



Bureau du Plan

RM/4403-5747

38

4 décembre 1989

**REFLEXIONS SUR LES INCIDENCES
ECONOMIQUES DU FINANCEMENT
DE LA SECURITE SOCIALE**

SYNTHESE ET CONCLUSIONS

1. *Le financement actuel de la Sécurité sociale pose problème, en regard de trois objectifs :*
 - *sauvegarder la compétitivité des entreprises,*
 - *éviter des distorsions dans le rapport travail/capital ou encore travail non qualifié/travail qualifié,*
 - *donner à la Sécurité sociale une assise de financement plus large et plus stable.*
2. *Il est vrai que si l'on prend en compte les différents éléments des coûts salariaux, la Belgique se trouve indiscutablement dans le peloton de tête. Ceci est dû notamment à l'importance des charges sociales patronales et personnelles (Chapitre I, Section I).*

Toutefois, on ne peut oublier qu'aux différences de niveau et d'évolution des coûts salariaux, correspondent aussi des différences de productivité. Au total, il n'y a pas de raison majeure de redouter une distorsion générale de la concurrence provoquée par l'évolution des coûts globaux du travail, même si la réalisation du Marché Unique intensifiera la compétition au sein de la Communauté européenne.

Quant au niveau plus bas des coûts salariaux et des charges sociales dans certains pays, une fois ramené à sa juste mesure, il fait partie des avantages comparatifs des régions moins prospères et il est logique qu'elles exploitent cet atout dans le processus de rattrapage qui est aussi un objectif majeur de l'Acte Unique.

Par ailleurs, les choix d'implantation des entreprises ne dépendent pas uniquement du niveau et de l'évolution des coûts salariaux globaux. D'autres facteurs influent également sur les conditions de l'offre : qualification du potentiel de main-d'oeuvre, coûts des matières premières et de l'énergie, taux d'intérêt réels, pression fiscale, dotation en infrastructures, proximité des marchés, niveau technologique (Chapitre I, Section II, 4. Conclusions).

3. *Il reste néanmoins que les cotisations sociales gonflent le coût salarial et modifient le rapport des coûts entre le facteur travail et le facteur capital, au détriment du premier. Elles pénalisent aussi les secteurs ou les entreprises les plus intensives en travail.*

Enfin, selon qu'elles sont plafonnées ou déplafonnées, elles découragent le travail peu qualifié ou, au contraire, très qualifié.

4. *Aucun mode de financement alternatif de la Sécurité sociale n'offre de solution miraculeuse aux problèmes que pose le système actuel de financement (Chapitre II).*

- *La fiscalisation de certains secteurs de la Sécurité sociale (allocations familiales, soins de santé) est impraticable, compte tenu de l'augmentation du prélèvement fiscal qu'elle entraînerait et de la résistance à laquelle elle se heurterait dans le chef des partenaires sociaux.*

- **Une diminution des cotisations patronales de Sécurité sociale pour un montant forfaitaire** serait incitative à l'égard de l'emploi non qualifié, sans pénaliser les entreprises qui investissent. Facile à appliquer, elle peut aussi être temporaire et réversible.

Toutefois, elle pose de sérieux problèmes de financement et peut, à long terme, freiner le développement du travail qualifié, tant dans le secteur abrité qu'exposé.

- Enfin, les effets d'**un remplacement de tout ou partie des cotisations patronales de Sécurité sociale par une cotisation sur la valeur ajoutée**, malgré certains impacts positifs sur l'emploi à court et moyen terme, restent entourés de grandes incertitudes quant à
 - son application pratique,
 - sa base,
 - sa faisabilité au niveau européen,
 - ses effets à long terme sur l'investissement.
- Au total, si l'examen des modes alternatifs de financement ouvre des pistes intéressantes, celles-ci méritent toutefois d'être approfondies avant d'en tirer des conclusions plus définitives.

REFLEXIONS SUR LES INCIDENCES ECONOMIQUES DU FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE

Introduction

1. Les problèmes posés par le financement de la Sécurité sociale ne sont pas nouveaux et de nombreuses propositions de réformes ont déjà vu le jour, tantôt ou à la fois, pour

- sauvegarder la compétitivité des entreprises,
- éviter de pénaliser les entreprises à forte intensité d'emploi et l'emploi peu ou non qualifié,
- donner au financement de la Sécurité sociale une assise plus large et plus stable.

Jusqu'ici toutefois, seules des mesures limitées ("opérations Maribel") ou disjointes (exonérations ponctuelles des cotisations patronales) ont vu le jour.

2. La déclaration gouvernementale de mai 1988 évoque à nouveau le problème.

"En vue du maintien de la compétitivité des entreprises et de la promotion de l'emploi, des efforts doivent être consentis afin de limiter les effets préjudiciables pour l'emploi de l'actuel mode de financement de la Sécurité sociale. Le Bureau du Plan sera chargé d'étudier les effets d'une modification totale ou partielle de la base de financement de la sécurité sociale par laquelle les facteurs de production utilisés par les entreprises ou leurs produits entrent en considération. Les résultats en seront examinés par le Conseil national du Travail."

Elle précise par ailleurs que

"Les différentes mesures de réduction ou d'exonération des charges sociales seront harmonisées et améliorées. Ces mesures doivent viser deux objectifs, à savoir :

- une réduction des charges sociales en faveur des entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre;
- un encouragement à l'embauche supplémentaire de chômeurs structurels et peu qualifiés et à leur formation."

3. Récemment, le problème est de nouveau revenu à l'avant plan de l'actualité, compte tenu notamment

- des perspectives du Marché Unique de 1993 et de la compétition accrue qui en découlera;
- de la persistance d'un chômage "structurel" important (spécialement le chômage de longue durée);

- *des menaces qui pèsent sur l'équilibre financier de certains secteurs (pensions et soins de santé), compte tenu notamment des évolutions démographiques à long terme.*

C'est ainsi que le Ministère des Affaires sociales a pris l'initiative d'ouvrir un débat avec les partenaires sociaux autour de trois thèmes :

- *plafonnement de l'exonération de cotisations sociales à un certain montant du salaire;*
 - *réaménagement des cotisations sociales entre les différents secteurs de la Sécurité sociale;*
 - *perception d'une partie des cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises.*
4. *Sans préjuger des travaux actuellement en cours au Bureau du Plan sur l'avenir de la Sécurité sociale à court et moyen terme qui feront prochainement l'objet d'une publication, le présent document s'efforce de faire la synthèse des nombreux travaux entrepris par le Bureau du Plan au cours des dernières années sur les modes alternatifs de financement de la Sécurité sociale dans une double perspective belge et européenne.*

Dans le Chapitre I, on s'efforcera de resituer le poids des cotisations de Sécurité sociale dans l'ensemble des coûts salariaux des entreprises et d'apprécier l'importance de ceux-ci comme élément de compétitivité des entreprises.

Le Chapitre II sera consacré aux modes alternatifs de financement qui pourraient atténuer certaines conséquences dommageables du système actuel.

Chapitre I - Coûts salariaux (en ce compris les cotisations sociales) et compétitivité des entreprises

Dans ce chapitre, on s'efforcera:

- de resituer le poids des cotisations sociales dans l'ensemble des coûts salariaux des entreprises,
- d'apprécier l'importance de ces derniers comme élément de compétitivité des entreprises et de (dé)localisations des activités.

Section I. Le poids des cotisations sociales dans l'ensemble des coûts salariaux

1. Les dernières statistiques homogènes et comparables à cet égard datent malheureusement de 1984.

Tableau 1 - Les charges sociales pesant sur les entreprises - 1984

Passage du coût salarial moyen pour l'employeur au gain net pour le travailleur marié avec deux enfants (un seul salaire)

Ex 1984	B	DK(1)	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK
Coût salarial pour l'employeur												
- en écus par mois	1.719	1.732	2.008	623	-	1.734	1.423	1.545	1.574	1.891	386	1.417
- en pour cent	100	100	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100
Frais de formation professionnelle	0,4	1,9	1,6		-	1,6	1,3	0,3	0,5	0,4	2,0	1,5
Charges sociales employeur	24,0	5,7	21,0	18,0	-	28,1	14,7	33,5	14,9	24,4	18,4	14,6
Charges sociales travailleur	9,8	1,5	13,3	12,2	-	10,2	7,0	6,3	9,9	20,4	9,2	7,5
Impôts employeur					-			0,5	0,5		2,7	
Impôts travailleur	15,0	39,9	10,0	2,3	-	0,0	14,9	9,6	2,6	7,0	3,0	15,1
Subventions employeur	1,1	0,3			-			8,1				0,1
Allocations familiales (2 enfants)	8,2	0,0	3,5	6,4	-	5,4	2,5	7,1	7,0	5,8	3,1	7,0
Charges et frais divers	1,4	0,4	0,7	1,0	-	2,3	1,4	1,2	1,3	2,3	3,0	1,2
Gain net du travailleur	58,7	50,9	56,8	73,0	-	63,2	63,2	63,8	77,3	51,2	64,8	67,3

(1) Ouvrier, seul, salaire moyen.

Source : Eurostat

Tableau 2 - Coût horaire de la main-d'oeuvre dans l'industrie en 1984 en ECU (ouvriers et employés) et leur structure

	B	DK	D	GR	F	IRL	I	LUX	NL	P	UK
Coût horaire en 1984											
- en ECU	13,40	11,95	14,24	5,85	12,37	8,90	10,73	11,07	13,68	2,38	9,04
- en ECU RFA = 100	94,10	83,90	100,00	41,10	86,90	62,50	75,40	77,70	96,10	16,70	63,50
Structure	en pourcent du coût total										
Gain direct	54,90	83,60	56,50	62,00	52,50	69,70	53,40	69,00	56,10	58,70	71,30
Coût indirect	45,10	16,40	43,50	39,00	47,50	30,30	46,60	31,00	43,90	41,30	28,70
- Primes de gratifications	10,90	0,70	8,60	12,00	5,00	1,00	8,00	3,20	7,10	10,30	1,10
- Rémunérations pour jours non ouvrés	9,10	8,00	11,40	7,00	9,40	11,70	10,90	11,20	9,60	5,30	10,40
- Charges conventionnelles de sécurité sociale	4,00	1,10	4,60	-	8,70	6,10	3,30	0,60	8,10	2,10	7,00
- Charges légales de sécurité sociale	22,50	4,60	16,40	18,00	19,40	8,60	32,20	14,30	16,30	16,30	7,60
- Autres dépenses	1,20	2,00	2,50	2,00	5,00	2,90	-5,80	1,70	2,80	7,30	2,60

Source : Eurostat

Si ces deux tableaux issus de la même source, ne sont pas entièrement comparables, il se rejoignent néanmoins sur le fait que la Belgique se situe dans le peloton de tête en ce qui concerne le niveau des cotisations sociales (patronales et personnelles). C'est aussi en Belgique que le "coût fiscal", c'est-à-dire l'écart entre le coût salarial pour l'employeur et le gain net pour le travailleur, est parmi les plus élevés.

