

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS
RELATIF AUX INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS
SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

(Aspects financier et fiscal)

29 juin 1994

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

AVIS
RELATIF AUX INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS
SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

(Aspects financier et fiscal)

29 juin 1994

AVERTISSEMENT

Le présent Avis ne vise pas à couvrir l'ensemble de la problématique du marché du travail, comme l'a tenté l'O.C.D.E. dans son étude sur l'emploi, dont la synthèse (Faits, Analyse, Stratégies) fut récemment publiée.

Par contre, il a l'ambition d'examiner de façon plus approfondie et en comparaison avec des pays proches du nôtre (Allemagne, France, Pays-Bas), deux formes majeures et particulièrement controversées aujourd'hui, d'intervention des pouvoirs publics sur le marché du travail :

- l'indemnisation, tant indirecte que directe du chômage;
- le prélèvement obligatoire, fiscal et parafiscal, qui pèse respectivement sur les facteurs de production : le travail et le capital.

AVANT-PROPOS

Par une lettre adressée le 29 septembre 1992 à son Vice-Président, Monsieur le Ministre des Finances a demandé au Conseil d'examiner la question de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du travail.

Il souhaitait que cette question soit examinée tant du point de vue des dépenses que de celui des recettes publiques dans une perspective de comparaison internationale.

Le Conseil a fourni les premiers éléments d'une réponse à cette question dans l'Avis intérimaire du 15 juillet 1993. Celui-ci était essentiellement consacré à l'évaluation de l'importance du sous-emploi, des politiques de l'emploi et des dépenses y afférentes. On y amorçait par ailleurs l'analyse de deux thèmes, non dépourvus de liens entre eux, à savoir, d'une part le recensement des sources de financement de l'indemnisation des chômeurs, ou pré-retraités, et d'autre part, la discussion des effets des prélèvements obligatoires sur l'offre et la demande de travail, sur la taxation effective des facteurs de production et donc sur la substitution entre ceux-ci.

Ce sont ces deux thèmes qui sont traités dans le présent avis, respectivement dans sa 1ère et sa 2ème parties.

Il va de soi que le champ d'intervention des pouvoirs publics sur le marché du travail n'est que partiellement couvert par ces deux Avis. Il est d'ailleurs prévu que le Conseil poursuive ses travaux en la matière dans les mois qui viennent.

Comme dans le cas de l'Avis intérimaire qui l'a précédé, le présent Avis a été préparé par un groupe de travail formé au sein du Conseil et présidé par M. V.VAN ROMPUY, Vice-Président du Conseil.

Le Secrétariat du Groupe de travail a été assuré par MM. Ch.VALENDUC et M.WEBER.

MM. BOSSIER et MASURE, Bureau du Plan et M. SZABO, du Ministère de l'Emploi et du Travail ont participé aux travaux du groupe en tant qu'experts.

Le Conseil a examiné le projet d'Avis en sa séance du 2 juin 1994. Il a confié au Bureau le suivi des amendements accompagnant son adoption. La version définitive fut arrêtée le 29 juin 1994.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
SYNTHESE ET CONCLUSIONS	9
<i>1ère partie</i>	
<i>Les systèmes d'indemnisation du chômage et leur financement</i>	17
<i>Introduction</i>	19
<i>Analyse</i>	21
<i>Synthèse</i>	39
<i>Conclusions</i>	43
<i>Tableaux de la première partie</i>	45
<i>2ème partie</i>	
<i>Les prélèvements obligatoires et le marché du travail</i>	65
<i>1. Prélèvements obligatoires, offre et demande de travail: le cadre conceptuel</i>	69
<i>2. Les prélèvements obligatoires et l'offre de travail</i>	71
<i>3. Les prélèvements obligatoires et la demande de travail</i>	85
<i>4. Prélèvements obligatoires et substitution entre facteurs de production</i>	117
<i>5. Propositions pour une réforme des prélèvements obligatoires en faveur de l'emploi</i>	127
ANNEXES	
<i>Annexe 1 : Indicateurs permettant de mesurer l'effet des pièges à l'emploi</i>	143
<i>Annexe 2 : Le taux d'imposition global</i>	145
<i>Annexe 3 : Taux d'imposition global à salaire réel constant 1983-1992</i>	149
<i>Annexe 4 : Evaluation des principales mesures de réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale prises pendant les années 80</i>	151

Le système d'assurance-chômage n'est pas particulièrement "généreux".

La caractéristique la plus frappante du système belge de chômage n'est sans doute pas celle la plus souvent incriminée par les organismes internationaux, à savoir sa "générosité".

En ce domaine en effet, l'examen attentif de la situation belge, en regard de celles existant dans les pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas), conduit à nuancer ce qui est considéré comme de quasi-évidences. Ainsi :

- *la Belgique est bien le seul pays où, en principe, la durée d'indemnisation par l'assurance-chômage peut être illimitée*

mais

- *d'une part, chez nous, les procédures d'exclusion pour chômage anormalement long ont été renforcées depuis 1991, tandis que des mesures telles que le plan d'accompagnement, introduit en 1993, permettent de mieux encadrer la disponibilité au travail du chômeur,*
- *d'autre part, dans les autres pays analysés, à la fin des droits à l'assurance-chômage, le relais peut être pris (sous condition de revenus) par un système de solidarité qui donne droit à une allocation illimitée. A certains points de vue et dans certains pays, cette assistance peut être d'accès plus aisé que l'assurance chômage belge (cas de l'Arbeitslosenhilfe allemand, par exemple).*
- *en effet, les conditions posées à l'ouverture des droits à l'assurance-chômage dans le système belge ne sont pas laxistes mais exigeantes, voire très exigeantes par rapport aux pratiques en vigueur chez nos voisins, à l'exception du cas des jeunes finissant des études qui ne sont pris en charge par l'assurance-chômage qu'en Belgique.*
- *enfin, le niveau d'indemnisation des chômeurs ne paraît pas, d'une façon générale, particulièrement élevé, en regard de ceux pratiqués par nos voisins.*

Les taux de remplacement bruts barémiques, rapports entre l'allocation versée et le salaire antérieur, sont plutôt inférieurs en Belgique en début d'indemnisation. Il peut en être autrement après une durée de chômage plus ou moins longue, surtout dans le cas de cohabitants dont l'un travaille tandis que l'autre est au chômage. Mais même à long terme il n'est pas évident que le bénéfice de l'assurance chômage belge soit systématiquement plus favorable que les allocations versées par les régimes d'assistance étrangers (en particulier l'allemand).

Le plafond du salaire qui intervient dans le calcul de l'allocation de chômage est extrêmement bas en Belgique.

De cela il résulte que, pour une même durée de référence donnée, le coût moyen du chômeur indemnisé belge est très faible par rapport au néerlandais et faible par rapport à l'allemand, systèmes d'assurance et d'assistance confondus (1).

Dès lors, si l'on prend comme point de référence des pays socio-économiquement comparables au nôtre, il n'est pas possible de qualifier, sans nuances, le système belge de chômage de "particulièrement généreux", surtout après prise en compte des nombreuses mesures, entrées en vigueur au cours des trois dernières années et très récemment encore, qui vont dans le sens d'un renforcement de la conditionalité dans le versement des allocations de chômage.

Les pièges à l'emploi (2) sont relativement peu fréquents.

Le fait que le système d'assurance-chômage ne soit pas particulièrement généreux a pour conséquence que les pièges à l'emploi sont d'ampleur limitée en Belgique.

Le seul cas où le piège à l'emploi fonctionne à plein - en ce sens que le retour sur le marché du travail ne procure pas de revenu net - est en dehors de la problématique de l'assurance-chômage puisqu'il concerne les bénéficiaires du Minimex.

Un autre cas de piège à l'emploi - moins absolu mais quand même présent - est également en dehors de la problématique de l'assurance-chômage puisqu'il concerne le retour sur le marché du travail d'un conjoint qui ne travaille pas à l'extérieur et bénéficie à ce titre du quotient conjugal.

Le fait que les pièges à l'emploi liés à l'assurance-chômage soient peu importants tient aussi à l'existence du salaire minimum et à la quasi-exhaustivité de son application. Mais cela déplace le problème sans forcément le résoudre: à l'éviction par l'offre de travail que constitue le piège à l'emploi peut répondre l'éviction par la demande qu'engendre le coût salarial correspondant au salaire minimum.

Le système d'assurance-chômage se singularise par un mode de financement basé presque exclusivement sur les cotisations, et pesant donc sur le seul facteur travail.

Ce qui paraît fortement atypique, dans ce même contexte, c'est le mode de financement de l'indemnisation du chômage en Belgique.

1 Une évaluation comparée du coût global d'un chômeur demanderait la prise en compte de la durée de la période durant laquelle il est indemnisé, respectivement dans chaque pays, de la vitesse de sortie du chômage donc, mais aussi du montant de l'aide sociale ou autres (invalidité, prépensions...) qu'il peut éventuellement percevoir s'il n'est pas, ou plus, indemnisé par un système spécifiquement destiné aux chômeurs. L'Avis intérimaire du 15 juillet 1993 a mis en évidence les difficultés techniques que présente une telle comparaison. Les relations éventuelles entre les caractéristiques financières du système belge d'indemnisation du chômage et la durée du chômage seront examinées plus en détail par le Conseil dans un Avis futur.

2 Par piège à l'emploi on entend ici le fait que le retour total ou partiel, sur le marché du travail se traduit par un revenu net supplémentaire nul ou trop faible.

L'indemnisation du chômage s'effectue en Belgique par l'intermédiaire d'un système unique d'assurance-chômage. Dans les trois autres pays le système d'indemnisation du chômage est organisé selon une structure à deux étages : un régime d'assurance financé en principe par les cotisations des employeurs et des travailleurs et un système supplétif de solidarité financé par l'intervention publique, et donc par l'impôt, sur tous les types de revenus. Un même schéma de base conduit cependant dans ces trois pays à des degrés d'intervention publique dans le financement extrêmement variables.

L'importance relative de l'intervention publique dans le financement de l'indemnisation du chômage ne découle pas naturellement du type d'organisation administrative de celle-ci. D'ailleurs, jusqu'au milieu des années 80, l'intervention publique dans le système belge fut importante ou très importante.

Mais depuis 1990, la spécificité du cas belge tient, au rôle marginal des subventions de l'Etat dans ce financement qui est presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales. Or, celles-ci pèsent sur le seul facteur travail. Le mode de financement de l'assurance-chômage privilégié en Belgique risque donc d'être défavorable à l'emploi.

D'une façon plus générale , la structure actuelle des prélèvements obligatoires pèse sur l'emploi.

Car la taxation globale du travail, considéré ici comme un facteur de production et pas seulement comme une source de revenu, est comparativement plus élevée en Belgique que dans les autres pays de l'O.C.D.E, dès les bas salaires et sur toute l'échelle salariale. A court et à moyen terme, une telle situation peut être défavorable à l'emploi du fait que les salaires nets ne s'ajustent pas aux écarts de taux d'imposition.

A long terme, l'adaptation des salaires nets à une imposition globale du facteur travail comparativement plus élevée peut se produire, mais un autre effet défavorable à l'emploi s'exerce par la substitution capital-travail: alors que l'effet des prélèvements obligatoires est toujours de renchérir le coût du travail, c'est parfois l'inverse pour le coût du capital, de sorte que les prélèvements obligatoires modifient les coûts relatifs des facteurs de production dans un sens défavorable à l'emploi.

Pour une réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi.

Pour agir sur le coût du travail, l'expérience tant belge qu'étrangère montre qu'il faut une baisse de coût du travail d'ampleur suffisante, durable et transparente. A cet égard, les mesures mises en oeuvre avant le plan global apparaissent trop timides, trop complexes et mal connues, mais le plan global est un pas salubre dans la bonne direction. Rééquilibrer le coût relatif des facteurs de production nécessite également une action structurelle qui, à l'heure actuelle, n'a pu guère être entamée.

Mais aller plus loin, et le Conseil estime qu'il faut aller plus loin, pose inévitablement le problème du financement.

Les possibilités d'action autonome au niveau belge paraissent a priori limitées (3), tant du côté des dépenses que celui des recettes. Pour ce qui concerne celles-ci, les différentes sources de financement possibles (T.V.A, taxe CO₂-énergie, modification du mode de financement de la sécurité sociale en instaurant une cotisation sociale généralisée, taxation accrue du capital) se heurtent à des contraintes qui sont essentiellement d'origine européenne, lesquelles peuvent sembler lourdes au point d'inciter au pessimisme. C'est également le cas pour les possibilités de rééquilibrer l'effet des prélèvements obligatoires sur le coût relatif des facteurs de production.

Une réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi trouve le plus naturellement sa place dans la perspective tracée par le Livre blanc de la Commission européenne, perspective qui peut revaloriser le processus d'harmonisation fiscale en lui donnant un objectif nouveau: l'emploi. La contrainte peut alors devenir une opportunité.

1ère PARTIE

LES SYSTEMES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE ET LEUR FINANCEMENT

INTRODUCTION

Le mode de financement des systèmes d'indemnisation du chômage était un des deux thèmes qui avaient été introduits dans l'Avis intérimaire de juillet 1993 et dont un approfondissement ultérieur était annoncé.

Conformément à notre démarche de comparaison internationale le but poursuivi était de mettre en évidence les spécificités éventuelles du cas belge par rapport à nos trois voisins directs.

L'analyse des sources de financement renvoie presque inévitablement aux acteurs qui interviennent dans celui-ci, et dès lors à l'organisation administrative des systèmes d'indemnisation.

La présente partie de l'Avis s'ouvre donc, après un bref historique, par la présentation des structures des systèmes d'indemnisation du chômage et des organismes qui en assurent la gestion et en ont la responsabilité financière immédiate (points 1 à 4).

De là, remontant la filière on détermine qui supporte la charge de financement en dernier recours (Etat, employeur, travailleur...), et l'on présente un bilan financier des systèmes d'indemnisation du chômage, mais aussi des pré-retraites, pour une période aussi longue que possible (points 4 et 5).

Ceci permet la mise en évidence de la spécificité essentielle du cas belge, qui tient au rôle marginal des subventions de l'Etat, au financement quasi exclusif des allocations de chômage au moyen des cotisations sociales.

Les caractéristiques de ces cotisations sont ensuite passées en revue (taux, plafond, répartition employeur-travailleur) (point 6).

Après quoi l'on en vient à une analyse relativement fine des particularités techniques des systèmes de chômage dans les quatre pays considérés : conditions d'accès, durée et niveau d'indemnisation.

Le but ainsi poursuivi est :

- d'une part, de voir si les différences d'organisation en un système unique, comme en Belgique, ou en un système à deux étages (assurance et solidarité) comme dans les autres pays, se traduisent concrètement en des différences, d'ampleur notable, au niveau des modalités d'indemnisation;
- d'autre part, de voir si les reproches de "générosité excessive" souvent faits au système belge d'indemnisation du chômage se trouvent légitimés par de réelles spécificités en regard des conditions pratiques d'indemnisation en vigueur dans les pays qui nous entourent.

Enfin, on tente une estimation des coûts moyens comparés du chômeur moyen dans les quatre pays (points 9 et 10).

L'analyse est suivie d'une synthèse, puis de quelques conclusions.

ANALYSE

1. Origine des systèmes d'indemnisation

Que ce soit en Allemagne, en France ou en Belgique, la couverture du risque de chômage trouve son origine dans des caisses syndicales ouvrières. Tant en Allemagne qu'en France et en Belgique, ces caisses sont aidées par les pouvoirs publics dès le début du siècle. Dans les trois pays, mais plus systématiquement en Allemagne, les communes attribuent des aides complémentaires aux chômeurs les plus nécessiteux. Mais tandis qu'en France c'est la commune qui juge du besoin, en Allemagne elle confie cette responsabilité au syndicat. En Belgique, diverses procédures coexistent.

Ces types de couverture ne concernaient cependant qu'un nombre relativement restreint de travailleurs. Plus ou moins précocement (1) sont donc mis en place des systèmes publics, plus ou moins universels, dans la gestion desquels les partenaires sociaux sont fortement impliqués.

2. Bénéficiaires (principes généraux)

Héritiers plus ou moins directs des caisses de solidarité ouvrière, les mécanismes institutionnels d'indemnisation du chômage s'adressent presque exclusivement lors de leur création aux travailleurs licenciés (2) et donc à ceux ayant cotisé préalablement. Cependant, dès les origines, les jeunes ayant achevé des études professionnelles étaient couverts en Belgique.

Pour ce qui concerne les types de bénéficiaires le système allemand est celui dont les principes de base sont restés les plus fidèles à cette philosophie initiale tandis qu'en France, aux Pays-Bas ou en Belgique, le droit aux prestations de chômage fut progressivement étendu à tous les jeunes en fin de formation et à divers cas sociaux particuliers, comme les femmes en charge d'enfants. Cependant l'accès des jeunes ayant fini leurs études au système de chômage fut supprimé en France en 1992 (3).

3. Objectifs et structures

Originellement, prenant le relais des caisses syndicales, les systèmes de chômage visent donc à une généralisation de leur finalité, à savoir assurer, en cas de chômage, aux travailleurs ayant cotisé, des prestations, en principe très temporaires, résultant de leurs cotisations, sans tenir compte de leur état de besoin.

1 En Allemagne en 1927, en France en 1958, aux Pays-Bas en 1949 et en Belgique en 1945 (une esquisse du système existant dès 1935).

2 Et en France aux "démissionnaires pour un motif légitime".

3 La création du R.M.I., en 1989, permet cependant d'obtenir, sous certaines conditions, un soutien financier. Ces conditions ne portent pas que sur le revenu familial. Pour avoir droit au R.M.I. il faut avoir 25 ans ou avoir des enfants !

Ils constituent une sorte d'assurance, bien que, en général, ils ne correspondent qu'imparfaitement aux caractéristiques de celles-ci puisque, sauf aux Pays-Bas, dans les pays que nous analysons les cotisations ne sont pas fonction du risque (plus ou moins grand selon les secteurs par exemple) d'être au chômage.

A côté de cela préexistaient des aides publiques fournissant des revenus minima, une certaine sécurité d'existence, aux plus démunis, en particulier s'ils étaient privés de travail. En fonction variable, selon les pays (et l'époque), du lien de ceux-ci avec le marché du travail, ces aides publiques, de l'ordre de la solidarité, seront intégrées dans le système d'indemnisation du chômage (4).

Dans de nombreux pays, et en particulier en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, cette dichotomie dans les principes régissant l'indemnisation conduisit (dès le départ ou peu à peu (France)) à une structure à deux étages du système de chômage, mieux adaptée, en particulier, à l'extension du bénéfice du système à des jeunes ayant terminé leurs études (France jusqu'en 1992, Pays-Bas) ou à des cas sociaux particuliers (France). En Belgique, par contre, on a opté pour un système unique, devenu au fil du temps évolutif avec passage éventuel, sans solution de continuité, de conditions évoquant l'assurance à d'autres proches des règles qui régissent en général l'assistance.

A l'existence de deux niveaux d'indemnisation, auxquels correspondent des conditions d'entrées différentes, sont associés des modes de financement distincts.

Il convient cependant dès à présent de noter que la distinction au niveau des principes entre un régime d'assurance et un système supplétif expression d'une solidarité peut avoir plus ou moins de contenu, par exemple selon la rigueur des règles qui régissent tant le volet assurance que le mécanisme de solidarité (conditions d'entrée, durée d'indemnisation, taux de remplacement, etc...).

4. Organisations administratives et responsabilités financières

En Belgique, le système de chômage étant unique, il est logique qu'un seul organe soit chargé de sa gestion. Mais dans les pays où existe une structure à deux étages du système d'indemnisation, ces deux "étages" peuvent être gérés par un même organisme (cas de l'Allemagne et de la France) ou par des organismes différents (Pays-Bas).

4 Il convient de distinguer:
 - d'une part, les systèmes de solidarité relevant de l'aide aux chômeurs, qui existent chez nos voisins, et qui ne sont ouverts qu'à ceux et celles qui peuvent faire état d'un passé de travail ou encore, parfois, aux jeunes quittant l'enseignement ou à certains cas sociaux;
 - d'autre part, les systèmes de garantie de ressources minimum (de type minimex) ouverts à tous.
 Voir ci-après le paragraphe consacré à l'indemnisation du chômage de longue durée.

Par ailleurs, selon les pays, ces organismes sont investis de missions plus ou moins nombreuses :

- en Belgique donc, la charge financière des indemnités de chômage revient en dernier ressort à l'ONEM (Office national de l'emploi).

Depuis la régionalisation de 1989, les missions de l'ONEM sont devenues moins nombreuses, mais elles continuent à aller au-delà de la seule indemnisation du chômage et comprennent, par exemple, des interventions administratives et financières dans le cadre des politiques de mise au travail des chômeurs, le versement des allocations d'interruption de carrière, le versement d'une partie (qui fut variable selon les systèmes) des prépensions, d'autres interventions mineures comme les indemnités de gel aux travailleurs de la construction etc...

A cela il fallait ajouter, avant 1989, des missions en matière de placement, formation et recyclage des adultes.

Les sources de financement de l'ONEM sont cependant clairement distinguées par types d'opérations effectuées. En particulier on peut isoler les dépenses d'assurance-chômage et de prépension et identifier ce qui dans leur couverture relèvent des différentes sortes de cotisations et des subsides de l'Etat.

- sur base des informations dont nous disposons il ne paraît pas que la même ventilation soit possible, en toute rigueur, pour l'Allemagne, mais des approximations valables sont possibles.

Dans ce pays en effet le Bundesanstalt für Arbeit (BA) (Office fédéral du travail), chargé du paiement des indemnités de chômage, remplit de nombreuses missions.

Certaines sont effectuées pour le compte des pouvoirs fédéraux ou locaux (principalement le paiement de l'aide aux chômeurs, relevant de la solidarité car prenant en compte les revenus et le patrimoine du ménage (Arbeitslosenhilfe) et le paiement des allocations familiales), d'autres relèvent de sa responsabilité propre. Ceci inclut principalement, outre l'assurance chômage (Arbeitslosengeld), la formation professionnelle, la prise en charge de la création d'emplois d'intérêt général dans la fonction publique, des engagements liés aux anciens systèmes de prépension etc....

Si l'on peut isoler aisément les montants correspondant au financement par les pouvoirs publics des missions qu'ils délèguent au BA il n'en va pas de même pour les missions propres de cet organisme.

Le financement de ces missions propres est assuré très majoritairement par les cotisations des entreprises et des travailleurs. Mais en cas de déséquilibre entre recettes et dépenses, dû à une dégradation de l'emploi par exemple, si les réserves du système sont insuffisantes, l'Etat fédéral accorde une subvention ex-post qui apure les comptes.

Il n'est pas possible, a priori, d'attribuer tel ou tel mode de financement à telles ou telles dépenses. On peut cependant se contenter d'estimer que la répartition est proportionnelle.

- dans le cas de la France, le paiement des indemnités de chômage est effectué par les "Assedic" regroupées au sein de l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) organisme en principe indépendant des pouvoirs publics et géré paritairement par les confédérations patronales et les syndicats.

L'UNEDIC a pour rôle quasi exclusif de gérer les aspects administratifs et financiers de l'indemnisation du chômage. Cette indemnisation comprend un volet assurance (l'allocation unique dégressive depuis 1992) financé (en principe) par les cotisations des employeurs et des travailleurs, l'Etat étant de fait contraint d'intervenir en cas de déséquilibre persistant du système, et un volet solidarité, que l'UNEDIC gère pour le compte de l'Etat, dont ne peuvent désormais bénéficier que les chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et certains cas particuliers, comme les femmes avec enfants revenant sur le marché du travail.

L'UNEDIC est par ailleurs chargée du paiement des allocations de prépensions. Les implications financières directes pour l'UNEDIC de cette mission varient dans le temps selon les types de mécanisme de préretraites. Dans les cas qui subsistent, celui des conventions FNE (fonds national pour l'emploi) et des retraites progressives, l'UNEDIC ne fait que se substituer à l'Etat qui assume la totalité de la charge financière du système.

Enfin, marginalement, l'UNEDIC verse ou a versé des allocations relevant d'un aspect plus actif de la politique de l'emploi, à des chômeurs suivant une formation ou créant une entreprise, par exemple.

A priori, les responsabilités financières de l'Etat d'une part et de l'UNEDIC d'autre part étant assez clairement définies il ne devrait pas être difficile de cerner les dépenses assumées par chacun. Cependant, si jusqu'en 1979 l'UNEDIC disposait de réserves financières, elle fut par la suite fréquemment et parfois fortement déficitaire. Ces déficits sont couverts à court terme par des emprunts, mais les interventions ponctuelles de l'Etat pour les combler, en tout ou en partie, troublent l'apparente clarté de la répartition des charges.

- aux Pays-Bas deux organismes peuvent intervenir successivement : les associations professionnelles d'assurance versent les indemnités d'assurance-chômage (WW), mais aussi des indemnités complémentaires (TW), puis l'assistance sociale peut verser des allocations de solidarité (RWW). C'est également l'assistance sociale qui est chargée du paiement des allocations (IOAW) destinées aux chômeurs âgés.

RWW, TW et IOAW relèvent explicitement de la solidarité: le droit à ces allocations dépend du revenu global du ménage. Elles sont versées par les communes (RWW et IOAW) ou l'assurance-chômage (TW) et financées par l'Etat (TW) ou par l'Etat avec intervention (minime) des communes (RWW et IOAW).

L'assurance-chômage (WW) repose sur les cotisations. Très exceptionnellement, des interventions publiques sont cependant possibles (5).

Modes de financement, types et ordonnateurs des dépenses sont clairement identifiables et distincts.

Les prépensions n'entrent pas ici en ligne de compte. Elles sont organisées dans le cadre des conventions collectives, au niveau des entreprises ou des secteurs.

5. Bilans financiers des systèmes d'assurance-chômage et de préretraites

A. Evolution historique

Les recettes et dépenses des organismes qui gèrent les systèmes de chômage (6) dans les quatre pays que nous analysons sont reprises dans les tableaux qui suivent (tableaux 1.1 à 1.9). Dans trois cas sur quatre, ces tableaux rendent compte de l'évolution sur longue période des principaux postes du bilan de ces organismes.

- Dans le cas de la Belgique on voit que, à la fin des années 70 et jusque 1983, les subsides de l'Etat représentaient de 65 à 70% du total des recettes du système d'indemnisation du chômage (tableau 1.1).

A l'origine, en 1945, il était prévu que les cotisations des salariés et des employeurs couvrent la totalité des dépenses. En fait ces cotisations ne suffirent qu'en 1947, 64, 70, 71 et 73.

Si l'on rapporte les seules cotisations-chômage (proprement dites) au montant des allocations versées on constate que les cotisations ne couvraient que le tiers des allocations à la fin des années 70. Puis, de 1980 à 1983, ce pourcentage descendit jusque 20% environ. A ce moment, les cotisations furent déplafonnées et, en 1984, une cotisation supplémentaire de 1,6% fut instaurée (voir tableau 1.11). Dès lors, progressivement et continûment, si l'on excepte l'année 1991, la part des allocations couvertes par les cotisations "classiques" fut élevée jusqu'au-delà de 50%.

5 Ce sera apparemment le cas en 1994, pour compenser une baisse prévue de cotisations employeurs (N.R.C. Handelsblad du 17 mars 1994).

6 Et/ou de la seule activité indemnisation du chômage (ou préretraites) au sein de ces organismes.

Par ailleurs, en 1981, des cotisations spécifiques (temporaires) furent introduites pour financer le chômage: cotisation de solidarité du personnel du secteur public ou cotisation spéciale sur les revenus élevés. Mais, surtout, le produit de la modération salariale devint, via le fonds pour l'équilibre financier de la Sécurité sociale, un élément déterminant du financement, à partir de 1983 (7). De 1985 à 1991 les montants ainsi affectés dépassèrent le produit des cotisations-chômage proprement dites.

Ainsi, peu à peu, les subsides de l'Etat au système de chômage purent-ils être réduits, pour ne plus être que marginaux (moins de 2% des recettes) au cours des trois dernières années.

Dans le cas de l'Allemagne par contre on constate, par rapport au total des indemnités et allocations, (tableau 1.4) une assez grande stabilité, de 1981 à 1990 du moins, du pourcentage des indemnités de chômage supportées par l'Etat : entre 30 et 40%. Les fluctuations de ce pourcentage sont liées à l'importance relative de "l'Arbeitslosengeld" (assurance dont le bénéficiaire est relativement court) et de "l'Arbeitslosenhilfe" (solidarité à long terme à charge des pouvoirs publics) qui varie quelque peu suivant la position dans le cycle économique.

Il faut par ailleurs rappeler qu'en Allemagne un pourcentage important de chômeurs (près du tiers en 1991) (8) ne bénéficie pas d'allocations de chômage (les jeunes sortant de l'enseignement, par exemple). Sous condition de revenus, ils peuvent cependant percevoir une assistance sociale (Sozialhilfe) à charge des pouvoirs publics. La prise en compte de l'aide sociale, extrêmement difficile statistiquement (9), élèverait sans doute encore notablement la participation des pouvoirs publics allemands dans les dépenses d'aide aux chômeurs, en regard de la situation belge.

En France, jusqu'en 1984 du moins, à travers diverses formulations plus explicites des conditions d'intervention publique, se perpétuait une règle, apparemment non écrite, plus ou moins tacite donc, selon laquelle le tiers de la charge d'indemnisation des chômeurs revenait aux pouvoirs publics, le solde étant financé par les cotisations.

En pratique, au cours des années 70 les aides publiques représentèrent selon les années de 20 à 30% du total des indemnisations (chômage et préretraites) (tableau 1.5). Mais si l'on ne considère pas les préretraites, le pourcentage correspondant est encore plus stable, au voisinage de 30%.

La période 81-83 fut financièrement délicate pour un régime de chômage dont les mécanismes étaient remis en question (tout d'abord par le patronat). L'intervention publique s'accrut alors, dépassant 40%.

7 De 1984 à 1986 la modération salariale prit la forme de sauts d'index, puis, à partir de 1987, une cotisation fut instaurée, qui alimente le fonds.

8 Voir "De Werkloosheidsproblematiek in de Bondsrepubliek Duitsland", E.Deloddere, Bull.Doc.nov.-dec.93.

9 Avis intermédiaire relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail, CSF, juillet 93.

Au début de 1984, lors de la mise en place du régime qui fut d'application jusqu'en août 92, les dettes du passé de l'UNEDIC (18 milliards de FF) furent partagées selon le principe implicite 1/3 (l'Etat) - 2/3 (UNEDIC - cotisations). Dès lors, la répartition des responsabilités devint en principe très claire: l'assurance-chômage (limitée dans le temps) est financée par les cotisations, puis, sous condition de revenus, les chômeurs en fin de droits à l'assurance-chômage peuvent bénéficier d'une allocation de solidarité financée par les Pouvoirs publics, qui prennent (ou prenaient jusqu'en 1992) en charge également les allocations aux jeunes sortant de l'école, aux cas sociaux particuliers ...

Sur base de ces principes, les indemnités aux chômeurs à charge de l'Etat représentèrent de l'ordre de 15% des allocations et indemnités totales de chômage entre 1985 et 1990 (tableau 1.7).

En 1991-92 l'augmentation du chômage fit gonfler les dépenses de l'assurance-chômage par rapport aux dépenses à charge de l'Etat, mais fit aussi apparaître un déficit important de l'UNEDIC, que l'Etat contribuera à combler ... à nouveau à hauteur d'un tiers environ.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, si l'on considère globalement les dépenses de chômage et de préretraites (qui explosèrent au début des années 80) l'on retrouve une répartition du financement 1/3 Etat - 2/3 partenaires sociaux (tableau 1.8), qui apparaît ainsi comme une sorte de constante sous-jacente dans le financement du chômage en France, à travers le temps.

Une telle perspective historique n'est pas possible dans le cas des **Pays-Bas**, sur base des données dont nous disposons (tableau 1.9).

Sur base de ces données, relatives aux années 90, il apparaît que l'intervention publique est ici particulièrement forte. Le rapport des indemnités à charge de l'Etat (RWW, IOAW, TW) à l'ensemble des allocations et indemnités destinées aux chômeurs fut en effet, respectivement, de 64,4, 60 et 55,2% en 1990, 91 et 92.

Il faut cependant nuancer l'évidence de ce résultat. On sait en effet (10) l'usage intensif qui est fait aux Pays-Bas de l'incapacité de travail en tant que substitut au chômage. Or les travailleurs en incapacité de travail perçoivent des indemnités (WAO) qui proviennent largement de cotisations, bien qu'ils puissent aussi bénéficier de la solidarité. Il se pourrait que la prise en compte (en tout ou en partie, mais selon quels critères?) des dépenses liées à l'incapacité de travail modifie, dans une mesure difficile à apprécier, les résultats obtenus ci-dessus en première analyse. Par ailleurs, les préretraites sont intégralement privées aux Pays-Bas.

B. Comparaison sommaire de la situation financière des régimes de chômage dans les quatre pays analysés, en 1990

Si l'on rapproche les bilans financiers synthétisés des régimes de chômage en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas (tableau 1.10) et que l'on compare les données ainsi mises en parallèle, l'on constate en première approximation que, en 1990 (11), les interventions publiques représentaient de 2 (Belgique) à 65% (Pays-Bas) du total des allocations et indemnités de chômage, en passant par 15% environ en France, et près de 35% en Allemagne.

Le cas belge, à régime unique est, on le sait, particulier, mais on voit ainsi que, chez nos trois voisins, la coexistence de régimes d'assurance et de solidarité conduit à des situations financières profondément différentes.

Rappelons cependant que l'on est ici au niveau d'une première évidence, qui demande sans doute à être nuancée. Dans les paragraphes qui précèdent nous avons évoqué divers facteurs qui devraient être pris en compte dans une analyse plus fine: la position dans le cycle économique qui modifie la proportion de travailleurs bénéficiant de l'assurance ou de la solidarité, la proportion de demandeurs d'emploi, non indemnisés en tant que chômeurs, qui peuvent avoir recours à l'assistance sociale ou être considérés en incapacité physique de travailler, l'importance des préretraites.

C. Prépensions

Dans le cas de la Belgique la prise en compte des prépensions ne modifie pas fondamentalement les résultats, ne les infléchit même que légèrement.

Depuis 1987 en effet, le financement des seules prépensions qui subsistent, à savoir les prépensions conventionnelles, ne relève plus que relativement marginalement de l'Etat. Si l'on considère la "partie chômage" de ces prépensions l'on constate que les subventions de l'Etat n'en représentent plus que de 10 à 20% selon les années (voir tableau 1.2). Le reste est couvert par le produit de cotisations spécifiques ou de la modération salariale. Compte tenu de l'indemnité complémentaire à charge des entreprises, l'intervention des pouvoirs publics dans le montant total des prépensions se situe probablement entre 10 et 15% depuis 1987 (12).

Dès lors, au début des années 90, la part de l'ensemble des dépenses de chômage et prépensions prise en charge par l'Etat se situait aux alentours de 5% (13).

11 En 1990, année la plus récente pour laquelle nous disposons de données relativement complètes et plus ou moins comparables pour chaque pays.

12 A titre d'exemple un calcul approximatif a été effectué pour l'année 1992. Selon la F.E.B. (Bulletin de février 1993) l'indemnité moyenne complémentaire de prépension versée par les entreprises à la fin de 1992 était de 7.112 F. Par ailleurs, en 1992, 138.200 prépensionnés ont perçu 52,6 milliards d'indemnités de chômage soit une moyenne de 31.700 F par mois. La part de la prépension directement versée par l'entreprise représentait donc grosso modo 18,5% du total. La subvention de l'Etat représenterait alors 12,5% environ du montant total des prépensions (8 milliards sur 64,5 milliards (52,6-ONEM et 11,9-entreprises)).

13 4,85% en 1992, sur base des calculs effectués en (12).

En **Allemagne** (R.F.A.), le mécanisme de prépensions ne fut d'application que durant une courte période (1984-88) (14). L'indemnité de prépension était entièrement à la charge de l'employeur qui, s'il remplaçait le prépensionné, pouvait percevoir une indemnité des pouvoirs publics égale à 35% du coût de la prépension. Ce taux de 35% n'est pas sans rappeler le niveau de l'intervention publique dans les dépenses de chômage, mais en tout état de cause il y a extinction progressive de la charge de ce système. Par ailleurs, il existe une possibilité de préretraite à temps partiel qui n'eut que peu de développement.

En **France**, divers systèmes de préretraites se sont succédé auxquels furent associées des répartitions de charges entre entreprises et pouvoirs publics très variables. Seuls restent actuellement en vigueur la préretraite progressive et surtout, les préretraites F.N.E. (Fonds national pour l'Emploi) (15). Celles-ci sont intégralement à charge de l'Etat. Jusqu'en 1992, il existait cependant une "cotisation licenciement" des plus de 55 ans, à charge de l'ancien employeur, alimentant, plus ou moins marginalement, le financement des allocations versées à ces licenciés âgés.

Dès lors, si l'on considère ensemble chômage et prépensions, en ne prenant en compte que les seules dépenses d'indemnisations, on constate que l'intervention des pouvoirs publics fut en première approximation de 20,7% en 1992. Il convient cependant de rappeler :

- que l'année 1992, du fait de la nette augmentation du chômage couvert par l'assurance, marque sans doute un minimum passager du pourcentage apparent de l'intervention publique; il était de 27,1% en 1990 et de 23,7% en 91;
- que ce pourcentage est sous-estimé puisqu'il ne tient pas compte de la participation des pouvoirs publics à l'apurement des dettes de l'UNEDIC.

On en arrive ainsi à situer le niveau effectif moyen d'intervention publique dans les dépenses d'indemnisation du chômage et des prépensions, au début des années 90, probablement au-dessus de 25%. Ceci paraît cohérent avec les informations officielles, reprises au tableau 1.8, concernant les années 80.

Aux **Pays-Bas** enfin, les préretraites sont intégralement privées.

Si on les intègre dans le calcul du taux d'intervention publique celui-ci se voit réduit de 10 points pour-cents environ par rapport à la seule prise en compte du chômage. Il est ainsi ramené à 55, 50 et 45% respectivement pour les années 1990, 91 et 92.

14 Il existe à nouveau des prépensions en Allemagne, depuis l'unification, héritage du système en vigueur en R.D.A.. Nous n'en tenons pas compte ici.

15 La charge financière de l'ancien système de "garantie de ressources" se réduit progressivement à peu de choses (cfr tableau 1.7).

L'élargissement du champ d'investigation aux prépensions conduit donc à un certain lissage international du pourcentage des dépenses d'indemnisation prises en charge par l'Etat, du moins pour ce qui concerne nos trois principaux voisins: en Allemagne et en France il est de l'ordre de 30%, aux Pays-Bas il voisine plutôt les 50%.

Si l'on étendait encore le domaine analysé à l'incapacité de travail et à l'aide sociale (Laufende Hilfe en Allemagne, R.M.I. en France et A.B.W. aux Pays-Bas), il pourrait fort bien en résulter une réduction supplémentaire des écarts entre ces trois pays.

La spécificité du cas belge n'en serait pas moins accusée.

Cette spécificité tient au rôle marginal des subventions de l'Etat, au financement quasi exclusif des allocations de chômage au moyen des cotisations sociales.

6. Cotisations destinées au régime du chômage (tableaux 1.11 et 1.12)

Si l'on compare les modalités présidant à la perception des cotisations-chômage dans les quatre pays considérés, on remarque tout d'abord que la Belgique est le seul de ces pays où, depuis 1982, il n'existe pas de plafond au salaire servant de base au calcul des cotisations.

Il s'ensuit que la Belgique est le seul pays où ces cotisations sont neutres à l'égard du revenu (du travail); dans les trois autres, elles sont, à des degrés divers, dégressives.

Ce fait introduit un bémol dans la spécificité du cas belge: si le financement par l'Etat et donc par l'impôt (sur tous les revenus) y est moins important qu'ailleurs, les modalités de calcul des cotisations les rendent moins éloignées qu'ailleurs des caractéristiques de l'impôt, sur le seul revenu du travail cependant.

Cependant en France, où il existe un plafond, relativement élevé (l'équivalent de 271.400 FB brut par mois en 1990), un élément de progressivité fut introduit, en 1984, sous la forme d'une cotisation spéciale supplémentaire frappant les revenus compris entre le quart du montant du plafond et celui-ci.

Les plafonds existant en Allemagne et aux Pays-Bas étaient, en 1990, de niveaux comparables et relativement bas (respectivement l'équivalent de 130.285 et de 126.890 FB par mois, brut) (16).

16 Les indemnités de chômage sont plafonnées dans les quatre pays.

Les taux de cotisations-chômage proprement dits étaient en 1990 un peu plus élevés en Belgique (3,89%, dans les entreprises de plus de 10 travailleurs) qu'aux Pays-Bas (3,12%) mais inférieurs au taux allemand (4,3%) et surtout au taux français (4,9 + 0,5%, si l'on exclut la cotisation à l'A.S.F.). Cependant, ce type de comparaison entre les cas belge et étranger est fallacieux, d'une part du fait du déplafonnement intervenu en 1982, d'autre part puisqu'une part importante des dépenses de chômage est couverte par les cotisations de "modération salariale"⁽¹⁷⁾. C'est l'usage partiel du produit de ces cotisations qui explique, par ailleurs, que ce soit en Belgique que les taux de cotisations-chômage proprement dits ont le moins augmenté durant les années 80.

La superposition de divers types de cotisations (chômage classique, pour entreprises de plus de 10 travailleurs, de modération salariale) rend le mode de financement du système de chômage belge peu transparent, ou plus exactement n'est pas favorable à une bonne appréhension de son coût. Néanmoins, lorsque ces diverses cotisations s'additionnent, on arrive à l'évidence à un taux beaucoup plus élevé que chez nos trois partenaires.

La part des cotisations-chômage-employeur est plus importante en Belgique (77,5% en 1990) qu'en France et aux Pays-Bas (62,5%) ou plus encore qu'en Allemagne (50%). A nouveau, le pourcentage ainsi obtenu ne tient pas compte de la cotisation-employeur de modération salariale; avec elle la part des cotisations-employeur voisinerait 90%.

7. Conditions d'accès et durées d'indemnisation (l'assurance-chômage)

Poursuivant notre examen des spécificités du système belge de chômage, dans la perspective d'une mise en évidence des aspects relevant davantage ici ou là de l'assurance ou de la solidarité, il paraît logique de s'intéresser aux conditions donnant droit aux "indemnités de chômage" et particulièrement à la période minimum de cotisation ou de travail antérieur nécessaire. Nous verrons ensuite quelle durée d'indemnisation est garantie à partir de l'ouverture des droits.

A. L'ouverture des droits (Tableau 1.13)

La règle générale est qu'il faut justifier d'un certain nombre de jours de travail (périodes de stage) au cours d'une certaine période (période de référence) précédant la demande.

