023, [DOC 55 3645/001](https://www.dekamer.be/DOC553645/001), *Algemene toelichting – Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2024*, www.dekamer.be.



2.2.2 Voorwaarden in verband met de arbeidsovereenkomst

Een flexi-job mag pas worden uitgeoefend na het sluiten van een raamovereenkomst tussen de werkgever en de werknemer of na het sluiten van een uitzendarbeidsovereenkomst. Vervolgens moet elke prestatie worden opgenomen in een flexi-jobarbeidsovereenkomst die werd gesloten voor een bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk.

Het aantal uren voor een flexi-job is niet beperkt en de persoon mag overuren presteren. Hij mag eveneens tijdens weekends, feestdagen of verlofdagen als flexi-jobber werken. De flexi-jobarbeidsovereenkomst is voor een bepaalde tijd, maar de wet stelt geen beperking op het aantal arbeidsovereenkomsten en evenmin op de duur van de overeenkomsten. In het kader van de begroting 2024 voorzag de regering m.b.t. niet-gepensioneerde werknemers in de invoering van een jaarlijks maximumbedrag van 12.000 euro loon dat de belastingvrijstelling van het stelsel van de flexi-jobs kan genieten⁴ (de memorie van toelichting van de begroting bepaalt geen grens voor de gunstregeling inzake sociale bijdragen).

2.3 Sectoren waarin de wetgeving op flexi-jobs van toepassing is

Flexi-jobs werden in 2015 ingevoerd⁵. Bij de invoering ervan maakten ze deel uit van een ruimer plan, het "horecaplan" genoemd. Enkel ondernemingen uit de horecasector konden een beroep doen op flexi-jobbers. Die mogelijkheid werd vervolgens verruimd tot andere activiteitssectoren in 2018 en 2023.

Vanaf 1 januari 2018 breidt een wet van 25 december 2017⁶ de mogelijkheid van flexi-jobs uit tot de "sectoren van de handel zowel voor wat betreft de kmo's als voor wat betreft de warenhuizen (het gaat om de voedingsnijverheid, de detailhandel, de sector van het kappersbedrijf en de schoonheidszorgen)"⁷.

- paritair comité (PC) voor de handel in voedingswaren (PC 119);
- paritair comité voor de zelfstandige detailhandel (PC 201);
- PC voor de bedienden uit de kleinhandel in voedingswaren (PC 202);
- paritair subcomité voor de middelgrote levensmiddelenbedrijven (PSC 202.01);
- PC voor de grote kleinhandelszaken (PC 311);
- PC voor de warenhuizen (PC 312);
- PC voor het kappersbedrijf en de schoonheidszorgen (PC 314);

Vanaf 1 januari 2023⁸ wordt de maatregel uitgebreid tot de werkgevers en werknemers die ressorteren onder het paritair comité voor de sport, onder het paritair comité voor de exploitatie van bioscoopzalen, onder het paritair comité voor het gemakkelijksbedrijf, onder het paritair comité voor gezondheidsinrichtingen en -diensten, en de openbare instellingen en diensten van de publieke zorgsector, met uitsluiting van artistieke en zorgfuncties.

⁴ Het deel van het loon boven dat maximumbedrag zal als normaal loon worden belast.

⁵ Wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken.

⁶ Artikel 33 van de programmawet van 25 december 2017.

⁷ Kamer, 6 november 2017, DOC 54 2746/001, Ontwerp van programmawet, 275 p., p. 8, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2746/54K2746001.pdf>.

⁸ Artikel 146 van de programmawet van 26 december 2022.



Op 1 maart 2023 wordt de maatregel uitgebreid tot de chocolatiers⁹.

In het kader van de begroting 2014 plant de regering de flexi-jobs uit te breiden tot nieuwe sectoren en voorziet ze eveneens in de mogelijkheid in die sectoren om flexi-jobs via een sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (cao) te verbieden. Voor de sectoren die door de huidige wetten niet worden gedekt, zullen flexi-jobs via een sectorale cao van toepassing kunnen worden gemaakt.

2.4 Flexiloon

Voor alle paritaire comités, behalve dat in verband met de gezondheidszorg, bedraagt het minimumflexiloon 12,05 euro per uur (spilindex van 1 november 2023). Voor de werknemers van het paritair comité van de gezondheidsinrichtingen en -diensten en van vergelijkbare diensten van de publieke zorgsector (PC 330) ligt het minimumflexiloon hoger (14,57 euro tegen de spilindex van 1 november 2023).