Les travaux les plus récents de la Commission des Communautés Européennes en matière de protection sociale (1) ne permettent pas d'actualiser ces tableaux au-delà de 1984. Ils contiennent néanmoins certaines indications intéressantes (même si la Belgique est absente de cet exercice) et notamment le fait **que l'année 1984 constitue un tournant dans l'évolution des dépenses de protection sociale**. En effet, depuis 1984, leur part dans le P.I.B. diminue en moyenne. Entre 1984 et 1990, cette tendance se confirmerait et la part relative du P.I.B. à consacrer à ces dépenses passerait de 27,1 % en 1984 à 25,6 % en 1990.

Si le dynamisme accru attendu de la réalisation du Grand Marché se confirme, cette baisse serait plus sensible encore.

2. Eléments fragmentaires d'actualisation

Les dernières données homogènes et comparables datant de 1984 (Eurostat), on s'efforcera ci-après d'actualiser les éléments de comparaison sur base de quelques données **disparates et partielles**, il faut bien le souligner.

*

* *

(1) "Projections à moyen terme des dépenses de protection sociale et de leur financement. Projections à l'horizon 1990 - Rapport de synthèse". COM(88)655, Bruxelles, 7 décembre 1988.

Le tableau 3, constitué sur base d'une étude de l'O.C.D.E. (1989), fournit des indications intéressantes et récentes sur la rémunération nette de "l'ouvrier moyen" dans l'industrie manufacturière. Elles doivent toutefois être interprétées avec prudence, compte tenu notamment de la différence de niveau de l'I.P.P., selon que l'on incorpore ou non les abattements fiscaux non forfaitaires.

Par ailleurs, les chiffres relatifs aux cotisations patronales de Sécurité sociale ne sont donnés que "pour mémoire", tant ils semblent entourés de diverses incertitudes.

Tableau 3 - Situation d'un couple disposant d'un seul salaire (salaire moyen des ouvriers de l'industrie manufacturière) et ayant deux enfants à charge (en % du salaire brut) - 1988

	B	DK	D	GR	E	FR	IT	L	N	P	UK
1. Impôt sur le revenu des personnes physiques											
1.1 Avant prise en compte des allègements fiscaux non forfaitaires(1)	15,1	36,1	8,8	3,6	6,5	-	15,6	0,7	8,9	6,0	15,4
1.2 Après prise en compte de ces allègements	(10,3)	(23,9)	(n.d.)	(n.d.)	(2,1)	(n.d.)	(n.d.)	-	(n.d.)	(n.d.)	(12,9)
2. Cotisations <u>salariales</u> de sécurité sociale	12,1	2,1	17,4	15,9	6,0	17,0	8,6	12,3	25,7	11,0	9,0
3. Rémunération nette (2) plus transferts en espèces (3)	86,0	67,3	78,1	100,5	87,9	90,2	84,1	97,1	73,1	87,8	82,7
Pour mémoire											
Cotisations patronales de sécurité sociale obligatoires (en % du salaire brut) à ce niveau de revenu	42,2	3,0	17,0	26,6	30,6	(n.d.)	49,0	14,0	24,4	24,5	10,4

(1) Par allègements non forfaitaires, on vise des déductions fiscales qui sont entièrement déterminées par référence à des charges effectivement supportées (par ex. : déductions au titre des intérêts des emprunts exigibles, primes d'assurance, cotisations à des régimes de retraite complémentaires, etc...) par opposition aux allègements forfaitaires qui sont automatiquement consentis à tous les contribuables qui réunissent les conditions prévues (ex. : abattement forfaitaire pour frais professionnels).

(2) Salaire brut diminué - de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (avant prise en compte des allègements fiscaux non forfaitaires)
- des cotisations salariales de sécurité sociale

(3) Allocations familiales

Source : "La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux - 1985-1988", O.C.D.E., Paris, 1989 (+ calculs propres)

*
* * *

Tableau 4 - Cotisations de sécurité sociale légales en % du salaire brut (cotisations employeurs et travailleurs - employés) (*)

	B	NL	F	I	D
500.000	46,21	52,00	49,00	46,30	36,60
1.000.000	46,21	44,00	46,60	46,30	36,60
1.500.000	46,21	35,60	40,90	44,90	22,00
2.000.000	46,21	26,80	36,20	43,70	16,60
2.500.000	46,21	21,40	34,80	42,90	13,30

(*) RU ET DK : Les systèmes de sécurité sociale sont en grande partie fiscalisés.

Source : Fabrimétal, avril 1989.

Ce tableau soulève entre autres le problème du plafonnement des cotisations. Depuis le déplafonnement complet, la Belgique est sans aucun doute le pays le plus cher pour les hauts revenus.

Mais, par ailleurs, on ne peut perdre de vue que, dans certains pays, le plafonnement est lié à l'exclusion de l'assurance, de telle sorte que le travailleur doit s'en remettre à une assurance privée. D'autre part, le plafonnement n'est pas neutre à l'égard de l'emploi. Il peut, en effet, inciter les entreprises à préférer l'allongement de la durée du travail à l'embauche de nouveaux salariés lorsque le paiement des heures supplémentaires intervient au-delà du plafond. Il alourdit en outre le coût relatif de la main-d'oeuvre peu qualifiée et constitue ainsi un obstacle à son embauche dans les activités qui y ont recours.

*

* *

Tableau 5 - Coût salarial horaire dans l'industrie manufacturière - 1988 (en marks)

	Salaires directs	Charges sociales	Total
R.F.A.	18,49	15,73	34,22
P.B.	15,82	12,50	28,32
Dk	22,98	5,06	28,04
B	14,90	12,07	26,97
I	11,84	12,58	25,42
Fr	12,44	10,70	23,14
G.B.	14,18	6,03	20,21
Ir	13,13	5,46	18,59
E	11,49	6,66	18,15
P	3,39	2,41	6,80

Source : Institut de l'économie allemande

*
* *

Tableau 6 - Charges sociales et fiscales à la seule charge des sociétés

(en % du P.I.B.) - 1986

Pays	Impôts sur sociétés (*)	Impôts sur salaires	Cotisations Sécurité sociale	Impôts sur patrimoine	Impôts périodiques sur actifs net	Autres impôts à la charge exclusive des entreprises	Total tous impôts à la charge des entreprises
France	2,3	0,9	12,1	0,32	0,19	1,30	17,1
R.F.A.	2,2	-	7,2	0,33	0,33	-	10,1
Italie (1985)	3,2	0,2	8,9	-	-	-	12,3
Royaume-Uni	4,0	-	3,6	2,46	-	-	10,1
Pays-Bas	3,3	-	7,9	-	-	0,10	11,3
Belgique	3,0	-	7,8	0,01	-	-	10,8
Espagne	1,8	-	8,9	-	-	-	10,7
Etats-Unis	2,0	-	5,0	1,40	-	-	8,4
Canada	2,7	-	2,9	-	0,25	0,30	6,1
Japon	6,0	-	4,4	-	-	0,065	10,5

(*) Comprend à la fois l'impôt sur le bénéfice des sociétés (65,5 % du total) et l'impôt sur les gains en capital.

Source : DREE (Direction des relations économiques extérieures - Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget - Ministère du Commerce extérieur - France) à partir des statistiques des recettes publiques (1988) O.C.D.E.

3. Conclusions

- 3.1 *Si l'on s'en tient aux seules statistiques homogènes (1984), prenant en compte les différents éléments des coûts salariaux, la Belgique se trouve indiscutablement dans le "peloton de tête" ...*
Ceci est dû notamment à l'importance des charges sociales (patronales et personnelles).

Cette position n'est pas remise en cause par les informations plus récentes, malheureusement fragmentaires et partielles. Celles-ci font aussi apparaître d'autres éléments d'appréciation de la compétitivité des entreprises.

Toutefois, deux questions essentielles restent en suspens :

- quelle a été l'influence des cotisations sociales sur l'évolution des salaires en Belgique ?
- quel est l'impact des coûts salariaux sur la compétitivité des entreprises ?

3.2 Quelle a été l'influence des cotisations sociales sur l'évolution des salaires en Belgique ?

L'O.C.D.E., dans sa dernière étude (1989) sur la situation économique de la Belgique analyse comme suit l'évolution des salaires dans le secteur des entreprises de 1982 à 1987.

"Les estimations du Secrétariat semblent indiquer que la montée du chômage a constitué le principal facteur explicatif de la modération salariale, même s'il n'est pas le seul. Lorsque le chômage a commencé à dépasser le taux auquel la hausse des salaires tend à s'accélérer (estimé à 8,5 pour cent environ), la progression des salaires réels est devenue inférieure à celle de la productivité du travail, et la part du travail dans le revenu national a diminué. Le ralentissement des gains de productivité par rapport aux années 70 a aussi freiné la croissance des salaires réels. Par ailleurs, la forte augmentation des taux des cotisations patronales de sécurité sociale, due aux sauts d'index, a été en partie supportée par les travailleurs dont la progression des salaires réels s'est ralentie, ce qui a constitué un élément de flexibilité pour les entreprises qui n'étaient pas en mesure d'imposer leurs prix. Enfin, la hausse des prix aussi bien à la production qu'à la consommation s'est ralentie pendant la majeure partie de ces dernières années, ce qui a contribué pour une grande part à freiner les salaires. De 1983 à 1987, la décélération de la hausse des prix était responsable pour presque deux tiers du ralentissement de la progression des salaires."

Tableau 7 - Déterminants de la modération salariale dans le secteur des entreprises

	Croissance des salaires (1)	Constante	Hausse des prix à la consommation	"Termes de l'échange"	Croissance de la productivité	Chômage	Cotisations patronales de sécurité sociale	Facteur résiduel
1972-1976	14,7	4,0	8,6	-0,4	3,7	-1,4	-0,1	0,4
1977-1982	7,5	4,0	6,1	-0,6	1,9	-3,4	0,1	-0,5
1983-1987	3,2	4,0	2,6	0,5	0,9	-4,8	-0,7	0,8
1983	6,3	4,0	6,0	0,3	1,4	-5,2	-0,1	-0,1
1984	5,1	4,0	3,5	-1,1	1,6	-5,2	-0,8	3,2
1985	1,7	4,0	3,1	0,3	0,2	-4,8	-1,9	0,8
1986	5,0	4,0	-0,1	3,0	1,0	-4,5	0,2	1,6
1987	-2,0	4,0	0,6	0,1	0,5	-4,4	-1,1	-1,7

(1) Les taux de croissance sont mesurés par différences logarithmiques du deuxième semestre de chaque année par rapport à celui de l'année précédente.

Source : Estimations établies par le Secrétariat de l'O.C.D.E.

3.3 La seconde question : comment mesurer l'impact des coûts salariaux (en ce compris les cotisations de sécurité sociale) sur la compétitivité des entreprises mérite un examen approfondi auquel est consacré la Section II.