En Belgique, les moins de 30 ans finissant des études peuvent bénéficier de l'assurance-chômage bien qu'ils ne satisfassent pas aux conditions de stage. Ils doivent cependant être inscrits comme demandeur d'emploi pendant un certain temps avant de percevoir une indemnité.

17 A hauteur d'un taux de cotisation de l'ordre de 4,6% en 1990.

Une telle possibilité n'existe pas en Allemagne et n'existe plus en France. Dans ces deux pays, les jeunes à la recherche d'un premier emploi doivent éventuellement, sous condition de revenus (et dans le cas de la France, d'âge), avoir recours à l'aide sociale (Laufende Hilfe ou R.M.I.). Aux Pays-Bas les jeunes demandeurs d'emploi ont droit aux indemnités du RWW, sorte d'allocation de fin de droits pour chômeurs, à charge des pouvoirs publics. Le recours aux indemnités RWW, contrairement à la perception de l'assurance-chômage proprement dite WW, implique la disponibilité sur le marché du travail.

Si l'on en revient à la règle générale, on constate que les exigences minimales belges, en durée d'affiliation nécessaire pour avoir droit aux allocations, ne paraissent pas particulièrement laxistes, du moins pour les plus de 18 ans. Les conditions prévues par le plan global peuvent même être jugées exigeantes par rapport à celles pratiquées chez nos trois principaux voisins.

Si l'on considère le cas actuel des 26-35 ans, qui serait généralisé à tous les moins de 35 ans dans le cadre du plan global, on voit que les durées de cotisations antérieures exigées (1 an) sont nettement moindres en France (4 mois) et aux Pays-Bas (6 mois). En Allemagne, la période de stage est également d'un an, mais la période de référence est beaucoup plus longue (3 dernières années).

Si l'on rapporte la période de stage à la période de référence, on constate qu'en Belgique il est exigé d'avoir travaillé durant les 2/3 de la période de référence. Ce pourcentage se retrouvera aux Pays-Bas après la réforme prévue, tandis qu'avant celle-ci il était de 50%, comme en France. Enfin, en Allemagne, il n'est que d'un tiers.

Le système allemand est donc plus favorable au travail intermittent.

En ce qui concerne l'ouverture des droits minimaux à l'indemnisation, on peut donc considérer que le système belge est celui qui est le plus proche des caractéristiques d'un régime d'assurance, à l'exception du cas des jeunes finissant des études.

Par ailleurs, le renforcement des exigences de travail antérieur pour les travailleurs de plus de 35 ans (1 an $\frac{1}{2}$ jusque 50 ans, 2 ans au-delà) ne se retrouve chez aucun de nos trois partenaires principaux. Mais des accommodements à la rigueur apparente de cette règle sont prévus.

B. La durée d'indemnisation

On le sait, en principe, et c'est sa spécificité la plus souvent relevée, la durée d'indemnisation dans le système belge d'assurance-chômage est illimitée.

Cependant, les procédures de suspension et d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage ont été renforcées à partir de 1991, dans le cas d'une durée de chômage jugée anormalement longue (ancien art.143 ou 80 de l'actuelle législation) ou en cas de chômage volontaire (plan d'accompagnement...) (18).

Dans les trois autres pays, la durée d'indemnisation dans le système d'assurance-chômage est liée à celle de cotisation antérieure et à l'âge. A la fin des droits à l'assurance-chômage le relais peut être pris, sous certaines conditions, par un régime d'indemnisation du chômage relevant de la solidarité (à financement public). A défaut le chômeur ne peut compter que sur l'aide sociale.

Grosso modo, pour les moins de 50 ans, la durée maximale de l'assurance-chômage chez nos trois voisins est comprise entre 1 et 3 ans : 1 à 2 ans en Allemagne (selon que l'on ait moins ou plus de 42 ans), 2 ans $\frac{1}{2}$ en France et très variable selon le nombre d'années de travail aux Pays-Bas.

En France, la durée de cotisation nécessaire pour avoir droit à la durée maximale d'indemnisation est nettement moindre qu'en Allemagne : 14 mois au cours des deux dernières années dans le premier cas, 4 ans pendant les sept dernières années dans le second. Le système français est moins "contributif", plus éloigné de la stricte assurance, plus largement ouvert aux chômeurs n'ayant derrière eux qu'une courte carrière.

On peut considérer sur base de ce qui précède (ouverture des droits et durée d'indemnisation) que pendant 2 ans $\frac{1}{2}$ le système français de chômage est plus (ou au minimum pas moins) "ouvert" que le système belge, si l'on excepte le cas des jeunes n'ayant pas de passé professionnel.

Chez nos trois voisins, des prolongations plus ou moins importantes du droit à l'assurance-chômage sont prévues pour les chômeurs âgés, jusqu'à un maximum, à partir de 55 ans, de 2 ans et 8 mois en Allemagne et de 5 ans en France ou aux Pays-Bas.

8. Indemnisation du chômage de longue durée

A l'issue de la période maximale d'indemnisation prévue par l'assurance-chômage, le chômeur peut, chez nos trois voisins, sous certaines conditions, bénéficier d'un régime de solidarité ou d'assistance spécifiquement destiné aux chômeurs.

Ce système peut n'être qu'assez formellement distinct de l'aide sociale, de type minimex, comme aux Pays-Bas. Mais, en Allemagne surtout et dans une moindre mesure en France, les indemnités versées par ces systèmes de solidarité-chômeur peuvent être plus favorables que l'aide sociale stricto-sensu (de type Laufende Hilfe ou R.M.I.). Il n'y a qu'en Allemagne que cette assistance est proportionnelle aux revenus antérieurs, dans les deux autres pays elle est forfaitaire. Le bénéfice de l'allocation d'assistance est illimité dans le temps. Il est partout soumis à des conditions de ressources.

18 Le nombre de décisions d'exclusion, pour une durée indéterminée, du bénéfice des allocations de chômage, pour chômage de longue durée, est passé de 666 et 1.775 en 1989 et 1990 à 23.273 et 17.245 en 1991 et 1992.

A partir de la deuxième année de chômage le système belge d'assurance-chômage se rapproche dans une certaine mesure des systèmes de solidarité existant à l'étranger, puisque la situation du ménage (charge de famille, revenu unique) est prise en compte de manière plus décisive dans la détermination de l'allocation à laquelle le chômeur a droit. Le système dont on se rapproche alors le plus est l'allemand, puisque le salaire antérieur entre dans le calcul de l'allocation (sauf à long terme pour le chômeur qui n'est pas chef de famille). Mais la spécificité du système belge reste l'automatisme de principe de la poursuite de l'indemnisation, fut-elle modulée.

En Allemagne, par exemple, l'obtention de l'assistance-chômage (Arbeitslosenhilfe) implique une demande explicite du chômeur arrivé au terme des droits à l'assurance-chômage (Arbeitslosengeld). Pour avoir droit aux indemnités d'assistance, il faut, soit avoir bénéficié jusqu'alors de l'assurance-chômage, soit faire état d'un minimum de 5 mois d'affiliation à l'assurance-chômage au cours des 12 derniers mois. C'est dire que dès que le chômeur a travaillé 5 mois il a en principe droit, sous condition de revenus, à une indemnisation illimitée, égale à 56 ou 58% de son salaire net antérieur (plafonné à 7.200 DM).

L'accès à l'allocation de solidarité spécifique, en France, est beaucoup moins aisé. Il n'est possible que pour le chômeur arrivé en fin de droits à l'assurance-chômage, et pour autant qu'il puisse faire état d'une longue affiliation à l'assurance-chômage (cinq ans au cours des 10 dernières années (19)). Difficile d'accès, ce système est de plus peu attrayant financièrement, ne donnant droit qu'à une indemnité forfaitaire qui n'est pas significativement supérieure au R.M.I.

Aux Pays-Bas enfin, l'indemnité de RWW à laquelle peut prétendre, sous seule condition de revenu, le chômeur en fin de droits, n'est pas supérieure à l'aide sociale (ABW). Ce système sera revu dans le cadre de la réorganisation de l'aide sociale.

9. Niveau de l'indemnisation

Le montant de l'allocation constitue encore une caractéristique importante des systèmes d'indemnisation du chômage.

Comparer internationalement les niveaux d'indemnisation du chômage est une tâche délicate. Ces niveaux dépendent en effet, entre autres et principalement, de la durée du chômage, du niveau de salaire antérieur et de celui des plafonds imposés aux allocations, de la situation de famille, parfois de l'âge ou du passé au travail ... Tous ces paramètres se combinent en un très grand nombre de cas particuliers qui, résumés de façon schématique, obligent à des à-peu-près, qui ne sont pas nécessairement dépourvus d'intérêt, mais dont il est bien audacieux de tirer des conclusions péremptives.

19 Source: Indemnisation du chômage une comparaison des régimes français et européens par Pierre Ricordeau, Problèmes économiques, n 2341, septembre 1993.

Traditionnellement, les niveaux d'indemnisation sont comparés sur base des taux de remplacement, rapports entre les indemnités perçues et le salaire antérieur (brut ou net). Pour être exhaustif il faudrait alors tenir compte de la totalité des paramètres évoqués ci-dessus, ce qui risque d'être peu "lisible". Le choix est dès lors souvent fait de s'en tenir à des cas types peu complexes, simplification qui risque d'induire en des impressions caricaturales.

Avant de sacrifier néanmoins à la présentation, aussi prudente que possible, de cet indicateur classique, nous voulons tout d'abord, en première approximation, suggérer une mesure simple du niveau de l'indemnisation, à savoir le montant moyen de l'allocation journalière versée aux chômeurs. Cet indicateur, obtenu ex-post de manière comptable, est assez abrupte, et sans doute n'est-il pas exempt de scories, mais il donne du moins une vue concrète de la réalité financière du chômage. Or, l'on découvre ainsi qu'en 1991 l'indemnité moyenne journalière versée au chômeur complet était en Belgique de 755 francs, contre des allocations correspondantes égales à 770 francs en France (20), 790 francs en Allemagne (21) et 1.075 francs aux Pays-Bas (22).

Ceci rejoint des constatations faites précédemment par le Conseil. Il avait en effet été établi (23), sur base de la prise en compte du sous-emploi dans une très large acception du terme, que "le niveau d'indemnisation, estimé sur base du pourcentage de P.I.B. de dépenses d'indemnités par pour-cent de population active indemnisée, était nettement inférieur en 1989 en Belgique [...] à ce qu'il était en Allemagne [...] ou en France (24)".

L'influence sur ces résultats du plafond des salaires à partir desquels s'effectue le calcul des indemnisations est probablement non négligeable. Ce plafond est en effet nettement plus bas en Belgique que dans les pays voisins (25). En Belgique, les taux de remplacement affichés ne concernent directement qu'une fourchette de salaire relativement étroite.

Or déjà pour de bas salaires, en début d'indemnisation par l'assurance-chômage, le taux de remplacement belge affiché (60 ou 55%) est inférieur à ce qu'il est en France (70 à 75%) ou aux Pays-Bas (70%) (voir tableaux 1.14).

Ce n'est qu'avec le temps que le taux de remplacement affiché peut devenir relativement favorable en Belgique, assez rapidement vis-à-vis de la France, compte tenu de la dégressivité de l'allocation, mais après un nombre de mois ou d'années parfois très important (jusque 5 ans dans les cas extrêmes) pour ce qui concerne la comparaison avec les Pays-Bas.

-
- 20 Moyenne pondérée de l'assurance-chômage (865 francs environ) et des allocations de solidarité, spécifique et d'insertion (vers 425 francs).
- 21 Données relatives à 1990 (à partir de 1991 l'unification rend les comparaisons difficiles). Moyenne pondérée de l'Arbeitslosengeld (870 francs environ) et de l'Arbeitslosenhilfe (vers 640 francs).
- 22 Moyenne pondérée de l'assurance-chômage (WV vers 1.155 francs) et de l'assistance (RWW : 1.015 francs environ).
- 23 Conseil supérieur des Finances, Avis intérimaire relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail, juillet 1993.
- 24 Des données équivalentes n'avaient pas pu être réunies dans le cas des Pays-Bas.
- 25 Voir par exemple: O.C.D.E.-Etudes économiques, Danemark, 1993, page 52. Les plafonds de salaire au-delà desquels il n'y a plus proportionnalité des allocations selon les taux de remplacement affichés étaient en Belgique de 53.706 francs brut par mois à la fin de 1992; 286,84 florins brut par jour soit environ 145.000 francs par mois aux Pays-Bas à la mi-93; quatre fois le plafond de la Sécurité sociale soit 48.000 FF brut par mois ou 292.800 francs environ en France.

Si nous ne nous sommes référés ici qu'à la France et aux Pays-Bas, c'est que la comparaison avec les règles en vigueur en Allemagne est moins immédiate encore.

En effet, en Allemagne, les taux de remplacement sont définis sur base du salaire net antérieur, les allocations ainsi définies n'étant plus imposables.

La comparaison avec les autres pays demande donc: soit que l'on transpose le cas allemand en brut, soit que l'on traduise les cas belge, français et néerlandais en net.

Selon l'O.C.D.E., qui a rassemblé récemment quelques données à ce propos (26), le taux de remplacement des allocations de chômage en Allemagne en fonction du salaire brut serait environ de 10 à 20 points pour-cents inférieur au taux de remplacement en net. Cela nous mènerait, en début d'indemnisation, à des niveaux nettement en dessous des taux en application dans les trois autres pays. Mais le plafond de salaire retenu pour le calcul de l'allocation est élevé (27). Dès lors, sauf pour des salaires très modestes, le taux de remplacement effectif ne paraît pas significativement plus bas, en début d'indemnisation, en Allemagne qu'en Belgique (28).

Qui plus est, les conditions d'indemnisation du régime d'assistance dont on peut bénéficier indéfiniment, sont assez favorables en Allemagne. Dès lors, bien souvent, à long terme, les taux de remplacement (effectifs) allemands sont plus élevés qu'en Belgique, sauf, en général, dans le cas de cohabitants lorsque l'un des deux travaille et que l'autre est chômeur.

Synthétiquement, en toute prudence et en première analyse, la considération des taux de remplacement brut nous apprend, compte tenu du niveau des plafonds, que :

- en début d'indemnisation :
 - pour des salaires modestes, le niveau des allocations versées en Belgique est, par rapport au salaire antérieur, assez nettement plus bas qu'en France ou aux Pays-Bas et, légèrement supérieur à ce qu'il est en Allemagne;
 - pour des salaires de l'ordre de celui de "l'ouvrier moyen", le taux de remplacement offert aux Pays-Bas est nettement le plus élevé (70%), tandis qu'en Belgique, Allemagne et France ils sont comparables (entre 50 et 60%).
 - pour des salaires relativement élevés le taux de remplacement effectif belge tend à devenir le plus bas;

26 O.C.D.E., Employment/Unemployment study. Draft Background report - chapter 7 - appendix 1 - February 94.

27 Le plafond était à la mi-93 de 7.200 DM net par mois soit environ 148.700 francs.

28 Voir par exemple le calcul effectué dans un cas très particulier dans : l'Emploi en Europe, Commission des Communautés européennes 1992, pages 164 à 167.

- avec le temps :
 - le taux de remplacement affiché français chute rapidement sous le niveau belge vu la forte dégressivité du système en vigueur en France;
 - le taux néerlandais peut rester, selon les cas individuels, plusieurs années (jusque cinq) supérieur au taux belge, avant de chuter. A long terme, qu'il s'agisse de l'Allemagne ou des Pays-Bas, la situation relative par rapport à la Belgique dépend fortement des cas individuels. Il n'y a que pour les cohabitants dont l'un travaille et l'autre est chômeur que la situation belge est en principe systématiquement plus favorable (29).

Cette description suffit à montrer combien il est hasardeux de caractériser en une formule le niveau relatif d'indemnisation en Belgique par rapport à nos trois voisins.

Encore n'a-t-il été question jusqu'ici que de taux de remplacement brut, sauf dans le cas de l'Allemagne. Le passage pour les autres pays au net implique que l'on sache comment les allocations de chômage sont traitées fiscalement dans les différents pays concernés, tant réglementairement qu'en pratique.

Un tel pas n'a été que très rarement franchi jusqu'à ce jour dans les études portant sur le chômage. Diverses raisons expliquent cela, la plus évidente étant que le passage du brut au net multiplie encore les cas particuliers, ce qui rend les comparaisons plus délicates encore. Par manque de temps et d'informations le Conseil a dû renoncer à approfondir cette analyse. Grossièrement cependant, les informations dont nous disposons sur les modalités d'imposition ne nous conduisent pas à penser que les conclusions que l'on pourrait tirer en analysant les taux de remplacement nets différeraient fondamentalement de celles esquissées ci-dessus.

10. Coût budgétaire global d'un chômeur individualisé

Nous avons vu au point précédent que le coût direct du chômeur, sous forme de l'indemnité moyenne journalière versée à un chômeur complet type, était moins élevé en Belgique que chez nos trois voisins immédiats.

Il s'agit cependant là d'une conception étroite du coût du chômeur. Dans une vision plus large on peut calculer le coût budgétaire global d'un chômeur moyen, coût qui englobe non seulement l'allocation de chômage versée, mais aussi les pertes de cotisations sociales et impôts par rapport à ce que l'Etat aurait pu percevoir si le travailleur avait été occupé.

29 Ce dernier cas de figure fut explicitement donné comme illustration des conséquences perverses de la "générosité" du système belge de chômage dans un document récent émanant du Secrétariat de l'O.C.D.E. (Major labour market problems, their causes and remedies ECO/CPE (94)5, 29 avril 1994). La possibilité pour le conjoint d'une personne au travail de percevoir indéfiniment une allocation risquerait, selon ce document, de l'enfermer dans un "unemployment trap", du moins si le/la bénéficiaire de l'allocation n'est pas suffisamment stimulé(e) à rechercher un emploi. Diverses mesures récentes (plan d'accompagnement, renforcement de l'application de l'article 80, ...) concourent cependant à rendre de telles situations moins probables. Le Conseil analysera plus avant ce type de cas dans la suite de ses travaux. Les autres cas de piège à l'emploi ou à la pauvreté sont examinés dans la deuxième partie du présent Avis.

Ce type de calcul, effectué en Belgique par le Bureau du Plan (30), ne livre pas un recensement exhaustif, par chômeur, des dépenses liées au chômage. On n'y tient pas compte des dépenses actives de politique de l'emploi ou des frais administratifs liés au chômage, par exemple. Il s'agit d'une estimation individualisée du coût d'un chômeur indemnisé.

Si l'on tente une approche d'une comparaison de ce type d'estimation pour les autres pays que nous analysons, on constate (tableau 1.15), aux approximations de calculs près, que le coût budgétaire annuel moyen du chômeur néerlandais est, de loin, le plus élevé; il est suivi du coût en Allemagne. Les coûts moyens des chômeurs belge et français sont nettement inférieurs aux deux premiers, le français paraissant, sous réserve du caractère assez grossier de l'estimation, inférieur encore au belge.

30 Coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur de 1976 à 1993; M. LAMBRECHT, L. MASURE, S. SCHUTTRINGER; Planning papers n° 64, septembre 1993.

SYNTHESE

1. Des quatre pays analysés la Belgique est le seul dans lequel l'indemnisation du chômage se fait par l'intermédiaire d'un système unique. Dans les trois autres pays on a opté pour une structure à deux étages: un régime d'assurance et un système supplétif expression d'une solidarité.

Cette distinction est en partie formelle car, à l'intérieur du système unique belge la situation du chômeur peut évoluer au fil du temps, avec passage éventuel, sans solution de continuité, de conditions évoquant l'assurance à d'autres proches des règles qui régissent en général l'assistance, à savoir la prise en compte des revenus du ménage dans la détermination de l'allocation attribuée.

Cependant, les différences dans les structures administratives ne sont pas sans conséquences. Entre autres, elles se reflètent, dans une certaine mesure, au niveau des modes de financement.

2. En Belgique, il était prévu à l'origine que les cotisations couvrent la totalité des dépenses du système d'assurance chômage. En pratique, l'intervention des pouvoirs publics fut très importante jusque 1984, puis elle se réduisit progressivement pour ne plus être que marginale depuis le début des années 90.

Chez nos trois principaux voisins, a priori, l'assurance-chômage est financée par les cotisations des salariés et des employeurs puis, sous condition de revenus, les chômeurs en fin de droit à l'assurance-chômage peuvent bénéficier d'une allocation de solidarité financée par les pouvoirs publics, qui peuvent parfois également prendre en charge les allocations aux jeunes sortant de l'école ou à des cas sociaux particuliers.

Cependant (en Allemagne et en France, voire très exceptionnellement aux Pays-Bas), en cas de déséquilibre financier du système d'assurance-chômage, si les réserves ne suffisent pas à combler le déficit, l'Etat peut accorder des subventions ex-post qui apurent les comptes ou contribuent à leur redressement.

Concrètement si l'on compare les bilans financiers des régimes de chômage en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas on constate, en première approximation, qu'en 1990 (1) les interventions publiques représentaient de 2 (Belgique) à 65% (Pays-Bas) du total des allocations et indemnités de chômage, en passant par 15% environ en France et près de 35% en Allemagne.

Le cas belge, à régime unique est, on l'a dit, particulier, mais on voit ainsi que chez nos trois voisins la coexistence de régimes d'assurance et de solidarité conduit à des réalités financières profondément différentes.

¹ Année la plus récente pour laquelle nous disposons de données relativement complètes et plus ou moins comparables pour chaque pays.

La même distinction au niveau des principes généraux entre un régime d'assurance et un système de solidarité peut conduire à des réalités profondément différentes (et/ou avoir plus ou moins de contenu) selon la rigueur des règles qui régissent le fonctionnement des deux volets : conditions d'entrée, durée d'indemnisation, taux de remplacement etc...

D'autres facteurs peuvent également modifier la répartition de la charge financière de l'aide aux chômeurs, tels que, par exemple, la position dans le cycle économique, qui modifie la proportion de chômeurs bénéficiant de l'assurance ou de la solidarité, ou encore les possibilités pour les demandeurs d'emploi, non indemnisés en tant que chômeurs, d'avoir recours à l'assistance sociale ou d'être considérés en incapacité physique de travailler ou d'être mis en préretraites.

Si l'on considère globalement l'ensemble des dépenses de chômage et de prépensions (sans tenir compte cependant de l'aide sociale versée à certains chômeurs), la part prise en charge par l'Etat se situait, au début des années 90, aux alentours de 5% en Belgique contre 30% environ en Allemagne et en France et de l'ordre de 50% aux Pays-Bas.

La spécificité du cas belge apparaît donc très accusée, même en élargissant le champ d'investigation au-delà de l'indemnisation du chômage au sens strict.

Cette spécificité tient au rôle marginal des subventions de l'Etat, au financement quasi exclusif des allocations de chômage au moyen des cotisations sociales, qui pèsent sur le seul facteur travail.

3. Cependant, les modalités de calcul des cotisations sociales en Belgique les rendent moins éloignées qu'ailleurs des caractéristiques de l'impôt sur le revenu du travail. En effet, c'est le seul des pays analysés où ces cotisations sont neutres à l'égard du revenu (du seul travail, toujours), puisqu'il n'existe pas de plafond au salaire servant de base à leur calcul. Ailleurs elles sont, à des degrés divers, dégressives. Le déplafonnement de la base salariale soumise à cotisation fut à diverses reprises recommandé par des organismes internationaux et l'est, en particulier, implicitement dans le Livre blanc de la Commission (2) et par l'O.C.D.E. dans le cadre de sa récente étude sur l'emploi (3).

Les taux de cotisations-chômage proprement dits étaient, en 1990, un peu plus élevés en Belgique qu'aux Pays-Bas, mais inférieurs aux taux allemand et français. Cependant, ce type de comparaison est de peu de signification, d'une part du fait du déplafonnement intervenu en Belgique en 1982, d'autre part en conséquence du large financement des dépenses de chômage au moyen des cotisations de "modération salariale". Si l'on tient compte, à due proportion, de celles-ci, on arrive à l'évidence à un taux beaucoup plus élevé en Belgique que chez nos partenaires.

2 Voir ci-après, page 92.

3 O.C.D.E., l'Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi: faits, analyse, stratégies (page 48).

4. Si l'on en vient aux règles de fonctionnement des systèmes d'indemnisation des chômeurs, dans les quatre pays considérés, on constate:

- qu'en ce qui concerne l'**ouverture des droits** minimaux à l'indemnisation dans un cas général, le système belge, compte tenu des décisions prises dans le cadre du plan global, est des plus exigeants, du point de vue des cotisations antérieures requises; il est le plus proche des caractéristiques d'un régime d'assurance.

Cependant il n'y a qu'en Belgique que les moins de 30 ans en fin d'études peuvent bénéficier de l'assurance-chômage. Aux Pays-Bas ils ont droit aux indemnités du RWW, sorte d'allocation de fin de droits, à charge des pouvoirs publics. En Allemagne et en France ils ne peuvent recourir, le cas échéant et sous conditions, qu'à l'aide sociale;

- qu'en ce qui concerne la **durée d'indemnisation**, la spécificité du système belge est a priori très nette, puisque la durée d'indemnisation par l'assurance-chômage peut être illimitée, bien que les procédures d'exclusion aient été renforcées à partir de 1991, tandis que dans les trois autres pays, cette durée est limitée, liée à celle de cotisation et à l'âge, un relais (non automatique) pouvant être pris par un système de solidarité. Cependant cette spécificité apparemment forte doit être nuancée :

- chez nos trois voisins des prolongations du droit à l'assurance chômage sont prévues pour les chômeurs âgés;
- à partir de la deuxième année de chômage le système belge d'assurance-chômage se rapproche dans une certaine mesure des systèmes de solidarité existant à l'étranger, puisque la situation du ménage (charge de famille, revenu unique) est prise en compte de manière plus décisive dans la détermination de l'allocation à laquelle le chômeur a droit. Le système dont on se rapproche alors le plus est l'allemand, le seul avec le belge où le salaire antérieur entre dans le calcul de l'allocation (sauf à long terme pour le chômeur qui n'a pas la charge exclusive du ménage). Or, n'était la condition de revenu, l'accès au système de solidarité allemand, donnant droit à une indemnisation illimitée dans le temps, est plus aisé que pour l'assurance-chômage belge.

Par rapport au système allemand la réelle spécificité qui reste au système belge est donc l'automaticité de principe de la continuité de l'indemnisation, celle-ci fut-elle modulée ;

- qu'en ce qui concerne le **niveau d'indemnisation** il est extrêmement hasardeux de tirer des conclusions simples quant à la générosité de tel ou tel système.

Cependant, dans le cadre de sa récente étude sur l'emploi et le chômage, l'O.C.D.E. a jugé que : "les taux de compensation (remplacement) ne sont pas particulièrement élevés [en Belgique] par rapport aux autres pays européens" (4).

Le Conseil a de fait pu réunir un faisceau de présomptions qui tend à montrer que le système belge ne se distingue pas par le haut niveau des allocations de chômage versées :

- l'indemnité moyenne journalière versée au chômeur complet était, en 1990 et 1991, plus faible en Belgique que chez nos voisins;
- le plafond des salaires entrant dans le calcul des allocations est particulièrement bas en Belgique;
- le taux de remplacement brut affiché est, en début d'indemnisation, plus bas en Belgique qu'en France ou aux Pays-Bas, un peu plus élevé sans doute qu'en Allemagne.

Avec le temps cependant le taux de remplacement belge s'affirme supérieur à ce qu'il est en France, voire, dans certains cas, selon la composition du ménage, aux taux allemand et néerlandais.

5. Si l'indemnité moyenne journalière versée à un chômeur complet est, nous l'avons dit, moins élevée en Belgique que chez nos voisins immédiats, plus largement le coût budgétaire annuel global d'un chômeur moyen, compte tenu non seulement de l'allocation de chômage versée mais aussi des pertes de cotisations sociales et d'impôts dues au chômage du travailleur, est nettement plus faible en Belgique qu'en Allemagne et surtout qu'aux Pays-Bas, légèrement supérieur cependant à ce qu'il est en France.

CONCLUSIONS

A. La caractéristique la plus frappante du système belge de chômage n'est sans doute pas celle la plus souvent incriminée par les organismes internationaux, à savoir sa "générosité".

En ce domaine en effet, l'examen attentif de la situation belge, en regard de celles existant dans les pays voisins, conduit à nuancer ce qui est considéré comme de quasi-évidences. Ainsi :

- la Belgique est bien le seul pays où, en principe, la durée d'indemnisation par l'assurance-chômage peut être illimitée

mais

- d'une part chez nous les procédures d'exclusion pour chômage anormalement long ont été renforcées depuis 1991, tandis que des mesures telles que le plan d'accompagnement, introduit en 1993, permettent de mieux encadrer la disponibilité au travail du chômeur,
- d'autre part, dans les autres pays analysés, à la fin des droits à l'assurance-chômage, le relais peut être pris (sous condition de revenus) par un système de solidarité qui donne droit à une allocation illimitée. A certains points de vue et dans certains pays, cette assistance peut être d'accès plus aisé que l'assurance chômage belge (cas de l'Arbeitslosenhilfe allemand, par exemple).
- en effet, les conditions posées à l'ouverture des droits à l'assurance-chômage dans le système belge ne sont pas laxistes mais exigeantes, voire très exigeantes par rapport aux pratiques en vigueur chez nos voisins, à l'exception du cas des jeunes finissant des études qui ne sont pris en charge par l'assurance-chômage qu'en Belgique,
- enfin, le niveau d'indemnisation des chômeurs ne paraît pas, d'une façon générale, particulièrement élevé, en regard de ceux pratiqués par nos voisins.

Les taux de remplacement bruts barémiques, rapports entre l'allocation versée et le salaire antérieur, sont plutôt inférieurs en Belgique en début d'indemnisation. Il peut en être autrement après une durée de chômage plus ou moins longue, surtout dans le cas de cohabitants dont l'un travaille tandis que l'autre est au chômage. Mais même à long terme il n'est pas évident que le bénéfice de l'assurance chômage belge soit systématiquement plus favorable que les allocations versées par les régimes d'assistance étrangers (en particulier l'allemand).

Le plafond qui frappe l'allocation de chômage est extrêmement bas en Belgique.

../..

De cela il résulte que, pour une même durée de référence donnée, le coût moyen du chômeur indemnisé belge est très faible par rapport au néerlandais et faible par rapport à l'allemand, systèmes d'assurance et d'assistance confondus (5).

Dès lors, si l'on prend comme point de référence des pays socio-économiquement comparables au nôtre, il n'est pas possible de qualifier, sans nuances, le système belge de chômage de "particulièrement généreux", surtout après prise en compte des nombreuses mesures, entrées en vigueur au cours des trois dernières années et très récemment encore, qui vont dans le sens d'un renforcement de la conditionalité dans le versement des allocations de chômage.

B. Ce qui paraît par contre fortement atypique, dans ce même contexte, c'est le **mode de financement de l'indemnisation du chômage en Belgique**.

L'indemnisation du chômage s'effectue en Belgique par l'intermédiaire d'un système unique d'assurance-chômage. Dans les trois autres pays le système d'indemnisation du chômage est organisé selon une structure à deux étages : un régime d'assurance financé en principe par les cotisations des employeurs et des travailleurs et un système supplétif de solidarité financé par l'intervention publique, et donc par l'impôt, sur tous les types de revenus. Un même schéma de base conduit cependant dans ces trois pays à des degrés d'intervention publique dans le financement extrêmement variables.

L'importance relative de l'intervention publique dans le financement de l'indemnisation du chômage ne découle pas naturellement du type d'organisation administrative de celle-ci. D'ailleurs, jusqu'au milieu des années 80 l'intervention publique dans le système belge fut importante ou très importante.

Mais depuis 1990, la spécificité du cas belge tient, au rôle marginal des subventions de l'Etat dans ce financement qui est presque exclusivement assuré au moyen de cotisations sociales. Or, celles-ci pèsent sur le seul facteur travail. Le mode de financement de l'assurance-chômage privilégié en Belgique risque donc d'être défavorable à l'emploi.

C'est un des thèmes abordés dans la seconde partie du présent Avis.

5 Une évaluation comparée du coût global d'un chômeur demanderait la prise en compte de la durée de la période durant laquelle il est indemnisé, respectivement dans chaque pays, de la vitesse de sortie du chômage donc, mais aussi du montant de l'aide sociale ou autres (invalidité, prépensions...) qu'il peut éventuellement percevoir s'il n'est pas, ou plus, indemnisé par un système spécifiquement destiné aux chômeurs. L'Avis intérimaire du 15 juillet 1993 a mis en évidence les difficultés techniques que présente une telle comparaison. Les relations éventuelles entre les caractéristiques financières du système belge d'indemnisation du chômage et la durée du chômage seront examinées plus en détail par le Conseil dans un Avis futur.

TABLEAUX DE LA PREMIERE PARTIE

Tableau 1.1
Belgique - recettes et dépenses de l'assurance-chômage

milliards

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 p
Recettes															
1. Cotisations de Sécu en faveur du chômage	19,87	20,93	22,54	22,90	24,52	25,04	39,41	46,21	48,46	49,59	51,82	56,56	62,07	65,86	74,84
2.1. Cotisations de solidarité du personnel du secteur public	-	-	-	3,12	5,72	5,15	5,13	5,21	5,24	5,48	3,45	0,56	-	-	-
2.2. Cotisations des revenus élevés (1)	-	-	-	-	1,60	1,75	4,42	3,63	3,22	3,08	2,48	1,62	0,77	0,29	0,15
2.3. Fonds pour l'équilibre financier de la Sécu	-	-	-	-	-	10,20	21,41	58,29	74,92	43,92	56,92	61,34	68,75	68,37	78,22
2.4. Fonds de l'emploi	-	-	-	-	-	-	0,4	0,35	1,20	1,37	1,86	1,33	1,00	0,35	1,08
2. total 2.1. à 2.4.	-	-	-	3,12	7,32	17,10	31,35	67,49	84,58	53,84	64,71	64,85	70,53	69,02	80,69
3. Subsidés de l'Etat	43,61	46,30	49,23	78,27	76,74	81,30	59,06	17,85	2,49	33,58	18,48	9,95	2,46	2,44	2,44
4. Divers	0,8	0,7	0,8	3,2	1,8	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	2,8	1,6	1,4	1,8
5. Total	64,3	67,9	72,6	107,5	110,4	124,9	131,3	133,0	137,0	138,4	136,7	134,2	136,7	138,7	159,8
6. Subsidés de l'Etat en pour cents du total	67,8	68,1	67,8	72,8	69,5	65,1	45,0	13,4	1,8	24,3	13,5	7,4	1,8	1,8	1,5

(1) pour les revenus imposables supérieurs à 3 millions (1982 à 1984) ou 3 millions indexés (1985 à 1988).
p : provisoire.

Source : rapports annuels ONEM

Dépenses															
1. Allocations de chômage	59,72	63,15	69,62	96,84	105,23	118,74	122,68	123,75	125,65	129,00	124,85	122,51	125,70	143,46	141,26
2. Frais de fonctionnement	3,83	4,12	4,70	5,60	6,23	6,56	7,82	7,79	8,23	8,62	9,44	8,10	7,61	8,28	8,88
3. Divers	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,0	0,6	0,5
4. Total	64,1	68,0	75,0	103,2	112,4	126,3	131,7	132,8	135,2	138,9	135,6	131,9	134,3	152,3	150,7

Source : rapports annuels ONEM

Tableau 1.2
Belgique - dépenses et financement des prépensions

milliards

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 p
Dépenses															
1. Prépensions conventionnelles (1)	4,8	6,4	8,4	11,2	15,9	22,6	27,9	31,8	38,1	41,7	43,8	45,1	48,5	50,5	52,6
2. Prépension légale (2)	5,7	7,8	10,2	12,5	14,8	17,0	13,8	9,5	5,0	0,9	0,9	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
3. Total	10,5	14,2	18,6	23,7	30,7	39,6	41,7	41,3	43,1	42,6	44,7	45,1	48,5	50,5	52,6
(1) n'est reprise ici que la partie chômage de la prépension, seule à charge de l'ONEM. Le montant de la prépension comprend encore une indemnité complémentaire due par l'employeur, pour laquelle on ne dispose pas de statistique.															
(2) dans le cas de la prépension légale l'indemnité complémentaire est à charge du M.F.I. et donc c'est le montant global qui est repris ici.															
Financement															
1. Cotisations (1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,1	39,2	36,6	39,9	42,5	44,6
2. Subventions de l'Etat (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	30,6	39,7	41,7	41,4	42,3 (+0,9)	4,9	7,0	8,5	8,5	8,0	8,0
(1) retenues spécifiques et produit de la modération salariale, provenant essentiellement du fonds pour l'équilibre de la Sécurité sociale.															
(2) avant 1987 les subventions pour les prépensions font partie d'un poste plus large : "résorption du chômage" et ne sont pas isolables.															

Source : rapports annuels ONEM

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Subventions de l'Etat en pour-cents du total des dépenses à charge de l'ONEM	avant 1987 : 100 %	11,5	15,7	18,8	17,5	15,8	15,2

Tableau 1.3
Allemagne - Dépenses et recettes du système d'indemnisation du chômage

millions de D.M.

Années	Dépenses propres (1)	Recettes (2)	Excédent ou déficit	Réserves (en fin d'année)	Subventions fédérales
1973	6.807	7.469	+ 662	5.442	-
1974	10.353	7.986	- 2.367	3.075	-
1975	17.836	9.234	- 8.602	1.755	7.282
1976	15.930	14.061	- 1.869	2.876	2.990
1977	15.082	15.368	+ 286	3.163	-
1978	17.522	17.755	+ 233	3.395	-
1979	19.739	17.501	- 2.238	1.158	-
1980	21.674	19.050	- 2.624	373	1.840
1981	28.765	19.872	- 8.893	289	8.209
1982	33.365	26.314	- 7.051	242	7.003
1983	32.644	31.039	- 1.605	213	1.576
1984	29.644	32.805	+ 3.161	3.373	-
1985	29.737	32.043	+ 2.306	5.679	-
1986	31.862	31.649	- 213	5.466	-
1987	35.961	34.573	- 1.388	4.078	-
1988	40.844	35.869	- 4.975	126	1.023
1989	39.833	37.883	- 1.950	107	1.931 (3)
1990	41.423	40.703	- 720	127	740 (3)

(1) Assurance-chômage (Arbeitslosengeld) mais aussi politique de l'emploi (formation etc...) prévisions et frais d'administration.

(2) Essentiellement, les cotisations.

(3) Données relatives à la seule Allemagne occidentale, RFA d'avant la réunification.

Sources : - (1973-1983) - Indemnisation du chômage, une comparaison internationale,
Commissariat général du Plan, juillet 1988
- (1984-1990) - Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland.

Tableau 1.4
Allemagne - Dépenses d'indemnisation du chômage

milliards de DM

	1981 (1)	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Assurance-chômage (Arbeitslosengehd)	13,3	18,0	17,1	14,1	14,1	14,0	15,3	18,1	17,6	17,3
2. Indemnité de solidarité à charge de l'Etat (Arbeitslosenhilfe)	2,7	5,6	7,1	8,7	9,1	9,2	9,0	8,4	8,2	7,6

(1) Avant 1981 le système était différent.

Source : Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland.

Pourcentage des indemnités et allocations de chômage supportées par l'Etat (2)	34	33	32	38	39	40	37	33	34	31
--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

(2) Nous avons supposé pour les années où il y eut une subvention fédérale au "Bundesanstalt für Arbeit" que cette subvention était répartie sur toutes les dépenses propres au prorata de leurs importances.

Tableau 1.5
France - Recettes et dépenses des systèmes de prépension et d'assurance-chômage

milliards de francs

a) première période (1959 - 1979)

a.1. UNEDIC

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Cotisations (1)	0,3	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,7	2,4	7,0	10,2	10,9	15,0	21,0
2. Dépenses																					
2.1. Allocations de chômage	p.m.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	0,6	0,7	0,9	1,2	1,2	1,6	2,7	3,2	4,1	5,1	
2.2. Prérétraites (2)															0,4	0,8	1,4	2,0	2,5	2,9	
2.3. Allocation spéciale d'attente (3)																					
2.4. Divers				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.		p.m.	1,7	3,0	3,8	5,6	
2.5. Total	p.m.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6	0,6	0,7	0,9	1,3	1,6	2,5	6,0	8,3	10,7	15,2	21,1
3. Résultat financier des opérations d'indemnisation	+0,3	+0,4	+0,5	+0,2	+0,1	+0,1	p.m.	p.m.	-0,1	-0,1	+0,1	+0,1	p.m.	-0,3	+0,1	p.m.	+1,0	+1,9	+0,2	-0,2	-0,1
4. Réserves au 31/12	+0,3	+0,7	+1,2	+1,4	+1,4	+1,5	+1,6	+1,6	+1,6	+1,4	+1,4	+1,5	+1,4	+1,0	+0,9	+0,6	+1,3	+2,7	+2,4	+1,7	n.d.

Source : Rapports annuels UNEDIC

p.m. : pour mémoire

(1) y compris des droits divers.

(2) garantie de ressources et à partir de 1977 garantie de ressources démission et licenciement

(3) indemnités destinées aux salariés victimes d'un licenciement économique âgés de moins de 60 ans; égales à 90% du salaire antérieur pendant un an.

a.2. Aide publique

milliards de francs

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Montants	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,8	2,6	3,4	4,7	5,2

Source : indemnisation du chômage, une comparaison internationale
Commissariat général du Plan, juillet 1988, d'après l'UNEDIC

2. aide publique en pour-cents du										
- total des indemnisations (1)	30	30	30	27,5	25	22,5	22,5	25	23,5	21
- total hors prérétraites des indemnisations (1)	30	30	30	33,3	33,3	29,0	29,5	30,0	30,5	n.d.

(1) approximation.

3. part en pour-cents de l'intervention publique dans le financement des prérétraites	-	-	-	12,7	8,6	5,5	4,5	3,3	2,6	13,1
---	---	---	---	------	-----	-----	-----	-----	-----	------

Source : A.M.Guillemard, France: massive exit through unemployment compensation in Time for retirement (ch.5); Cambridge Univ.Press.

Tableau 1.6
France - indemnisation du chômage et des préretraites

milliards de francs

b) 2ème période (1980-1983)

	1980	1981	1982	1983
Montants des allocations				
1. Chômage	21,9	34,8	44,9	41,2
2. Préretraites	8,7	14,2	24,4	39,8
3. Divers	2,4	2,9	3,0	2,7
4. Total	32,8	51,9	72,3	83,8
			Source : Annuaire statistique de la France	
Part de l'Etat dans le financement du total des allocations, en pour-cents	26,4	34,5	44,5	40,0 (e)
(e) estimation			Source : Indemnisation du chômage, une comparaison internationale - Commissariat général du Plan - juillet 1988	
Part de l'Etat dans le financement des préretraites, en pour-cents	23,1	26,3	32,8	36,4
			Source : A.-M. Guillemard, France: Massive exit through unemployment compensation, in Time for retirement (ch.5), Cambridge Univ. Press.	

