
Research-Thesis, COLLÉGIALITÉ

Auteur : Bonjean, Marie

Promoteur(s) : Jurion, Bernard

Faculté : HEC-Ecole de gestion de l'Université de Liège

Diplôme : Master en sciences économiques, orientation générale, à finalité spécialisée en economic, analysis and policy

Année académique : 2019-2020

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/8796>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Le Tax Shift a-t-il atteint ses objectifs en matière d'emploi et de chômage ?

Jury

Mémoire présenté par
Marie BONJEAN

Promoteur :
Bernard JURION

En vue de l'obtention du diplôme de
master en sciences économiques

Lecteurs :
Sergio PERELMAN
Bernard LEJEUNE

Année académique 2019-2020

Remerciements

J'adresse mon premier remerciement à Monsieur Bernard Jurion, mon promoteur, pour sa disponibilité, ses précieux commentaires, ses conseils judicieux et le temps consacré à la lecture de ce mémoire.

Je tiens également à remercier Monsieur Sergio Perelman et Monsieur Bernard Lejeune, autres membres composant mon jury, pour le temps consacré à la lecture de ce mémoire.

Finalement, je souhaite remercier Monsieur Jérôme Schoenmaeckers qui, dans le cadre du cours « Master thesis methodology », m'a conseillé un choix pertinent de lectures enrichissantes.

Executive Summary

In 2014, the situation of Belgian public finances is deplorable and no longer meets the requirements imposed by the European Commission. The Tax Shift is therefore being implemented against the unfavourable background of Belgium's economic and financial magnitudes, as denounced by the OECD in its report in 2006. The Belgian tax burden on labour, measured by the tax wedge and the implicit tax rate, is by far the highest among the European Union member countries. The Tax Shift reform has made it possible to shift from fiscal and parafiscal levies on labour to other forms of financing, namely other tax bases such as consumption and capital. This paper has assessed the Tax Shift measures in terms of their ability to stimulate the labour market through both supply and demand. The effects of this reform on the evolution of employment and unemployment rates were analysed. The aim of this work was to understand, via the major employment objective, how the Tax Shift influences unemployment in Belgium.

Table des matières

Remerciements	2
Executive Summary	3
Introduction	9
1 Environnement conceptuel	10
1.1 Perspective historique	10
1.2 Le chômage	12
1.2.1 Définition	12
1.2.2 Les théories explicatives du chômage	12
1.2.2.1 La théorie du chômage selon les néoclassiques et le chômage volontaire	12
1.2.2.2 La théorie du chômage selon les keynésiens et le chômage involontaire	13
1.2.3 Les formes de chômage : frictionnelle, conjoncturelle, structurelle, partielle et technologique	14
1.3 Le marché du travail : indicateurs	16
1.3.1 Taux d'activité et taux d'inactivité	16
1.3.2 Taux de chômage	17
1.3.3 Taux de chômage de longue durée	18
1.3.4 Taux d'emploi	19
1.3.5 Comparaisons internationales	19
1.4 Les allocations de chômage en Belgique	21
1.4.1 Qui a droit aux allocations de chômage et quelles sont les conditions?	21
1.4.1.1 Conditions communes	21
1.4.1.2 À la suite d'une occupation	21
1.4.1.3 Sur base d'une période de chômage antérieure	22
1.4.1.4 Après des études	22
1.4.2 Comment sont calculées les allocations de chômage et comment évoluent-elles?	22
1.4.2.1 Après des études	22
1.4.2.2 À la suite d'une occupation	22
1.4.3 Alternative : CPAS	24
2 Déterminants du chômage	25
2.1 Courbe de Beveridge	25
2.2 Déterminants du chômage « ayant trait aux politiques et aux institutions »	26
2.2.1 Rapport de l'OCDE - 2006	26
2.2.1.1 Modélisation	26
2.2.1.2 Résultats	28
2.2.2 L'indemnisation du chômage : source de débat	28
2.2.2.1 Allocations de chômage comme source de dissuasion au travail	28
2.2.2.2 Allocations de chômage comme incitant à la formation	29
2.2.2.3 Modèle retenu : le rôle modérateur de la division institutionnelle entre les initiés et les exclus	30
2.2.3 La fiscalité	34
2.2.3.1 Les effets de la fiscalité sur la demande de travail	34
2.2.3.2 Les effets de la fiscalité sur l'offre de travail	35
2.2.3.3 Pièges à l'emploi : le cas des bas salaires	36