*

* *

Section II. L'importance des coûts salariaux comme élément de compétitivité des entreprises

Pour approcher correctement ce problème, on examinera successivement, en les combinant et en les recoupant, différents indicateurs (1) :

- le gain moyen horaire brut dans l'industrie de 1970 à 1987
 - en niveau et en évolution
 - en monnaie nationale et en écus (ceci afin de tenir compte des fluctuations des taux de change)

- le coût horaire de la main-d'oeuvre dans l'industrie en 1984 (dernière année disponible)

Ce coût horaire comprend le gain horaire brut et les charges salariales complémentaires par heure de travail prestée et rémunérée

- la charge salariale (somme des coûts du travail) par unité produite, afin de tenir compte des différences de productivité.

Afin de cerner d'aussi près que possible les déterminants de la concurrence, on examinera successivement

- les coûts salariaux unitaires en monnaie nationale,
- les coûts salariaux unitaires en écus,
- les coûts salariaux unitaires réels.

1. Gains moyens horaires bruts dans l'industrie

Le tableau 8 montre le niveau et l'évolution du gain moyen horaire brut de l'industrie des Etats membres.

Tableau 8 - Gain moyen horaire brut des ouvriers dans l'industrie

	En monnaie nationale			En ECU				
	1970	1987	variation annuelle en % 1987/1970	1970	1987	variation annuelle en % 1987/1970	Danemark = 100	
							1970	1987
B	66,20	304,00	9,40	1,30	7,06	10,50	65,30	67,50
DK	15,25	82,46	10,40	1,99	10,46	10,30	100,00	100,00
D	6,20	17,70	6,40	1,66	8,54	10,10	83,40	81,60
GR	15,95	399,00	20,90	0,52	2,57	9,80	26,10	24,60
E	39,47	733,00	18,80	0,55	5,16	14,00	27,60	49,30
F	5,92	40,40	12,00	1,04	5,84	10,70	52,30	55,80
IRL	0,42	4,68	15,20	0,99	6,04	11,30	49,70	57,70
I	635,00	8850,00	16,80	0,99	5,94	11,10	49,70	56,80
NL	4,82	17,40	7,80	1,30	7,45	10,80	65,30	71,20
P	-	244,00	-	-	1,51	-	-	14,40
UK	0,55	4,22	12,70	1,29	5,97	9,40	64,80	57,10

Source : Eurostat

(1) Cette approche s'inspire largement d'une analyse faite par les Services de la Commission des Communautés Européennes à l'intention du Comité de Politique Economique (début 1989).

Les niveaux comparables des gains horaires bruts en écus sont extrêmement différents selon les Etats membres.

De même, on constate des différences très considérables en ce qui concerne l'évolution des gains horaires bruts industriels en monnaie nationale pour la période 1970-1987. Les taux de progression annuels moyens s'échelonnent entre 6,4 % dans la République Fédérale d'Allemagne et 20,9 % en Grèce. Si l'on considère l'évolution des gains horaires bruts en écus, on observe des taux de progression annuels moyens relativement proches pour les Etats membres (sauf l'Espagne) : entre 9,5 % et 11,5 %.

Les fluctuations des taux de change ont atténué, sinon parfois surcompensé, d'éventuels atouts concurrentiels dus à une évolution relativement modérée des salaires et des prix internes, ou d'éventuels handicaps concurrentiels provoqués par une montée relativement forte des salaires et des prix au niveau national. L'exemple le plus clair à cet égard est fourni par l'évolution des salaires allemands.

Le fait que le rapport entre les niveaux des gains horaires bruts industriels et leur taux de croissance (en écus) ait en moyenne à peine varié au cours de la période 1970-1987 montre bien que les différences de niveau salarial entre les Etats membres ont une raison d'être économique. (La relation avec la productivité, qui sera examinée ci-après revêt une importance particulière).

2. Les coûts horaires de la main-d'oeuvre dans l'industrie

Le tableau 2 (cfr. p.7) montre les coûts horaires de la main-d'oeuvre dans l'industrie pour 1984 (dernière observation disponible) dans les différents Etats membres. Les coûts horaires exprimés en écus présentent, à l'instar des gains horaires bruts, des écarts très considérables. L'aspect intéressant est à cet égard la structure des coûts horaires de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire leur répartition en gains directs et charges salariales complémentaires (voir également tableau 2).

Dans la plupart des pays considérés, les charges salariales complémentaires forment entre 40 et 48 % des coûts horaires de la main-d'oeuvre totaux. En Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni, les coûts salariaux complémentaires ne représentent que 30 % des coûts horaires de la main-d'oeuvre, et le chiffre correspondant est particulièrement faible au Danemark (16,4 %), surtout parce que la ponction sur les salaires sous forme de charges sociales légales, conventionnelles et volontaires est particulièrement faible. Le Danemark finance effectivement sa sécurité sociale davantage par l'impôt, ce qui décharge le facteur travail. Dès lors, le Danemark, qui enregistre le gain horaire brut le plus élevé des Etats membres, n'occupe que la quatrième place pour les coûts horaires de la main-d'oeuvre en comparaison communautaire.

La part des cotisations patronales légales de sécurité sociale dans les coûts horaires de la main-d'oeuvre se situe entre 32,2 % en Italie et 4,6 % au Danemark; ces chiffres reflètent non seulement des différences entre les niveaux de prestations sociales, mais aussi des différences entre les modes de financement de la couverture sociale.

Cependant, les cotisations sociales ne sont qu'une partie des coûts salariaux totaux. Quant à la compétitivité globale, elle est mesurée par le rapport entre les coûts salariaux totaux et la productivité. On l'analysera ci-après.

3. Rapport entre les coûts salariaux globaux et la productivité

Les statistiques des comptes nationaux permettent aussi de comparer l'évolution des coûts salariaux et de la productivité (1).

A cet égard trois indicateurs sont particulièrement importants pour mesurer de plus près les déterminants de la concurrence :

- Pour l'évolution interne des prix et des coûts, **les coûts salariaux unitaires en monnaie nationale.**
- Pour la compétitivité dans le Marché commun, **les coûts salariaux unitaires en écus.**
- Pour les conditions de l'offre, **les coûts salariaux unitaires réels.**

Par coûts salariaux unitaires, on entend la somme des coûts du travail par unité de P.I.B. réel et par coûts salariaux unitaires réels, les coûts salariaux unitaires déflatés par le prix du P.I.B.

3.1 Coûts salariaux unitaires en monnaie nationale

Le tableau 9 montre l'évolution des coûts salariaux unitaires en monnaie nationale depuis 1960. Dans les années soixante, les Etats membres connaissent une progression encore relativement modérée des coûts salariaux unitaires. Mais pendant la première moitié des années soixante-dix, cette progression s'est fortement accélérée, avec toutes les conséquences que cela implique pour l'évolution des prix et la rentabilité des entreprises. Pendant la deuxième moitié des années soixante-dix, le mouvement des coûts salariaux unitaires s'est de nouveau modéré en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, tandis que dans les autres pays, comme la Grèce, l'Espagne et l'Italie, la hausse a continué de s'accélérer. Dans les années quatre-vingt, enfin, la progression des coûts salariaux unitaires s'est fortement ralentie dans tous les Etats membres, sauf la Grèce et le Portugal. Les écarts entre l'évolution des prix et des coûts qui en sont résultés, se sont traduits par des ajustements de taux de change.

Tableau 9 - Coûts salariaux unitaires en monnaie nationale

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	LUX	NL	P	UK	EUR12
1960 = 100													
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970	138,4	196,5	149,2	108,1	195,6	153,3	167,0	152,3	141,3	187,4	140,6	152,8	151,9
1975	236,9	335,5	214,8	181,5	383,8	248,9	328,1	303,4	248,4	308,2	319,2	309,0	258,5
1980	320,4	498,7	255,8	406,6	838,8	409,2	646,0	643,3	333,6	401,7	675,1	571,6	391,0
1987	420,7	766,0	294,5	1477,5	1469,6	638,1	1048,3	1384,5	443,2	428,1	2083,8	829,8	537,1
variation annuelle en pourcentage													
1961-70	3,3	7,0	4,1	0,8	6,9	4,4	5,3	4,3	3,5	6,5	3,5	4,3	4,3
1971-75	11,3	11,3	7,6	10,9	13,2	10,2	14,5	14,8	12,0	10,5	17,8	15,1	11,2
1976-80	6,2	8,2	3,6	17,5	18,2	10,5	14,5	16,2	6,1	5,4	16,2	13,1	8,6
1981-87	4,0	6,3	2,0	20,2	8,4	6,6	7,2	11,6	4,1	0,9	17,3	5,5	4,6

Source : Eurostat

(1) On ne s'attardera pas ici sur le rapport entre les niveaux des coûts salariaux et de la productivité et on renverra à ce propos à l'analyse précitée des Services de la Commission.

3.2 Coûts salariaux unitaires en écus

Le tableau 10 donne un aperçu des coûts salariaux unitaires en écus. Le mouvement des taux de change a largement, mais non complètement, nivelé les écarts entre les coûts salariaux unitaires exprimés en monnaie nationale. Sauf au Danemark et en Italie, la hausse des coûts salariaux unitaires en écus dans les Etats membres s'établissait à 3 % - 5 % en moyenne annuelle pour la période 1980-1987. La République Fédérale d'Allemagne a connu, avec 5 %, une progression plus forte que la Grèce (4,8 %), l'Espagne (3,0 %), le Portugal (4 %), le Royaume-Uni (3,0 %) et la Belgique (3,1 %). Il est clair, au vu de la position extérieure de ces pays, que la compétitivité internationale n'est pas uniquement déterminée par les coûts salariaux. D'autres facteurs, tels que la qualité des produits, le respect des délais de livraison et le réseau du service après-vente, sont non moins importants.

L'évolution de la compétitivité des Etats membres dans le marché commun peut être mesurée à l'aide de l'évolution des coûts salariaux unitaires relatifs en écus.