Tableau 1.7

France - Dépenses et recettes des systèmes d'indemnisation du chômage et des préretraites

c) 3ème période (1981 - 1992)

	1984 (1)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)
I. COMPTENCES DIRECTES DE L'UNEDIC									
A. Dépenses propres de l'UNEDIC									
1. Régime d'assurance chômage									
1.1. allocations de base et except.de base	(37,2)	40,0	42,6	49,3	54,3	55,9	59,6	71,0	92,7 (2)
1.2. allocations de fin de droit	(3,4)	5,6	7,5	7,0	6,8	7,0	7,6	8,5	5,2
1.3. divers (3)		2,0	0,9	0,4	0,2	2,1	2,6	4,4	5,2
1.4. total		47,6	51,0	56,7	61,3	65,0	69,8	83,9	97,9
2. Frais de gestion, financiers et divers		3,6	3,7	4,0	4,7	6,2	9,9	10,1	13,5
2.1. dont frais de gestion	2,4	1,7	1,9	2,1	2,2	4,1	4,6	5,0	5,3
3. Dépenses propres UNEDIC (1.4. + 2)		51,2	54,7	60,7	66,0	71,2	79,7	94,0	111,4
B. Recettes propres de l'UNEDIC									
1. Cotisations (hors ASF)	42,7	48,6	56,3	58,6	65,5	71,3	78,0	79,7	88,2
2. Divers		1,2	1,1	1,8	2,1	4,8	5,3	6,3	8,1
3. Total		49,8	57,4	60,4	67,6	76,1	83,3	86,0	96,3
C. Résultat financier		-1,4	+2,6	-0,4	+1,6	+4,9	+3,6	8,0	-15,1
D. Solde cumulé		-12,6	-9,9	-10,3	-8,7	-3,8	-0,2	-8,3	24,1
II. OPÉRATIONS EFFECTUÉES POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT									
A. Chômage									
Allocations de solidarité, d'insertion, etc...	(4,5)	7,1	9,2	10,4	10,9	11,2	11,6	12,0	11,3 (4)
B. Préretraites									
FNL, progressives etc...	(1,9)	19,6	18,6	16,6	14,9	15,0	14,4	14,1	14,2
III. PRÉRETRAITES GARANTIES DE RESSOURCES									
A. Paiements	(30,2)	29,0	25,5	21,5	17,9	14,6	11,0	7,3	3,9
B. Cotisations versées à l'ASF	21,9	23,0	24,3	25,7	27,0	29,0	30,3	30,0	30,9
<p>(1) en 1984 et 1992 deux régimes se sont succédé. (2) y compris l'allocation unique dégressive à partir d'août 1992. (3) y compris l'allocation formation-reclassement et l'allocation spéciale de conversion, déduction faite des récupérations d'indus. (4) le recul de ce montant provient de la diminution des allocations d'insertion, moins accessible à partir du 1er août 1992.</p>									
Indemnisation du chômage à charge de l'Etat (solidarité ...)									
en pour-cents de l'indemnisation totale du chômage		13,0	15,3	15,5	15,1	14,7	14,3	12,5(1)	10,3 (1)
<p>(1) résultat arithmétique et apparent. L'intervention échelonnée de l'Etat à hauteur totale de 10 milliards dans le déficit de l'assurance-chômage, décidée en 1993 accroît de fait ce pourcentage dans une mesure difficile à évaluer avant 1996, terme de l'accord de refinancement de l'UNEDIC.</p>									

Tableau 1.8

France - Répartition globale du financement de l'indemnisation du chômage et des préretraites

pourcentage des dépenses

	1985	1989
Partenaires sociaux	64,2	69,7
Etat	35,8	30,3
Source : Evaluation de la situation sociale, économique et financière de la France, juin 1993, La Documentation Française.		

Tableau 1.9
Pays-Bas - Dépenses et recettes des systèmes d'indemnisation du chômage et des préretraites

milliards de francs

	1990	1991	1992
1. Assurance chômage (WV)			
a.1. cotisations	5,04	4,00	4,43
a.2. divers	1,05	0,99	0,83
a.3. total des ressources	6,09	5,00	5,26
b.1. indemnités	4,12	4,77	5,87
b.2. frais administratifs	0,54	0,59	0,64
b.3. divers	0,43	0,50	0,64
b.4. total des dépenses	5,09	5,85	7,15
c. résultat financier	+1,02	-0,85	-1,89
2. Indemnités de solidarité à charge des pouvoirs publics			
a. Rww			
a.1. indemnités (1)	6,57	6,28	6,28
a.2. frais administratifs	0,74	0,57	0,65
b. IOAw			
b.1. indemnités	0,36	0,37	0,38
b.2. frais administratifs	0,04	0,04	0,04
c. IW			
c.1. indemnités	0,52	0,52	0,56
c.2. frais administratifs	0,11	0,11	0,12
d. total			
d.1. indemnités	7,46	7,18	7,22
d.2. frais administratifs	0,88	0,71	0,81
d.3. total des dépenses	8,34	7,89	8,02
3. Préretraites (V.U.T.)			
a.1. cotisations	2,28	3,07	3,02
a.2. total des ressources	2,47	3,26	3,25
b.1. indemnités	1,83	2,43	2,84
b.2. total des dépenses	1,95	2,58	3,02
Indemnisation du chômage à charge de l'Etat (solidarité...) en pour-cents de l'indemnisation totale	64,4	60,0	55,2

(1) Algemeen werkloosheidsfonds et Wachtgeldfonds.

Source : Sociale Nota 1993-94, Min.van Sociale Zaken

Tableau 1.10

Essai de mise en parallèle des dépenses et recettes des systèmes de chômage en Belgique, Allemagne, France et aux Pays-Bas

milliards de monnaies nationales

ANNÉE 1990

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Recettes				
cotisations	132,6	17,0 (1)	82 ^e	5,04
subsidés de l'Etat et/ou dépenses d'indemnités à charge de l'Etat	2,5	8,34	11,6	7,46
divers	1,6		1,3 ^e	1,93
TOTAL	136,7	25,34	94,9	14,43
Dépenses				
allocations et indemnités de chômage (tous systèmes)	125,7	24,9	81,4	11,58
frais de fonctionnement et divers	8,6	0,0	9,9	1,83
TOTAL	134,3	24,9	91,3	13,41
(en pour cents du P.I.B.)	(2,1)		(1,4)	(2,6)
(e) estimation				
(1) estimation, y compris les postes divers, au prorata des dépenses				
Interventions publiques en pour cents du total des allocations et indemnités	2,0	32,5	14,3	64,4

Tableau 1.11
Cotisations chômage et plafonds

	BELGIQUE			PAYS-BAS		
	Taux de cotisation employeur	salarié	plafond en francs par mois	Taux de cotisation salarié	employeur	plafond en florins par jour
1978	1,2	1,7	30.250	0,66	0,66	215
			puis 30.850			
1979	1,2	1,7	31.475	0,695	0,695	225
			puis 32.100			
1980	1,2	1,7	32.750	0,635	0,635	235
			puis 33.400			
			puis 34.075			
			puis 34.750			
1981 (1)	1,24	0,9	35.800	1,285	0,785	243
			puis 73.225 (2)			
			puis 76.200 (2)			
1982	1,23	0,87	97.525 (2)	3,0	1,8	253
1983	1,23	0,87	-	4,55	0,45	262
1984	1,23	0,87	-	2,90	0,45	262
	(+1,6)(3)					
1985	1,23	0,87	-	2,80	0,75	262
	(+1,6)(3)					
1986	1,23	0,87	-	1,77	1,37	262
	(+1,6)(3)					
1987 (4)	1,23	0,87	-	1,27	1,27	262
	(+1,69)(3)					
1988 (5)	1,23	0,87	-	1,88	1,88	263
	(+1,69)(3)					
1989	1,23	0,87	-	2,96	1,56	263
	(+1,69)(3)					
1990	1,33	0,87	-	1,16	1,96	266
	(+1,6)(3)					

- (1) Il faut ajouter une cotisation personnelle de 0,3% sur la différence entre la rémunération et le plafond.
- (2) Plafond applicable uniquement à la cotisation employeur.
- (3) Supplément de cotisation à payer par les employeurs utilisant plus de 10 personnes auxquelles les lois sur les vacances annuelles dans le secteur privé sont applicables. Passe de 1,6 à 1,69% en vertu de règles régissant la modulation salariale.
- (4) Instauration d'une cotisation de modulation salariale de 7,63% dont le produit est réparti entre les régions.
- (5) La cotisation de modulation salariale passe à 7,47%. Elle reste d'application.

Source : rapports annuels de l'ONSS

- (1) Taux de cotisation moyen. La cotisation chômage totale se décompose en cotisations à l'Algemeen Werkloosheidsfonds et au Wachtgeldfonds, cette dernière varie selon les secteurs.

Source: Sociale nota 1993-94
Ministerie van Sociale Zaken.

Tableau 1.12
Cotisations chômage et plafonds

ALLEMAGNE			FRANCE		
	Taux de cotisation en %	Plafond DM/mois (brut)	Taux de cotisation en %	Plafond FF/an (brut)	
1970	1,30	1.800	0,4	4 fois 18.000 (plafond de la Sécurité sociale)	
1971	1,30	1.900	0,4	4 fois 19.800	
1972	1,70	2.100	0,4	4 fois 21.960	
1973	1,70	2.300	0,7	4 fois 24.480	
1974	1,70	2.500	0,8	4 fois 27.840	
1975	2,00	2.800	1,8 puis 2,4	4 fois 33.000	
1976	3,00	3.100	2,4	4 fois 37.920	
1977	3,00	3.400	2,2	4 fois 43.320	
1978	3,00	3.700	2,4 puis 3,0	4 fois 48.000	
1979	3,00	4.000	3,0 puis 3,6	4 fois 53.640	
1980	3,00	4.200	3,6	4 fois 58.120	
1981	3,00	4.400	3,6	4 fois 68.760	
1982	4,00	4.700	3,6 puis 4,8	4 fois 79.080 puis 84.960	
1983	4,60	5.000	4,8 puis 5,8 (1)	4 fois 86.920 puis 94.440	
1984	4,60	5.200	5,8 puis 6,6 (2)	4 fois 91.320 puis 101.880	
1985 (1)	4,40	5.400	6,0 puis 6,7 puis 6,38	4 fois 104.760 puis 108.720	
1986	4,00	5.600	6,56	4 fois 110.640 puis 113.760	
1987	4,30	5.700	6,58	4 fois 115.560 puis 118.080	
1988	4,30	6.000	6,9	4 fois 119.400 puis 121.320	
1989	4,30	6.100	6,9	4 fois 124.080 puis 126.480	
1990	4,30	6.300	6,9 puis 6,7	4 fois 129.600 puis 132.480	
1991 (2)	6,30	6.500	6,7		
(1) 2,05 à partir de juin (2) 3,4 à partir d'avril			(1) dont 2% destinés à l'A.S.F. (1,8% après 1990) (2) instauration en plus d'une cotisation de 0,5% pour les salaires élevés (entre une et quatre fois le plafond de la Sécurité sociale)		
Source : Sozialbericht 1990			Source : annuaire statistique de la France		

Allemagne : la répartition des cotisations entre employeurs et salariés se fait moitié-moitié.

France : Taux de cotisation à charge des salariés - en moyenne annuelle

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
0,56	0,78	0,84	0,84	0,91	1,52	1,87	2,05	2,31	2,31	2,47	2,47	2,47

à partir de 1984 il faut éventuellement ajouter les 0,5% de cotisation pour les salaires élevés; depuis 1984 la cotisation du salarié est égale à 35% environ de la cotisation totale.

Tableau 1.13 A
Conditions d'accès et durée de l'assurance-chômage

Belgique : période de stage du salarié devenu chômeur (au 1er janvier 1993)

Age des travailleurs	Période de stage (jours de travail)	Période de référence
< 18 ans	3 mois *	10 mois *
18 - 25 ans	6 mois *	10 mois *
26 - 35 ans	1 an	18 mois
36 - 49 ans	1 an 1/2	27 mois
> 50 ans	2 ans	36 mois

* Reporté à 1 an dans les 18 mois dans le cadre du plan global

Source : Aperçu de la Sécurité sociale en Belgique
Ministère de la Prévoyance sociale, 1993

Allemagne : période de stage et durée du droit au chômage (Arbeitslosengeld)
(au 15 juillet 1993)

Période de stage (jours de travail)	Période de référence (en années)	Age du travailleur (minimum)	Nombre de jours de chômage possible*
180 (1)	3		78
240 (1)	3		104
360	3		156
480	4		208
600	4		260
720	4		312
840	4	40	364
960	4	42	416
1.080	4	42	468
1.200	4	44	520
1.320	4	44	572
1.440	4	49	624
1.560	4	49	676
1.680	4	54	728
1.800	4	54	780
1.920	4	54	832

* 1 semaine de stage = 5 jours

(1) ne concerne que le travail saisonnier

Source : E. Deboodere, De werkloosheidsproblematiek in de B.R.D.
Bulletin de documentation, Ministère des Finances, nov.-déc.1993

Tableau 1.13 B
Conditions d'accès et durée de l'assurance-chômage

Pays-Bas : période de stage et durée de droit au chômage (WW)

(au 1er juillet 1992)

Période de stage (période de travail)	Période de référence	Nombre de jours de chômage possible
6 mois	12 mois [#]	6 mois
6 mois et X x 2 mois /an (avec X ≥ 3)	12 mois 5 ans [#]	6 mois + prolongation éventuelle

[#] ces périodes de référence devraient être raccourcies à respectivement 9 mois et 4 ans dans le courant de l'année 1994. En compensation la prolongation de l'indemnisation serait allongée, d'un an au maximum.

Détermination de la durée maximale, prolongation comprise.		
Antécédents de travail [#] (années)		durée maximale totale
0	a	6 mois
5	a	9 mois
10	a	1 an
15	a	1 an 1/2
20	a	2 ans
25	a	2 ans 1/2
30	a	3 ans
35	a	4 ans
≥ 40	a	5 ans

[#] X = nombre d'années de travail entre 18 ans et le début de la période de référence.

Source : Aperçu des assurances sociales, Ministerie van Sociale Zaken, 1992.

Tableau 1.13 C
Conditions d'accès et durée de l'assurance-chômage

France : Allocation unique dégressive (au 1er octobre 1993)

Durée minimale d'affiliation	Age	Au taux initial	Durée maximale d'indemnisation Au taux dégressif	Total
4 mois dans les 8 derniers mois	tous âges	4 mois		4 mois
6 mois dans les 12 derniers mois	tous âges	4 mois	3 mois	7 mois
8 mois dans les 12 derniers mois	< 50 ans	4 mois	11 mois	15 mois
	> 50 ans	7 mois	14 mois	21 mois
14 mois dans les 24 derniers mois	< 25 ans	7 mois	23 mois	30 mois
	25 - 49 ans	9 mois	21 mois	30 mois
	> 50 ans	15 mois	30 mois	45 mois
27 mois dans les 36 derniers mois	50 - 54 ans	20 mois	25 mois	45 mois
	> 55 ans	27 mois	33 mois	60 mois

Source : Unedic : notice 154/oct.93

Tableau 1.14
Taux de remplacement "affichés" des allocations de chômage

A. BELGIQUE pour-cents du salaire brut antérieur

	Isolé	Conabitant avec charge de famille	Cohabitant	
1ère année	60%	60%	55%	
2ème année 6 premiers mois	42%	60%	35%	
2ème année après les 6 premiers mois (eventuellement prolongés) ^{**}	42%	60%	ne justifie pas de 20 ans de passé professionnel ou inaptitude permanente allocation forfaitaire	justifie de 33% 35%

* la prolongation est de 3 mois par période de 312 journées de travail salarié.
Les allocations à 60%, 55% ou 35% ne peuvent jamais être inférieures à des montants minimums déterminés.

Tableau 1.14
Taux de remplacement des allocations de chômage

B. FRANCE
(assurance-chômage = allocation unique dégressive)

a) montant initial

Salaire mensuel brut	Allocation journalière brute
inférieur ou égal à 5.240 F	75% du salaire journalier brut
compris entre 5.240 et 5.707 F	131,01 F par jour
compris entre 5.707 et 9.556 F	40,4% du salaire journalier brut* + 54,15 F par jour
supérieur à 9.556 F	57,4% du salaire journalier brut* soumis aux cotisations de l'Assedic

* 11 est appliqué à ces allocations une retenue sociale de 4,88% si elles sont supérieures aux SMIC.

b) système dégressif

A partir d'un certain temps l'allocation est diminuée de 17 à 15% (selon l'âge) tous les quatre mois.

Durée d'activité antérieure et âge	Durée d'application du montant initial	Durée de "régression"
4 mois dans les 8 derniers mois	4 mois	-
6 mois dans les 12 derniers mois	4 mois	3 mois
8 mois dans les 12 derniers mois		
Moins de 50 ans	4 mois	11 mois
8 mois dans les 12 derniers mois		
50 ans et plus	7 mois	14 mois
14 mois dans les 24 derniers mois		
Moins de 25 ans	7 mois	23 mois
14 mois dans les 24 derniers mois		
25 ans et moins de 50 ans	9 mois	21 mois
14 mois dans les 24 derniers mois		
50 ans et plus	15 mois	30 mois
27 mois dans les 36 derniers mois		
50 ans et moins de 55 ans	20 mois	25 mois
27 mois dans les 36 derniers mois		
55 ans et plus	27 mois	33 mois

Tableau 1.14
Taux de remplacement des allocations de chômage

C. PAYS-BAS
(WW = assurance-chômage)

a)	L'allocation est fixée à 70% du salaire brut antérieur durant 6 mois.
b)	L'octroi de cette allocation peut être prolongé, pour autant que l'on ait travaillé au moins 52 jours au cours de trois des cinq années précédant la mise au chômage. La durée de prolongation se calcule comme expliqué au tableau 1.13.B.
c)	A l'issue du droit à l'assurance-chômage le chômeur peut percevoir une allocation de fin de droit (vervolguitkering) durant un an. L'allocation de fin de droit égale 70% du salaire minimum.

D. ALLEMAGNE

D.1. Arbeitslosengeld

pour-cents du salaire net antérieur

avec charge de famille	sans charge de famille
68 %	63 %

Pour la durée de l'allocation voir tableau 1.13.a

D.2. Arbeitslosenhilfe

pour-cents du salaire net antérieur

avec charge de famille	sans charge de famille
58 %	56 %

Sous réserve, entre autres, de condition de revenu du ménage.
Accordée pour un an, renouvelable indéfiniment.

Tableau 1.15
Coût global annuel d'un chômeur - estimation 1993

(allocations de chômage et pertes de recettes
impôts et cotisations sociales)

	Coût global (1) (milliards d'ECU)	Pourcentage moyen d'in- demnisés (2)	Nombre de chômeurs (3)	Nombre de chômeurs indemnisés (col.2 x col.3) (estimation)	Coût unitaire annuel milliers francs belges (col.1 / col.4)	
Belgique	10	88	550	484	20.660	835.000 (4)
Allemagne	40	69	2.290	1.580	25.320	1.025.000
France	40	74	3.170	2.346	17.050	690.000
Pays-Bas	12,5	94	380	357	35.010	1.415.000

(1) Source : Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.
Commission des Communautés européennes 1993.

(2) Estimation sur base de l'expérience du début des années 90.
Source: Conseil supérieur des Finances, Avis intérimaire relatif aux interventions des pouvoirs
publics sur le marché du travail, juillet 1993.

(3) Source : Eurostat, nombre de chômeurs inscrits dans les bureaux de placement, moyenne annuelle, sauf
Pays-Bas moyenne des 11 premiers mois de l'année.
Allemagne : Bundess Landes.

(4) Le Bureau du Plan a récemment estimé le coût moyen du chômeur en Belgique à 763.816 francs (voir
note 3 du chapitre 2 - 2ème partie du présent avis). Les données présentées ci-dessus sont des
approximations établies sur une base commune pour les quatre pays; il ne s'agit que d'ordres de
grandeur, qui permettent cependant de situer les performances nationales les unes par rapport aux
autres.

DEUXIEME PARTIE

LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET LE MARCHE DU TRAVAIL

Les relations entre prélèvements obligatoires et marché du travail sont multiples et complexes: ceux-ci influencent tant l'offre et la demande de travail que les combinaisons productives.

L'offre de travail dépend en effet du salaire net: un taux d'imposition élevé diminue donc la contrepartie obtenue des heures de loisirs sacrifiées et peut avoir pour conséquence une limitation volontaire de l'offre de travail de la part des salariés. Cet effet de substitution peut toutefois être compensé, voire davantage, par un effet-revenu, la baisse du salaire net incitant alors à accroître l'offre de travail pour conserver un même niveau de revenu.

La demande de travail est fonction inverse du coût salarial par unité produite: à productivité constante, un renchérissement des éléments non-salariaux (cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale) peut donc être défavorable à l'emploi lorsque la hausse de ces prélèvements n'est pas compensée par une baisse des salaires nets. Cette relation sera d'autant plus intense que l'économie est ouverte: l'exigence de compétitivité est alors plus forte.

En outre, l'effet de la fiscalité, et plus globalement des interventions publiques sur le coût relatif des facteurs de production peut provoquer des modifications des combinaisons productives défavorables à l'emploi: toutes autres choses égales par ailleurs, un trop grand écart entre la taxation du travail et du capital peut inciter à des investissements de rationalisation excessifs. De même, la non-prise en compte des coûts externes dans la fixation du prix des consommations énergétiques peut avoir pour conséquence une mauvaise utilisation des ressources - moins de main-d'oeuvre et davantage d'investissements consommateur d'énergie.

La seconde partie de cet Avis amorcera une réflexion autour de ces trois thèmes: quels sont les effets des prélèvements obligatoires et plus globalement des interventions publiques (1) sur l'offre de travail, sur la demande de travail et sur le coût relatif des facteurs de production ?

Ces trois questions seront envisagées successivement après une première section qui décrira le cadre conceptuel.

La seconde section concerne les relations entre les prélèvements obligatoires et l'offre de travail, en ce compris le cas des "pièges à l'emploi".

La troisième section traite des relations entre prélèvements obligatoires et demande de travail : après un examen, notamment comparatif, de l'imposition globale du facteur travail et de son incidence, on s'intéressera aux effets attendus et constatés des mesures de réductions de cotisations patronales de sécurité sociale prises au cours des années.

1 p.ex. les incitants à l'emploi (réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, primes à l'emploi).

Ce parcours rétrospectif s'achève, dans la quatrième section, par un examen de l'effet de la fiscalité sur les combinaisons productives. L'analyse sera centrée sur l'effet de la fiscalité sur le choix capital/travail. La problématique de la taxation de l'énergie et des possibilités que cette taxation offre en terme de réduction de la taxation du facteur travail ne sera abordée qu'incidemment, vu qu'elle a déjà examinée à plusieurs reprises par la Section "Fiscalité et parafiscalité".

C'est sur base de ce triple examen des relations entre les prélèvements obligatoires et le marché du travail que sont examinées, dans la cinquième et dernière section, des pistes pour une réforme des prélèvements obligatoires favorable à l'emploi: les mesures du plan global d'abord, et ensuite d'autres mesures visant soit une baisse de l'imposition globale du travail pour les moins-qualifiés, soit une redistribution de la pression fiscale entre les facteurs de production.

Ces redistributions du prélèvement fiscal global aboutissent, explicitement ou implicitement, à un nouveau mode de financement de la sécurité sociale: la part financée par des cotisations se réduit tandis que la part financée par un prélèvement fiscal s'accroît. Bien que la réforme du financement de la sécurité sociale ne soit pas le thème premier de ce rapport, il ne peut être évité: réfléchir à une réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi pose inévitablement la question du mode de financement de la sécurité sociale.

Ce rapport se situe résolument dans la perspective du livre blanc de la Commission européenne "*Croissance, compétitivité et emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle*" et prolonge la réflexion qui a entouré l'élaboration du plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale.

Les mesures prises à l'occasion de ce plan global sont des premiers pas dans la perspective ici tracée.

Pour aller plus loin, et le Conseil estime qu'il faut aller plus loin, il convient d'investiguer avec soin toutes les pistes qui pourraient être suivies. Il serait souhaitable qu'une stratégie soit adoptée au niveau européen :

- pour la compétitivité, en définissant au niveau européen des politiques concertées qui évitent le piège des "jeux à somme négative" auquel peuvent aboutir des politiques menées isolément au niveau de chaque Etat membre;
- pour l'emploi, en recherchant, par une meilleure coordination des politiques fiscales, les marges de manoeuvre pour financer une réduction importante de la pression fiscale sur le facteur travail.

Mais le Conseil examinera également, dans les mois à venir, les possibilités éventuelles d'action autonome, au niveau national.

En tout état de cause, modifier la structure des prélèvements obligatoires en faisant basculer 1 à 2 points de P.I.B (soit de 70 à 150 milliards) du travail vers d'autres bases, sans porter atteinte à la compétitivité est un des enjeux majeurs de cette décennie.

1. Prélèvements obligatoires, offre et demande de travail : le cadre conceptuel

La notion de prélèvement obligatoire doit tout d'abord être clarifiée. Selon les définitions couramment utilisées dans les comparaisons internationales (1), on entend par là uniquement les versements obligatoires effectués sans contrepartie directe au profit des administrations publiques (2). Sur base de cette définition, les prélèvements obligatoires qui affectent l'offre et/ou la demande de travail sont

- l'impôt sur les revenus des personnes physiques, pour la quotité afférente aux revenus salariaux;
- les impôts basés spécifiquement sur les salaires (3);
- les cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale.

Si le fait de prendre en compte l'impôt sur le revenu et les impositions assises spécifiquement sur les salaires n'est guère discuté, il n'en va pas de même des cotisations de sécurité sociale, et plus globalement des paiements effectués par les salariés en vue d'acquiescer une protection sociale ou de couvrir certains risques liés au travail.

Il a été rappelé ci-dessus que la demande de travail est fonction du coût salarial et que l'offre de travail réagit au salaire net. L'écart entre le coût salarial et le salaire net -qui correspond au coin fiscal- intègre donc tant les prélèvements fiscaux que parafiscaux. Mais il ne faut pas en déduire que toutes les composantes de ce coin fiscal -tout ce qu'il y a entre le coût salarial et le salaire net- influencent tant l'offre que la demande de travail.

La fixation des salaires en Belgique accorde une très large part aux mécanismes de concertation: une des spécificités de l'organisation de la vie économique et sociale en Belgique est l'existence de structures formelles, lieux de rencontre des interlocuteurs sociaux, où ceux-ci fixent les modalités des accords salariaux (4). Ces accords portent sur la rémunération brute : c'est donc celle-ci qui tient lieu de concept de base.

Dans la suite de cet Avis on considèrera :

- 1) que l'effet des prélèvements obligatoires sur l'offre de travail (5) doit être évalué en tenant compte de l'impôt sur le revenu et des cotisations personnelles de sécurité sociale.

1 Voir principalement l'édition annuelle des *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'O.C.D.E.*

2 MESSERÉ et OWENS, *Comparaison internationale de la fiscalité: écueils et éclairages*, Revue économique de l'O.C.D.E., n°8, printemps 1987.

3 Il s'agit d'impôts basés sur les salaires et à charge de l'employeur. De tels impôts n'existent pas en Belgique mais parfois dans d'autres pays de l'O.C.D.E.

4 Voir BOGAERT, DE BIOLLEY et VERLINDEN, *L'ajustement des salaires face aux chocs pétroliers et les réponses de la politique économique*, Bureau du Plan, Planning papers n°53, août 1991, pp.6 à 12.

5 Pour rappel, on désigne par l'offre de travail les heures de travail prestées par les ménages.

- 2) que l'effet des prélèvements obligatoires sur **la demande de travail** (6) doit être évalué **en tenant compte, en outre, des cotisations patronales de sécurité sociale** et des autres taxes dues par les employeurs sur les salaires.

Il conviendrait, en outre, de tenir compte des **charges conventionnelles**. On désigne par là les paiements effectués en vue d'acquérir une protection sociale ou de s'assurer contre certains risques liés au travail qui n'ont pas de caractère de prélèvement obligatoire du fait qu'ils ne sont pas versés à des administrations publiques ou qu'ils ne sont pas **légalement** obligatoires, même s'ils sont **conventionnellement** imposés.

Tel est le cas, par exemple, dans d'autres pays des cotisations **de** retraite complémentaire et des garanties de rémunérations en cas de maladie. C'est surtout dans les **comparaisons internationales** qu'il convient d'être attentif à la problématique des charges conventionnelles: la répartition de la couverture sociale globale entre secteur public et privé, ou entre régime obligatoire et régimes complémentaires d'application très générale, peut être très différente de pays à pays et une comparaison limitée aux seules cotisations de sécurité sociale peut induire en erreur. L'information sur les charges conventionnelles est cependant difficile à obtenir et on ne pourra les traiter qu'avec beaucoup de prudence.

6 La demande de travail correspond aux postes ou aux heures demandés par les employeurs.

2. Les prélèvements obligatoires et l'offre de travail

Il a été largement souligné, notamment au cours des débats qui ont précédé les réformes fiscales des années 80 dans les pays de l'O.C.D.E., que le taux d'imposition marginal des revenus du travail pouvait, à partir d'un certain niveau, exercer des effets défavorables sur l'offre de travail, le gain en revenus nets étant trop faible par rapport aux heures de loisirs sacrifiées.

Une telle situation peut se produire dans deux cas de figure:

- le cas "classique" où la faiblesse de l'accroissement du revenu net provient d'une taxation à un taux marginal élevé à l'impôt sur le revenu: c'est la problématique générale des effets d'offre;
- les cas de "piège de la pauvreté" ou plus globalement de "piège à l'emploi" où la faiblesse de la variation des revenus nets a une double cause: le prélèvement fiscal et parafiscal d'une part et le fait que l'attribution de certaines prestations sociales soit soumise à des conditions de ressources d'autre part. Le fait de renoncer à des prestations sociales pour obtenir un revenu du travail ne se traduit alors que par un très faible gain financier net.

Ces deux cas sont examinés successivement.

2.1 La problématique générale des effets d'offre

La problématique des effets d'offre a été abondamment étudiée au cours des dix dernières années et les études de synthèse les plus récentes conduisent à la relativiser.

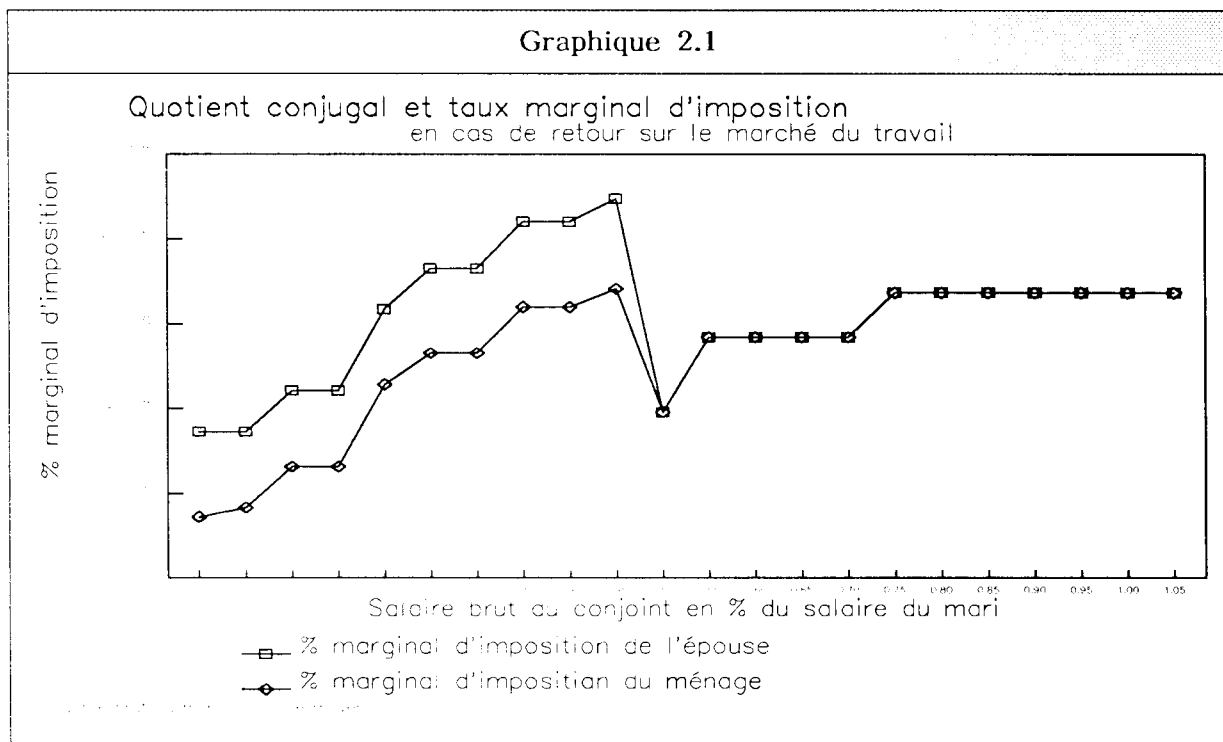
- Les conclusions qui se dégagent des études plus récentes en ce compris celles des études **longitudinales** sur les réponses **effectives** des salariés aux réformes fiscales des années 80 relativisent en effet la portée des effets d'offre.
Pour la population active féminine, une élasticité moyenne non compensée de 0,5 (1) semble une hypothèse robuste, encore qu'une vaste dispersion soit constatée autour de cette moyenne.
Par contre, pour la population active masculine, les élasticités d'offre seraient beaucoup plus faibles, voire négatives.

¹ Ceci signifie qu'une réduction du taux marginal de 10% accroît les heures prestées de 5%, effet de substitution et effet-revenu combinés. C'est en fait l'effet de substitution (entre travail et loisirs) qui est largement prédominant.

- Dans le domaine où les réponses de l'offre de travail sont les plus fortes, l'essentiel a déjà été fait avec l'introduction du décumul intégral des revenus professionnels (2): le taux marginal d'imposition de la population active féminine s'en est trouvé considérablement réduit et la réforme fiscale a donc eu de ce point de vue un effet positif sur l'offre de travail.
- Pour le reste, le fait que la progressivité de l'impôt sur le revenu aurait un effet négatif sur l'offre de travail en limitant la prestation d'heures supplémentaires n'est pas nécessairement un inconvénient: c'est un incitant indirect à une meilleure répartition du temps de travail (3).

L'introduction du quotient conjugal a cependant pour effet dérivé d'accroître le taux marginal d'imposition en cas de retour d'un conjoint sur le marché du travail, et, pour des bas niveaux de salaire, tout accroissement des revenus professionnels propres réduit en effet le montant qui peut être transféré entre les conjoints en application du quotient conjugal.

Le graphique 2.1 illustre une telle situation. Le cas ici examiné est celui d'un couple où le mari a un salaire équivalent au salaire moyen du secteur privé et où l'épouse revient sur le marché du travail. Dès 20% du salaire moyen, son taux marginal excède 50%.



2 A l'occasion de la réforme fiscale (loi du 7.12.1988).

3 Voir ci-après page 92.

2.2 Les pièges à l'emploi

Le piège de la pauvreté, et plus globalement le piège à l'emploi, naissent de l'interaction entre les prélèvements obligatoires et l'attribution de transferts sociaux en fonction de condition de ressources, interaction dont il résulte qu'une activité professionnelle accrue ne rapporte rien ou que peu en net.

En Belgique, les cas où les transferts de sécurité sociale sont liés à des conditions de ressources sont moins fréquents que dans d'autres pays européens: le risque qu'il y ait, en Belgique, un piège à l'emploi généralisé paraît donc au premier abord limité.

Ceci ne signifie pas pour autant que le problème soit inexistant, il peut se présenter dans certains cas particuliers, dont on trouvera ci-dessous une énumération non exhaustive.

Le piège à l'emploi se caractérise donc par le fait que le retour total ou partiel sur le marché du travail ne se traduit que faiblement sur le revenu net. Pour cerner cet effet, on calcule un "taux de conservation" qui est le rapport entre les variations du revenu net et du revenu brut (4)

$$Tc = (R_{n1} - R_{n0}) / (R_{b1} - R_{b0})$$

où R_{b0} = revenu brut de la personne considérée en l'absence d'activité professionnelle. Il s'agira, selon le cas, d'une allocation de chômage ou du minimum de moyen d'existence ou de tout autre transfert de sécurité sociale.
 R_{n0} = revenu net correspondant (dans la plupart des cas, le revenu net est ici égal au revenu brut).
 R_{b1} = revenu brut en cas de mise au travail, totale ou partielle
 R_{n1} = revenu net en cas de mise au travail, totale ou partielle.

2.21 Le minimum de moyens d'existence (MINIMEX)

Le **Minimex**, et plus globalement l'aide sociale, sont soumis à des conditions de ressources. Le régime du Minimex est en effet un régime résiduaire, les montants de base (5) ne sont versés que lorsque les bénéficiaires ou les autres membres du ménage ne disposent d'aucun revenu et toute ressource autre ou additionnelle vient en déduction du Minimex octroyé (6).

En principe, toute ressource obtenue d'une activité professionnelle vient donc en déduction du montant du Minimex: au plan des principes, le piège financier est donc évident.

4 Voir annexe 1.

5 Les montants de base sont actuellement de 25.930 frs pour un couple ou un isolé avec enfants à charge et de 19.485 frs pour un isolé sans enfant à charge.

6 Certaines ressources explicitement désignées ne sont pas prises en compte, notamment les allocations familiales et les pensions alimentaires perçues au profit des enfants mineurs à charge des bénéficiaires du Minimex.

Il l'est surtout lorsque le bénéficiaire du Minimex se met à travailler de manière occasionnelle ou à temps partiel, ce qui est précisément le type de travail qu'il a le plus de chance d'obtenir. L'application stricte des principes légaux aboutit alors à un taux d'imposition de 100%: le bénéficiaire ne voit pas son revenu net augmenter même s'il augmente son offre de travail, puisque tout franc obtenu de son activité professionnelle occasionnelle est repris du Minimex qui lui est octroyé.

Cette règle est donc particulièrement dommageable pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires du Minimex. Elle l'était à ce point que la pratique effective de certains CPAS s'écartaient du principe légal pour faire en sorte que le bénéficiaire du Minimex qui avait une activité professionnelle occasionnelle puisse conserver une partie du produit de cette activité (7).

Il existait également une tolérance légale mais très mince, un montant forfaitaire annuel de 12.500 frs pour les couples et les familles mono-parentales et de 10.000 frs pour les isolés (8) n'était pas repris sur le Minimex octroyé. Cette franchise a été considérablement élargie en juillet 1990: les revenus du travail sont depuis lors immunisés à concurrence de 6.000 frs nets par mois (9).

On arrive ainsi à la situation décrite au graphique 2.2.

Malgré la modification de la réglementation, il subsiste une large plage de temps de travail occasionnel ou partiel pour laquelle l'acceptation d'un travail ne procure pas de revenu net supplémentaire, à savoir pour des prestations qui équivalent à 20 à 80% d'un temps complet.

Dans cette intervalle, le fait d'exercer une activité supplémentaire ne rapporte rien en net, ce qui se traduit

- dans la partie supérieure du graphique 2.2, par le fait que le "revenu net après réduction du MINIMEX" est strictement horizontal,
- dans la partie inférieure de ce même graphique, par le fait que le taux marginal de conservation soit nul; un accroissement de l'activité professionnelle ne rapporte rien.

Il n'en reste pas moins vrai que, par rapport à une situation d'inactivité totale, toute activité professionnelle rapporte quelque chose: le taux **moyen** de conservation repris dans la partie inférieure du graphique est toujours positif.

Il subsiste donc, pour les bénéficiaires du Minimex, des cas importants de piège à l'emploi en cas de travail occasionnel, alors que les dispositions légales leur imposent par ailleurs de montrer qu'ils restent à la recherche d'un emploi. Ce cas de piège à l'emploi concerne potentiellement environ 55.000 personnes.

7 Voir CAPPI R. et DELVAUX B., *Les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers : analyse des situations et des comportements*, IRES, Louvain-la-Neuve, octobre 1990, pp.44 et suivantes.

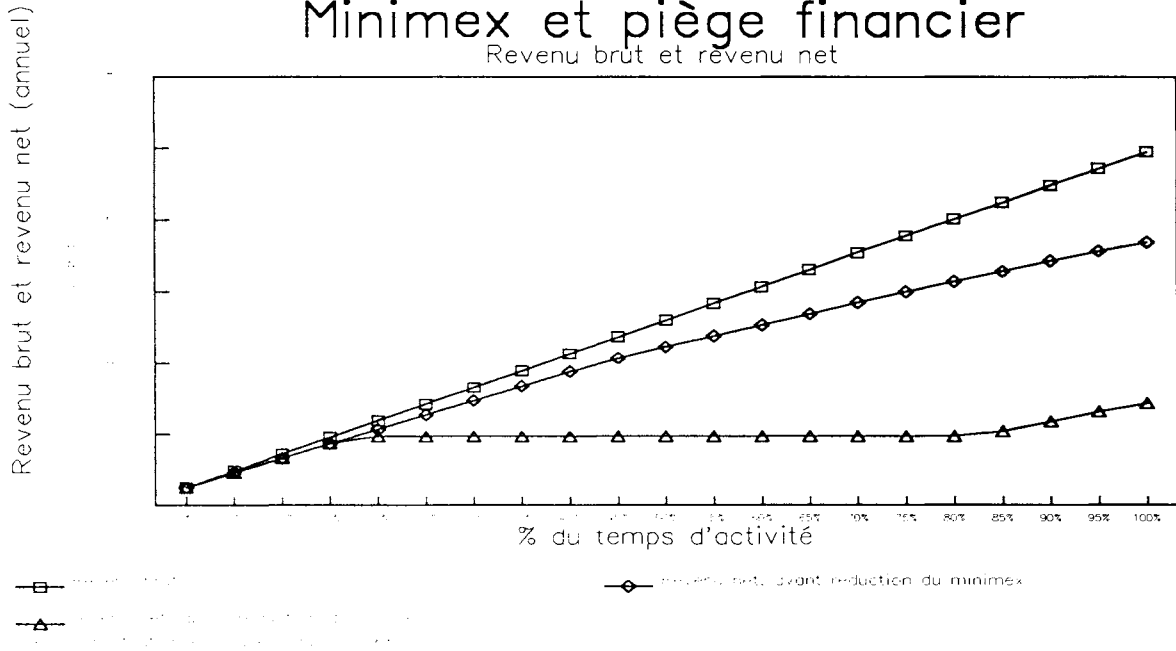
8 Montants forfaitaires applicables pour 1989.

9 Franchise applicable pour la première année. Elle passe à 5.000 frs nets par mois pour la seconde année et 3.500 frs ensuite.