2.3	Autres déterminants	36
3	La décision d'un Tax Shift en Belgique	38
3.1	Stratégie Europe 2020	38
3.2	Pourquoi un Tax Shift ?	39
3.2.1	Les finances publiques	39
3.2.1.1	Les règles budgétaires européennes d'application en Belgique	39
3.2.1.2	L'état des finances publiques belges avant la décision d'un Tax Shift	39
3.2.2	L'objectif est triple : l'emploi, l'emploi et l'emploi	41
3.2.3	Relation chômage-emploi ambiguë : entrée en scène du taux d'activité	41
3.2.4	Prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le travail : opportunité en matière de Tax Shift	42
3.2.4.1	Principes belges d'imposition du travail : calcul des salaires	42
3.2.4.2	Mesures de la pression fiscale : position comparative de la Belgique	43
3.2.4.3	Taux d'imposition et recettes fiscales : courbe de Laffer	44
3.2.4.4	Opportunité en matière de Tax Shift	45
3.3	La réforme Tax Shift : mise en oeuvre	46
3.3.1	Mesures destinées à renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs	46
3.3.1.1	Adaptation des taux d'imposition de l'impôt des personnes physiques	46
3.3.1.2	Majoration de la quotité exemptée d'impôt	46
3.3.1.3	Augmentation du forfait de charges professionnelles déductibles pour les travailleurs salariés	47
3.3.1.4	Hausse du bonus à l'emploi	47
3.3.2	Améliorer la compétitivité : mesures principales	47
3.3.2.1	Baisse progressive des cotisations patronales	47
3.3.2.2	Suppression des cotisations patronales de base pour le 1er travailleur	47
3.3.3	Transfert : les alternatives à la fiscalité du travail pour assurer le financement	48
3.3.3.1	Fiscalité sur la consommation	48
3.3.3.2	Fiscalité environnementale	48
3.3.3.3	Capital et épargne	49
3.4	Les mesures du Tax Shift et le chômage	50
3.4.1	Les mesures d'allègement des prélèvements fiscaux du travail et le chômage	50
3.4.1.1	Impacts sur la demande de travail	50
3.4.1.2	Impacts sur l'offre de travail	52
3.4.2	Rapport OCDE 2006 : remarques et craintes	54
3.4.3	Estimations ex ante de l'impact des mesures du Tax Shift	54
3.5	Tax Shift : que disent finalement les résultats ?	56
3.5.1	Évolution des taux d'emploi et de chômage à la suite de la mise en oeuvre du Tax Shift	56
3.5.2	Evolution des taux d'emploi, de chômage et le Tax Shift : raisonnement par la courbe de Beveridge	57
3.5.3	Evolution des taux d'emploi, de chômage et le Tax Shift : que disent les études post-résultats ?	58
3.5.4	Conclusions partielles	59
4	Recommandations et remarques personnelles	60
	Conclusion	63
	Annexes	69
	Annexe 1 - Nombre de jours minimums de travail salarié à prouver et période de référence	69
	Annexe 2 - Tableau récapitulatif sur le système dégressif des allocations de chômage après une occupation	70
	Annexe 3 - Calcul des indicateurs synthétiques de la rigueur de la LPE	71
	Annexe 4 - Equation du taux de chômage (1982-2003)	75
	Annexe 5 - Dépenses des administrations publiques dans l'UE en 2014	76
	Annexe 6 - Effets macro-économiques et budgétaires des mesures de Tax Shift du gouvernement fédéral	80