De ontwerpbegroting 2024 bepaalt dat « de barema's van de verschillende sectoren van toepassing zullen zijn op het flexiloon, behalve voor de horeca »¹⁰.

De raming in dit advies houdt geen rekening met die wijziging van de regelgeving en ook niet met de evoluties in de tijd van het loon.

3 Maatregelen van wetsvoorstel 3447

Het wetsvoorstel wil de mogelijkheid om een beroep te doen op flexi-jobs uitbreiden tot de brede zorgsector en de sector van de kinderopvang. Het wetsvoorstel beoogt het uitoefenen van een gezondheidszorgberoep via een flexi-job toe te laten. Tot nu toe kunnen de beroepen van arts, tandarts, verpleger en verpleeghulp niet worden uitgeoefend in het kader van flexi-jobs.

Volgens de auteurs van het wetsvoorstel maakt het stelsel van de flexi-jobs het mogelijk beter personeelstekorten in samenhang met piekmomenten of in het algemeen momenten van personeelsschaarste op te vangen. De zorgsector wordt immers geconfronteerd met een groeiend personeelstekort, wat een negatieve impact heeft op de zorg. Zorginstellingen worden er meer en meer toe gedwongen om zorgvragen te weigeren of om hun zorgaanbod af te bouwen. In de sector van de kinderopvang stelt men een gelijkaardige personeelsschaarste vast.

De uitbreiding van het stelsel van de flexi-jobs zou moeten helpen om die personeelstekorten te bestrijden door het werkaanbod te verhogen.

De wet van 16 oktober 2023 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken verruimt het toepassingsgebied voor flexi-jobs in de gezondheidszorg voor de publieke sector door er een aantal NACE-codes aan toe te voegen naar analogie met de werkgevers van de privésector.

4 Doelstellingen van het beleid inzake flexi-jobs

4.1 Doelstellingen van het stelsel van de flexi-jobs in de horeca

De wetgever streefde bij het uitwerken van de regelgeving over de flexi-jobs in de horeca de volgende doelstellingen na:

⁹ Artikel 2 van de wet van 27 maart 2023 houdende wijziging van de wet van 16 november 2015 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken wat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de flexi-jobs tot de chocolatiers betreft.

¹⁰ Kamer, 10 november 2023, [DOC 55 3645/001](#), Algemene toelichting – Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2024, algemene toelichting, www.dekamer.be.



- het ondernemerschap stimuleren;
- de loonhandicap van België ten opzichte van de buurlanden verminderen;
- de flexibiliteit van de werknemers verhogen;
- de ontvangsten van de sociale zekerheid verhogen;
- het aantal faillissementen verminderen;
- de aantrekkingskracht van de steden en gemeenten behouden;
- de aanwerving van laaggeschoolde werknemers in de hand werken;
- de werknemers sociale rechten bieden.

In het algemeen zijn flexi-jobs bedoeld om de werkgelegenheid te bevorderen en zwartwerk te bestrijden, dankzij een vermindering van de sociale bijdragen in vergelijking met gewone overeenkomsten (van onbepaalde of bepaalde duur).

4.2 Doelstellingen van de uitbreiding van flexi-jobs volgens het wetsvoorstel

De meeste van die doelstellingen zijn specifiek voor de horeca en zijn niet van toepassing op de door het wetsvoorstel beoogde sectoren. Enkel de verhoging van de flexibiliteit van de werknemers en de verhoging van de ontvangsten van de sociale zekerheid kunnen in zekere mate gemeenschappelijke doelstellingen zijn.

In de door het wetsvoorstel beoogde sectoren zouden de flexi-jobs de mogelijkheid moeten bieden meer arbeidsvolume vrij te maken om het tekort aan arbeidskrachten te verhelpen. Het voornaamste doel is dus het werkaanbod in de beoogde sectoren te verhogen.

Met het stelsel van de flexi-jobs zou het mogelijk moeten zijn een beschikbare arbeidsreserve aan te spreken ten voordele van sectoren met personeelsschaarste. Flexi-jobs bieden de werknemers van die sectoren immers de mogelijkheid om extra arbeidsvolume aan hun werkgever of aan andere werkgevers te bieden. Werknemers van andere sectoren kunnen bovendien een bijjob uitoefenen in het kader van flexi-jobs.