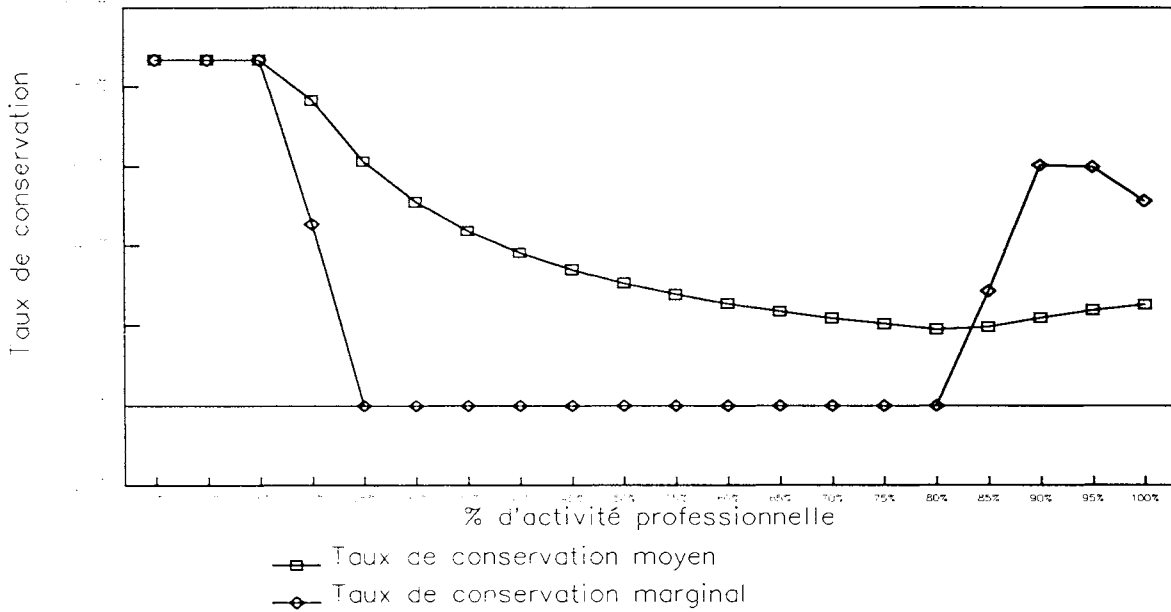
Graphique 2.2

Minimex et piège financier

Revenu brut et revenu net



Calcul du taux de conservation



Le taux moyen de conservation est calculé sur base des variations du revenu entre un % d'activité donné et l'absence d'activité professionnelle.
 Le taux marginal de conservation correspond à ce que le bénéficiaire du Minimex conserve d'un accroissement marginal de son activité pour un niveau donné d'activité professionnelle (exprimé ici en % du temps de travail complet).

2.22 Les prestations familiales majorées

Les allocataires sociaux et les bénéficiaires du Minimex ont droit à des prestations familiales majorées dont l'octroi est soumis à des conditions de ressources. Le fait d'exercer une activité professionnelle a pour conséquence que les plafonds de ressources peuvent être dépassés et qu'on revient alors aux allocations familiales ordinaires.

Cet aspect sera examiné ci-après dans le cas des chômeurs.

2.23 Les chômeurs

La reprise du travail du chômeur (ou de son conjoint) entraîne à la fois des gains et des pertes pour le ménage. Des revenus professionnels se substituent aux transferts sociaux non imposables, ce qui a des effets tant sur le revenu net de la personne qui se remet au travail que sur le type d'allocation auquel le conjoint peut avoir droit. A cela s'ajoute l'effet de la perte des allocations familiales majorées, mentionné ci-dessus.

La situation est donc particulièrement complexe. On l'abordera d'abord à partir du cas simple du retour sur le marché du travail d'un isolé chômeur de longue durée: l'étude de ce cas particulier permettra de focaliser l'attention sur les pièges à l'emploi qui peuvent résulter du régime fiscal des allocations de chômage.

A. *Le régime fiscal des allocations de chômage*

Le régime fiscal particulier que connaissent les revenus de remplacement (voir encadré) accentue le piège à l'emploi.

Tel qu'il est conçu, le régime fiscal a en effet pour conséquence :

- 1° d'exonérer les ménages dont le revenu est composé intégralement d'allocations de chômage;
- 2° dans le cas où il y a à la fois des allocations de chômage et des revenus professionnels, d'accroître la pression fiscale au-delà de l'effet classique de la progressivité barémique.
Le remplacement d'une allocation de chômage par des revenus salariaux, supposés supérieurs, accroît le revenu taxable et donc le taux d'imposition: c'est la progressivité barémique. Mais cela a également pour effet de diminuer la réduction sur les allocations de chômage: c'est l'effet additionnel.

Régime fiscal des allocations de chômage

Les allocations de chômage sont imposables, séparément au nom de chaque conjoint, et comprises à ce titre dans "les revenus de remplacement".
 Sur l'impôt dû il est toutefois octroyé une réduction d'impôt qui correspond à l'impôt payé par un célibataire sans personne à charge dont le revenu imposable correspond au montant maximal de l'allocation de chômage. Pour les revenus de 1992 (exercice d'imposition 1993), le montant de base de cette réduction d'impôt est de 57.303 Frs pour un isolé et de 66.303 frs pour un conjoint.
 Il en résulte qu'un contribuable isolé ou "cohabitant A" (anciennement chef de ménage) qui n'a d'autres revenus que l'allocation de chômage pendant la période imposable ne paie pas d'impôt.

Lorsqu'il y a d'autres revenus au sein du ménage, cette réduction est toutefois limitée :

- "horizontalement" en proportion du rapport entre le montant net des allocations de chômage et l'ensemble des revenus nets;
- "verticalement" en fonction du Revenu Imposable Globalement (R.I.G.) du ménage : cette limitation débute à partir de 660.000 frs (600.000 indexés) de R.I.G. et la réduction est ramenée proportionnellement à zéro pour un R.I.G. de 825.000 (750.000 indexés).

On trouvera ci-après une application à un cas assez simple: celui du retour sur le marché du travail d'un isolé, chômeur de longue durée qui bénéficie de l'allocation de chômage maximale pour sa situation (10).

Ce chômeur de longue durée était exonéré d'impôt mais le fait d'entamer une activité professionnelle le rend imposable:

- des salaires, taxables pour leur montant net de cotisations de sécurité sociale et de charges professionnelles, se substituent aux allocations de chômage non imposables: à revenu imposable égal, il y a donc réduction du revenu disponible;
- pour l'année du changement de statut professionnel, un effet transitoire s'ajoute: le cumul des deux types de revenus a pour effet de réduire la réduction d'impôt pour revenus de remplacement.

Pour la situation examinée, il y a donc lieu de distinguer deux effets :

- l'effet transitoire : la mise au travail substitue des salaires à des allocations de chômage: la personne concernée devient imposable et les mécanismes de limitation de la réduction d'impôt entrent en action. L'effet dépend du nombre de mois d'activité professionnelle.
- l'effet permanent : à partir de la première année complète d'activité professionnelle, la personne concernée est imposable au titre de salarié mais les mécanismes de limitation de la réduction ne jouent plus, **pour** autant qu'il s'agisse d'un travail à temps plein.

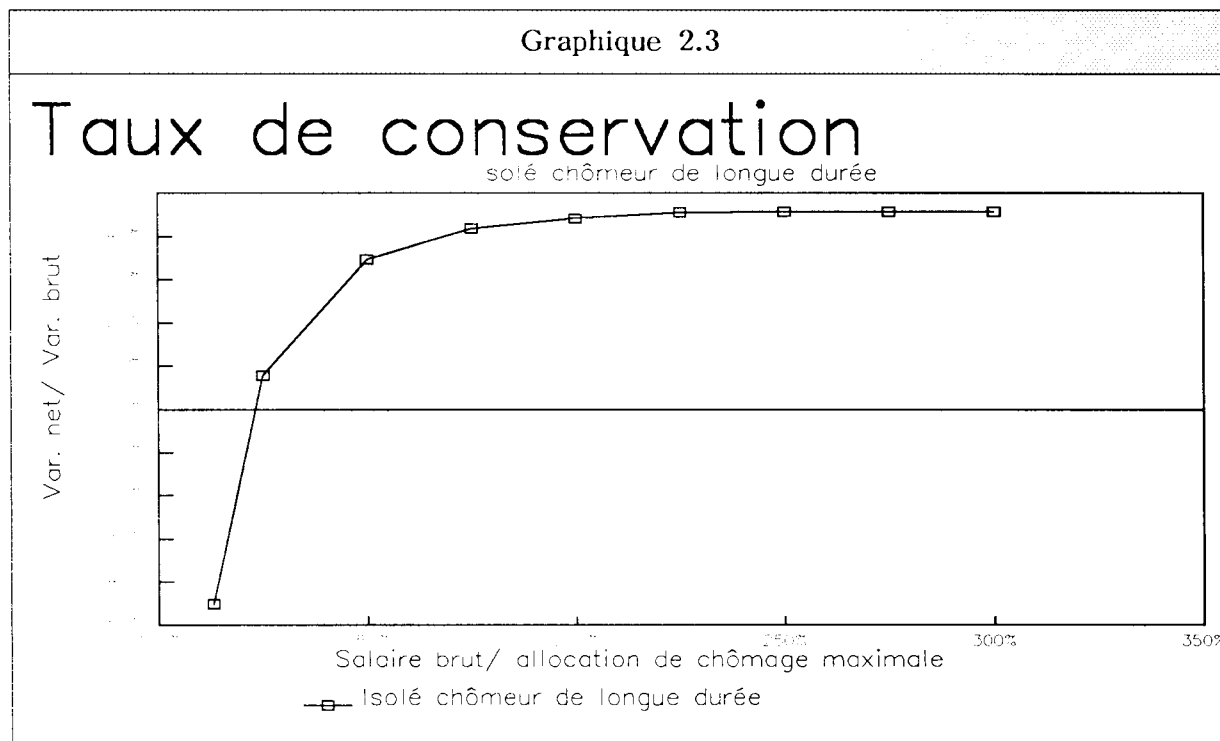
Tableau 2.1
Taux de conservation (*)
Cas de la mise au travail d'un isolé chômeur de longue durée

Durée de la mise au travail	Salaire brut en % allocation de chômage				
	113,07 %	125 %	150 %	200 %	300 %
3 mois	- 0,13	0,35	0,61	0,74	0,70
6 mois	- 0,13	0,35	0,61	0,60	0,54
9 mois	- 0,13	0,31	0,44	0,49	0,49
toute l'année	- 0,45	0,08	0,35	0,44	0,40

(*) Voir en annexe 1 la définition du taux de conservation.

Les "taux de conservation" sont cependant assez faibles: pour une année partagée moitié-moitié entre chômage et activité professionnelle, l'augmentation du net n'atteint que 35% du brut pour un salaire brut équivalent à 125% de l'allocation de chômage et environ 60% pour des niveaux de salaire supérieurs.

Le graphique 2.3 isole l'effet permanent, à savoir la substitution de 12 mois de salaires à 12 mois d'allocations de chômage, dans les situations familiales mentionnées ci-dessus: il y a donc bien, dans ce cas particulier, piège à l'emploi pour les bas salaires, à savoir pour les travailleurs les moins qualifiés.



Il peut toutefois être objecté que le cas de piège à l'emploi qui apparaît au graphique 2.3 est théorique, du fait de l'existence du salaire minimum. Pour l'année couverte par le graphique (1992) celui-ci correspond à 173% de l'allocation de chômage maximale de l'isolé chômeur de longue durée.

Cette objection appelle trois remarques.

- 1°) Même si la couverture du salaire minimum est exhaustive, le problème n'est pas résolu mais déplacé.
Le salaire minimum supprime le piège à l'emploi et donc l'éviction du marché du travail par l'offre.
Mais il risque d'engendrer l'éviction par la demande: c'est la problématique du coût salarial excessif des travailleurs les moins qualifiés qui les rend non embauchables.
- 2°) Le champ d'application du salaire minimum n'est pas exhaustif: il ne concerne que les travailleurs à temps plein âgés de 21 ans au moins, ayant une ancienneté de six mois.
- 3°) Il existe des emplois rémunérés en deçà du salaire minimum. D'après des données recueillies par le Bureau du Plan auprès de l'INAMI, 6,1% des salariés ont un salaire inférieur au salaire minimum. Ce pourcentage atteint 12,9% dans l'agriculture et 9,9% dans les services marchands. Sur base d'une autre source (11), il semblerait que soixante mille salariés à temps plein auraient un salaire inférieur à 50% du salaire médian, soit en deçà du salaire minimum (12)

B. La problématique plus générale du piège à l'emploi dans le cas des chômeurs.

Le cas décrit ci-dessus n'est qu'un cas particulier. L'existence et l'ampleur du piège à l'emploi dépendent de l'écart entre les allocations de chômage et le salaire obtenu en cas de retour sur le marché du travail ainsi que du nombre d'enfants à charge. Le montant des allocations de chômage dépendant lui-même de nombreux paramètres (situation de famille, âge, durée du chômage), un grand nombre de cas différents peuvent se produire. L'étude déjà citée de CAPPI et DELVAUX (13) a étudié cette problématique de manière exhaustive sur base de la législation applicable en 1989.

On trouvera aux tableaux 2.2 et suivants l'effet sur le revenu net et le taux de conservation (14) dans différentes variantes de situation familiale et de revenu.

11 DELVAUX et VERLY, *Les bas salaires en Belgique*, Bulletin de l'I.R.E.S., No 161, juillet 1992.

12 Le salaire minimum correspond à environ 55% du salaire médian.

13 CAPPI et DELVAUX, *op.cit.*, IRES (1990)

14 On se limite ici à comparer les deux extrêmes: temps de travail nul et temps plein. Le rapport cité traite du travail à temps partiel, mais la législation applicable en la matière a été profondément modifiée depuis.

Tableau 2.2
Le piège à l'emploi dans le cas du retour
d'un chômeur sur le marché du travail.
Situations de base (*)

	Var. par mois du revenu net	taux de conservation	taux implicite d'imposition (**)
Chef de ménage	4.901	45,7 %	54,3 %
Isolé	8.200	51,0 %	49,0 %
Cohabitant	9.016	51,0 %	49,0 %

Source: CAPPI et DELVAUX, op. cit. , IRES, 1990

(*) Chômeur sans enfant à charge, d'âge inférieur à 50 ans, ayant un revenu de référence mensuel de 35.000 Frs soit le salaire minimum alors en vigueur

(**) Le taux implicite d'imposition est obtenu par différence entre l'unité et le taux de conservation.

C'est dans le cas du chômeur chef de ménage que le piège à l'emploi est le plus marqué: l'obtention d'un emploi à temps plein engendre un taux de taxation implicite de 54,3%, l'augmentation du revenu net n'étant que de 45,7% du revenu brut.

Le taux de conservation est meilleur dans le cas d'un chômeur bénéficiant de l'allocation "isolé" ou "cohabitant", du fait que les allocations de chômage dont ceux-ci bénéficient sont plus basses.

Le tableau 2.3 donne les mêmes indicateurs pour différentes situations familiales, d'où se dégagent quelques constats intéressants.

- Le piège à l'emploi est plus sensible pour un couple n'ayant qu'un enfant que pour un couple sans enfant : dans ce cas, la perte due au passage des allocations familiales majorées aux allocations familiales ordinaires n'est pas compensée par le gain au niveau de la réduction d'impôt pour enfants à charge.
- Le piège à l'emploi est plus net dans le cas d'un ménage mono-parental: le quotient conjugal, qui atténue l'imposition directe dans le cas du retour sur le marché du travail du "chef de ménage" du couple, ne s'applique évidemment pas ici.
- Le piège à l'emploi serait théoriquement très important pour les chômeurs dits "âgés" qui ne sont plus considérés comme demandeurs d'emploi (15): ceux-ci conservent en net moins de 30% de la variation brute de leur revenu en cas de retour sur le marché du travail. Mais ce cas n'a que peu de chance de se rencontrer en pratique puisque, pour percevoir les suppléments d'allocation qui aggravent le piège à l'emploi, ils doivent se déclarer non-demandeur d'emploi et qu'ils ne sont, de fait, que peu disponibles à l'emploi.
- Le piège à l'emploi est moins important lorsque le chômeur est en deuxième période d'indemnisation, ce qui provient du fait que l'allocation de chômage qui lui est octroyée est plus basse.

- Le piège à l'emploi est, dans tous les cas de figure repris, moindre pour les cohabitants.

Tableau 2.3
Le piège à l'emploi dans le cas du retour
d'un chômeur sur le marché du travail
Différentes situations familiales (*)

	Var. par mois du revenu net	taux de conservation	taux implicite d'imposition (**)
CHEF DE MENAGE			
Couple			
1 enfant	4.272	44,2 %	55,8 %
2 enfants	4.373	49,1 %	50,9 %
3 enfants	4.247	48,8 %	51,2 %
4 enfants	4.061	47,8 %	52,2 %
Ménage mono-parental			
1 enfant	2.969	30,7 %	69,3 %
2 enfants	3.479	39,1 %	60,9 %
3 enfants	4.247	48,8 %	51,2 %
4 enfants	4.061	47,8 %	52,2 %
Chômeur âgé			
50-55 ans	2.379	29,0 %	71,0 %
plus de 55 ans	1.833	24,0 %	76,0 %
ISOLE			
première période (première année d'indemnisation)	8.200	51,0 %	49,0 %
deuxième période			
< 50 ans	9.739	55,2 %	44,8 %
50-55 ans	7.581	49,0 %	51,0 %
> 55 ans	4.305	35,3 %	64,7 %
COHABITANT (sans enfant)			
1ère mise au travail	9.016	51,0 %	49,0 %
2ème mise au travail	8.996	50,9 %	49,1 %
2 mises au travail	18.012	50,9 %	49,1 %
1ère mise au travail avec ...			
1 enfant	8.387	50,4 %	49,6 %
2 enfants	8.897	56,1 %	43,9 %
3 enfants	11.214	71,6 %	28,4 %
4 enfants	11.028	71,3 %	28,7 %

Source: CAPPi et DELVAUX, op. cit., IRES, 1990.

(*) Le revenu de référence est toujours de 35.000 Frs par mois

(**) Le taux implicite d'imposition est obtenu par différence entre l'unité et le taux de conservation.

Le tableau 2.4 permet d'examiner comment le piège à l'emploi évolue avec le revenu mensuel de référence dans le cas d'un chef de ménage de moins de 50 ans ayant deux enfants à charge.

Tableau 2.4
Piège à l'emploi et revenu mensuel de référence
Chef de ménage de moins de 50 ans, deux enfants à charge.

Revenu de référence	Var. par mois du revenu net	taux de conservation	taux implicite d'imposition (*)
30.000	- 24	- 0,6 %	100,6 %
35.000	4.247	47,4 %	52,3 %
40.000	7.796	56,1 %	43,9 %
45.000	8.196	50,6 %	49,4 %
50.000	9.035	47,6 %	52,4 %
55.000	11.788	49,1 %	50,9 %
60.000	14.543	50,2 %	49,8 %

Source: CAPPI et DELVAUX, op. cit. , IRES, 1990

(**) Le taux implicite d'imposition est obtenu par différence entre l'unité et le taux de conservation.

Le piège à l'emploi est très net pour des niveaux de salaire inférieurs au salaire minimum: on retrouve ici le constat du graphique 2.3. Pour le reste, le tableau 2.4 confirme ce à quoi on s'attendait intuitivement, à savoir que le piège à l'emploi est fonction inverse du niveau du salaire de référence. La fonction n'est cependant pas régulière: elle a un profil accidenté qui s'explique par le retour des allocations familiales majorées aux allocations familiales ordinaires.

2.3 Conclusions

Cet examen des relations entre les prélèvements obligatoires et l'offre de travail relativise la problématique des effets d'offre et indique que les pièges à l'emploi existent mais se situent aussi, voire surtout, en dehors du champ d'application de l'assurance-chômage.

Pour ce qui concerne la problématique générale des effets d'offre, les études les plus récentes indiquent qu'il n'y a d'effet substantiel que pour le second revenu du ménage, à savoir là où l'essentiel a été fait avec l'introduction du décumul intégral des revenus professionnels. En cas de retour d'un conjoint inactif sur le marché du travail, la reprise progressive du quotient conjugal engendre toutefois une pointe dans le taux marginal d'imposition dans une catégorie de travailleurs généralement désignés comme sensibles aux effets d'offre.

*Pour ce qui est des pièges à l'emploi, le cas du travail occasionnel des bénéficiaires du MINIMEX est assurément le plus préoccupant. Si la modification de la législation a permis de desserrer la contrainte pour des activités professionnelles très ponctuelles (moins de 20% d'un temps plein), il reste une large plage de temps de travail (20 à 80% d'un temps plein) où le piège fonctionne à plein, en ce sens qu'une activité professionnelle accrue ne rapporte rien en net: le **taux marginal de conservation est nul**. Une telle situation est assurément dommageable pour la démarche d'insertion professionnelle des bénéficiaires du Minimax. Elle l'est moins en cas de retour à temps plein sur le marché du travail.*

Le régime fiscal des allocations de chômage peut engendrer des pièges à l'emploi, surtout à des niveaux de salaire inférieurs au salaire minimum. Si la couverture du salaire minimum est parfaite, mais on sait, que ce n'est pas tout à fait le cas, les pièges à l'emploi seront donc limités. Mais le problème est déplacé et non résolu: si le salaire minimum évite l'éviction par l'offre, il peut engendrer l'éviction par la demande. A l'inverse, baisser le salaire minimum remplacerait l'éviction par la demande par l'éviction par l'offre.

D'autres cas de piège à l'emploi doivent retenir l'attention, notamment ceux que connaissent les familles mono-parentales: le taux de conservation est compris selon le cas entre 30 et 40% en cas de retour à temps plein sur le marché du travail.

3. Les prélèvements obligatoires et la demande de travail

3.1 La taxation globale du facteur travail

3.11 Méthodologie

Il a été mentionné ci-dessus (1) que l'effet des prélèvements obligatoires sur la demande de travail devrait être évalué en tenant compte des cotisations patronales de sécurité sociale.

On définira donc comme suit le taux d'imposition globale :

$$\text{TIG} = (C_s - S_n) / C_s$$

où C_s est le coût salarial
 S_n est le salaire net.

Pour les raisons exposées de manière détaillée en annexe (2), ce taux d'imposition globale est défini au niveau micro-économique et en faisant abstraction des situations familiales (3).

Ainsi calculé, le taux **moyen** d'imposition globale correspond à l'imposition d'une unité additionnelle de demande de travail, l'unité additionnelle étant ici un **nouveau poste de travail**. Le taux marginal d'imposition globale correspond lui au cas où l'unité additionnelle de demande de travail consiste en prestations supplémentaires d'un même travailleur.

3.12 La taxation globale du facteur travail en Belgique

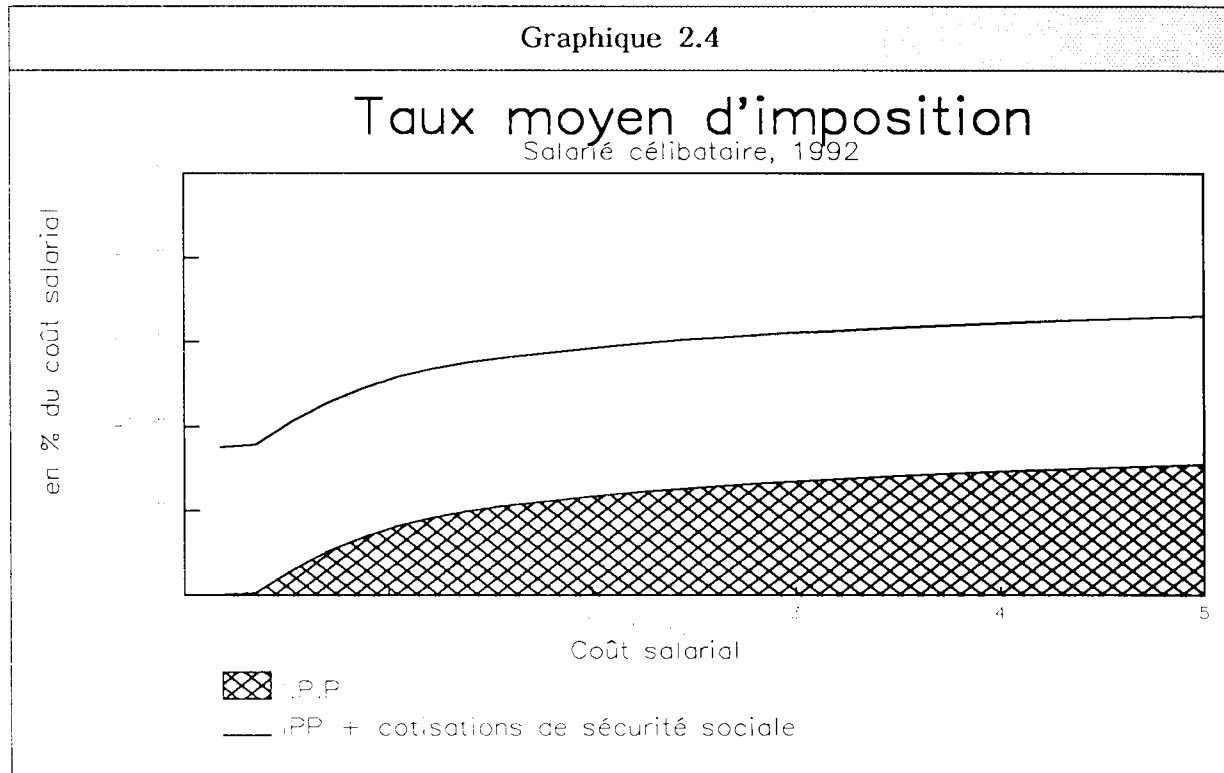
Le constat s'impose d'emblée : la **taxation globale du facteur travail est élevée en Belgique dès les bas niveaux de coût salarial et elle n'a pas diminué de manière significative pendant les dix dernières années.**

1 Voir ci-dessus page 67.

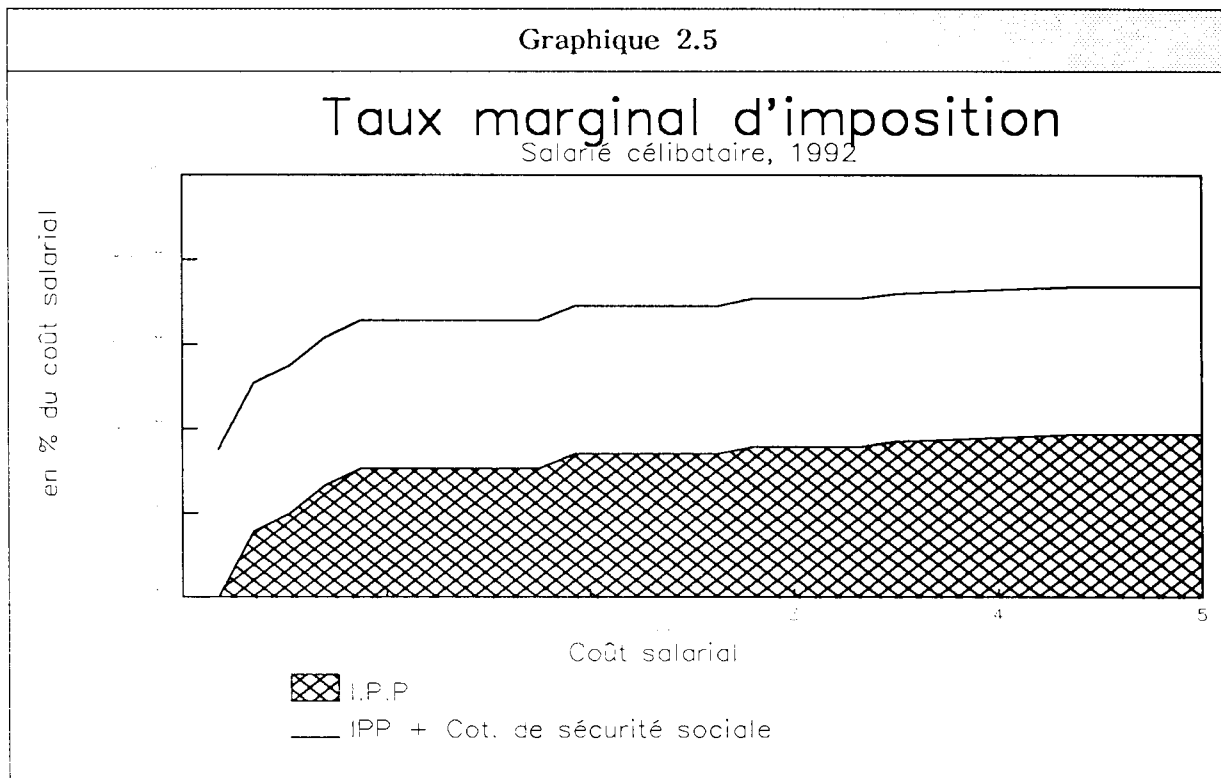
2 Voir annexe 2.

3 L'impôt sur le revenu intégré dans le taux d'imposition global est l'impôt dû par un célibataire sans charges de famille, additionnels communaux inclus.

Le graphique 2.4 retrace la distribution du taux moyen d'imposition globale en fonction du coût salarial pour l'année 1992: ce taux passe très rapidement le seuil de 40% pour se stabiliser autour de 60% à partir d'un coût salarial de 3.000.000.



La hauteur du prélèvement n'est donc pas spécifique aux revenus élevés, ce que bon nombre de comparaisons internationales laisse cependant couramment entendre. Le graphique 2.5 montre que ce qui est vrai du taux moyen l'est forcément davantage encore du taux marginal. Celui-ci est de 40% dès les plus bas niveaux de salaire et se rapproche des 60% pour le salaire moyen des ouvriers.



Le tableau 2.5 complète ces premiers constats en chiffrant l'évolution sur la période 1983-1992, du taux moyen de prélèvement global pour quatre niveaux de coût salarial correspondant respectivement:

- au salaire minimum,
- au salaire brut moyen des ouvriers du secteur privé,
- au salaire brut moyen des employés du secteur privé,
- au salaire brut moyen du secteur privé, employés et ouvriers confondus.

Tableau 2.5
Taux moyen d'imposition globale
Coût salarial correspondant au salaire minimum et au salaire moyen

	Coût salarial correspondant au...			
	Salaire minimum	Salaire brut moyen Ouvriers	Employés	Ensemble
1983	40,0%	43,1%	49,2%	45,9%
1984	41,0%	44,3%	50,4%	47,3%
1985	42,2%	45,3%	51,2%	48,2%
1986	42,0%	45,0%	51,1%	48,1%
1987	44,9%	48,0%	53,9%	51,1%
1988	44,9%	47,6%	53,6%	50,8%
1989	44,5%	47,6%	53,9%	51,0%
1990	44,6%	48,0%	54,1%	51,4%
1991	43,1%	46,8%	53,6%	50,5%
1992	43,7%	n.d	n.d	51,3%

De 40% en début de période, pour le coût salarial correspondant au salaire minimum, la taxation globale du facteur travail atteint 42,2% en 1985 principalement du fait de la non-indexation des barèmes fiscaux. Ce facteur de hausse disparaît ensuite du fait de l'entrée en vigueur de la loi Grootjans qui instaure l'indexation annuelle, le relèvement progressif du minimum imposable et une baisse -très limitée cependant- des taux marginaux. La composante fiscale du taux de prélèvement global est donc orientée à la baisse mais c'est aussi au cours de cette période, plus précisément en 1987, qu'intervient la consolidation des "sauts d'index" en une cotisation de modération salariale. Il y a donc accroissement des cotisations patronales de sécurité sociale et, par là, de la taxation globale du facteur travail.

Des évolutions similaires se constatent aux niveaux des coûts salariaux correspondants aux salaires moyens, ainsi que sur les graphiques complémentaires repris en annexe, construits à salaire réel constant (4).

La réforme fiscale, essentiellement ciblée sur la problématique de la fiscalité familiale n'a guère eu d'effet sur le taux moyen d'imposition et ce, pour trois raisons:

- d'abord parce qu'elle a laissé en l'état la composante majeure du taux d'imposition global, à savoir les cotisations de sécurité sociale;
- ensuite parce que la baisse des taux marginaux n'a d'effet significatif sur les taux moyens qu'au-delà des niveaux de salaire excédant ceux repris ci-dessus et ne concerne donc qu'une infime partie de la demande de travail;

- enfin parce que les principales composantes de la réforme, le quotient conjugal et la généralisation du décumul des revenus professionnels sont sans effet sur le taux d'imposition global tel que mesuré ici, c'est-à-dire hors mesures d'aménagement familial de l'impôt.

3.13 La taxation globale du facteur travail dans les pays de l'O.C.D.E.

A. *Evolution comparée dans le temps*

Si l'on prend comme référence le salaire moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière, tel que défini par le Secrétariat de l'O.C.D.E., on constate, qu'entre 1978 et 1985, l'imposition globale du facteur travail s'est accrue, dans les pays de l'O.C.D.E., de 36,2% à 38,8% en moyenne non pondérée (5) pour se stabiliser ensuite et amorcer une très légère décline.

Tableau 2.6 *
Taux d'imposition global
au niveau du coût salarial correspondant au
salaire moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière

	1978	1981	1985	1989	1992
Moyenne OCDE	36,2	37,7	38,8	38,5	38,2
Belgique	36,0	43,2	44,3	51,2	52,2
Danemark	38,9	42,4	46,6	46,9	47,4
France	37,1	41,0	45,0	46,7	48,3
Allemagne	44,8	43,7	46,4	47,4	46,2
Italie	44,8	47,6	50,3	50,1	50,3
Espagne	36,4	37,4	36,7	35,9	36,5
Pays-Bas	48,9	48,4	49,8	47,0	51,2
Royaume-Uni	37,0	37,6	37,8	33,6	33,2
Moyenne pays C.E.	46,3	48,8	51,0	50,7	51,5
Finlande	38,2	36,7	37,9	37,5	37,0
Norvège	41,7	42,9	41,9	42,7	38,2
Suède	51,1	51,7	50,7	52,6	44,9
États-Unis	30,7	34,2	33,6	31,2	31,2
Canada	22,8	24,6	27,0	27,2	30,0
Japon	12,7	10,9	11,8	10,8	11,3

* Les différences, en évolution et niveau, que l'on peut constater, dans le cas de la Belgique, entre le tableau 2.5 et le tableau 2.6 sont attribuables au comportement du salaire de référence.

Source : O.C.D.E., Taxation and unemployment, à paraître.

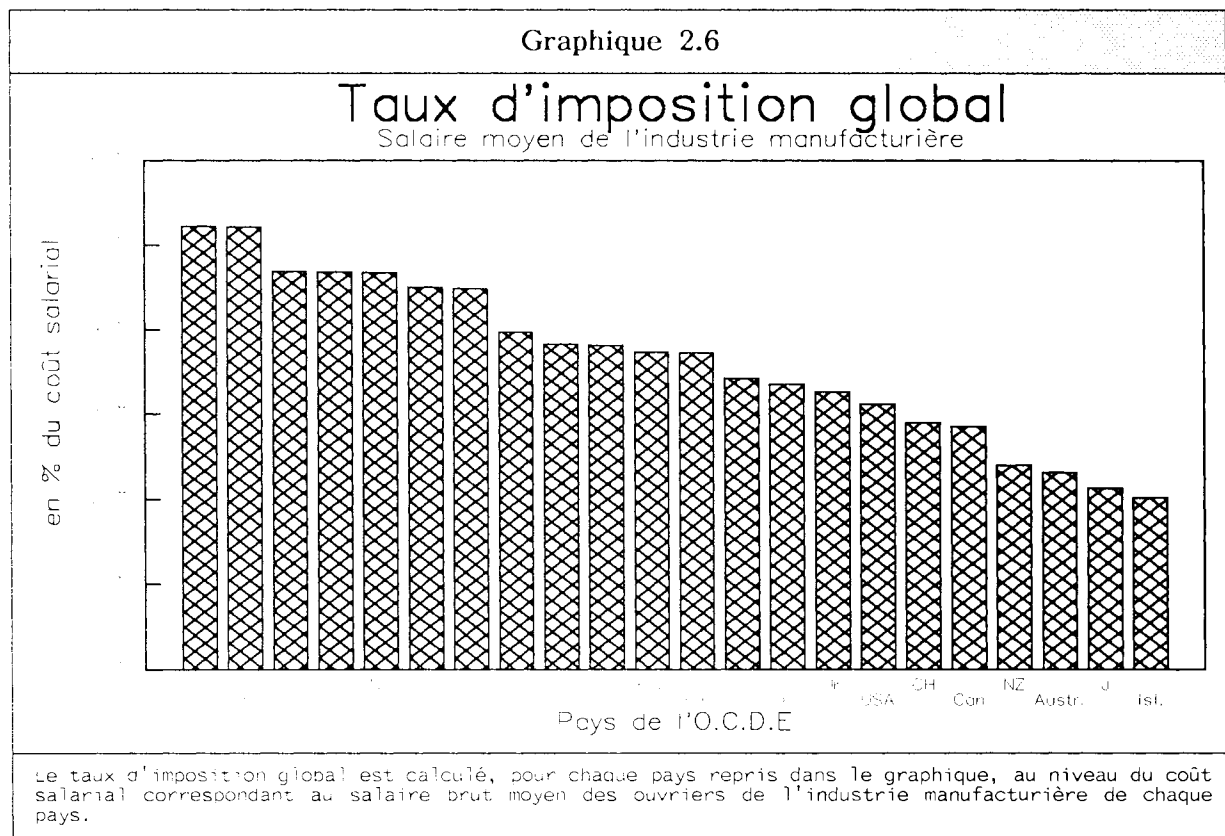
Le mouvement de hausse, jusqu'au milieu des années 80, voire au-delà, fut plus net encore dans les principaux pays européens, et particulièrement important en Belgique, mais aussi en France.

5 La moyenne non pondérée est calculée sur un nombre de pays plus large que ceux repris dans le tableau 2.6..

L'évolution du niveau moyen d'imposition du facteur travail dans les pays de l'O.C.D.E., pour le salaire de référence considéré, montre donc que **la réduction de la pression fiscale** qui a été un des axes majeurs des réformes fiscales mises en oeuvre pendant les années 80 ne s'est pas propagée suffisamment bas dans l'échelle des salaires.

B. La taxation globale du facteur travail est comparativement plus élevée en Belgique mais son profil constitue un incitant au partage du temps de travail.

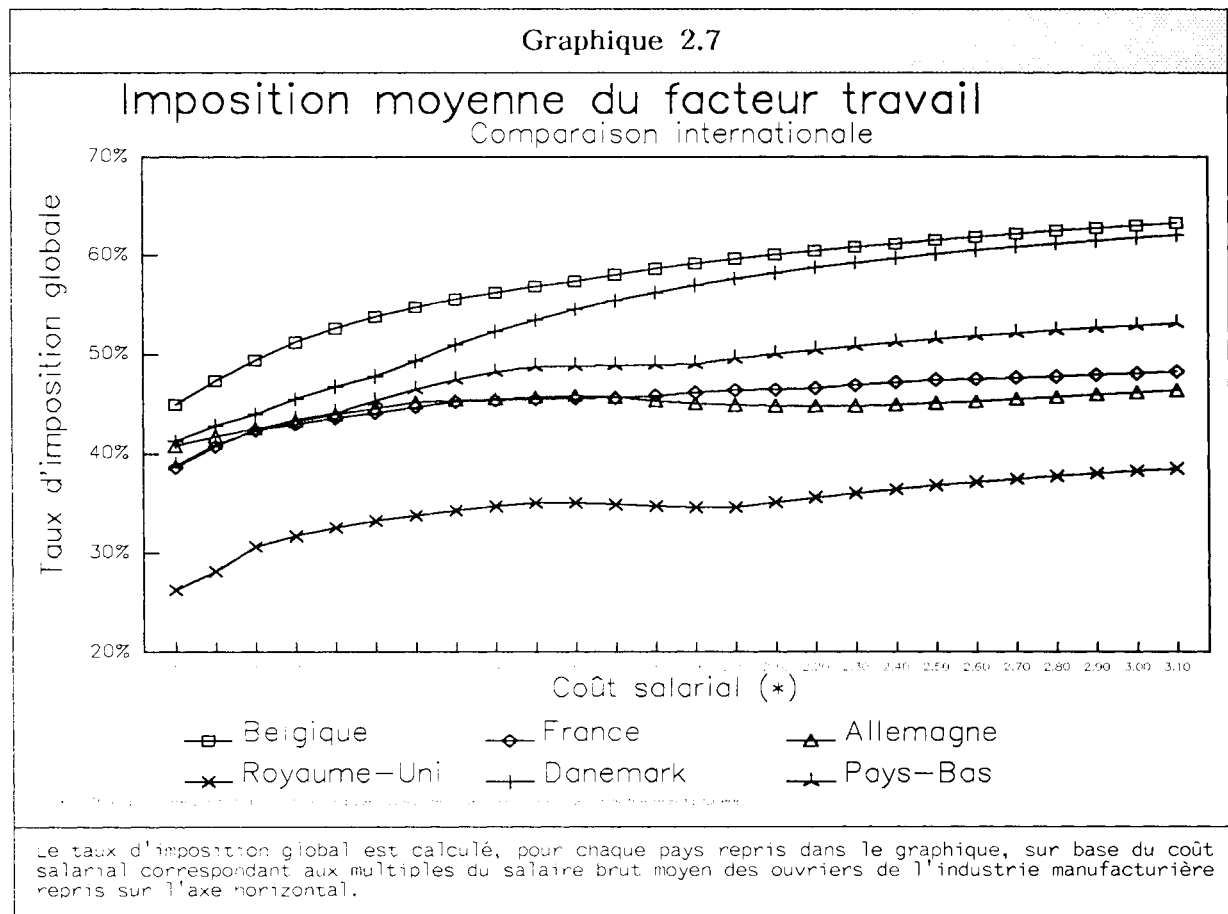
Pour l'année 1992, c'est en Belgique que l'imposition globale du facteur travail -cotisations patronales de sécurité sociale comprises- est la plus élevée. Le taux d'imposition atteint 52,2%, soit 14 points de plus que la moyenne non pondérée des pays de l'O.C.D.E reprise au tableau 2.6. L'écart est cependant moindre vis-à-vis de nos principaux partenaires et voisins, qui ont eux aussi des taux d'imposition nettement supérieurs à la moyenne O.C.D.E., mais il est substantiel par rapport aux Etats-Unis (31,2%) et au Royaume-Uni (32,6%) et la taxation globale du facteur travail atteint en Belgique plus du double de ce qu'elle est au Japon (21,8%).



Ce constat concerne le niveau du salaire moyen de l'industrie manufacturière et n'est donc que ponctuel. Le salaire de référence étant différent de pays à pays et la plupart des prélèvements pris en compte n'étant pas linéaires, les situations relatives des pays peuvent être différentes à d'autres niveaux de salaires.

Une étude plus approfondie, menée sur un nombre limité de pays (6) confirme cependant le constat du graphique 2.6: quel que soit le niveau du salaire brut, l'imposition globale du facteur travail en Belgique est parmi les plus importantes, sinon la plus élevée, des pays de l'O.C.D.E.

