

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Avis relatif aux

*« Incidences sur l'emploi des différents
types d'interventions budgétaires »*

Décembre 1997

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Avis relatif aux

*« Incidences sur l'emploi des différents
types d'interventions budgétaires »*

Décembre 1997

AVANT-PROPOS

Par une lettre datée du 11 juin 1996, adressée à son Vice-Président, M. V. VAN ROMPUY, Monsieur le Ministre des Finances a demandé au Conseil d'examiner les « types d'interventions budgétaires des pouvoirs publics les plus susceptibles de présenter une incidence positive pour l'emploi et [...] les stratégies d'assainissement des finances publiques les moins pénalisantes pour l'emploi ».

Le présent Avis constitue la réponse à cette demande.

Il a été préparé par un Groupe de travail formé au sein du Conseil et présidé par M. V. VAN ROMPUY, Vice-Président du Conseil.

Outre le Président, les Membres qui suivent ont participé aux travaux de ce groupe :

MM. H. BOGAERT
J.M. DELPORTE
R. DESCHAMPS
M. ENGLERT
R. MALDAGUE
A. MOREAU
G. RAVOET
P. VAN ROMPUY
J. VERSCHOOTEN
J. VUCHELEN

Le Conseil a examiné le projet d'Avis préparé par ce groupe en sa séance du 18 décembre 1997. Il a adopté l'Avis suivant.

INTRODUCTION

Dans sa question, Monsieur le Ministre des Finances fait tout d'abord référence à l'ensemble des interventions budgétaires susceptibles d'être les plus favorables à l'emploi, puis il resitue sa question dans un contexte budgétaire donné, celui d'une politique de réduction graduelle du taux d'endettement public, lorsqu'il évoque les stratégies d'assainissement des finances publiques les moins pénalisantes pour l'emploi.

Dans toute sa généralité le champ susceptible d'être couvert par la question posée au Conseil est extrêmement vaste. Les facteurs qui influencent directement ou indirectement l'évolution de l'emploi sont multiples, et les formes que peuvent prendre les interventions des pouvoirs publics le sont tout autant.

Face à cette complexité le Conseil a tenté de circonscrire le champ de son analyse.

Tout d'abord, le domaine d'investigation du Conseil supérieur des Finances étant essentiellement de nature budgétaire, il a considéré que la question qui lui était posée n'appelait pas, même dans sa première partie, un examen exhaustif de la politique du marché du travail, et que les interventions publiques de nature réglementaire ou organisationnelle ou, plus largement, toutes celles qui n'ont pas d'expression budgétaire clairement identifiable, du moins ex ante, n'entraient pas dans le cadre de la réflexion qui lui était demandée.

La seconde partie de la question renvoie quant à elle aux contraintes quantitatives qui pèsent concrètement sur les choix actuels en matière budgétaire.

La première contrainte est celle qui résulte de la situation des finances publiques belges et, en particulier, du taux d'endettement, encore extrêmement élevé, des pouvoirs publics. A celle-ci se superposent les engagements en matière de discipline budgétaire pris dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire (U.E.M).

Face à la double exigence d'assurer la soutenabilité à long terme de la politique budgétaire et de satisfaire aux conditions d'accession à l'U.E.M., les autorités publiques ont fait le choix d'un processus de désendettement graduel. Les objectifs de ce processus progressif ont été fixés pour les trois prochaines années dans le nouveau programme de convergence de la Belgique présenté en décembre 1996.

Il y est pris l'engagement de maintenir le surplus primaire de l'Etat fédéral et de la Sécurité sociale (excédent des recettes sur les dépenses hors intérêt) dans une fourchette comprise entre 5,3% - excédent prévu pour 1997- et 5,7% (1), en fonction du dynamisme de la croissance. L'option retenue est de nature à abriter la poursuite du processus de désendettement des fluctuations conjoncturelles.

A pression fiscale et parafiscale constante, une croissance des dépenses primaires parallèle à celle du P.I.B. devrait permettre d'atteindre les objectifs poursuivis, dans des hypothèses prudentes en matière de taux de croissance et d'intérêt. L'apparition de marges de manoeuvre dépendra essentiellement des conditions effectives de croissance et d'intérêt, des recettes et des dépenses publiques enregistrées, par rapport aux hypothèses retenues dans le scénario de programmation du désendettement qui sert de référence (2).

Dans ce cadre la disposition de marges de manoeuvre budgétaire dans les prochaines années ne pourraient être que d'ampleur très limitée.

Des arbitrages seront par ailleurs à faire entre:

- d'une part, le rythme de satisfaction aux objectifs du Pacte de stabilité budgétaire, définis au Conseil européen de Dublin en décembre 96, qui, dans un premier temps, vise à la réduction du déficit public jusqu'au voisinage de l'équilibre, afin de « permettre aux stabilisateurs automatiques de fonctionner, le cas échéant, tout au long du cycle conjoncturel, sans que le déficit ne dépasse la valeur de référence de 3% »;
- et d'autre part, le souci de dégager des moyens pour « stimuler l'initiative et consolider les mécanismes de solidarité ».

Dans le cadre rigoureux ainsi tracé des recompositions sont par ailleurs envisageables à l'intérieur des recettes et/ou des dépenses publiques, qu'elles soient estimées pertinentes pour favoriser l'emploi et/ou nécessaires pour répondre à des besoins jugés prioritaires.

Concrètement, en ce qui concerne plus spécifiquement l'emploi, les interventions publiques qui sont ou seront engagées, particulièrement dans le cadre d'une recomposition des recettes et dépenses de l'Etat, se combineront nécessairement en des ensembles de mesures dont la plus ou moins grande cohérence influence fortement l'efficacité.

1 Soit entre 4,9 et 5,3% du P.I.B. selon la terminologie des comptes nationaux SEC.

2 Le scénario de base, dit prudent, table sur une croissance économique réelle de 2% en 1998-2000.

Pour évaluer le caractère plus ou moins favorable pour l'emploi des interventions budgétaires, il conviendrait donc en toute rigueur de tester l'impact de diverses combinaisons de mesures, et ce tant au niveau macro que micro-économique.

On se heurte cependant là au problème de la lourdeur, ou tout simplement de l'indisponibilité, des études empiriques qui apparaîtraient souhaitables.

Le Conseil a dès lors opté pour une démarche plus modeste. Une approche quantitative de la question posée est ici proposée à partir de la simulation par le modèle macro-économique du Bureau fédéral du Plan des **impacts sur l'emploi de variations ponctuelles de différents types de recettes et dépenses publiques**.

A partir de là, **un certain nombre d'orientations intéressantes** peuvent être esquissées, même si ce n'est pas là **une base suffisante pour construire une stratégie** puisque:

- d'une part, l'effet des combinaisons de mesures n'est pas pris en compte;
- d'autre part, le recours même à un modèle macro-économique de court-moyen terme implique, par construction, qu'un certain nombre de facteurs ne sont pas, ou insuffisamment, pris en compte.

On pense ici, par exemple, à des déterminants de la croissance à long terme tels que l'amélioration du capital humain, en conséquence de l'investissement dans l'éducation ou la recherche et développement, ou encore, à divers impacts de la politique de l'emploi sur l'offre de travail.

Le présent Avis passe donc tout d'abord en revue les résultats de la simulation effectuée par le Bureau fédéral du Plan avant de les soumettre à une lecture critique.

On considère ensuite la structure des recettes et des dépenses publiques et leur évolution récente en Belgique et chez nos principaux partenaires, afin de voir si elle apparaît, a priori, plus favorable ou défavorable à l'emploi, en regard des grandes orientations esquissées sur base des simulations du Plan. Les données statistiques dont on dispose s'arrêtant le plus souvent entre 1993 et 1995, elles sont prolongées par des orientations qualitatives pour le passé le plus proche.

Enfin, quelques premières conclusions sont avancées.

1. Une investigation macro-économique

Une première approche du thème soumis à la réflexion du Conseil peut se faire par la simulation des impacts macro-économiques de différentes modalités envisageables de variation des recettes et des dépenses publiques.

Sur ce point, le Conseil a bénéficié de l'apport d'une étude réalisée par le Bureau fédéral du Plan (3), faisant usage du modèle macro-économique et macro-sectoriel HERMES.

Dans cette simulation, les différentes possibilités envisagées se traduisent par une réduction de dépenses ou une augmentation de recettes identiques dans chaque cas : 30 milliards, ou 0,36% du P.I.B., l'année d'introduction de la mesure. Cette variation est maintenue constante en pour-cent du P.I.B. tout au long de la période de simulation.

Les quinze options suivantes ont été simulées, chaque mesure étant calibrée de façon à atteindre l'augmentation de recette ou la réduction de dépense du montant visé:

- diminution des investissements des administrations publiques;
- diminution des transferts de Sécurité sociale non soumis à l'I.P.P. (allocations familiales);
- diminution des transferts de Sécurité sociale soumis à l'I.P.P. (pensions);
- diminution de la masse salariale publique via l'emploi;
- diminution de la masse salariale publique via les salaires;
- diminution des achats de biens et services des administrations publiques;
- diminution des subventions aux entreprises;
- hausse de l'impôt des sociétés;
- hausse de l'impôt des personnes physiques;
- hausse de la T.V.A.;
- hausse des accises sur les carburants;
- hausse du précompte mobilier;
- hausse des cotisations personnelles de Sécurité sociale;
- hausse des cotisations patronales de Sécurité sociale;
- introduction d'une C.S.G.

3 BOSSIER F., ENGLERT M., STREEL C.; Effets macro-économiques de diverses modalités d'accroissement des recettes et de réduction des dépenses des administrations publiques; dans : *Planning paper*, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, n°78, septembre 1996.

Deux remarques préalables doivent être faites quant aux limites générales de l'exercice :

- d'une part, ces options recouvrent la majeure partie des formes envisageables d'action sur les recettes ou dépenses publiques dans une conception très globale, mais l'étude apparaît moins exhaustive à un niveau désagrégé. Ainsi, parmi les transferts soumis à l'I.P.P., on aurait pu considérer les allocations de chômage au lieu des pensions...;
- d'autre part, la forme concrète de l'action envisagée n'est pas précisée. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une action sur un paramètre fiscal ou parafiscal, on ne précise pas si cette action prend la forme d'une modification de taux ou de base taxable. On suppose également que les mesures simulées sont générales, c'est-à-dire non ciblées ou sélectives, ce qui n'est pas indifférent du point de vue de leurs conséquences.

On doit encore souligner que l'exercice visait à effectuer une comparaison des impacts. Peu importait de ce point de vue le réalisme pratique, social ou politique des actions testées. Il ne serait pas réaliste, par exemple, de réduire aussi drastiquement, compte tenu de leurs poids actuels, l'investissement public ou les allocations familiales. Mais il est intéressant de comparer l'impact d'une telle mesure virtuelle avec celui d'un relèvement de l'impôt des personnes physiques (I.P.P.) d'importance comparable.

De par la construction du modèle, il n'y a pas d'effet de seuil, c'est-à-dire que les tendances mises en évidence ne sont pas fonction de la mise en oeuvre de montants minimums. Cependant, le montant des variations testées a été choisi suffisamment limité pour ne pas être de nature à provoquer de ruptures par rapport au passé, ce qui affaiblirait la valeur prévisionnelle du modèle calibré sur les enchaînements des mécanismes économiques observés au cours des années écoulées.

Cela étant, rappelons les principaux résultats de la simulation.

Une première constatation est que, si toutes les variantes ont des effets négatifs sur l'activité et sur l'emploi, l'ampleur et la dynamique de ces effets varient considérablement selon le type de mesures. On peut regrouper les différents types d'interventions budgétaires comme suit, en fonction du type d'impact qui ressort de la simulation (voir tableau 1) :

- a) les réductions de celles des dépenses publiques qui constituent directement un élément du P.I.B., à savoir les investissements des administrations publiques et la consommation publique (tableau 1 (a) à (d)).

C'est, globalement, ce type de mesures qui a l'impact de court terme le plus défavorable pour l'emploi (4).

Elles ont un impact direct sur la croissance auquel succèdent les effets induits. Dans le cas de l'investissement public et des achats de biens et services, les secteurs qui fournissent les biens concernés sont amenés à réduire leur production et licencient. Dans le cas de la compression des dépenses de personnel, une nette distinction doit être faite entre :

- d'une part, la réduction directe de l'emploi public qui, outre son impact immédiat, évident et massif sur l'emploi a des conséquences peu positives sur les finances publiques, du fait de la combinaison de l'augmentation des dépenses de chômage et de la réduction des recettes liées à la masse salariale;
- d'autre part une action sur les salaires qui, dans le cadre des hypothèses retenues, a peu d'effet sur l'emploi et des conséquences moyennes pour les finances publiques.

- b) les mesures qui, sans affecter directement une des composantes de la croissance, amputent a priori le revenu disponible des ménages, soit une réduction des transferts ou une augmentation des recettes de l'impôt des personnes physiques (I.P.P.) ou des cotisations personnelles de Sécurité sociale (5) (tableau 1 (e) à (h)).

L'impact de ces mesures sur l'emploi résulte du ralentissement de l'activité inhérent à une réduction de la consommation privée, de la demande aux entreprises et à tout l'enchaînement de type keynésien qui s'ensuit. Cet impact est relativement faible, en particulier du fait du caractère très ouvert de l'économie belge, puisqu'une partie de l'affaiblissement de la demande se reporte sur les importations. Par contre, les conséquences pour les finances publiques sont plus favorables que dans le cas d'une action sur les dépenses de personnel des pouvoirs publics;

4 Hors le cas particulier de la réduction de l'emploi public, à moyen terme (t+4) une hausse des cotisations patronales de Sécurité sociale ou de la T.V.A. et une diminution des subsides ont des effets plus négatifs (voir ci-dessous) sur l'emploi.

5 La distinction faite entre l'I.P.P. et les cotisations personnelles de Sécurité sociale d'une part, les cotisations patronales de Sécurité sociale d'autre part, est analysée et discutée dans la suite du document.

- c) les mesures qui ont un impact sur les prix et/ou sur les coûts des entreprises et sont susceptibles d'affecter leur rentabilité. Ceci comprend les augmentations de recettes de T.V.A., d'accises sur les carburants, de cotisations patronales de Sécurité sociale ou encore la réduction des subventions d'exploitation (tableau 1 (i) à (l)).

Hors l'augmentation des accises, ces mesures ont un impact très négatif sur l'emploi, particulièrement à moyen terme (t+4). En effet, les hausses de prix qui en résultent enclenchent une spirale prix-salaire défavorable à l'emploi. D'une part, la hausse du coût relatif du travail qui s'ensuit entraîne une substitution capital-travail en faveur du premier. D'autre part, une certaine perte de compétitivité est enregistrée et via les effets sur la demande et la rentabilité il en découle moins d'investissements, et moins d'emplois.

Bien que leur hausse puisse avoir un certain effet sur les prix via la consommation de biens intermédiaires, l'exception des accises s'explique par le fait que l'indexation sur base de l'indice-santé évite dans ce cas, pour l'essentiel, le développement de la spirale prix-salaire. La différence dans les impacts respectifs de la T.V.A. et des accises pourrait donc être une spécificité belge, liée au mode d'indexation automatique des salaires.

Sauf dans le cas des accises, l'impact positif de ce type d'actions sur les finances publiques s'effrite avec le temps, parfois très sensiblement (cas des subsides);

- d) un relèvement des recettes de l'impôt des sociétés (I.Soc.) ou du précompte mobilier.

Dans le cadre du modèle ces mesures sont peu défavorables à l'emploi et très rentables du point de vue des finances publiques. Mais les hypothèses associées à ces variantes suscitent un certain nombre d'interrogations particulières sur lesquelles nous reviendrons.

Les tableaux 1bis et 1ter récapitulent les effets marginaux sur l'emploi et le déficit public de la variation d'un milliard (ex ante) des différents types de recettes (en hausse) ou de dépenses (en baisse) des administrations publiques et établissent un classement de ces impacts.

La logique de la démarche suivie est celle d'un contexte d'assainissement des finances publiques et donc les mesures simulées sont des augmentations de recettes et des réductions de dépenses. Il importe de noter que sauf dans les deux derniers cas (I.Soc. et précompte mobilier), qui sont associés à des hypothèses qui donnent lieu à une incertitude particulière, et dans celui du relèvement de l'I.P.P., l'effet ex post sur le solde public en fin de période (t+4) est toujours inférieur à l'ampleur initiale des mesures testées.

A priori, au niveau des montants ici mis en oeuvre, on considère que les résultats peuvent être présumés réversibles et additifs. Cette hypothèse est importante si l'on met l'emploi au centre de notre réflexion et que l'on se demande, par exemple, non seulement comment limiter les pertes d'emplois dans le cadre d'un assainissement budgétaire, mais aussi comment améliorer les conditions d'emplois, entre autres, à la faveur d'une recomposition des recettes ou des dépenses publiques.

Intégrant tant le volet emploi que les contraintes de l'assainissement budgétaire, la variation d'emploi associée à une réduction du déficit public ex post de un milliard suite à la mise en oeuvre de chacune des mesures envisagées peut être une évaluation intéressante de l'efficacité de ces mesures.

Sur base de cet indicateur (voir graphique 1), il apparaît clairement que, en dehors du cas très spécifique de la réduction de l'emploi public, ce sont en général les opérations qui pèsent sur la formation des coûts de production qui sont à moyen terme les plus désavantageuses pour l'emploi. En second rang l'on trouve la réduction des investissements publics. La plupart des autres mesures ont un impact relatif comparable et relativement modeste sur l'emploi.

Dans les simulations du Plan parmi les interventions publiques qui influencent la formation des coûts de production on trouve les cotisations patronales de Sécurité sociale, aux côtés de la T.V.A. et des subventions, mais pas les cotisations personnelles de Sécurité sociale ou l'impôt des personnes physiques.

Les différences d'impact attribué à chacun de ces types de prélèvements sur le revenu du travail tiennent à la différence des effets induits, selon le modèle, par ces variations de recettes publiques dans la perspective de court-moyen terme dans laquelle on se situe.

Le marché du travail étant assez rigide et les négociations salariales portant sur le salaire brut, à **court-moyen terme** une augmentation ou une baisse des cotisations patronales est censée ne pas avoir d'effets sur le revenu des ménages mais être intégralement répercutée sur le coût des entreprises. A l'inverse, un accroissement des cotisations personnelles ou d'impôt des personnes physiques ponctionne le revenu disponible des ménages, tandis que leur baisse résulterait, de façon symétrique, en un pouvoir d'achat supplémentaire.

La formalisation de ces réactions à l'intérieur du modèle est basée sur l'expérience du passé. Néanmoins les enchaînements retenus sont l'objet d'un certain nombre d'objections.

Nous allons les examiner ci-après, ainsi que d'autres remarques critiques ou réserves quant à l'apport de la simulation.

2. Quelques commentaires critiques

La simulation effectuée par le Bureau fédéral du Plan au moyen du modèle Hermès contribue à baliser le domaine de réflexion. Il faut en souligner les mérites - le premier étant d'être le seul indicateur quantitatif dont on dispose - mais également les limites. Les objections que l'on peut faire aux résultats de cette simulation peuvent être de nature technique, inhérentes à la formalisation de certains mécanismes, ou plus théoriques, de principe.

a) *Problèmes de nature technique*

Le Bureau fédéral du Plan assortit la présentation de ses projections de diverses mises en garde, afin d'éviter une interprétation trop littérale des résultats. Certaines hypothèses, liées par construction au mécanisme des équations, comme le caractère réversible et additif des impacts estimés peuvent néanmoins être jugées lourdes. Plus ponctuellement, quelques réserves techniques doivent être précisées dans les domaines du traitement de l'impôt des sociétés et du précompte mobilier dont les hausses paraissent, à première vue, sur base des résultats de la simulation, particulièrement fructueuses pour les finances publiques et peu coûteuses en emplois. Enfin, le mode de prise en compte, dans le coût du travail, des variations des différents types de prélèvements sur le revenu du travail, mérite d'être discuté.

La faiblesse relative de l'impact d'un accroissement des recettes de l'I.Soc. sur l'emploi et son efficacité apparente du point de vue des finances publiques tiennent essentiellement au fait que, selon les estimations économétriques du modèle, le rôle de l'I.Soc. dans la formation des prix ne paraît pas majeur. Cependant, comme le note le Plan (6): « dans le cas d'une hausse importante du taux de prélèvement sur les bénéficiaires des sociétés, il n'est pas exclu que les entreprises répercutent l'impact de cette diminution de leur profit après impôt sur leur taux de marge de manière à préserver en partie leur rentabilité après impôt ». Cette variante dans les comportements fut testée. L'impact macro-économique sur l'emploi est alors comparable à celui, par exemple, de l'I.P.P.; il reste nettement inférieur à ceux de la T.V.A., des subventions ou des cotisations patronales de Sécurité sociale.

Le Bureau fédéral du Plan le souligne lui-même : « il est malaisé de saisir économétriquement la manière dont une augmentation du taux d'imposition des sociétés peut se répercuter sur les grandeurs macro-économiques, tant l'hétérogénéité des entreprises face à l'impôt est grande ». Et il conclut que sur ce point : « il convient donc de considérer avec une certaine prudence les résultats spontanés du modèle ». Néanmoins, sur base de l'expérience du passé, ses conclusions lui paraissent valides pour autant que la hausse prévue de l'I.Soc. ne soit pas exceptionnellement forte.

6 BUREAU FEDERAL DU PLAN, Variantes de réduction des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives, dans : *Planning paper*, Bruxelles, Bureau Fédéral du Plan, n°75, décembre 1995.

Dans le cas du précompte mobilier, le modèle suppose l'absence d'effet de l'augmentation de ce type de recettes sur les taux d'intérêt. Le Bureau fédéral du Plan reconnaît que « il pourrait en être autrement »(7). Qu'il s'agisse de l'impact sur les taux d'intérêt ou de celui sur la base d'imposition, beaucoup dépendrait sans doute de la forme concrète que prendraient les mesures visant à accroître le revenu du précompte (par exemple, relèvement du taux du précompte sur la base actuelle, de façon unilatérale ou dans un cadre coordonné européen, ou encore, modification de la base, de la liste des produits financiers soumis au précompte mobilier). Il s'ensuit que les conclusions tirées sur ce point sont, plus fortement que dans d'autres cas, liées aux hypothèses, et donc à considérer avec prudence.

Enfin, pour ce qui concerne la formation des salaires, le modèle, basé sur l'expérience du passé, est construit de telle façon que, nous l'avons vu, toute augmentation ou baisse des cotisations patronales est intégralement répercutée sur le coût des entreprises, tandis que des variations de cotisations personnelles ou d'I.P.P. se reflètent dans le revenu disponible des ménages. On ne peut pourtant exclure qu'une augmentation importante des cotisations personnelles ou de l'I.P.P. conduise à des réactions sociales qui pourraient conduire à un alourdissement du coût salarial, même si cela apparaît en contradiction avec les estimations faites sur base du passé. D'autre part, un certain nombre d'études tendent à prouver que, à long terme, il y a compensation entre tous les types de prélèvements (y compris les cotisations sociales patronales) et le salaire net, de sorte que le coût salarial n'est pas affecté par la hausse des prélèvements sur le facteur travail (8). Néanmoins, en fonction du degré de rigidité des salaires sur le marché du travail, la période de transition, durant laquelle l'impact de la hausse des prélèvements sur le coût du travail se fait sentir, pourrait être extrêmement longue.

b) Problèmes d'ordre théorique

1. Par construction, Hermès est un modèle de court-moyen terme. Ce n'est pas un modèle d'équilibre général, qui prendrait en compte l'évolution vers des situations d'équilibre des marchés, ni un modèle de croissance endogène, prenant en compte des déterminants de long terme de la croissance, tels que l'amélioration du capital humain.

Les limites d'un modèle tel qu'Hermès sont communes à tout modèle empirique dont l'architecture est fondamentalement basée sur la formalisation des facteurs qui affectent la demande, bien que dans Hermès un certain nombre d'éléments relevant de « mécanismes d'offre » aient été pris en compte, telle que l'action de la rentabilité et de la compétitivité des entreprises sur l'exportation et la formation de capital.

7 L'importance de l'impact des variations du précompte mobilier sur les taux d'intérêt dépend, a priori, du rôle des investisseurs qui sont assujettis à ce précompte dans la formation des taux d'intérêt. A priori, l'internationalisation du marché des capitaux a donc pu jouer dans le sens d'un moindre impact; il devrait en être plus encore ainsi de l'instauration de l'Union monétaire européenne.

8 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, *Avis relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail (aspects financier et fiscal)*, 1994.

Par nature, un tel modèle n'intègre pas de fonctions représentatives du comportement micro-économique des agents, par exemple.