In de zorgsector en de sector van de kinderopvang vereisen bepaalde functies evenwel specifieke kwalificaties. Voor die functies zouden de arbeidsreserves vooral moeten komen van de werknemers die reeds in die sectoren werkzaam zijn of van gepensioneerden.

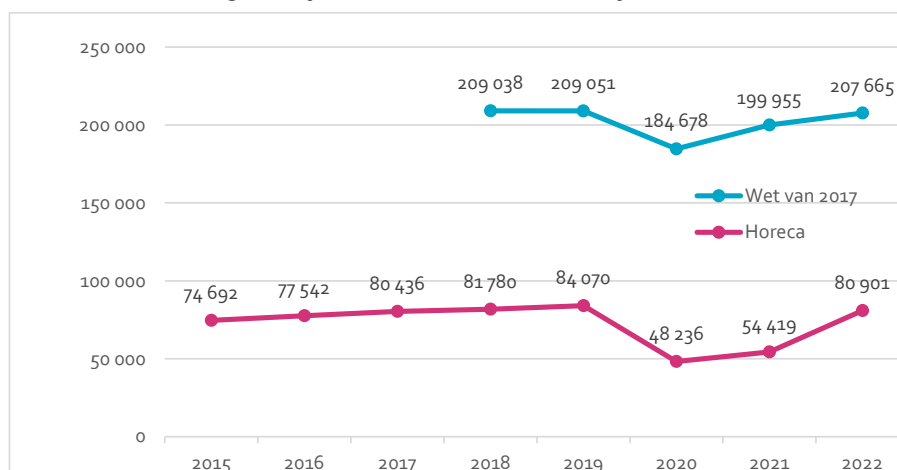
Aangezien het beleid inzake flexi-jobs beoogt de reserves aan arbeidsaanbod aan te spreken die het traditionele beleid niet bereikt, zou de progressieve uitbreiding naar nieuwe sectoren die reserves overigens kunnen uitputten.

4.3 Tewerkstellingsvolume in de sectoren die met flexi-jobs werken

Uit de onderstaande grafieken blijkt dat de snelle groei van de flexi-jobs niet gepaard ging met een vermindering van de gewone tewerkstelling in de betrokken sectoren. In de horeca is het aantal VTE in gewone tewerkstelling tussen 2015 en 2019 zelfs gestegen (+12,6%). Vervolgens heeft de COVID-19-crisis geleid tot een daling van het aantal VTE zowel in gewone tewerkstelling als in flexi-jobs in 2020 en 2021. In de door de wet van 25 december 2017 beoogde sectoren blijft de tewerkstelling stabiel.

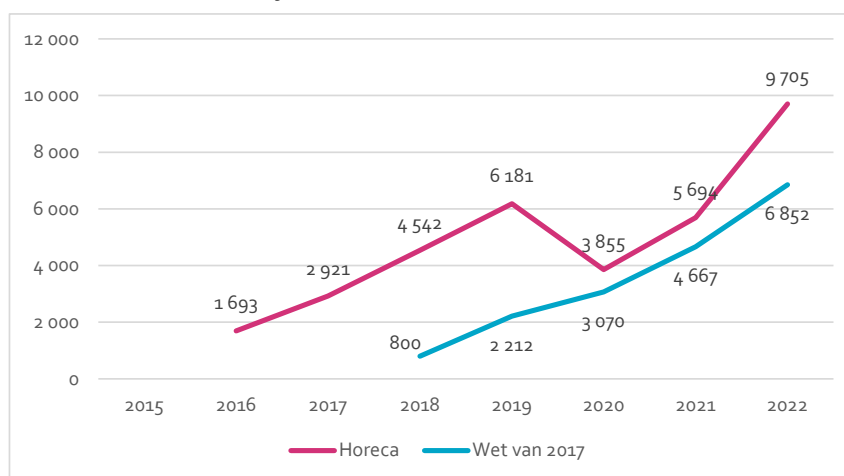


Grafiek 1 Volume gewone jobs in aantal VTE (zonder flexi-jobs)



Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ

Grafiek 2 Volume flexi-jobs in aantal VTE



Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ

Bij de analyse kan geen correlatie worden aangetoond tussen de gewone tewerkstelling en de tewerkstelling via flexi-jobs. Er zijn veel andere factoren die het tewerkstellingsniveau beïnvloeden, zoals de economische conjunctuur of alle maatregelen van het plan ten voordele van de horeca.

