



Baisse de la TVA dans l'HORECA : les 6.000 emplois promis ne sont pas, loin de là, au rendez-vous

par Philippe DEFEYT - octobre 2011

INTRODUCTION

En 2010, le secteur HORECA a obtenu une baisse de la TVA applicable aux activités de restauration, ce qu'il attendait depuis longtemps. La TVA a cependant été réduite à 12% et non à 6% comme le demandait le secteur. L'encadré ci-après rappelle quelques éléments factuels à propos de cette mesure.

Baisse de la TVA dans l'HORECA – le contexte et les promesses

Comme dans d'autres pays, le secteur HORECA en Belgique était demandeur depuis longtemps d'une baisse de la TVA.

Après de longs atermoiements, l'Union européenne a ouvert cette possibilité en mars 2010¹ aux Etats membres qui le souhaitent. La France a baissé le taux de TVA de 19,6 à 5,5% dès le 1er juillet 2009.

Alors qu'au départ le secteur et le Ministre des finances Didier Reynders étaient favorables à une baisse de 21 à 6%, le gouvernement décidait le 13 novembre 2009 d'abaisser la TVA à 12% pour les services de restaurant et de restauration, à l'exclusion de la fourniture de boissons².

Le coût brut (à savoir sans effet de retour) de cette mesure a été estimée à 292 millions par le Ministre des finances sans qu'on ne dispose, semble-t-il, d'un document officiel détaillant cette estimation³.

La baisse de la TVA à 12% a été accompagnée de promesses du secteur (augmentation de l'emploi de +/- 6.000 unités – et début d'assainissement des pratiques frauduleuses), le secteur comme le Ministre des finances précisant qu'il faudrait une réduction des taux à 6% pour bénéficier en plus de réductions des prix et d'une baisse significative du noir.

Cette mesure devait être évaluée en octobre 2010 pour voir si elle pouvait être prolongée et, le cas échéant, prendre la décision de baisser le taux à 6%.

A propos de cette évaluation – qui n'a pas eu lieu ! – le Ministre des finances avait déclaré e : « *Si au bout d'un an la moitié des emplois promis sont créés, on pourra dire que le système est très rentable et descendre la TVA à 6%.* »

¹ Conseil européen des finances du 10 mars 2010.

² Décision officialisée par l'Arrêté royal du 9 décembre 2009 modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux.

³ On ne sait pas, par exemple, pour quelle année cette estimation est faite.

En juin 2010 j'ai proposé une analyse économique – a priori – des promesses du secteur en matière de création d'emplois⁴.

On dispose aujourd'hui de nombreuses informations pour 2010 et, dans une moindre mesure, pour la première moitié de 2011. Qu'en est-il dès lors du taux de réalisation des promesses du secteur (relayées par le Ministre des Finances) en matière de création d'emplois (additionnels) ?

Précisons d'emblée – en toute transparence – les limites de l'évaluation⁵ qui suit :

1. Je ne dispose pas des éléments qui permettraient de faire une véritable analyse "toutes choses égales par ailleurs". Ceci requiert des modèles sophistiqués et des données pas nécessairement accessibles.
2. Je ne dispose pas non plus de statistiques qui permettent d'isoler le nombre d'emplois directement concernés par la baisse de la TVA de 21 à 12%. Ceci dit, de facto, beaucoup d'établissements en profitent, qu'ils soient ou non spécialisés dans la restauration.
3. Comme il n'y avait pas des précisions sur l'objectif annoncé (voir l'Annexe p.6 pour quelques considérations méthodologiques), l'évaluation est d'autant plus difficile.

Ceci précisé, il semble que la remontée de l'emploi salarié dans le secteur HORECA en 2010 et en 2011 soit loin de correspondre aux promesses quelque peu démagogiques qui ont entouré le débat et les décisions sur la baisse de la TVA de 21 à 12%.

L'EVOLUTION RECENTE DE L'EMPLOI SALARIE DANS L'HORECA

Le tableau suivant indique que le secteur a crée de l'emploi en 2010 après le recul intervenu en 2009. On notera cependant que l'emploi en équivalents temps plein (ETP) a évolué moins favorablement que l'emploi exprimé en nombre de travailleurs. L'écart est particulièrement marqué entre 2008-2010 (soit avant et après la crise).