- Le taux **moyen** d'imposition du facteur travail est constamment supérieur à ce qu'il est dans les autres pays sélectionnés. La supériorité est nette dès les bas niveaux de salaire (60% du salaire moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière) mais si l'écart s'amenuise ensuite par rapport au Danemark, il s'amplifie par rapport à la France, à l'Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.



- On peut déduire du graphique 2.7 que c'est en Belgique et au Danemark que l'imposition globale du facteur travail est la plus progressive. La Belgique combine en effet un impôt sur les revenus relativement progressif avec un taux de cotisation de sécurité sociale parfaitement linéaire. On constate dès lors au graphique 2.8 que c'est en Belgique que l'imposition **marginale** globale du facteur travail est la plus régulière. Le profil du taux marginal est similaire mais les hausses sont plus brutales au Danemark où les cotisations sociales sont faibles mais forfaitaires (7) et donc régressives et l'impôt sur le revenu est établi selon un barème progressif à 3 taux.
- Le profil de l'imposition marginale du facteur travail est beaucoup plus irrégulier dans les trois autres pays examinés.
Au Royaume-Uni les cotisations personnelles sont plafonnées (avec un seuil en deçà desquelles elles sont nulles) mais non déductibles, les cotisations patronales progressives et l'impôt sur le revenu progressif: il en résulte un profil irrégulier du taux marginal global.
En France, l'interaction des cotisations sociales -plafonnées pour partie mais à des plafonds différents selon le type de cotisations- et du mécanisme de décote et de minoration à l'impôt sur le revenu se traduit aussi par un profil irrégulier, voire fantaisiste, du taux marginal d'imposition du facteur travail.
Le profil est également accidenté en Allemagne, où les cotisations sociales sont régressives et déductibles et l'impôt sur le revenu progressif.

Le profil régulier du taux marginal d'imposition du facteur travail en Belgique est plus qu'une simple qualité esthétique: il signifie surtout que toutes autres choses égales par ailleurs, le système en vigueur en Belgique ne décourage pas la répartition du temps de travail.

En effet, la structure des prélèvements sur le facteur travail en Belgique aboutit à une progressivité constante, ce qui signifie que quel que soit le niveau du coût salarial, le taux d'imposition moyen est toujours inférieur au taux d'imposition marginal. Le système de prélèvements a donc pour résultat que, du seul point de vue du système de prélèvements, il coûte moins cher à l'employeur de créer un poste de travail supplémentaire que d'assurer le volume de travail correspondant par des prestations supplémentaires des travailleurs déjà en fonction.

A l'inverse, dans des pays où le taux marginal d'imposition du facteur travail est régressif, il est plus intéressant pour l'employeur d'accroître la durée du travail que d'engager de nouveaux travailleurs.

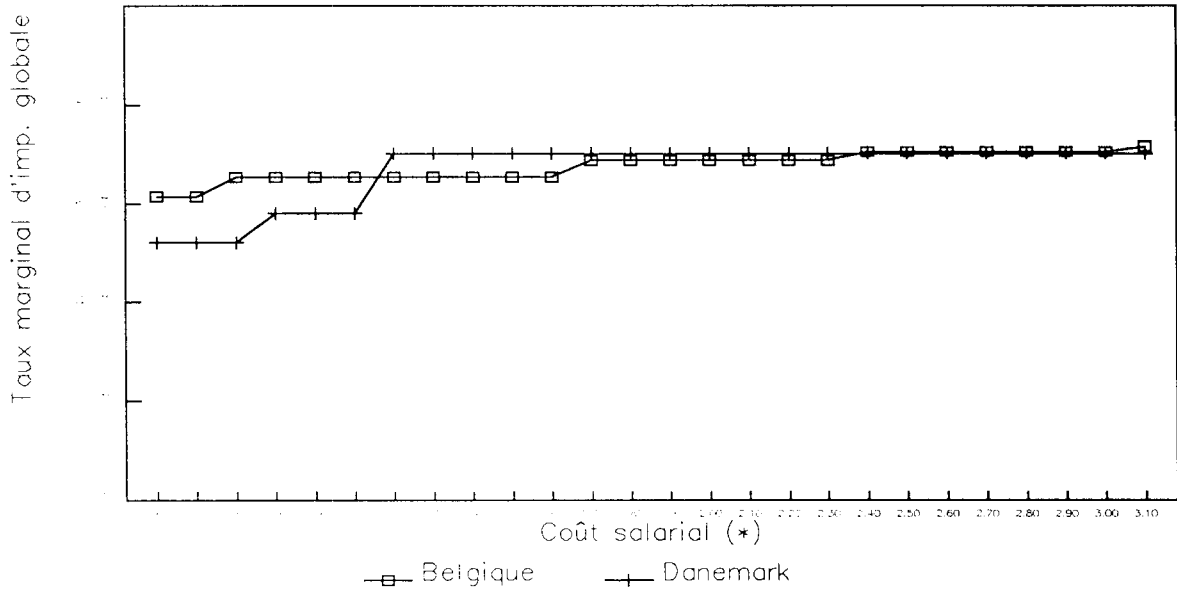
La Commission des Communautés européennes fait un constat similaire dans le livre blanc (8): elle recommande *"d'ajuster la fiscalité sur les employeurs de telle sorte que les coûts non salariaux soient neutres ou progressifs, et non plus dégressifs (...), afin d'encourager la création d'un plus grand nombre d'emplois pour les travailleurs moins qualifiés"*.

7 5164 Dkr pour l'année 1992.

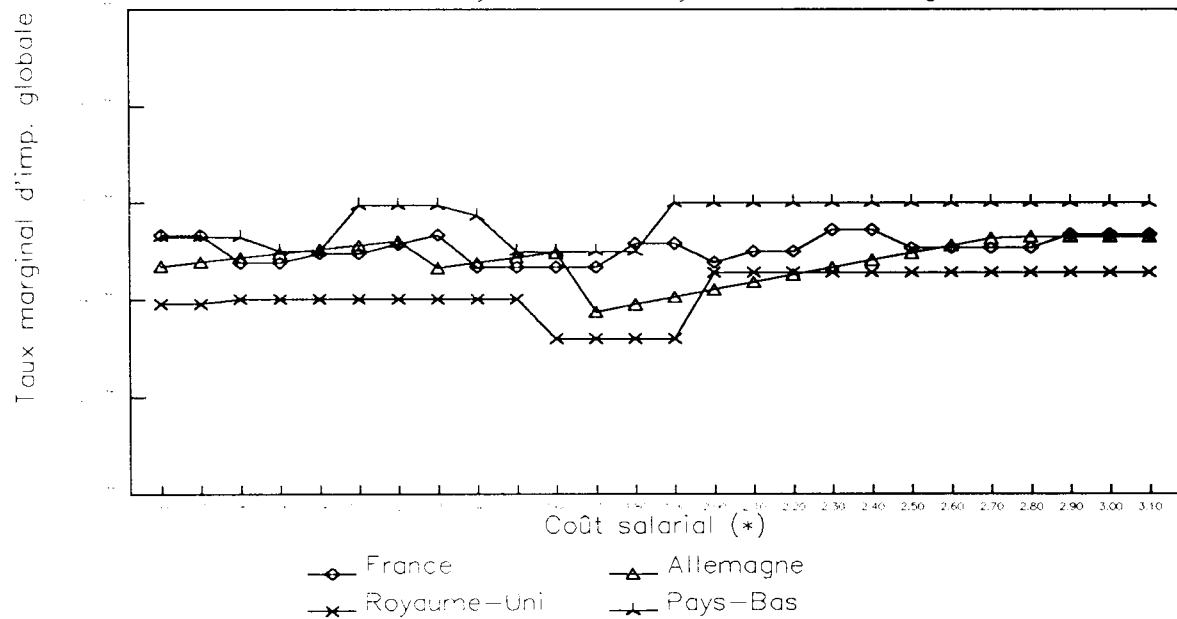
8 Croissance, compétitivité et emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle, Décembre 1993. Voir Chapitre 8, page 137.

Graphique 2.8

Imposition marginale du facteur travail
Belgique et Danemark



France, Royaume-Uni, Pays-bas et Allemagne



Le taux d'imposition global est calculé, pour chaque pays repris dans le graphique, sur base du coût salarial correspondant aux multiples du salaire brut moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière repris sur l'axe horizontal.

C. Les charges conventionnelles

Les cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale ne comprennent pas nécessairement l'ensemble des paiements effectués par les salariés en vue de bénéficier d'une protection sociale: il a déjà été mentionné (9) que seuls les versements obligatoires effectués au profit des administrations publiques y sont pris en considération et que les charges conventionnelles ne sont pas prises en compte.

Les données dont on dispose sur ce sujet sont cependant trop fragmentaires pour être insérées dans le calcul des taux d'imposition globale du facteur travail (10): on connaît leur importance relative pour certains niveaux de salaire mais on ne peut définir une relation exacte entre les charges conventionnelles et le salaire brut.

Les données disponibles montrent cependant que l'importance des charges conventionnelles diffère fortement d'un pays à l'autre.

- En Belgique, les charges conventionnelles, s'élèvent en moyenne, d'après les données d'EUROSTAT, à 3,5% du coût salarial pour l'industrie.
- Leur importance est plus élevée en Allemagne (4,9% du coût salarial), en Irlande (7,8%), aux Pays-Bas (8,4%) mais surtout en France (10,8%).
- Les charges conventionnelles sont plus élevées dans le secteur des services, et plus spécialement dans le secteur des institutions de crédit, repris dans la partie inférieure du graphique 2.9: elles atteignent 6% du coût salarial en Belgique, 9,9% en Allemagne, 9,3% aux Pays-Bas et 14,5% en France.

Selon une étude similaire faite par le C.E.R.C (11), les charges conventionnelles sont également importantes aux Etats-Unis où elles sont d'un niveau identique à celui des cotisations de sécurité sociale. Le C.E.R.C conclut d'ailleurs que " *dans les pays où les cotisations légales de sécurité sociale sont faibles, les cotisations de nature conventionnelle tendent à être plus importantes et inversement* ".

Il ressort en tout cas des données présentées au graphique 2.9 que, si on inclut les charges conventionnelles, la position de la Belgique est moins extrême que ce qui ressort d'une comparaison basée sur les seuls prélèvements obligatoires.

9 Voir ci-dessus page 70.

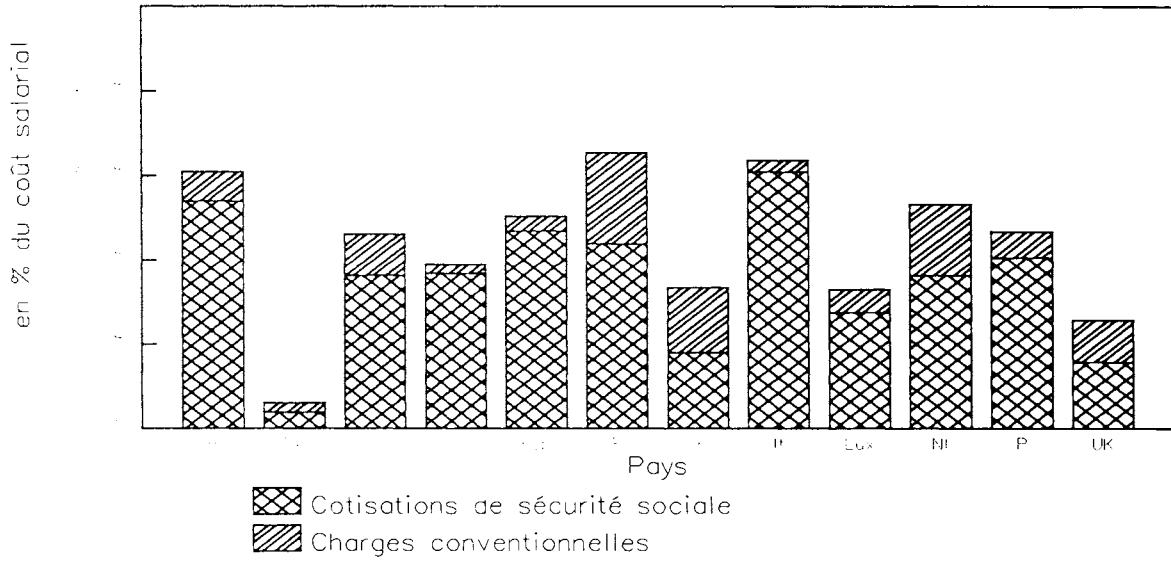
10 La seule source d'information statistique en cette matière est l'enquête sur le coût de la main-d'oeuvre d'EUROSTAT dont la dernière édition remonte à 1988.

11 Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts, *Salaires et coûts de main-d'oeuvre dans les principaux pays industriels*, Documents du C.E.R.C., Paris, 1993.

Graphique 2.9

Charges conventionnelles

Ensemble de l'industrie, 1988



institutions de crédit, 1988



3.14 En résumé

Dans la plupart des pays européens, les réformes fiscales des années 80 n'ont pas conduit à une réduction sensible de la pression fiscale globale sur les bas salaires. En Belgique cette pression s'est même encore notablement accrue jusqu'en 1990.

Par ailleurs, quel que soit le niveau de salaire considéré, la taxation du facteur travail est comparativement plus élevée en Belgique que dans les autres pays européens.

Cependant, ce constat, établi de manière approfondie pour quelques pays, doit être quelque peu nuancé, dans la mesure où il est fait sans tenir compte des charges conventionnelles. Or, celles-ci sont plus importantes dans les pays où les cotisations sociales sont plus faibles, ce qui réduit l'écart constaté entre la Belgique et les autres pays européens.

La Belgique est cependant un des seuls pays où le profil des prélèvements obligatoires n'est pas régressif: il s'agit là, ainsi que le relève la Commission européenne dans son Livre blanc, d'un incitant à une meilleure répartition de la demande de travail, notamment en faveur des travailleurs les moins qualifiés.

3.2 L'incidence économique de la taxation du facteur travail

La taxation du facteur travail est élevée en Belgique, comparativement plus élevée que dans les autres pays de l'O.C.D.E., et son évolution au cours des années 80 ne fut pas favorable, du moins pour des niveaux relativement modestes des salaires. De ce triple constat, on pourrait conclure que le renchérissement du coût salarial qui provient d'un important coin fiscal est une cause majeure du chômage.

Une telle conclusion est cependant prématurée. Les constats repris ci-dessus ne disent rien sur l'incidence économique de la taxation du facteur travail.

3.21 Les différents cas possibles

Or, la question de l'incidence économique est particulièrement importante. Le prélèvement d'un impôt sur l'utilisation d'un facteur de production peut se répercuter sur la demande ou sur l'offre, et dans le premier cas, il convient encore d'examiner dans quelle mesure il peut être répercuté sur les prix. Différents cas de figures peuvent donc se présenter.

A. La taxation du facteur travail se répercute sur le salaire net.

La taxation du facteur travail peut d'abord se répercuter sur le salaire net, laissant le coût salarial inchangé.

Cette situation peut d'abord se produire lorsque l'offre de travail n'est que faiblement élastique. Or, tel peut être le cas pour une large partie de la population active, essentiellement la population active masculine (12).

Une répercussion sur le salaire net peut également s'expliquer par le fait que les salariés considèrent les impôts et cotisations sociales prélevés comme un substitut du salaire net. C'est surtout dans le cas des cotisations sociales qu'une telle situation peut se produire: à un taux de prélèvement plus élevé est assimilé une couverture sociale plus importante, ce qui permet de réduire l'épargne qui aurait dû être effectuée en vue de compenser des risques à charge du salarié. Un accroissement des prélèvements finançant la protection sociale est donc, d'un point de vue théorique, compatible avec une réduction du salaire net, et ce même en cas d'offre de travail élastique.

12 Voir ci-dessus, section 2.1, page 71.

La répercussion sur le salaire net peut également s'expliquer par une mobilité des travailleurs plus faible que la mobilité des entreprises.

La mobilité de la population active en Europe est en effet faible non seulement entre les pays européens mais également à l'intérieur des pays (13), et s'inscrit en diminution depuis les années 70: l'intégration économique de l'Europe ne s'est donc pas traduite dans une mobilité accrue de la population active.

Cette faible mobilité de la population active empêche la mise en route d'un processus où les travailleurs rechercheraient les pays où les salaires nets sont les plus élevés.

Le fait que les entreprises soient plus mobiles que les salariés accroît par ailleurs la probabilité d'une répercussion des prélèvements sur le salaire net. Si la mobilité de la population active était aussi élevée que la mobilité des capitaux, on assisterait à une pression à l'égalisation des salaires nets. Les travailleurs quitteraient les régions où les salaires sont les plus bas pour aller vers les régions où les salaires sont plus élevés et le marché s'ajusterait en haussant les salaires là où ils étaient inférieurs et en réduisant les salaires là où ils étaient supérieurs. Mais tel n'est pas le cas, puisque la mobilité de la population active est faible.

La répercussion sur le salaire net peut donc s'expliquer:

- soit par une faible élasticité de l'offre de travail,
- soit par la faible mobilité de la population active,
- soit par une assimilation étroite des prélèvements obligatoires à une protection sociale.

Elle laisse inchangé le coût salarial et il n'y aurait alors **pas d'effet du coin fiscal sur la demande de travail.**

B. La taxation du facteur travail se répercute sur le coût salarial.

La taxation du facteur travail peut à l'inverse se répercuter sur le coût salarial, laissant le salaire net inchangé. Tel sera le cas s'il y a une rigidité à la baisse des salaires nets, ou si l'offre de travail est fortement élastique.

La hausse du coût salarial peut d'abord être compensée par une hausse de la **productivité**: le coût salarial par unité produite reste alors stable de même que les prix. Mais il y a substitution capital/travail, au détriment de l'emploi.

Si la hausse du coût salarial n'est pas compensée par une hausse de la productivité mais répercutée sur les prix, l'effet sur la demande de travail dépend de l'élasticité-prix de la demande des biens et services concernés.

Par contre, l'effet de hausse du prélèvement sur la demande de travail sera négatif, s'il y a hausse du coût salarial par unité produite et que celle-ci ne peut être répercutée sur les prix.

13 Cfr MANTEL S.(1993), *Quelles perspectives pour la mobilité du travail dans l'U.E.M?*, Economie et Statistique, No 262-263.

3.22 *La relation entre l'emploi et le coût salarial*

Dès lors que l'imposition du facteur travail peut se répercuter sur le coût salarial, il faut examiner la relation entre le coût salarial et l'emploi, et plus précisément l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial. Si le sens de la relation est clair (l'emploi varie en raison inverse du coût salarial et l'élasticité est donc négative), l'ampleur de la relation est délicate à estimer car elle dépend de nombreux facteurs au rang desquels il faut citer l'horizon de temps retenu (court terme ou long terme), l'hypothèse faite sur le stock de capital (fixe ou variable), et les secteurs retenus (exposés ou abrités).

Exprimée en valeur absolue, l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial est plus importante à long terme qu'à court terme: elle est supérieure à l'unité dans le moyen et long terme et inférieure à l'unité dans le court terme.

Parmi les estimations disponibles pour la Belgique, on peut citer ABRAHAM (14), qui évalue l'élasticité à court terme de l'emploi par rapport au coût salarial à -0,58 pour le secteur abrité et à -0,75 pour le secteur exposé. L'élasticité est plus élevée à long terme: elle atteint -1,41 pour le secteur abrité et -2,33 pour le secteur exposé. DREZE et MODIGLIANI (15) évaluent l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial à -0,2 dans le court terme et entre -1 et -2 dans le long terme.

3.23 *La relation entre taux d'imposition global et coût salarial*

Comme c'est hélas souvent le cas lorsqu'il s'agit d'études relatives à l'incidence économique des prélèvements, on se trouve en présence de résultats parfois contradictoires.

LE CONSTAT STATIQUE: PEU ECLAIRANT

On doit d'abord constater (cfr graphique 2.10) qu'il n'y a pas de relation évidente entre le taux d'imposition global et le niveau du coût salarial et pas davantage entre le taux d'imposition global et le revenu net (16). Aucune des répercussions décrites ci-dessus ne semble clairement dominer. Une répercussion sur le coût salarial se traduirait par une dispersion des salaires nets plus faible que celle des coûts salariaux. Or, tel n'est pas le cas. L'hypothèse d'une répercussion sur le salaire net n'est pas non plus clairement confirmée puisqu'il y aurait alors une dispersion plus faible des coûts salariaux. A défaut d'indicateurs corrects du niveau de productivité, on ne peut toutefois vérifier l'hypothèse d'une égalisation du coût salarial par unité produite.

14 ABRAHAM F., K.U.L., Centrum voor economische studien, 1988.

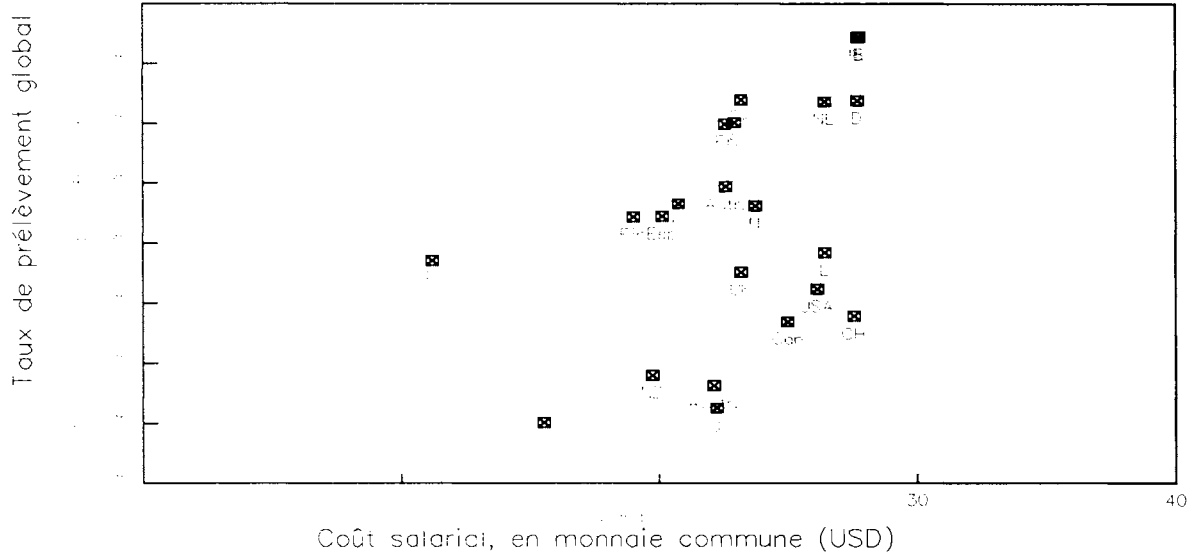
15 DREZE et MODIGLIANI, European Economic Review, 1981.

16 Le graphique 2.10 est construit en positionnant chaque pays en fonction du taux d'imposition global d'un salaire égal au salaire moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière (axe vertical) d'une part et, selon le cas, du coût salarial ou du revenu net correspondant, l'un et l'autre exprimés en monnaie commune (taux de change - parité de pouvoir d'achat).

Graphique 2.10

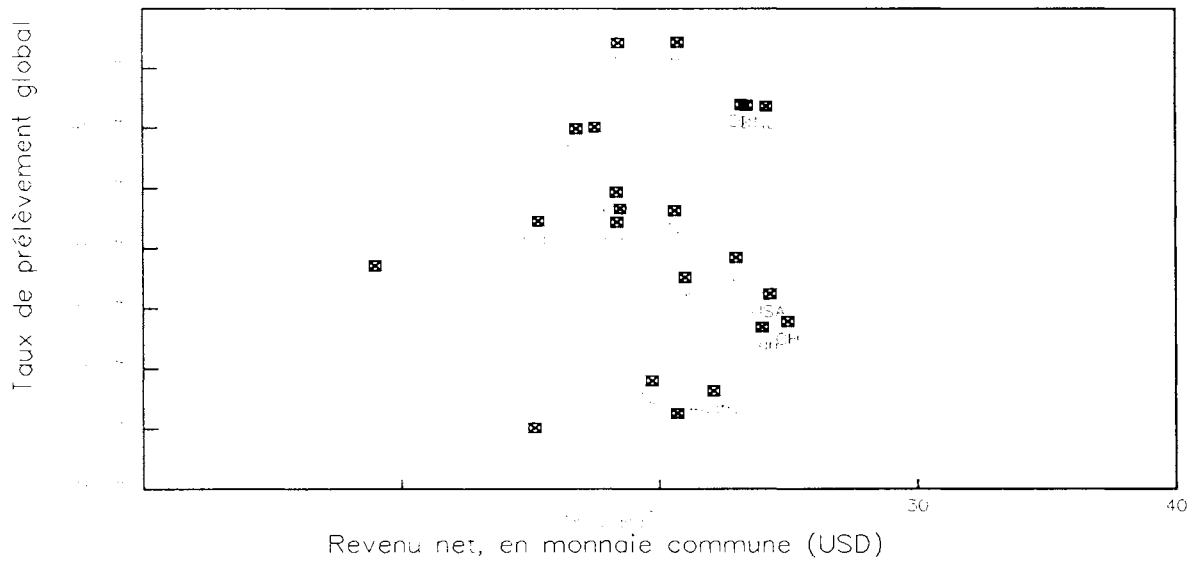
Coût salarial et % de prélèvement global

Salaire moyen de l'industrie manufacturière, 1991



Revenu net et % de prélèvement global

Salaire moyen de l'industrie manufacturière, 1991



A LONG TERME: PEU DE REPERCUSSIONS SUR LE COUT SALARIAL.

Un certain nombre d'études tendent toutefois à prouver qu'à long terme (17), il y a compensation entre les prélèvements et le salaire net, de sorte que le coût salarial n'est pas affecté par la hausse des prélèvements sur le facteur travail. Ainsi, COUTIS et LOUFIR (18) montrent que, sur la période 1971-1987 et dans le cas de la France, les salaires s'ajustent avec une flexibilité quasi-totale aux fluctuations des cotisations patronales ou personnelles de sécurité sociale mais que cette flexibilité ne s'étend pas à d'autres catégories de chocs sur les coûts salariaux, telles les modifications du taux de change. Des résultats similaires sont obtenus par les mêmes auteurs pour la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ces résultats tendent donc à prouver que **les cotisations sociales seraient davantage perçues comme un salaire indirect que comme un prélèvement**; ils accèdent la thèse d'une répercussion sur le net.

Un même constat ressort d'études macro-économiques. Ainsi l'O.C.D.E. (19) constate, pour 1974 et 1986, une relation inverse entre la part salariale corrigée (20) et le taux implicite des cotisations sociales patronales (21), de même qu'une relation inverse, sur la période 1974-1986, entre la variation de la part salariale corrigée et la variation du taux implicite des cotisations patronales. A long terme, **une hausse des cotisations patronales de sécurité sociale ne se traduirait donc pas dans une hausse du coût salarial.**

Il ressort de cette même étude que parmi les différents types de prélèvements obligatoires seules les cotisations patronales ont une incidence statistiquement significative, et négative, sur le niveau des salaires: considéré globalement, le total des contributions sociales et de l'imposition directe n'a pas davantage d'effet significatif.

Il semblerait donc qu'à long terme une redistribution de la charge globale des cotisations patronales vers les cotisations personnelles n'aurait pas d'effet sur le coût salarial global et donc pas d'effet sur l'emploi.

Mais ces études ne disent rien sur le processus d'ajustement qui amène l'effet de long terme.

-
- 17 L'impact à long terme correspond à l'orientation fondamentale et finale, en faisant abstraction des ajustements qui s'opèrent pendant le court-moyen terme.
- 18 COUTIS et LOUFIR (1990), *Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sociales sur le coût du travail*, Economie et prévision, No 92-93.
- 19 O.C.D.E (1990), *Perspectives de l'emploi*. Voir le chapitre 6, *Contributions patronales ou contributions salariales : l'incidence sur l'emploi*.
- 20 La part salariale corrigée correspond au rapport des traitements et salaires au P.I.B. divisé par le rapport de l'emploi salarié à l'emploi total.
- 21 Soit la masse des cotisations patronales obligatoires et des cotisations volontaires au régime de retraite versée par les employeurs, divisée par le total des traitements et salaires.

A COURT-MOYEN TERME: UN EFFET SIGNIFICATIF.

Mais un tel effet existe dans le court-moyen terme.

Dans une étude antérieure à celle déjà citée (22), l'O.C.D.E. concluait qu'une baisse des cotisations sociales patronales se traduisait par une réduction du coût salarial et une augmentation de l'emploi; l'effet venant cependant moins d'une substitution capital-travail (23) que d'une relance de la demande consécutive de la baisse des coûts, supposée répercutée sur les prix.

Cet effet favorable sur l'emploi subsiste dans l'hypothèse où la baisse des cotisations patronales est budgétairement compensée par la hausse des prélèvements basés sur les salaires ou sur la consommation: ceux-ci amènent certes une hausse des salaires bruts, mais décalée de sorte que l'effet de court-moyen terme subsiste.

L'O.C.D.E. estimait alors qu'une réduction des prélèvements sur le facteur travail qui ferait baisser le coût salarial de 1% pourrait faire baisser le taux de chômage de 1/4 à 3/4 de point sur une période longue de 5 à 10 années.

D'autres études confirment également l'existence d'effets des prélèvements sur le coût salarial et par là sur l'emploi. C'est notamment le cas de l'étude de BEAN, LAYARD et NICKELL (24) qui, pour la Belgique, considérait que 15% de la hausse du chômage (25) s'explique par l'accroissement du coin fiscal.

Ce ratio diverge fortement de pays à pays puisqu'il atteint 60% aux Etats-Unis, 37,4% aux Pays-Bas, 21,5% au Royaume-Uni mais 7,6% seulement en France.

Mais si le coin fiscal a un effet sur le chômage, il n'est pas la variable dominante: pour la Belgique, l'effet des variables "Job search" et l'effet de la demande sont prépondérants.

L'effet du coin fiscal sur le coût salarial, sous-jacent à cette conclusion, est confirmé par d'autres études (26), dont la plupart concluent également à des effets différents selon le type de taxes: les cotisations sociales patronales ont davantage d'effet sur le coût salarial que les impôts directs.

L'examen le plus récent de cette question par le Secrétariat de l'O.C.D.E. conclut d'ailleurs qu'il existe des preuves convaincantes que les prélèvements sur le facteur travail poussent le coût salarial à la hausse et accroissent le chômage, au moins à court terme et que parmi les différents types de prélèvements ce sont les cotisations sociales patronales qui ont l'effet le plus net.

22 O.C.D.E. (1986), *Les coûts de main-d'oeuvre non-salariaux et l'emploi* dans "Perspectives de l'emploi", pp.88-116.

23 Il s'agit d'un modèle de court-moyen terme. Il n'est donc pas exclu qu'à plus long terme, une modification du coût relatif des facteurs de production ait un effet de substitution. Voir à ce sujet la section 4.

24 BEAN, LAYARD et NICKELL. *The rise in unemployment: A multi-country study*, *Economica*, 1986, n°53 (supplément).

25 Le modèle vise à expliquer la hausse du chômage entre 1956-66 et 1980-83.

26 CLAMFORS & NYOMEN (1990), *Real wage adjustment and employment policies in the Nordic countries*, *Economic Policy*, No 11; KNOESTER & VAN DER WINDT (1987), *Real wages and taxation in ten OECD countries*, *Oxford bulletin of Economics and statistics*, Vol. 49 No 1.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la Belgique, l'étude du processus de formation des salaires faite par BOGAERT e.a. (27) conclut à un effet non significatif de la pression fiscale et des cotisations personnelles de sécurité sociale sur la croissance des salaires bruts mais a un effet intégral et mécanique des cotisations sociales patronales sur le coût salarial. La fiscalité a en outre un effet sur le taux de chômage structurel défini en relation avec le rapport entre le salaire-coût équivalent aux allocations de chômage et le salaire moyen: un relèvement de la pression fiscale (ou parafiscale) a pour effet de relever le salaire brut et par là le taux de chômage structurel (28).

LES LIMITES DE CES CONSTATS.

Avant de tirer les conclusions de ces différentes études, il convient de bien avoir à l'esprit leurs limites. Il s'agit en effet dans tous les cas d'études macro-économiques, qui saisissent l'effet de la pression fiscale et parafiscale sur le facteur travail à partir d'un taux implicite, macro-économique et donc moyen. Même s'il était prouvé, sur base de telles approches de l'incidence économique des prélèvements sur le facteur travail, qu'une variation des cotisations sociales n'a pas d'effet sur le coût salarial et donc pas d'effet sur la demande de travail, on ne peut pas en déduire qu'une autre modulation du prélèvement fiscal et parafiscal n'aurait pas d'effet sur la composition de la demande de travail, surtout si on se trouve en présence d'un marché du travail segmenté.

27 BOGAERT, de BIOLLEY et VERLINDEN, *L'ajustement des salaires face aux chocs pétroliers et les réponses de la politique économique*, Bureau du Plan, Planning paper, n°53, août 1991.

28 L'élasticité du salaire brut au taux de chômage structurel est estimée à 0,043.

3.24 Conclusions

La question de l'incidence économique des prélèvements sur le facteur travail est particulièrement importante. Différents cas de figure peuvent en effet se présenter, l'alternative la plus importante étant celle de la répercussion sur le salaire net ou sur le coût salarial.

Aucune relation évidente entre le taux de prélèvement global, le coût salarial ou le revenu net n'émerge d'un constat statique.

Des études examinées, il ressort qu'à long terme, il n'est pas évident que les cotisations patronales de sécurité sociale se répercutent sur le coût salarial, et ce constat est plus net encore pour les autres prélèvements sur le facteur travail. Il existe cependant, à court et moyen terme, une relation entre le taux des cotisations patronales de sécurité sociale et le coût salarial, qui se répercute sur l'emploi.

Ces constats procèdent de modèles macro-économiques: ils ne disent donc rien sur l'effet d'une modulation des prélèvements obligatoires (p.ex., une exonération des cotisations patronales pour les travailleurs les moins qualifiés) sur la structure de l'emploi.

Il est donc intéressant d'examiner l'effet de mesures plus sélectives, tels les incitants ou subventions à l'emploi qui ont été mis en oeuvre en Belgique et dans d'autres pays européens en vue de combattre le chômage.

3.3 Les incitants à l'emploi

Diverses mesures ont en effet été prises pour alléger le coût salarial et principalement le coin fiscal qui le grève, et ce dès le début des années 80. En Belgique, ces mesures ont généralement pour but de réduire les cotisations patronales de sécurité sociale, et par là la taxation globale du facteur travail.

Le processus des formations des salaires en Belgique est en effet tel que, parmi les différentes interventions possibles sur le taux des prélèvements obligatoires, la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale est à court terme le moyen le plus efficace: le salaire brut étant négocié et peu flexible à court terme (29), une baisse des cotisations personnelles ou une réduction de l'impôt sur le revenu auront davantage pour effet d'accroître le salaire net que de réduire le coût salarial. Par contre, une baisse des cotisations patronales de sécurité sociale agit directement sur le coût salarial et par là sur la demande de travail. La situation du marché de travail en Belgique est donc telle qu'elle renforce le poids des conclusions générales sur l'incidence économique des prélèvements sur le facteur travail, résumées ci-dessus.

Quoiqu'a priori efficaces, les réductions des cotisations patronales de sécurité sociale ne sont pas pour autant le seul moyen d'agir sur la demande de travail. Les pouvoirs publics peuvent utiliser d'autres instruments tels les primes à l'emploi, la prise en charge d'une partie du coût salarial, qui ont des effets identiques sur la taxation globale du facteur travail. Ces divers instruments sont regroupés, dans la littérature économique, sous l'appellation commune de "*subventions à l'emploi*".

Mais la gamme des modalités d'intervention possible est plus large encore, puisque les pouvoirs publics peuvent aussi déréguler le marché du travail en vue de favoriser un ajustement à la baisse des salaires bruts ou mettre en oeuvre des politiques de formation professionnelle qui accroissent la productivité des travailleurs et augmentent ainsi leurs possibilités d'embauche.

Cette partie de l'Avis étant consacrée aux effets des prélèvements obligatoires sur le marché du travail, on s'intéressera uniquement, pour la Belgique, aux mesures de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, mais en les intégrant, pour le volet théorique et comparatif de l'approche, dans le concept plus large de "*subventions à l'emploi*".

3.31 Typologie

Comme toute mesure de subvention à l'emploi, une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale peut être marginale ou générale, sélective ou non.

Une mesure est dite marginale quand elle est octroyée en fonction de l'accroissement de l'emploi. A l'inverse, elle est générale quand elle concerne tant l'emploi existant que l'emploi additionnel.

Une mesure est dite sélective quand elle est ciblée sur une catégorie de travailleurs bien définie: p.ex. les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires du Minimex.

3.32 L'efficacité des subventions à l'emploi - considérations théoriques

La littérature économique sur l'efficacité des subventions à l'emploi est déjà ancienne, elle remonte à la crise des années 30 (30). Plus récemment, ce thème est revenu à l'avant-plan avec la crise née des premier et second chocs pétroliers (31).

Les subventions à l'emploi trouvent leur justification dans l'existence d'un chômage classique et sont préférables à d'autres mesures visant à stimuler la demande de travail, telle une baisse des salaires réels ou une modification des termes de l'échange.

La baisse des salaires réels engendre en effet une contraction de la demande globale qui se répercute inévitablement sur la demande de travail, annulant ainsi le gain d'emploi initial. En outre, une politique de baisse des salaires réels se heurte, pour les travailleurs les moins qualifiés aux objectifs d'équité concrétisés chez nous par le salaire minimum et au seuil que constitue l'allocation de chômage.

Mais l'efficacité des subventions à l'emploi ne se justifie pas uniquement par l'inefficacité des solutions alternatives. Plusieurs auteurs ont montré (32), sur base de modèles certes simplifiés mais néanmoins pertinents, qu'on pouvait espérer d'une politique de subvention à l'emploi une résorption rapide du chômage. Ces auteurs s'accordent généralement à considérer que les mesures marginales ont une meilleure efficacité et qu'une politique de subventions à l'emploi peut être poursuivie sans accroître le déficit budgétaire. Steinherr et Van Haepereen considèrent qu'on peut attendre un effet très significatif sur l'emploi d'une subvention qui n'excède pas l'allocation de chômage, malgré des hypothèses prudentes sur l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût salarial (33).

30 Un des premiers articles publiés sur cette question serait celui de KALDOR, *Wages subsidies as a remedy for unemployment*, Journal of political economy, 1936 (No 44).

31 Voir STEINHERR et VAN HAEPEREN, *Approche pragmatique pour une politique de plein emploi: les subventions à la création d'emplois*, Bulletin de l'IRES, 1984, No 86. Voir également VAN HAEPEREN, *Efficacité relative de deux politiques de résorption du chômage: partage des profits et subventions marginales à l'emploi*, Bulletin de l'IRES, 1986, No 109.

32 Voir la synthèse faite par STEINHERR et VAN HAEPEREN (1984), op. cit.

33 Dans le contexte de l'époque (1984), ces auteurs considéraient qu'on pouvait obtenir une diminution du taux de chômage de 5 points, soit la résorption de l'écart entre le taux de chômage d'alors et le taux de chômage naturel, d'une baisse des coûts salariaux de 25% si l'élasticité de la demande de travail est de 0.2.

Ces résultats paraîtront à certains exagérés, par rapport aux effets, connus comme modestes (34), des subventions à l'emploi, mises en vigueur en Belgique sous la forme de réductions des cotisations patronales de sécurité sociale.

La différence s'explique cependant par le caractère simple et transparent des subventions à l'emploi conçues par les auteurs cités. Ceux-ci attribuent d'ailleurs, et vraisemblablement à juste titre, le manque d'efficacité des dispositifs mis en oeuvre dans la plupart des pays à la complexité et à la non-transparence des dispositifs mis en oeuvre.

Le schéma théorique sous-jacent est le suivant:

- la subvention consiste en un montant fixe par travailleur nouvellement embauché: elle est donc marginale et implicitement sélective: sans que les bénéficiaires doivent être explicitement ciblés, elle est plus efficace pour les salariés les moins qualifiés;
- la durée d'application doit être de 3 à 5 ans, un programme de très courte durée pouvant entraîner des substitutions intertemporelles de l'embauche et être donc trop peu performant en terme de création nette d'emploi;
- il faut un seuil quantitatif suffisant: un quart à 40% du coût salarial.

Un tel programme de subvention à l'emploi entraîne inévitablement une baisse de la productivité et de l'intensité capitalistique. Ce ne sont pas des inconvénients, mais des objectifs recherchés. Un tel programme ne freine pas la croissance des secteurs à forte intensité capitalistique: il les subventionne moins que les autres.

3.33 Les réductions des cotisations patronales de sécurité sociale en Belgique: évaluation des mesures prises pendant les années 80

Parmi les diverses mesures prises au cours des années 80, on retiendra particulièrement les mesures suivantes:

- l'opération MARIBEL qui organise une réduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale dans le secteur de la construction et dans les secteurs exposés; par rapport à la typologie mentionnée ci-dessus, il s'agit d'une mesure non marginale et peu sélective;
- les mesures relatives à l'insertion professionnelle des jeunes, qui sont marginales et sélectives;
- le plan "plus un" et son extension au plan "plus 2" (mesures marginales et non sélectives);
- les mesures ciblées du type convention emploi-formation (AR 495), engagements de jeunes demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée (AR 498) (mesures marginales et sélectives);

34 Voir ci-après et annexe 3.

- les mesures visant à favoriser l'emploi de personnel domestique (mesures marginales et sélectives).

A. Le coût budgétaire

Le tableau 2.7 donne l'impact budgétaire de ces différentes mesures en 1990 (35).

Tableau 2.7
Incidence budgétaire (pertes en recettes)
des mesures de réduction de cotisations patronales de sécurité sociale - 1990

	Millions Frs	en % du total
MARIBEL	14.400,0	88,0 %
insertion prof. des jeunes	137,7	0,8 %
plan "plus un"	357,1	2,2 %
A.R. 495 et 498	1.451,6	8,9 %
employés de maison (*)	21,2	0,1 %

Source : ONSS sauf (*) où la perte de cotisations de sécurité sociale est calculée sur base des statistiques fiscales.

L'essentiel de l'effort budgétaire consenti concerne MARIBEL, à savoir une mesure non marginale et peu sélective. Parmi les autres mesures qui sont toutes marginales et sélectives, ce sont les mesures ciblées sur les jeunes demandeurs d'emploi et les chômeurs de longue durée qui prédominent.

Les coûts budgétaires tels qu'évalués au tableau 2.7 se limitent à l'effet direct des mesures: on se limite, comme dans l'inventaire des dépenses fiscales, à calculer mécaniquement la perte en recettes.

Or, de telles mesures ont assurément des effets induits qui font que l'effet budgétaire final peut différer fortement de celui noté ici.