Ces coûts salariaux unitaires relatifs (relatifs, c'est-à-dire représentatifs de l'évolution de chaque Etat membre par rapport aux autres) sont pondérés par les interactions commerciales géographiques (c'est-à-dire la structure des exportations et la compétitivité sur les marchés tiers) et font apparaître pour chaque pays les différences d'évolution par rapport aux autres 11 Etats membres. Pour la période 1980-1987, il se dégage le tableau suivant pour les différents Etats membres (tableau 11) :

Tableau 10 - Coûts salariaux unitaires en ECU

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	LUX	NL	P	UK	EUR12
1960 = 100													
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970	143,0	186,9	176,9	111,7	173,7	140,8	147,9	157,3	145,9	203,2	145,3	135,3	151,9
1975	274,5	343,6	312,4	143,8	324,0	244,0	221,0	247,4	287,9	394,6	307,7	208,1	258,5
1980	416,8	464,8	449,5	217,2	532,8	363,6	360,5	357,1	433,9	584,0	284,8	360,3	391,0
1987	516,0	709,0	630,5	301,2	655,3	480,8	510,5	613,1	543,6	735,6	386,8	443,0	537,1
variation annuelle en pourcentage													
1961-70	3,6	6,5	5,9	1,1	5,7	3,5	4,0	4,6	3,9	7,3	3,8	3,1	4,3
1971-75	13,9	12,9	12,0	5,2	13,3	11,8	8,4	9,5	14,6	14,2	16,2	9,0	11,2
1976-80	8,7	6,2	7,5	8,6	10,5	8,3	10,3	7,6	8,6	8,2	-0,9	11,6	8,6
1981-87	3,1	6,2	5,0	4,8	3,0	4,1	5,1	8,0	3,3	3,4	4,0	3,0	4,6

Source : Eurostat

Tableau 11 - Variation des coûts salariaux unitaires relatifs, différentiels de croissance de la demande intérieure par rapport aux autres Etats membres et soldes de la balance des opérations courantes

	B/Lux	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK
Taux de variation annuel moyen de 1981 à 1987 en %											
Coûts salariaux unitaires relatifs	-1,3	1,7	0,5	0,2	-1,5	-0,7	0,9	3,7	-1,1	-0,4	-1,5
Différentiel de croissance	-1,1	0,2	-0,7	0,2	0,5	0,2	-2,3	0,5	-0,6	0,0	1,4
en % du P.I.B.											
Solde de la balance des opérations courantes											
1981	-2,9	-3,0	-0,7	-0,7	-2,7	-0,8	-14,7	-2,2	-2,2	-12,2	2,3
1987	3,5	-3,0	4,0	-3,4	0,1	-0,3	1,3	-0,1	1,7	1,8	-0,6

Ces statistiques montrent que la situation a évolué de façon particulièrement favorable pour la Belgique, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Dans ces pays, en effet, les coûts salariaux unitaires relatifs ont baissé pendant les années quatre-vingt. La Belgique, l'Espagne, la France et le Portugal ont enregistré une amélioration des soldes des opérations courantes pendant les années quatre-vingt.

3.3 Coûts salariaux réels

Les coûts salariaux unitaires réels sont un indicateur important des conditions de l'offre, spécialement en ce qui concerne la rentabilité des entreprises et les investissements.

Le tableau 12 retrace l'évolution des coûts salariaux unitaires réels dans les Etats membres. Il en ressort, notamment, qu'au cours de la période 1980-1987, les coûts salariaux unitaires réels ont reculé dans tous les pays, sauf en Grèce. C'est surtout vrai pour l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, où la régression des coûts salariaux unitaires réels a été nettement plus forte que dans les autres Etats membres. La régression communautaire moyenne des coûts salariaux unitaires réels de 1980 à 1987 a été voisine de 6 %; elle a atteint 13,5 % au Portugal, 12,8 % en Espagne et 11,2 % en Irlande. Les coûts salariaux unitaires réels relatifs, qui sont représentatifs de l'évolution de chaque Etat membre par rapport aux autres, ont évolué comme suit pendant la période 1981-1987 (tableau 13) :

Tableau 12 - Coûts salariaux réels

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	LUX	NL	P	UK	EUR12
1960 = 100													
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970	98,8	105,6	104,0	79,3	105,7	99,9	99,2	97,9	96,1	112,5	104,7	101,4	99,2
1975	111,3	109,0	109,0	75,7	110,3	106,3	103,7	110,2	124,6	119,4	138,8	110,5	106,4
1980	115,0	106,1	106,2	82,5	109,8	108,1	103,3	104,5	122,9	115,7	114,4	102,2	103,9
1987	108,7	101,4	99,5	87,2	95,7	101,2	91,8	103,6	114,4	104,7	99,0	98,1	97,9
variation annuelle en pourcentage													
1961-70	-0,1	0,5	0,4	-2,3	0,6	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	1,2	0,5	0,1	-0,1
1971-75	2,4	0,6	1,0	-0,9	0,9	1,2	0,9	2,4	5,3	1,2	5,8	1,7	1,4
1976-80	0,7	-0,5	-0,5	1,7	-0,1	0,3	-0,1	-1,1	-0,3	-0,6	-3,8	-1,6	-0,5
1981-87	-0,8	-0,6	-0,9	0,8	-1,9	-0,9	-1,7	-0,1	-1,0	-1,4	-2,0	-0,6	-0,8

Source : Eurostat

Tableau 13 - Variation des coûts salariaux unitaires réels relatifs - 1981-1987

	B/Lux	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK
Variation annuel moyenne en %											
Coûts salariaux unitaires réels relatifs	0,1	0,2	-0,1	1,6	-1,1	-0,1	-0,9	0,8	-0,6	-1,2	0,4

Il en ressort que les conditions de l'offre par rapport aux autres Etats membres se sont sensiblement améliorées grâce à l'évolution des coûts salariaux unitaires en Espagne, au Portugal et en Irlande. On observe une amélioration plus modeste pour l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Les pays les moins riches (Espagne, Portugal et Irlande) ont donc obtenu certains avantages au cours des dernières années pour ce qui est des conditions de l'offre. Cette évolution a d'abord contribué à redresser les tendances relativement défavorables que ces pays ont connues au cours des années soixante-dix.

Cependant, cette amélioration ne fonde pas encore à conclure que ces pays seraient indûment privilégiés quant aux choix d'implantation des entreprises.

En effet, d'autres facteurs influent également sur les conditions de l'offre, à savoir, la qualification du potentiel de main-d'œuvre, les coûts des matières premières et de l'énergie, les taux d'intérêts réels, la pression fiscale, la dotation en infrastructures, la proximité des marchés et le niveau technologique. Ces facteurs déterminent également la compétitivité et l'attrait de lieux d'implantation concurrents.

4. Conclusions

4.1 Il existe certes de différences considérables de niveau salarial entre Etats membres (en termes de gain moyen horaire brut dans l'industrie, exprimé en écus). Ces différences n'ont d'ailleurs guère varié entre 1970 et 1987, ce qui suggère déjà qu'elles ont une raison d'être économique.

4.2 **Les coûts horaires** (c'est-à-dire gain horaire brut + charges sociales au sens large) exprimés en écus, présentent également des écarts très considérables, dus pour une partie non négligeable au poids différent des cotisations de sécurité sociale.

Dans les deux cas, la Belgique se trouve dans le peloton de tête.

4.3 Toutefois, on peut ne pas oublier qu'aux différences de niveau et d'évolution salariale correspondent aussi des différences de productivité.

- L'évolution des coûts salariaux unitaires relatifs en écus fait apparaître que la situation a évolué de façon particulièrement favorable pour la Belgique comme pour d'autres pays pendant les années 80, allant d'ailleurs de pair avec une amélioration du solde de la balance courante.

- L'évolution des coûts salariaux unitaires réels relatifs est restée pratiquement stable en Belgique durant la même période.

4.4 Au total, il n'y a donc pas de raison majeure de redouter une distorsion générale de la concurrence provoquée par l'évolution des coûts globaux du travail, même s'il est vrai que l'achèvement du marché intérieur intensifiera la concurrence dans la Communauté Européenne, ce qui est précisément ce qu'on en attend. Quant au niveau plus bas des coûts salariaux et des charges sociales, dans certains pays (pas uniquement les moins prospères), une fois ramené à sa juste mesure, il fait partie des avantages comparatifs des régions moins prospères et il est logique qu'elles exploitent cet atout dans le processus de rattrapage qui est aussi un objectif majeur de l'Acte Unique.

4.5 Il n'est toutefois pas exclu que ces différences de niveau de coûts salariaux provoquent quelques frictions ponctuelles dans la Communauté après l'achèvement du grand marché intérieur. Il pourrait, notamment, en être ainsi lorsque les coûts salariaux constituent une variable concurrentielle très importante et que des domaines jusque là particulièrement bien protégés se trouvent soudain exposés à la concurrence par la création du marché intérieur. On peut songer à ce propos aux services de transport (routes et eaux), aux industries alimentaires et pharmaceutique et à la construction, qui vont être touchés par la libéralisation des marchés publics.

4.6 Enfin, il convient de souligner que les choix d'implantation des entreprises ne dépendent pas uniquement du niveau ou de l'évolution des coûts salariaux globaux. D'autres facteurs influent également sur les conditions de l'offre : qualification du potentiel de main-d'oeuvre, coûts des matières premières et de l'énergie, taux d'intérêt réels, pression fiscale, dotations en infrastructures, proximité des marchés, niveau technologique.

On rappellera d'ailleurs à ce propos que les rapports du Conseil Central de l'Economie sur la compétitivité de l'économie belge analysent systématiquement plusieurs de ces facteurs. On se contentera donc d'y renvoyer.

Chapitre II. Modes alternatifs de financement de la sécurité sociale

Introduction

Les pages qui précèdent ont eu essentiellement pour but de préciser le poids des cotisations de sécurité sociale en Belgique, de resituer ce problème dans l'ensemble des coûts salariaux et surtout de mesurer plus exactement le poids de ces derniers dans le cadre d'une concurrence européenne accrue.

Dans cette troisième partie, on s'efforcera de faire le point sur les recherches relatives à la base et aux méthodes de prélèvement parafiscal les plus neutres possibles vis-à-vis des décisions des agents économiques.

Or, le système de financement de la sécurité sociale tel qu'il est conçu actuellement, c'est-à-dire assis principalement sur les salaires est loin d'être neutre sur le plan économique. En effet, dans les limites décrites dans le Chapitre I, l'incorporation des cotisations sociales dans le coût salarial est susceptible d'influencer la compétitivité de l'ensemble de l'économie et de peser sur les performances, tant intérieures qu'extérieures des entreprises belges.

Elle encourage les pratiques d' "évasion" (avantages en nature, primes, participations réelles ou fictives aux bénéfices, etc...) qui permettent d'échapper aux cotisations de sécurité sociale.

Par ailleurs, les cotisations sociales gonflent le coût salarial et modifient le rapport des coûts entre le facteur capital et le facteur travail au détriment de ce dernier.

Cette discrimination est d'autant plus renforcée que, simultanément, l'Etat a pris des mesures visant à réduire le coût du capital (sous forme de subventions directes, de primes à l'investissement, d'exonérations fiscales).

On mentionnera aussi le rôle discriminatoire de la parafiscalité vis-à-vis des entreprises et secteurs les plus intensifs en travail. Les secteurs les plus intensifs en travail supportent en effet des charges sociales plus importantes, par unité de produit, que les secteurs intensifs en capital. Sur un plan microéconomique, on peut admettre que les entreprises occupant proportionnellement le plus de main-d'oeuvre sont des P.M.E. et ce sont donc ces dernières qui sont le plus désavantagées par le système actuel.