5 Methode

Om de budgettaire weerslag van het wetsvoorstel te berekenen, dient men het volume aan flexi-jobs te ramen dat door het wetsvoorstel in de beoogde activiteitssectoren zou worden gecreëerd, evenals de evolutie van dat volume in de tijd.



Het meest relevante vergelijkingscriterium om het arbeidsvolume te ramen, is het aantal VTE. Het aantal flexi-jobbetrekkingen is immers niet erg representatief omdat het om veel betrekkingen gaat die weinig arbeidstijd vertegenwoordigen.

Het Rekenhof baseert zich voor zijn raming op de gegevens van de sectoren waarin flexi-jobs al mogelijk zijn¹¹. In punt 6.6 wordt het nieuwe percentage van sociale werkgeversbijdragen van 28% waarin de regering voorzag in het kader van de opmaak van de begroting 2024 echter toegepast voor de raming van de evolutie van de sociale bijdragen in samenhang met de nieuwe flexi-jobs, aangezien het heel waarschijnlijk is dat dat nieuwe percentage zal worden toegepast.

5.1 Raming van het tewerkstellingsvolume

De raming baseert zich op de hypothese dat in de nieuwe sectoren flexi-jobs zouden worden gecreëerd in dezelfde verhouding als in de horeca enerzijds, en in de door de wet van 25 december 2017 beoogde sectoren (“sectoren 2017” genaamd) anderzijds. De vergelijking wordt aldus in twee luiken gemaakt, om het risico op vertekening in samenhang met de specifieke kenmerken van die sectoren waarin flexi-jobs al bestaan, te verminderen (cf. punt 6).

De volgende gegevens zijn dus nodig (voor 2022):

- het aantal VTE in flexi-jobs in de horeca en in de “sectoren 2017”;
- het aantal VTE met gewone arbeidsovereenkomsten (van bepaalde of onbepaalde duur) in de horeca en in de “sectoren 2017”;
- het aantal VTE met gewone arbeidsovereenkomsten in de door het wetsvoorstel beoogde sectoren.

Dan kan een regel van drie worden toegepast om het aantal VTE in flexi-jobs te bepalen dat werd gecreëerd in de nieuwe sectoren. Zo worden twee evenredigheidscoëfficiënten bepaald, namelijk voor de horeca enerzijds en voor de “sectoren 2017” anderzijds.

5.2 Groei van het stelsel in de tijd

Kenmerkend voor het gebruik van flexi-jobs is dat hun aantal continu toeneemt in de tijd. Om die groei te ramen, wordt de evolutie van het stelsel in de horecasector tussen 2015 en 2022 enerzijds en in de andere sectoren tussen 2018 en 2022 anderzijds als vergelijkingspunt genomen. Door daarop de evenredigheidscoëfficiënten toe te passen, krijgt men twee tijdsreeksen om de groei van het stelsel te ramen.

6 Berekening van de budgettaire weerslag

6.1 Berekening van de flexi-jobratio's

6.1.1 Horeca

De gegevens 2022 van de horecasector (werkgevers van paritair comité 302) zijn opgenomen in tabel 1. Die tabel vermeldt het op basis van drie criteria uitgedrukte arbeidsvolume, namelijk het gemiddeld aantal VTE over de vier kwartalen, het gemiddeld aantal betrekkingen en het totaalbedrag van de lonen.

In die tabel worden eveneens de flexi-jobs vermeld die via een uitzendkantoor werden uitgeoefend. De uitzendsector gebruikt immers flexi-jobbers voor opdrachten bij al zijn klanten. De gegevens zijn dus niet uitgesplitst per activiteitssector. Om het aandeel van de

¹¹ Er werden op 5 september 2023 gegevens gevraagd aan de RSZ. De instelling deelde die informatie via mail van 25 september mee. Op 18 oktober werden bijkomende gegevens opgevraagd, die op 13 november werden bezorgd.