35 Il s'agit de la dernière année pour laquelle toutes les données sont disponibles, mesure par mesure.

Ainsi,

- l'impact budgétaire de l'opération MARIBEL devrait tenir compte du bouclage macro-économique;
- l'impact de l'A.R. 498 devrait être diminué des moindres dépenses en matière d'allocation de chômage dès lors qu'il y a création nette d'emploi;
- si elles ont pour effet de réduire l'emprise de l'économie souterraine, les mesures relatives aux employés de maison n'ont qu'un coût budgétaire dérisoire, voire inexistant.

Les chiffres repris au tableau 2.7 doivent donc être relativisés et interprétés comme un coût budgétaire maximal.

Le coût budgétaire, même net, n'est pas l'unique élément d'évaluation. Aussi les paragraphes suivants envisagent-ils d'autres critères d'évaluation en commençant par des indicateurs de type micro-économique - l'effet sur la taxation globale du facteur travail - pour s'étendre ensuite aux aspects macro-économiques.

B. *L'effet sur la taxation globale du facteur travail*

Le tableau 2.8 permet de préciser l'impact des diverses mesures examinées sur la taxation globale du facteur travail.

Tableau 2.8
Effet de différentes mesures sur la taxation globale
du facteur travail

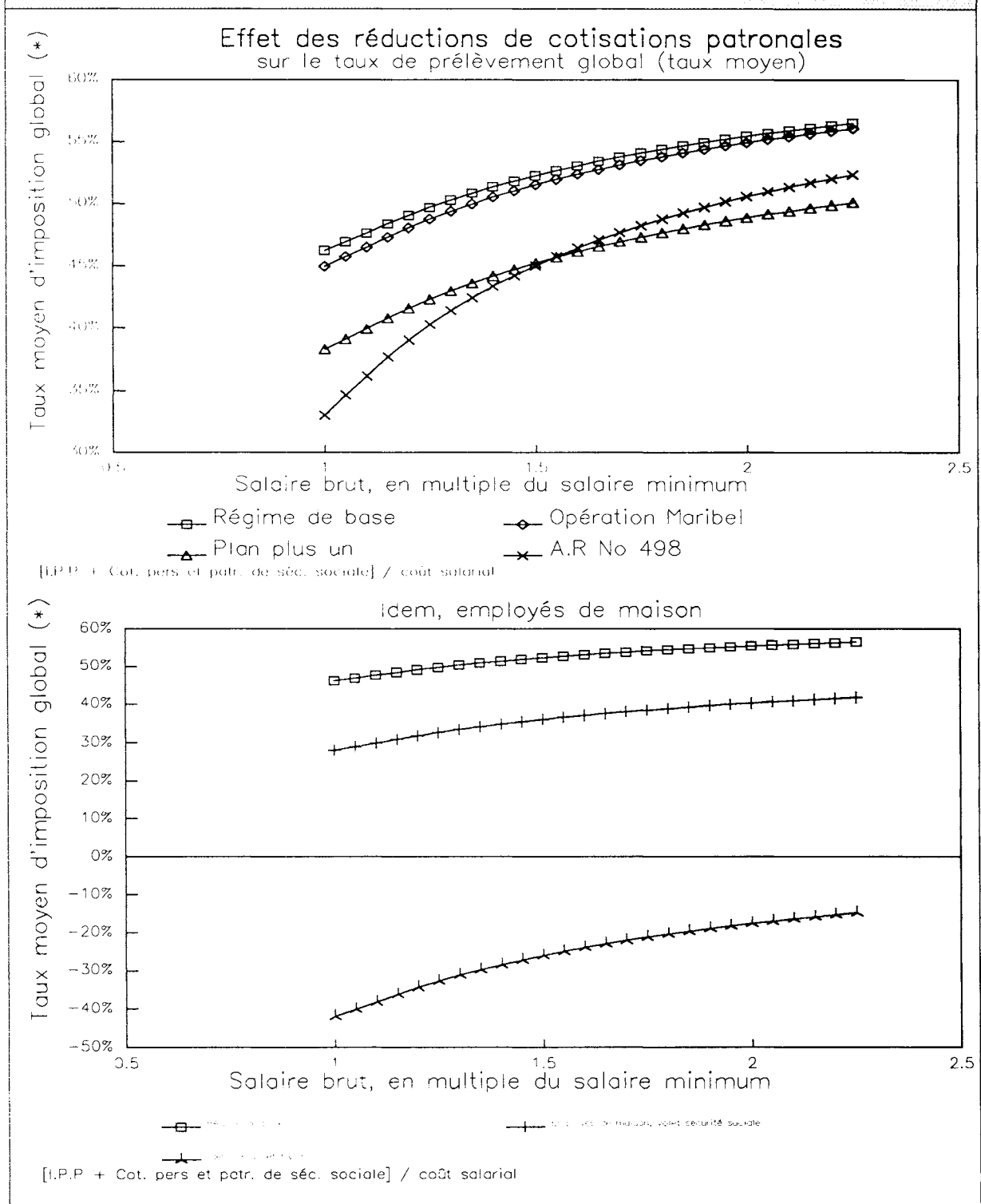
	Durée de l'impact	Salaire brut en % du salaire minimum		
		100%	150%	200%
Régime de base		43,7 %	50,1 %	53,9 %
Maribel	illimitée	42,1 %	49,2 %	53,3 %
plan "plus un"	2 ans	35,4 %	42,7 %	47,1 %
A.R. 498	2 ans	29,9 %	42,5 %	48,9 %
employés de maison	illimitée	- 48,5 %	- 31,7 %	- 21,6 %

Calculs propres, selon la législation en vigueur en 1992.

Dans le régime de base, le taux d'imposition global d'un salarié est de 43,7% pour un coût salarial correspondant au salaire minimum et 50,1% pour un coût salarial correspondant à 1,5 fois le salaire minimum.

L'octroi des différents incitants à l'emploi examinés a évidemment pour effet de réduire ce taux d'imposition globale.

Graphique 2.11



L'effet de MARIBEL sur ce taux moyen d'imposition globale est cependant assez limité: la baisse n'est que de 1,6 point au niveau du salaire minimum. L'effet du "plan plus un" est déjà plus significatif (8 points de réduction, soit près de 20%) et celui de l'A.R. n°498 l'est plus encore puisque le taux moyen d'imposition globale revient à 29,9%. Pour cette dernière mesure, l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale n'est octroyée qu'à concurrence du salaire minimum, ce qui explique que le taux moyen d'imposition globale ait une progressivité plus accusée et redevienne, dès 1,5 fois le salaire minimum, proche de celui qui résulte de l'application du "plan plus un".

Ces avantages sont cependant limités à une période assez brève.

On notera également l'effet massif des mesures relatives aux employés de maison. Indépendamment de la déduction fiscale dans le chef du particulier employeur, il s'agit déjà de la mesure qui a l'effet de réduction le plus important sur la taxation globale du facteur travail. Celle-ci devient par ailleurs négative dès lors que la déduction fiscale est prise en compte (36). De plus, l'octroi des avantages n'est pas limité dans le temps.

C. *Des mesures peu connues*

Les deux premiers critères d'évaluation (le coût budgétaire et l'effet sur le taux d'imposition global) indiquent que les mesures sélectives sont budgétairement moins coûteuses et ont un impact plus important sur la taxation globale du facteur travail.

Si la sélectivité d'une mesure permet de mieux la cibler et de maximiser ainsi l'effet potentiel sur l'emploi d'une dépense budgétaire donnée, il existe un risque que cette mesure soit peu connue des employeurs et donc sous-utilisée.

A l'inverse, une mesure générale, d'application automatique, est assurément plus coûteuse mais n'a pas cet inconvénient.

Au vu de données recueillies par enquête (37), on doit hélas constater que ce risque se vérifie: les mesures prises dans le cadre des A.R. n°111 (plan "plus un"), 495 (conventions emploi-formation) et 498 (jeunes demandeurs d'emploi et chômeurs de longue durée) sont peu connues en général et d'autant moins connues que la taille de l'entreprise est petite.

Alors que les grandes entreprises connaissent très bien les mesures qui les concernent, à savoir les A.R. 495 & 498, (38) près de la moitié des employeurs en général ne connaissent pas ces mesures sélectives et le pourcentage atteint les deux-tiers dans les petites entreprises, dont on attend généralement beaucoup en matière de création d'emploi.

36 Celle-ci est calculée sur base d'un taux marginal moyen lui-même estimé en tenant compte de la répartition des déductions entre les classes du revenu imposable.

37 LAMBERTS M., *Zij vragen zoveel aandacht. Tewerkstelling en aanwervingsbeleid t.a.v. laaggeschoolden en kansarmen*, HIVA, K.U.Leuven (1993).

38 Le plan "plus un" ne concerne normalement que les petites entreprises.

Tableau 2.9
La connaissance des mesures sélectives

type mesure	Taille de l'entreprise (nombre de travailleurs)				Total
	5-19	20-99	100-249	250 ou +	
% d'employeur connaissant la mesure					
AR 111	34,0	44,2	68,7	64,7	40,9
AR 495	36,4	57,3	81,2	94,1	48,4
AR 498	40,2	55,3	71,9	75,0	48,5
% d'employeur appliquant la mesure					
AR 111	5,6	3,5	6,2	0,0	5,4
AR 495	5,9	7,5	18,7	41,2	8,2
AR 498	5,9	11,6	15,6	18,7	8,8

Source: LAMBERTS M., op. cit. (1993).

D. Examen des impacts sectoriels sur la période 1985-1991

On trouvera en annexe 4 une tentative d'analyse de l'impact sectoriel de ces diverses mesures de réductions patronales de sécurité sociale, basée sur les données publiées dans les rapports annuels de l'ONSS (39). Les conclusions essentielles sont les suivantes:

- Pour l'opération MARIBEL, les impacts les plus nets (en terme de réduction relative des cotisations sociales et donc du coût salarial) ne se trouvent pas forcément dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, alors que c'est la compétitivité qui était l'objectif poursuivi: la dilution de la mesure a donc nui à son efficacité.
- Parmi les autres mesures, il a été noté que l'essentiel de l'impact budgétaire se trouve dans celles prises en vue de favoriser l'engagement de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du MINIMEX. Cette mesure, à la fois marginale et sélective, paraît avoir l'essentiel de son impact dans les secteurs où l'évolution de l'emploi a été la moins mauvaise. **On ne peut donc en attendre un effet contra-cyclique.** Tel n'est d'ailleurs pas nécessairement le but de la mesure. C'est plutôt une discrimination positive à l'avantage des travailleurs exclus du marché du travail qui était recherchée.

39 Ces données concernent, dans certains cas, le nombre d'employeurs ayant introduit une demande de réduction de cotisations patronales, ce qui ne correspond pas nécessairement au nombre de travailleurs concernés.

- Enfin, on ne peut tirer argument du faible coût budgétaire des mesures relatives aux employés de maison pour se dispenser d'une réflexion sur les modalités de cette mesure. Le montant minimal de rémunérations exigé pour pouvoir bénéficier de la déduction fiscale limite assurément son impact et le localise pour l'essentiel dans les classes de revenu supérieures. On peut présumer un important "effet d'aubaine" et une faible création nette d'emplois.
- Il peut être objecté que le but visé était plus modestement de sortir ce type d'emploi de l'économie souterraine. Au vu des données statistiques, le jugement s'avère plus que nuancé: on n'oserait guère prétendre qu'avec 462 cas en 1991, on ait réduit significativement le travail en noir.

E. *L'impact macro-économique de MARIBEL*

Parmi les différentes mesures examinées, seule l'opération MARIBEL se prête à une évaluation de type macro-économique. Les modèles utilisés pour ce type d'évaluation sont en effet trop agrégés pour traiter des mesures marginales et sélectives telles que celles relatives à l'engagement de chômeurs de longue durée.

Comme il est d'usage pour toutes les grandes décisions en matière de politique économique, le Bureau du Plan avait estimé l'impact de l'opération MARIBEL, mais telle qu'initialement envisagée; il s'agissait alors d'une réduction du coût salarial de 6,4% ex-ante compensée par l'instauration d'une T.V.A. additionnelle de 2,5 points (40).

Tableau 2.10
Estimation ex-ante de l'impact macro-économique de MARIBEL
sur la période 1981-1985

PNB en volume	+ 0,5 %
Prix à la consommation	- 1,6 %
Emploi	+ 93.000
Solde extérieur (exportations nettes)	- 0,4 %
Solde des opérations courantes de l'Etat	+ 0,5 %

en écarts par rapport à la projection de référence

La mesure effectivement décidée était de moindre ampleur: les données commentées en annexe 4 (41) le confirment d'ailleurs puisqu'en 1985 l'impact de la mesure n'atteignait que 2,18% des cotisations, soit moins de 1% du coût salarial. Les résultats en termes d'emploi sont donc très inférieurs à l'estimation initiale reprise au tableau 2.10, d'autant plus que la mesure a été "diluée" en incluant des secteurs non soumis à la concurrence internationale. Estimée proportionnellement et toujours ex-ante, la réduction du chômage ainsi obtenue serait comprise entre dix et quinze mille unités.

40 ENGLERT M., *Les impacts macro-économiques de la politique fiscale et parafiscale : analyse de l'expérience belge des dernières années*, Bureau du Plan, Planning papers, novembre 1988.

41 Voir annexe 3, tableau 1.

F. *En résumé*

L'examen des diverses mesures de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale fournit des éléments d'évaluation de l'impact de différents types de mesure.

- MARIBEL est un exemple de mesure générale et peu sélective. Son impact a été dilué dans des secteurs peu concernés par l'objectif initial -la compétitivité- et l'effet d'une telle mesure sur la taxation globale du facteur travail est dérisoire - alors que le coût budgétaire est important et les retombées macro-économiques plutôt modestes.
- Les mesures marginales et sélectives souffrent assurément d'être peu connues surtout dans les petites entreprises desquelles on attend généralement beaucoup en matière de création d'emploi.
Le ciblage des mesures en réduit assurément le coût budgétaire et la réduction de la taxation globale qui en résulte est plus importante puisque le taux d'imposition globale chute, dans le cas de l'engagement d'un chômeur de longue durée de 13,8 points au niveau du salaire minimum et de 7,6 points à 150% du salaire minimum. Mais est-ce suffisant pour avoir un effet significatif en termes de réduction du chômage de longue durée ? L'examen de l'impact sectoriel de ces mesures sur la période 1985-1991 ne permet pas de statuer sur le caractère pro- ou contra-cyclique de son impact. Pour deux des trois mesures examinées, les impacts les plus importants paraissent localisés dans les secteurs où l'évolution de l'emploi a été la plus favorable et on ne peut imputer à l'utilisation de la mesure la bonne évolution de l'emploi: la redistribution de la population active de l'industrie vers les services est une tendance lourde.
On ne peut donc, sur base des données disponibles, estimer ni l'effet d'aubaine, ni la création nette d'emploi provenant de ces mesures.
- Les mesures relatives aux employés de maison sont sans doute un cas extrême: le taux d'imposition global devient négatif et le seuil de la déduction fiscale limite l'application de la mesure de sorte que tout permet de présumer d'un important effet d'aubaine.

3.34 *Les expériences étrangères en matière de subventions à l'emploi*

Les subventions à l'emploi ont été utilisées dans de nombreux pays pour remédier aux déséquilibres tant structurels que conjoncturels du marché du travail. Les choix faits dans chaque pays dépendent du contexte économique, socio-politique et institutionnel : aussi faut-il se garder de conclusions hâtives sur la transposition au marché du travail belge de l'échec ou de la réussite de telle mesure ponctuelle.

Car ce qui ressort d'abord d'un examen des dispositifs de subventions à l'emploi, c'est la diversité des dispositifs et des objectifs poursuivis, ces derniers renvoyant parfois à des conceptions radicalement différentes du fonctionnement du marché du travail et des politiques de l'emploi (42). Les pratiques les plus contrastées sont vraisemblablement celles de la Suède et du Royaume-Uni. Dans le premier pays cité, la politique de l'emploi s'inspire d'avantage de la théorie néo-keynesienne. Elle a un objectif conjoncturel mais aussi structurel: les subventions doivent compenser l'écart entre un salaire déterminé en fonction d'une norme d'équité et la productivité insuffisante de travailleurs peu qualifiés ou peu employables. A l'inverse, les subventions à l'emploi au Royaume-Uni ont davantage pour objectif de flexibiliser le marché du travail et l'incitation financière est utilisée pour agir sur l'offre de travail. Isoler telle mesure de son contexte est donc délicat.

Sous cette réserve, l'examen des expériences étrangères livre quelques conclusions intéressantes quant à l'efficacité des subventions à l'emploi.

- Les mesures non sélectives ont d'importants effets de déperditions, même si elles sont conçues comme marginales. C'est le cas par exemple de l'Irlande où il est estimé que les effets de "l'employment incentive" est de 70% de déperdition, 25% de substitution et 5% de création nette d'emplois (43). Un taux de déperdition similaire est constaté dans le cas des subventions à l'emploi mises en oeuvre en Australie.
- Les déperditions sont moindres lorsqu'il s'agit de mesures ciblées. Selon la même source, le programme néerlandais de subventions à l'embauche de chômeurs de longue durée (KRA/KAP) aurait un taux de déperdition quasi nul mais d'importants effets de substitution, la création nette d'emplois étant estimée à 25-30%.
L'évaluation des politiques de subventions à l'embauche en Suède aboutit à un résultat assez proche pour la création nette d'emplois (environ 30%), mais évalue les déperditions à 50% et l'effet de substitution à 20% (44).
- Les mesures marginales et ciblées ont cependant d'autres inconvénients: dans plusieurs pays, dont les Etats-Unis (45) et la Suède (46), il s'est avéré que l'insertion professionnelle des chômeurs était parfois meilleure que celle des sans-emplois ayant bénéficié de programmes de subventions; le fait d'avoir bénéficié d'un tel programme ayant un effet de signal négatif auprès des employeurs.
Certaines mesures ciblées semblent également engendrer un "effet-Matthieu" en ce sens que parmi les bénéficiaires potentiels, ceux qui ont la plus forte vulnérabilité sont écartés.

42 GAUTIER, GAZIER et SILVERIA (1993), *Les subventions à l'emploi: une approche comparative européenne*, Communication au colloque "Évaluation des politiques de l'emploi", Paris, 13-14.09.1993.

43 O.C.D.E. (1993), *Perspectives de l'emploi*. Voir chapitre 2, *les politiques actives du marché du travail: évaluation des effets macro et micro-économiques*.

44 ANXO D., "Coûts salariaux et politique de l'emploi: l'expérience suédoise", Colloque sur l'évaluation des politiques de l'emploi, Paris, septembre 1993.

45 O.C.D.E. (1993), *Perspectives de l'emploi*, op.cit.

46 ANXO D., (1993), op.cit.

3.35 Conclusions

Les incitants ou subventions à l'emploi trouvent leur justification dans l'existence d'un chômage classique et dans la constatation que les modifications des cotisations sociales patronales ainsi que toute autre réduction du coût salarial peuvent avoir, au moins à court terme, un effet sur l'emploi.

Les promoteurs de telle politique en attendaient généralement des effets importants en terme de retour rapide au plein emploi.

Force est de constater que l'examen des politiques suivies ne confirme pas les effets attendus: les effets sont beaucoup plus modestes: les déperditions et substitutions importantes. Les mesures "automatiques" sont trop timides, les mesures sélectives sont mal connues et n'ont donc que de faibles effets sur le marché de l'emploi.

On retiendra surtout de l'examen de ces politiques l'énorme distance entre la conception théorique et les mesures mises en oeuvre, en Belgique ou ailleurs: elles sont trop complexes pour être bien perçues par les employeurs, trop limitées dans le temps pour avoir des effets autres que des substitutions, trop timides en termes de réduction de l'imposition globale et du coût salarial pour avoir un effet significatif.

Les mesures prises dans le cadre du plan global sont cependant à la fois plus simples, plus importantes et plus durables.

Le Conseil plaide pour que soit poursuivie une utilisation plus claire des subventions à l'emploi telle que celle entamée par le plan global: les réductions de cotisations patronales doivent être transparentes, durables et massives, ce qui pose inévitablement le problème de leur financement, examiné dans la cinquième et dernière section de cette partie de l'Avis relative aux prélèvements obligatoires.

4. Prélèvements obligatoires et substitution entre facteurs de production.

La troisième section de cet Avis a examiné dans quelle mesure la demande de travail était sensible aux prélèvements basés sur le facteur travail et à ses modifications. On a en quelque sorte examiné l'effet **direct** des prélèvements obligatoires sur l'emploi. Cette section complète l'analyse en examinant comment l'action des prélèvements obligatoires sur le coût relatif des deux facteurs de production (capital et travail) (1) peut modifier les combinaisons productives au détriment de l'emploi. Pour ce faire il faut d'abord mesurer la pression fiscale affectant l'autre facteur de production, le capital.

La question qu'il convient d'examiner est en effet la suivante: étant donné le coût du travail et le coût du capital d'une part, les possibilités techniques de substitution d'autre part, une modification des coûts relatifs par voie fiscale ou parafiscale est-elle capable de modifier le choix de la combinaison productive?

4.1 Le coin fiscal sur les revenus de l'investissement et la taxation du capital

A. Une approche micro-économique

Pour le facteur travail, on a défini un taux d'imposition global qui tient compte des prélèvements à charge de l'employeur et du salarié. De façon symétrique, il faut ici définir un "taux d'imposition global" ou un "coin fiscal global" (2) qui intègre l'effet de la fiscalité tant chez l'utilisateur du facteur de production que chez celui qui l'apporte. Il faut donc une mesure de l'écart entre le coût du capital et le rendement net qu'un investissement en capital physique procure à l'apporteur de fonds (3).

Comme dans le cas de la mesure de la taxation globale du facteur travail, on privilégiera une approche micro-économique. Les raisons qui ont été examinées pour justifier ce choix dans le cas du facteur travail ont encore davantage de poids ici.

-
- 1 On abordera ici la problématique de la taxation de l'énergie. On ne dispose en effet d'aucune statistique ou étude qui permette de mesurer la pression fiscale sur l'utilisation de ce facteur. En outre, les taxes sur l'utilisation de l'énergie, ou plus globalement des ressources naturelles, ont forcément leur répercussion finale sur les travailleurs ou sur les détenteurs du capital.
 - 2 On appelle "coin fiscal" l'écart entre le brut et le net. Pour le facteur travail, le coin fiscal correspond au numérateur du taux d'imposition global tel que défini ci-dessus en page 85. Pour le capital, il est préférable d'utiliser le coin fiscal. Du fait qu'on travaille à rendement net fixé, le rendement brut requis peut être négatif, voire nul. Le taux d'imposition global ayant ce rendement brut requis négatif ou nul au dénominateur sera difficilement interprétable, voire infini dans le cas d'un rendement brut nul.
 - 3 La méthode ici utilisée s'approche de celle retenue par Mc KEE, VISSER et SAUNDERS, *Taux marginaux d'imposition du travail et du capital dans les pays de l'O.C.D.E.*, Revue économique de l'O.C.D.E., 1987, No 7. Ceux-ci utilisent, comme proposée ci-après, la méthode King-Fullerton pour mesurer l'imposition des revenus de l'investissement. Leur méthode de mesure de l'imposition du facteur travail est similaire à celle utilisée à la section 3 à la seule différence qu'ils intègrent l'imposition indirecte dans la mesure du taux d'imposition global, option qui n'a pas été retenue ici. Procéder ainsi revient à supposer que le revenu net du travail est d'office affecté intégralement à la consommation, mais que le revenu de l'investissement n'est jamais affecté à la consommation.

- Il n'existe pas en effet, au niveau macro-économique, de mesure adéquate du revenu de l'investissement et des impôts grevant ce revenu. Le revenu concerné peut consister selon le mode de financement choisi, en dividendes, en intérêts ou en plus-values traduisant au niveau de l'actionnaire final un processus d'autofinancement de l'entreprise.
- Il faudrait pouvoir isoler les revenus de ce type attribué par des entreprises en raison d'apports de fonds affectés à des investissements en capital physique, ce qui n'est pas possible en comptabilité nationale.

La voie macro-économique ne permet pas en outre une évaluation correcte des revenus des nouveaux investissements. Or, pour juger de l'effet des prélèvements obligatoires sur les combinaisons productives, il faut raisonner à la marge.

La méthodologie "King-Fullerton" (4) est assurément la façon la plus appropriée de mesurer l'effet de la fiscalité sur le coût du capital. Elle permet en effet de mesurer l'effet d'un large spectre de dispositions fiscales sur le rendement d'un investissement en capital physique. Cette méthode a été utilisée dans de nombreuses études, notamment par l'O.C.D.E. (5) et dans le cadre du rapport RUDING (6) et dans le cadre d'autres travaux du Conseil supérieur des Finances (7).

B. Le coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique en Belgique.

Le graphique 2.12 retrace l'évolution sur la période 1982-1992, du coin fiscal sur les revenus de l'investissement dans différents cas de figure. Dans tous les cas, on mesure l'écart entre le rendement brut requis de l'investissement et son rendement net qui équivaut, sur base du mécanisme d'arbitrage retenu, au rendement réel net d'un placement à long terme sans risque (8).

4 KING and FULLERTON. *The taxation of income from capital*, N.B.E.R. and University of Chicago Press, 1984.

5 O.C.D.E., *L'imposition des bénéfices dans une économie globale*, Paris, 1991.

6 C.C.E., *Report of the committee of independant experts on company taxation*, chapitre 4.

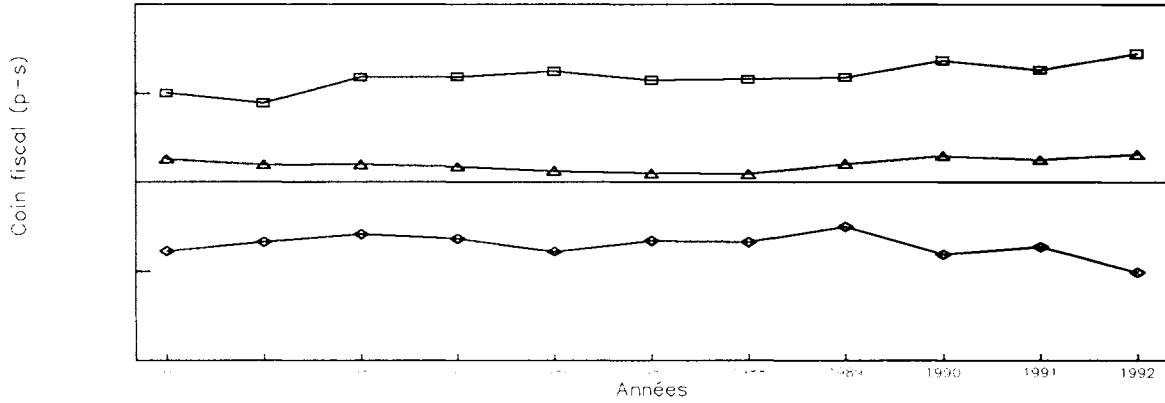
7 Voir l'annexe 8 du "Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés" (mai 1991), VALENDUC Ch., *Evaluation de la taxation effective des revenus de l'investissement et de l'effet des incitants fiscaux*.

8 On se reportera à cet ouvrage pour une description approfondie de la méthodologie.

Les unités de l'axe vertical sont donc des points de rendement réel. Une valeur de 5 signifie que l'effet de la fiscalité est de requérir un rendement supplémentaire de 5 points pour que l'apporteur de fonds (selon le cas, l'actionnaire ou le créancier) ait en net l'équivalent du rendement réel net d'un placement à long terme sans risque.

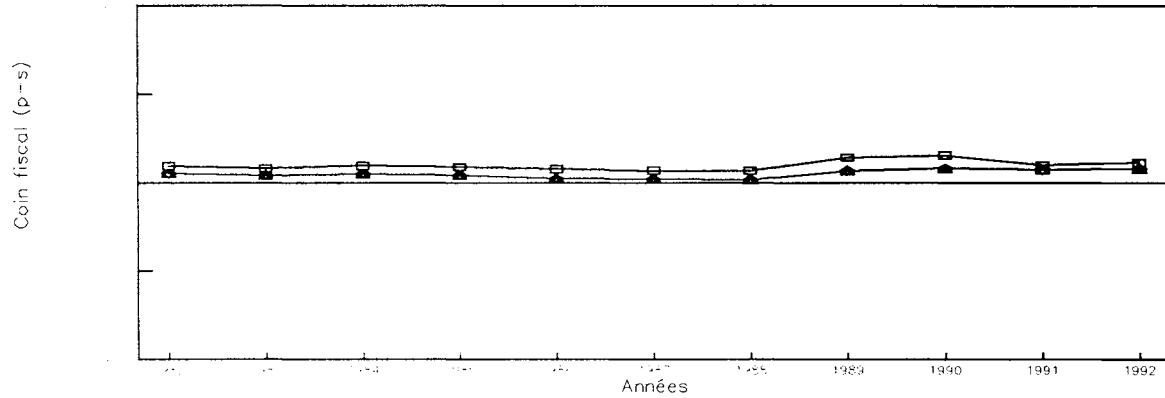
Graphique 2.12

Coin fiscal sur les revenus de l'investissement
P.M.E (actionnaires personnes physiques)



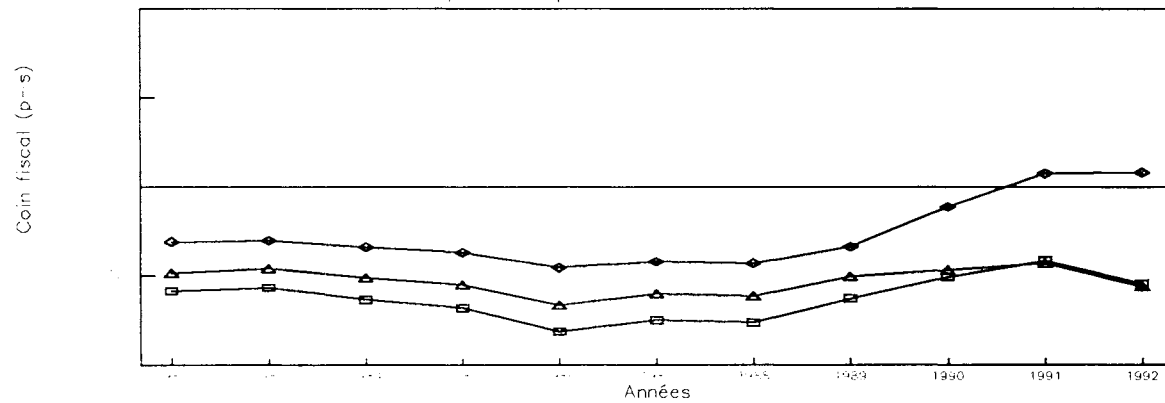
Augmentation de capital Endettement
Autofinancement

Groupes d'entreprise sans centre de coordination



Augmentation de capital Endettement
Autofinancement

Groupes d'entreprises avec centre de coordination



Augmentation de capital Endettement
Autofinancement

La première partie du graphique concerne le cas des entreprises où l'apporteur de fonds "direct" est une personne physique. Il s'agit ici très vraisemblablement de P.M.E, la caractéristique principale de celles-ci étant en effet le poids des gérants dans l'actionnariat et dans le processus de décision (9).

On voit que l'effet de la fiscalité sur le coût du capital dépend très fort du mode de financement retenu.

- Si l'investissement est financé par apport de fonds propres, la fiscalité accroît fortement le coût du capital: elle le majore de 10 points en début de période et ce coin fiscal est en augmentation sur l'ensemble de la période examinée.
- Le coin est beaucoup plus bas en cas d'autofinancement et se réduit de 2,6 points en début de période à 1 point en 1988 avant de s'accroître à nouveau suite aux réductions progressives du taux de la déduction pour investissement.
- Le coin fiscal est par contre négatif en cas de financement par emprunt, ce qui s'explique par le fait que les intérêts sont déductibles au taux de l'impôt des sociétés et taxés chez l'apporteur de fonds, supposé ici être une personne physique, au taux du précompte mobilier. L'effet du régime fiscal est ici celui d'un **subside**.

La seconde partie du graphique traite du cas d'un groupe de sociétés où les investissements sont financés sans l'intermédiaire d'un centre de coordination. Le coin fiscal est nettement plus bas et le mode de financement nettement moins discriminant.

On suppose en effet ici que le produit d'un investissement **marginal** ne doit pas être répercuté jusqu'à l'actionnaire ultime, d'abord parce qu'il y a séparation des décisions d'épargne et d'investissement et que c'est dans le chef de l'apporteur direct de fonds que s'applique la condition d'arbitrage ici retenue, ensuite parce qu'on suppose qu'il est attribué à l'actionnaire ultime un rendement plus ou moins constant. Le système fiscal joue donc "entre sociétés" et la différenciation en fonction du mode de financement de l'investissement est nettement moindre.

La troisième partie du graphique traite du cas d'un groupe de sociétés où les investissements sont financés par l'intermédiaire d'un centre de coordination. Ce régime fiscal particulier apparaît ici comme un **important processus de subsidiation des investissements en capital physique**: le coin fiscal est largement négatif en 1989 et redevient ensuite positif pour le financement par emprunt, au fur et à mesure de la limitation du précompte mobilier fictif.

Quoiqu'il puisse être très intéressant de construire une mesure pondérée, un tel exercice est trop délicat, car on ne dispose pas d'une classification exhaustive des flux d'investissement en fonction des catégories d'entreprises retenues dans le graphique 2.12.

9 Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section Fiscalité et parafiscalité, *Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés*, mai 1991, p. 58.

De plus, à l'exception du cas des centres de coordination, on n'a pris en compte que le régime normal d'imposition. Il n'a été tenu compte ni des incitants octroyés par les A.R.15 et 150, ni des taux réduits d'I.Soc, ni des sociétés établies en zone de reconversion, ni de l'effet de la déductibilité des emprunts effectués par un administrateur de société pour souscrire à une augmentation de capital (10), ni des aides régionales etc...

On dispose cependant de quelques indications sur le mode de financement pendant la période 1982-92

Tableau 2.11
Source de financement des entreprises

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
en % de la variation par rapport à l'année précédente du total des capitaux permanents (Tous secteurs)							
(a) P.M.E. (*)							
augmentation de capital	29,8%	29,6%	33,1%	30,9%	31,2%	39,4%	39,8%
autofinancement	32,2%	35,0%	26,0%	23,6%	16,8%	6,5%	10,8%
endettement	38,0%	35,4%	40,9%	45,5%	52,0%	54,0%	49,4%
(b) Autres entreprises							
Augmentation de capital	31,3%	50,7%	25,2%	42,0%	33,1%	42,5%	60,0%
autofinancement	59,5%	20,6%	22,8%	20,3%	31,8%	16,5%	12,6%
endettement	9,2%	28,7%	52,0%	37,7%	35,1%	41,0%	27,4%
Part des investissements financés par l'intermédiaire des centres de coordination							
Industrie manufacturière	4,0%	6,0%	21,0%	34,0%	39,0%	43,0%	45,0%

Sources: B.N.B. Centrale des bilans.

Pour les "P.M.E" au sens des entreprises déposant leurs comptes selon le schéma abrégé, un tiers à 50% des investissements sont financés par emprunt, c'est-à-dire selon un mode de financement qui, pendant toute la période couverte par le graphique 2.12, a été subsidié à la marge. Il ressort en outre du tableau 2.11 qu'une part importante (45% en fin de période) des investissements de l'industrie manufacturière, celle qui a été financée par l'intermédiaire des centre de coordination, a été fiscalement subsidiée.

Il ressort donc du tableau 2.11 qu'une part importante des investissements en capital physique a été "fiscalement subsidiée" pendant les années 80, en ce sens qu'à la marge le coin fiscal correspondant au mode de financement retenu est négatif. Encore faut-il se rappeler que tous les incitants fiscaux ne sont pas pris en compte.

¹⁰ Cette disposition fiscale a pour effet de rendre le coin fiscal négatif dans le cas d'investissement d'une "P.M.E." (partie supérieure du graphique 12) financé par une augmentation de capital à son tour couverte par emprunt. Voir l'annexe 3 du "Rapport sur certains aspects d'une réforme de l'impôt des sociétés", op.cit.p.12.

La taxation effective des revenus des investissements en capital physique est donc largement inférieure à l'imposition globale du facteur travail. Il y a même tout lieu de croire que pendant les années 80, l'effet global de la fiscalité et de la parafiscalité a été de renchérir le coût d'utilisation du travail et de réduire le coût d'utilisation du capital.

C. Le coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique dans les pays de l'O.C.D.E

On trouvera au tableau 2.12 une mesure du coin fiscal sur les revenus de l'investissement dans les différents pays de l'O.C.D.E. Il s'agit ici du premier cas retenu dans le graphique 2.12, à savoir une entreprise dont les parts sont détenues directement par des personnes physiques.

Tableau 2.12
Coin fiscal sur les revenus de l'investissement (*)
Pays de l'O.C.D.E - 1991

	Autofinancement	Augmentation de capital	Emprunt	Moyenne
Belgique	1,6	4,9	- 1,4	0,9
Danemark	1,3	4,2	2,7	2,1
France	2,7	6,4	- 0,1	2,1
Allemagne	1,2	1,6	0,7	1,0
Islande	3,5	9,4	- 7,8	0,2
Irlande	0,5	2,5	3,8	1,9
Italie	4,5	2,8	- 0,8	2,5
Luxembourg	1,2	7,1	2,6	2,3
Pays-Bas	0,5	6,5	2,9	1,9
Portugal	1,9	7,0	- 1,5	1,2
Espagne	0,6	3,2	3,9	2,0
Royaume-Uni	1,4	1,3	2,4	2,0

(*) Ecart entre le rendement réel brut requis d'un investissement et un rendement réel net fixé à 5%
Source: O.C.D.E., *L'imposition des bénéfices dans une économie globale*, Paris, 1991.

Cette étude ne permet pas de généraliser, au niveau de l'ensemble des pays de l'O.C.D.E, l'approche faite pour la Belgique est présentée ci-dessus au graphique 2.12. L'étude de l'O.C.D.E à laquelle il est fait référence ne retient en effet que les systèmes normaux d'imposition des sociétés. Un cas tel celui des centres de coordination n'est donc pas retenu, pas davantage que celui de systèmes similaires en vigueur dans les autres pays de l'O.C.D.E (11), lesquels ont très vraisemblablement des effets largement similaires à ceux illustrés dans la partie inférieure du graphique 2.12.

11 Pour une liste des systèmes similaires, voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, Section Fiscalité et parafiscalité, *Le Rapport Ruding et l'harmonisation européenne de l'impôt des sociétés*, pp. 20-23 et annexe 2.

Quoique de portée limitée cette approche comparative débouche sur deux conclusions:

- Alors que la Belgique était le pays où l'imposition globale du facteur travail était la plus élevée, elle est loin d'être à la même place si on examine la taxation des revenus de l'investissement en capital physique.
- Dans la plupart des pays de l'O.C.D.E, le taux d'imposition moyen des revenus de l'investissement en capital physique est inférieur au taux d'imposition global du facteur travail.

L'effet divergent de la fiscalité sur le coût relatif des facteurs de production n'est donc pas spécifique à la Belgique mais semble plus accusé chez nous qu'il ne l'est dans d'autres pays de l'O.C.D.E.

4.2 L'effet sur les combinaisons productives

Les prélèvements obligatoires modifient, dans un sens parfois divergent, les coûts de production et peuvent donc influencer le choix des combinaisons productives. Ils ne sont cependant qu'un facteur parmi d'autres lorsqu'il s'agit pour les entreprises de décider d'un mode de production. Parmi les autres facteurs, il convient de mentionner

- d'abord les aspects techniques: ce sont eux qui déterminent si les facteurs de production sont substituables ou complémentaires;
- ensuite, la composante non-fiscale des coûts d'utilisation des facteurs de production, à savoir les salaires nets et les taux d'intérêts;
- enfin, le progrès technologique peut amener une substitution progressive du capital au travail.

La problématique de l'effet de la fiscalité sur les combinaisons productives peut être examinée selon deux approches différentes: l'une macro-économique, basée sur des séries chronologiques et des évaluations macro-économiques des taux d'imposition des facteurs de production, l'autre basée sur des données individuelles et des évaluations micro-économiques des taux d'imposition des facteurs de production.

Mais avant d'en venir à l'effet spécifique de la fiscalité, il importe d'examiner la question préalable : les facteurs de production sont-ils complémentaires ou substituables ?

4.21 L'élasticité de substitution

Les études macro-économiques fournissent des réponses divergentes, ce qui s'explique par le fait que les estimations de l'élasticité de substitution sont très dépendantes des hypothèses de travail des modèles utilisés (12). Si on retient l'hypothèse d'une substituabilité qui affecte le choix de la combinaison productive pour les nouveaux équipements mais pas sur le stock ("putty-clay"), **l'élasticité de substitution est assez élevée** mais les estimations donnent des résultats assez variables (0,25 à 0,61 pour la France, p.ex.) (13).

D'autres études, qui prennent en compte diverses composantes de la population active et désagrègent donc le facteur travail, mettent en évidence une substituabilité très forte entre jeunes travailleurs et investissement en capital physique mais beaucoup plus faible entre travailleurs adultes et investissement en capital physique (14).

C'est d'ailleurs sur base de constats similaires que le Livre blanc de la Commission européenne propose de réduire le coût relatif de la main-d'oeuvre, et surtout de la main-d'oeuvre non qualifiée, par rapport aux autres facteurs de production (15).

Des estimations sur données individuelles confortent la thèse de la substituabilité entre le capital et le travail: toujours dans le cas de la France, une estimation récente sur un échantillon de comptes annuels (16) aboutit à une **élasticité de substitution de 0,40** soit approximativement le centre de la fourchette d'estimation des études macro-économiques. Mais les études sur données individuelles permettent aussi de constater une **forte variabilité sectorielle**. Dans un premier groupe de secteurs (automobile, matériel de transport, biens d'équipement ménager) l'élasticité est très faible au point qu'on peut considérer que les facteurs de production sont complémentaires. Dans 22 des 30 secteurs retenus, la substituabilité est proche de la moyenne et par ailleurs très forte (proche de 1) dans la chimie de base et dans les industries productrices de matériel électrique et électronique.

-
- 12 Parmi les différentes formulations possibles des fonctions de production, il faut distinguer
 - celles qui supposent que la substituabilité affecte le choix capital:travail pour les nouveaux investissements mais pas pour les équipements en place ("putty-clay");
 - celles qui supposent la substituabilité tant pour les nouveaux investissements que pour les équipements en place ("putty-putty");
 - celles qui supposent qu'il n'y a substituabilité ni dans un cas ni dans l'autre ("clay-clay").
- 13 ARTUS, e.a. *METRIC, Une mobilisation de l'économie française*, INSEE, Paris, 1981, Voir aussi ARTUS et BISMUT, *Substitution et coût des facteurs: un lien existe-t-il?*, Economie et Statistique (1980), n°127.
- 14 ANXO D., *Coûts salariaux et politique de l'emploi: l'expérience suédoise*, 1993, op.cit.
- 15 C.C.E., *Croissance, compétitivité et emploi*, chapitre 8.
- 16 GIRARDOT et JONDEAU, *La substitution entre capital et travail: une évaluation sur données d'entreprises*, Economie et statistique (1990), n°s 237-238.