Table des figures

1.1	L'équilibre sur le marché du travail	12
1.2	Disparition du chômage involontaire... Si le salaire est flexible	13
1.3	Le taux d'activité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (par âge et par sexe)	16
1.4	Le taux d'inactivité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (15 à 74 ans)	16
1.5	Le taux d'inactivité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (15 à 64 ans)	17
1.6	Le taux de chômage en Belgique (par région) avant la décision d'un Tax Shift	17
1.7	Le taux de chômage de longue durée en Belgique (% du total des chômeurs)	18
1.8	Le taux de chômage de longue durée en Belgique (% de la population active)	19
1.9	Le taux d'emploi en Belgique avant la décision d'un Tax Shift	19
1.10	Evolution du taux d'emploi	20
1.11	Evolution du taux de chômage (en % de la population active)	20
1.12	Evolution du taux d'inactivité (en % de la population totale 20-64 ans)	20
2.1	Courbe de Beveridge en Belgique 2000-2011	25
2.2	Equation réduite du taux de chômage	26
2.3	Effets marginaux des prestations de chômage sur les taux de chômage à tous les niveaux de LPE, de syndicalisation et de centralisation	32
2.4	Effet marginal décalé jusqu'à cinq ans d'allocations de chômage sur les taux de chômage dans les configurations de LPE, de syndicalisation et de centralisation.	33
2.5	Le taux de chômage par niveau de qualification en Belgique avant la décision d'un Tax Shift	37
3.1	Mesure du coin fiscal en Belgique et dans ses pays voisins de 2000 à 2014	43
3.2	Taux de prélèvement implicite sur le travail (% des coûts salariaux)	44
3.3	La courbe Laffer	45
3.4	Taxes environnementales (% du PIB, 2012)	48
3.5	Hausse du taux d'emploi et diminution du taux de chômage	56
3.6	La courbe de Beveridge	58

Liste des tableaux

1.1	Les différents plafonds salariaux	23
3.1	Résumé des règles budgétaires européennes applicables à la Belgique en 2014 et 2015	39
3.2	Comptes des administrations publiques (% du PIB)	40
3.3	Recettes des administrations publiques (% du PIB)	40
3.4	Relation emploi - chômage - taux d'activité	41
3.5	Extrait Annexe 6 - Résultats macroéconomiques estimés de l'ensemble des mesures du Tax Shift	55
3.6	Offre et demande de travail	57

Introduction

Avant la décision d'un Tax Shift, le chômage était particulièrement élevé en Belgique. Sa redoutable persistance a donné lieu à de nombreuses études, tant sur ses causes que sur ses conséquences. Un grand nombre de travaux ont tenté d'apporter une solution pour y remédier. Seulement, le chômage, et particulièrement sa composante structurelle, est très complexe à aborder. Les études convergent malgré tout sur le caractère déterminant de certaines variables explicatives du chômage. Parmi celles-ci, une grande importance est accordée au rôle potentiel de la fiscalité du travail et à l'indemnisation du chômage. La pression fiscale et la générosité des allocations de chômage peuvent prétendre influencer fortement à la hausse les taux de chômage.

La Belgique démontre une pression fiscale élevée sur le travail. La base taxable la plus importante réside dans les revenus du travail salarié. Parallèlement, le taux de chômage tend vers un taux de plus en plus haut, à l'inverse du taux d'emploi qui demeure constant et comparativement faible. Nombreuses sont les interrogations quant à l'efficacité du système fiscal belge sur ces deux principaux indicateurs économiques. L'écart d'imposition entre les revenus du travail et du capital génère un avantage de coût accordé à l'automatisation des processus de production et favorise donc l'utilisation du capital au détriment du travail.

En 2015, agir devient une nécessité. C'est dans un contexte défavorable des grandeurs économiques et financières belges que le Tax Shift est mis en oeuvre par le gouvernement Michel. Il semble constituer le remède en réponse à la situation des finances publiques et aux objectifs européens exigés pour lesquels la Belgique ne semble pas être en mesure d'y répondre favorablement. L'objectif majeur est une hausse significative de l'emploi. La fiscalité semble être, à elle seule, en mesure de fournir à la Belgique le moyen d'y parvenir.

Les notions d'emploi et de chômage sont souvent définies comme intimement liées. Cependant, elles font l'objet d'une relation ambiguë. L'objectif de ce mémoire est de fournir, au travers de l'objectif majeur d'emploi, les effets du Tax Shift sur le chômage. Il présente une analyse complète relative à l'aptitude des mesures prises par le Tax Shift à stimuler l'offre de travail, au travers du revenu disponible des ménages, et à générer de l'emploi par le biais de coûts salariaux inférieurs.