Enfin, selon qu'elles sont plafonnées (comme dans la plupart des pays européens), ou déplafonnées (comme en Belgique), les cotisations de sécurité sociale découragent le travail peu qualifié ou au contraire très qualifié.

I. Panorama des modes alternatifs possibles de financement de la sécurité sociale

On peut songer à plusieurs modes alternatifs de financement qui soient économiquement plus neutres et plus stables à long terme. Globalement, deux grandes options peuvent être considérées (1) :

- **Option 1** : transfert des charges sociales des entreprises vers les ménages en substituant un financement fiscal au financement parafiscal. Cette option organise une réduction générale des coûts du travail et de la production et doit donc être particulièrement favorable à l'emploi.
- **Option 2** : transfert des charges sociales entre entreprises ou secteurs. Cette option, qui propose une réduction sélective des coûts du travail et de la production pourrait être concrétisée de deux manières :
 - a) en amendant le système actuel, tout en maintenant le principe de cotisation calculé sur les salaires;
 - b) en modifiant la base de calcul de la cotisation : l'assiette des cotisations ne serait plus la masse salariale mais, par exemple, la valeur ajoutée.

1.1 Fiscalisation partielle de la sécurité sociale

Cette opération se compose en fait de deux volets :

- une baisse des recettes parafiscales, via une réduction des cotisations patronales;
- un accroissement des recettes fiscales en vue de neutraliser l'impact négatif sur le budget de l'Etat de la baisse des cotisations patronales.

Il est clair que la réduction des cotisations patronales permet de réduire les distorsions existant au détriment du facteur travail, mais ne les élimine pas complètement.

Baisse des cotisations patronales

Pour des raisons d'efficacité, la préférence est donnée à une opération de réduction des cotisations patronales épousant les modalités suivantes (2) :

- l'établissement d'un plancher en-dessous duquel la cotisation patronale n'est pas prélevée sur le salaire : la cotisation est calculée sur la partie du salaire dépassant ce plancher;

(1) Voir à ce sujet J. PEETERS : "Modes alternatifs de financement de la sécurité sociale et leurs incidences sur l'emploi" - Revue belge de la Sécurité sociale - Novembre-décembre 1984 - numéro 11 - p.798.

(2) Voir à ce sujet : DELEECK, H. Les cotisations à la sécurité sociale et leurs conséquences sur la distribution des charges sociales et sur l'emploi - Revue belge de Sécurité sociale, février 1983, p.214.

- une déduction à la base : la cotisation est calculée sur la totalité du salaire, mais l'employeur se voit rembourser la partie de la cotisation calculée sur le salaire en-dessous du plancher;
- une réduction forfaitaire des cotisations sociales par travailleur.

Ces différentes modalités peuvent être illustrées à l'aide d'un exemple. Prenons le cas d'un taux de cotisation employeur de 25 % appliqué sur un salaire mensuel de 25.000, 50.000 ou 100.000 francs. On retient, d'autre part, un abattement de 5.000 francs s'appliquant sur la base de calcul de la cotisation ou encore une réduction forfaitaire de la cotisation sociale de 1.250 francs par travailleur.

Tableau 14 - Comparaison entre diverses modalités d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Salaire brut et base de cotisation dans la 3e modalité	25.000	50.000	100.000
Base de cotisations dans les modalités 1 et 2	20.000	45.000	95.000
Réduction forfaitaire des cotisations dans la modalité 3	1.250	1.250	1.250
Cotisations dues dans les 3 modalités	5.000	11.250	23.750
Taux de cotisations dans les 3 modalités	20,0 %	22,5 %	23,75 %

Comme le montre l'exemple ci-dessus, les trois modalités de réduction mènent à des résultats identiques, à savoir :

- une diminution plus forte, en valeur relative, de la cotisation des entreprises à bas niveau de salaire (du fait de la progressivité des taux de cotisations);
- un stimulant pour une extension de l'emploi, en raison de la baisse du coût salarial et du fait que la réduction de la cotisation est liée au volume de l'emploi. Ces techniques avantagent par conséquent, le travail à temps partiel;
- des effets neutres pour le facteur capital et, par conséquent, pas d'effet négatif sur les investissements;
- pas de problèmes administratifs compte tenu de l'application aisée des mesures proposées.

Ces modalités de réduction des cotisations employeurs peuvent être spécifiées au niveau de l'entreprise ou du secteur, en tenant compte du caractère travail intensif ou de l'ouverture à l'exportation de ceux-ci.

Fiscalisation

Par fiscalisation, on entend le financement de dépenses de sécurité sociale directement par les recettes d'impôt de l'Etat et non plus via des cotisations sociales payées à la sécurité sociale.

Les propositions faites en la matière penchent en général pour une fiscalisation des branches de la sécurité sociale qui bénéficient à la population entière et qui ne sont pas liées à un régime professionnel. Les branches sélectionnées dans cette optique sont : les soins de santé et les allocations familiales.

Une opération limitée à ces branches peut se justifier par le fait que les prestations qu'elles englobent concernent l'ensemble de la population et que leur financement ne doit dès lors pas être principalement assuré par les entreprises.

1.2 Maintien des cotisations salariales moyennant modification de la technique de financement actuel

Dans ce genre d'options, on envisage de n'apporter que des corrections limitées au système de financement, sans mettre en cause l'assiette de calcul des cotisations, qui reste la seule masse salariale. Cette solution n'apporte donc pas de solution au problème de financement lié aux fluctuations de l'emploi et maintient au contraire la tendance à réduire celui-ci en raison de l'existence de la cotisation.

Les diverses options comprises dans ce groupe font l'objet d'une présentation très détaillée par J. PEETERS. Nous nous contenterons donc de rappeler les principales solutions retenues.

- **Le déplafonnement total, assorti d'une réduction compensatoire du taux de cotisation** : cette mesure a pour effet de corriger les discriminations liées au plafond salarial en transférant des cotisations patronales des secteurs où la part salariale est relativement élevée vers des secteurs où cette part est inférieure à la moyenne. Cette mesure n'entraînerait en fait pas de déplacement intersectoriel important et ne ferait pas disparaître l'antagonisme entre entreprises capitalistiques et entreprises à forte densité de main-d'oeuvre.
- **L'introduction d'une cotisation patronale unique prélevée sur la masse salariale (avec une réduction compensatoire du taux de cotisation)**. Cette mesure favoriserait les secteurs comptant une proportion plus élevée d'ouvriers. toutefois, elle ne ferait toujours pas disparaître la discrimination entre entreprises à forte densité de main-d'oeuvre et entreprises capitalistiques. La nouvelle charge parafiscale serait en effet égale si l'on exprime cette contrainte en pourcentage de la masse salariale mais resterait très déséquilibrée en pourcentage de la valeur ajoutée. De plus, certains secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre (notamment les services) verraient s'accroître leurs charges professionnelles.
- **L'introduction de coefficients correcteurs**, qui consisterait à multiplier les cotisations sociales actuelles par un coefficient inférieur ou supérieur à 1 selon que l'on désire réduire ou accroître les charges d'un secteur ou d'une entreprise. Il s'agit d'une mesure qui devrait idéalement faire l'objet d'une modulation individuelle, avec coefficient correcteur propre à chaque entreprise, ce qui apparaît comme peu réaliste en raison du labeur administratif que ce genre de mesure entraînerait.
- **La redistribution des charges sociales des P.M.E. vers les grandes entreprises**. Cette mesure, qui n'affecte que 1 % de la masse totale des cotisations patronales, n'a finalement pour seul objectif que de favoriser les P.M.E.

- **Une exonération de cotisations patronales touchant une fraction du salaire de tous les salariés**, ou l'introduction d'un plancher salarial à partir duquel la cotisation s'applique. Ce type de mesure est en fait similaire au système préconisé ci-dessus, à savoir une fiscalisation partielle des cotisations patronales. Comme nous l'avons vu, cette réforme constitue un encouragement très direct en faveur de l'emploi, malgré la compensation fiscale.

1.3 Etablissement d'une assiette des cotisations autres que la rémunération brute des travailleurs

Cette troisième option ne retient plus le salaire brut comme base de calcul des cotisations sociales. Plusieurs bases alternatives peuvent être considérées. Nous en distinguons ici cinq : la valeur ajoutée, la part du capital dans la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires, les amortissements et la consommation d'énergie.

a. Cotisations sociales sur la valeur ajoutée

Dans ce système, chaque entreprise est assujettie selon ses capacités économiques et réelles. Ce système permet de faire disparaître la discrimination existant actuellement entre entreprises intensives en main-d'oeuvre et entreprises intensives en capital : en effet, le calcul des cotisations sur la valeur ajoutée ne modifie pas le rapport de prix existant entre le facteur travail et le facteur capital (ce qui est le cas dans le système actuel). La réponse aboutirait à redistribuer les charges parafiscales entre les secteurs : un nombre restreint de secteurs verraient se concentrer sur eux de réelles augmentations de charges mais la majorité des secteurs bénéficieraient d'une légère baisse de celles-ci.

b. Cotisations sociales calculées sur la part du facteur capital dans la valeur ajoutée

Le facteur capital est constitué par les revenus de loyers et d'intérêts, les amortissements et les profits. Cette grandeur ne peut toutefois pas être considérée comme suffisamment stable pour qu'elle puisse constituer une base de calcul valable. En outre, un impôt sur la part du capital dans la valeur ajoutée n'est pas neutre économiquement dans la mesure où il modifie le rapport de prix entre le travail et le capital au détriment de ce dernier facteur.

c. Cotisations sociales sur le chiffre d'affaires

Certains économistes avancent l'idée d'une assiette calculée sur le chiffre d'affaires de l'entreprise (ventes de biens et services, T.V.A. exclue). Cette option a pour inconvénient principal de ne plus tenir compte de la capacité économique réelle de l'entreprise, c'est-à-dire de sa création de valeur ajoutée, de l'emploi occupé et du profit réalisé.

d. Cotisations sociales sur les amortissements

Les cotisations sociales calculées sur les amortissements doivent être considérées comme une modalité spéciale de l'option retenant un calcul sur la part du capital. L'amortissement est généralement une base trop étroite pour ce calcul. De plus, et au même titre que la cotisation calculée sur la part du capital, les cotisations calculées sur les amortissements ne sont pas économiquement neutres vis-à-vis des facteurs travail et capital.

e. Cotisations sociales sur la consommation d'énergie

Les défenseurs d'un tel système affirment que ce mode de calcul encouragerait une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Ce système aurait toutefois pour effet de désavantager fortement les secteurs intensifs en capital et utilisateurs d'énergie. De plus, cette option ne tient à nouveau pas compte de la capacité économique réelle de l'entreprise.

2. Principaux résultats d'une approche empirique

De la longue liste qui précède, se détachent en fait trois alternatives principales :

- diminuer la charge globale des entreprises par la fiscalisation de certains secteurs de la sécurité sociale (allocations familiales et soins de santé);
- moduler le calcul des cotisations de sécurité sociale ou plus précisément exonérer de cotisations patronales une fraction du salaire par travailleur;
- asséoir les cotisations non plus sur les salaires, mais sur la valeur ajoutée.