L'emploi salarié (ONSS) dans le secteur HORECA – 2008-2010

	2008	2009	2010	2010-2008	2010-2009
Nombre de salariés	107.762	107.247	109.309	1.547	2.061
Volume de travail en ETP	67.426	66.042	67.884	457	1.841
Temps de travail moyen (en ETP)	62,6%	61,6%	62,1%	-0,47%	0,52%

Source : ONSS - Calculs : IDD

Certes, il faut tenir compte que les créations d'emplois éventuelles s'opèrent progressivement. C'est pourquoi il est pertinent de s'intéresser aux évolutions à un an d'écart, trimestre par trimestre.

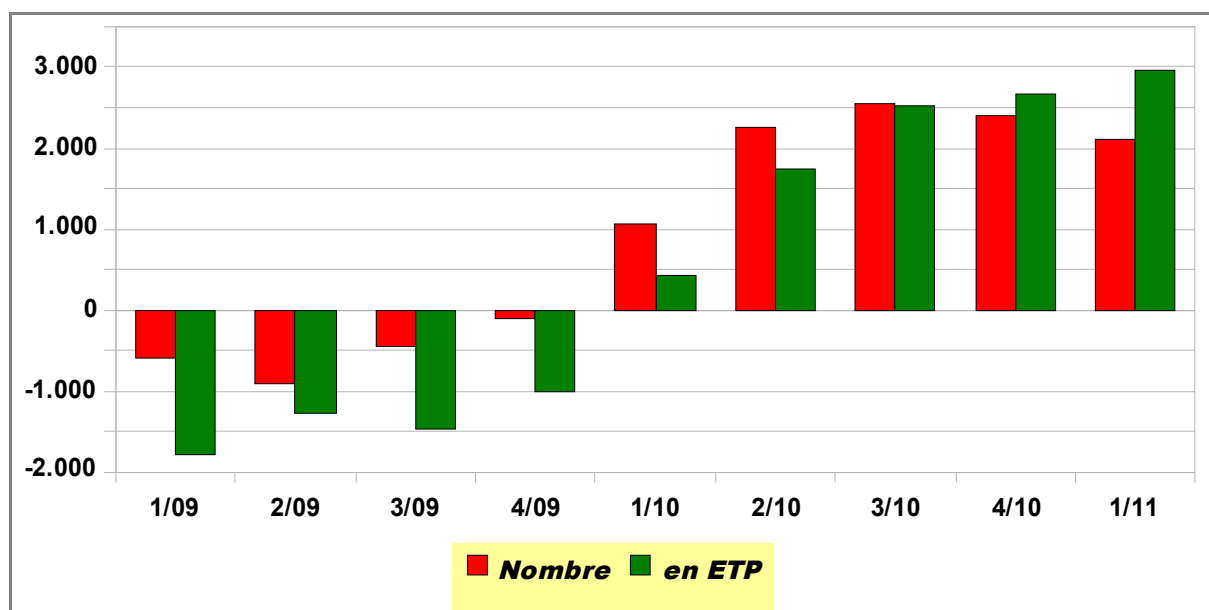
On peut observer sur le graphique suivant (haut de la page suivante) que :

- à un an d'écart, l'emploi dans l'HORECA a augmenté tout au long de l'année 2010 ; cette hausse s'est poursuivie en début d'année 2011 ;
- l'augmentation maximale est intervenue au 3ème trimestre pour ce qui est du nombre de travailleurs (+ 2.539) et au 1er trimestre 2011 pour ce qui est de l'emploi exprimé en ETP (+ 2.971).

