

Communiqué de presse du Bureau fédéral du Plan

Bruxelles, 06/12/04

Plus d'information

Francis Bossier,
fb@plan.be,
02/507.74.43

Igor Lebrun, il@plan.be,
02/507.73.44

Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif

En vue de répondre à une demande du Conseil Supérieur de l'Emploi (CSE) de pouvoir disposer d'informations sur les effets économiques d'opérations de redéploiement de la pression fiscale et parafiscale visant à promouvoir l'emploi, Le Bureau fédéral du Plan a examiné les effets macroéconomiques et budgétaires de plusieurs formules de réduction des cotisations sociales (employeurs ou personnelles), ainsi que l'impact de l'augmentation d'autres types de prélèvements en vue d'un financement alternatif de la sécurité sociale. Cette étude du Bureau fédéral du Plan complète le rapport annuel 2004 du CSE, faisant lui-même réponse à une série de demandes du gouvernement et des partenaires sociaux, demandes consécutives au Conseil des ministres de Gembloux.

Dix variantes, au total, ont été étudiées: trois variantes de réduction des cotisations sociales et sept variantes de financement. Ces variantes ont toutes été calibrées de manière à introduire une hausse ou une baisse de recettes qui soient identiques tout au long de la période de simulation. Concrètement, les chocs injectés dans le modèle représentent un pourcentage déterminé du PIB de la simulation de base, à savoir 0,5% de PIB pendant toute la période (ce qui correspond à quelque 1,5 milliard la première année).

L'ensemble de ces variantes sont simulées selon deux scénarios de formation des salaires : l'un dit de salaire brut inchangé, où les mesures testées sont sans effet sur la négociation salariale, l'autre dans lequel on s'inscrit dans une logique de libre négociation salariale, où, dès lors, les effets des variantes (fiscales et parafiscales) sur l'emploi et la productivité rétroagissent sur le salaire brut.

Quelles réductions des cotisations sociales ?

Trois types de réductions des cotisations sociales ont été envisagés :

- une réduction générale des cotisations sociales patronales,
- une réduction des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires,
- une réduction des cotisations sociales personnelles.

Quel financement alternatif ?

Deux groupes de modalités de financement alternatif de la sécurité sociale ont été simulés:

- un financement par une taxation indirecte : hausse de la TVA, hausse des accises sur les carburants et le tabac, hausse de la cotisation énergie.
- un financement via des taxes directes et assimilées :
 - majoration d'impôts existants : Impôt des Personnes Physiques, Impôt des Sociétés,
 - instauration de nouvelles cotisations : Cotisation sur la Valeur Ajoutée (CVA) qui serait calculée sur base de la valeur ajoutée de chaque branche ; Cotisation Sociale Généralisée (CSG) basée sur une assiette très large (salaires, revenu des indépendants, des sociétés, revenus de remplacement et allocations familiales, revenus mobiliers des ménages, loyers, autres revenus des ménages).

Par hypothèse de travail, ces hausses de la fiscalité ne sont pas affectées à de nouvelles dé-



Avenue des Arts 47-49
1000 Bruxelles
Tel: +32 2 507.73.11
Fax: +32 2 507.73.73
E-mail: contact@plan.be
<http://www.plan.be>

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public. Le BFP réalise des études sur les questions de politique économique, socio-économique et environnementale.

Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du parlement, des interlocuteurs sociaux, ainsi que des institutions nationales et internationales.

penses publiques: elle ne font que diminuer la dette publique après effets induits. Il s'ensuit notamment que leurs impacts sont négatifs sur la croissance économique et l'emploi.

Principaux résultats en cas de salaires bruts inchangés (voir tableau 1 en annexe)

Dans un cadre de salaires bruts inchangés, c'est l'option de réduction de cotisations sociales employeurs ciblée sur les bas salaires qui se révèle à la fois la plus positive pour l'activité et la plus créatrice d'emploi (plus de 60 000 emplois sont créés après 7 ans). Compte tenu d'un taux d'autofinancement de la mesure d'environ 23%, le coût budgétaire par emploi créé s'établit à 24 200 euros à moyen terme (contre 50 400 euros pour la réduction de CSE non ciblée et 275 000 pour la mesure de réduction des cotisations personnelles).