Pour apprécier les mérites respectifs de ces alternatives, il convient de se référer à plusieurs critères, c'est-à-dire à la fois :

- à leurs effets économiques à court et moyen terme, notamment sur la compétitivité et l'emploi,
- aux problèmes de financement qu'elles soulèvent,
- à leur "faisabilité" administrative et juridique,
- à leur caractère éventuellement temporaire et réversible, dans la mesure où leurs effets à court et moyen terme resteraient entachés d'importantes incertitudes.

2.1 Enseignements généraux des modèles macroéconomiques

Malgré leurs limites, les travaux réalisés à l'aide de modèles macroéconomiques ont le grand mérite d'assurer les cohérences entre les principaux indicateurs macroéconomiques à court et à moyen terme.

De l'ensemble des études menées par le Bureau du Plan de 1980 à 1988, à l'aide de ses modèles, sur les impacts macroéconomiques respectifs de la fiscalité et de la parafiscalité (1), se dégagent **trois conclusions principales** :

- a) le faible rendement (en termes d'objectifs macroéconomiques de base) d'une réduction pure et simple de la pression fiscale ou, autrement dit, le coût élevé pour les finances publiques de toute politique de baisse de la pression fiscale ou parafiscale visant à infléchir significativement l'évolution attendue des grands indicateurs macroéconomiques;
- b) la modestie des retombées macroéconomiques d'un déplacement d'un type de prélèvement vers un autre;
- c) le fait que cependant certaines de ces opérations de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale, en particulier celles intégrant **une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale** permettent, à l'impact budgétaire à peu près nul, d'améliorer - fût-ce de façon limitée - des indicateurs macroéconomiques cruciaux.

Cette supériorité **relative** d'une réduction des cotisations de sécurité sociale tient à son impact sur les coûts de production qui se répercute sur les prix et donc sur la compétitivité des entreprises, tant à l'exportation que sur le marché intérieur. Le poids de l'exportation et de l'importation dans l'économie belge sont tels que la croissance et l'emploi en sont significativement affectés; par ailleurs, l'emploi bénéficie d'une modification des prix relatifs des facteurs de production.

Cette supériorité se trouve aussi confirmée, avec les réserves d'usage, par des études similaires faites en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (Centraal Planbureau) (2).

2.2 La fiscalisation de certains secteurs de la sécurité sociale (soins de santé et/ou allocations familiales)

S'il est vrai qu'une étude du Bureau du Plan réalisée en 1981 et relative au transfert sur la T.V.A. d'un montant très important de cotisations patronales (environ 2,3 % du P.N.B.) a mis en avant les effets positifs de pareille opération et conduit à l'opération MARIBEL (d'ailleurs beaucoup plus modeste), aujourd'hui **pareille alternative paraît peu réaliste**.

En effet, après la réforme fiscale dont le financement a d'ailleurs largement "précompté" les effets de l'harmonisation européenne de la fiscalité indirecte et la réforme de l'impôt des sociétés, il serait impossible de trouver des compensations fiscales suffisantes.

(1) Voir notamment M. ENGLERT "Les impacts macroéconomiques de la politique fiscale et parafiscale : analyse de l'expérience belge des dernières années", Planning Paper, octobre 1988.

(2) Pour plus amples détails, voir M. ENGLERT, op.cit. pp.12 à 14.

Par ailleurs, les gestionnaires actuels de la sécurité sociale, organisations patronales et syndicales, envisagent avec réserve la fiscalisation, même partielle. Il est en effet évident que celle-ci diminuerait la raison d'être de l'organisation institutionnelle actuelle de la sécurité sociale en branches et régimes et poserait le problème du maintien de la gestion paritaire.

2.3 La modulation du calcul des cotisations sociales

Les formes que pourrait prendre cette modulation ont été décrites sous le point 1.

Le Bureau du Plan a consacré une étude détaillée à une modalité souvent mise en avant : une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale pour un montant forfaitaire (1).

Les impacts macroéconomiques de ce scénario ont été simulés dans trois variantes :

- une diminution ex ante des cotisations patronales pour un montant global de 50 milliards dans le secteur des services et de la construction, à concurrence d'un montant forfaitaire de 36.000 francs par an et par travailleur;
- dans une seconde variante, cette opération irait de pair avec un relèvement des droits d'accises au niveau de la moyenne de la C.E.E. - qui affecterait essentiellement les accises sur l'énergie, les tabacs et les boissons alcoolisées - à concurrence d'un montant de quelque 45 milliards;
- dans le souci d'être complet, on a également assorti la diminution des cotisations patronales de sécurité sociale combinée avec un relèvement des droits d'accises, d'une neutralisation de l'effet inflationniste de ce relèvement sur le mécanisme d'indexation des salaires et des revenus de remplacement.

(1) "Les effets macroéconomiques d'une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale, dans diverses modalités", Planning Paper, Bureau du Plan, juin 1987.

Tableau 15 - Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale - Synthèse des résultats

Simulations	Emploi (milliers)		Croissance du P.I.B. (écart en niveau-%)		Inflation (écart en niveau-%)		Besoin de financement des pouvoirs publics (milliards de francs)		Balance extérieure courants (milliards de francs)	
	1988	1991	1988	1991	1988	1991	1988	1991	1988	1991
1. 10 % T.S.	+13,2	+25,9	+0,24	+0,40	-0,38	-0,50	+41,2	+38,1	-5,7	-11,8
2. 22.500 F/emploi T.S.	+13,1	+24,8	+0,25	+0,39	-0,41	-0,50	+40,9	+34,2	-6,1	-11,2
3. 67.200 F/emploi S.E.	+6,3	+22,4	+0,29	+0,43	-0,34	-0,39	+45,6	+30,6	-6,5	-10,6
4. 36.000 F/emploi S.A.	+17,8	+28,0	+0,23	+0,35	-0,45	-0,55	+38,8	+36,9	-5,5	-11,1
5. 10 % T.S. + accises	+11,4	+14,4	-0,24	-0,15	+1,04	+1,02	-3,0	+10,6	+10,1	+6,6
6. 22.500 F/emploi T.S. + accises	+11,3	+13,1	-0,23	-0,18	+1,01	+1,02	-3,1	+6,3	+9,7	+7,3
7. 67.200 F/emploi S.E. + accises	+4,5	+10,3	-0,18	-0,12	+1,06	+1,16	+1,7	+2,9	+9,3	+7,5
8. 36.000 F/emploi S.A. + accises	+16,0	+16,5	-0,25	-0,22	+0,97	+0,85	-4,8	+8,1	+10,3	+7,5
9. 10 % T.S. + accises + indexation aménagée	+11,3	+19,2	-0,24	-0,21	+1,05	+0,72	-2,9	+8,9	+10,0	+10,1
10. 22.500 F/emploi + accises + indexation aménagée	+11,3	+18,1	-0,23	-0,24	+1,02	+0,72	-2,4	+4,9	+9,7	+10,7
11. 67.200 F/emploi + accises + indexation aménagée	+4,5	+16,0	-0,18	-0,18	+1,09	+0,82	+1,5	+1,2	+9,3	+11,2
12. 36.000 F/emploi + accises + indexation aménagée	+16,0	+21,2	-0,25	-0,28	+0,97	+0,67	-4,9	+7,8	+10,3	+10,7

T.S. = tous secteurs

S.E. = secteurs exposés

S.A. = secteurs abrités

Ces variantes ont de surplus été appliquées successivement à tous les secteurs, aux seuls secteurs "exposés" et aux seuls secteurs "abrités".

On trouvera la synthèse des résultats de cette étude au tableau 15.

Ces résultats appellent toutefois **quelques commentaires importants** :

- La supériorité relative pour l'emploi d'une politique de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale se trouve confirmée (1), même si les modalités de cette réduction peuvent poser des problèmes et justifient certaines réserves.

Un exemple concret permettra de mieux mesurer cette supériorité relative. Dans l'hypothèse la plus réaliste sans doute (compensation par un relèvement des droits d'accises sans aménagement de la liaison des salaires à l'index) et apparemment la plus favorable à l'emploi (réduction forfaitaire limitée aux secteurs

(1) Cet avantage relatif n'est pas démenti par une récente étude du Dulbea simulant les effets macroéconomiques de la proposition avancée par le "manifeste des 72 économistes", c'est-à-dire une réduction des cotisations de 200 milliards répartie sur 4 ans et compensée par une augmentation des accises et de la T.V.A. et une diminution des subsides aux entreprises. R. PLASMAN "Les politiques d'emploi en Belgique : analyse et estimation de leur impact macroéconomique", Cahiers économiques de Bruxelles, n° 122, 2ème trimestre 1989. Voir aussi "Une diminution des cotisations patronales de Sécurité sociale stimule-t-elle l'emploi ?", U.C.L., Mémoire de maîtrise en sciences économiques présenté par Bruno VAN DER LINDEN, septembre 1989.

des services et de la construction), les résultats seraient les suivants après 1 et 4 années d'application (écarts par rapport à la simulation de base).

Résultats	Après 1 an	Après 4 ans
Emploi (unités) (*)	+ 16.000	+ 16.500
Croissance du P.I.B. (%)	- 0,25	- 0,22
Hausse des prix (%)	+ 0,97	+ 0,95
Besoins de financement des pouvoirs public (milliards de F)(**)	- 4,8	+ 9,1
Balance des paiements (milliards de F)	+ 10,3	+ 7,5

(*) Il s'agit d'emploi à temps plein. Ce nombre doit donc être apprécié en tenant compte que les augmentations d'emploi qui se sont produites ces dernières années étaient uniquement le fait d'emplois à temps partiel.

(**) Un signe + signifie une augmentation des besoins de financement des pouvoirs publics (déficit) et un signe - une diminution.

- La comparaison entre les effets d'une réduction des cotisations patronales dans le secteur abrité et dans le secteur exposé montrent la supériorité de la première alternative en ce qui concerne l'emploi et de la seconde en ce qui concerne la croissance.
- Incitatives à l'égard de l'emploi, sans pénaliser les entreprises qui investissent, ces formules sont aussi faciles à appliquer au point de vue administratif. De surcroît, elles peuvent aisément être temporaires et réversibles.
- Toutefois, ces formules peuvent aussi poser des **problèmes** et appeler certaines **ré-**
serve.

D'abord, un problème de financement.

Où trouver les compensations budgétaires ?

Toute augmentation des impôts sur les personnes physiques est exclue. Les gains attendus au départ de l'harmonisation européenne de la fiscalité indirecte sont incertains et ont d'ailleurs été largement affectés au financement de la réforme fiscale et du budget de 1990. La réforme de l'I.Soc. devrait elle aussi être une opération neutre sur le plan budgétaire.