uitzendarbeid via flexi-jobs in samenhang met de horeca te ramen, kunnen de gegevens van het vierde kwartaal 2017 worden gebruikt, aangezien het om het laatste kwartaal gaat waarin enkel de horeca flexi-jobbers tewerkstelde. In het vierde kwartaal 2017 bedraagt het aandeel VTE aan uitzendarbeid via flexi-jobs berekend op basis van alle flexi-jobs in de horeca: $318,7 / 2.768,6 = 11,5\%$. Bij deze analyse wordt aangenomen dat dat aandeel aan flexi-jobs via uitzendarbeid in de loop der jaren ongewijzigd blijft voor de horeca. Op basis van dat aandeel kan het aantal VTE aan flexi-jobs via uitzendarbeid toewijsbaar aan de horeca worden berekend voor de daaropvolgende jaren. Dat aantal VTE wordt afgetrokken van het geheel aan flexi-jobs via uitzendarbeid voor dat jaar, en zo bekomt men het aantal VTE aan flexi-jobs via uitzendarbeid voor de “sectoren 2017”.

Tabel 1 - Aandeel flexi-jobs in de horecasector in 2022

	Betrek- kingen	VTE	Loonmassa (in miljoen euro)
Werk zonder flexi-jobs (alle andere statuten samen) (1)	147.485	80.901	2.436
Flexi-jobs horeca (zonder uitzendarbeid) (2)	60.363	8.704	224
Flexi-jobs horeca (uitzendarbeid) (3)	8.441	1.001	25
Totale flexi-jobs horeca (4)=(2)+(3)	68.804	9.705	249
Aandeel flexi-jobs in vergelijking met de andere statuten (5)=(4)/(1)	46,7%	12,0%	10,2%

Bron: RSZ

De vergelijking op basis van de loonmassa wordt beïnvloed door de lagere lonen van flexi-jobbers. Voor de raming wordt dus de 12,0 %-verhouding toegepast.

6.1.2 Sectoren van de programmawet van 25 december 2017

Tabel 2 vermeldt het aantal VTE (alle statuten samen) in de « sectoren 2017 ».

**Tabel 2 - Gemiddelde aantal VTE in de « sectoren 2017 », in 2022**

	VTE
PC 118 voor de voedingsnijverheid	6.048,8
PC 119 voor de handel in voedingswaren	26.854,8
PC 201 voor de zelfstandige kleinhandel	70.980,3
PC 202 voor de bedienden uit de kleinhandel in voedingswaren	41.350,3
PC 202.01 voor de middelgrote levensmiddelenbedrijven	6.239,9
PC 311 voor de grote kleinhandelszaken	40.422,8
PC 312 voor de warenhuizen	6.306,3
PC 314 voor het kappersbedrijf en de schoonheidszorgen	9.462,1
Totaal	207.665,3

Bron: RSZ

Voor de vier kwartalen van 2022 waren er gemiddeld 207.665,3 VTE in de “sectoren 2017”.

Tabel 3 - Aandeel flexi-jobs in de « sectoren 2017 » in 2022

« Sectoren 2017 »	Aantal VTE
VTE zonder flexi-jobs (1)	207.665,3
VTE flexi-jobs (zonder uitzendarbeid) (2)	4.384,5
VTE flexi-jobs (uitzendarbeid) (3)	2.467,2
Totaal flexi-jobs (4) = (1)+(2)+(3)	6.851,8
Aandeel flexi-jobs ten opzichte van de andere statuten (5)=(4)/(1)	3,3 %

Bron: RSZ

Qua arbeidsvolume bedraagt het aandeel werk via flexi-jobs voor de “sectoren 2017” 3,3 %. Dat aandeel ligt significant lager dan in de horecasector.

6.2 Arbeidsvolume in de door het wetsvoorstel beoogde sectoren

Voor de nieuwe sectoren die door het wetsvoorstel worden beoogd, heeft de RSZ de gegevens 2022 bezorgd voor de werknemers met betrekking tot de volgende vier paritaire comités:

- 318 Paritair comité voor de dienst voor gezins- en bejaardenhulp
- 319 Paritair comité voor de opvoedings- en huisvestingsinrichtingen en -diensten
- 331 Paritair comité voor de Vlaamse welzijns- en gezondheidssector



- 332 Paritair comité voor de Franstalige, Duitstalige en bicommunautaire welzijns- en gezondheidssector

Die vier comités omvatten de door het wetsvoorstel beoogde NACE-sectoren.

De RSZ heeft bovendien de gegevens in verband met de plaatselijke besturen gegroepeerd. Die gegevens werden geselecteerd op basis van de door de werkgever aangegeven NACE-code.