En particulier, l'offre de travail y est considérée exogène et l'on ne tient pas compte des divers impacts qu'une politique plus active de l'emploi pourrait avoir sur elle.

2. Dans la conception keynésienne, l'assainissement budgétaire, qu'il résulte d'une compression des dépenses publiques ou d'une augmentation des prélèvements obligatoires a un effet négatif immédiat sur les revenus et sur la demande et des effets induits majoritairement dépressifs qui concourent à un ralentissement de l'activité.

Plus récemment, divers auteurs ont développé l'idée que, particulièrement dans les pays où l'endettement public est élevé, une réduction des dépenses publiques courantes aurait certes un impact restrictif immédiat, mais que celui-ci pourrait être rapidement plus que contrebalancé en conséquence de l'établissement d'un climat de confiance général qui donnerait naissance à des effets dits « non keynésiens » de l'assainissement.

Le climat de confiance se traduirait, par exemple, par une amélioration des attentes des ménages, que ce soit quant à l'évolution de la fiscalité ou quant à la pérennité du système de protection sociale. Cela pourrait les conduire à l'abandon d'au moins une partie de l'épargne qu'ils constituaient par méfiance envers la soutenabilité de la politique budgétaire et/ou par anticipation de mesures d'ajustement à venir.

Dans certains cas, le climat de confiance restaurée pourrait permettre une baisse des taux d'intérêt, suite à la réduction des primes de risque, de charge et/ou de défaillance de l'emprunteur.

Les résultats des travaux empiriques effectués sur ce thème (9) ne sont pas absolument convergents, ni toujours transparents.

9 Voir par exemple :

- ALESINA A & PEROTTI R., Fiscal adjustment : fiscal expansions and adjustments in OECD countries, dans : *Economic Policy*, n°21, octobre 1995;
- ALESINA A & PEROTTI R.(1997) Fiscal Adjustments in OECD Countries : Composition and Macroeconomic Effects, dans : *I.M.F. Staff Papers*, Vol. 44, n°2, june 1997;
- GIAVAZZI F& PAGANO M., *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary ? Tales of Two Small European Countries*, NBER Macroeconomics Annual, 1990;
- GIAVAZZI F. & PAGANO M., *Non keynesian effects of fiscal policy changes : international evidence and Swedish experience*, 1996;
- Mc DERMOTT J. & WESCOTT R., An empirical analysis of fiscal adjustments, dans : *IMF working paper*, n°59, 1996;
- COUR PH., DUBOIS E., MAHFOUZ S. & PISANI-FERRY J.,. Quel est le coût des ajustements budgétaires?, dans : *Economie internationale - Revue du CEPII*, 4e trimestre, n°68, 1996.

Les conséquences de l'assainissement sur la croissance ne sont souvent abordées dans ces études qu'en marge de l'évaluation des conditions de succès des politiques d'ajustement. Or, si succès et croissance apparaissent souvent associés, il est difficile de définir le sens des causalités. En particulier, lorsque croissance et assainissement se combinent, il faudrait départager ce qui peut être attribué à la politique budgétaire et à d'autres facteurs, souvent présents, tels que choc externe ou dévaluation (comme dans le cas souvent cité de l'Irlande). D'autre part, les paramètres qui caractériseraient un assainissement accompagné d'effets non keynésiens sur la demande sont loin d'être clairement tranchés sur base des tests empiriques. Par exemple, selon Giavazzi et Pagano ou Cour et alii (op.cit) de tels effets peuvent se manifester dans le cas d'un assainissement reposant principalement sur un relèvement de la fiscalité. Pourtant, a priori, on peut considérer que l'effet de confiance pourrait plus naturellement s'installer dans le cas d'une réduction de déficit par compression des dépenses, qui peut paraître plus irréversible, que dans le cas d'une augmentation des recettes, qui pourrait permettre de différer, au moins, certains assainissements. Dans le même ordre d'idée, parmi les actions sur les dépenses, une réduction des effectifs dans la fonction publique pourrait être jugée plus irréversible que des mesures de modérations salariales, par exemple.

Il est cependant une conclusion qui ressort de la plupart des études ici considérées. Les effets non keynésiens paraissent avoir été le plus souvent obtenus lorsque l'effort budgétaire initial d'assainissement fut d'une assez grande ampleur.

Ce dernier point est important car, dans le cas belge, lorsqu'on s'interroge sur les conditions les plus favorables pour la poursuite de l'assainissement budgétaire, on raisonne à stratégie globale donnée : une réduction **graduelle** du taux d'endettement des pouvoirs publics.

Les conséquences sur la demande et la croissance d'une réduction graduelle du taux d'endettement des pouvoirs publics ont été récemment analysées par le Conseil (10).

Il concluait, entre autres, que « on ne peut écarter la possibilité qu'une politique d'assainissement crédible, reposant largement sur la compression des dépenses, améliore la confiance des ménages de telle façon que l'effet dépressif de l'assainissement soit rapidement compensé, en partie, par l'impact d'attentes favorables ».

Mais d'autre part, le Conseil relevait également la quasi disparition de l'écart entre taux d'intérêt belges et allemands, suite à l'anticipation par les marchés financiers de la poursuite de l'assainissement budgétaire et de la réduction du taux d'endettement à un rythme raisonnable. Des gains supplémentaires en ce domaine ne pourraient donc plus être que d'ampleur très limitée.

Globalement donc, il faut tout à la fois admettre la possibilité que des phénomènes non modélisés peuvent jouer, fût-ce à la marge, et relativiser la portée de cette réserve à l'apport d'un modèle macro-économique tel que le modèle Hermès du Bureau fédéral du Plan.

10 CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, *Avis relatif aux conséquences économiques et financières d'une politique de réduction graduelle du rapport dette publique/P.N.B.*, 28 mai 1996.

Par ailleurs les réserves de ce type, relatives à l'analyse des conditions d'assainissement budgétaire au moyen d'un modèle empirique macro-économique ne sont plus (ou sont moins) pertinentes si l'on raisonne à niveau de recettes et dépenses publiques globalement constant et que l'on s'interroge sur les conséquences d'une recomposition des recettes et des dépenses, que l'on effectue une sorte de classement de l'intensité des liens entre recettes ou dépenses publiques et emploi. En effet dans ce cas le phénomène de crédibilité paraît devoir jouer un rôle plus marginal, même si les évolutions respectives de l'investissement public et des transferts ne seront sans doute pas considérées de la même manière par les investisseurs.

3. Une des conclusions de l'exercice de simulation était, rappelons-le (voir graphique 1 et encadré à la fin du point 1), que parmi les interventions budgétaires les plus sensibles pour l'emploi, l'on trouve celles qui pèsent sur la formation des coûts de production.

Outre l'impact sur la substitution capital-travail qu'entraînent celles qui augmentent le coût relatif du travail, l'importance de ces types d'intervention tient, en partie, à l'ouverture de l'économie belge sur l'extérieur et donc au rôle particulier qu'y jouent les facteurs qui affectent la compétitivité.

Dans cette perspective, on pourrait se demander si les effets positifs sur l'emploi attendus, par exemple, d'une réduction des cotisations sociales employeurs subsisteraient dans le cas où une mesure équivalente serait appliquée dans les pays partenaires de la Belgique.

Le Bureau fédéral du Plan a testé l'hypothèse d'une réduction simultanée des cotisations sociales employeurs, généralisée ou ciblée sur les bas salaires, en Belgique, Allemagne et France (11). Il ressort de cette simulation que : « la mise en oeuvre simultanée de la mesure [...] permet de renforcer les effets de relance par un soutien aux exportations de ces pays suite à l'accroissement des demandes nationales respectives ».

Pour les autres mesures nous ne disposons pas de données chiffrées qui permettent de dire si l'impact relatif des diverses interventions budgétaires sur l'emploi est le même en Belgique et chez nos voisins. On peut penser que les grandes orientations sont similaires, mais quelques différences sont cependant probables. A titre d'exemple on citera :

- les effets d'amplitude liés au degré d'ouverture de l'économie, ce qui touche à la compétitivité étant particulièrement sensible en Belgique;
- l'influence sur les prix d'une variation des accises qui, en général, devrait être de même nature que celle induite par une modification de la T.V.A. Mais, en Belgique, les effets sur les prix d'une variation des accises sur les carburants et les boissons sont en partie neutralisés du fait de l'indexation des salaires en référence à l'évolution de l'indice santé, dont les prix des carburants et boissons sont exclus.

11 FEDERAL PLANNING BUREAU, *Modelling the Essen Employment Priorities, Report to DGV of the European Commission*, January 1997.

3. Analyse comparative des recettes et des dépenses publiques

3.1. Introduction

Les simulations du Plan fournissent une grille de lecture de la structure des recettes et dépenses publiques, sur base de laquelle il peut être intéressant de rechercher l'existence de certains atypismes, a priori favorables ou préjudiciables à l'emploi, qui pourrait suggérer des voies envisageables pour une recomposition des interventions publiques.

Le Conseil supérieur des Finances a effectué dans le passé (12) divers essais d'analyse comparative de la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics qu'il pourrait être bienvenu de prolonger.

Une comparaison internationale exhaustive des interventions budgétaires ne trouverait cependant pas sa place dans le présent avis. Par contre, il peut être intéressant de voir ici dans quelle mesure la structure des recettes et des dépenses publiques et leur évolution, en Belgique et chez nos principaux partenaires, apparaît a priori plus favorable ou défavorable à l'emploi, en regard des grandes orientations esquissées sur base des simulations du Plan.

Cependant les leçons d'une telle comparaison ne peuvent être tirées qu'avec prudence.

Tout d'abord, il faut rappeler que la portée de différences dans la masse globale des interventions publiques n'est pas évidente. Les résultats des études empiriques sur les conséquences économiques de la taille du secteur public sont peu concluants. Les effets perturbateurs de la fiscalité doivent être mis en regard des effets a priori positifs des dépenses publiques et les effets de structure sont déterminants tant du côté des recettes que du côté des dépenses.

Il faut par ailleurs souligner l'impossibilité de définir, sur base d'une *comparaison internationale faite dans la seule optique de l'emploi*, un schéma de référence optimal pour la structure des recettes et des dépenses publiques.

12 Voir par exemple :

(a) - CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, *Avis sur la structure des recettes et des dépenses des pouvoirs publics dans le cadre de l'UEM*, 1992.

(b) - CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, *Avis relatif aux interventions des pouvoirs publics sur le marché du travail (aspects financiers et fiscal)*, 1994.

D'une part, le niveau et la structure des dépenses publiques dans un pays donné répondent à des choix de société et/ou à l'héritage du passé. Il en est en partie ainsi pour les recettes. La préoccupation de l'emploi à court-moyen terme n'est qu'un des paramètres qui entrent en compte dans les choix du niveau et de la structure des interventions budgétaires. De plus, la structure des recettes peut être influencée, dans une certaine mesure, par celle des dépenses, certains types de dépenses générant, par exemple, certains types de recettes (13).

D'autre part, nous l'avons dit, l'impact des interventions budgétaires sur l'emploi n'est pas nécessairement structurellement le même en Belgique et chez nos voisins, du fait, entre autres, de l'ouverture particulièrement large de l'économie belge sur l'extérieur. Cet impact pourrait d'ailleurs varier dans le temps comme dans l'espace.

Il convient enfin de noter que l'absence d'atypisme par rapport à nos plus proches partenaires ne suffit pas pour conclure à l'absence de problèmes. Des économies à bien des égards similaires pourraient toutes, simultanément, s'écarter du souhaitable.

13 Par exemple, l'emploi et les salaires publics sont une source d'impôt sur le revenu des personnes physiques.

3.2. Structure des recettes des pouvoirs publics

Sur base des statistiques des recettes publiques publiées par l'O.C.D.E., on constate que, globalement, l'évolution des recettes fiscales et parafiscales de 1970 à 1995, en moyenne dans l'Europe des 15 ou dans l'O.C.D.E. eut une allure asymptotique (voir tableau et graphique 2).

En 1970 déjà le total des prélèvements fiscaux et parafiscaux était plus lourd en Belgique et, à des degrés divers, chez nos trois principaux partenaires (Allemagne, France, Pays-Bas), qu'en moyenne en Europe ou dans l'O.C.D.E.. Un quart de siècle plus tard l'écart de la Belgique par rapport à la moyenne européenne a légèrement augmenté (4,7 points pour-cent de P.I.B. au lieu de 4,1); il s'est un peu plus creusé vis-à-vis de la moyenne de l'O.C.D.E. (9 au lieu de 6,5 points pour-cent). De 1970 à 1993, l'accroissement de la pression fiscale et parafiscale fut du même ordre de grandeur en Belgique et aux Pays-Bas (+ 10 points pour-cent), un peu plus faible en France (un peu moins de 9 points pour-cent), assez nettement moindre en Allemagne (un peu plus de 6 points pour-cent). Dans le passé récent la pression fiscale et parafiscale continua généralement à croître, du moins jusqu'en 1994, année au cours de laquelle elle était plus élevée qu'en 1990. Aux Pays-Bas un net recul se produisit en 1994-95 (-3,5% du P.I.B. en deux ans).

Il convient à ce stade de relever que si, en 1994, la pression fiscale et parafiscale était plus élevée en Belgique (46,5% du P.I.B.) qu'aux Pays-Bas (45,3%), qu'en France (44,1%) ou qu'en Allemagne (39,2%), la situation semblait être notablement différente au niveau des recettes publiques totales, en ce compris les recettes non fiscales. Les recettes totales belges (49% du P.I.B.) seraient en effet inférieures aux néerlandaises (52,8%), comparables aux françaises (48,8%) et très légèrement supérieures seulement aux allemandes (47,1%). La Belgique subirait donc le désavantage de n'avoir qu'un niveau très modeste de recettes non fiscales (2,5% du P.I.B.). A niveau de protection sociale comparable, et toutes choses égales par ailleurs, cela ne peut que se traduire par un niveau de pression fiscale et parafiscale plus élevée. Il convient cependant de noter que la comparabilité des statistiques de recettes publiques publiées par l'O.C.D.E. paraît moins fermement établie dans le cas des recettes non fiscales que pour les recettes fiscales (14).

La question de la relation prélèvements obligatoires-emploi fut discutée en détail par le Conseil il y a trois ans ((5) b, 1994) (15). Par ailleurs, le recours à des indicateurs par trop simples, risque de conduire à des interprétations erronées. Ainsi, le Conseil a, plus d'une fois, mis en garde contre le risque d'interprétations abusives auquel peut conduire la seule considération de rapports taxes P.I.B.

14 Un cas particulièrement peu clair est celui de l'Allemagne. Selon l'O.C.D.E., qui reprend des données publiées par le F.M.I., les recettes non fiscales auraient atteint près de 8% du P.I.B. en 1994. Sur base de sources nationales, il semblerait qu'il faille plutôt évaluer le montant de ces recettes à 5% du P.I.B. environ.

15 On mena, entre autres, dans cet Avis une réflexion autour de trois thèmes: les effets des prélèvements obligatoires, et plus globalement des interventions publiques sur l'offre de travail, sur la demande de travail et sur le coût relatif des facteurs de production.

Comme le rappelle Ch. Valenduc (16) : « considérer des ratios désagrégés de taxes en P.I.B. comme autant d'indicateurs de pression fiscale revient à faire fi des modifications de la structure du P.I.B., ce qui n'est guère admissible en longue période ». Ainsi, par exemple, dans un contexte de contraction relative des revenus salariaux par rapport aux revenus du capital, « une constance de l'impôt des sociétés par rapport au P.I.B. cacherait une baisse du rapport entre l'impôt et les bénéfices des sociétés, et une stabilité du ratio des prélèvements sur le travail au P.I.B. masquerait une hausse du rapport entre ces prélèvements et la masse salariale ». A la difficulté de comparaison à travers le temps se superpose bien sûr celle de comparer pays à pays.

Nonobstant ces mises en garde, qui valent surtout pour le long terme, il peut être intéressant de voir si des mouvements significatifs au sein des prélèvements obligatoires sont perceptibles dans le passé récent, en Belgique et chez nos voisins, et de les considérer à la lumière des conclusions tirées de la simulation du Bureau fédéral du Plan.

Il importe, par ailleurs, de veiller à ce que certaines différences ne soient pas de nature à influencer la mobilité des facteurs de production et les flux de biens et services pour de pures raisons fiscales.

a) *Prélèvement global sur le travail salarié*

L'optique étant celle de l'emploi, il paraît logique de considérer tout d'abord, au sein du prélèvement global, l'ensemble des prélèvements qui pèsent sur le travail salarié. L'indicateur macro-économique le plus significatif de ce point de vue doit regrouper les cotisations sociales totales, la partie de l'impôt sur le revenu qui se rapporte aux salaires et, éventuellement, tout autre prélèvement basé sur les salaires.

Le calcul de ce type d'indicateur a été effectué pour le compte de la Commission européenne, dans le cas de la Belgique par Ch. VALENDUC (17). Il en ressort (voir tableau 3) que, dans notre pays, en pour-cent du P.I.B. les prélèvements obligatoires sur le travail salarié n'ont que relativement peu varié entre 1980 et 1994, oscillant entre 23 et 25%.

Les comparaisons internationales de ces indicateurs posent un certain nombre de problèmes méthodologiques. Néanmoins, on peut avancer qu'en niveau, en pour-cent du P.I.B., les prélèvements obligatoires sur le travail salarié étaient, en 1993, légèrement plus élevés en Belgique qu'en Allemagne ou en France et assez nettement inférieurs à ce qu'ils étaient aux Pays-Bas.

Ces pourcentages apparaissent très stables en Allemagne, mais aussi en France, et nettement plus variables aux Pays-Bas, ces trois pays et la Belgique se situant assez nettement au-dessus de la moyenne européenne.

16 VALENDUC Ch. (1996), *Taxation du travail, du capital et de la Consommation dans les pays de l'Union européenne*, Rapport à la Commission européenne DG XXI.

17 Ibidem.

Nous l'avons dit : le défaut de ces indicateurs de pression fiscale en pour-cent du P.I.B. est que leur évolution est polluée par celle de la structure du P.I.B.. Pour éviter cela, on peut rapporter les impôts et les cotisations sociales à une grandeur macro-économique représentative de la base taxable et définir ainsi un « taux implicite d'imposition » (18).

On constate alors que la légère hausse des prélèvements obligatoires sur le travail en Belgique, entre 1980 et 1987, se combine avec une nette réduction de la part des salaires dans la valeur ajoutée et donc à une hausse sensible du taux d'imposition implicite du travail salarié, qui passa de 38 à près de 45%. Les fluctuations de ce taux implicite furent ensuite assez faibles, un redressement étant cependant sensible dans les années récentes.

En Allemagne, en France et en moyenne européenne la tendance fut à une hausse lente et progressive du taux implicite. L'accroissement en France et en Allemagne entre 1980 et 1994 étant du même ordre de grandeur qu'en Belgique (de l'ordre de + 6,5 points pour-cent), le niveau atteint restant un peu plus bas en Allemagne. L'évolution aux Pays-Bas fut plus irrégulière mais l'augmentation du taux implicite entre 1980 et 1993 y fut au moins aussi forte qu'en Belgique (+7 points pour-cent) atteignant des niveaux exceptionnellement élevés en Europe (52,5% en 1993); en 1994, une baisse sensible (- 1,5 point pour-cent) fut obtenue.

Rappelons que les indicateurs globaux considérés ci-dessus ne font pas partie des grandeurs dont le Plan a testé les conséquences des variations. Les simulations du Plan portent sur un niveau plus désagrégé et opérationnel des prélèvements obligatoires. Dans la logique de notre démarche, il convient donc d'en venir à présent à l'évolution des composantes du prélèvement sur le travail : cotisations sociales et impôt sur le revenu des personnes physiques, tout en gardant en mémoire que la distinction faite entre les impacts des cotisations sociales patronales et personnelles et de l'impôt des personnes physiques fait l'objet de discussions (19).

b) Cotisations sociales (20)

Si l'on considère la structure des prélèvements obligatoires en Belgique et dans les pays voisins (Tableau 4), on constate que dans les quatre pays les cotisations sociales en constituent la plus grande part (de 33 à 43 pour-cent du total); c'est cependant en Belgique que cette part est la moins dominante et qu'elle s'est le moins accrue depuis 1970.

Cette importance relative marquante des cotisations sociales est une caractéristique forte de l'Europe continentale (hors Scandinavie). En moyenne dans l'O.C.D.E., comme aux Etats-Unis, la part dévolue à ces cotisations dans l'ensemble des recettes fiscales et parafiscales est de l'ordre du quart (Tableau et Graphique 6).

18 Par exemple, dans le cas du travail salarié, le taux implicite d'imposition est un rapport. Le numérateur comprend les cotisations personnelles et patronales de Sécurité sociale, la partie du produit de l'impôt sur le revenu que l'on estime attribuable à l'imposition de la rémunération du travail salarié et les recettes d'impôt des non-résidents supposées provenir de rémunérations de travailleurs salariés. Le dénominateur, fourni par la comptabilité nationale, est la rémunération des salariés correspondant à une activité exercée sur le territoire économique, qui équivaut au coût salarial.

19 Voir dernier paragraphe du point 2a) ci-dessus.

20 Pour les impacts relatifs sur l'emploi des différents types de prélèvements obligatoires, voir graphique 3 et chapitre 1 (une investigation macro-économique).

L'importance des cotisations sociales en pour-cent du P.I.B. était en 1995 du même ordre de grandeur en Belgique et en Allemagne d'une part (environ 15,5%) et à un niveau plus élevé en France et aux Pays-Bas d'autre part (vers 18 à 19%) (Tableau et Graphique 5). Ces pourcentages sont supérieurs à la moyenne européenne (12,3%).

En comparant 1970 à 1995, on constate une certaine similitude des évolutions, que ce soit dans ces quatre pays ou en moyenne en Europe et dans l'O.C.D.E., même si l'accroissement fut un peu moindre dans l'ensemble de l'O.C.D.E. (4 points pour-cent) qu'en Europe en général (+ 5 points pour-cent) et, plus particulièrement, qu'en France (+6,5 points pour-cent environ) ou qu'en Allemagne et aux Pays-Bas (+5,5 points pour-cent). En ce qui concerne ces évolutions, la Belgique se situe dans la moyenne.

La hausse du poids des cotisations sociales fut la plus rapide en France, la plus tardive en Allemagne (avec l'unification) et la plus erratique aux Pays-Bas. En Belgique une baisse fut amorcée en 1994 et confirmée en 1995. Un fléchissement supplémentaire paraît probable en 1996, en conséquence de la montée en puissance des mesures de réduction des cotisations sociales. 1994 marqua l'entrée en vigueur du plan d'embauche des jeunes qui fut relayé en 1995 par le plan avantage à l'embauche, de réduction de cotisations sociales pour les chômeurs de longue durée. Ce fut également l'année de la mise en place du système de réduction structurelle des cotisations sociales pour les bas salaires, système qui prit de l'ampleur par la suite. Des réductions de cotisations sociales furent également décidées en France, à partir de 1994 (21) et aux Pays-Bas en 1995-96.

A l'inverse, l'augmentation du poids des cotisations sociales en Belgique au cours des années '80 fut liée, entre autres, à la suppression du plafond pour le calcul des cotisations sociales, à partir du 1er octobre 1982, mais aussi à l'impact de la « cotisation de modération salariale ».

On le sait, l'indexation des salaires, à concurrence de 2%, fut suspendue à trois reprises en 1984, 85 et 86 (ou 87) et les montants ainsi neutralisés, augmentés des cotisations patronales de Sécurité sociale, étaient à verser par l'employeur à l'O.N.S.S.. A partir de 1987, le versement du produit de cette modération salariale pour le financement de la Sécurité sociale fut institutionnalisé, sous la forme d'une cotisation sociale spécifique. Il va de soi qu'il y a une part d'arbitraire, du point de vue du coût du travail, dans l'attribution de ces montants au poste cotisations sociales patronales.

Il en est de même de la répartition des cotisations sociales en cotisations patronales et personnelles.

21 Les mesures de réduction des cotisations sociales en France transparaissent peu dans les données macro-économiques. En effet, dans les statistiques de recettes publiques des comptes nationaux français, les mesures de réduction des cotisations sociales patronales sont traitées comme des subventions versées par l'Etat aux entreprises. En 1996, l'INSEE évaluait à 0,7% du P.I.B. le coût de ces allègements de cotisations.