La seule compensation réaliste se trouverait-elle, dès lors, dans une réduction des dépenses de la sécurité sociale ou encore dans l'utilisation du boni de certains secteurs de la sécurité sociale ? Mais s'agit-il bien d'une perspective réaliste ?

Le problème n'est toutefois pas insoluble, car on peut envisager de programmer cette mesure sur plusieurs années et de la mettre en place dans un premier temps en la substituant à tous les régimes existants de dégrèvement **temporaire** des cotisations patronales de sécurité sociale (cette solution est d'ailleurs explicitement proposée par la déclaration gouvernementale). Pour un coût initial nul, on mettrait en place progressivement un système qui serait apprécié par les entreprises en raison de sa simplicité et leur permettrait de tabler sur un ralentissement futur de la croissance du coût du travail non qualifié, ce qui devrait les

inciter à ne pas prévoir systématiquement le remplacement de ce type de travail par du capital. Un avantage non négligeable de ce type de mesure est d'être totalement neutre vis-à-vis de l'offre de main-d'œuvre et donc de ne pas forcer le passage par le chômage.

A court terme, et sur un plan pratique, l'introduction d'une "franchise" pourrait inciter à multiplier exagérément des formes d'emploi non désirées (faibles qualifications ou temps partiels non désirés).

Ne risque-t-on pas d'assister à une division artificielle des postes de travail pour bénéficier de la franchise, sans que l'on puisse contrôler réellement s'il y a ou non des abus.

Enfin, on ne peut pas ignorer certains effets possibles à long terme d'une diminution sélective des charges sociales.

Si le système proposé concentre de façon permanente la diminution des charges patronales sur le travail non qualifié, il va de soi qu'il ne contribue pas à une augmentation de la qualification de la population active, pourtant nécessaire par ailleurs. Des cotisations "progressives" auraient l'effet inverse de celui qu'avaient les plafonds en vigueur durant les années 50-60, qui indiscutablement stimulaient le développement d'activités à emploi qualifié et/ou à hauts salaires.

Par ailleurs, limiter le bénéfice de la mesure aux secteurs "abrités" constitue en fait un revirement spectaculaire par rapport à la politique d'expansion menée traditionnellement en Belgique et d'ailleurs dans la plupart des pays occidentaux, politique qui privilégiait plutôt les secteurs "exposés" considérés comme davantage porteurs de croissance, spécialement dans une économie ouverte comme la nôtre.

L'incertitude dans laquelle on se trouve aujourd'hui quant à l'évolution des technologies dans le secteur tertiaire lui-même accroît encore la complexité du problème. Il est possible en effet que le secteur des services s'oriente lui aussi désormais vers des technologies plus capitalistiques, auquel cas une partie de l'emploi supplémentaire espéré s'avérerait illusoire. A l'inverse, d'autres facteurs peuvent jouer en sens inverse, comme le vieillissement démographique et les besoins en services personnalisés qu'il suscite.

2.4 Les cotisations de sécurité sociale basées sur la valeur ajoutée (C.S.V.A.)

- a. Rappelons d'abord de quoi il s'agit exactement. L'assiette choisie est la valeur ajoutée **brute** aux coûts des facteurs, en ce compris les amortissements, mais non compris les impôts indirects (nets des subventions). Cette assiette ne peut être confondue avec celle de la T.V.A. Celle-ci en effet, est un prélèvement sur la valeur des biens de consommation (et de certains biens d'investissements) quelle que soit l'origine de ceux-ci; la valeur ajoutée brute est constituée quant à elle de la somme des rémunérations échéant à **tous** les facteurs de production (amortissements inclus).

Il convient de souligner immédiatement que ce système tendrait à créer une discrimination entre les entreprises réalisant des bénéfices et celles qui n'en font pas. Les profits étant inclus dans le calcul de la valeur ajoutée, le nouveau système introduirait, en effet, une double taxation de ceux-ci, une fois au niveau de l'impôt des sociétés et une fois au niveau du calcul de la C.V.S.A., au risque de décourager les investisseurs et de freiner l'emploi dans les entreprises les plus rentables. On pourrait, dès lors, songer à une correction qui consisterait à prévoir une cotisation assise sur les valeurs ajoutées, à l'exclusion des profits des entreprises.

- b. Cette proposition n'est pas nouvelle. Elle a connu un regain d'actualité, il y a quelques années, au plus profond de la crise de l'emploi, dans la mesure où elle permettrait de gommer la discrimination existant actuellement entre entreprises intensives en main-d'oeuvre et entreprises intensives en capital.

Elle suscite à nouveau un certain intérêt pour deux raisons supplémentaires :

- la difficulté de trouver les compensations fiscales qui permettraient de financer les réformes envisagées au point 2.3;
- le constat de la diminution sensible de la part des rémunérations des salariés dans le revenu national (de 73,4 % en 1980 à 65,7 % en 1988), tandis que parallèlement les bénéfices des entreprises ont augmenté considérablement (la part des amortissements restant constante).

- c. Cette proposition est toutefois loin de faire l'unanimité à la fois sur le plan de la faisabilité pratique et de ses effets économiques à plus ou moins long terme.

- **Sur le plan pratique**, la formule pose de nombreux problèmes pratiques, notamment vis-à-vis des travailleurs indépendants et des fonctionnaires à qui la C.S.V.A. devrait être également appliquée.

Elle présente aussi l'inconvénient d'être malaisément réversible, nonobstant les incertitudes qui entourent ses effets.

- **Sur le plan économique**, on avance surtout à l'encontre de cette formule, l'argument que le changement d'assiette impliquerait une augmentation du coût d'usage du capital qui freinerait à plus ou moins long terme les investissements, et par là même, la croissance et l'emploi.

Plusieurs études ont mis en exergue ce phénomène en montrant que dans un premier temps l'effet de substitution travail-capital contribuerait à une création d'emploi en cas d'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée, mais que les effets économiques induits par la baisse de la demande de biens en capital provoqueraient dans un second temps une baisse de l'emploi. A long terme, la modification intervenue dans les prix relatifs des facteurs de production aurait pour conséquence de freiner les investissements de rationalisation et détériorerait ainsi la compétitivité des entreprises.

Un rapport établi pour la Commission des Communautés européennes (1) synthétise ainsi la littérature sur le sujet :

"Une modification de la base de calcul des cotisations sociales qui élargirait celle-ci à la valeur ajoutée peut - à en juger d'après la littérature - entraîner aussi bien des effets positifs que des effets négatifs pour l'emploi. Ces conclusions contradictoires obligent à la prudence. Cette prudence s'impose également parce que les modèles utilisés donnent une image peut-être trop abstraite de la réalité et ne tiennent pas suffisamment compte des influences qui s'exercent au niveau micro.

Ce n'est que dans le cas de possibilités de substitution suffisantes et l'élasticité-prix telles qu'une augmentation relative des ventes des biens à haute intensité de main-d'oeuvre est possible qu'une répartition modifiée des charges des cotisations aboutira, grâce à une utilisation plus complète des facteurs de production, à un abaissement de la pression des cotisations au niveau macroéconomique. Si les possibilités de substitution et/ou les élasticités-prix sont insuffisantes, avec comme conséquence que la demande de biens à haute intensité de capital demeure relativement grande, les effets sur l'emploi d'une modification de la répartition des charges des cotisations peuvent, en définitive, devenir négatifs."

d. Conclusions d'une étude récente de la Commission des Communautés européennes (2)

- Cette étude analyse les effets macroéconomiques de 4 mesures de financement, chacune équivalent à une augmentation des recettes d'un montant égal à 1 % du P.I.B. :

- . une hausse des cotisations des employeurs,
- . une hausse des cotisations des salariés,
- . une hausse de la T.V.A.,
- . l'introduction d'une nouvelle cotisation employeurs ayant comme base la valeur ajoutée.

Cette analyse a été faite dans 7 pays - Belgique, Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni - à l'aide du modèle HERMES en distinguant les effets à court terme (1 an) et à moyen terme (5 ans) sur le niveau du P.I.B., des prix, sur l'emploi et la balance courante.

Dans l'analyse des résultats, on s'en tiendra à ces effets macroéconomiques, car les impacts sur les comptes sociaux semblent peu fiables. Les données de **pro-**

(1) Financement de la sécurité sociale : une étude par un groupe d'experts indépendants; Commission des Communautés Européennes, Document V/482/86, mai 1986. Voir la contribution de J.M.D. PIERIK. Voir aussi dans le même sens "L'avenir de la sécurité sociale en Europe", Economica, Paris, 1987.

(2) "Une simulation des effets macroéconomiques des méthodes alternatives de financement de la protection sociale dans la Communauté". Commission des Communautés européennes, octobre 1989.

tection sociale utilisées sont sensiblement différentes de celle de la **sécurité sociale**, les estimations sont fragiles et sujettes à caution, le choix des variables est parfois troublant, etc... ..

On analysera ces résultats successivement au niveau de la Belgique et plus brièvement au niveau des 7 pays considérés.

Au niveau de la Belgique (1)

Le scénario étudié couvre une réduction des cotisations patronales calculées sur la masse salariale, à concurrence de 1 % du P.I.B. (soit quelque 55 milliards), compensée par l'introduction d'une nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée. Les principaux impacts macroéconomiques de cette mesure seraient les suivants :

	Année t	Année t + 4
P.I.B. (*)	-0,30	-0,10
Prix du P.I.B. (*)	+0,07	+0,09
Emploi (unités)	+11.000	+15.000
Capacité nette de financement des administrations publiques (**)	+0,10	+0,11

(*) Taux de croissance

(**) En % du P.I.B.

Cette réforme aurait donc comme conséquence principale une augmentation non négligeable de l'emploi (concentrée essentiellement dans les services et la construction), sans effet significatif sur les prix ou le niveau d'activité. De plus, le déficit des finances publiques serait légèrement diminué.

Au niveau des 7 pays faisant l'objet de l'analyse, on peut dégager quelques conclusions qui restent cependant très évasives :

- les deux modalités de financement les moins défavorables pour l'emploi et les plus efficaces en termes de finances publiques paraissent être la cotisation salariés et/ou la cotisation assise sur la valeur ajoutée;
- les auteurs restent toutefois, et à juste titre, très prudents; ils soulignent à cet égard que les situations de départ de pays à pays sont très différentes

(1) Pour plus de détails à ce sujet, on renverra à l'étude précitée "Une simulation des effets macroéconomiques des méthodes alternatives de financement de la protection sociale", Volume B : Rapports nationaux, Belgique, pp.34 et 35.

et que les variations introduites dans les modèles sont très limitées (1 % du P.N.B.).

En outre, les résultats diffèrent parfois fortement d'un pays à l'autre, ce qui ne favorise pas, bien entendu, la recherche d'un consensus au niveau de la C.E.E.