⁴ Philippe Defeyt, « Baisse de la TVA dans l'HORECA : analyse économique des promesses du secteur », Institut pour un Développement Durable », juin 2010 (voir le lien : <http://www.iddweb.eu/docs/horeca.pdf>)

⁵ « L'évaluation cherche à apprécier le fonctionnement et les effets (bénéfiques ou nuisibles) d'une "action", et à en informer ses initiateurs, ses "opérateurs", d'autres instances de décision (administrations, instances de contrôle, partenaires sociaux, ...) et/ou les citoyens. Elle représente donc un enjeu important pour les initiateurs de l'action, pour les institutions qui subventionnent ou contrôlent ceux-ci et, plus globalement, pour la collectivité (notamment, les contribuables dans le cas d'actions subsidiées par des deniers publics). Les conclusions de l'évaluation peuvent légitimer ou mettre en cause les initiateurs ou les opérateurs. » (in Muriel DEJEMEPPE et Bruno VAN DER LINDEN, « Méthodologie de l'évaluation », Notes pour le cours OPES 2155, « Gestion et évaluation économique de projets », FOPES, UCL, 26 janvier 2006)

Evolution de l'emploi salarié HORECA (ONSS) à un an d'écart – en unités



Source : ONSS - Calculs : IDD

MISE EN PERSPECTIVE DES EVOLUTIONS RECENTES DE L'EMPLOI SALARIE

En apparence favorable, même si on est loin des 6.000 emplois annoncés, la croissance de l'emploi en 2010 et au début de 2011 doit être mise en perspective.

1. Si on mesure les évolutions en 2010 par rapport à 2008, l'année avant la crise de 2009, on constate que les progressions sont nettement moins favorables. Par exemple : la progression de l'emploi en ETP entre le 4^{ème} trimestre 2008 (trimestre du début de la crise) et le 4^{ème} trimestre 2010 (on est en pleine reprise et la mesure est intervenue depuis plus de 9 mois) n'est que de 1.667 unités.
2. L'analyse du profil temporel et conjoncturel indique que les progressions à un an d'écart enregistrées dans la seconde moitié de 2010 ne seront probablement plus atteintes en 2011. Au 1er trimestre 2011 on constate en effet déjà un tassement de la croissance du nombre de travailleurs à un an d'écart et les données partielles dont on dispose pour le second trimestre 2011 confirment ce tassement.
3. La remontée de l'emploi dans le courant de 2010 est avant tout attribuable à la reprise conjoncturelle, qui intervient à partir de fin 2009-début 2010. C'est également la prise en compte du facteur "conjoncture" qui amène Mathieu Plane (OFCE – France) à relativiser les créations d'emplois suite à la baisse de la TVA en France : « *Pour mesurer l'impact réel de la baisse de la TVA sur les créations d'emplois, il faudrait ne pas prendre en compte les embauches conjoncturelles* », conteste Mathieu Plane qui rappelle que l'activité dans l'hôtellerie et la restauration a repris depuis plus d'un an. En clair, entre juillet 2009 et aujourd'hui (mi 2010), les restaurateurs auraient, en tout état de cause, recruté entre 15.000 et 20.000 personnes. Au mieux, d'après Mathieu Plane, la TVA à 5,5 % a permis la création d'environ 13.000 nouveaux postes. On est loin des objectifs gouvernementaux... »⁶ (création de 40.000 emplois). Un rapport du Sénat français estime lui que la moitié de l'objectif serait atteint, soit plus ou moins 20.000 emplois en plus⁷.
4. Il est probable qu'une partie de la croissance de l'emploi dans le secteur HORECA soit liée à une augmentation de l'activité "hébergement". En témoigne la reprise du nombre de nuitées et

⁶ Voir : <http://www.france24.com/fr/20101007-cour-comptes-tva-restauration-critique-emploi-cout-prix>

⁷ Voir : <http://www.sourcea.fr/hotellerie-restauration/bilan-du-taux-reduit-de-tva-dans-la-restauration.cfm>