Quant aux différentes modalités de financement, elles ont toutes pour effet de réduire l'activité et l'emploi dans des proportions diverses. L'emploi est particulièrement affecté par la mesure de hausse des taux de TVA. En effet, dans ce cas, l'effet inflatoire de la mesure se répercute pratiquement intégralement sur les salaires nominaux via l'impact sur l'indice santé. Cet impact est moindre dans le cas des autres mesures testées de relèvement de la fiscalité indirecte. Compte tenu d'un rapport peu favorable pour les finances publiques, le gain budgétaire par emploi perdu pour cette mesure n'atteint que 38 000 euros à moyen terme. Dans les autres modalités de financement, des pertes d'emplois plus limitées et un rapport pour les finances publiques plus favorable (que dans la mesure TVA) se conjuguent pour donner un gain budgétaire par emploi perdu d'environ 100 000 euros au minimum et 353 000 euros dans le meilleur des cas (variante I.Soc).

Principaux résultats en cas de salaires libres (voir tableau 2 en annexe)

Si les différentes mesures sont simulées dans une configuration admettant des salaires libres, les résultats des variantes sont changés, parfois de manière notable, compte tenu des effets induits dus à la modification du salaire brut réel. De manière générale, les mesures tendent à être moins positives/négatives pour l'activité; l'emploi est moins affecté (à la hausse ou à la baisse). Dans le cas des réductions de cotisations sociales, le gain en PIB plafonne à 0,18% en t+7 et les créations d'emploi n'atteignent, au mieux, que 34 000 unités à moyen terme.

Quant aux mesures de financement, elles s'avèrent toutes moins négatives pour l'activité et l'emploi.

En ce qui concerne les finances publiques, on note, pour les mesures de réduction des cotisations sociales, un taux d'autofinancement de la mesure plus important que dans la configuration admettant des salaires bruts inchangés. Le déficit creusé à moyen terme n'atteint plus, au maximum, que 1,2 milliard et le taux d'autofinancement monte à quelque 55% dans le meilleur des cas. Quant aux mesures de financement, leur impact sur les finances publiques se révèle systématiquement moins positif dans cette configuration de salaires que dans le cas des salaires bruts inchangés. Dans le meilleur des cas (la mesure I.Soc), la capacité nette de financement publique gagne l'équivalent de 0,58% du PIB (0,60% en cas de salaires bruts inchangés) et dans le cas le plus défavorable (TVA), la capacité de financement ne gagne plus que 0,12% (0,26% en cas de salaires bruts inchangés).

Compte tenu de ces diverses évolutions, le coût pour les finances publiques d'un emploi créé avec les diverses mesures de réduction des cotisations sociales est en général plus élevé que dans la configuration avec salaires bruts inchangés: il s'établit à 67 500 euros en cas de réduction des cotisations employeurs non ciblée et à 25 700 euros en cas de réduction ciblée. Le coût monte à 1 229 000 euros si la réduction concerne les cotisations personnelles de sécurité sociale. Quant aux diverses formules de financement, celles-ci se soldent par un gain pour les finances publiques par emploi détruit systématiquement plus élevé que dans le scénario avec salaires bruts inchangés, l'effet "destruction moindre d'emploi" l'emportant sur celui de "moindre amélioration des finances publiques".

Ces résultats doivent être interprétés en tenant compte du fait que les mesures testées affectent à des degrés divers les différents agents économiques. Ainsi, les mesures relatives à l'IPP, la TVA, les accises et la cotisation énergie concernent surtout, de manière directe, les ménages. Il en va de même, mais dans une moindre mesure, pour la CSG. Par contre, les mesures de financement via la CVA et l'I.Soc. touchent principalement les entreprises. En ce qui concerne ces deux dernières mesures, il convient également de préciser que leurs résultats doivent sans doute être interprétés avec prudence: dans l'hypothèse où la sensibilité de la localisation des investissements à l'environnement fiscal se serait récemment accrue, une certaine sous-estimation des effets de ces mesures sur l'investissement n'est pas à exclure. D'autre part, l'ampleur des hausses de taux qu'impliquerait un financement par les accises ou par la cotisation énergie suggère qu'une répartition du financement entre différentes formules pourrait se justifier. Indépendamment de leur ampleur, leur application peut s'avérer problématique du point de vue de la distribution des revenus, vu qu'elles peuvent frapper de manière relativement plus lourde des ména-

ges à revenu modeste.

Enfin, il y a lieu de garder à l'esprit les limites politiques actuelles de mesures de hausse de l'IPP et de l'I.Soc. Quant au recours à de nouveaux types de prélèvements (CSG et CVA), il convient de remarquer que les problèmes pratiques éventuels de mise en oeuvre n'ont pas été examinés.]

Conclusions

Quelle que soit la configuration salariale adoptée, c'est une modalité de réduction des cotisations sociales employeurs ciblée sur les bas salaires qui s'avère la plus intéressante en termes d'emplois créés ainsi que pour les finances publiques et en termes de coût budgétaire par emploi créé.