Ce rapport s'organise en quatre chapitres. Le premier chapitre présente l'environnement conceptuel des notions abordées. Précisons que l'attention s'est portée principalement sur le chômage, pièce maîtresse de ce travail. Le deuxième chapitre examine les déterminants du chômage, et principalement ceux affectés à sa composante structurelle, tant du point de vue théorique qu'empirique. Le troisième chapitre dévoile les raisons à l'origine de la décision du Tax Shift. Il présente ensuite la mise en oeuvre des mesures instaurées par cette réforme. Il expliquera les effets auxquels la Belgique peut s'attendre sur le marché du travail, en lien avec les éléments traités dans les deux premiers chapitres. L'estimation réalisée par le Bureau Fédéral du Plan permettra d'estimer l'influence de ce glissement fiscal sur les indicateurs macro-économiques. Pour terminer, il présentera les effets réels constatés de 2015 à 2019. Le lien entre le Tax Shift et les résultats obtenus, en Belgique, en matière de chômage et d'emploi, seront discutés.

Le dernier chapitre examine les choix relatifs au transfert d'imposition. En effet, une baisse de la pression fiscale oblige un besoin de financement compensatoire. Deux options sont alors envisageables : des restrictions de dépenses ou une hausse d'autres prélèvements. Le Tax Shift a privilégié l'augmentation de certaines recettes fiscales, sur la consommation et le capital notamment. Cependant, une réduction des dépenses de prestations sociales, au travers des allocations de chômage, aurait pu être appliquée pour renforcer les effets du Tax Shift sur le chômage. Cette recommandation fera l'objet principal du chapitre 4.

Environnement conceptuel

1.1 Perspective historique

Le chômage est un phénomène pour lequel nous sommes tous concernés. Beaucoup d'entre nous ont la certitude, pourtant erronée, que la Belgique découvre le véritable chômage de masse à l'occasion de la crise des années 70. Et pourtant, l'histoire de l'allocation de chômage dévoile d'autres débuts. On finit par oublier l'origine de ce droit et la manière dont il a évolué. Il est donc nécessaire de se plonger dans cette histoire pour une meilleure compréhension du sujet étudié.

L'histoire de l'allocation de chômage est étroitement liée à l'évolution de l'industrialisation. Tout commence lorsque le salaire devient l'unique ressource pour vivre (ou devrait-on dire survivre?). Au 19^{ème} siècle, les conditions de travail des Belges sont particulièrement pénibles : les salaires sont misérables et la protection des travailleurs inexistante. Chaque travailleur risque la perte de ce salaire en cas de maladie, de vieillesse, d'incapacité de travail ou de chômage. Afin de se prémunir d'une telle situation, les ouvriers souhaitent une participation de l'Etat en terme d'aide sociale. Durant la majeure partie du 19^e siècle, l'État refuse catégoriquement de s'impliquer dans la protection sociale des ouvriers. Malgré l'interdiction qui est faite aux travailleurs de se rassembler, le mouvement ouvrier s'organise et met en place, progressivement, des caisses privées de secours, d'assurance ou encore des mutualités. Ces dernières étaient alimentées par les cotisations (non obligatoires) de leurs membres et destinées à venir en aide aux travailleurs affiliés en cas notamment de maladie, d'accident ou de chômage involontaire.

Durant la première guerre mondiale, la Belgique instaure le comité national de secours et d'alimentation (CNSA). Le système déployé est destiné à toute personne sans travail. Il consiste à verser la différence entre les ressources du ménage du chômeur et ce qui est considéré comme l'état de besoin. Le système sera rapidement supprimé en 1917 sous la pression d'éléments conservateurs.

Après la première guerre mondiale, les caisses privées se retrouvent rapidement épuisées par la masse de travailleurs sans emploi. Le gouvernement, guidé par le socialiste Joseph Wauters, ministre du travail et de l'industrie, prend la décision de s'investir en faveur de l'assurance-chômage. Le Fonds national de crise est alors créé. L'objectif est de soutenir les caisses syndicales épuisées par la guerre en leur accordant un subside atteignant jusqu'à 50% des cotisations perçues.

Durant les années 1930, l'économie mondiale s'effondre suite au « krach de Wall Street ». La situation économique belge n'est pas épargnée et les conséquences sur le marché du travail se font ressentir. Le nombre de chômeurs augmente rapidement. En août 1930, il est de 15 000. En février 1932, on décompte 168 204 chômeurs et en novembre 1934, 213 000. Les partisans d'une politique de droite lancent une campagne de lutte contre les «abus» du chômage. Elle propose de réduire au maximum les allocations. En juillet 1932, un arrêté royal remet en vigueur «l'état de besoin». Entre le 21 août 1933 et le 31 août 1934, 113 956 chômeurs perdent le droit aux allocations. [Loriaux, 2005]

L'année 1935 est synonyme de structure. L'Office National du Placement et du Chômage (ONPC) est créé. Les services de placement et de paiement sont centralisés et permettent un meilleur contrôle. L'objectif est d'harmoniser la situation au niveau du pays entier. Le régime mis en place est mixte : l'intervention est d'abord prise en charge par les caisses privées d'assurance-chômage pour les 60 premiers jours, l'ONPC accorde ensuite une assistance aux chômeurs qui se trouvent dans le besoin au-delà de cette période.