4.22 Substituabilité des facteurs de production et effet des prélèvements obligatoires

La substituabilité est également confirmée de manière indirecte par des études qui mettent en évidence un effet sur l'emploi d'une redistribution des prélèvements du travail vers le capital (17). Ces études sont certes anciennes puisqu'elles datent du début des années 80. Mais le contexte n'a hélas guère changé depuis puisqu'on est revenu à des taux de chômage élevés et que si la taxation globale du facteur travail n'a guère diminué (18) la taxation du capital s'est réduite depuis lors.

L'effet des prélèvements obligatoires sur la substitution capital-travail est confirmé par une étude plus récente qui couvre l'ensemble des pays européens. Sur la période 1970-1990, PERCEBOIS (19) constate un effet significatif du ratio taxation du travail/taxation du capital sur l'intensité capitalistique dans l'industrie manufacturière. Le ratio de taxation des facteurs de production retenus sous-estime cependant vraisemblablement la taxation comparative de ces facteurs (20), de sorte que l'effet pourrait être plus net encore qu'estimé dans cette étude.

4.3 Conclusions

Un examen comparé de l'effet des prélèvements obligatoires sur les deux facteurs de production (capital et travail) montre que si leur effet est toujours de renchérir l'utilisation du facteur travail, il n'en va pas de même pour les investissements en capital physique. Le coin fiscal grevant les revenus de ces investissements est parfois négatif, de sorte qu'à la marge, le travail est taxé et l'investissement en capital physique parfois subsidié.

Cet effet divergent de la fiscalité sur le coût relatif des facteurs de production est d'autant plus important qu'il s'avère que les facteurs de production sont en fait substituables. Tant les études macro-économiques que les études faites sur des données individuelles constatent une élasticité de substitution significative mais variable selon les secteurs, et il s'avère en outre que l'élasticité de substitution est plus forte chez les travailleurs moins qualifiés.

L'effet de la fiscalité sur le choix des combinaisons productives est également confirmé.

17 ARTUS, STERDNIAR et VILLA, *Investissement, emploi et fiscalité*, Economie et statistique (1980) n°127.

18 Voir ci-dessus pages 85 et suivantes.

19 PERCEBOIS J., *Fiscalité et combinaison productrice en Europe quelques questions clefs*, CREDEN, Université de Montpellier I, 1992.

20 Il s'agit ici de taux de croissance des cotisations sociales rapporté au taux de croissance des impôts sur le revenu (personnes physiques, sociétés) et sur le patrimoine.

5. Propositions pour une réforme des prélèvements obligatoires en faveur de l'emploi

5.1 Des constats aux réformes

Les quatre premières sections de cet Avis ont mis en évidence les effets des prélèvements obligatoires sur l'offre et sur la demande de travail.

- Du côté de l'offre de travail, ce n'est pas tout l'effet "classique" des prélèvements obligatoires (1), mais bien les cas les plus importants des **pièges à l'emploi** qu'il convient de retenir: dans un certain nombre de cas (bénéficiaires du Minimex, chômeurs bénéficiant des allocations "chef de ménage"), le retour sur le marché du travail se traduit par un taux de conservation trop faible (2).
- Côté demande de travail, l'imposition globale du facteur travail s'avère être **la plus élevée** parmi les pays de l'O.C.D.E., mais l'écart par rapport aux autres pays est sans doute surestimé du fait de la non-prise en compte des charges conventionnelles. Le profil non régressif de l'imposition globale est cependant un incitant à une répartition de la demande de travail en faveur des moins qualifiés.
- **Agir sur l'imposition globale du facteur travail** peut avoir un effet sur l'emploi, surtout si l'action porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale. Les incitants à l'emploi mis en oeuvre en Belgique avant le plan global se sont avérés trop timides pour avoir un effet significatif: la réduction de l'imposition globale du facteur travail qui en résulte était souvent **trop faible et la période d'application trop limitée dans le temps** pour qu'il en résulte un effet significatif sur le chômage. De plus, ces mesures de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale étaient mal connues des employeurs et plus particulièrement des P.M.E. dont on attend souvent, à tort ou à raison, beaucoup en matière de création d'emploi.
- Les prélèvements obligatoires ont des effets parfois divergents sur les coûts relatifs des facteurs de production: **alors qu'ils renchérissent systématiquement le coût du facteur travail, c'est moins vrai pour ce qui est des investissements en capital physique et il existe des cas où l'imposition des revenus de ces investissements est négative à la marge**, cas qui correspondent à une part importante des investissements réalisés au cours des années 80.

1 On désigne par là les taux marginaux élevés que connaissent les revenus supérieurs.

2 Pour rappel, le premier cas cité concerne environ 55.000 personnes.

Ces constats invitent à réfléchir à une **réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi**. Mais, toutes souhaitables qu'elles soient, ces réformes doivent tenir compte des contraintes budgétaires, de l'environnement international en général et des perspectives européennes en particulier. Et ces contraintes sont d'autant plus importantes qu'il a été souligné précédemment à maintes reprises que les actions à entreprendre devaient être d'importance significative.

5.2 Les contraintes

5.21 La contrainte budgétaire et le contexte institutionnel

Rappeler la contrainte budgétaire peut paraître superflu, tant elle est présente dans toutes les décisions de politique économique à prendre en Belgique.

Pour le type de réforme ici envisagé, la contrainte budgétaire signifie qu'un allègement significatif de la pression fiscale globale sur le facteur travail doit être compensé par de moindres dépenses ou par une augmentation correspondante d'autres prélèvements.

On ne perdra pas de vue que, dès lors que les mesures sont ciblées sur les embauches de personnes hors du marché du travail, elles ont un effet immédiat de réduction des dépenses de sécurité sociale et des effets dérivés en termes de recettes publiques (3).

Le contexte institutionnel doit également être pris en considération: le pouvoir fédéral n'a plus tous les instruments de politique fiscale à sa disposition. Néanmoins, les instruments essentiels, dont ceux dont l'utilisation est recommandée ci-après sont toujours à sa disposition exclusive.

5.22 La compétitivité

La seconde contrainte est celle de l'environnement international. Pour une petite économie ouverte comme la Belgique, une réforme des prélèvements obligatoires qui serait défavorable à la compétitivité nuirait à l'emploi dans les secteurs exposés. Dès lors que la contrainte budgétaire impose de compenser l'allègement de la pression fiscale et parafiscale globale consenti en faveur du facteur travail, il faut veiller à ce que, si la compensation s'effectue, en tout ou en partie, par une augmentation des autres prélèvements, celle-ci n'entraîne pas, pour les secteurs exposés, un effet net d'augmentation des coûts de production. Tel peut être le cas si les secteurs exposés sont davantage "capital-intensifs" que les secteurs abrités.

3 Le calcul du coût moyen d'un chômeur, effectué par le Bureau du Plan, permet d'évaluer l'ampleur de ces effets. Pour 1993, le coût budgétaire du chômage est estimé à 763.816 Frs dont 263.546 Frs d'allocation de chômage, 373.591 de pertes de cotisations sociales et 126.679 de pertes en impôts directs et indirects. Voir LAMBRECHT, MASURE et SCHUTTINGER, *Coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur de 1976 à 1983*, Planning papers, No 64, septembre 1993.

5.23 L'Europe: contrainte ou opportunité ?

La recherche des compensations fiscales butera rapidement sur certaines contraintes d'origine européenne. Il a déjà été souligné que dans le contexte européen actuel, l'absence d'harmonisation fiscale limite les possibilités de relever l'imposition des bases mobiles (4). Or, il a été souligné ci-dessus que le facteur travail était moins mobile que le capital. Pour une des sources de financement possibles, la T.V.A, le fait que les taux minima déjà fixés ne puissent être adaptés que moyennant une nouvelle Directive réduit également la marge de manoeuvre.

Mais paradoxalement, ce caractère contraignant de l'intégration européenne peut se muer en opportunité nouvelle. **Le Livre Blanc de la Commission des communautés européennes donne en effet un nouvel objectif à certaines démarches d'harmonisation fiscale:** l'harmonisation de la fiscalité des intérêts ou de l'impôt des sociétés, l'introduction de davantage de souplesse en matière de T.V.A, une taxation accrue des ressources énergétiques méritent d'être poursuivies non seulement en raison des objectifs spécifiques qui leur étaient assignés jusqu'ici mais aussi en fonction d'un nouvel objectif, celui d'une action coordonnée au niveau communautaire pour réduire le chômage. C'est d'ailleurs une des raisons qui a poussé le Conseil à situer cet Avis dans la perspective du Livre blanc.

5.3 L'acquis: le plan global

Le plan global contient un certain nombre de mesures qui vont dans le sens de l'objectif poursuivi, à savoir une réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi: le plan d'embauche des jeunes, l'extension du plan "plus un" et la mesure visant une diminution structurelle des coûts salariaux des moins qualifiés sont des pas dans la bonne direction, en ce sens qu'ils constituent des actions plus massives, plus durables et, espérons-le, plus transparentes que les mesures antérieures.

Les mesures prises vont plus loin que les mesures antérieures dans la réduction de l'imposition globale du facteur travail et l'impact est plus long dans le temps. On s'en convaincra en comparant, au tableau 2.13, l'effet des anciennes et des nouvelles mesures sur la taxation globale du facteur travail.

L'effet est particulièrement net pour le plan d'embauche des jeunes où, dans l'hypothèse maximale (durée de chômage supérieure à 9 mois) l'imposition globale tombe à 16,9% la première année.

4 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, *Avis sur la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics dans le cadre de l'union économique et monétaire*, juin 1992, pp.127 et suivantes. Voir également les Avis de la Section Fiscalité et parafiscalité sur la fiscalité de l'épargne (juin 1993) et sur le Rapport RUDING et l'harmonisation européenne de l'impôt des sociétés, juin 1993.

Tableau 2.13
Effet des mesures du plan global
sur la taxation globale du facteur travail

	Durée de l'impact	Salaire brut en % du salaire minimum		
		100%	150%	200%
Régime de base		43,7 %	50,1 %	53,9 %
ANCIENNES MESURES				
plan "plus un"	2 ans	35,4 %	42,7 %	47,1 %
A.R. 498	2 ans	29,9 %	42,5 %	48,9 %
employés de maison	illimitée	- 48,5 %	- 31,7 %	- 21,6 %
NOUVELLES MESURES				
Plan d'embauche des jeunes (chômeurs de plus de 9 mois)				
- 1ère année		16,9%	26,2%	31,3%
- 2ème année		30,5%	38,4%	43,1%
- 3ème année		35,4%	42,7%	47,1%
Plan plus un				
- 1ère année		24,6%	33,2%	38,3%
- 2ème année		30,5%	38,4%	43,1%
- 3ème année		35,4%	42,7%	47,1%
Réduction "bas salaires"	illimitée	35,4%	50,1%	53,9%

Calculs propres, sur base du salaire minimum de 1992.

La réduction structurelle des cotisations sociales sur les bas salaires réduit le taux d'imposition à 35% au niveau du salaire minimum. La reprise progressive de la réduction octroyée intervient cependant rapidement au fur et à mesure que le salaire s'élève, de sorte qu'on revient déjà au régime de base à un niveau de salaire équivalent à 150% du salaire minimum. C'est sans doute un peu rapide. Il s'agit donc là d'un bon exemple de mesure dont il pourrait être souhaitable d'étendre le champ d'application, ce qui est à mettre en regard du problème des sources de financement, a priori limitée dans le cas d'une action isolée de la Belgique, et qui conduit à privilégier une action concertée au niveau européen.

On doit également constater que le plan global ne contient pas de mesures visant à contrer les pièges à l'emploi par une action sur l'offre de travail, sauf dans le cas du plan d'embauche des jeunes où il y a exonération des cotisations personnelles de sécurité sociale.

5.4 Quelles réformes ?

5.41 Pour sortir des pièges à l'emploi, l'impôt négatif ?

Les cas de piège à l'emploi repérés dans la première section appellent une solution. Compte tenu de la "mécanique" du piège à l'emploi, trois solutions sont possibles.

- La première consiste à **baisser le niveau des prestations sociales, soit directement** en réduisant le montant des transferts, **soit indirectement en modifiant le régime fiscal** des revenus de remplacement. Cette solution est difficilement praticable parce que les transferts sociaux qui engendrent les pièges à l'emploi les plus nets sont des transferts qui constituent les ressources essentielles sinon exclusives du ménage concerné. Les répercussions sociales seraient donc particulièrement délicates. Une telle solution est en outre impossible à appliquer au Minimex: la voie directe (le réduire) serait lourde de signification et la voie indirecte (le régime fiscal) revient à supprimer son caractère non imposable.
- La seconde consiste à **relever le salaire minimum**. En supposant que son champ d'application soit exhaustif -ce qui n'est vraisemblablement pas le cas pour le travail souvent occasionnel que peuvent obtenir les bénéficiaires du Minimex- une telle solution déplace le problème sans le résoudre: en supprimant l'éviction par l'offre, on crée l'éviction par la demande puisque le coût salarial des travailleurs les moins qualifiés s'accroîtra alors que leur productivité reste constante.
- La troisième solution consiste à faire en sorte que le retour sur le marché du travail ne s'accompagne pas du retrait total des prestations sociales. On arrive alors à un système **d'impôt négatif**. L'introduction complète d'un tel système constitue un profond bouleversement du système de sécurité sociale et le fait que l'impôt négatif n'ait été introduit nulle part alors qu'il s'agit d'une idée déjà ancienne plaide pour qu'aucune solution de ce type ne soit mise en oeuvre sans un examen approfondi de la question. **Aussi le Conseil ne plaide-t-il pas en ce sens.** Mais refuser l'application généralisée de l'impôt négatif ne dispense en rien d'utiliser les principes de ce dispositif pour remédier aux cas de piège à l'emploi les plus importants.

Concrètement, cela signifierait par exemple :

- pour les bénéficiaires du Minimex, limiter la réduction de l'aide sociale à un pourcentage des revenus nets obtenus d'un retour sur le marché du travail,
- pour les chômeurs "chefs de ménage", prévoir un dispositif d'incitations financières agissant sur l'offre (par ex. une prime à l'emploi octroyée au travailleur et non plus à l'employeur).

Ces solutions apparaîtront peut-être trop particulières. Mais supprimer les pièges à l'emploi à peu de frais et surtout sans gaspillage est une voie très difficile et des solutions ponctuelles ont le mérite d'être plus décentralisées dans leur application et offrent davantage de garantie d'efficacité.

5.42 Réduire l'imposition globale du facteur travail

Une action **structurelle** visant à réduire le taux d'imposition globale du facteur travail s'impose. Pour que l'effet sur l'emploi soit maximal, il conviendrait d'opérer comme suit :

- cibler la réduction sur les travailleurs les moins qualifiés en exonérant de cotisations sociales un montant de revenu correspondant au salaire minimum, et réduire par paliers l'exonération accordée pour faire en sorte que le coût global soit budgétairement acceptable;
- en compenser le coût budgétaire par des modalités qui n'induisent pas directement de relèvement des salaires.

Une réduction globale de l'imposition du facteur travail peut également être obtenue en changeant le système de financement de la sécurité sociale, par l'instauration d'une cotisation sociale généralisée. Toutefois la réduction de la taxation du facteur travail ne sera ainsi obtenue qu'à concurrence du report de l'imposition sur les revenus non salariaux. (Section 5.43)

On examinera également ensuite des mesures qui accroissent le coût d'utilisation des autres facteurs de production (Section 5.44).

A. *CIBLER SUR LES TRAVAILLEURS LES MOINS QUALIFIES*

Le ciblage sur les travailleurs les moins qualifiés est justifié tant par la situation actuelle du marché du travail que par le contexte budgétaire.

Le sous-emploi est en effet concentré parmi les moins qualifiés et ce pour différentes raisons.

La conjonction d'une rigidité à la baisse des salaires bruts avec un taux important de cotisations patronales de sécurité sociale a pour effet que le coût salarial devient excessif en regard de la productivité et que, par rapport aux travailleurs qualifiés, le rapport des coûts salariaux excède les productivités relatives (5). Les moins qualifiés subissent en outre, en période de contraction de l'emploi, les ricochets d'un processus de déqualification des travailleurs qualifiés; ceux-ci occupant les postes inférieurs. Il a en outre été mentionné ci-dessus que la substituabilité entre le travail non qualifié et le capital physique était élevée (6).

Les simulations faites sur les modèles macro-économiques montrent en outre que le rapport des emplois créés à l'effort budgétaire consenti est nettement plus favorable que si les mesures ne sont pas ciblées (7).

5 Voir DREZE, MALINVAUD e.a., *Growth and unemployment : the scope from european initiative*, July 1993; STERDYNIAK e.a., *Lutter contre le chômage de masse en Europe*, Revue de l'O.F.C.E., janvier 1994.

6 Voir Section 4, page 124.

7 Le ciblage sur les travailleurs moins qualifiés se traduit ici par un ciblage de la réduction sur les bas salaires (salaires inférieurs à 47.840 Frs brut en 1990).

Tableau 2.14
Effets macro-économiques d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale
-en écarts par rapport à la projection de référence-

	Non ciblée (*)		Ciblée (**)	
	1994	1997	1994	1997
P.I.B.	0,09	0,28	0,11	0,38
Emploi (milliers)	7,1	16,9	16,2	25,3
Prix à la consommation	1,11	0,96	1,05	0,89
Solde extérieur	0,16	0,33	0,12	0,31
Solde budgétaire	0,0	- 0,07	0,05	0,05

Source : Bureau du Plan 1993.

(*) 80 milliards dont 20 milliards pour les secteurs exposés à la concurrence internationale et 60 milliards répartis de façon linéaire sur l'ensemble des secteurs, y compris les secteurs exposés.

(**) 80 milliards dont 56 ciblés sur les bas salaires, le solde réparti de façon linéaire entre les secteurs.

Dans tous les cas, compensation budgétaire ex-ante par une hausse de la T.V.A. et de la taxe énergie, avec neutralisation de l'effet de ces mesures compensatoires sur l'indice des prix.

Cibler la mesure améliore non seulement l'impact sur l'emploi, qui est presque doublé, mais se traduit par un peu plus de croissance et un peu moins d'inflation pour un impact budgétaire moindre.

Les effets sur l'emploi mentionnés au tableau 2.14 doivent être considérés comme un minimum. Ceux-ci sont en effet obtenus au moyen de modèles macro-économiques qui fournissent une élasticité uniforme de l'emploi par rapport au coût salarial unitaire. Or, le fait qu'il y ait segmentation du marché du travail entre travailleurs qualifiés et non qualifiés a pour conséquence que l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial -et plus globalement le processus d'équilibre du marché du travail- n'est pas uniforme. Pour les moins qualifiés, le marché est plus concurrentiel car les agents sont plus homogènes tandis que pour les travailleurs qualifiés le coût salarial unitaire n'est plus un facteur aussi décisif et les qualifications spécifiques des travailleurs ont davantage de poids.

L'élasticité de l'emploi des moins qualifiés par rapport au coût salarial unitaire serait donc plus forte. On ne dispose cependant pas d'estimations précises sur le rapport entre les deux élasticités, mais l'hypothèse d'une élasticité 1,6 fois supérieure pour les moins qualifiés peut être retenue comme une hypothèse prudente et une fourchette de 1,6 à 2,5 comme raisonnable.

Tableau 2.15
Effet ex-ante (*) sur l'emploi d'une réduction des cotisations sociales patronales
ciblée sur les bas salaires, pour différentes hypothèses d'élasticité
120 milliards compensés par une taxe CO₂-énergie

Rapport des élasticités (**)	Effet sur l'emploi (en %)	
	"bas salaires"	emploi total
1,2	+ 6,7 %	+ 1,5 %
1,4	+ 7,5 %	+ 1,6 %
1,6	+ 8,2 %	+ 1,8 %
2,0	+ 9,5 %	+ 2,1 %
2,5	+10,4 %	+ 2,3 %
3,0	+12,0 %	+ 2,6 %

Source : Bureau du Plan.

(*) c'est-à-dire avant bouclage macro-économique.

(**) un ratio de 1,2 signifie que l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial unitaire atteint chez les moins qualifiés 1,2 fois l'élasticité de l'emploi par rapport au coût salarial chez les qualifiés.

L'effet sur l'emploi des moins qualifiés serait alors appréciable: + 8,2% selon une hypothèse prudente, 10% selon des hypothèses un rien plus audacieuses. On notera cependant que dans le cas de l'hypothèse extrême, l'effet sur l'emploi n'est que de 12% pour les moins qualifiés et de 2,6% pour l'emploi global.

B. LE CHOIX DES COMPENSATIONS BUDGETAIRES

Les compensations budgétaires retenues ne peuvent être directement à charge du facteur travail.

Elles pourraient a priori être recherchées tant du côté des dépenses que de celui des recettes.

La voie d'une compression supplémentaire des dépenses, si ardue qu'elle puisse apparaître, mérite d'être examinée à fond, particulièrement dans la perspective de l'éventualité d'une action autonome au niveau belge. Les possibilités en ce domaine ne pourraient cependant, selon toute probabilité, qu'être limitées. Le Conseil analysera cette option dans les mois à venir (8).

Dans le présent Avis l'on se limite à l'examen des possibilités de compensations fiscales, qui devraient quasi nécessairement intervenir en cas d'action d'envergure.

8 Le Conseil pourra pour se faire utilement s'inspirer de ses travaux passés : Avis du Conseil Supérieur des Finances sur la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics dans le cadre de l'Union économique et monétaire, 1992.

Vu qu'il s'agit d'alléger la pression fiscale établie sur une des assiettes les plus larges (la masse salariale), la préférence ira à des impôts dont l'étendue de l'assiette procure d'emblée un rendement important.

Parmi les solutions possibles, on examinera plus particulièrement:

- la fiscalité indirecte,
- la taxe CO₂/énergie telle que proposée pour la Commission européenne,

sans préjudice des mesures, visant à modifier le mode de financement de la sécurité sociale ou à rééquilibrer la taxation des facteurs de production, examinées ensuite.

En privilégiant des impôts à base large, le Conseil ne veut toutefois pas exclure des pistes complémentaires. Ni les revenus immobiliers ni les bénéfices des entreprises ne constituent, à eux seuls, une base suffisante pour financer une réduction importante de la pression fiscale globale sur le facteur travail. Cela ne veut pas dire qu'ils ne doivent pas y contribuer.

B.1 La fiscalité indirecte

La compensation budgétaire d'une action d'envergure visant à réduire la taxation globale du facteur travail passe quasi nécessairement par le relèvement d'un **impôt à base large et d'application générale**.

Rechercher les compensations budgétaires dans des impôts levés sur la production ou sur la consommation de biens et services particuliers, tels les accises, n'est pas une voie souhaitable car les hausses des taux de ces impôts devraient être très fortes. Une telle politique fiscale créerait entre les biens et services des écarts de prix relatifs trop importants, nuisibles à l'allocation des ressources, qui pourraient à leur tour induire des détournements de trafic.

La perturbation de l'allocation des ressources sera moindre si les biens dont la taxation s'accroît génèrent des externalités négatives (pollution liée à l'utilisation des carburants, effets négatifs de la consommation d'alcool et de tabac). Le risque de détournement de trafic demeure cependant et s'y ajoute celui que l'impôt ne devienne régulateur, la hausse des taux réduisant la consommation.

A l'inverse, l'allocation des ressources sera nettement moins perturbée en relevant un impôt dont la base est large et la perception uniforme, telle la T.V.A.

Financer par une hausse de la T.V.A. une réduction de l'imposition globale du facteur travail revient en quelque sorte à se diriger vers un autre mode de financement de la sécurité sociale. La T.V.A. étant un impôt général sur la consommation, on touche indirectement l'ensemble des revenus, puisque la base imposable devient la consommation faite à partir de la valeur ajoutée distribuée aux résidents, quelle que soit l'origine de ce revenu.

Un tel changement soulève quatre questions majeures.

- **N'est-ce pas une dévaluation déguisée ?**

On passe d'un mode de financement basé sur la localisation des facteurs de production à un mode de financement basé sur la résidence des consommateurs. Si la réduction de l'imposition globale du facteur travail est générale, ou a fortiori ciblée sur les secteurs exposés, son financement par une hausse de la T.V.A améliore la compétitivité et certains y voient d'ailleurs une dévaluation déguisée. Rejeter cette solution au nom de son effet sur les termes de l'échange est assurément abusif. Dans les réductions ciblées sur les bas salaires telles que proposées ci-dessus, c'est l'emploi qui est l'objectif et la compétitivité une conséquence, et une part importante de l'impact est d'ailleurs attendue dans les secteurs abrités. L'estimation macro-économique reprise au tableau 2.14 relativise fortement l'aspect de "dévaluation déguisée": l'amélioration du solde extérieur qui est obtenue est relativement modeste.

- **N'est-ce pas anti-redistributif ?**

La T.V.A est un impôt quasi proportionnel sur la consommation et le taux d'épargne est en principe croissant avec le revenu disponible. Accroître la T.V.A serait donc anti-redistributif.

Outre le fait que cette argumentation courante devrait être réexaminée, il faut surtout souligner que le caractère anti-redistributif doit être apprécié non pas sur la seule base du mode de financement retenu, mais sur base de l'effet redistributif de la réduction de l'imposition globale du facteur travail et du mode de financement retenu.

Or, si la réduction de l'imposition globale du facteur travail est ciblée sur les moins qualifiés, il est probable que l'effet global soit redistributif, même si l'augmentation du taux de T.V.A portait sur le taux réduit.

- **La boucle prix-salaires.**

Une hausse généralisée des prix à la consommation sera tôt ou tard répercutée sur les salaires, **que la liaison prix-salaires soit automatique ou pas**, de sorte qu'à long terme, une liaison automatique des salaires à l'indice des prix à la consommation n'est nullement un obstacle à un financement par la T.V.A d'une baisse ciblée des cotisations patronales de sécurité sociale. Le fait qu'en Belgique tout accroissement des prix à la consommation soit automatiquement répercuté sur les salaires fait souvent croire qu'en l'absence d'indexation automatique il n'y aurait pas d'effet de la hausse des prix sur la croissance des salaires. Un tel raisonnement est faux et contredit par les évolutions prix-salaires dans des pays qui ne connaissent pas d'indexation automatique.

A moyen terme, l'automatisme de la liaison prix-salaires peut accélérer le réajustement des salaires nets à la baisse du pouvoir d'achat induite par la hausse de la T.V.A. Mais la condition de succès d'une stratégie telle que celle examinée ici est davantage celle d'une politique de **modération salariale** qu'un choix entre l'indexation automatique et la désindexation. Les risques du rattrapage de la perte de pouvoir d'achat par une croissance réelle des salaires sont au moins aussi importants que celui causé par le caractère automatique ou non de l'indexation (9).

- **Est-ce possible isolément et a fortiori pour une petite économie ouverte ?**

Retenir comme mode de financement d'une réduction de l'imposition globale du facteur travail un impôt à base large réduit les risques de détournement de trafic mais ne les supprime pas. Or, l'écart entre notre taux normal de T.V.A et celui des pays limitrophes est déjà élevé. Assurément, une nouvelle hausse significative du taux normal de T.V.A accroîtrait les risques de détournement de trafic, sauf modification du taux minimal harmonisé au niveau européen. Une telle modification requiert évidemment l'unanimité, mais pourrait être proposée dans le cadre de la discussion sur le livre blanc.

B.2 *La taxe CO₂-énergie*

La Section "Fiscalité et parafiscalité" a déjà examiné à deux reprises les propositions de la Commission européenne relative à la taxe CO₂-énergie (10). Ces Avis ont notamment examiné le volet "compétitivité" de la proposition de Directive. On peut certes s'interroger sur le fait de savoir si imposer le principe de la neutralité fiscale est conforme au principe de subsidiarité ou si c'est aux Etats membres à choisir eux-mêmes les politiques qu'il convient de mener pour éliminer les conséquences négatives d'une introduction de la taxe CO₂-énergie seule.

Que la neutralité fiscale soit imposée par la Directive ou décidée par la Belgique, il n'en reste pas moins vrai que le rendement attendu de la taxe CO₂-énergie constitue une des meilleures possibilités de financement d'un allègement de grande ampleur de l'imposition globale du facteur travail.

Compenser l'introduction de cette taxe par un allègement de la taxation globale du facteur travail permet en outre de maximiser l'effet de la proposition en termes de développement durable, puisque tant la taxe introduite que l'allègement compensatoire retenu auraient pour effet de réorienter le choix des combinaisons productives dans une direction qui tienne mieux compte de la rareté des ressources naturelles et du déséquilibre du marché du travail.

9 La problématique délicate et très discutée de la spirale prix-salaires en cas d'instauration de taxes indirectes a déjà été évoquée par le Conseil dans le cadre de l'Avis complémentaire relatif aux conséquences possibles d'un impôt énergie/CO₂, du 17 mai 1993.

10 Voir les Avis de mai 1992 et de novembre 1992.

Les chances que la proposition de Directive aboutisse dans un délai rapproché sont cependant réduites, vu l'opposition de plusieurs Etats membres. Aussi, il peut être utile de rechercher d'autres modalités d'une taxation accrue des ressources énergétiques qui, introduites dans le cadre d'une même redistribution du prélèvement fiscal global, auraient des effets identiques mais de moindre ampleur que ceux attendus de la proposition de Directive CO₂-énergie.

5.43 Une cotisation sociale généralisée (C.S.G).

Financer un allègement de l'imposition globale du facteur travail par l'introduction d'une cotisation sociale généralisée permet de reporter une partie du financement de la sécurité sociale sur les revenus autres que les revenus du travail (11). Une telle option est **parfaitement défendable mais s'inscrit mieux dans une logique de révision du mode de financement de la sécurité sociale** où une distinction serait faite entre des prestations universelles, dont le financement serait assuré par tous les types de revenu au moyen d'une telle C.S.G, et les prestations du type "assurance", liées à une activité salariée ou indépendante, dont le financement serait assuré par des cotisations personnelles et patronales.

Il faut surtout souligner que le choix d'un tel mode de financement **n'aurait d'effet durable qu'à concurrence du report de l'imposition sur les revenus non-salariaux**. Pour les revenus salariaux, l'effet sera, sauf contrôle rigoureux de l'évolution des salaires, tôt ou tard neutralisé par un relèvement des salaires bruts.

L'efficacité d'une cotisation sociale généralisée est donc liée à la possibilité d'accroître l'imposition des revenus du capital dans une petite économie ouverte, insérée dans une Europe où la politique fiscale est de type "non coopérative". Les récents relèvements du précompte mobilier et de l'impôt des sociétés ne semblent pas avoir provoqué de mouvements de capitaux ou de délocalisation des bases taxables, mais il n'est pas acquis qu'on puisse aller plus loin en l'absence d'accord européen.

5.44 Rééquilibrer la taxation des facteurs de production.

Toute politique visant à financer une baisse de l'imposition globale du facteur travail par une hausse des prélèvements qui ne sont pas directement à charge de ce facteur a pour effet indirect de rééquilibrer la taxation relative des facteurs de production. Les trois options examinées ci-dessus vont en ce sens, implicitement dans le cas de la T.V.A, plus explicitement dans le cas de l'introduction d'une cotisation sociale généralisée.

On examinera ici les limites d'un tel processus et différentes options complémentaires possibles.

11 Une cotisation sociale généralisée aurait pour assiette, outre les bases actuelles des cotisations de sécurité sociale, les revenus de remplacement, les revenus immobiliers, les revenus financiers et les bénéfices réservés des sociétés, voire les amortissements (voir ci-après). Pour les revenus financiers, la C.S.G peut être perçue sur base d'une taxe additionnelle sur le précompte mobilier. C'est l'option retenue en France où la C.S.G se traduit par des prélèvements libératoires majorés.

A. QUEL OBJECTIF?

L'examen du coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique a mis en évidence que le problème n'est pas tellement un problème de niveau mais plutôt un problème de différenciation en fonction du mode de financement des investissements, dont les cas extrêmes sont ceux où le coin fiscal devient négatif.

Un coin fiscal négatif engendre une mauvaise allocation des ressources, en ce sens que la fiscalité rend rentable des investissements qui intrinsèquement ne le sont pas, et pousse à une intensité capitaliste excessive. Un coin fiscal négatif est concevable lorsque l'investissement en capital physique génère des externalités positives (recherche scientifique, économie d'énergie, création d'emplois) mais les cas recensés s'expliquent par le mode de financement retenu et non par le type d'investissement effectué.

L'objectif d'un relèvement uniforme de la taxation de l'investissement en capital physique est dangereux: il n'y a pas de croissance sans investissement, et pas d'emploi sans croissance, et un coin fiscal exagérément positif sur l'investissement en capital physique nuirait à terme à l'emploi.

Mais il est par contre souhaitable de supprimer l'effet de subside lié à certains modes de financement des investissements, voire de moduler le coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique dans un sens plus favorable à l'emploi.

L'objectif à poursuivre n'est donc pas d'accroître exagérément le coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique, mais d'en réduire la différenciation en fonction du mode de financement et de le ramener à un niveau plus proche du niveau de taxation d'un placement à long terme sans risque.

B. QUELQUES PISTES

Revenir sur les cas les plus importants de coins fiscaux négatifs nécessite de prendre des mesures qui ne peuvent être efficaces qu'au niveau européen.

- Rendre le coin fiscal positif pour le financement par emprunt nécessite en effet de relever le niveau d'imposition des intérêts attribués à des particuliers ou de limiter la déductibilité des intérêts payés à des personnes physiques dans le chef de l'emprunteur. La première solution évoquée repose la question de l'harmonisation de la fiscalité des intérêts, que la Section "Fiscalité et parafiscalité" a estimé, à l'unanimité, de première importance (12).

¹² CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, Section Fiscalité et parafiscalité, *Rapport sur certains aspects belges et européens de la fiscalité de l'épargne*, juin 1993.

- Le second cas de coin fiscal négatif est celui de l'intermédiation du financement des investissements par des entités bénéficiant d'un régime dérogatoire, cas dont les centres de coordination sont un exemple parmi d'autres.
Supprimer le régime des centres de coordination de manière isolée n'est pas souhaitable car il existe des régimes similaires dans d'autres pays européens de sorte qu'il n'y aurait vraisemblablement ni gain budgétaire, ni relèvement du coin fiscal sur les revenus de l'investissement en capital physique.
Supprimer des régimes dérogatoires tels ceux des centres de coordination nécessite un accord au moins au niveau européen. La Section "Fiscalité et parafiscalité" a récemment plaidé en ce sens (13), insistant pour que "*les incitants fiscaux non transparents, et surtout ceux qui bénéficient aux centres de services financiers, soient appelés à disparaître à plus ou moins brève échéance*".
- D'autres pistes peuvent être examinées notamment:
 - un étalement de la récupération de la T.V.A sur les biens d'investissements, qui serait récupérable au rythme des amortissements (14).
 - l'inclusion des amortissements dans la base d'une cotisation sociale généralisée,
 - l'introduction d'un lien explicite avec la création d'emploi lors de l'octroi des aides régionales.

13 Le rapport RUDIAG et l'harmonisation européenne de l'impôt des sociétés, op. cit., p.22

14 Une telle modification nécessite également un accord européen.

5.5 Conclusions

Les constats auxquels a abouti l'analyse développée dans les quatre premières sections de ce rapport invitent à une réforme des prélèvements obligatoires qui soit favorable à l'emploi. La façon dont l'analyse a été structurée trace également les grandes lignes de cette réforme: atténuation de l'effet de pièges à l'emploi, réduction structurelle de la taxation globale du facteur travail privilégiant, à titre d'instrument, les cotisations patronales de sécurité sociale, et ciblée sur les moins qualifiés, modification de la composante fiscale des coûts relatifs des facteurs de production de façon à redonner un avantage à l'emploi dans le choix des combinaisons productives.

La réforme que le Conseil propose se veut une réforme de grande ampleur et structurelle dont le plan global a posé les premiers jalons. Mais quand il s'agira d'aller plus loin, les contraintes qui pèsent sur toute réforme ont donc davantage de poids encore ici.

Il est d'ailleurs vrai que l'examen des diverses modalités proposées peut inciter au pessimisme, tant les contraintes - et notamment celles liées à l'intégration européenne - peuvent sembler lourdes et la marge de manoeuvre pour des actions isolées étroite.

Les potentialités d'une telle marge de manoeuvre, même si elle est réduite, méritent cependant d'être explorées plus avant, et le Conseil s'y attachera dans les mois à venir. Mais il estime que le cadre le plus favorable, pour la mise en oeuvre d'une réforme des prélèvements obligatoires de nature à promouvoir l'emploi, est celui tracé par le Livre blanc de la Commission européenne: les objectifs poursuivis par cette initiative politique permettront de dynamiser le processus d'harmonisation fiscale en lui donnant un objectif nouveau et de première importance: l'emploi. La contrainte européenne peut alors devenir une opportunité.

Annexe 1
Indicateurs permettant de mesurer l'effet des pièges à l'emploi

Le piège à l'emploi provient du fait que le retour sur le marché du travail se traduit par une variation trop faible du revenu net.

Pour mesurer l'effet du piège à l'emploi, il faut donc comparer les variations du revenu brut et celles du revenu net

- soit lors d'un retour sur le marché du travail,
- soit lors d'un accroissement du temps de travail.

1. Le taux de conservation

Le **taux de conservation** exprime ce qui est conservé en net pour une variation donnée du revenu brut.

Il se définit comme suit

$$Tc = (R_{n1} - R_{n0}) / (R_{b1} - R_{b0})$$

- où
- R_{b0} = revenu brut de la personne considérée en l'absence d'activité professionnelle. Il s'agira, selon le cas, d'une allocation de chômage ou du minimum de moyen d'existence ou de tout autre transfert de sécurité sociale.
 - R_{n0} = revenu net correspondant (dans la plupart des cas, le revenu net est ici égal au revenu brut).
 - R_{b1} = revenu brut en cas de mise au travail, totale ou partielle
 - R_{n1} = revenu net en cas de mise au travail, totale ou partielle.

Exemple

Une personne hors du marché du travail bénéficie d'un transfert de sécurité sociale de 30.000 Frs, non imposable. Elle revient sur le marché du travail et obtient un emploi temps plein, rémunéré à 50.000 Frs brut par mois, dont il reste en net 35.000 Frs.

On a donc:

$$\begin{aligned} R_{b0} &= 30.000 \\ R_{n0} &= 30.000 \\ R_{b1} &= 50.000 \\ R_{n1} &= 35.000 \end{aligned}$$

dont on déduit un taux de conservation de 5.000/20.000, soit 25%

2. Le taux d'imposition implicite

Si, dans l'exemple mentionné ci-dessus, le revenu net augmente de 5.000 frs quand le revenu brut augmente de 20.000 frs, ce n'est que la conséquence du fait que la différence (15.000 Frs) consiste en impôt et en cotisations personnelles de sécurité sociale.

En soustrayant de l'unité le taux de conservation, on obtient un **taux implicite d'imposition**. Dans l'exemple, il est donc de 75%

3. Le taux de conservation marginal

Le taux de conservation tel que défini ci-dessus est calculé en comparant une situation d'activité professionnelle à l'absence d'activité professionnelle.

On peut définir le même indicateur **à la marge**. On considèrera alors comme point de départ un niveau d'activité professionnelle (en % du temps de travail) et on examinera dans quelle mesure le fait d'accroître le **temps de travail, et donc le revenu brut, se traduit dans une variation du revenu net**.

On trouvera, dans le corps du rapport, une application pour le cas du bénéficiaire du Minimex (cfr graphique 2.2)

Annexe 2

Le taux d'imposition global

Dès lors qu'on examine l'effet des prélèvements obligatoires sur la demande de travail, le taux de prélèvement doit être mesuré sur base du coût salarial, et non du revenu brut. La demande de travail est en effet fonction du coût salarial, lequel intègre les cotisations patronales de sécurité sociale.

Pour mesurer l'imposition globale, deux approches sont possibles: une approche macro-économique ou une approche micro-économique.

1. L'approche macro-économique

La comptabilité nationale permet d'estimer la masse salariale du secteur privé, les cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale payées par les salariés du secteur privé et fournit également le montant annuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

On pourrait donc en déduire un taux de prélèvement moyen.

Une telle mesure serait cependant très approximative surtout quant à la façon dont l'impôt des personnes physiques est pris en compte.

- La comptabilité nationale fournit un montant global qui intègre forcément l'impôt sur les revenus de **toutes les catégories socio-professionnelles**. Certes, le revenu de l'ensemble des salariés est assez proche de l'ensemble du revenu moyen. Mais l'inégalité des revenus salariaux est inférieure (1) à celle de l'ensemble des revenus imposables ce qui, compte tenu de la progressivité de l'impôt des personnes physiques, biaise la représentativité d'un taux moyen calculé de façon macro-économique: si deux groupes socio-professionnels ont un revenu moyen identique mais une distribution différente des revenus autour de cette moyenne, l'impôt moyen sera différent.
- Le ratio qui serait calculé sur base de la comptabilité nationale le serait "toutes situations familiales confondues". Il intégrerait donc **l'effet de l'aménagement familial de l'impôt**. Or, ainsi qu'il est expliqué ci-après, l'effet de la fiscalité sur la demande de travail est indépendante des situations familiales, sauf à admettre une segmentation correspondante du marché du travail.

¹ Par rapport à la moyenne des revenus disponibles, le revenu moyen des ménages salariés est à 103 en 1986. L'inégalité des revenus disponibles -toutes catégories socio-professionnelles confondues- est de 0,283 (indice de GINI) alors que celle des revenus des ménages salariés est de 0,278. Voir VALENDUC Ch., *La distribution des revenus disponibles de 1983 à 1986*, Bulletin de documentation, janvier 1991, pp.397 et suivantes.

- Le ratio qui serait calculé sur base de la comptabilité nationale intégrerait également l'effet des déductions fiscales qui ne sont pas liées à l'exercice d'une activité socio-professionnelle. Or, le fait qu'un certain pourcentage de salariés réduisent leur impôt sur le revenu en déduisant des primes d'assurance-vie, des intérêts hypothécaires etc... est sans effet sur la négociation des salaires bruts, et donc sans effet sur le coût salarial.
- Enfin l'approche macro-économique ne peut fournir qu'un taux moyen, et pas un taux marginal. Or, un des prélèvements pris en compte -l'impôt des personnes physiques- est progressif.

L'approche macro-économique n'est donc pas la plus pertinente d'autant plus qu'elle a un inconvénient supplémentaire: le manque de flexibilité. Elle ne peut en effet fournir qu'un taux de prélèvement moyen qui ne peut être adapté à des situations de revenus particulières.