Au total, cette étude reste donc très largement **préliminaire**

- les résultats par pays sont cloisonnés et les effets interactifs entre pays sont donc négligés;
- les variantes introduites sont très limitées en ampleur (1 % du P.I.B.);
- les problèmes juridiques et administratifs d'une réforme introduisant une cotisation assise sur la valeur ajoutée ne sont absolument pas abordés;
- la ventilation du modèle HERMES en 9 secteurs ne permet qu'une approche très insuffisante des retombées microéconomiques de pareille réforme.

2.5 Une cotisation basée sur l'ensemble des facteurs de production

Dans le document intitulé "Réflexions sur les incidences économiques du financement de la sécurité sociale", trois modes alternatifs de financement de la sécurité sociale ont été évoqués plus spécialement :

- une fiscalisation de certains secteurs de la sécurité sociale (allocations familiales, soins de santé) (p.25);
- une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale pour un montant forfaitaire (pp.26-29);
- une cotisation de sécurité sociale basée sur la valeur ajoutée (CSVA) (pp.29 à 33).

Cette dernière modalité a fait l'objet d'un certain développement, dans la mesure notamment où ses effets possibles ont été très récemment étudiés par les Services de la Commission des Communautés Européennes, étude à laquelle ont participé sept pays (dont la Belgique, via le Bureau du Plan).

Cette formule ne peut toutefois être confondue avec une autre modalité étudiée antérieurement par le Bureau du Plan, à savoir **une cotisation basée sur l'ensemble des facteurs de production** (CEFP).

Aussi est-il utile de rappeler ce mode alternatif de financement, comme une autre piste de réflexion ne présentant ni les inconvénients ni les difficultés d'application de la CSVA.

- a) Soulignons d'abord que les **assiettes** sont sensiblement différentes. L'assiette de la **CSVA** est la valeur ajoutée brute au coût des facteurs, c'est-à-dire la somme des salaires et profits bruts.

A un niveau agrégé, l'assiette est donc égale à la somme des livraisons à la demande finale intérieure (consommation et investissements) et extérieure (exportations) *moins* les importations.

Dans le cas de la **CEFP**, il s'agit d'une cotisation à taux unique prélevée de la même manière que l'actuelle TVA mais frappant **toutes** les catégories de la demande finale et donc non déductible sur les exportations (ni les investissements).

Au niveau agrégé, l'assiette de la cotisation est donc la somme de toutes les demandes finales intérieures et extérieures.

Comme **ordres de grandeur**, on peut retenir les chiffres ci-après (basés sur les statistiques de 1988) :

assiette de la CSVA :	± 4.000 milliards,
assiette de la CEFP :	+ 7.600 milliards.

Si l'on sait qu'en 1988,
la masse des coûts salariaux pour l'ensemble
des entreprises représente environ 2.300 milliards
les cotisations patronales de sécurité sociale
représentent 485 milliards
soit un taux implicite en-dedans de 21 %, l'abandon de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale devrait être compensé par la perception d'une CSVA de 12,3 % (taux en-dedans sur la valeur ajoutée brute au coût des facteurs des entreprises) ou d'une CEFP de 6,3 % (taux en-dedans sur l'ensemble des demandes finales).

- b. Il est évidemment difficile de comparer les résultats empiriques de l'instauration d'une CSVA ou d'une CEFP, dans la mesure où ils ont été calculés dans des contextes et à l'aide de modèles différents.

Sous cette réserve, importante il est vrai, les résultats à court-moyen terme ne sont pas réellement divergents en ce qui concerne les grands indicateurs : croissance du P.N.B., prix de la consommation privée, emploi, équilibre extérieur et solde net à financer.

- c. Les deux formules ont l'avantage de ne pas entraîner d'effets de prix relatifs importants (prix nationaux et étrangers), ce qui les rend dès lors admissibles dans le contexte de l'harmonisation européenne. Elles suppriment toutes deux la distorsion néfaste opérée par les cotisations patronales de sécurité sociale sur les coûts relatifs des facteurs capital-travail.

Il est utile, en effet, de rappeler que le mode actuel de prélèvement des cotisations patronales de sécurité sociale, en s'appuyant exclusivement sur les salaires, relève le coût relatif du travail et favorise le remplacement du travail par le capital. Une taxation discriminatoire à l'égard d'un seul facteur de production n'est économiquement justifiable que s'il s'agit d'un facteur rare dont on veut décourager l'utilisation. Ce ne devrait assurément pas être le cas du travail.

d. Les deux formules diffèrent toutefois largement dans leur philosophie

La **CSVA** taxe les facteurs de production capital et travail dans la mesure de leur contribution à la valeur ajoutée, et à ce titre elle soulève trois objections importantes :

- En fin de compte la CSVA taxe les exportations mais non les importations. A ce titre elle risque d'entraîner des distorsions dans le mouvement normal de la division internationale du travail, et, notamment, d'inciter des entreprises qui le peuvent à générer leur valeur ajoutée dans des pays ne connaissant pas cette taxe.
- La CSVA organise en fait un transfert de la charge des entreprises en difficulté au détriment des entreprises les plus saines. A ce titre elle risque de conduire à une allocation des ressources et une orientation des investissements défavorables à la croissance à long terme. L'argument utilisé dans l'étude C.E.E. et qui consiste à dire que la CSVA a sur tous les autres systèmes l'avantage d'organiser un prélèvement au prorata de la capacité contributive des firmes paraît fallacieux. Ou bien la sécurité sociale est vue comme un système d'assurances et dans ce cas son financement doit se faire en fonction de l'activité économique (production) et non du résultat financier (VA). Ou bien la sécurité sociale est perçue comme un système de redistribution, mais dans ce cas, ce qui est relevant, c'est la redistribution entre les ménages et non les entreprises.
- La perception de la CSVA pose des problèmes extrêmement complexes car la valeur ajoutée des entreprises n'est connue qu'après un délai assez long.

La **CEFP** taxe tous les facteurs de production, capital, travail et inputs importés en fonction de leur contribution à la production. Contrairement à la CSVA elle n'organise pas de transfert des entreprises saines vers les canards boiteux.

Il y a quelques mois un groupe largement représentatif des économistes professionnels belges (*) avait préconisé de remplacer les cotisations patronales de sécurité sociale (ou du moins une fraction) par une taxe indirecte du type TVA. Les responsables de la politique économique ont généralement jugé que cette mesure, bien qu'assurément positive comme l'a démontré l'opération Maribel menée en 1981, était irréaliste dans le contexte actuel de préparation à l'unification du marché européen. La CEFP, qui finalement n'est rien d'autre qu'une TVA à assiette élargie (aux exportations, investissements et services des professions libérales), présente un certain nombre de caractéristiques qui la rendent plus à mē-

(*) "Manifeste des 72 économistes"

me que la TVA d'être substituée aux cotisations patronales pour financer la sécurité sociale:

- L'important effet de compétitivité qui apparaît lorsque l'on remplace une cotisation patronale de sécurité sociale par une TVA (réduction des coûts salariaux des entreprises domestiques, d'une part, non répercussion sur les exportations de la taxe compensatoire, d'autre part) disparaît dans le cas d'une CEFP. De ce fait la CEFP ne provoque pas de réallocation de la production vers la demande extérieure, ce qui serait difficile à justifier à long terme et mal admis par nos partenaires dans le contexte du marché unifié.
- La distorsion néfaste introduite dans l'utilisation des facteurs de production par le système actuel de financement de la sécurité sociale disparaît avec la CEFP comme avec la TVA.
- L'assiette de la CEFP est très large et stable car elle ne fluctue pas avec les modifications de technologies (remplacement d'un facteur de production par l'autre) ni avec l'orientation de la production (vers le marché intérieur ou vers l'exportation). De ce fait la CEFP est susceptible de garantir, de façon durable, le financement du système de sécurité sociale à long terme.
- Une CEFP serait simple à lever puisque toute l'infrastructure de collecte de la T.V.A. pourrait être utilisée.
- Le remplacement des cotisations patronales par une TVA perd une grande partie de son efficacité s'il n'y a pas simultanément un blocage de la répercussion de la hausse de la TVA dans l'indice servant de base à l'indexation des salaires. Cette mesure, toujours politiquement délicate, n'est pas nécessaire dans le cas d'une CEFP car la taille de l'assiette atténuée fortement, voire complètement, l'effet inflationniste initial.

e. Tout remplacement des cotisations patronales par un financement alternatif requiert l'approfondissement de certains points complémentaires.

- Le financement de la sécurité sociale sur base exclusive des salaires a créé une distorsion dans les prix relatifs qui ne peut être éliminée en une seule fois sans faire courir de grands risques aux entreprises et secteurs de production qui en ont été bénéficiaires.
- A partir du moment où l'assiette des cotisations patronales n'est plus la masse salariale il n'y a pas de raison qu'elles financent exclusivement la sécurité sociale des salariés. Un changement important de mode de financement implique donc une réflexion sur l'organisation des régimes de sécurité sociale.
- Il y a également lieu d'approfondir la question du financement de la sécurité sociale du secteur public.

2.6 Conclusions

Aucun mode de financement alternatif de la sécurité sociale n'offre de solution miraculeuse aux problèmes que pose à moyen et long terme l'avenir financier de la Sécurité sociale ou tout au moins certains de ses secteurs (pensions et soins de santé) (1).

- La fiscalisation de certains secteurs de la sécurité sociale (allocations familiales, soins de santé) est impraticable, compte tenu de l'augmentation du prélèvement fiscal qu'elle entraînerait et de la résistance à laquelle elle se heurterait dans le chef des partenaires sociaux.
- Une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale pour un montant forfaitaire serait incitative à l'égard de l'emploi non qualifié, sans pénaliser les entreprises qui investissent. Facile à appliquer, elle peut aussi être temporaire et réversible.

Toutefois, elle pose de sérieux problèmes de financement et peut à long terme freiner le développement du travail qualifié, tant dans le secteur abrité qu'exposé.

- Les effets d'un remplacement de tout ou partie des cotisations patronales de sécurité sociale par une cotisation sur la valeur ajoutée, malgré certains impacts positifs sur l'emploi à court et moyen terme, restent entourés de grandes incertitudes quant à
 - . son application pratique
 - . sa base
 - . sa faisabilité au niveau européen
 - . ses effets à long terme sur l'investissement.
- Une cotisation taxant tous les facteurs de production - capital, travail et inputs importés - en fonction de leur contribution à la production supprimerait, comme la CSVA, la distorsion que le système actuel introduit dans le coût relatif capital-travail.

Contrairement à la CSVA, elle éviterait un transfert de charge des entreprises saines vers les entreprises en difficulté, tout autant qu'une réallocation de la production vers la demande extérieure. Son assiette serait très large et stable, garantissant dès lors, de façon durable, le financement de la sécurité sociale à long terme.

- Au total, si l'examen de modes alternatifs de financement ouvre des pistes intéressantes, celles-ci méritent toutefois d'être approfondies, avant d'en tirer des conclusions plus définitives.

(1) Rappelons qu'une redistribution des cotisations de sécurité sociale entre secteurs sort du champ de la présente étude.