Tabel 4 - Arbeidsvolume in 2022 in de door het wetsvoorstel beoogde sectoren

Nieuwe sectoren	VTE	Loonmassa (in miljoen euro)	Sociale bijdragen (in miljoen euro)
PC 318	24.682,6	917,6	125,9
PC 319	58.328,2	2.809,0	368,0
PC 331	11.543,6	456,9	59,8
PC 332	9.501,8	373,3	48,9
Plaatselijke besturen	17.254,3	669,0	73,8
Totaal	121.310,4	5.225,8	676,4

Bron: RSZ

Het arbeidsvolume voor alle statuten samen (zonder flexi-jobs) in de sectoren van de zorg en de kinderopvang bedraagt 121.310,4 VTE.

6.3 Toename van het volume aan flexi-jobs

6.3.1 Horeca

De volgende tabel vermeldt de evolutie van het arbeidsvolume in de horecasector in de loop van de periode 2016-2022. De tabel houdt geen rekening met de gegevens van 2015 omdat het stelsel van de flexi-jobs pas in december 2015 werd ingevoerd.

Het volume aan flexi-jobs uit de uitzendsector wordt geraamd op basis van het bovenvermelde aandeel (cf. punt 6.1.1).

Tabel 5 - Evolutie van het aantal VTE aan flexi-jobs in de horeca

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Waarde	1.518,4	2.619,7	4.073,7	5.543,6	3.457,2	5.106,4	8.703,8
Uitzendarbeid horeca	174,6	301,3	468,5	637,5	397,6	587,2	1.000,9
Totaal	1.693,0	2.921,0	4.542,2	6.181,1	3.854,8	5.693,7	9.704,7

Bron: RSZ

De statistieken van 2021 en 2022 worden beïnvloed door het restrictieve beleid dat in de horeca werd gevoerd wegens de COVID-19-pandemie. Om dat verschijnsel in het kader van

deze raming te neutraliseren, wordt ervan uitgegaan dat er tussen 2019 en 2022 een lineaire groei was, d.w.z. dat voor de extrapolatie naar de door het wetsvoorstel beoogde sectoren, de waarden voor die twee jaren worden vastgelegd op 7.355,7 en 8.530,2.

6.3.2 Sectoren 2017

De volgende tabel vermeldt de evolutie van de flexi-jobs in de “sectoren 2017”. De gegevens van de uitzendsector werden geraamd zoals supra uitgelegd (cf. punt 6.1.1).

Tabel 6 - Evolutie van het aantal VTE aan flexi-jobs in de « sectoren 2017 »

	2018	2019	2020	2021	2022
Handel	546,9	1.492,8	2.176,2	3.217,3	4.234,0
Kappersbedrijf	23,5	68,9	63,5	94,2	150,5
Uitzendarbeid zonder horeca	229,4	650,2	830,7	1.356,0	2.467,2
Totaal « sectoren 2017 »	799,9	2.212,0	3.070,4	4.667,5	6.851,8

Bron: RSZ

Anders dan in de horecasector lijken de statistieken van de jaren 2020 en 2021 niet significant te zijn beïnvloed door de pandemie, ook al is er een neerwaartse knik voor de kapperssector in 2020. De gegevens zullen dus niet worden gecorrigeerd om vergelijking mogelijk te maken.

6.4 Evenredigheidscoëfficiënten

Voor de toepassing van de regel van drie worden de volgende evenredigheidscoëfficiënten gebruikt voor het arbeidsvolume voor de twee referenties van de vergelijking (uitgedrukt in VTE op basis van de gegevens van de tabellen 1, 2 en 4):

- voor de vergelijking van de nieuwe sectoren met de horeca = $121.310,4 / 80.901 = 1,50$;
- voor de vergelijking van de nieuwe sectoren met de « sectoren 2017 » = $121.310,4 / 207.665,3 = 0,58$.

6.5 Raming van de toename van de VTE in flexi-jobs in de nieuwe sectoren

Door de evenredigheidscoëfficiënten toe te passen op de tijdsreeksen van het volume aan flexi-jobs in de horecasector enerzijds en in de sectoren van de wet van 25 december 2017 anderzijds, bekomt men het geraamde volume aan VTE in de sectoren van het wetsvoorstel. Door een vergelijking met de horeca kan men een raming over zeven jaar maken, terwijl een vergelijking met de “sectoren 2017” slechts een raming over vijf jaar mogelijk maakt, gelet op de beschikbare gegevens.