Les efforts fournis durant la deuxième guerre mondiale par les citoyens contre l'ennemi ont permis un rapprochement solidaire entre syndicats et patrons. Chacun d'eux partage le besoin de stabilité. Le monde du travail et le patronat conclurent alors un compromis historique connu sous le nom de « Pacte Social ». [Lannoy, 2016] Ce dernier comprend d'institutionnaliser les caisses d'entraide et de solidarité par la création de la Sécurité Sociale. Une partie du salaire est prélevée et mise en commun. Elle est gérée par les représentants des travailleurs et du patronat. Les fonds récoltés sont finalement redistribués aux travailleurs, sous diverses formes : remboursement des soins de santé, indemnités d'incapacité de travail, pension, chômage et interruptions de carrière, indemnités suite à un accident de travail ou une maladie professionnelle, allocations familiales... Ce système repose sur la solidarité nationale et sur le caractère obligatoire pour tout travailleur d'y être assujéti.

Le 26 avril 1945, un arrêté fixe le premier règlement du chômage. [Draguet, 2015] Il proclame le droit généralisé aux allocations de chômage sans tenir compte de l'état de besoin du chômeur. L'assurance-chômage est dès lors obligatoire pour tout travailleur. Les cotisations sociales sont versées à l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS). Le nouveau système repose sur le principe de la cotisation de la part de l'employeur et du salarié. L'intervention de l'État est financée, en partie, par les impôts et attribuée directement aux organismes distributeurs de prestations. Afin d'assurer la gestion paritaire du système (allocations des fonds, aide aux placements, contrôles,...), nous assistons en 1961 à la création d'un organisme public appelé Office National de l'Emploi (ONEM).

C'est à partir des années 1970 que la crise de l'Etat-providence débute. La santé économique de la Belgique se détériore suite à l'accélération de la mondialisation et à la désindustrialisation. En effet, la Belgique se caractérise par la fabrication de produits semi-finis dont la demande et les prix internationaux se déprécient constamment. Il en a résulté des rationalisations importantes et des pertes d'emploi massives dans l'industrie : 507 000 postes de travail supprimés de 1974 à 1986 dans les secteurs primaires et secondaires. Le nombre de chômeurs a rapidement augmenté pour atteindre un maximum en 1987. En 1974, 96 933 chômeurs sont comptabilisés, en 1980, 322 310 et en 1987, 515 120. [Fardo, 2014]

Ce phénomène de chômage massif s'est immédiatement constaté dans les statistiques de la sécurité sociale. En 1974, le secteur du chômage représentait moins de 7% des dépenses totales ; en 1985, il triple en importance relative en passant à 22%. [Loriaux, 2005]

La question sur l'efficacité de l'assurance-chômage se fait alors ressentir. Des mesures de compression des dépenses deviennent alors le sujet le plus discuté lors des débats. En 1980, la loi Dewulf a classé les chômeurs en trois catégories : les chefs de famille, les isolés et les cohabitants. Cette loi vise à opérer une grande sélectivité familiale dans l'attribution des prestations de chômage. [Coenen, 2011] Il s'agit, par ces dispositions, de traiter différemment les chômeurs «chefs de famille» et les autres, isolés et cohabitants. Ces derniers, et en particulier les cohabitants, voient leurs indemnités diminuer radicalement, tandis que les chefs de famille sont relativement épargnés par ces mesures d'austérité. À cette période, on remarque donc une forte économie de dépenses réalisées en dépit des chômeurs. Or, dans le même temps, le taux des marges des entreprises et de part du profit non investi augmente tandis que le taux d'investissement diminue. [Draguet, 2015]

Au début des années 1990, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) cite « le problème d'intensité de recherche d'emploi est causée par une indemnisation trop généreuse du chômage ». [Draguet, 2015] En 1997, une stratégie européenne pour l'emploi est progressivement mise en place, notamment avec l'émergence des réflexions sur « l'Etat Social Actif » (ESA). Il s'agit de réduire les prestations sociales pour éviter qu'elles n'entretiennent une forme d'« assistanat ». Des lignes directrices sont émises aux différents états et sont rapidement intégrées dans leur plan respectif d'action nationale.