Du point de vue de l'impact sur l'emploi, nous avons vu que, à court-moyen terme, une variation des cotisations sociales employeurs d'une part ou personnelles d'autre part a, dans le modèle du Bureau fédéral du Plan, sur base de l'expérience du passé, des conséquences très différentes du fait de leurs retombées respectives sur le coût du travail. La durée de la période de transition durant laquelle l'impact de la hausse des prélèvements sur le coût du travail se fait sentir peut être longue, mais si l'on admet qu'à long terme il peut y avoir, dans tous les cas, compensation entre les prélèvements et le salaire net, cela signifierait, entre autres, qu'une redistribution de la charge des cotisations entre employeurs et salariés n'aurait plus d'impact sur le coût salarial.

Cependant, le souci de responsabiliser les usagers et bénéficiaires peut être un autre motif pour donner une place particulière aux cotisations personnelles dans le financement de la Sécurité sociale.

En Belgique, la part des cotisations à la charge des salariés dans le total (Tableau et Graphique 7) était en 1995, proche, bien que légèrement inférieure aux moyennes de l'O.C.D.E. ou de l'Europe des 15, mais sensiblement inférieure à ce qu'elle est en Allemagne et, surtout, aux Pays-Bas. Il ne semble pas qu'il y eut, en moyenne, une tendance fondamentale à l'augmentation de cette part, qui crut cependant, entre 1970 et 1995, un peu en Belgique et beaucoup plus nettement en France. Les Pays-Bas constituent à cet égard une exception: la part des cotisations à charge des salariés est passée de 50% environ jusqu'à la fin des années '80 à 75% en 1990 et 80% en 1995. Il s'ensuit que, en niveau, les cotisations sociales employeurs, en pour-cent du P.I.B., sont beaucoup moins importantes aux Pays-Bas (3% en 1995) qu'en France (11,9%), Belgique (9,3%) ou Allemagne (7,8%), tandis que les cotisations salariées y sont extrêmement lourdes (11,9% du P.I.B. en 1995) par rapport aux pays voisins (Allemagne 6,7%, France 5,9% et Belgique 5,1%).

Cette répartition apparente recouvre cependant une réalité plus complexe. La modification de l'importance respective des cotisations employeurs et salariés aux Pays-Bas s'est insérée dans une réforme plus globale de la taxation du revenu des personnes physiques, introduite au 1er janvier 1990. Elle visait, entre autres, à une simplification des modalités de calcul des prélèvements mais a introduit un certain nombre de procédures peu transparentes sous certains aspects. En particulier, le glissement de l'essentiel des cotisations sociales employeurs vers les salariés fut accompagné de l'instauration d'une indemnité compensatrice (*overhevelingstoelag*) versée par les employeurs à leurs salariés. L'impact de l'ensemble sur le coût salarial était peu évident. L'*overhevelingstoelag* fut légèrement réduit en 1996 et à nouveau en 1997, parallèlement à la baisse du taux d'imposition sur les bas salaires. La disparition de cette indemnité est annoncée prochaine, mais le mode de sortie du système reste incertain (22).

Nonobstant ce type d'obstacles à la lisibilité de la répartition réelle des charges, il ressort globalement de ce qui précède que :

- d'une part, le poids (en pour-cent du P.I.B.) et l'importance relative des cotisations sociales au sein des recettes de l'Etat belge ne sont en rien atypiques par rapport à nos voisins ou, à la limite, se situeraient plutôt en retrait par rapport à ceux-ci tout en restant supérieurs à la moyenne européenne;
- d'autre part, le pourcentage, voire le poids, de ces cotisations sociales à charge des employeurs, se situe assez clairement vers le haut de la fourchette.

c) Impôt sur le revenu des personnes physiques (Graphique 3, Tableaux et graphiques 8 et 9)

L'importance relative de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques dans l'ensemble des recettes fiscales et parafiscales est extrêmement variable, particulièrement parmi les quatre pays que nous considérons le plus souvent: de 14% du total en France en 1995 à plus de 31% en Belgique. Corollairement, le poids de cet impôt en pour-cent du P.I.B. est également très différent selon les pays. Il est nettement plus élevé que la moyenne (européenne ou O.C.D.E.) en Belgique.

En moyenne, en Europe et dans l'O.C.D.E., la tendance fut à l'augmentation, nette, du poids de ce type d'imposition par rapport au P.I.B. au cours des années '70, puis, après une baisse transitoire, à une relative stabilité. On pourrait qualifier le profil d'évolution de l'I.P.P. en Belgique en disant qu'il correspond à une accentuation des tendances moyennes, du moins jusqu'au début des années '90 car l'assez net redressement de fin de période est atypique.

A nouveau les évolutions aux Pays-Bas apparaissent assez erratiques. Elles se concluent par l'amorce d'une forte baisse en 1994-95 et de nouvelles mesures en ce sens ont été prises en 1996 et 1997. Une réduction de l'I.P.P. fut également opérée en Allemagne en 1996.

d) Impôts sur les bénéfices des sociétés (Graphique 3, Tableaux et Graphiques 10 et 11)

L'importance et le poids relatif de l'impôt des sociétés en Belgique sont désormais proches de la moyenne européenne.

Le rendement en pour-cent du P.I.B. et la part de l'impôt des sociétés dans le total des recettes fiscales et parafiscales sont relativement élevés aux Pays-Bas, en regard de cette même moyenne.

En France et, surtout en Allemagne, ces deux pourcentages ont fortement chuté au début des années '90, tandis qu'ils se sont nettement relevés en Belgique à partir de 1993 (+0,7% du P.I.B. en 3 ans).

Depuis 1995, en France, ont été prises diverses mesures, a priori temporaires, d'alourdissement de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, et plus particulièrement sur ceux des grandes entreprises. Aux Pays-Bas, par contre, le taux de l'impôt des sociétés fut abaissé en 1996 et 1997.

e) *Impôts sur le patrimoine (Graphique 3, Tableau 12)*

Le revenu des impôts sur le patrimoine, selon la nomenclature de l'O.C.D.E., est assez stable en Belgique, au voisinage de 1% du P.I.B.. Ce pourcentage est similaire à celui enregistré en Allemagne mais nettement inférieur aux moyennes européennes et de l'O.C.D.E. plus proche de 2%. Les Pays-Bas se situent dans la moyenne, la France légèrement au-dessus depuis le début des années '80.

Il faut cependant noter qu'une large part des impôts sur le patrimoine provient d'impôts sur les propriétés immobilières. En Belgique, ce type d'impôt n'existe pas à proprement parler, le précompte immobilier portant sur le **revenu** théorique de l'immobilier. Si l'on ajoutait le précompte immobilier aux impôts portant à proprement parler sur le patrimoine, la Belgique se situerait dans la moyenne (23).

f) *T.V.A. (Graphique 3, Tableau et Graphique 13)*

Le poids des recettes de T.V.A. dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est relativement proche depuis 1993 en Belgique, Allemagne, France et Pays-Bas. Une certaine convergence se dessinait avec une tendance générale à la baisse en France et à la hausse en Allemagne, mais elle ne s'est pas confirmée en 1995.

En 1995, en pour-cent du P.I.B., les recettes de T.V.A. se situaient au même niveau en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas (vers 6,8 - 6,9% du P.I.B.). Elles étaient légèrement supérieures en France (7,6%).

Il importe de noter que si les poids des recettes de T.V.A. dans ces pays ont récemment marqué une tendance à la convergence, il subsiste des différences de taux importantes de pays à pays (24).

La baisse des recettes de T.V.A. en pour-cent du P.I.B., en Belgique, France et Pays-Bas au début des années '90 peut refléter une faiblesse relative de la consommation, privée ou publique, mais aussi une modification de la composition de la consommation privée qui, dans le cas de la Belgique du moins (25), peut avoir un effet particulièrement important du fait de l'exonération d'une partie de la consommation.

23 Pour une analyse de l'imbrication de la fiscalité immobilière et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques on se rapportera à l'AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES sur « *La taxation des loyers et la réforme de la fiscalité immobilière* », Section Fiscalité et Parafiscalité, février 1997.

24 On consultera à ce propos, et plus largement sur les difficultés d'interprétation du rapport recettes de T.V.A./P.I.B., le rapport du Conseil supérieur des Finances sur la mise en oeuvre du régime transitoire de la taxe sur la valeur ajoutée, section Fiscalité et Parafiscalité, décembre 1995.

25 Voir (16).

En Allemagne, durant la même période le poids de la T.V.A. fut en hausse. Cela put résulter, au moins en partie, du choix de la taxation indirecte pour être une des voies pour compenser les charges de l'unification.

Les hausses de T.V.A. (comme d'accises) introduites dans le cadre du Plan global se retrouvent dans l'accroissement des recettes correspondantes en pour-cent du P.I.B. en 1994, en Belgique. Des hausses de taux eurent également lieu en France en 1995.

g) Accises (Graphique 3, Tableau et Graphique 14)

Le poids des accises, en général, était, en 1995, un peu plus faible en Belgique que chez nos trois voisins.

Ce type de recettes connut une nette tendance à la baisse en Belgique, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, de 1970 à 1985-90, l'évolution en France étant plus erratique. Puis vint une phase de redressement, particulièrement nette aux Pays-Bas, seuls des quatre pays où ces recettes dépassaient 3% du P.I.B. en 1995. Il n'y a qu'aux Pays-Bas parmi les quatre pays considérés que ce redressement s'est prolongé en 1995.

A partir de 1994 des hausses d'accises, portant principalement sur les produits énergétiques, ont été décidées en Belgique (1994, 1996 et 1997) mais aussi aux Pays-Bas (1996 et 1997).

Premières conclusions

Les leçons que l'on peut tirer d'une comparaison entre les recettes fiscales et parafiscales en Belgique et chez nos trois principaux partenaires, dans l'optique de l'impact sur l'emploi, sont relativement limitées. La situation dans ces quatre pays est à bien des égards similaire.

Par rapport à l'Allemagne, plus encore que vis-à-vis de la moyenne européenne, les prélèvements obligatoires globaux, en pour-cent du P.I.B., apparaissaient relativement élevés en Belgique, en 1995. Mais les conclusions que l'on peut en tirer sont limitées.

Il est plus significatif de constater que le prélèvement global sur le travail salarié était, en 1993, nettement supérieur à l'Allemagne ou à la moyenne européenne.

A l'intérieur de ce prélèvement global, les cotisations sociales n'apparaissaient pas anormalement lourdes, si l'on prend pour référence notre environnement immédiat. Mais elles reposent largement sur les employeurs, et la variation de ce type de prélèvement aurait un impact particulièrement net sur l'emploi, sur base de la simulation du Plan. Le poids de l'I.P.P. est extrêmement important (26).

26 Pour une discussion de l'influence du coin fiscal sur l'emploi on renverra aux Avis du Conseil Supérieur des Finances de 1994 (voir note 8 ci-avant) et de 1995, relatif au chômage de longue durée et au système d'indemnisation du chômage.

Les marges de manoeuvre disponibles pour compenser des réductions de prélèvements sur le travail salarié sont on le sait, a priori, étroites.

Sur base de la comparaison internationale, on constate que le poids des accises en pour-cent du P.I.B. restait en Belgique, en 1995, inférieur à ce qu'il était chez nos voisins. On sait qu'il fut fait usage de cette marge, mais elle devrait subsister en partie. Son utilisation pourrait se concevoir soit en procédant à une élévation supplémentaire de taux, qui sont déjà parfois élevés, soit en agissant sur la base de taxation. Néanmoins, il convient de souligner que si, dans les simulations du Plan, le relèvement des accises a un impact relativement peu négatif sur l'emploi, seules les accises sur les carburants y sont envisagées.

Ce type de hausse risque cependant d'atteindre assez rapidement ses limites. Dans un pays de la taille de la Belgique, le bénéfice escompté de hausses d'accises importantes, non coordonnées, risque d'être en grande partie dissipé dans des détournements de trafic.

Dans ce domaine, comme dans celui de la taxation des revenus du capital mobilier, ou de tous biens ou facteur de production mobiles, les marges de manoeuvre futures éventuelles dépendront donc largement du développement de l'harmonisation fiscale au niveau européen.

3.3. Structure des dépenses des pouvoirs publics

La grille de lecture de la structure des dépenses publiques adoptées dans ce qui suit le fut en référence aux grandes catégories de dépenses retenues dans la simulation du Bureau fédéral du Plan.

Sur base de cette désagrégation, l'existence d'un lien entre certaines catégories de dépenses et l'emploi peut parfois sembler très indirect. Tandis que d'autres formes de catégorisation qui permettraient d'établir un tel lien de façon plus intuitive, du moins dans une perspective de long terme (telles que les dépenses d'enseignement ou de recherche et développement) ne sont pas retenues.

Ces choix correspondent néanmoins au respect d'une certaine cohérence dans la démarche adoptée (27).

Par ailleurs, il convient de rappeler à propos de cette structure des dépenses que l'absence d'atypisme par rapport à nos trois voisins ne constitue pas en soi la garantie d'une structure pertinente.

TOTAL DES DEPENSES

Sur base des statistiques élaborées par la Commission européenne l'importance des dépenses publiques de la Belgique, en pour-cent du P.I.B. (Tableau et Graphique 15) était en 1995 (54,5%) une des plus élevée d'Europe, la plus élevée si l'on fait abstraction des trois pays scandinaves. Le poids des dépenses publiques belges était cependant proche de celui constaté en France (54,3%) et aux Pays-Bas (53,1%), ces derniers n'étant que récemment (1993) passés sous le niveau belge. L'Allemagne se situait sous la barre des 50% et, donc, sous la moyenne européenne (50,9%).

L'évolution de ces dépenses en Belgique fut relativement similaire à celle constatée aux Pays-Bas et, avec une moindre accentuation en début de période, en France et en moyenne européenne. A une hausse forte durant la deuxième moitié des années '70 et au début des années '80 succéda un repli, particulièrement net en Belgique, suivi d'une remontée assez importante au début des années '90, avant l'amorce d'une baisse. L'Allemagne ne connut pas la phase d'explosion non maîtrisée des dépenses au cours de la période 1975-1982.

L'écart entre le poids des dépenses totales des pouvoirs publics, en pour-cent du P.I.B., en Belgique et en moyenne en Europe, est plus faible aujourd'hui (+3,6%) qu'en 1970 (+4,8%).

27 Pour les impacts relatifs sur l'emploi des différents types de dépenses publiques, voir graphique 15 bis et chapitre 1 (une investigation macro-économique).

On le sait, la caractéristique la plus atypique des dépenses publiques belges est la place qu'y prit, et y prend encore, *la charge d'intérêt de la dette publique* qui s'élevait à 9,1% du P.I.B. en 1995, soit 16,7% des dépenses totales contre 10,8% en moyenne en Europe. Dans le passé, elle représenta, par exemple, jusque près de 20% du total des dépenses publiques en Belgique en 1990, contre moins de 10% en moyenne en Europe. De même, de 1980 à 1992, cette charge représentait en Belgique, plus du double en pour-cent du P.I.B. de la moyenne européenne.

L'importance de ces charges d'intérêt au sein de l'ensemble des dépenses publiques a pour effet de réduire les possibilités d'autres dépenses susceptibles d'être plus productives, du point de vue de la croissance économique ou du développement du potentiel de production et donc de l'emploi, dans le cadre d'un processus d'assainissement budgétaire.

Si l'on fait abstraction de la charge d'intérêt sur la dette publique, on constate en effet que depuis le début des années '90 les *dépenses primaires totales* exprimées en pour-cent du P.I.B. sont inférieures en Belgique à la moyenne européenne (45,4% en 1995) et, en particulier à ce qu'elles sont chez nos trois principaux partenaires. Or, c'est sans doute là une grandeur à certains égards plus significative que la dépense totale.

Les niveaux belge et allemand sont proches de la moyenne européenne depuis la fin des années '80. Les Pays-Bas, qui se situaient à un niveau nettement supérieur, convergent vers la moyenne depuis 1994, tandis qu'en France le poids des dépenses primaires est sensiblement supérieur à cette même moyenne.

En Belgique, en 1970, le pourcentage correspondant était nettement supérieur à la moyenne européenne (+3,4%); en 1995, ils sont égaux.

DEPENSES COURANTES

Si l'on se limite aux dépenses courantes primaires (tableau et graphiques 16) on constate à nouveau que la Belgique se situe désormais au voisinage de la moyenne européenne (42,2% du P.I.B. en 1995), mais cette fois légèrement au-dessus (43,4%). La position de l'Allemagne est proche (45,2%) et, après le net recul enregistré en 1994-95, celle des Pays-Bas également (44,1%). La France est nettement au-dessus du niveau moyen (47,3%).

En terme d'évolution les différences avec les dépenses primaires totales ne sont pas fondamentales.

Lorsque l'on s'intéresse à la structure de ces dépenses courantes primaires, ce qui renvoie plus directement aux simulations du Plan, la situation apparaît davantage contrastée de pays à pays.

a) *transferts courants (Graphique 15bis, Tableau et Graphiques 17)*

a.1. *transferts courants aux ménages*

L'importance des transferts courants aux ménages en Belgique (25% du P.I.B. en 1995) est nettement supérieure à la moyenne européenne, qui se situait probablement à la même époque sous les 20%. Aux Pays-Bas ce taux était encore plus élevé (26,5%) malgré un recul récent; la France (23,2%) se situe un peu sous le niveau belge, mais également au-delà de la moyenne européenne dont l'Allemagne est proche (19,4%).

En 1970, déjà, la Belgique se situait au-dessus de la moyenne européenne (+4,6%), avec un écart similaire à celui d'aujourd'hui; entre-temps il atteint 8% au cours des années '80.

A nouveau on trouve des similitudes d'évolution en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi que, sous réserve d'une moindre accentuation en début de période, en France et en moyenne européenne. Comme à un niveau plus global, on retrouve en Allemagne une meilleure maîtrise des évolutions au voisinage des chocs pétroliers. Par contre, l'Allemagne est le seul des quatre pays considérés où l'évolution récente marque un alourdissement continu, fut-il modéré de ce type de dépenses. Aux Pays-Bas un net repli s'est dessiné depuis 1994, à partir d'un niveau exceptionnellement élevé. L'évolution en Belgique, depuis la deuxième moitié des années '80, et jusque 1993 du moins, paraît plutôt mieux maîtrisée qu'en moyenne en Europe.

Avant toute évaluation de ces chiffres, évolutions et, en particulier, de l'écart à la moyenne, il convient de noter que celle-ci répercute les conséquences financières des spécificités institutionnelles des divers systèmes de Sécurité sociale. Ainsi par exemple, au Royaume-Uni le poids des transferts courants aux ménages n'était que de 13,8% du P.I.B. en 1995. Cela résulte, en partie du moins, de l'existence d'un système national de santé dont la charge, en contrepartie, alourdit le poids de la consommation publique, plus élevée en Grande-Bretagne que dans n'importe quel pays de l'Europe continentale hors Scandinavie.

Une autre restriction à l'interprétation de ces chiffres est qu'ils ne prennent en compte qu'un volet (les dépenses) du coût de la protection sociale. Or, le traitement fiscal des prestations et cotisations sociales, liées à des assurances obligatoires ou complémentaires, peut varier considérablement selon les pays et dans le temps.

Les données discutées ici ne rendent donc pas compte du poids effectif de la charge de la protection sociale dans différents pays. Le Secrétariat de l'O.C.D.E. s'est livré récemment à un premier essai d'évaluation comparative de l'importance des dépenses nettes de protection sociale dans quelques pays membres (28); net signifie compte tenu de l'impôt et des dépenses fiscales. Les conclusions sont frappantes : les dépenses nettes de protection sociale en pourcentage du P.I.B., dans l'acceptation retenue par l'O.C.D.E., apparaissent tout à fait comparables, par exemple, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Elles sont plus élevées en Allemagne qu'aux Pays-Bas. Il serait extrêmement intéressant qu'une évaluation de ce type soit faite dans le cas de la Belgique.

Il résulte des remarques qui précèdent que la comparaison à laquelle nous nous livrons ici est en quelque sorte « mécanique » : elle renvoie formellement aux distinctions catégorielles faites dans les simulations du Plan. On rappellera que dans ces simulations on distingue les transferts imposables (l'exemple choisi étant les pensions) des non imposables (représentées par les allocations familiales), une variation des premières ayant un impact légèrement plus important sur l'emploi.

Outre la difficulté de leur interprétation, les données pour la comparaison internationale des dépenses publiques de protection sociale à un niveau désagrégé paraissent souvent faire défaut. Ainsi, hors le cas des dépenses de santé pour lesquelles fut constituée une banque de données harmonisées disponibles jusqu'en 1993-94, les données rassemblées par l'O.C.D.E. sont présentées par le Secrétariat de cette organisation avec moult réserves et remontent parfois à ... 1988, si l'on veut disposer d'un échantillon suffisant de pays (cas des pensions)(29). Quant aux données sur les dépenses de protection sociale publiées par Eurostat, récentes et régulièrement mises à jour, elles ont un autre cadre de référence que la seule dépense publique.

Tout ce qui précède incite donc à l'extrême prudence quant aux conclusions que l'on peut tirer des chiffres présentés au début de ce paragraphe.

a.2. transferts courants aux entreprises

Il s'agit là d'un poste d'une ampleur relativement limitée de l'ordre de 2 à 4% du P.I.B. selon les époques et les pays, qui traditionnellement paraît se maintenir en Belgique à un niveau plutôt élevé (2,9% du P.I.B. en 1995), par rapport à la moyenne européenne (2,2%) et par rapport à nos voisins, hors les Pays-Bas de la moitié des années '80 au début des années '90.

Un peu partout un sommet fut atteint au début des années '80, suivi d'un net recul. La tendance de ces dernières années (1992-95) est à la stabilisation relative, hors les Pays-Bas où le poids de ces interventions s'est récemment effondré, passant de 3,3% du P.I.B. à 1,9% en 1995.

A priori on peut penser que l'évolution de l'importance de ce type de transferts dut être influencée par la tendance à la privatisation des entreprises publiques.

28 ADEMA W., EINERHAND M., EKLIND B., LOTZ J. & PEARSON M., Net Public Social Expenditure, dans : O.E.C.D., *Labour market and social policies occasional papers*, n°19, 1996.

29 O.C.D.E., *Coup d'oeil sur les économies de l'O.C.D.E., Indicateurs structurels*, 1996.

Par ailleurs, la signification économique de ces chiffres pris isolément est relative. Les aides publiques aux entreprises comprennent encore les transferts en capitaux, les exonérations fiscales, etc..., toutes formes d'aides régulièrement recensées, fut-ce imparfaitement, dans les Rapports de la Commission européenne sur les aides d'Etat.

Ainsi, si l'on ajoute les transferts de capitaux (tableau 20) aux transferts courants, l'Allemagne se retrouverait à un niveau proche de celui de la Belgique (3,4% du P.I.B. contre 3,6% et une moyenne européenne de 2,9%).

Des données qui précèdent, dans une optique strictement « mécanique », par référence aux simulations du Plan on devrait donc conclure que la Belgique se trouve dans une situation plutôt favorable du point de vue de l'impact sur l'emploi, puisque les simulations concluaient à un effet fortement destructeur de la réduction des subventions.

Il s'agit là cependant d'une conclusion dérangeante dans la perspective d'une politique plus efficace de libre concurrence, où la justification la plus évidente du maintien des aides est l'évidence que tout le monde agit de même.

D'autre part, il faut relever que, dans une certaine proportion les transferts aux entreprises publiques s'apparentent en fait aux transferts aux ménages (que l'on pense, par exemple, aux abonnements sociaux dans les sociétés de transport en commun) et que leur impact, tel qu'il ressort du modèle, est alors du même ordre de grandeur que pour ces derniers.

b) Consommation publique (Graphique 15bis, Tableau et Graphiques 18)

L'importance des dépenses de consommation publique en Belgique (14,8% du P.I.B.) était comparable en 1995 à ce qu'elle était aux Pays-Bas (14,3%), mais très nettement inférieure à la moyenne européenne (18,9%) et plus encore aux niveaux atteints en Allemagne (19,5%) ou en France (19,3%).

Rappelons que des particularités institutionnelles peuvent gonfler les dépenses de consommation publique, dans certains pays et donc en moyenne européenne, par compensation, par exemple, de moindres transferts sociaux (cas du Royaume-Uni, voire de l'Allemagne).

L'ampleur des variations du poids de la consommation publique en moyenne européenne, mais aussi en Allemagne, depuis 1975, ou en France depuis le début des années '80, fut relativement limitée. Par contre, en Belgique, la hausse fut très forte jusque 1981, atteignant alors un maximum de 18,5% du P.I.B., puis la baisse fut extrêmement rapide et de grande ampleur, en quelques années, jusqu'à la fin des années '80. Tant en niveau qu'en évolution on peut trouver ici une certaine parenté entre les cas belge et néerlandais, mais cette impression se dissipera largement à un niveau plus désagrégé.