Tabel 7 - Toename van het volume aan flexi-jobs in de nieuwe sectoren in VTE

Vergelijking	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7
Model horeca	2.538,6	4.380,0	6.811,0	9.268,6	11.029,8	12.791,0	14.552,2
Model « sectoren 2017 »	467,2	1.292,1	1.793,6	2.726,6	4.002,5	-	-

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ



6.6 Raming van de evolutie van de sociale bijdragen in samenhang met de nieuwe flexi-jobs

Volgens de gegevens van de RSZ bedroeg het gemiddelde uurloon in het stelsel van de flexi-jobs in 2022 13,7 euro. In bepaalde sectoren worden minimumuurlonen opgelegd. Die lonen zouden kunnen worden toegepast op het stelsel van de flexi-jobs. Bij deze raming wordt geen rekening gehouden met die parameters.

Zoals supra vermeld, wil de regering het percentage van de patronale bijdragen optrekken naar 28 % vanaf 2024. De bijdrage per werkuur zou dus $0,28 \times 13,7 = 3,836$ euro belopen. Per gewerkt jaar bedragen de bijdragen voor een VTE aan 38 uren/week $52 \times 38 \times 3,8 = 7.579,9$ euro. Dat resultaat wordt vermenigvuldigd met het aantal in tabel 7 vermelde VTE om te komen tot de ontvangsten uit patronale bijdragen in tabel 8.

Tabel 8 - Evolutie van de ontvangsten uit bijdragen (in miljoen euro)

Vergelijking	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Model horeca	19,2	33,2	51,6	70,3	83,6
Model « sectoren 2017 »	3,5	9,8	13,6	20,7	30,3

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ

6.7 Verschillen naargelang het vergelijkingspunt

De VTE (en dus de ontvangsten uit bijdragen) evolueren significant anders naargelang men de horeca of de “sectoren 2017” als vergelijkingspunt neemt. Dat verschil kan worden verklaard door de specifieke dynamiek van de horecasector inzake flexi-jobs. Dat beleid is immers bijzonder goed aangepast aan de specifieke kenmerken van de horeca, die nood heeft aan een groot aanpassingsvermogen inzake tewerkstelling. De resultaten van de vergelijking met die sector moeten dus worden geïnterpreteerd als de bovengrens van de raming.

Ongeacht welke referentie men kiest, vindt de praktijk van de flexi-jobs progressief ingang en is het moeilijk te bepalen waar het evenwichtspunt zal liggen zodra het stelsel op kruissnelheid is.

Het Rekenhof is van oordeel dat de extra ontvangsten in de loop van de eerste vijf jaren zich zouden situeren in de vork die wordt afgebakend door de twee tijdsreeksen van tabel 8.

7 Verschuiving van de gewone jobs naar flexi-jobs

De raming van punt 5 houdt geen rekening met het aantal jobs met een gewone arbeidsovereenkomst die verloren zouden kunnen gaan binnen de door het wetsvoorstel beoogde sectoren of in andere sectoren wegens de verschuiving van gewone tewerkstelling naar flexi-jobs. Die eventuele verschuivingen zouden leiden tot een vermindering van de VTE in gewone tewerkstelling en van de sociale en fiscale ontvangsten.

Die verschuiving zou kunnen worden geraamd op basis van de resultaten van de audit van het Rekenhof over de flexi-jobs in de horeca²². Die audit vergeleek tussen het vierde kwartaal van 2015 en het derde kwartaal van 2017 het arbeidsvolume van elke werknemer actief in flexi-jobs van jaar tot jaar. Hij was van oordeel dat 35,3 % van alle in de vorm van flexi-jobs

²² Rekenhof, *Impact horecaplan 2015. Flexi-jobs, gelegenhedswerk en bruto-netto-overuren*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, januari 2019, www.rekenhof.be.



gecreëerde VTE geen nieuwe jobs waren, maar het resultaat van een verschuiving tussen de statuten. Zo werden 4.329,5 VTE van de andere arbeidsstelsels verschoven naar flexi-jobs.

Volgens die audit van het Rekenhof beliepen de extra sociale ontvangsten dankzij de flexi-jobs 20,9 miljoen euro over die periode, terwijl het verlies aan ontvangsten als gevolg van verschuivingen 13,1 miljoen euro bedroeg, d.w.z. dat er 62,7 % extra ontvangsten uit bijdragen waren.