Dès les années 2000, une recommandation est faite à la Belgique par l'OCDE : limiter les allocations de chômage dans le temps et amplifier le contrôle. Par ce biais, l'objectif de l'UE reste accessible : augmenter le taux d'emploi en accroissant l'offre de travail et donc la concurrence entre les salariés. Les décisions prises depuis les années 2010 sont analysées dans la suite de ce travail. Entre autres, la décision d'un Tax Shift a eu des répercussions sur le marché de l'emploi et sur le chômage. Les discussions quant aux allocations de chômage sont toujours d'actualité. Je vous laisserai découvrir les impacts occasionnés dans les chapitres suivants.

1.2 Le chômage

1.2.1 Définition

La notion de chômage provient du latin "caumare", se reposer pendant la chaleur. En 1982, le Bureau International du Travail (BIT) a défini le chômeur comme une personne en âge de travailler, soit âgé de 15 ans à 74 ans, qui remplit trois critères [Vermeersch, 2016] :

- ne pas avoir de travail, soit en tant que salarié, soit en tant qu'indépendant ;
- être disponible, dans un délai de deux semaines, pour occuper un emploi salarié ou non. Dans le cas d'arrêt maladie, la disponibilité est étendue à quatre semaines ;
- doit être activement à la recherche de travail, au cours des quatre dernières semaines.

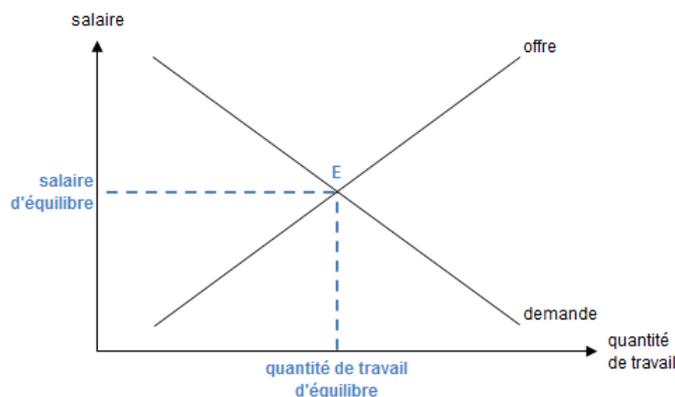
Le chômage est donc la situation d'une personne qui, souhaitant travailler et ayant les capacités nécessaires, est sans emploi malgré ses recherches. Plusieurs raisons peuvent justifier l'absence d'un emploi : l'entrée dans la vie active, le désir de retrouver un emploi après une période d'inactivité, un licenciement, une démission volontaire ou un désir de changer d'activité.

1.2.2 Les théories explicatives du chômage

1.2.2.1 La théorie du chômage selon les néoclassiques et le chômage volontaire

L'approche néoclassique du marché du travail fait de ce dernier le lieu de rencontre d'une offre et d'une demande dont les quantités sont égalisées par l'émergence d'un salaire d'équilibre.

FIGURE 1.1 – L'équilibre sur le marché du travail



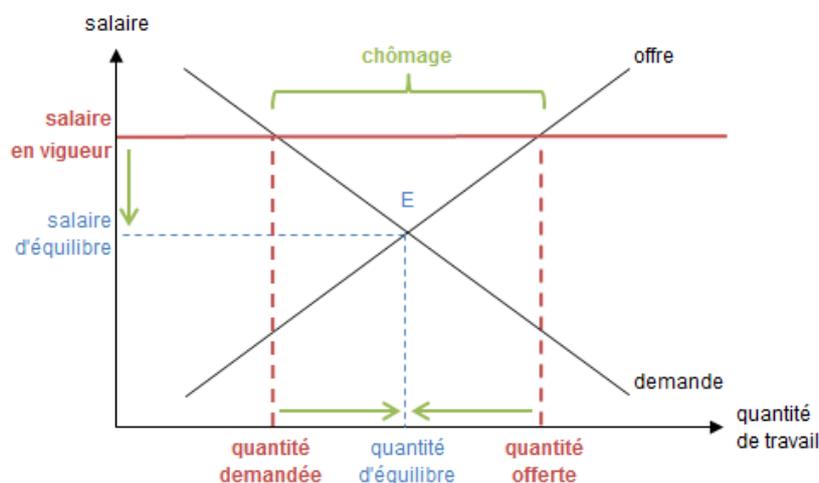
Source : [Anota, 2012]