de l'offre d'hébergement, tant entre 2008 et 2010 qu'entre 2009 et 2010.⁸

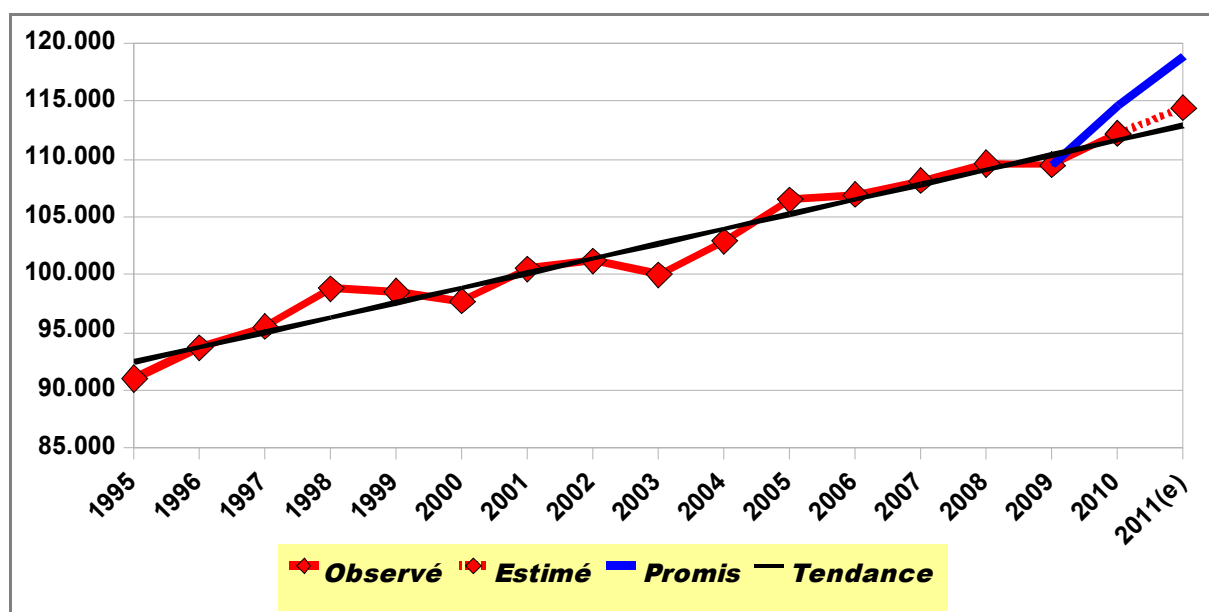
- Enfin, une fois la crise de 2009 passée, l'emploi dans le secteur HORECA s'inscrit en 2010 et en 2011 pour l'essentiel dans la tendance historique 1995-2010 (indiquée par le trait noir), comme le montre le graphique suivant.

Notes méthodologiques :

> En l'absence de plus de précisions sur les objectifs chiffrés en matière de créations d'emplois, j'ai estimé que les 6.000 emplois attendus auraient dû se concrétiser à concurrence de 3.000 emplois en 2010 et 3.000 emplois en plus en 2011 et que l'emploi supplémentaire se mesurait par rapport à la tendance "toutes autres choses égales par ailleurs" (mesurée ici par la tendance de la droite de régression). Prendre comme référence la tendance globale – tout le secteur HORECA – revient probablement à sous-estimer quelque peu la tendance propre au sous-secteur de la restauration, qui est légèrement plus élevée que la tendance globale du secteur HORECA. Ceci dit, des activités hôtelières peuvent aussi comprendre de l'emploi "restauration".

> L'estimation de l'emploi salarié en 2011 est basée sur les données ONSS du 1er trimestre 2011 et sur les statistiques avancées de l'ONSS pour le second trimestre 2011.

Evolution de l'emploi salarié dans le secteur HORECA – 1995-2011 – en unités



Sources : ICN et ONSS - Calculs et estimations : IDD

WIN-WIN-WIN

Comme si la baisse de la TVA ne lui suffisait pas, le secteur HORECA a également largement profité des programmes d'activation, en particulier du programme WIN-WIN.