Les simulations réalisées sur les modalités de financement aboutissent à des conclusions plus nuancées. Dans le scénario des salaires bruts inchangés, les mesures de hausse de la taxation directe (I.Soc, CVA et CSG) semblent l'emporter si l'on prend comme critère de classement le gain budgétaire par emploi détruit (Par hypothèse de travail, ces hausses de la fiscalité ne sont pas affectées à de nouvelles dépenses publiques: elle ne font que diminuer la dette publique après effets induits. Il s'ensuit notamment que leurs impacts sont négatifs sur la croissance économique et l'emploi).

Par contre, dans la configuration avec salaires libres, ce sont les modalités de financement *via* l'imposition indirecte ciblée (accises sur carburants et tabac et cotisation énergie) qui semblent l'emporter en termes de gain budgétaire par emploi perdu. Sans anticiper sur les résultats que produirait un exercice combinant une opération de baisse de cotisation avec une hausse d'un autre type de prélèvement (tax-shifting), on peut en évaluer l'ordre de grandeur, vu la relative linéarité des réactions du modèle. Éliminant l'option peu intéressante pour l'emploi d'un financement par la TVA et retenant la modalité d'une réduction de cotisations sociales ciblée sur les bas salaires, la hausse de l'emploi serait comprise entre 29 000 et 34 000 dans un scénario de salaires libres et entre 52 000 et 55 000 dans un scénario de salaires bruts inchangés.

Les résultats de ce rapport seront très prochainement repris dans un Planning Paper du Bureau fédéral du Plan.

Annexe

Tableau 1 - Synthèse des résultats des différentes variantes - salaires bruts inchangés: Indicateurs macroéconomiques de base (différences en % par rapport à la simulation de base, sauf mention contraire)

	CSE (non ciblé)	CSE (ciblé sur bas salaires)	Cotis. personn elles	TVA	Accises tabacs et carbur.	Cotis. énergie	IPP	I.Soc	CVA	CSG
	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7
PIB	0,24	0,37	0,15	-0,21	-0,16	-0,08	-0,24	-0,28	-0,21	-0,20
Prix de la consommation privée	-0,39	-1,06	0,10	1,19	0,86	0,65	-0,16	0,56	0,47	-0,06
Emploi total										
. en milliers	24,31	60,59	4,52	-25,77	-8,53	-7,30	-7,34	-6,34	-5,73	-5,90
. en %	0,55	1,38	0,10	-0,59	-0,19	-0,17	-0,17	-0,14	-0,13	-0,13
Capacité ou besoin de financement de l'ensemble des administrations publi- ques										
. en milliards	-1,23	-1,47	-1,24	0,98	0,84	1,24	1,86	2,24	1,96	2,01
. en % du PIB	-0,32	-0,39	-0,32	0,26	0,22	0,33	0,49	0,60	0,51	0,53
Coût/gain budgétaire par emploi créé/perdu (en mil- liers d'euros)	50,4	24,2	275,0	38,1	97,9	170,0	253,8	352,9	341,0	340,3

Tableau 2 - Synthèse des résultats des différentes variantes - salaires libres: Indicateurs macroéconomiques de base (différences en % par rapport à la simulation de base, sauf mention contraire)

	CSE (non ciblé)	CSE (ciblé sur bas salaires)	Cotis. personn elles	TVA	Accises tabacs et carbur.	Cotis. énergie	IPP	I.Soc	CVA	CSG
	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7	t+7
PIB	0,18	0,18	0,12	-0,08	-0,10	-0,04	-0,20	-0,27	-0,21	-0,17
Prix de la consommation privée	-0,20	-0,46	0,18	0,76	0,66	0,48	-0,29	0,51	0,45	-0,16
Emploi total										
. en milliers	15,85	34,04	0,94	-7,43	-0,36	-0,21	-1,69	-4,56	-4,81	-1,66
. en %	0,37	0,78	0,02	-0,17	-0,01	-0,00	-0,04	-0,10	-0,11	-0,04
Capacité ou besoin de financement de l'ensemble des administrations publi- ques										
. en milliards	-1,07	-0,87	-1,15	0,44	0,63	1,04	1,73	2,16	1,91	1,90
. en % du PIB	-0,28	-0,23	-0,30	0,12	0,17	0,27	0,45	0,58	0,50	0,50
Coût/gain budgétaire par emploi créé/perdu (milliers d'euros)	67,5	25,7	1228, 8	59,8	1767, 8	5057, 9	1021, 7	473,2	397,2	1143,8