Les évolutions enregistrées en Belgique durant les années '70 rendent compte d'une politique volontariste de développement de la dépense publique et, en particulier, de l'emploi public, traditionnel ou sous la forme de programmes spéciaux. A partir de 1982 commence la phase d'assainissement, durant laquelle les dépenses de consommation publique subissent les contraintes de la réduction du déficit et l'effet d'éviction par la charge d'intérêt de la dette publique.

En 1970 déjà, le poids des dépenses de consommation publique en Belgique était inférieur à la moyenne européenne (-1,8% du P.I.B.). L'écart se creusa durant les années '80 jusqu'à dépasser 5% en 1992. Il était revenu à 4,1% en 1995.

b.1. Masse salariale

L'importance des dépenses en salaires de la fonction publique se situe en Belgique (12,2% du P.I.B. en 1995) au voisinage de la moyenne européenne (11,7%). Il en était ainsi en 1970 (+0,2%) comme aujourd'hui (+0,5%) et, sauf au tournant des années '70-'80, l'écart par rapport à cette moyenne n'excéda jamais 1% du P.I.B., tantôt au-dessus (1975-1986) tantôt au-dessous (1988-1993).

L'Allemagne (10,3% en 1995) se situe traditionnellement sous le niveau belge et la France au-dessus (14,3%). Aux Pays-Bas, le poids de ce type de dépenses était assez nettement au-dessus de la moyenne européenne, et pendant longtemps du niveau belge, au cours des années '70; il connut une nette baisse relative au cours des années '80 et n'était plus que de 9,8% du P.I.B. en 1995.

Les évolutions de ce poste des dépenses publiques furent relativement diversifiées selon les pays, hors une forte poussée commune au voisinage de 1975. La France s'est singularisée par une hausse sensible au début des années '80.

Nous l'avons vu, le Bureau fédéral du Plan distingue dans ses simulations les variations de la masse salariale dans la fonction publique dues, d'une part à une modification des salaires et d'autre part de l'emploi public, leur impact respectif sur l'emploi étant sans commune mesure (voir tableau 1).

b.1.1. Salaires individuels

Dans le cadre d'une comparaison internationale des salaires dans la fonction publique, deux choses paraissent mériter attention :

- d'une part les niveaux relatifs de salaire de pays à pays, intrinsèquement et par rapport au secteur privé, afin de pouvoir évaluer si d'éventuels « rattrapages » paraissent justifiés. Les études en la matière sont rares. L'O.C.D.E. fit récemment (30) un essai de comparaison de ce type. La Belgique ne figure malheureusement pas dans le très large éventail de pays analysés.

- d'autre part, à défaut de pouvoir investiguer plus avant le premier point, les évolutions par pays par rapport aux prix à la consommation et par rapport au secteur privé.

Dans un avis précédent (31), sur base de données réunies par le Secrétariat de l'O.C.D.E., le Conseil a constaté que :

- de 1975 jusqu'à la fin des années '80, les hausses en termes réels du salaire moyen dans la fonction publique furent faibles, très faibles ou nulles, voire temporairement remplacées par un léger recul. Le cas belge s'insérait dans cette tendance générale, sans se distinguer fondamentalement du cas des pays voisins;
- bien qu'une comparaison entre secteur privé et public soit délicate, il semble que, sur la même période, la dégradation des conditions relatives de rémunération du secteur public par rapport au privé paraît avoir été générale et presque permanente. Cette dégradation aurait été particulièrement nette, en Belgique, au cours des années '70.

Dans la seconde moitié des années '80 des hausses réelles, parfois importantes, des salaires sont réapparues dans la fonction publique (Tableau 19).

Ce retournement de tendance se manifesta assez tardivement en Belgique. Mais depuis le début des années '90, dans la foulée de la révision des barèmes, les hausses du salaire moyen dans la fonction publique belge ont été sensibles, beaucoup plus nettes que pour les employés du secteur privé (Graphique 19).

b.1.2. Emploi public

L'emploi public est le mode le plus direct de soutien à la création d'emploi par le secteur public et, selon les simulations du Plan, celui qui a les retombées les plus notables (voir tableau et graphique 1).

Sur base des données chiffrées (Tableaux 20) on constate que la part du secteur public dans l'emploi total était plus élevée en Belgique en 1993 (19,4%) qu'en moyenne en Europe (18,2%) ou, plus encore, dans l'O.C.D.E. (14,8%). Elle était considérablement plus importante qu'en Allemagne (14,9%) ou aux Pays-Bas (12,8%). Par contre, le taux français était supérieur (24,5%). A l'intérieur de l'O.C.D.E., outre la France, des taux supérieurs au belge ne se trouvent qu'en Scandinavie, en Autriche et au Canada.

Les Pays-Bas font partie des rares pays de l'O.C.D.E. où la part de l'emploi public a sensiblement baissé par rapport au début des années '80. A ses côtés on ne trouve guère dans ce cas que le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande. A l'inverse, hors Scandinavie, la France est, avec l'Espagne et le Portugal, le pays où la hausse de cette part fut la plus forte. De même, il n'y a guère que dans ces trois pays, et en Scandinavie, que cette hausse continua clairement au-delà de 1985. Ailleurs, après cette date, il y eut plutôt stabilisation approximative ou effrètement, comme en Belgique ou en Allemagne.

31 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*, 1992.

En 1970, la portion publique de l'emploi était déjà plus élevée en Belgique (13,6%) qu'en Allemagne (11,2%) ou aux Pays-Bas (12,2%) et moindre qu'en France (17,9%). Mais elle correspondait alors à la moyenne O.C.D.E. (13,6%) et était inférieure aux pourcentages atteints alors aux U.S.A. ou au Royaume-Uni.

Entre 1970 et 1980 la création d'emplois publics fut massive en Belgique (de l'ordre de 20.000 par an net, avec des pointes au voisinage de 40.000 en 1978-79), l'accroissement dépassant 35% en dix ans. Un peu partout dans l'O.C.D.E. il y eut tendance à suppléer la carence d'emplois privés après le premier choc pétrolier par la création d'emplois dans le secteur public. Mais en Belgique cette tendance générale fut anticipée puis exacerbée.

La question qui se pose dès lors est de savoir si vingt ans après cette expansion explosive, et quelque peu anarchique, la part relativement élevée de l'emploi public dans le total correspond plutôt à un excès de création d'emplois dans le secteur public ou résulte plutôt d'un manque d'emploi privé.

Pour tenter de répondre à cette interrogation il peut être intéressant de considérer le rapport de l'emploi public à la population totale, afin de voir si le poids de l'administration paraît, ou non, excessif, en regard des pratiques communes (Tableaux 20).

Sur cette base on constate qu'en 1993 le taux belge (7,2%) était comparable au britannique (7,4%), légèrement supérieur aux pourcentages enregistrés en Allemagne (6,6%) et aux Etats-Unis (6,5%). La France se situe nettement plus haut (10,4%) et les Pays-Bas beaucoup plus bas (4,5%).

Il nous semble dès lors que, sur base de cette comparaison internationale, il n'est pas possible de conclure à un excès d'emploi public en Belgique. Mais il n'apparaît pas davantage d'atypisme flagrant dans l'autre sens.

La problématique de l'emploi public ne peut être envisagée qu'en tenant compte de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques à fin d'assainissement, la masse salariale constituant une part importante de ces dépenses. Mais au-delà des strictes contraintes financières, dans le cadre d'une allocation la plus efficace possible des ressources, il peut apparaître que certaines tâches peuvent ou pourraient être exercées plus efficacement par le secteur privé que par le secteur public. Plus largement, à l'intérieur même du secteur public une rationalisation peut être jugée nécessaire ou souhaitable pour accroître productivité et efficience.

Face à cela, il faut se souvenir du fait que la masse salariale du secteur public comprend, en particulier, les salaires des chercheurs, enseignants et formateurs dont l'action est essentielle pour promouvoir l'emploi à long terme. En outre, au côté de cette fonction d'amélioration de la formation de la population active, les pouvoirs publics peuvent être appelés à jouer un rôle important dans la mise en emploi des travailleurs les moins qualifiés et/ou dans l'accompagnement du développement de la demande de nouveaux services.

Une création supplétive massive d'emplois publics n'est plus de saison. Un équilibre est à trouver entre d'une part la soumission aux contraintes financières et de productivité et d'autre part la prise en compte des besoins collectifs, de la responsabilité publique dans l'amélioration de la formation et de l'employabilité.

La pertinence de la création d'emplois publics ne peut alors s'évaluer qu'à un niveau beaucoup plus désagrégé.

b.2. Achats de biens et services (Tableau et Graphiques 18)

Depuis 1990, l'importance des achats de biens et services par les pouvoirs publics en Belgique en pour-cent du P.I.B. (2,3% en 1995) est la plus faible d'Europe.

Les différences de pays à pays en ce domaine sont relativement importantes et tendent à se maintenir avec le temps. La France (2,8%) en 1995 et les Pays-Bas (3,8%) se situent traditionnellement très au-dessous de la moyenne européenne, comme la Belgique; l'Allemagne (8,5%) très au-dessus. Mais l'importance des achats de biens et services dans ce dernier pays tient en partie à l'inclusion des dépenses des hôpitaux publics dans celles des administrations publiques. Il s'ensuit un gonflement atypique de ce type de dépenses qui pourrait représenter 2,3, voire 4 pour-cents du P.I.B..

La tendance la plus commune en Europe, reflétée dans la moyenne, est à un léger accroissement régulier du poids de ces dépenses. Une chute comme celle enregistrée en Belgique dans les années '80 est relativement rare. On la retrouve cependant dans d'autres pays ayant connu un assainissement financier drastique (Danemark, Irlande).

Vu la relative constance des écarts entre pays on peut penser que des différences institutionnelles ou structurelles jouent ici un rôle. Le rôle de référence de la moyenne européenne s'en trouve sans doute amoindri. Une analyse plus fine des causes des différences de pays à pays serait sans doute souhaitable. Mais l'on eut au moins constater que le poids de ces dépenses en Belgique est atypique, pour ne pas dire anormalement bas.

DEPENSES DE CAPITAL

Nous avons déjà brièvement évoqué le cas des transferts de capitaux (tableau 21) lorsque nous avons traité des transferts aux entreprises. Ce poste de faible ampleur est assez volatile. Il est traditionnellement relativement important en Allemagne (de 1 à 2% du P.I.B.) et le fut jusqu'il y a peu aux Pays-Bas. En Belgique, il a rarement (1981-82) dépassé 1% du P.I.B.. Il n'y a pas là d'atypisme notable.

Investissement publics (Graphique 15bis, Tableaux et Graphique 21)

On le sait, des dépenses d'investissement publics sont devenues extrêmement faibles en Belgique. En 1995, elles représentaient 1,3% du P.I.B., de loin le niveau le plus bas d'Europe, la moitié de la moyenne européenne.

Dans les années '70, le poids de ces dépenses était similaire dans les quatre pays que nous analysons habituellement, et proche de la moyenne européenne. La Belgique s'écarta cependant de cette moyenne dans la seconde moitié de la décennie, le recul des dépenses d'investissement, alors engagé dans tous les pays les plus avancés d'Europe, y étant moins affirmé qu'ailleurs.

Dans la première moitié des années '80 ce fut la chute brutale en Belgique, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, la France se maintenant sur un trend plus modérément descendant.

L'originalité du cas belge (partagée avec le Danemark et l'Irlande) fut la poursuite de cette chute au-delà des premières années '80, ce qui conduisit à un minimum absolu en 1990: 1,2% du P.I.B..

Très clairement l'investissement fut une victime privilégiée de l'assainissement budgétaire conduisant à un état de chose indiscutablement atypique.

Dans les simulations du Bureau fédéral du Plan, les variations d'investissement des administrations publiques ont un impact sur l'emploi important à court terme, s'effritant quelque peu par la suite. Il s'agit là bien sûr d'un impact macro-économique ponctuel, de court - moyen terme, qui ne tient pas compte des conséquences positives de l'investissement public sur la croissance et l'emploi à long terme, conséquences qui pourraient être les plus marquantes (32). Par ailleurs, à un niveau plus désagrégé, on peut penser que l'importance des créations/destructions d'emploi est fonction du type de travaux engagés.

A ce propos il faut noter que le mouvement de privatisation des entreprises publiques a pour conséquence qu'un certain nombre d'investissements porteurs d'avenir qui relevaient jusqu'à présent du secteur public relèvent de plus en plus souvent du secteur privé (télécommunication,...).

Premières conclusions

De ce qui précède il ressort, du point de vue belge, au moins deux atypismes flagrants : les niveaux extrêmement bas des achats de biens et services et des investissements publics.

Nous l'avons plusieurs fois rappelé, niveau atypique n'est pas l'équivalent de niveau anormal, pas plus qu'absence d'atypisme n'est synonyme de normalité.

Néanmoins, pour ce qui concerne les investissements publics, par exemple, il apparaît que pour certains d'entre eux du moins (le réseau routier) ils n'ont même pas toujours suffi à assurer le maintien de la valeur du patrimoine de l'Etat (33).

32 Une remarque similaire pourrait être faite à propos de l'impact des dépenses d'achat de biens et services, dans la mesure où elles participent à l'amélioration du capital humain.

33 BAVEYE J., L'inventaire du patrimoine de l'Etat : outil budgétaire ou passe-temps pour scientifiques, dans : *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, Bruxelles, Ministère des Finances, LVII^{ème} année, n°2, mars-avril 1997.

Très clairement ces deux postes du budget ont été les premières victimes de l'effet d'éviction par les charges d'intérêt de la dette publique, sans doute parce que les effets de leur compression n'étaient ressentis que de façon très indirecte au niveau des revenus des ménages et de l'emploi, alors même que leur impact sur celui-ci, à court-moyen et long terme, était en réalité plus important que pour d'autres types de dépenses, tels les transferts aux ménages.

Le poids des transferts aux ménages est nettement supérieur à la moyenne européenne, mais comparable à ce qu'il est en France ou aux Pays-Bas.

Il convient cependant d'interpréter la signification du seul rapport de ces dépenses au P.I.B. avec prudence, entre autres parce que cette donnée est dépendante des spécificités institutionnelles nationales des systèmes de Sécurité sociale. La prise en compte du traitement fiscal des prestations et cotisations sociales peut par ailleurs conduire à des coûts nets de la protection sociale qui peuvent différer sensiblement des dépenses brutes.

La masse salariale de la fonction publique belge se situe, en pour-cent du P.I.B., au voisinage de la moyenne européenne. Cependant son poids a légèrement augmenté dans la première moitié des années '90. Durant cette même période les hausses réelles de salaires dans la fonction publique belge sont devenues nettes, plus fortes que dans le secteur privé. Et ce après plus de 10 ans de dégradation relative des conditions de rémunération du secteur public par rapport au privé.

Sur base d'une comparaison internationale assez frustrante il n'est pas possible de conclure à un excès d'emploi public en Belgique. Il n'apparaît pas davantage d'atypisme flagrant dans l'autre sens.

Rappelons que la typologie des dépenses qui a été retenue pour cette brève analyse s'inscrit dans une logique de court-moyen terme et que c'est donc essentiellement dans cette perspective qu'il convient de placer les considérations qui précèdent.

4. Conclusions générales

1. Monsieur le Ministre des Finances a interrogé le Conseil sur les « types d'interventions budgétaires des pouvoirs publics les plus susceptibles de présenter une incidence positive sur l'emploi et [...] les stratégies d'assainissement des finances publiques les moins pénalisantes pour l'emploi ».

1.1. Face à cette question le Conseil s'est trouvé confronté à un certain nombre de difficultés de départ. Ainsi,

- d'une part, les décisions en matière de finances publiques sont prises en fonction d'objectifs multiples. Quelle que soit son importance, la préoccupation de l'emploi n'est qu'un des paramètres qui entre en compte dans les choix du niveau et de la structure des interventions budgétaires;
- d'autre part, dans la réalité les interventions publiques, particulièrement celles engagées dans le cadre d'une stratégie d'assainissement graduel des finances publiques et, plus encore, d'une recomposition des recettes et dépenses de l'Etat, se combinent nécessairement en des ensembles de mesures dont la plus ou moins grande cohérence influence fortement l'efficacité.

Il importe de souligner que en cherchant à cerner, comme c'est le cas ici, celles des interventions publiques qui, individuellement, auraient l'effet ponctuel le plus favorable à l'emploi, on ne définit pas l'esquisse d'une stratégie de politique publique, fut-elle axée sur le développement de l'emploi, qui impliquerait nécessairement une combinaison de mesures.

De plus, on n'a envisagé à aucun moment dans l'Avis les modalités concrètes selon lesquelles les diverses interventions publiques passées en revue pourraient être mises en oeuvre.

1.2. Ce que la démarche du Conseil a tout d'abord visé c'est l'établissement d'une sorte de **typologie des différents types de recettes et dépenses des pouvoirs publics selon leurs effets** à court et moyen terme **sur l'emploi et les finances publiques**. Et ce à partir de l'apport de simulations du Bureau fédéral du Plan.

Même si, par construction, le recours à un modèle macro-économique de court-moyen terme implique, par exemple, qu'un certain nombre de déterminants de la croissance à long terme ou de l'offre de travail ne sont pas, ou insuffisamment, pris en compte, ces simulations permettent de mettre en évidence quelques orientations fondamentales dont il serait déraisonnable de faire fi.

Si l'on tient compte dans l'évaluation de l'efficacité pour l'emploi des diverses interventions publiques de leur conséquence budgétaires (voir graphique 1) il apparaît clairement que, en dehors du cas très spécifique de la réduction de l'emploi public, ce sont en général les interventions publiques qui pèsent sur la formation des coûts de production qui sont à moyen terme les plus désavantageuses. En second rang l'on trouve la réduction des investissements publics. La plupart des autres mesures ont un impact relatif comparable et relativement modeste sur l'emploi.

2. Les simulations du Bureau fédéral du Plan fournissent une grille de lecture de la structure des recettes et dépenses publiques, sur base de laquelle il peut être intéressant de rechercher l'existence de certains « atypismes », a priori favorables ou défavorables à l'emploi, qui pourrait suggérer des voies envisageables pour une recombinaison des interventions publiques.

Une comparaison relativement élémentaire de la structure des dépenses et des recettes publiques et de son évolution en Belgique d'une part, en moyenne européenne et plus particulièrement chez nos trois voisins immédiats d'autre part, a été effectuée dans cette perspective.

Il convient toutefois de souligner que :

- l'existence ou l'absence d'atypismes par rapport à nos plus proches partenaires ne suffit pas pour conclure à l'existence ou l'absence de problèmes. En particulier, des économies à bien des égards similaires pourraient toutes, simultanément, s'écarter du souhaitable;
- il est impossible de définir, sur base d'une comparaison internationale faite dans l'optique de l'emploi, un schéma de référence pour la structure des recettes et dépenses publiques.

3. Cela étant, quelles conclusions peut-on tirer de cet examen?

3.1. Au niveau des recettes

La pression fiscale et parafiscale était en 1994 nettement plus élevée en Belgique (46,5% du P.I.B.) qu'aux Pays-Bas (43,5%), qu'en France (44,1%) ou qu'en Allemagne (39,2%). La Belgique subit par ailleurs le désavantage de n'avoir qu'un niveau très modeste de recettes non fiscales (2,5% du P.I.B.).

Le fait que les prélèvements obligatoires globaux apparaissent relativement élevés en Belgique ne permet cependant de tirer qu'un nombre de conclusions relativement limité. Par exemple, compte tenu du fait que le niveau de ces prélèvements peut être influencé par le financement, ici ou là, de politiques publiques soit par des transferts directs, soit par des dépenses fiscales.

Il est plus significatif de constater que le prélèvement global sur le travail salarié était, en 1993, en Belgique nettement supérieur à l'Allemagne ou à la moyenne européenne.

A l'intérieur de ce prélèvement global, les cotisations sociales n'apparaissent pas anormalement lourdes, si l'on prend pour référence notre environnement immédiat. Mais elles reposent largement sur les employeurs, et la variation de ce type de prélèvement aurait un impact particulièrement net sur l'emploi, sur base de la simulation du Plan. Le poids de l'I.P.P. est extrêmement important.

Les marges de manoeuvre budgétaires disponibles dans l'absolu, et en particulier pour compenser des réductions de prélèvements sur le travail salarié sont on le sait, a priori, étroites. Il convient en effet de resituer les besoins en la matière au sein de l'ensemble des besoins prioritaires qui pourraient entrer en ligne de compte dans l'usage d'une partie du bénéfice, dans un premier temps limité, de l'effet boule de neige inversé.

D'autre part, les possibilités de restructuration des recettes publiques, neutres du point de vue du rendement fiscal net, ne peuvent être envisagées qu'en tenant compte du degré d'ouverture particulier de l'économie belge.

Ainsi par exemple, sur base de la comparaison internationale, on constate que le poids des accises en pour-cent du P.I.B. restait en Belgique, en 1995, inférieur à ce qu'il était chez nos voisins. On sait qu'il fut fait usage de cette marge, mais elle devrait subsister en partie. Néanmoins, il convient de souligner d'une part, que si dans les simulations du Plan le relèvement des accises a un impact relativement peu négatif sur l'emploi, seules les accises sur les carburants y sont envisagées; d'autre part, que ce type de hausse risque d'atteindre assez rapidement ses limites. Dans un pays de la taille de la Belgique, le bénéfice escompté de hausses d'accises importantes, non coordonnées, risquent d'être en grande partie dissipé dans des détournements de trafic.

Dans ce domaine, comme dans celui de la taxation des revenus du capital mobilier, ou de tous biens ou facteur de production mobiles, les marges de manoeuvre futures éventuelles dépendront donc largement du développement de l'harmonisation fiscale au niveau européen.

Ce qui est, par ailleurs, en tout état de cause concevable, et souhaitable, c'est une simplification, fiscalement neutre, de l'ensemble des systèmes d'abattements et réductions qui concernent les prélèvements sur le travail salarié, afin de les rendre plus transparents.

3.2. Au niveau des dépenses

3.2.1. De l'examen comparatif de la structure des dépenses publiques il ressort, du point de vue belge, au moins deux atypismes flagrants : les niveaux extrêmement bas des **achats de biens et services** et des **investissements publics**.

Nous l'avons rappelé, niveau atypique n'est pas l'équivalent de niveau anormal, pas plus qu'absence d'atypisme n'est synonyme de normalité.

Cependant, très clairement, ces deux postes du budget ont été les premières victimes de l'effet d'éviction par les charges d'intérêt de la dette publique, sans doute parce que les effets de leur compression n'étaient ressentis que de façon très indirecte au niveau des revenus des ménages et de l'emploi, alors même que leur impact sur celui-ci, à court-moyen et long terme, était en réalité plus important que pour d'autres types de dépenses, tels les transferts aux ménages.

3.2.2. Le poids des **transferts aux ménages** est nettement supérieur à la moyenne européenne, mais comparable à ce qu'il est en France ou aux Pays-Bas.

Il convient cependant d'interpréter la signification du seul rapport de ces dépenses, prises dans leur ensemble, au P.I.B. avec prudence, entre autres parce que cette donnée est dépendante des spécificités institutionnelles nationales des systèmes de Sécurité sociale. La prise en compte du traitement fiscal des prestations et cotisations sociales peut par ailleurs conduire à des coûts nets de la protection sociale qui peuvent différer sensiblement des dépenses brutes.

Des analyses plus fines et plus désagrégées, par ailleurs difficiles à mener dans le cadre d'une comparaison internationale, paraissent nécessaires pour pouvoir tirer des conclusions précises.

3.2.3. La **masse salariale** de la fonction publique belge se situe, en pour-cent du P.I.B., au voisinage de la moyenne européenne. Cependant son poids a légèrement augmenté dans la première moitié des années '90. Durant cette même période les hausses réelles de salaires dans la fonction publique belge sont devenues nettes, plus fortes que dans le secteur privé. Et ce après plus de 10 ans de dégradation relative des conditions de rémunération du secteur public par rapport au privé.

Sur base d'une comparaison internationale assez fruste il n'est pas possible de conclure à un excès **d'emploi public** en Belgique. Il n'apparaît pas davantage d'atypisme flagrant dans l'autre sens.

Cependant, à nouveau, il est délicat de tirer des conclusions sur base de données fortement agrégées.

Ainsi, au sein de l'emploi public trouve-t-on, par exemple, chercheurs, enseignants et formateurs dont l'action est essentielle pour promouvoir l'emploi à long terme. En outre, au côté de cette fonction d'amélioration de la formation de la population active, les pouvoirs publics peuvent être appelés à jouer un rôle important dans la mise en emploi des travailleurs les moins qualifiés et/ou dans l'accompagnement du développement de la demande de nouveaux services.