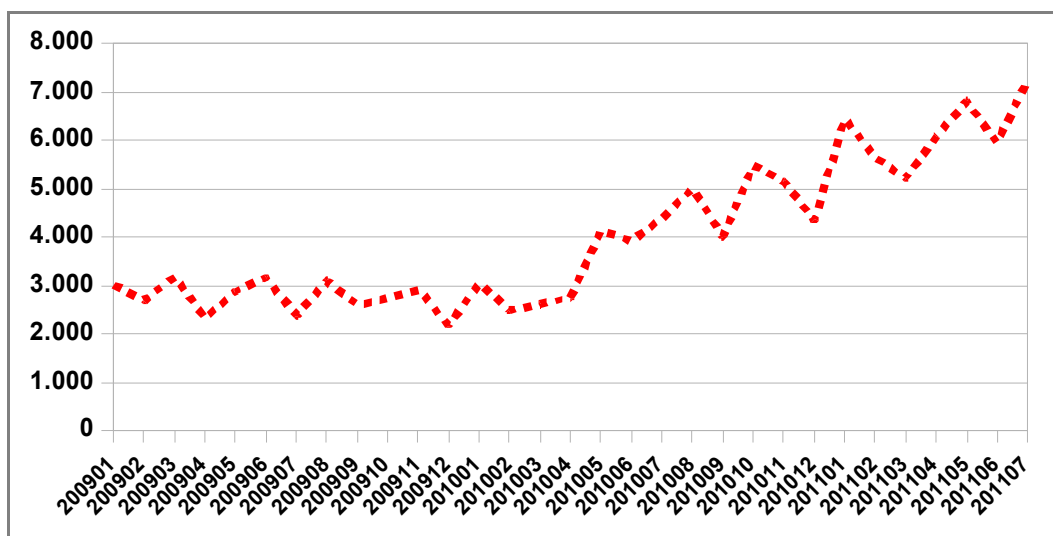
Note méthodologique : Ont été prises en considération ici toutes les mesures d'activation répertoriées comme telles par l'ONEM.

Le graphique ci-après indique – comme dans d'autres secteurs⁹ – une montée en puissance des emplois activés à partir du second trimestre de 2010, dont le nombre a plus que doublé entre le début de 2010 et la mi 2011.

⁸ Voir la section HORECA sur le site de l'INS : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/temps/horeca/>

⁹ Voir : Philippe DEFEYT, « La montée en puissance des emplois "activés" », Institut pour un Développement Durable, août 2011.

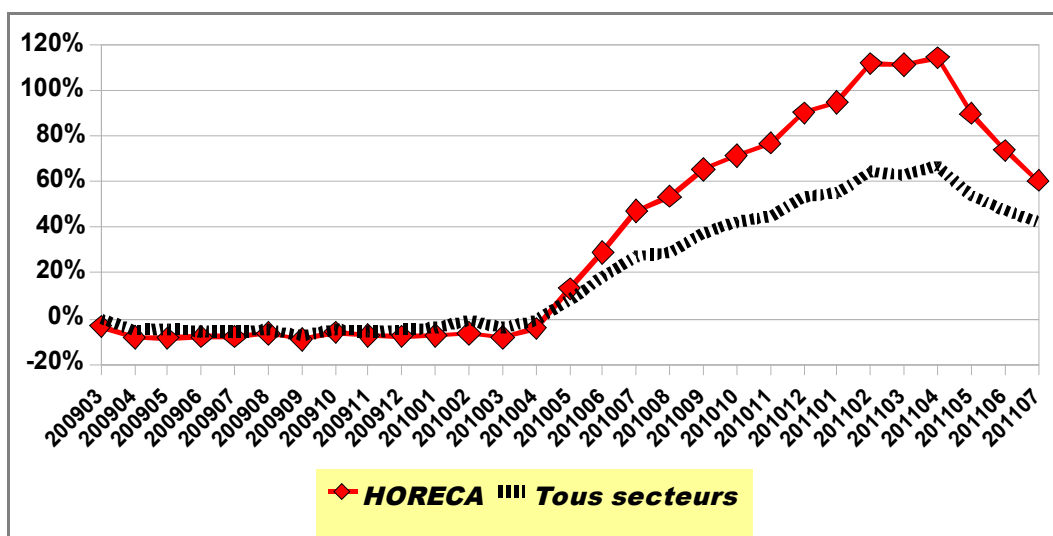
Evolution de l'emploi " activé" dans le secteur HORECA – en unités



Sources : ONEM - Calculs : IDD

Par ailleurs, le graphique ci-après montre qu'à partir du second trimestre 2010 l'augmentation en pourcentage du nombre d'emplois activés est dans l'HORECA supérieure à celle observée pour l'ensemble des secteurs.