2. L'approche micro-économique

A l'inverse, une approche micro-économique permet d'intégrer dans le calcul de la taxation globale du facteur travail une mesure plus exacte de la pression fiscale: l'impôt dû peut être calculé en appliquant le barème à différents niveaux de salaires bruts imposables. L'effet des déductions fiscales est éliminé d'office et celui de l'aménagement familial de l'impôt peut également être éliminé (2). On peut calculer tant le taux moyen que le taux marginal, et pour différents niveaux de revenu.

L'approche micro-économique est donc préférable. On l'utilisera ici en calculant comme suit le taux d'imposition global :

$$\text{TIG} = [C_s - S_n] / C_s$$

où C_s est le coût salarial,
 S_n est le salaire net.

Cette mesure intègre donc :

- les cotisations patronales de sécurité sociale,
 - les cotisations personnelles de sécurité sociale,
 - l'impôt sur le revenu, additionnels communaux inclus (3).
- La base de l'impôt sur le revenu est déterminée après déduction des cotisations personnelles de sécurité sociale et des charges professionnelles. On s'approche ainsi des modalités de calcul du précompte professionnel dans le chef d'un salarié.

2 Voir ci-après.

3 Il est tenu compte d'un taux moyen de 8%.

Trois questions particulières méritent cependant d'être examinées :

- **Faut-il tenir compte de l'aménagement familial de l'impôt? (4)**

Normalement, les négociations salariales portent sur le salaire brut. Dès lors qu'elles sont collectives, il est peu probable qu'elles prennent en compte des modalités de calcul de l'impôt afférentes aux situations personnelles des salariés.

Cela pourrait cependant être le cas s'il y a segmentation du marché du travail et pour des secteurs où la population féminine est nettement majoritaire, ou dans les cas où la négociation des salaires est individualisée (cas des cadres supérieurs).

On répondra par la négative considérant ainsi que si l'aménagement familial de l'impôt a un effet, c'est davantage par l'offre du travail.

- **Faut-il tenir compte des charges conventionnelles ?**

Les charges conventionnelles sont des paiements à charge des employeurs, de caractère quasi obligatoire dans certains pays. Elles peuvent être imposées aux employeurs en vertu de la loi mais ceux-ci ayant le libre choix de l'organisme assureur, elles ne constituent pas des cotisations de sécurité sociale ni des prélèvements obligatoires.

Tel est le cas, par exemple de l'assurance obligatoire contre les accidents du travail (assurance-loi) en Belgique. La question de l'inclusion de ces charges est importante, surtout pour la comparaison internationale de l'imposition du facteur travail.

Idéalement, celles-ci devraient être prises en compte, mais le champ d'application est délicat à délimiter et les informations comparables entre pays sont assez rares (5).

- **Faut-il calculer un taux moyen ou un taux marginal ?**

Le taux moyen d'imposition globale correspond à l'imposition d'un poste de travail supplémentaire. Il est en quelque sorte déjà un taux marginal, l'unité additionnelle de demande de travail étant ici un poste à temps plein ou à temps partiel mais en tout cas un nouveau poste.

Le taux marginal d'imposition globale correspond au cas où l'unité additionnelle de demande de travail consiste en prestations supplémentaires d'un même travailleur.

Chaque taux a donc sa propre signification. On privilégiera le taux **moyen** puisqu'on examine l'effet des prélèvements obligatoires sur l'embauche.

On s'en tiendra donc, dans un premier temps, à une mesure de la taxation globale du facteur travail hors charges conventionnelles. Ces dernières sont peu importantes en Belgique (6) et ont été très stables pendant les années 80.

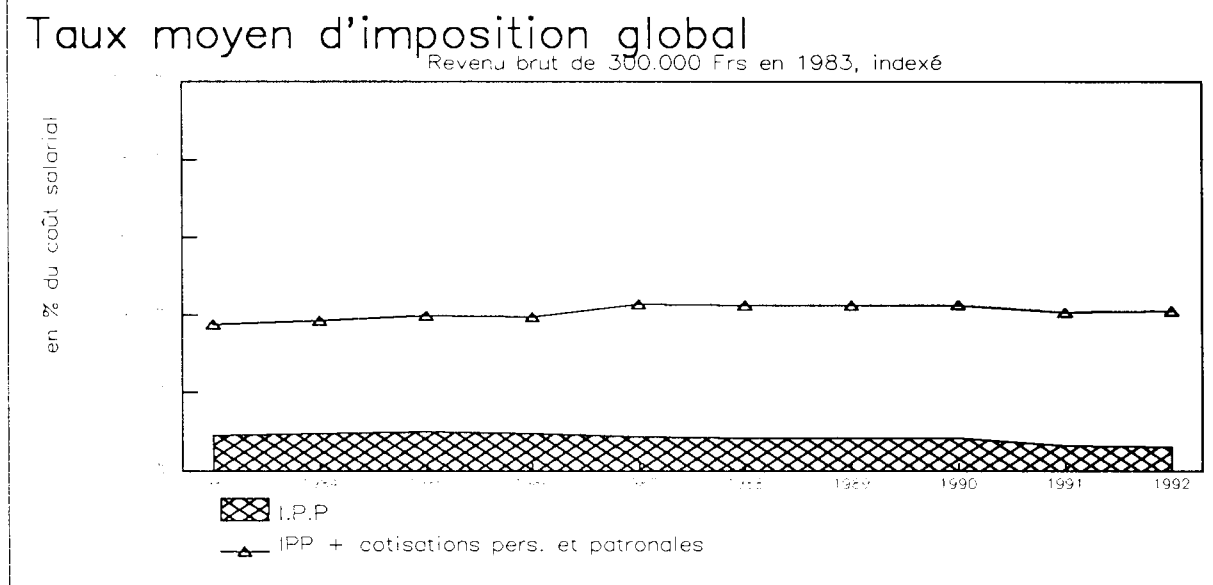
4 Décumul, splitting, réduction d'impôt par enfants à charge.

5 Les statistiques des recettes publiques de l'O.C.D.E. ne mentionnent que les cotisations de sécurité sociale. La seule source de données relativement comparables sur les charges conventionnelles est l'enquête sur le coût de la main-d'oeuvre d'EUROSTAT, dont l'édition la plus récente remonte à 1988.

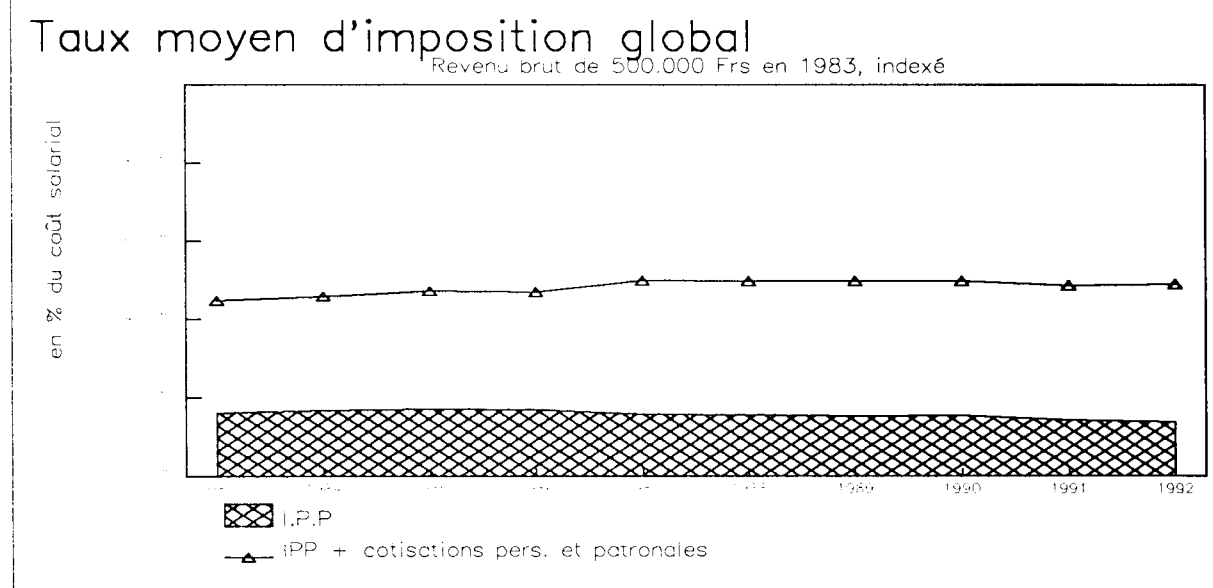
6 10% du total des cotisations sociales et charges conventionnelles d'après l'étude déjà citée du C.E.R.C.

Annexe 3
Taux d'imposition global à salaire réel constant
1983-1992

Graphique 1



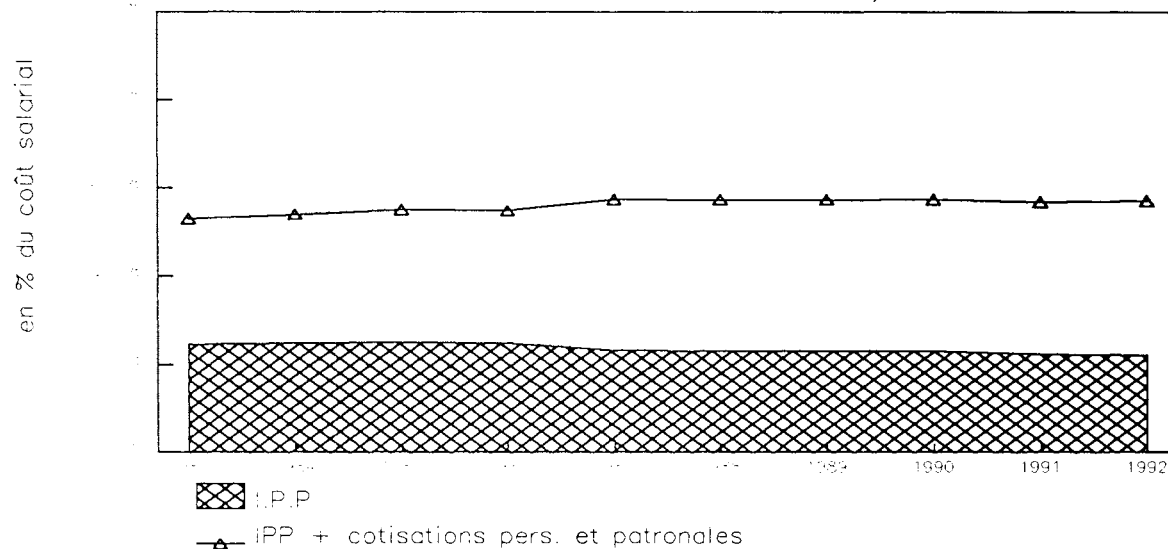
Graphique 2



Graphique 3

Taux moyen d'imposition global

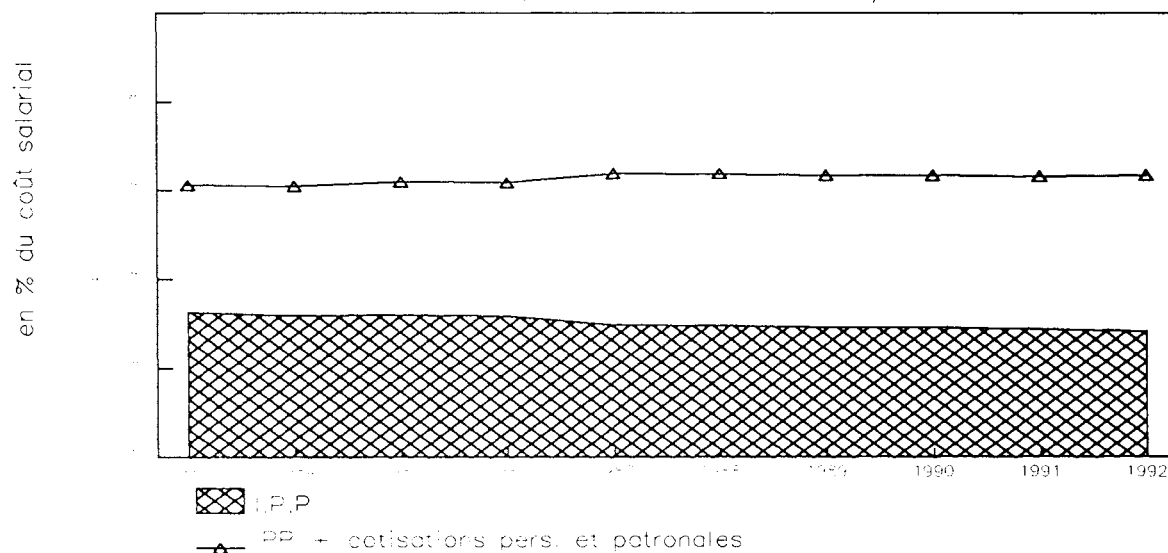
Revenu brut de 1.000.000 Frs en 1983, indexé



Graphique 4

Taux moyen d'imposition global

Revenu brut de 2.000.000 Frs en 1983, indexé



Annexe 4

Evaluation des principales mesures de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale prises pendant les années 80

Diverses mesures ont été prises pendant les années 80 en vue de réduire la taxation globale du facteur travail. On examinera ici l'effet des mesures suivantes:

- 1°) l'opération Maribel,
- 2°) les mesures relatives à l'insertion socio-professionnelle des jeunes ("stages ONEM"),
- 3°) le "plan plus un" et l'extension au "plan plus deux",
- 4°) les conventions emploi-formation et les mesures relatives à l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi, de chômeurs de longue durée et de bénéficiaires du Minimex (A.R 495 et 498),
- 5°) la redistribution des charges sociales,
- 6°) les mesures en faveur du personnel domestique.

La première mesure examinée est un exemple de mesure générale et peu sélective. Les deuxième, troisième et quatrième mesures sont toutes des cas de subvention marginale à l'emploi et sont également des mesures ciblées, en ce sens que le travailleur engagé doit avoir certaines caractéristiques. Il en est de même des mesures relatives à l'engagement de personnel domestique.

Pour les quatre premières mesures, on dispose de données statistiques donnant (1° et 3°) ou permettant d'approximer (2° et 4°) sur plusieurs années l'impact de la mesure par secteur d'activité (1). Les statistiques fiscales donnent par ailleurs l'évolution du nombre de déductions pour engagement de personnel domestique, le montant total de ces déductions ainsi que la répartition de ces données par classes de revenu.

1. L'opération MARIBEL

L'opération MARIBEL organise une réduction forfaitaire des cotisations patronales de sécurité sociale des travailleurs manuels dans le secteur de la construction et dans les secteurs les plus exposés à concurrence internationale (2). Le montant de la réduction forfaitaire était initialement :

- de 1.250 F par trimestre pour les entreprises de 50 travailleurs et plus,
- et de 4.250 F pour les entreprises de moins de 50 travailleurs ou pour les entreprises de 50 travailleurs ayant conclu des accords "5-3-3".

1 Voir les rapports annuels de l'O.N.S.S.

2 Sont exclues les entreprises qui relèvent des commissions paritaires suivantes: industrie et commerce du pétrole, services de santé, entreprises d'assurance y compris courtage et agences, les commissions paritaires du secteur financier de l'industrie du gaz et de l'électricité.

La réduction est octroyée pour chaque travailleur ayant presté par trimestre au moins 51% de la durée normale du travail.

Il s'agit ici d'une mesure générale et peu sélective. Les tableaux 1 et 2 détaillent les montants de réductions de cotisation de sécurité sociale résultant de l'opération MARIBEL.

Tableau 1
Réduction des cotisations patronales
Opération MARIBEL

Année	Réduction totale	% des cotisations
1985	13,0	2,18 %
1986	13,4	2,20 %
1987	13,2	1,87 %
1988	13,2	1,75 %
1989	14,4	1,77 %
1990	14,7	1,70 %
1991	14,8	1,70 %

Milliards Frs
Source : ONSS, Rapports annuels; calculs propres.

L'impact global était de 13 milliards en 1985 et atteint 14,8 milliards en 1991. Exprimées par rapport aux montants des cotisations (3), les réductions octroyées ont diminué de 2,18% en 1985 à 1,7% en 1991, soit une baisse d'un cinquième. Cette diminution de l'impact relatif de l'opération MARIBEL s'explique par le fait qu'il s'agit de montants forfaitaires non indexés dans un contexte de faible croissance de l'emploi.

Le tableau 2 détaille l'impact par secteur d'activité. Exprimé en % des cotisations de sécurité sociale, il va de 0,12% dans le secteur "énergie et eau" à 4,13% dans le secteur "textile, cuir, habillement et chaussure". Les variations de ce ratio s'expliquent :

- par la structure des salaires: plus la part des bas salaires est élevée, plus l'impact relatif est important;
- par la structure de l'emploi: plus la part des travailleurs manuels est élevée, plus l'impact relatif est important;
- par la taille des entreprises: plus il y a de "P.M.E." (4), plus l'impact relatif est important.

3 Cotisations personnelles et patronales.

4 On entend ici par "P.M.E." les entreprises de moins de 50 travailleurs.

Tableau 2
Réduction de cotisations patronales "MARIBEL"
Montants par secteur d'activité 1991

	Réduction totale	% des cotisations
0 Agriculture, sylviculture et pêche	0,1	3,84 %
1 Energie et eau	0,0	0,12 %
2 Extraction et transf. minéraux non énerg.	1,7	1,78 %
3 Industries transformatrices des métaux	2,9	2,45 %
4 Autres industries manufacturières	3,4	2,88 %
dont produits alimentaires	0,8	2,65 %
boissons et tabac	0,2	2,12 %
textile, cuir, hab. et chaussure	1,1	4,13 %
bois	0,4	3,04 %
papier, imprimerie	0,5	2,09 %
autres	0,4	2,69 %
5 Construction	2,2	3,01 %
6.1 Commerce de gros	0,8	1,00 %
6.2 Commerce de détail	0,4	0,89 %
6.3 Horeca	0,5	3,04 %
6.4 Réparations	0,4	2,69 %
7 Transports et communications	0,8	1,41 %
8.1 Institutions de crédit	-	
8.2 Assurances	-	
8.3 Services aux entreprises	0,5	0,63 %
9 Autres services	0,9	0,57 %

Milliards Frs

Source: ONSS. Rapports annuels; calculs propres.

On notera qu'hormis le cas du secteur "textile, cuir, habillement et chaussure", les impacts relatifs les plus importants sont localisés dans l'agriculture, la construction et l'Horeca. Il ne s'agit pas nécessairement des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

Enfin, on ne peut clôturer la description de l'opération MARIBEL sans mentionner l'effet de seuil qui résulte de la discrimination du montant de la réduction en fonction du nombre de travailleurs. L'engagement du 51^{ème} travailleur manuel coûte à l'employeur 148.750 Frs par trimestre en moindre exonération et il faut arriver à 170 travailleurs manuels pour avoir une réduction globale identique à celle obtenue sur base de 50 travailleurs manuels.

2. L'insertion professionnelle des jeunes (5)

L'A.R. n°230 comprend diverses dispositions visant à réduire le coût salarial des jeunes embauchés à la sortie d'une période de "stage ONEM" (6). Pour bénéficier des avantages de l'A.R.n°230, l'employeur doit engager les anciens stagiaires dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Il est également requis qu'il y ait **augmentation nette du personnel** de l'entreprise.

Les avantages sont les suivants :

- pendant la première année d'exécution du contrat, le travailleur a droit à une rémunération égale à 90% de celle à laquelle il aurait pu prétendre en fonction des barèmes salariaux en vigueur dans l'entreprise;
- pendant la seconde année du contrat, le travailleur est rémunéré à 100% mais l'employeur a droit à une réduction des cotisations patronales égale à 10% de la rémunération brute.

Il s'agit ici d'une subvention marginale à l'emploi : l'aide est en effet subordonnée à l'augmentation nette du personnel. La mesure est **sélective** puisqu'elle ne peut concerner que des travailleurs terminant un stage O.N.E.M. (7).

Tableau 3
Insertion professionnelle des jeunes
Exonérations des cotisations sociales accordées

Année	Réduction totale		Nombre d'entreprises ayant introduit un dossier de demande d'exonération
	millions frs	% cotisations	
1985	37,3	0,01 %	254
1986	134,0	0,02 %	430
1987	129,9	0,02 %	424
1988	134,2	0,02 %	437
1989	125,1	0,02 %	415
1990	137,7	0,02 %	419
1991	140,9	0,01 %	450

(1) ne peuvent être engagés au titre de stagiaires ONEM que des jeunes de moins de 30 ans, demandeurs d'emploi et qui n'ont pas encore exercé d'activité professionnelle.

5 A.R. n°230 du 21.12.1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes, M.B. du 28.12.1983.

6 Sont visés les stagiaires qu'étaient tenus d'engager à concurrence de 3% de l'effectif du personnel de l'entreprise, les entrepreneurs occupant au moins 50 travailleurs.

7 Ne peuvent être engagés au titre de stagiaires ONEM que des jeunes de moins de 30 ans, demandeurs d'emploi et qui n'ont pas encore exercé d'activité professionnelle.

Au vu des données reprises au tableau 3, l'impact de la mesure est assez faible: environ 400 entreprises concernées par an et une perte de cotisations sociales annuelles de l'ordre de un ou deux centièmes de pour-cent.

Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il s'agit d'une subvention marginale et sélective: en pour-cents de la variation de l'emploi, l'impact pourrait être moins dérisoire. Si l'on suppose qu'à chaque dossier introduit correspond un emploi, la part des bénéficiaires de cette mesure dans la variation nette de l'emploi évolue comme suit :

1986	1987	1988	1989	1990	1991
3,8%	2,4%	0,4%	0,6%	0,7%	17,7%

Sous cette hypothèse l'on voit que la mesure est contra-cyclique : quand la croissance se redresse (période 1986-88) le rapport entre le nombre de bénéficiaires de cette mesure (exprimée en proportion de la variation de l'emploi) diminue. L'inverse est constaté en 1991, ce qui confirme l'effet **contra-cyclique** de la mesure.

3. Le plan "plus 1" et l'extension ou "plus 2"

Le plan "plus 1" (8) organise une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale lors de l'engagement dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, d'un **premier** travailleur qui est soit :

- un chômeur complet indemnisé depuis un an au moins,
- un demandeur d'emploi anciennement travailleur indépendant,
- un travailleur sortant d'un contrat d'apprentissage.

L'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale est octroyée **pendant huit trimestres consécutifs** (2 ans) et porte sur les cotisations "pensions", "assurance maladie", "chômage" et "allocations familiales". Elle n'est pas cumulable avec les avantages accordés dans le cadre de l'opération MARIBEL. L'employeur bénéficie en outre du remboursement des frais de secrétariat social.

Ce second avantage a ensuite été étendu au second travailleur engagé (9). **L'extension au second travailleur ne concerne donc pas la réduction des cotisations de sécurité sociale.**

8 A.R. n°114 du 15.12.92 portant réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale en faveur de certaines personnes physiques ou morales qui engagent un premier travailleur, M.B. du 21.12.1992.

9 A.R. n°494 du 31.12.1986 portant prise en charge par l'ONSS des cotisations pour frais d'administration dont certains employeurs sont redevables en raison de l'occupation d'un second travailleur.

Il s'agit normalement d'une subvention **marginale** à l'emploi, puisqu'elle est octroyée lors de l'engagement du premier travailleur. Elle ne sera effectivement marginale qu'à la condition qu'il n'y ait pas dans le chef de l'employeur, de reprise d'une activité antérieure. La mesure est également **sélective**, puisque le "premier travailleur" doit répondre à des conditions précises, mais elle n'est pas ciblée sur un objectif unique: elle vise à la fois à encourager la mise au travail de chômeurs de longue durée et la transformation d'emplois indépendants en emplois salariés.

On ne dispose de données statistiques que sur les cas d'application du plan "plus un". Le plan "plus deux" est de toute façon nettement moins ambitieux et sans effet sur le taux d'imposition global du facteur travail. Aussi cette restriction n'est-elle pas dommageable.

Cette mesure a eu l'essentiel de son impact pendant la période 85-89, où dix à quinze mille créations d'emploi ont bénéficié de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale prévue par l'A.R. n°111. En 1986, le nombre de cas atteint même 96% de la variation nette de l'emploi de l'année.

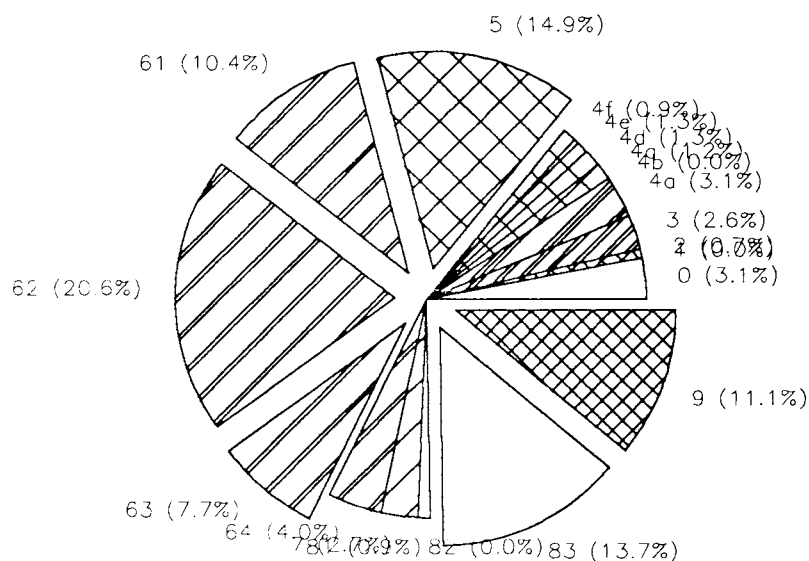
Tableau 4
Plan "plus un"
Exonérations des cotisations sociales accordées

Années	Réductions accordées		Nombre de cas		
	millions frs	% cotisations	moyenne annuelle	% var. emploi	var.emploi
1985	830,8	0,14 %	9.983		
1986	910,4	0,15 %	10.841	96,0 %	0,6 %
1987	1.119,1	0,15 %	12.342	70,6 %	0,9 %
1988	1.312,2	0,17 %	14.681	14,9 %	5,0 %
1989	954,4	0,12 %	9.663	14,0 %	3,3 %
1990	357,1	0,04 %	3.413	6,1 %	2,6 %
1991	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,1 %

Source : Rapports annuels ONSS, Calculs propres.

Graphique 1

Engagement du premier travailleur (plan "plus un") Impact par classes d'activité, 1986



Les classes d'activité sont désignées par leur code N.A.C.E

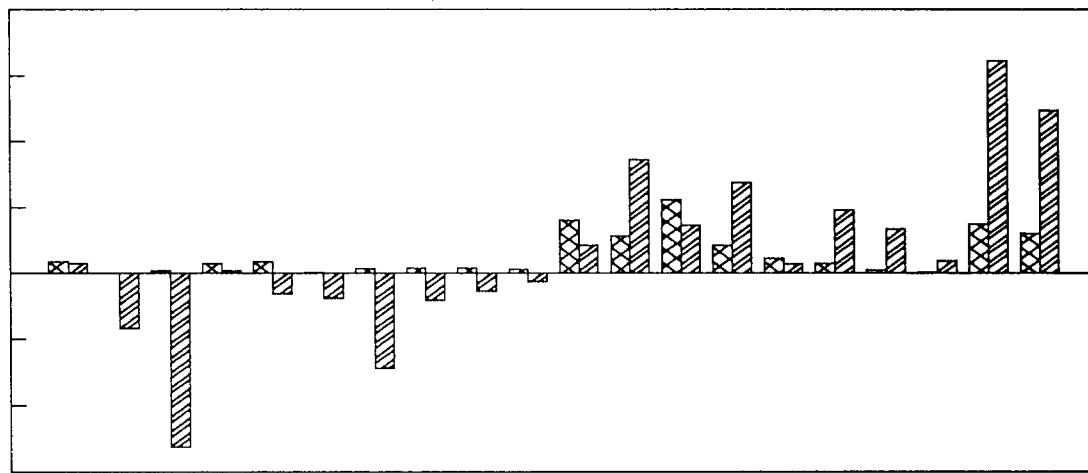
Ce sont les entreprises du secteur de la construction, du commerce (y compris Horeca) et des services qui ont été les principaux bénéficiaires de cette mesure; à eux-seuls, ces secteurs regroupent 80% du nombre de réductions accordées. L'explication réside dans la conjonction de deux facteurs à savoir une importante proportion de petites entreprises et une évolution favorable de l'emploi au niveau sectoriel.

Ces secteurs ont en effet une évolution de l'emploi nettement plus favorable que celle de l'emploi industriel : le graphique 2 le rappelle. Ce graphique construit à dessein en retenant sur la période 1985-91, l'année où la croissance de l'emploi salarié est le plus faible (1986) et celle où elle a été la plus forte (1988) confirme également que l'effet de la mesure ne serait pas intégralement procyclique.

Graphique 2

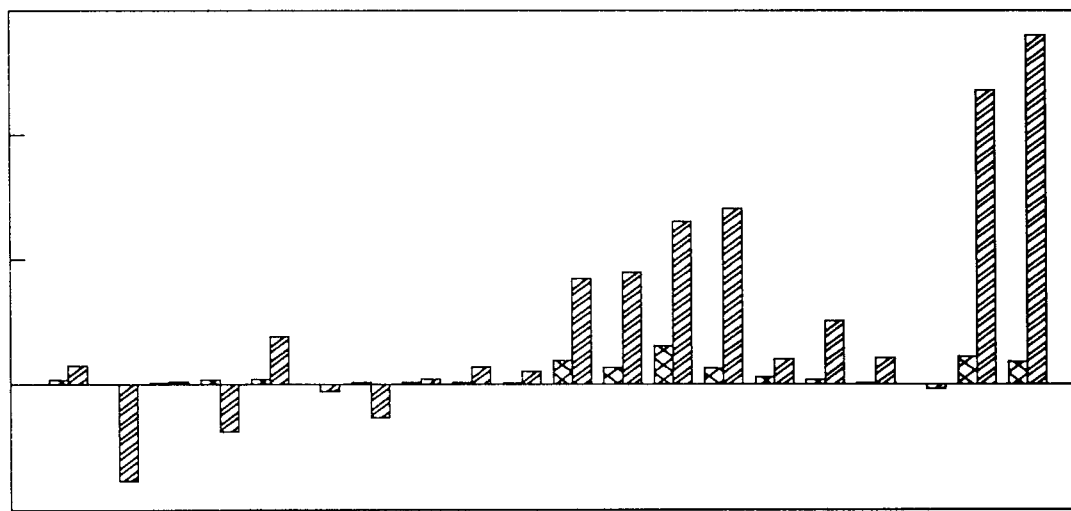
Engagement du premier travailleur

Résultats par classes d'activité, 1986



Nombre de "plan plus un"
 Variation de l'emploi

Résultats par classes d'activité, 1988



Nombre de "plan plus un"
 Variation de l'emploi

Les chiffres repris au tableau 4 indiquaient déjà partiellement une telle conclusion. Certes la moyenne annuelle du nombre de bénéficiaires était plus élevée en 1986-87, années de faible croissance de l'emploi salarié du secteur privé qu'en 1989-90, période où l'évolution de l'emploi salarié du secteur privé était un peu moins atone.

Mais le fait que ce soit en 1988, soit la meilleure année du point de vue de l'évolution de l'emploi, que l'impact de la mesure ait été maximal empêche de conclure trop rapidement à un profil contra-cyclique.

On pourrait même esquisser une autre interprétation : après une période de lancement, la mesure serait tombée en désuétude et l'évolution du nombre de bénéficiaires serait indépendant de la conjoncture.

Le graphique 2 montre cependant que dans les secteurs les plus concernés (construction, commerce et services) l'impact relatif (10) de la mesure est plus fort en 1986 qu'en 1988 et donc en relation inverse de l'évolution de l'emploi.

On doit rester partagé et prudent quant à la question de savoir si la mesure a eu ou non un effet contra-cyclique.

4. Les conventions emploi-formation, l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée (A.R. 495 et 498)

Les conventions "emploi - formation" (11) sont des contrats à durée indéterminée pour lesquels l'employeur engage des jeunes demandeurs d'emploi (18 à 25 ans) et qui prévoient une période de formation d'un à trois ans avec un minimum de 500 heures de formation par an. La formation est extérieure à l'entreprise. Les prestations de travail doivent être au moins l'équivalent d'un mi-temps.

Sont exclus du bénéfice de cette mesure, les jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement universitaire, de l'enseignement supérieur non universitaire ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire technique supérieur (12).

L'exonération porte sur les cotisations patronales mais ne peut excéder :

- ni le montant des cotisations dues sur le salaire minimum,
- ni le montant des cotisations calculées sur la montée de salaire auquel le travailleur aurait droit s'il était engagé à temps plein dans l'entreprise.

L'A.R. n°498 (13) vise à promouvoir l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée.

10 Soit la moyenne annuelle des bénéficiaires rapportée à la variation de l'emploi salarié du secteur privé.

11 A.R. n°495 du 31.12.1986, M.B. du 23.01.1987.

12 Des dérogations sont possibles par A.R.

13 M.B. du 23.01.1987.

A cette fin, il prévoit que les entreprises qui réalisent **une embauche nette supplémentaire** et qui embauchent :

- soit des jeunes de 18 à 25 ans, chômeur complet indemnisé depuis un an au moins ou demandeur d'emploi dans une situation analogue;
- soit des demandeurs d'emploi qui sont chômeurs complets indemnisés depuis au moins deux ans ou bénéficiaires du MINIMEX depuis au moins 6 mois.

bénéficient pendant deux ans d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.

Cette diminution des cotisations patronales porte sur l'ensemble des cotisations à l'exception de la cotisation "vacances annuelles" et de la cotisation "modération salariale". Elle est limitée aux cotisations calculées sur le salaire minimum et octroyée proportionnellement en cas d'engagement à temps partiel.

La réduction des cotisations patronales de sécurité sociale accordée dans le cadre des conventions emploi-formation n'est pas une mesure marginale: elle s'applique à tout travailleur concerné par une telle convention et non à l'accroissement du nombre de travailleurs concernés. Elle est cependant sélective, puisque elle est utilisée sur les jeunes demandeurs d'emploi inscrits à un programme de formation en alternance.

La réduction des cotisations patronales de sécurité sociale accordée par l'A.R. 498 est à la fois marginale et sélective. La législation est en outre conçue pour éviter qu'on ne substitue des bénéficiaires de la mesure à d'autres travailleurs.

Les données publiées par l'ONSS sur les réductions accordées agrègent l'A.R. 495 et l'A.R.498, qui sont pourtant de natures différentes.

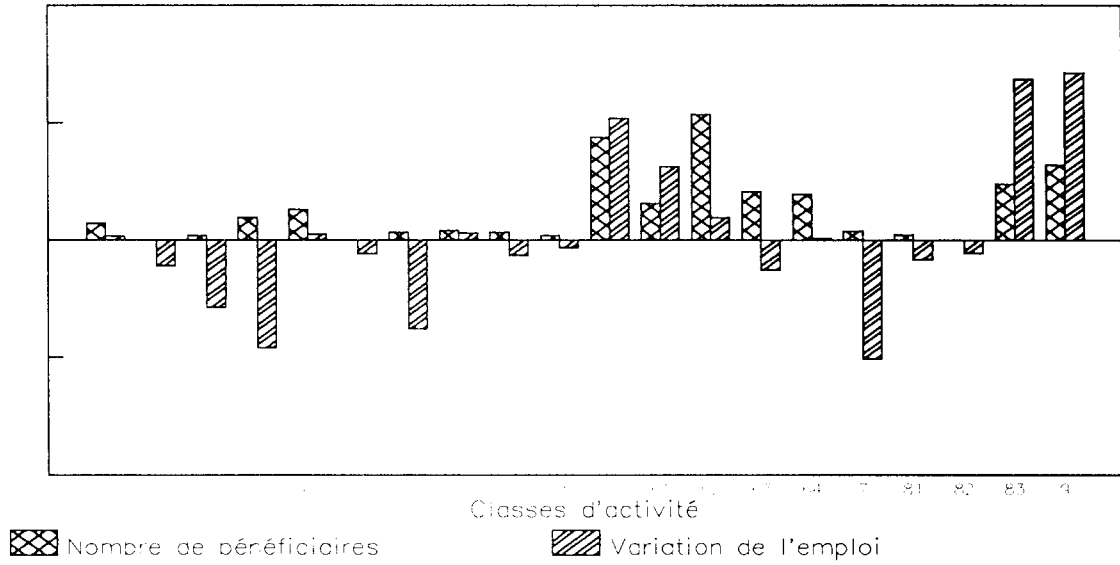
Tableau 5
A.R. 495 et 498
Exonération des cotisations sociales accordées

Années	Réductions accordées		Nombre d'entreprises ayant introduit un dossier de demande d'exonération
	Total millions	Moyenne frs	
1988	382,2	29.000	13.335
1989	812,6	42.000	19.195
1990	1.451,6	58.000	25.184
1991	1.409,3	54.000	25.946

Source : ONSS, calculs propres.

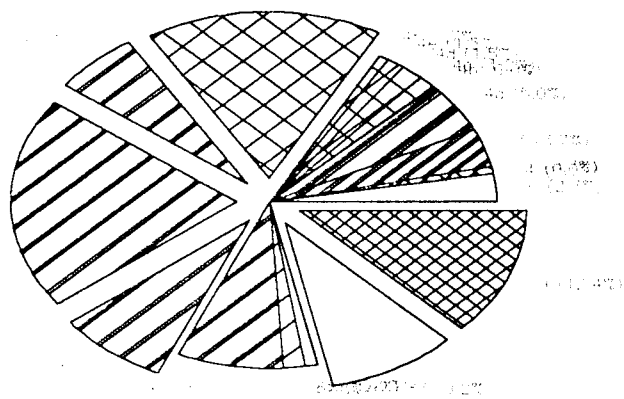
Graphique 3

Exonérations de cotisation sociale AR 495 & 498
et évolution de l'emploi



Graphique 4

Exonérations de cotisations sociales A.R 495 & 498
Par classes d'activité, 1991



C'est à nouveau dans les secteurs de la construction, du commerce et des services que cette mesure a l'essentiel de son impact en 1991, 14% des entreprises bénéficiaires relèvent du secteur de la construction, 42% sont dans le secteur du commerce, 9,2% dans les services aux entreprises et 12,4 % dans les autres services. C'est donc à nouveau dans les secteurs où l'évolution de l'emploi a été la moins mauvaise que la mesure a l'essentiel de son impact.

5. La "redistribution des charges sociales"

La redistribution des charges sociales (14) a pour but d'octroyer aux employeurs un crédit égal à 10% des cotisations de sécurité sociale, limitées par trimestre à 13.000 F ou 9.000 F selon que le montant total des cotisations prises en considération (15) excède ou non 750.000 F par trimestre. En compensation, les employeurs dont les cotisations excèdent 750.000 F par trimestre sont soumis à une cotisation de 1,4% de la partie des cotisations qui excèdent ce seuil.

Il s'agit d'une redistribution des charges sociales entre les "grandes entreprises" pour lesquelles la taxation globale du facteur travail s'accroît et les "petites entreprises" pour lesquelles il y a réduction de la taxation globale du facteur travail. La mesure n'est pas une subvention marginale : elle concerne tout le personnel occupé. Elle n'est pas davantage sélective puisque tout membre du personnel d'une "petite entreprise" est concerné.

Cette mesure ne sera pas examinée plus avant. On notera la complexité du dispositif et on peut douter, au vu de son caractère non marginal et non sélectif, de l'efficacité d'une telle mesure du point de vue de la politique de l'emploi.

6. Le personnel domestique

L'engagement de personnel domestique donne lieu à la fois à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale et à un avantage fiscal. Tant l'un que l'autre avantage sont octroyés à celui qui engage au titre de travailleur domestique un chômeur complet indemnisé depuis au moins 6 mois ou un bénéficiaire du MINIMEX. Les avantages sont limités à un travailleur par employeur.

- Le volet "social" (16) prévoit une exonération des cotisations patronales, hors cotisation "vacances annuelles", qui n'est pas limitée dans le temps. La déduction étant octroyée chaque année, le nombre de cas renseigné n'est pas cumulatif.

14 Loi du 30 mars 1976, A.M. du 18.6.1976 modifiée par l'A.R. du 24.12.1980.

15 L'ensemble des cotisations patronales à l'exclusion
 - de la cotisation "vacances annuelles" et des retenues sur le double pécule de vacances;
 - des cotisations de sécurité d'existence;
 - des cotisations "fermeture d'entreprises" et "congé éducation payé".

16 A.R. n 483 du 22.12.1986, M.B. du 15.01.1987.

- Le volet fiscal prévoit la déduction de la moitié de la première tranche de 440.000 F de rémunérations brutes pour autant que cette rémunération excède 110.000 F par an. Il n'est pas davantage limité dans le temps.

Cette mesure se situe à l'intersection du "plan plus un" et de l'A.R.498. Du premier dispositif cité, elle reprend la notion de premier travailleur engagé et en fait son champ d'application. Du second dispositif cité, elle reprend le ciblage sur les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du Minimex.

La portée de la mesure est cependant beaucoup plus importante: elle est illimitée dans le temps alors que l'un et l'autre des dispositifs auxquels elle peut se comparer n'octroient la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale que pendant deux ans.

En outre, elle se double d'un volet fiscal qui allège considérablement le coût salarial afférent à ce type d'embauche.

C'est d'ailleurs par les statistiques fiscales qu'on peut connaître l'impact de cette mesure.

Tableau 6
Employés de maison : déductions fiscales

Année	Nombre de déductions	Déduction moyenne
1987	383	130.104
1988	503	130.425
1989	477	131.335
1990	459	136.139
1991	462	144.597

Source: statistiques fiscales.

Tableau 7
Déductions fiscales pour employés de maison
Répartition par classes de revenu
Coût budgétaire 1991

Classes de revenu (1000 Frs)	% des ménages	% des déductions	Déduction moyenne (Frs)	Coût budgétaire (millions)
0 - 900	72,3 %	29,0 %	142.604	7,3
900 - 1.800	23,6 %	20,1 %	134.753	5,6
1.800 et plus	4,1 %	50,9 %	149.515	18,1
l'ensemble	100,0 %	100,0 %	144.359	31,1

Source : statistiques fiscales.

Les tableaux 6 et 7 permettent de cerner l'impact de cette mesure.

- Le nombre de bénéficiaires est très limité : 462 ménages, en 1991, effectuent ce type de déductions, sur un total de ménages qui excède 4 millions.
- La déduction moyenne est de 144.359 Frs soit environ une fois et demi le montant minimal. La dispersion des montants déduits doit donc être faible.
- La distribution de ce type de déductions est nettement inégalitaire : la première classe de revenus qui regroupe 72,3% des ménages ne comprend que 29% des cas de déductions pour employés de maison et à l'inverse la troisième classe de revenus qui ne comprend que 4,1% des ménages comprend à elle seule 51% du cas de déduction.
- Le nombre de bénéficiaires étant très réduit, le coût budgétaire l'est également: il n'est que de 31,1 millions pour l'exercice d'imposition 1991.