L'offre de travail émane des travailleurs. La demande de travail est quant à elle relative aux employeurs. La demande de travail est décroissante avec le salaire. Une entreprise embauche un travailleur supplémentaire jusqu'au moment où la valeur de sa productivité marginale est supérieure ou égale à son coût salarial unitaire. Les entreprises sont contraintes de réduire la demande de travail une fois que le salaire d'application augmente (correspondant au coût unitaire par travailleur). À l'inverse, l'offre de travail s'avère croissante avec le salaire. Une augmentation du salaire d'application engendre un accroissement de l'offre de travail. Cela s'explique par un changement rationnel de la part du travailleur. D'une part, certains travailleurs, en chômage volontaire précédemment, sont prêts à travailler pour un salaire plus élevé. D'autre part, chaque travailleur désire travailler plus longtemps. Le salaire-horaire en vigueur correspond au coût d'opportunité du loisir. Autrement dit, lorsqu'un individu prend la décision de favoriser le loisir au travail, il se prive d'un salaire-horaire supplémentaire. Chaque individu effectue alors un arbitrage afin de quantifier son offre individuelle de travail. C'est la somme de ces deux effets (augmentation du nombre de travailleurs et augmentation du temps de travail par chaque travailleur due à l'augmentation du coût d'opportunité du loisir) qui explique la croissance de cette courbe.

Le modèle néoclassique repose, comme tous les modèles de marché « purs et parfaits », sur des hypothèses irréalistes : les marchés fonctionnent sans entrave et en information parfaite, les salaires sont flexibles et le travail est considéré comme un bien et donc soumis à la condition d'homogénéité. [Paul, 1989]

Si le salaire est à son niveau d'équilibre, le chômage est inexistant. Le chômage existe uniquement lorsque le salaire en application est supérieur à son niveau d'équilibre. Dans ce cas, il existe un excès d'offre de travail ou inversement une insuffisance de la demande de travail (le coût salarial devenu trop élevé). Cette situation est qualifiée de chômage involontaire : un personne désire travailler mais ne trouve pas d'emploi. Cependant, si les salaires sont pleinement flexibles (hypothèse des néoclassiques), une situation d'offre excédentaire devrait entraîner une baisse du salaire jusqu'au moment où le salaire en vigueur est égal au salaire d'équilibre. Tant que le salaire est flexible, le marché du travail devrait être à son équilibre ou, tout du moins, tout épisode de déséquilibre ne devrait être que temporaire. Une situation de chômage involontaire ne devrait jamais se produire. Les néoclassiques acceptent l'idée qu'un chômage existe même si le salaire est à son niveau d'équilibre, mais celui-ci est uniquement de nature « volontaire ». Les individus acceptent de rechercher un emploi uniquement lorsque leur salaire est supérieur à leur salaire de réserve (ou salaire de réservation). Ce dernier comprend les allocations sociales. En l'occurrence, plus le montant des prestations sociales est élevé (plus le système d'indemnisation du chômage est généreux), plus le salaire de réserve des individus sera élevé. La reprise d'un emploi s'accompagne généralement de frais supplémentaires (coût du déplacement, garde des enfants, . . .), le salaire proposé doit être significativement supérieur au salaire de réserve pour que l'individu trouve rentable de reprendre un emploi. [Anota, 2012]

FIGURE 1.2 – Disparition du chômage involontaire... Si le salaire est flexible



Source : [Anota, 2012]

Autre hypothèse qui mérite réflexion est celle de l'homogénéité du travail. Dans la réalité, il existe de fortes différences entre les compétences des individus et le travail proposé. Ainsi, une entreprise peut offrir un salaire plus élevé afin de rémunérer les qualifications et le savoir-faire du travailleur concerné. S'ajoute à cela l'asymétrie d'information connue sur le marché du travail, ce qui perturbe la détermination du salaire d'équilibre. Relâcher ces hypothèses permet de concevoir d'autres explications possibles du chômage.