Evolution à un an de l'écart des emplois " activés" – HORECA et tous secteurs – en %



Sources : ONEM - Calculs : IDD

Le tableau suivant (haut de la page suivante) chiffre l'importance croissante des emplois activés dans l'emploi salarié total du secteur HORECA. Une donnée saute au yeux : la croissance de l'emploi activé représente environ 45 % de la création d'emplois (salariés) nette du secteur en 2010 et 110% en 2011. Autrement dit : en 2011, on peut estimer que – hors emplois activés – l'emploi du secteur HORECA a stagné par rapport à 2010 !

On peut estimer le coût pour l'ONEM des emplois activés dans l'HORECA à environ 40 millions € en 2011, coût auquel il faut ajouter celui des réductions de cotisations sociales liées aux emplois activés.

Emploi total et emplois "activés" dans l'HORECA

	2008	2009	2010	2011(e)
En milliers				
Emploi salarié total	109,6	109,5	112,2	114,4
Emplois "activés"	2,99	2,78	3,96	6,40
En %	2,7%	2,5%	3,5%	5,6%
Evolution à un an d'écart				
Emploi salarié total	1,50	-0,10	2,70	2,25
Emplois "activés"	-0,04	-0,21	1,18	2,45
En %	-0,08%	-0,19%	0,99%	2,07%
Augmentation emplois activés / création nettes d'emplois				
En %	-2,8%	209,1%	43,7%	108,8%

Sources : ICN, ONEM et ONSS - Calculs et estimations : IDD

CONCLUSIONS

On peut penser, au vu des éléments d'analyse proposés ci-dessus, que la promesse de 6.000 emplois en plus (par rapport à l'évolution normale) n'est pas et ne sera pas rencontrée de si tôt. On en est même loin. Mais ce n'est pas vraiment une surprise pour quiconque évalué l'expérience française et connaît quelque peu le secteur. Même l'objectif plus modeste avancé par le Ministre des Finances (« *Si au bout d'un an la moitié des emplois promis sont créés, on pourra dire que le système est très rentable et descendre la TVA à 6%.* », 15.10.09) n'est pas atteint et ne le sera pas – même en 2011 – avec un an de retard.

L'engagement avait été pris par le Ministre des Finances d'évaluer, en octobre 2010, l'impact de la baisse de la TVA. Cette évaluation n'a pas, à notre connaissance, été effectuée. Pourtant c'est sur base d'une telle évaluation que l'on devait décider ou pas de prolonger la mesure, voire de passer à 6%. Une fois de plus une politique relativement coûteuse n'est pas évaluée. Imposée de manière démagogique cette mesure a été et semble devoir être prolongée sans débat. On peut faire mieux en période de difficultés budgétaires.

Enfin, il est peut-être temps de s'interroger sur le cumul d'aides. Est-il normal que le secteur HORECA ait bénéficié à la fois de la baisse de la TVA et d'une abondante utilisation du dispositif win-win ? Une question identique se pose d'ailleurs pour le secteur des titres-services. En France au moins on a supprimé d'autres aides quand la TVA dans l'HORECA est passée à 5,5%

Annexe : Quelques questions méthodologiques pour une improbable évaluation complète

Pour ce qui est de l'évaluation, c'est le vide quasi sidéral :

- quelles sont exactement les promesses du secteur ?
- quelle est la période ou la date de référence ?
- l'augmentation de l'emploi promise concerne-t-elle l'emploi total ou le seul emploi salarié ?
- s'agit-il d'emplois "équivalents" (même temps de travail moyen, mêmes recettes versées aux pouvoirs publics...) à ceux d'aujourd'hui ou se contentera-t-on de comptabiliser les nouveaux emplois ou déclarations d'emplois (en net), indépendamment de leur temps de travail et/ou de leur taux de subsidiation ?
- qui fera cette évaluation ?
- quelle sera la méthodologie pour mesurer et donc distinguer les uns des autres les impacts des différentes évolutions attendues (création et blanchiment d'activités, création et blanchiment d'emplois, impacts des mesures et effets de la reprise économique) ?