Als dat resultaat wordt geëxtrapoleerd naar de raming van punt 6.6 (tabel 8*62,7%), zou het verlies aan ontvangsten de in de onderstaande tabel vermelde evolutie kunnen volgen.

Tabel 9- Evolutie van de ontvangstenverminderingen als gevolg van verschuivingen (in miljoen euro)

Vergelijking	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Model horeca	12,0	20,8	32,4	44,1	52,4
Model « sectoren 2017 »	2,2	6,1	8,5	13,0	19,0

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ

De verschuivingen werden berekend op de eerste twee jaren dat de maatregelen in de horeca waren ingevoerd. De verschuivingen van een soort job naar een andere doen zich evenwel vooral voor in de eerste jaren nadat de maatregel is ingevoerd. Logischerwijze impliceert de regeling dat het aantal verschuivingen na de eerste jaren geringer wordt. De budgettaire weerslag van de maatregel zou dus gunstiger worden, vooral als hij de sector dynamischer maakt, zoals dat in de horeca het geval was.

Bovendien is in een recente maatregel voorzien om die verschuivingen in de toekomst te beperken door te verbieden iemand in een flexi-job tewerk te stellen als die sedert minder dan drie kwartalen is overgestapt van een voltijdse job naar een 4/5^e (cf. punt 2.2.3).

8 Beperkingen van de vergelijkende methode

De horeca en de “sectoren 2017” hebben een andere dynamiek van tewerkstelling en andere arbeidsreserves dan de door het wetsvoorstel beoogde sectoren. De uitbreiding van het stelsel van flexi-jobs zal er dus waarschijnlijk minder extra werk opleveren dan in de horeca.

In tegenstelling tot de horeca en bepaalde “sectoren 2017” die laaggeschoolde werknemers groeperen, gaat het in de nieuwe sectoren om gespecialiseerde beroepen. De wet voorziet weliswaar in een minimum voor het flexiloon, maar niet in een maximum. Het is dus mogelijk dat aan de nieuwe flexi-jobs hogere lonen gekoppeld worden dan in de oude sectoren. Aangezien de sociale bijdragen een percentage van dat loon vormen, zouden de ontvangsten uit sociale bijdragen hoger kunnen liggen dan geraamd in punt 6.

De vergelijking in punt 6 is dus gemaakt op basis van vereenvoudigde hypothesen, onder meer omdat:

- de vergeleken sectoren verschillen;
- het aantal uren in flexi-job ongetwijfeld niet hetzelfde zal zijn;
- het loon voor de flexi-joburen hoger zou kunnen liggen aangezien de nieuwe sectoren ook betrekking hebben op gespecialiseerde functies (bijvoorbeeld verpleger).



9 Conclusie

Het Rekenhof is van oordeel dat het wetsvoorstel 3447 zou leiden tot extra ontvangsten voor de sociale zekerheid die zich tussen de volgende twee tijdsreeksen (in miljoen euro) zouden situeren in de loop van de eerste vijf jaren:

Tabel 10 - Raming van de stijging van de ontvangsten in samenhang met de invoering van flexi-jobs in de nieuwe sectoren

Vergelijking	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Model horeca	19,2	33,2	51,6	70,3	83,6
Model « sectoren 2017 »	3,5	9,8	13,6	20,7	30,3

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van de RSZ

De specifieke kenmerken van de horecasector leiden misschien tot een hoger volume aan flexi-jobs dan in andere sectoren. Die sector vormt de bovengrens van de raming. De “sectoren 2017” vertonen eveneens verschillen met de zorgsector en de sector van de kinderopvang, wat impliceert dat de raming op basis van die statistieken ook met de nodige omzichtigheid moet worden geïnterpreteerd.

De audit van het Rekenhof van 2019 had overigens aangetoond dat het verlies aan bijdragen als gevolg van verschuivingen opliep tot 62,7% van de extra bijdragen van het flexi-jobbeleid. Die risico's op verschuivingen zouden beperkt moeten worden door de voorziene beschermingsmaatregel om te vermijden dat iemand enkel overstapt naar 4/5^e om via een flexi-job te kunnen werken. Bij de invoering van die beschermingsmaatregel zal nog moeten worden beoordeeld hoe doeltreffend hij is.