Une création supplétive massive d'emplois publics n'est plus de saison. Un équilibre est à trouver entre d'une part la soumission aux contraintes financières et de productivité et d'autre part la prise en compte des besoins collectifs, de la responsabilité publique dans l'amélioration de la formation et de l'employabilité.

La pertinence de la création d'emplois publics ne peut alors s'évaluer qu'à un niveau beaucoup plus désagrégé.

4. Soulignons pour terminer que la plupart des considérations qui précèdent s'inscrivent dans une perspective de court-moyen terme. Des analyses plus fines et plus qualitatives seraient nécessaires pour isoler, tant du côté des recettes que des dépenses, les politiques qui à **long terme**, pourraient le mieux soutenir une croissance plus forte et plus riche en emplois qualifiés, en favorisant la restructuration économique.

Tableau 1
Impacts estimés d'une action sur divers types d'interventions budgétaires
mesures ex-ante : 30 milliards de francs en t
puis maintenues constantes en pour-cent du P.I.B.

	(a)	(b)	(c)	(d)
réduction d'emplois				
		(en milliers)		
t	7,1	27,2	2,0	6,2
t + 4	6,7	26,3	2,6	5,5
Réduction du déficit public				
		(en milliards)		
t	15,4	4,4	13,1	15,8
t + 4	24,7	6,1	12,6	28,6
<i>(a) investissements des administrations publiques</i>				
<i>(b) emploi public</i>				
<i>(c) salaires du personnel de l'Etat</i>				
<i>(d) achats publics de biens et services</i>				
	(e)	(f)	(g)	(h)
réduction d'emplois				
		(en milliers)		
t	3,2	2,1	3,2	2,2
t + 4	4,5	2,9	4,8	3,0
réduction du déficit public				
		(en milliards)		
t	24,0	16,7	22,2	17,1
t + 4	24,7	15,0	32,3	15,7
<i>(e) transferts sécurité sociale non imposés</i>				
<i>(f) transferts sécurité sociale imposés</i>				
<i>(g) impôt des personnes physiques</i>				
<i>(h) cotisations personnelles sécurité sociale</i>				
	(i)	(j)	(k)	(l)
réduction d'emplois				
		(en milliers)		
t	2,8	4,1	2,3	6,3
t + 4	7,0	9,5	3,3	12,2
réduction du déficit public				
		(en milliards)		
t	24,5	19,0	18,6	22,4
t + 4	11,7	15,9	21,6	19,5
<i>(i) subventions aux entreprises</i>				
<i>(j) T.V.A.</i>				
<i>(k) accises sur carburants</i>				
<i>(l) cotisations sociales employeurs</i>				

Tableau Ibis
Effet marginal en t+4 sur l'emploi et le déficit public de hausses de recettes
ou baisses de dépenses des administrations publiques
Pour 1 milliard ex ante en t

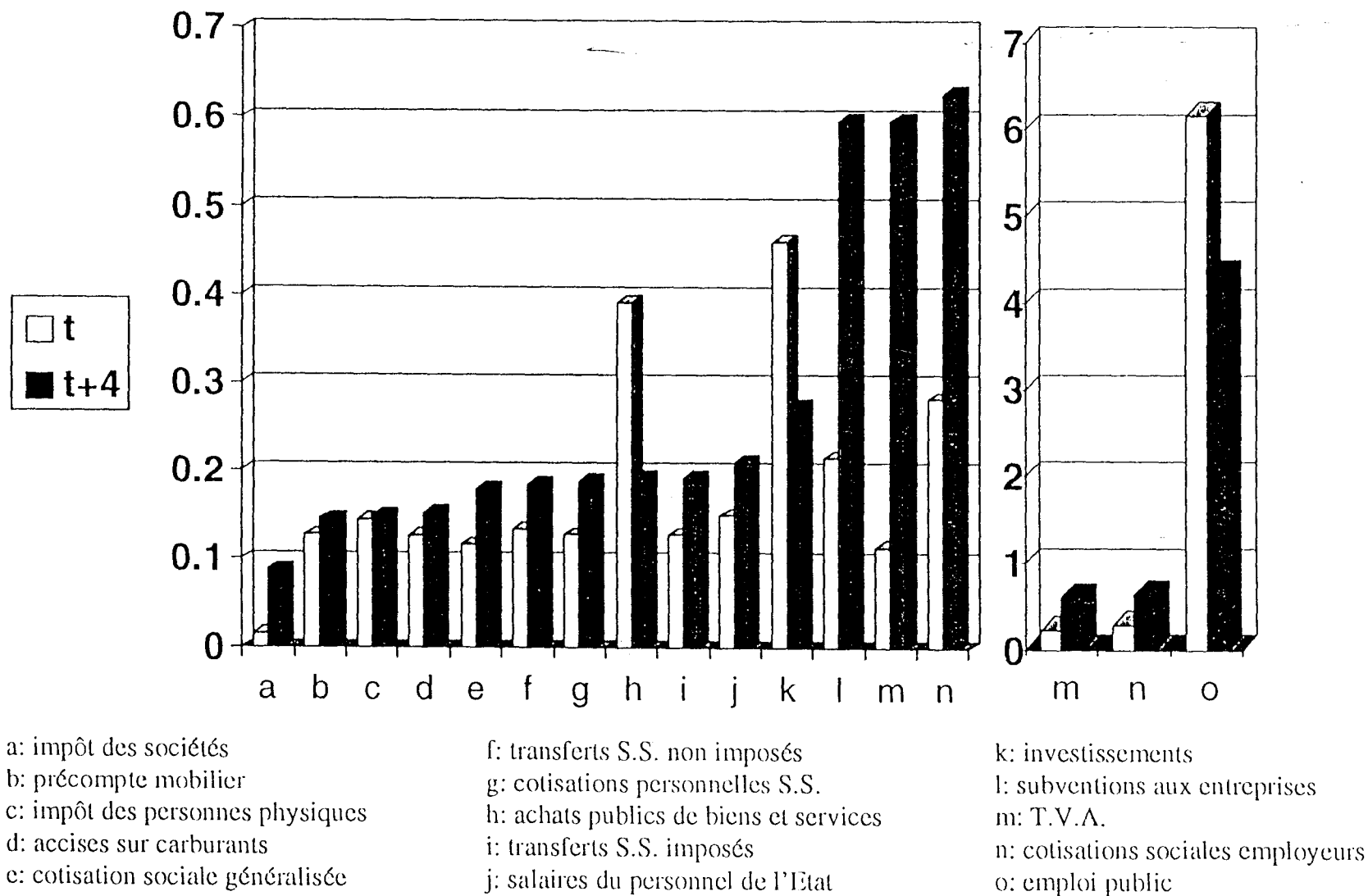
	Variation du nombre d'emplois	Variation du déficit public en milliards
Variantes de dépenses		
Réduction des investissements des administrations publiques	- 224	- 0,82
Réduction des transferts de Sécurité sociale non imposés (allocations familiales-	- 96	- 0,50
Réduction des transferts de Sécurité sociale imposés (pensions)	- 151	- 0,82
Réduction de l'emploi public (consommation publique)	- 878	- 0,20
Réduction des salaires du personnel des administrations publiques (consommation publique)	- 88	- 0,42
Réduction des achats de biens et services des administrations publiques (consommation publique)	- 182	- 0,95
Réduction des subventions aux entreprises privées ou publiques	- 233	- 0,39
Variante des recettes		
Augmentation de l'impôt des sociétés	- 111	- 1,28
Augmentation de l'impôt des personnes physiques	- 160	- 1,08
Augmentation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée	- 317	- 0,50
Augmentation des accises sur les carburants	- 109	- 0,72
Hausse du précompte mobilier	- 157	- 1,08
Augmentation des cotisations personnelles de Sécurité sociale	- 98	- 0,50
Augmentation des cotisations patronales de Sécurité sociale	- 406	- 0,65
Introduction d'une Cotisation Sociale Généralisée	- 150	- 0,84

Tableau Iter
Classement des variantes selon l'ampleur de l'effet marginal en t+4 sur l'emploi
et le déficit public de hausses de recettes ou baisses de dépenses des administrations publiques
(du plus grand effet au plus petit effet)

Variation du nombre d'emplois	Variation du déficit public en milliards
- 878 (4. emploi public)	-1,28 (9.Impôt des sociétés)
- 406 (14. C.S.E.)	- 1,08 (12.Précompte mobilier)
- 317 (10. T.V.A.)	- 1,08 (9.I.P.P.)
- 233 (7. Subventions)	- 0,95 (6. Achats B & S.)
- 224 (1. Investissements)	- 0,84 (15. C.S.G.)
- 182 (6. Achats B & S.)	- 0,82 (1. Investissements)
- 160 (9. I.P.P.)	- 0,82 (3. Trfts de S.S. imposés)
- 157 (12. Précompte mobilier)	- 0,72 (11. Accises)
- 151 (3. Trfts de S.S. imposés)	- 0,65 (14. C.S.E.)
- 150 (15. C.S.G.)	- 0,50 (10. T.V.A.)
- 111 (8. Impôt des sociétés)	- 0,50 (13. Cot.person. de S.S.)
- 109 (11. Accises)	- 0,50 (2. Tr. de S.S. non imposés)
- 98 (13. Cot.person. de S.S.)	- 0,42 (5. Salaires personnel Etat)
- 96 (2. Trfts de S.S. non imposés)	- 0,39 (7. Subventions)
- 88 (5. Salaires personnel Etat)	- 0,20 (4. emploi public)

Graphique 1.

Pertes d'emplois par milliard de réduction du déficit (en milliers)



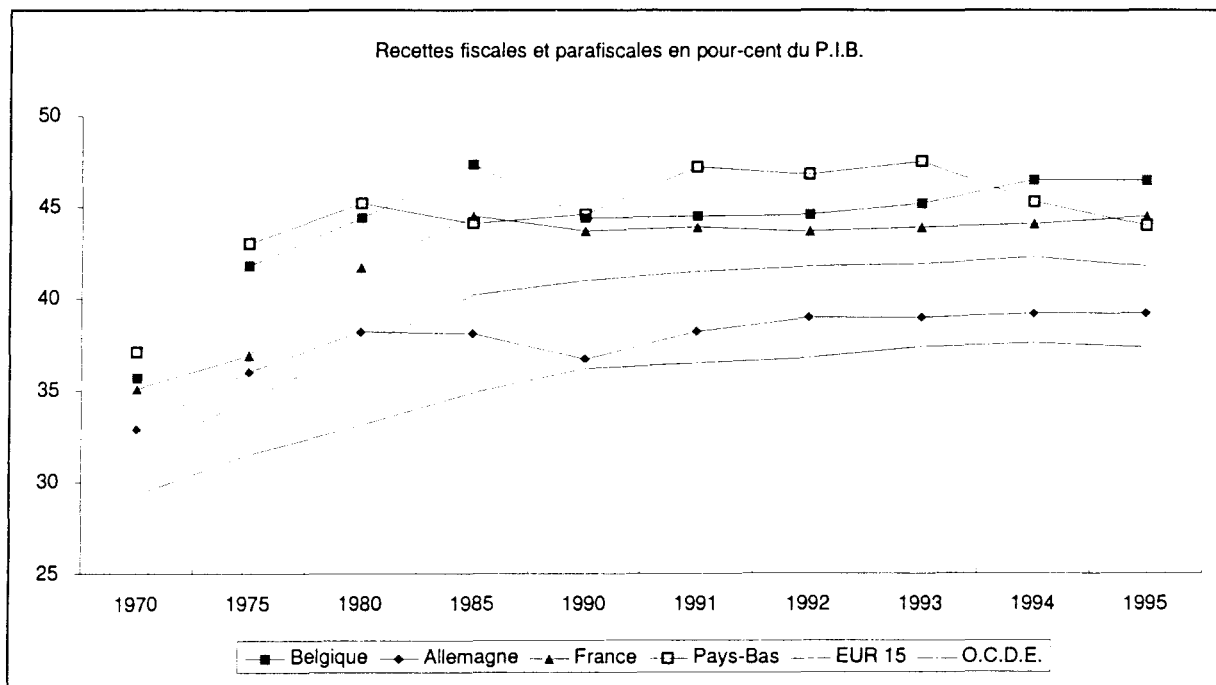
Source : Bureau fédéral du Plan.

Tableaux et Graphique 2
Recettes fiscales et parafiscales totales

	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	35,7	41,8	44,4	47,3	44,4	44,5	44,6	45,2	46,5	46,5
Allemagne	32,9	36	38,2	38,1	36,7	38,2	39	39	39,2	39,2
France	35,1	36,9	41,7	44,5	43,7	43,9	43,7	43,9	44,1	44,5
Pays-Bas	37,1	43	45,2	44,1	44,6	47,2	46,8	47,5	45,3	44
EUR 15	31,6	34,5	37,4	40,2	41	41,5	41,8	41,9	42,3	41,8
O.C.D.E.	29,3	31,5	33,1	34,9	36,2	36,5	36,8	37,4	37,6	37,4

Recettes non-fiscales et recettes publiques totales

	<i>pour-cent du P.I.B.</i>			
	non fiscales		totales	
	1980	1994	1980	1994
Belgique	2,5	2,5	46,9	49,0
Allemagne	5,9	7,8	44,1	47,1
France	4,3	4,8	46,0	48,8
Pays-Bas	7,5	7,5	52,6	52,8



Tableaux 3
Prélèvements obligatoires sur le travail salarié - Belgique

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
pour-cent du P.I.B.	23,0	25,0	23,1	23,4	23,9	24,2	23,9
Taux d'imposition implicite	38,1	44,1	43,4	42,8	43,5	44,2	44,6

Source : Ch. VALENDUC (1996), Imposition des revenus, des facteurs de production et de la consommation en Belgique, Bulletin de documentation, Ministère des Finances, décembre.

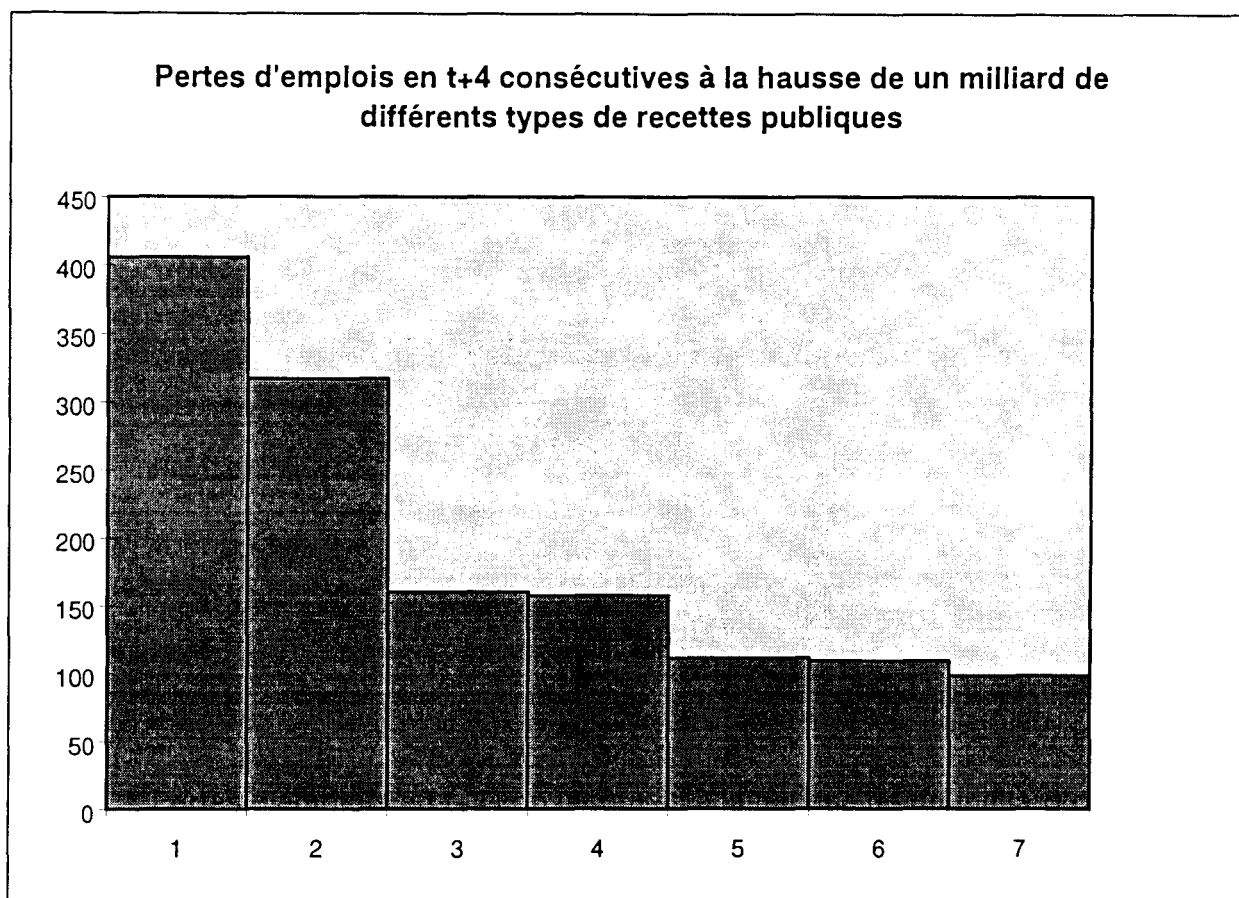
Prélèvements obligatoires sur le travail salarié, comparaison

	pour-cent du P.I.B.		taux d'imposition implicite				
	1980	1993	1980	1985	1990	1993	1994
Belgique	23,0	24,2	38,1	44,1	43,4	44,2	44,6
Allemagne *	21,3	23,2	36,4	39,5	38,5	41,1	42,6
France	20,8	23,2	37,2	40,4	42,2	43,9	44,1
Pays-Bas	26,7	28,2	45,4	50,9	49,7	52,5	51,0
EUR 15 *	19,4	21,2	34,6	37,4	37,4	40,1	40,6

* Les autorités allemandes émettent certaines réserves quant à la fiabilité de la méthodologie suivie et donc quant à la valeur de ces chiffres.

Sources : pour la Belgique : Ch. VALENDUC (1996)
pour les autres pays: Commission européenne, DGXXI, Task force « prélèvements obligatoires », document de travail.

Graphique 3



1. Cotisations employeurs
2. T.V.A.
3. I.P.P.
4. Précompte mobilier
5. Impôts des sociétés
6. Accises carburants
7. Cotisations personnelles

Tableaux 4
Structure des recettes fiscales et parafiscales en 1995

pour-cent du total

	Cot.Soc	IPP	T.V.A.	I Soc	Accises	Patr.	Divers
Belgique	33,1	31,5	14,9	6,7	5,2	2,4	6,2
Allemagne	39,4	27,3	17,3	2,8	7	2,8	3,4
France	43,3	13,9	17,1	3,7	6,6	5,2	10,2
Pays-Bas	41,8	18,9	15,6	7,5	7,4	4	4,8

Structures des recettes fiscales et parafiscales en 1980

pour-cent du total

	Cot.Soc	IPP	T.V.A.	I Soc	Accises	Patr.	Divers
Belgique	30,4	35,2	16,6	5,7	5,3	2,4	4,4
Allemagne	34,3	29,6	16,6	5,5	7,2	3,3	3,5
France	42,7	12,9	20,9	5,1	6,2	3,5	8,7
Pays-Bas	38,1	26,3	15,8	6,6	5,4	3,6	4,2

Structure des recettes fiscales et parafiscales en 1970

pour-cent du total

	Cot.Soc	IPP	T.V.A.	I Soc	Accises	Patr.	Divers
Belgique *	30,5	24,4		6,8	8,1	3,0	
Allemagne	30,3	26,7	17,2	5,7	10,4	4,9	4,8
France	36,3	12,0	25,4	6,3	8,6	3,5	7,9
Pays-Bas	35,1	26,8	14,7	6,7	8,3	3,3	5,1

* pour la Belgique 1971.

Tableau et Graphique 5
Cotisations de Sécurité sociale

pour-cent du P.I.B.

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	10,9	13,3	13,5	15,3	15,0	15,5	15,7	15,9	15,5	15,4
Allemagne	10,0	12,2	13,1	13,9	13,7	14,7	15,0	15,1	15,4	15,4
France	12,7	15,0	17,8	19,3	19,3	19,2	19,4	19,6	19,1	19,3
Pays-Bas	13,0	16,5	17,2	19,5	16,7	17,6	18,2	18,1	18,9	18,4
EUR 15	7,4	9,4	10,6	11,4	11,5	12,0	12,1	12,2	12,3	12,3
O.C.D.E.	5,7	7,1	7,7	8,2	8,6	9,2	9,4	9,9	9,9	9,8

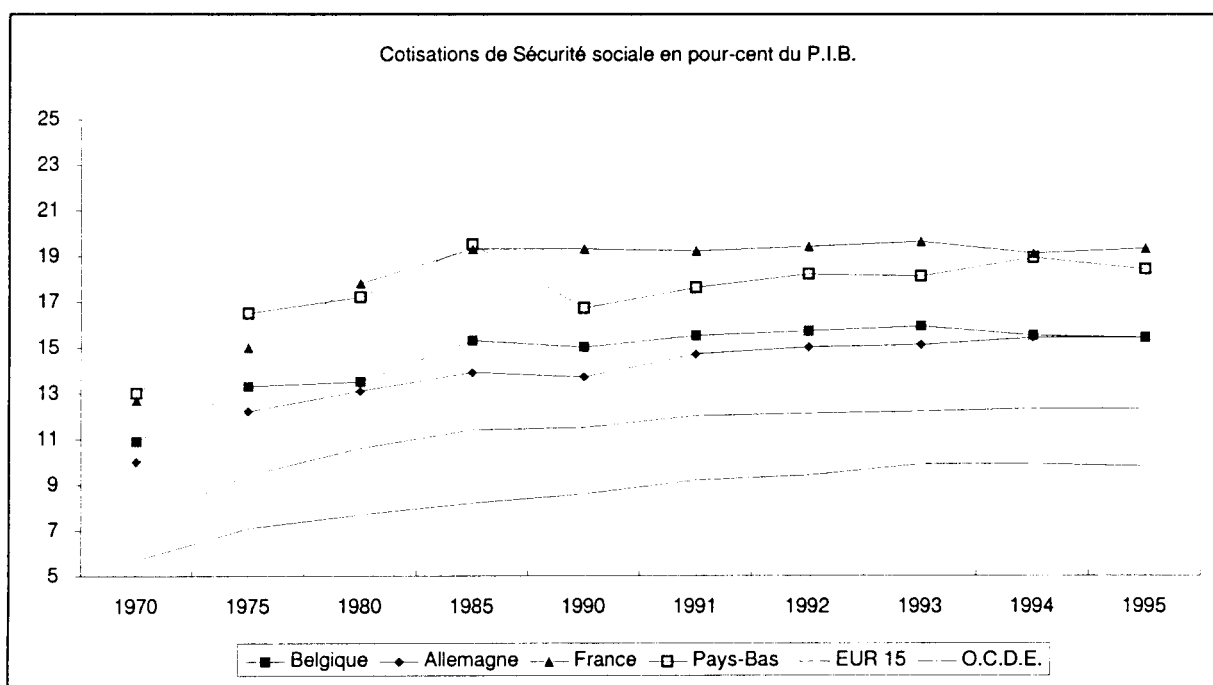
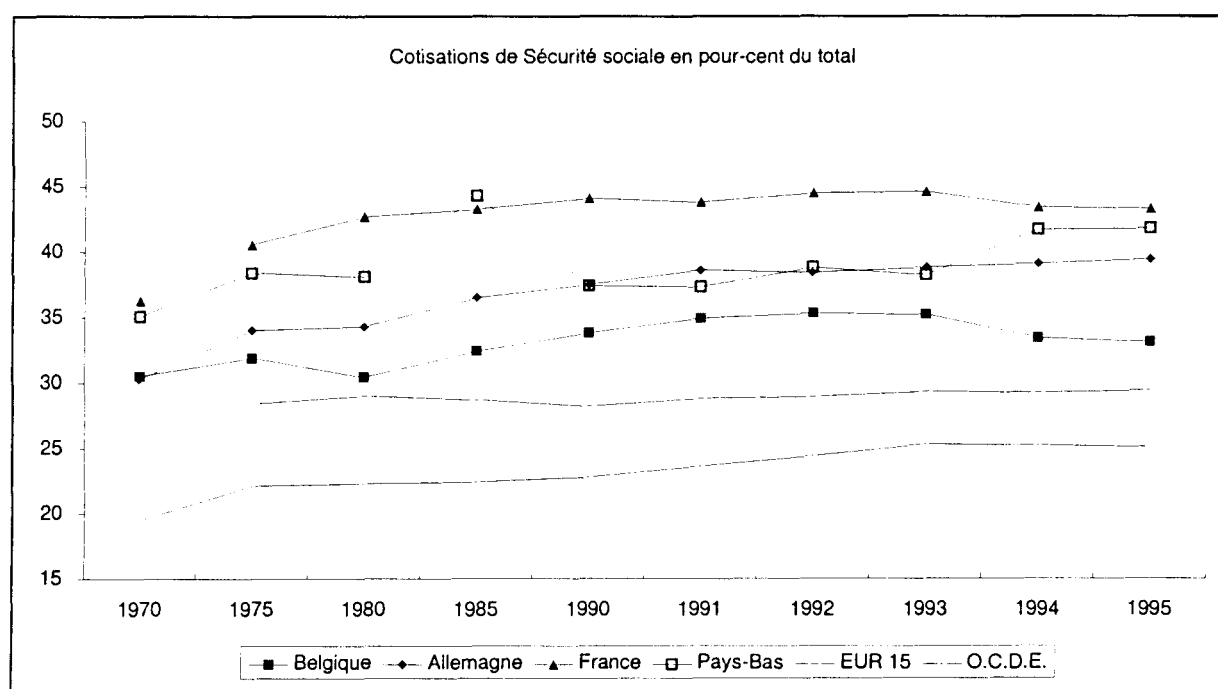


Tableau et Graphique 6
Cotisations de Sécurité sociale

pour-cent du total des recettes fiscales et parafiscales

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	30,5	31,9	30,4	32,4	33,8	34,9	35,3	35,2	33,4	33,1
Allemagne	30,3	34,0	34,3	36,5	37,5	38,6	38,4	38,8	39,1	39,4
France	36,3	40,6	42,7	43,3	44,1	43,8	44,5	44,6	43,4	43,3
Pays-Bas	35,1	38,4	38,1	44,3	37,4	37,3	38,8	38,2	41,7	41,8
EUR 15	24,4	28,4	29,0	28,7	28,2	28,8	28,9	29,3	29,2	29,4
O.C.D.E.	19,5	22,1	22,3	22,4	22,8	23,6	24,4	25,3	25,2	25,1



Tableaux et Graphique 7
Cotisations de Sécurité sociale à charge des salariés

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
Belgique	3,2	3,8	3,9	5,1	4,8	4,9	4,9	5,2	5,1	5,1
Allemagne	4,5	5,4	5,8	6,0	5,9	6,4	6,6	6,6	6,7	6,7
France	2,4	3,2	4,6	5,2	5,8	5,7	5,9	6,0	5,8	5,9
Pays-Bas	5,7	7,1	7,1	8,7	10,3	10,9	11,4	11,3	12,4	11,9
Eur 15	2,5	2,9	3,2	3,6	3,7	3,8	3,9	4,1	4,3	4,3

Part des cotisations à charge des salariés dans le total

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>pour-cent</i>									
Belgique	31,37	30,65	31,20	36,17	33,80	33,11	33,33	34,90	35,17	35,42
Allemagne	45,92	45,00	45,31	45,45	45,74	45,71	46,48	46,15	46,21	46,21
France	20,51	22,86	27,88	29,38	32,77	32,39	32,96	33,33	32,95	33,15
Pays-Bas	48,31	48,30	47,02	52,73	75,74	75,69	77,03	76,87	82,12	79,87
Eur 15	37,31	32,58	32,00	34,62	34,91	35,19	35,45	36,94	38,74	38,74

Cotisations de Sécurité sociale à charge des employeurs

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
Belgique	7,0	8,6	8,6	9,0	9,4	9,9	9,8	9,7	9,4	9,3
Allemagne	5,3	6,6	7,0	7,2	7,0	7,6	7,6	7,7	7,8	7,8
France	9,3	10,8	11,9	12,5	11,9	11,9	12,0	12,0	11,8	11,9
Pays-Bas	6,1	7,6	8,0	7,8	3,3	3,5	3,4	3,4	2,7	3,0
Eur 15	4,2	6,0	6,8	6,8	6,9	7,0	7,1	7,0	6,8	6,8

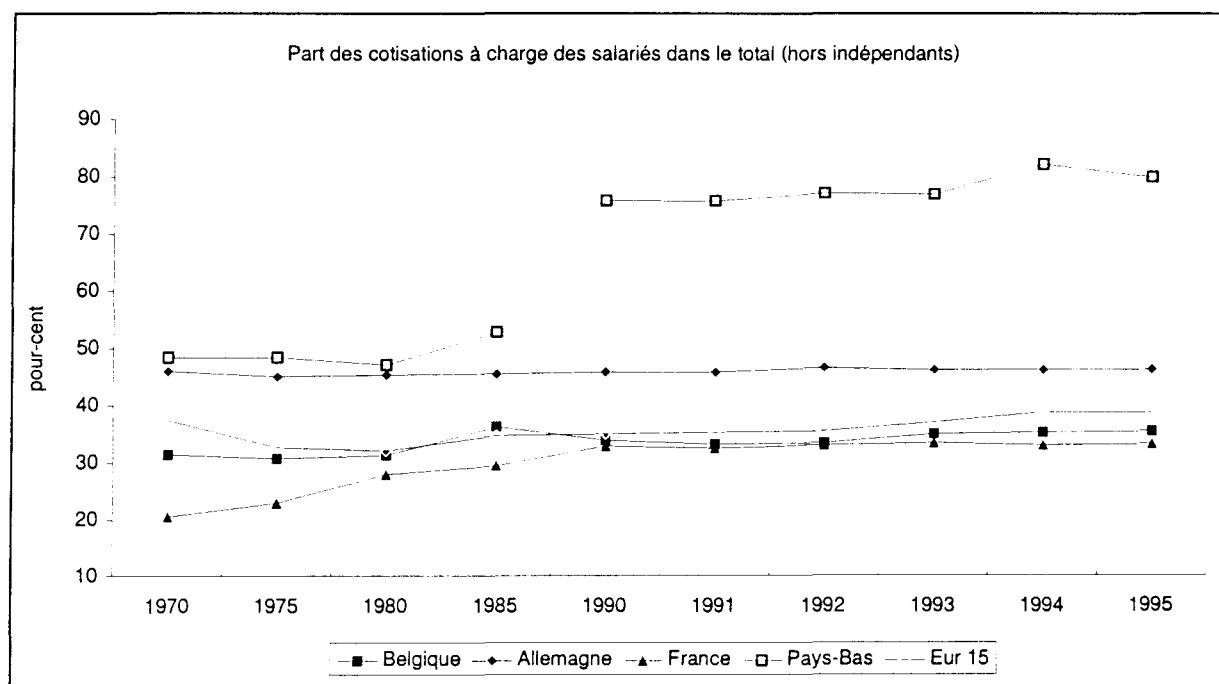


Tableau et Graphique 8
Impôt sur le revenu des personnes physiques

pour-cent du P.I.B.

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	8,7	13,3	15,6	16,6	14,1	13,8	13,9	13,6	14,5	14,6
Allemagne	8,8	10,8	11,3	10,9	10,1	10,4	10,9	10,6	10,4	10,7
France	4,2	4,5	5,4	5,7	5,2	5,9	6,0	6,1	6,2	6,2
Pays-Bas	9,9	11,6	11,9	8,6	11,0	12,3	11,6	12,0	9,2	8,3
EUR 15	8,7	10,7	11,5	11,8	11,5	11,6	11,7	11,5	11,5	11,3
O.C.D.E.	8,5	10,0	10,3	10,9	11,0	10,3	10,7	10,5	10,5	10,4

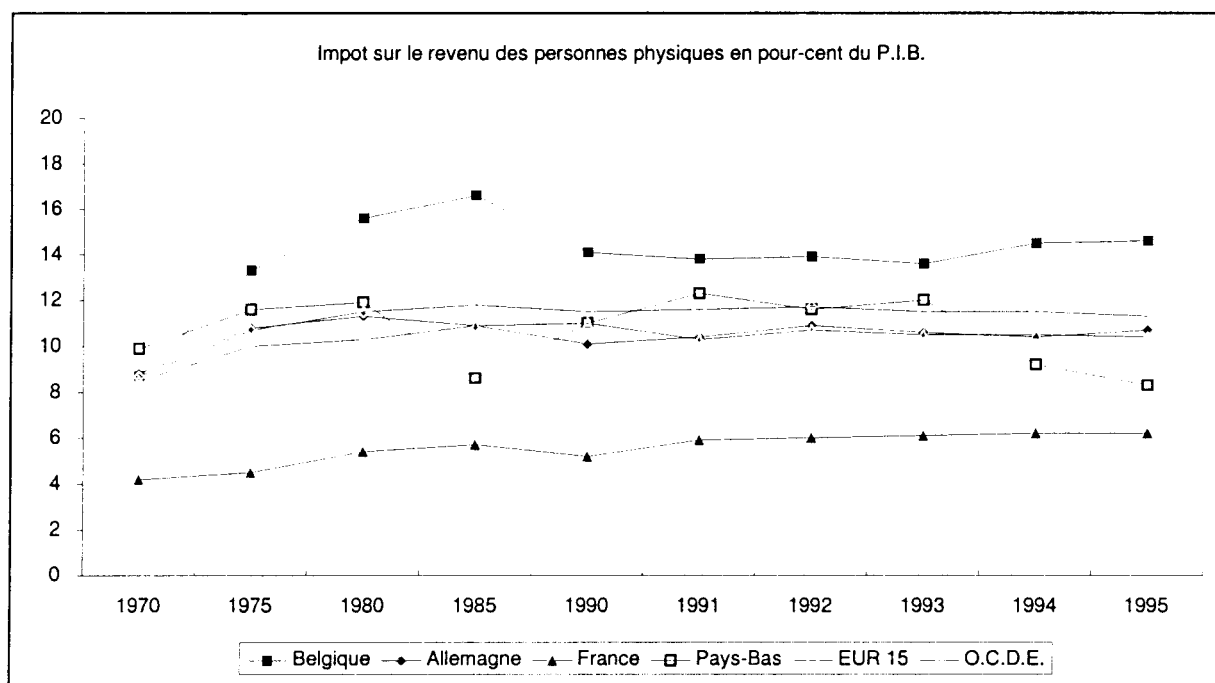


Tableau et Graphique 9
Impôt sur le revenu des personnes physiques

pour-cent du total des recettes fiscales et parafiscales

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	24,4	31,9	35,2	35,0	31,8	30,9	31,1	30,1	31,2	31,5
Allemagne	26,7	30,0	29,6	28,7	27,6	27,3	28,0	27,1	26,5	27,3
France	12,0	12,3	12,9	12,8	11,8	13,5	13,7	13,9	14,0	13,9
Pays-Bas	26,8	27,1	26,3	19,4	24,7	26,1	24,8	25,4	20,4	18,9
EUR 15	25,3	28,5	29,0	28,1	27,2	27,1	27,3	26,9	26,5	26,4
O.C.D.E.	27,8	29,9	31,3	29,8	29,4	27,7	28,3	27,5	27,2	27,0

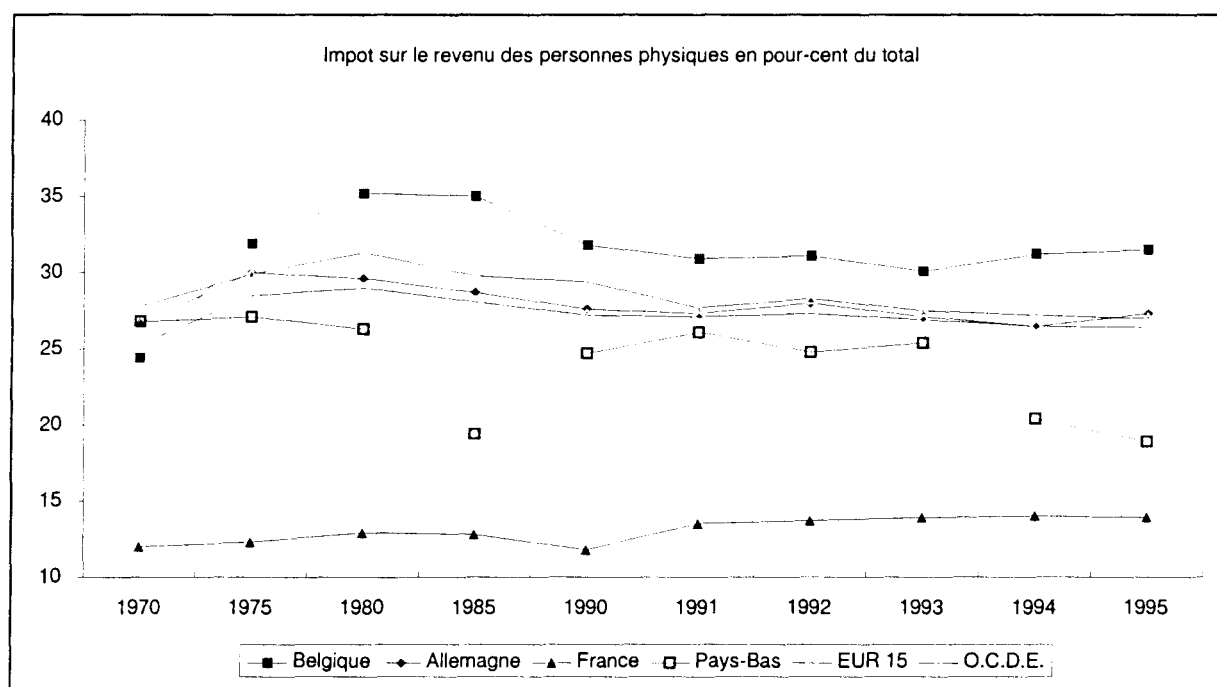


Tableau et Graphique 10
Impôts sur les bénéfices des sociétés

pour-cent du P.I.B.

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	2,4	3	2,5	2,6	2,4	2,4	2,1	2,4	2,8	3,1
Allemagne	1,9	1,6	2,1	2,3	1,8	1,6	1,6	1,4	1,1	1,1
France	2,2	1,9	2,1	2	2,3	2	1,5	1,5	1,6	1,6
Pays-Bas	2,5	3,3	3	3,1	3,4	3,4	3,1	3,3	3,3	3,3
EUR 15	2,1	2,1	2,2	2,6	2,7	2,6	2,4	2,6	2,7	2,9
O.C.D.E.	2,4	2,3	2,5	2,8	2,8	3	2,6	2,8	2,9	3

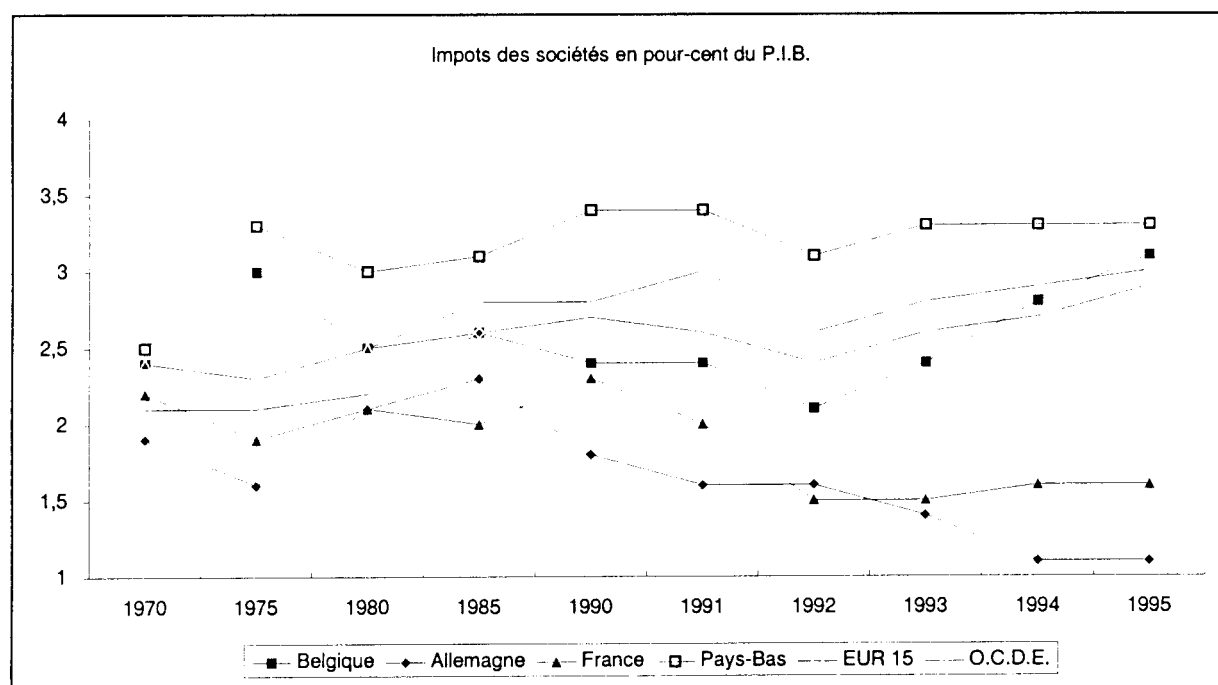


Tableau et Graphique 11
Impôts sur les bénéfices des sociétés

pour-cent du total des recettes fiscales et parafiscales

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	6,8	7,2	5,7	5,4	5,4	5,3	4,7	5,3	5,9	6,7
Allemagne	5,7	4,4	5,5	6,1	4,8	4,3	4,0	3,6	2,9	2,8
France	6,3	5,2	5,1	4,5	5,3	4,5	3,5	3,4	3,7	3,7
Pays-Bas	6,7	7,7	6,6	7,0	7,5	7,3	6,6	7,0	7,3	7,5
EUR 15	6,8	6,0	5,8	6,4	6,8	6,5	5,9	6,2	6,4	6,9
O.C.D.E.	8,7	7,5	7,6	7,9	7,9	8,2	7,2	7,5	7,6	8,0

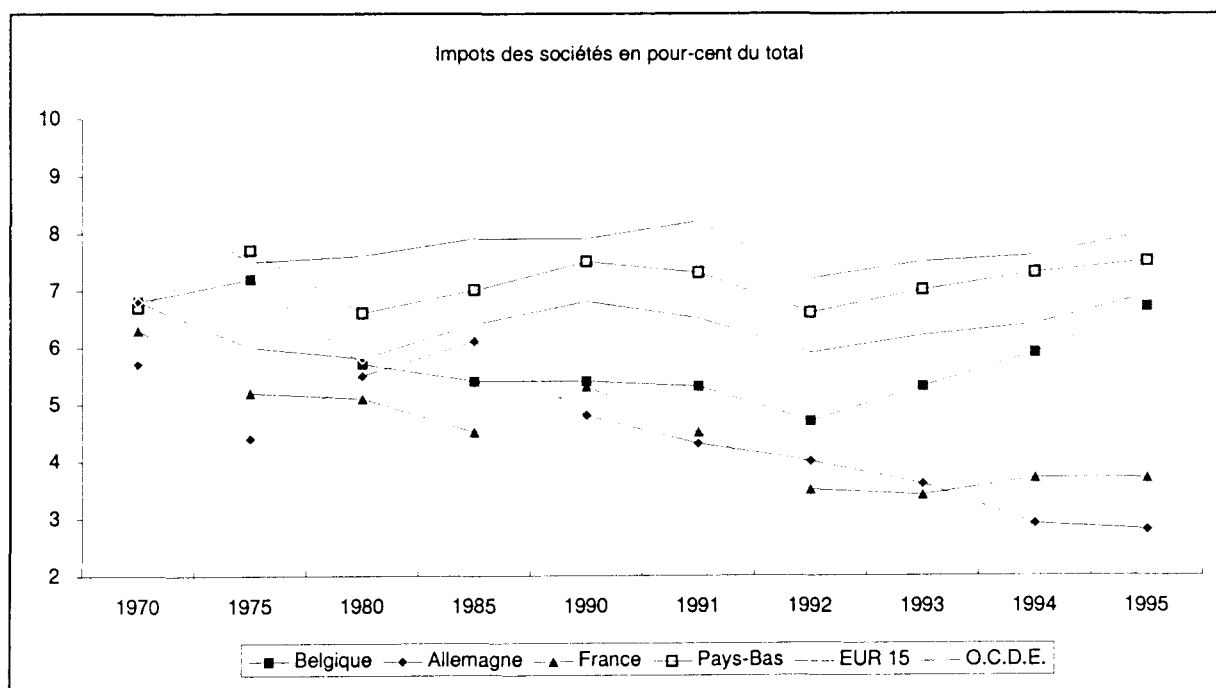


Tableau 12
Impôt sur le patrimoine

pour-cent du P.I.B.

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	1,1	1,0	1,0	0,9	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1
Allemagne	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
France	1,2	1,3	1,5	2,0	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
Pays-Bas	1,2	1	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8
EUR 15	1,8	1,6	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7
O.C.D.E.	1,9	1,8	1,6	1,7	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9

Belgique - précompte immobilier

pour-cent du P.I.B.

1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0,69	0,76	0,63	0,86	0,62	0,70	0,73	0,65	0,77	0,88

Tableaux et Graphique 13
T.V.A.

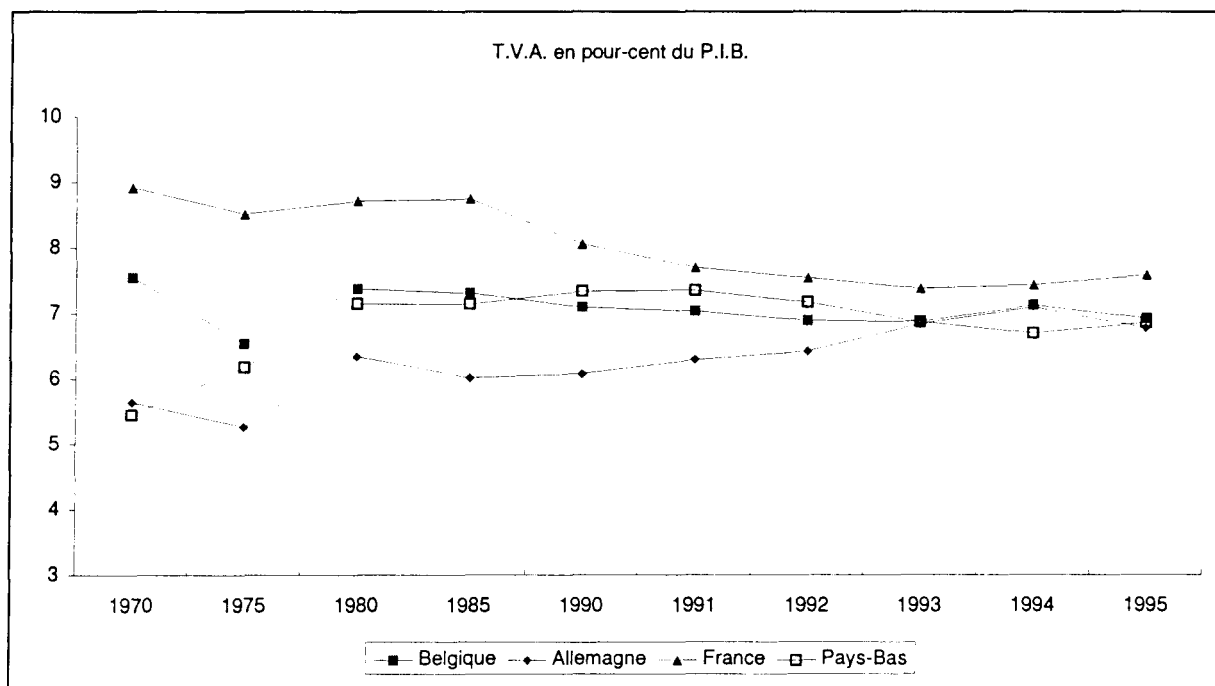
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
Belgique	7,55	6,55	7,37	7,31	7,10	7,04	6,90	6,88	7,13	6,93
Allemagne	5,64	5,27	6,35	6,02	6,08	6,30	6,43	6,85	7,10	6,79
France	8,92	8,52	8,71	8,75	8,06	7,70	7,55	7,38	7,44	7,59
Pays-Bas	5,45	6,19	7,14	7,14	7,34	7,35	7,17	6,88	6,70	6,87

T.V.A.

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>pour-cent du total des recettes fiscales et parafiscales</i>									
Belgique	20,56	15,66	16,60	15,45	15,99	15,82	15,47	15,22	15,33	14,90
Allemagne	17,15	14,64	16,61	15,81	16,58	16,49	16,48	17,56	18,11	17,31
France	25,42	23,10	20,89	19,66	18,44	17,54	17,27	16,82	16,86	17,05
Pays-Bas	14,69	14,39	15,80	16,20	16,45	15,58	15,32	14,48	14,80	15,60

* pour la Belgique, 1971, T.V.A., droits de timbre et taxes assimilées.

Source : O.C.D.E.



Tableaux et Graphique 14
Accises

	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	2,88	2,73	2,34	2,24	2,15	2,20	2,31	2,38	2,48	2,43
Allemagne	3,44	3,17	2,73	2,58	2,51	2,73	2,77	2,73	2,84	2,76
France	3,00	2,41	2,57	2,75	2,70	2,58	2,60	2,76	2,98	2,95
Pays-Bas	3,09	2,73	2,46	2,40	2,56	2,64	2,90	3,10	3,13	3,24

Accises

	<i>pour-cent du total des recettes fiscales et parafiscales</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	8,06	6,52	5,27	4,73	4,85	4,95	5,18	5,26	5,33	5,24
Allemagne	10,44	8,79	7,15	6,78	6,84	7,15	7,11	6,99	7,24	7,04
France	8,55	6,54	6,17	6,18	6,19	5,88	5,96	6,28	6,76	6,63
Pays-Bas	8,33	6,36	5,44	5,44	5,73	5,58	6,19	6,52	6,91	7,37

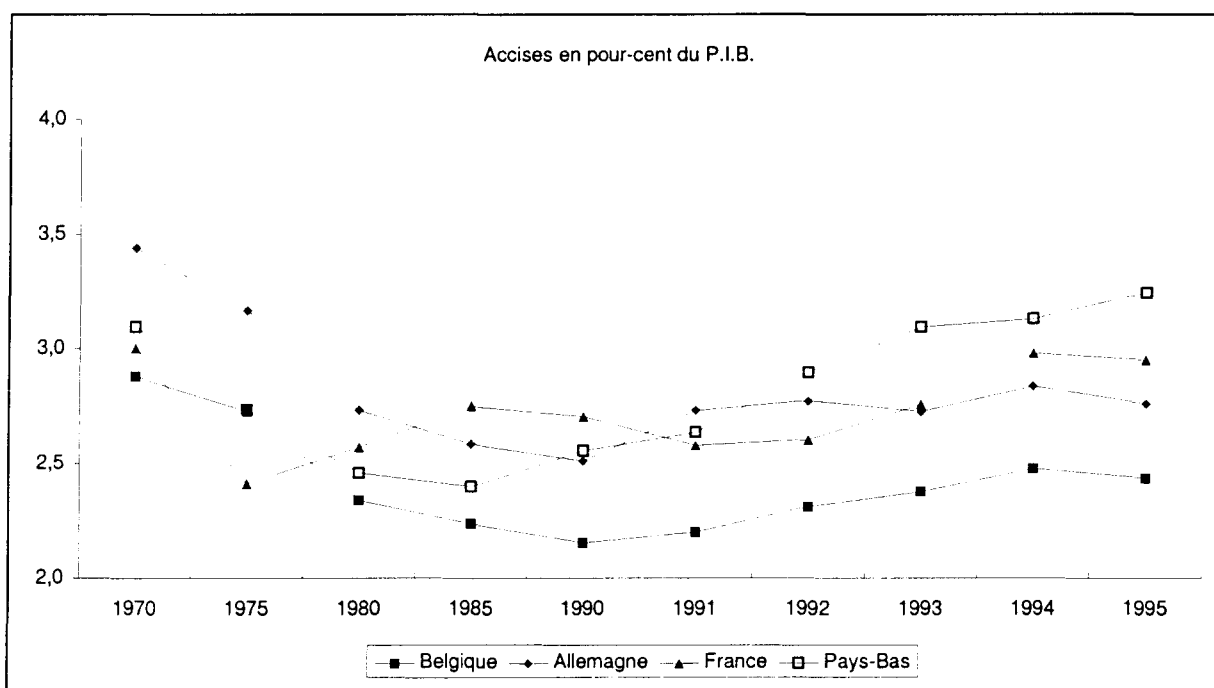
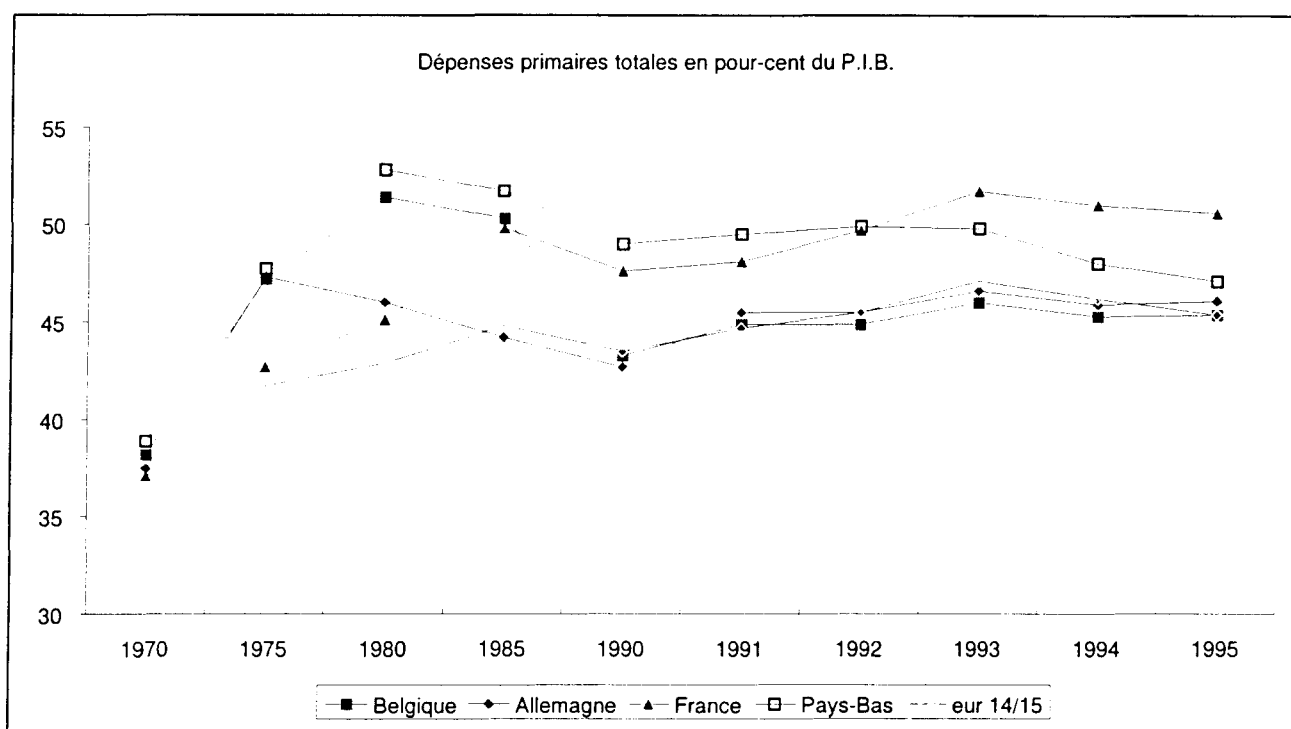
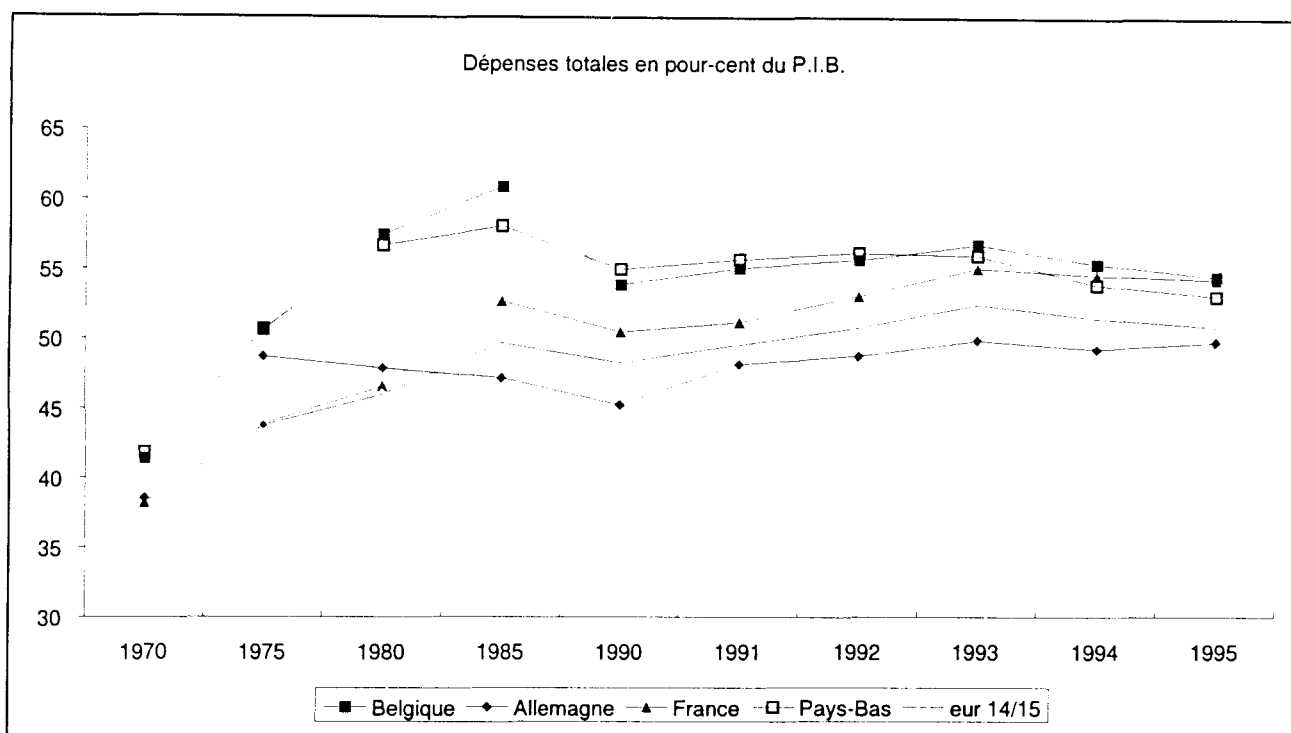


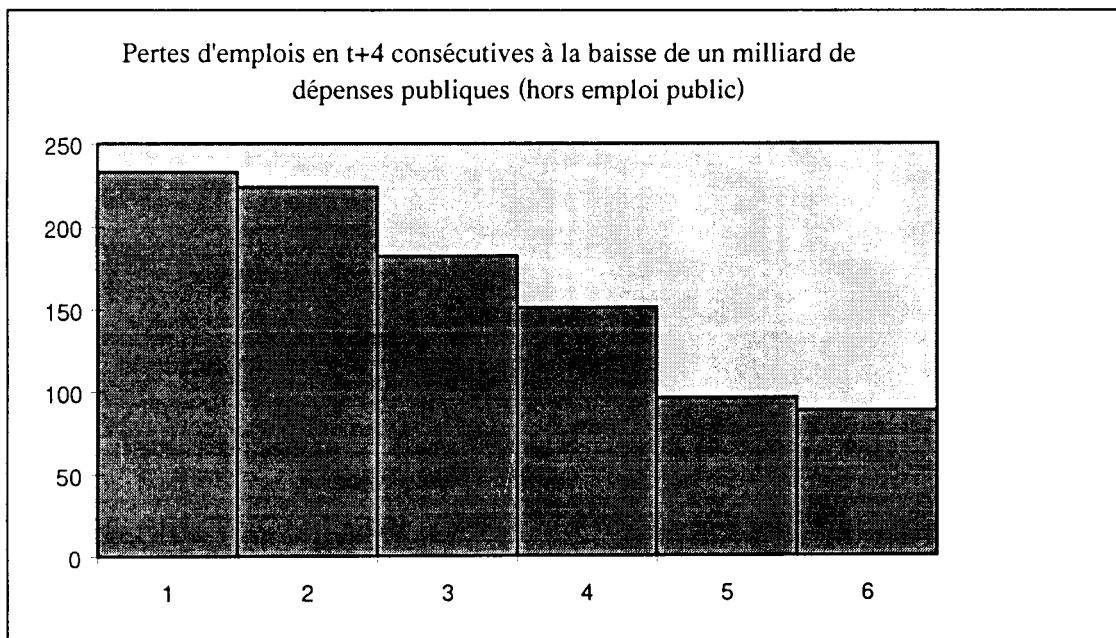
Tableau 15

Dépenses totales										
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	41,4	50,6	57,5	60,9	53,9	55,1	55,7	56,8	55,4	54,5
Allemagne	38,5	48,7	47,9	47,2	45,3	48,2	48,8	49,9	49,3	49,8
France	38,2	43,9	46,6	52,7	50,5	51,2	53,1	55,1	54,6	54,3
Pays-Bas	41,8	50,7	56,7	58,1	55	55,7	56,2	56	53,9	53,1
Eur 14/15	36,6	43,8	46	49,7	48,3	49,6	50,8	52,5	51,5	50,9
Charge d'intérêt										
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	3,2	3,4	6,1	10,6	10,6	10,2	10,8	10,8	10,1	9,1
Allemagne	1	1,4	1,9	3	2,6	2,7	3,3	3,3	3,4	3,7
France	1,1	1,2	1,5	2,9	2,9	3,1	3,4	3,4	3,6	3,7
Pays-Bas	2,9	3	3,9	6,4	6	6,2	6,3	6,2	5,9	6
Eur 14/15	1,8	2,1	3,1	4,9	4,8	4,9	5,3	5,4	5,3	5,5
Dépenses primaires totales										
	<i>pour-cent du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	38,2	47,2	51,4	50,3	43,3	44,9	44,9	46	45,3	45,4
Allemagne	37,5	47,3	46	44,2	42,7	45,5	45,5	46,6	45,9	46,1
France	37,1	42,7	45,1	49,8	47,6	48,1	49,7	51,7	51	50,6
Pays-Bas	38,9	47,7	52,8	51,7	49	49,5	49,9	49,8	48	47,1
Eur 14/15	34,8	41,7	42,9	44,8	43,5	44,7	45,5	47,1	46,2	45,4

Graphiques 15



Graphique 15 bis



1. Subventions
2. Investissements
3. Achats bien et services
4. Transferts Sécurité sociale imposés
5. Transferts Sécurité sociale non imposés
6. Salaires personnel de l'Etat

Tableau 16

Dépenses courantes primaires										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	33,4	42,2	46,4	47	41,5	43	42,8	43,7	43,3	43,4
Allemagne	31,4	41,8	40,7	40,4	39,3	40,9	41,2	42,5	42,2	42,5
France	32,8	38,2	41,3	46,5	43,6	44,5	46,1	48,3	47,5	47,3
Pays-Bas	33,4	42,3	47,2	47,2	45,5	46,3	46,9	47	45,2	44,1
Eur 14/15	29,7	36,8	38,8	40,9	39,5	40,7	42	43,3	42,7	42,2
Charge d'intérêt										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	3,2	3,4	6,1	10,6	10,6	10,2	10,8	10,8	10,1	9,1
Allemagne	1	1,4	1,9	3	2,6	2,7	3,3	3,3	3,4	3,7
France	1,1	1,2	1,5	2,9	2,9	3,1	3,4	3,4	3,6	3,7
Pays-Bas	2,9	3	3,9	6,4	6	6,2	6,3	6,2	5,9	6
Eur 14/15	1,8	2,1	3,1	4,9	4,8	4,9	5,3	5,4	5,3	5,5
Dépenses courantes totales										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	36,6	45,6	52,5	57,6	52,1	53,2	53,6	54,5	53,4	52,5
Allemagne	32,4	43,2	42,6	43,4	41,9	43,6	44,5	45,8	45,6	46,2
France	33,9	39,4	42,8	49,4	46,5	47,6	49,5	51,7	51,1	51
Pays-Bas	36,3	45,3	51,1	53,6	51,5	52,5	53,2	53,2	51,1	50,1
Eur 14/15	31,5	38,9	41,9	45,8	44,3	45,6	47,3	48,7	48	47,7

Graphiques 16

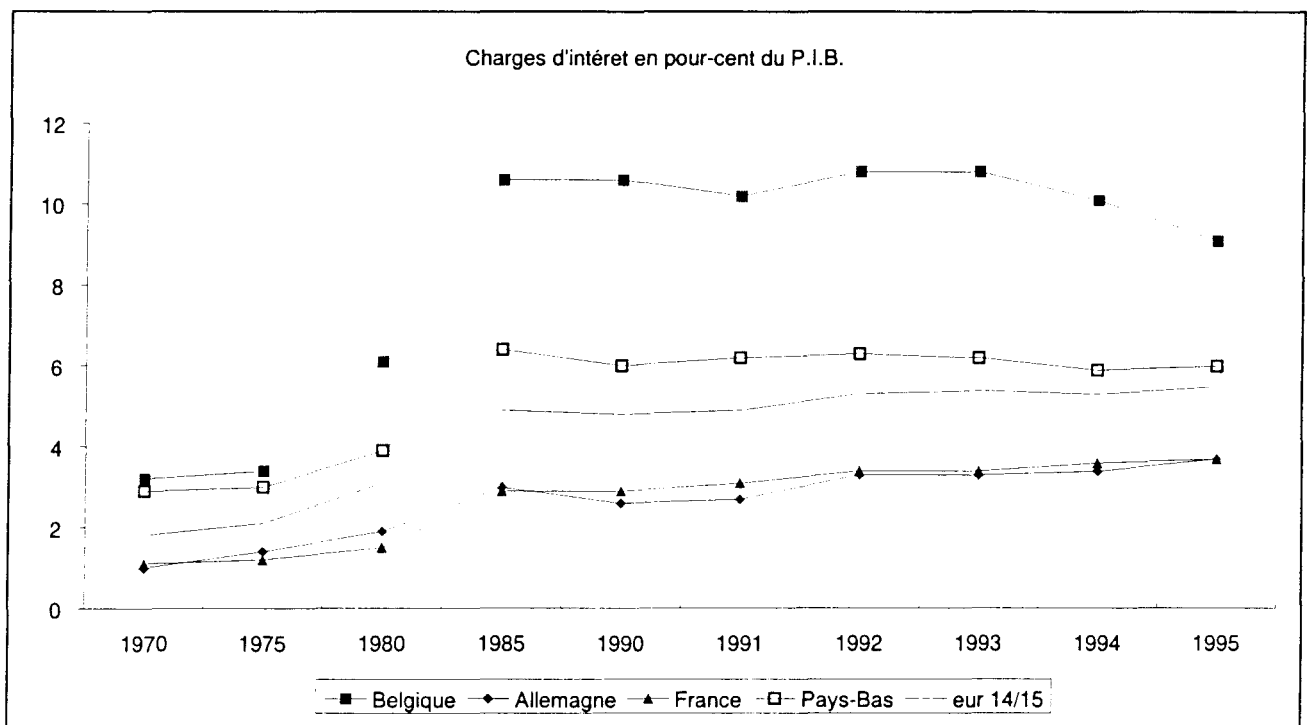
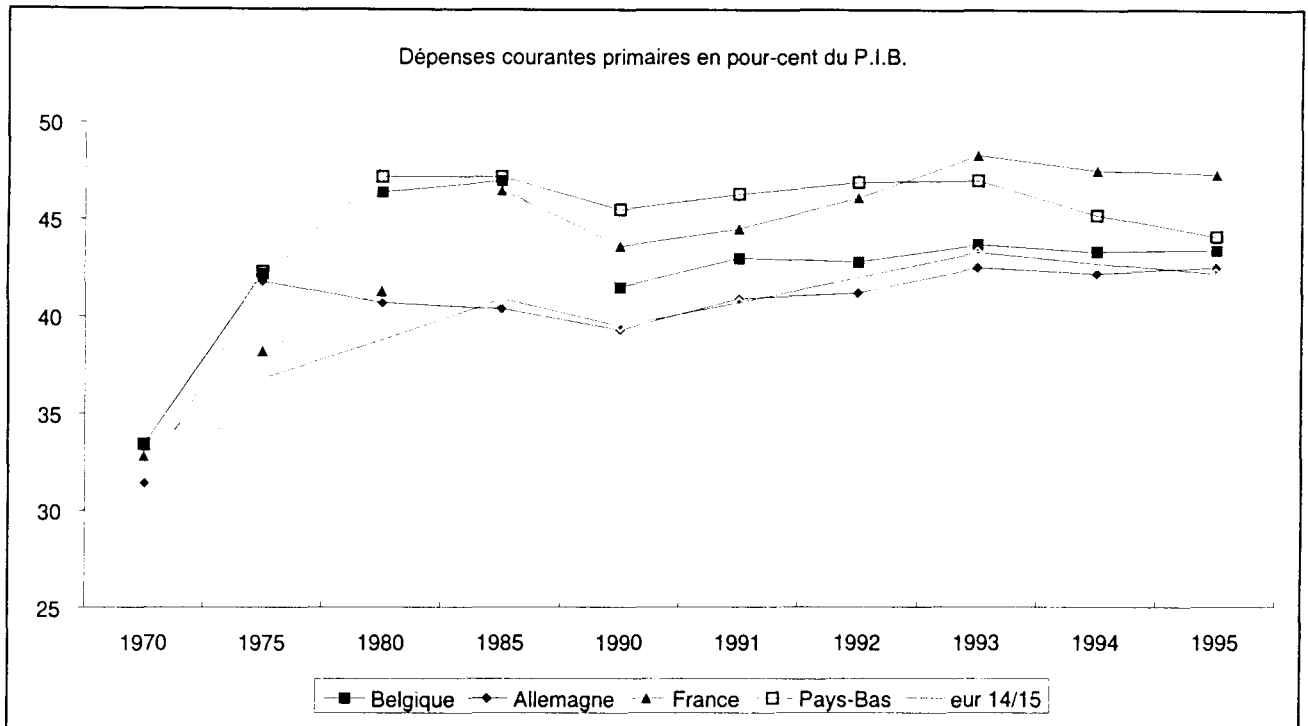


Tableau 17

Transferts courants aux entreprises										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	2,7	3,2	3,7	3,8	3	3,2	3	2,8	2,7	2,9
Allemagne	2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,5	2,1	2,1	2,1	2,3
France	2	2,4	2,6	3	2,1	2,1	2,2	2,4	2,3	2,4
Pays-Bas	1,7	1,8	3,1	3,6	3,1	3,3	3,2	3	2,6	1,9
Eur 14/15	1,8	2,5	2,7	2,8	2,2	2,3	2,2	2,4	2,2	2,2
Transferts courants aux ménages										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	16,6	21,7	24,2	25,6	23,6	24,5	24,8	25,3	24,9	25
Allemagne	13	18,1	17,2	16,8	15,8	17,1	17,7	18,9	19	19,4
France	14,7	17,3	19,1	22	21,2	21,7	22,4	23,6	23,3	23,2
Pays-Bas	16,6	22,8	26,3	27,3	27,2	27,3	27,8	28	26,9	26,5
Eur 14/15	12	15,3	16,3	17,8	17,3	18,1	19	19,9		
Transferts courants										
	<i>pour-cents du P.I.B.</i>									
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	20	25,8	28,7	30	27,4	28,5	28,5	28,9	28,6	28,6
Allemagne	15,6	21,3	20,5	20,3	21	21,4	21,2	22,4	22,6	23
France	18,1	21,6	23,2	27,1	25,6	26,2	27,2	28,5	28,1	28
Pays-Bas	18,2	25,2	29,8	31,4	31	31,8	32,2	32,2	30,9	29,8
Eur 14/15	14,5	18,8	20	21,7	21,1	21,7	22,6	23,7	23,5	23,3

Graphiques 17

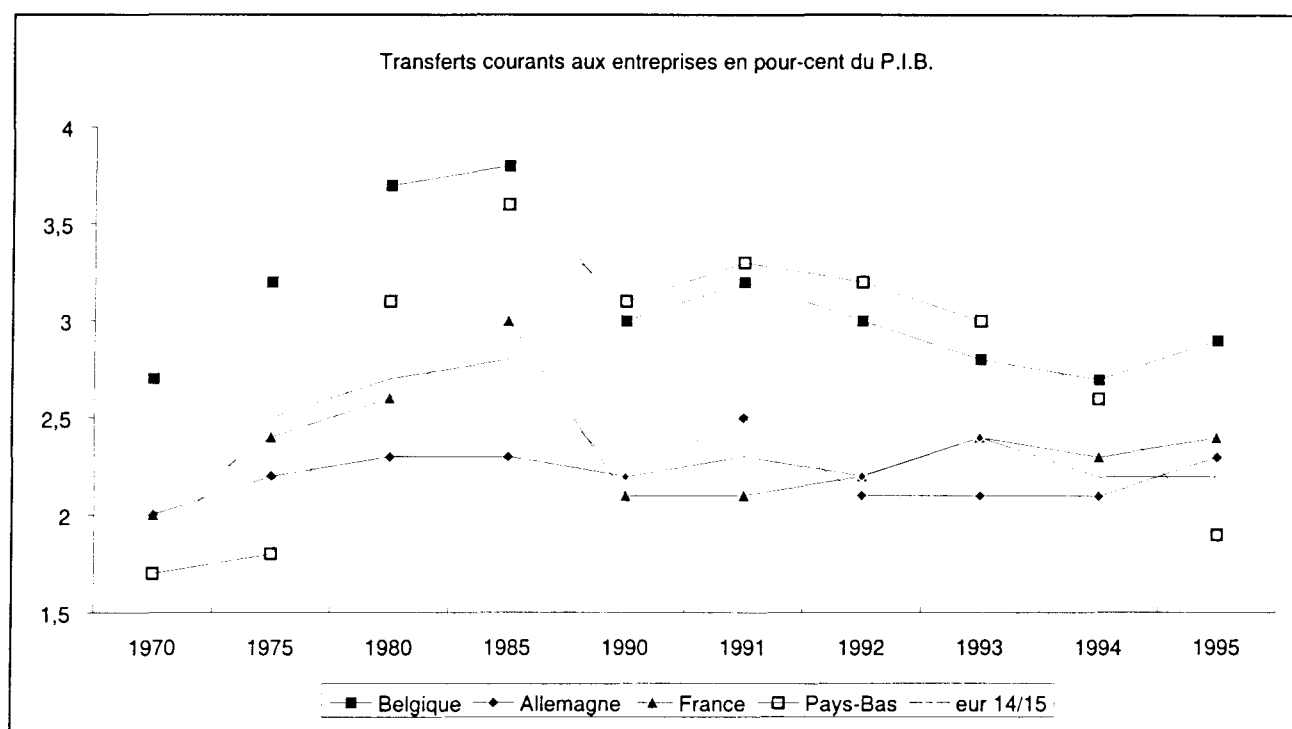
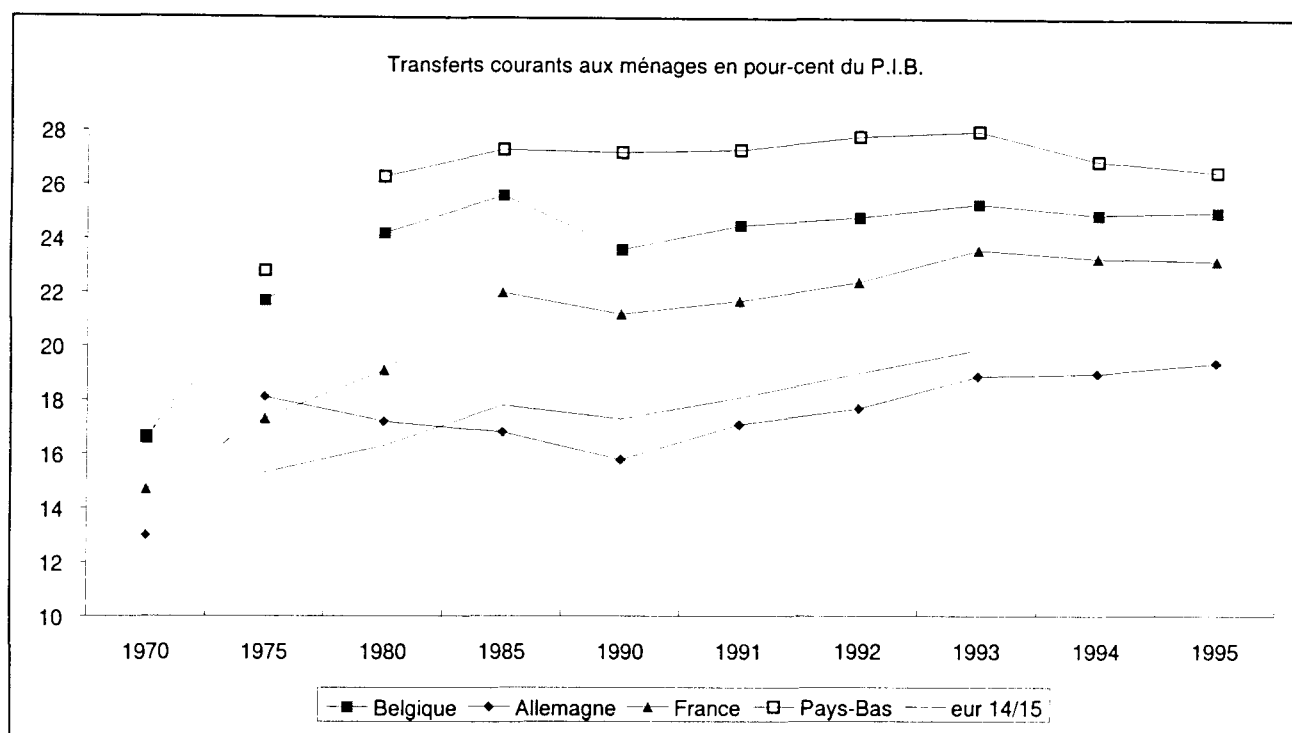


Tableau 18

Salaires										
<i>pour-cents du P.I.B.</i>										
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	9,9	12,4	13,6	13,1	11,2	11,5	11,5	12	12,1	12,2
Allemagne	8,8	11,4	11	10,6	9,7	10,4	10,6	10,8	10,4	10,3
France	10,8	12,5	13,8	14,6	13,2	13,4	13,7	14,3	14,2	14,3
Pays-Bas	11,5	13,1	13	11,1	9,8	9,7	9,9	10,1	9,8	9,8
Eur 14/15	10,1	12,1	12,5	12,6	12	12,3	12,4	12,4	11,9	11,7
Pour 1970 et 75 Eur comprend 11 pays										
Achats de biens et services										
<i>pour-cents du P.I.B.</i>										
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	3,2	3,7	3,7	3,6	2,5	2,6	2,4	2,4	2,3	2,3
Allemagne	6,5	8,5	8,6	8,7	7,9	8,4	8,7	8,5	8,4	8,5
France	3	2,8	2,8	3	2,9	3	3,1	3,4	3,2	2,8
Pays-Bas	3,6	3,6	3,8	3,9	4	4,1	4,1	4	3,8	3,8
Eur 14/15	4,7	5,4	5,5	5,8	5,4	5,8	6	6,2	6,3	6,2
Pour 1970 et 75 Eur comprend 11 pays										
Consommation publique										
<i>pour-cents du P.I.B.</i>										
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	13,4	16,4	17,7	17	14,1	14,5	14,3	14,8	14,7	14,8
Allemagne	15,8	20,5	20,2	20,1	18,3	19,5	20	20,1	19,6	19,5
France	14,7	16,6	18,1	19,4	18	18,3	18,9	19,8	19,4	19,3
Pays-Bas	15,2	17,1	17,4	15,8	14,5	14,5	14,7	14,8	14,3	14,3
Eur 14/15	15,2	18	18,8	19,2	18,4	19	19,4	19,6	19,2	18,9

Graphiques 18

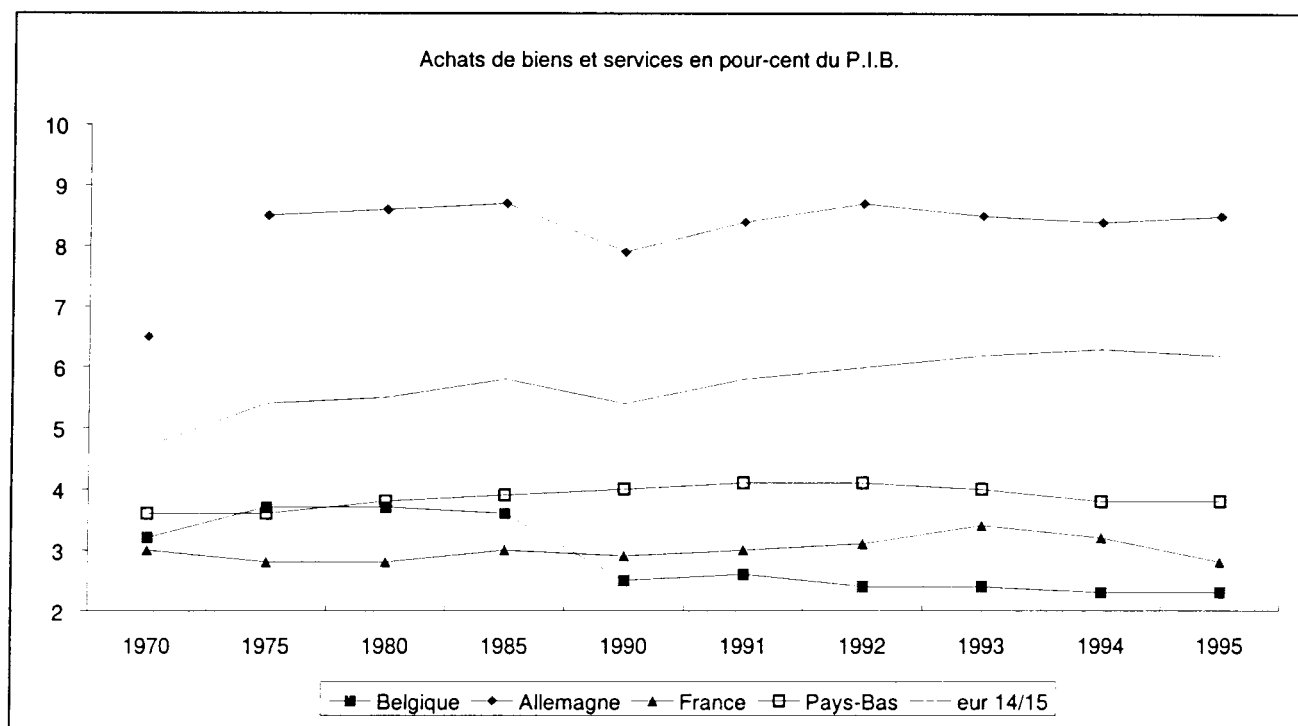
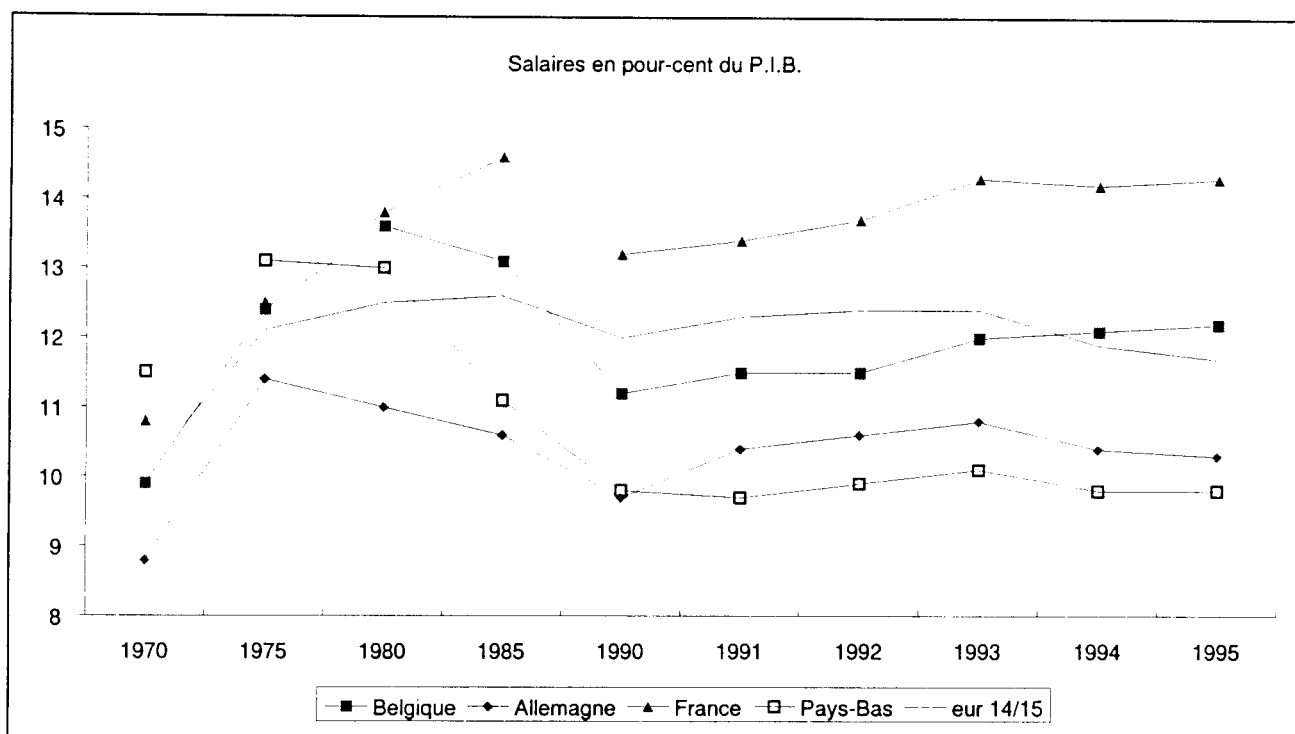
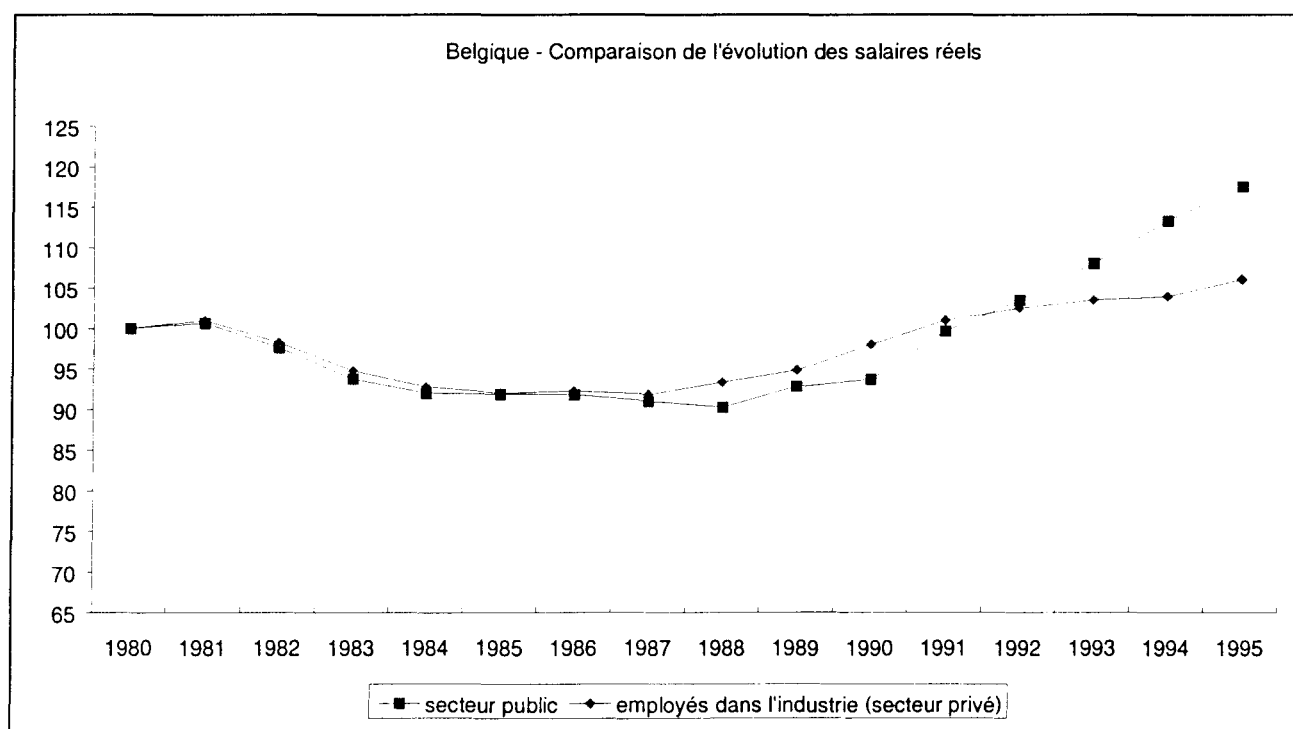


Tableau et Graphique 19
Evolution des salaires moyens bruts dans la fonction publique,
en Belgique et chez nos voisins immédiats en termes réels *

	<i>hausse annuelle en pour-cent</i>			
	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
1986	-0,1	3,2	1,5	1,9
1987	-0,9	3,0	-1,8	0,9
1988	-0,8	0,6	0,5	3,3
1989	2,8	-0,9	1,4	3,9
1990	1,0	2,4	1,4	0,1
1991	6,4	3,9	0,5	1,4
1992	3,9	1,6	2,3	1,2
1993	4,4	0,7	1,6	n.d.

* déflaté par l'indice des prix à la consommation.

Sources : O.C.D.E., Evolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'O.C.D.E., 1995
 (D, F, NL)
 I.N.S. (Belgique)



Tableaux 20
Part du secteur public (administrations publiques) dans l'emploi total

pour-cent

	1970	1975 *	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Belgique	13,6	15,6	18,7	20,4	19,3	19,4	19,3	19,4
Allemagne	11,2	13,8	14,5	15,5	15,1	14,8	14,7	14,9
France	17,9	19,0	20,3	22,9	22,8	23,0	23,6	24,5
Pays-Bas	12,2	13,6	14,2	14,9	13,5	13,1	12,9	12,8
Eur 15	n.d.	15,2	-	18,7	18,2	18,2	18,3	18,2
O.C.D.E.	13,6	14,1	16,4	15,3	14,9	15,0	15,0	14,8
Etats-Unis	15,3	-	16,0	-	15,2	15,5	15,6	15,6
Royaume-Uni	18,1	-	21,1	-	19,6	19,5	19,1	16,8
Suède	20,9	-	30,7	-	32,2	32,5	32,7	32,2

* 1974 pour les moyennes Eur 15 et O.C.D.E.
 Source : O.C.D.E., Statistiques de la population active.

Emploi public et population

rapport en pour-cent, année 1993.

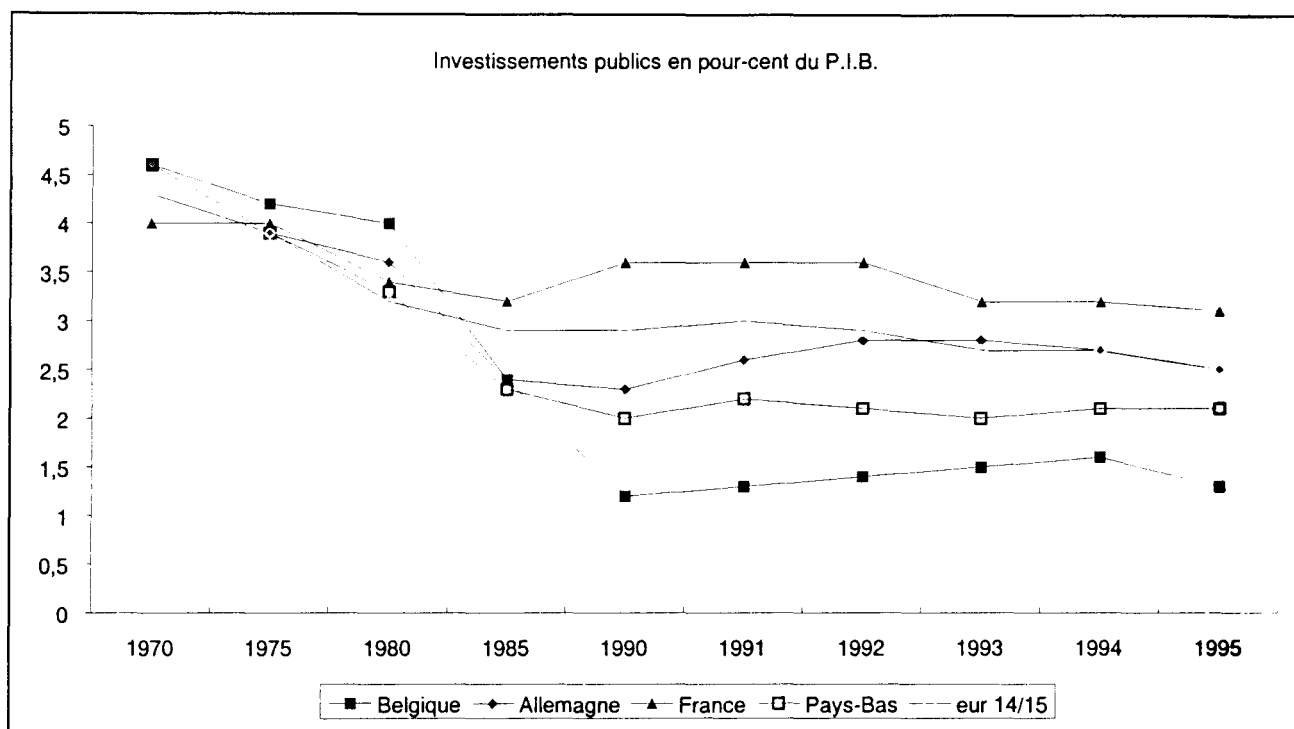
Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Etats-Unis	Royaume-Uni
7,2	6,6	10,4	4,5	6,5	7,4

Source : O.C.D.E., statistique de la population active.

Tableaux 21

Transferts de capitaux										
<i>pour-cents du P.I.B.</i>										
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	0,2	0,8	1	0,9	0,6	0,6	0,7	0,8	0,4	0,7
Allemagne	1,5	1,6	1,7	1,4	1,1	2	1,5	1,3	1	1,1
France	0,3	0,5	0,4	0,1	0,4	0	0	0,2	0,3	0,2
Pays-Bas	0,9	1,5	2,3	2,2	1,5	1	0,9	0,8	0,7	0,9
Eur 14/15	0,8	1	0,9	1	1,1	1	0,6	1,1	0,8	0,7
Pour 1970 et 75 Eur comprend 11 pays										
Investissements publics										
<i>pour-cents du P.I.B.</i>										
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	4,6	4,2	4	2,4	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,3
Allemagne	4,6	3,9	3,6	2,4	2,3	2,6	2,8	2,8	2,7	2,5
France	4	4	3,4	3,2	3,6	3,6	3,6	3,2	3,2	3,1
Pays-Bas	4,6	3,9	3,3	2,3	2	2,2	2,1	2	2,1	2,1
Eur 14/15	4,3	3,9	3,2	2,9	2,9	3	2,9	2,7	2,7	2,5
Pour 1970 et 75 Eur comprend 11 pays										

Graphique 21



LA REDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS ET LE SYSTEME DE
L'OVERHEVELINGSTOESLAG AUX PAYS-BAS.

La modification de l'importance respective des cotisations employeurs et salariés aux Pays-Bas s'est insérée dans une réforme plus globale de la taxation du revenu des personnes physiques, introduite au 1er janvier 1990, dans la foulée des travaux de la Commission Oort, qui visait, entre autres, à une simplification des modalités de calcul des prélèvements.

Le principe était simple: toutes les cotisations sociales concernant le régime d'assurances générales (vieillesse, veuve, maladie et incapacité de travail) devenait à charge des salariés. Le système restait inchangé pour les cotisations aux assurances sociales des salariés, gérées par les associations professionnelles (maladie, accident du travail, chômage) qui restent réparties entre employeurs et travailleurs.

Après déduction des cotisations aux assurances-salariés (la prise en compte de la cotisation maladie faisant l'objet d'un traitement particulier) on obtient une base taxable servant au calcul simultané, dans la première tranche du barème, de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales au régime général (national).

Mais, pour compenser le glissement d'une grande part des cotisations sociales des employeurs vers les salariés, une indemnité fut accordée à ces derniers (overhevelingstoelag). L'impact de l'ensemble sur le coût du travail n'est pas évident. En particulier les plafonds et planchers intervenant dans le calcul des cotisations sociales et de l'indemnité compensatoire ne sont pas les mêmes.

Jusqu'à présent le taux et le plafond intervenant dans le calcul de l'overhevelingstoelag ont relativement peu changé (voir ci-dessous).

Overhevelingstoelag

	1992	1995	1996	1997
taux en %	11,5	11,75	10,0	9,9
plafond en florins	71.500	76.350	77.350	78.700

La disparition de cette indemnité compensatoire est prévue en 1998, après avoir été plusieurs fois reportée. Les réductions intervenues jusqu'à présent furent couplées à une baisse du taux d'imposition des bas salaires. Mais les modalités de sortie du système restent à ce jour imprécises. Parmi les voies envisagées, qui seront sans doute combinées, on évoque : la mise à charge totale de l'employeur des cotisations sociales pour l'assurance accident du travail, l'accroissement du salaire brut, l'abaissement des impôts sur les bas salaires; tout cela dans la recherche d'une relative neutralité, tant du point de vue du coût du travail que du pouvoir d'achat.