1.2.2.2 La théorie du chômage selon les keynésiens et le chômage involontaire

Alors que les néoclassiques estiment que le chômage s'explique par un dysfonctionnement sur le marché du travail, John Maynard Keynes estime que le chômage s'explique par un dysfonctionnement sur le marché des biens et services. En effet, dans sa théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie publiée en 1936, il explique le chômage par une insuffisance de la demande effective, c'est-à-dire la demande anticipée sur le marché des biens et services. [Gosse, 2016]

Sa théorie se base sur le raisonnement suivant. Lorsque les entreprises anticipent une diminution de la demande des biens, elles réduisent leur production afin d'éviter d'accumuler un surplus de stock. À l'inverse des néoclassiques, Keynes fait l'hypothèse que les salaires sont rigides à court terme. Cette hypothèse empêche toute entreprise de diminuer les prix pratiqués pour booster la demande des biens et des services. La seule option à portée des entreprises est de réduire l'offre de biens afin d'adapter les quantités offertes aux quantités demandées anticipées. Cette adaptation se traduit par une réduction des besoins en main-d'œuvre. Les entreprises réduisent leurs effectifs. Si toutes les entreprises envisagent une diminution de la demande des biens et des services, le taux de chômage va augmenter. Contrairement à la théorie du chômage développée par les néoclassiques, le

chômage involontaire s'installe. [Chevalier, 2013] Deux conséquences vont alors apparaître :

- les allocations de chômage étant inférieures au salaire en vigueur, les chômeurs sont contraints de réduire leurs dépenses ;
- la situation sur le marché du travail est instable (risque de perdre son emploi), les individus toujours en emploi vont alors accroître leur épargne (épargne de précaution).

L'anticipation d'une diminution de la demande effective par les entreprises engendre un accroissement du chômage qui, à son tour, entraîne une diminution de la consommation des ménages. Or, la baisse de la consommation conforte les anticipations pessimistes des entreprises, si bien que ces dernières réduisent davantage leur production, dans l'emploi, etc. Il s'agit d'un cercle vicieux par lequel l'économie s'installe dans un équilibre de sous-emploi. La coexistence d'un chômage important, de salaires faibles et, plus largement, d'une demande faible de biens et services permet de qualifier le chômage de chômage keynésien.

Plusieurs critiques de Keynes sur le modèle néoclassique sont soutenues par ceux que l'on appelle les nouveaux keynésiens. Parmi celles-ci, l'idée selon laquelle le chômage apparaît en raison d'une demande globale insuffisante et l'hypothèse selon laquelle les salaires sont rigides à la baisse. À partir des années 1980, les économistes « nouveaux keynésiens » approfondissent l'analyse du marché du travail et développent la théorie du « salaire d'efficacité ». [Cahuc, 1994] Ils critiquent la théorie des néoclassiques selon laquelle les travailleurs perçoivent un salaire qui est fonction croissante de leur productivité. Pour eux, la causalité doit être renversée : la productivité d'un travailleur est dépendante du salaire perçu par celui-ci. Au plus le salaire perçu par un travailleur sera élevé, au plus il sera productif. Si tous les employeurs suivent cette idéologie, le salaire observé est supérieur à ce qu'il devrait être par la seule rencontre de l'offre et de la demande. Ce scénario entraîne un chômage involontaire : des individus qui démontrent une certaine volonté à travailler au salaire d'équilibre du marché sont pourtant structurellement privés d'emploi.

1.2.3 Les formes de chômage : frictionnelle, conjoncturelle, structurelle, partielle et technologique

On distingue traditionnellement plusieurs formes de chômage. **Le chômage frictionnel** résulte de l'information imparfaite sur le marché du travail et donc du délai « naturel » nécessaire pour passer d'un emploi à un autre. Le chômage frictionnel est volontaire et relèverait d'une stratégie individuelle. C'est un chômage incompressible lié aux délais d'ajustement de la main d'œuvre d'un emploi à l'autre. Un taux de chômage nul ne peut donc être atteint. Le plein emploi est considéré comme atteint lorsque le taux de chômage se situe aux alentours des 4-5%. Le chômage frictionnel est considéré comme étant inférieur à six mois. En Belgique, il oscille entre 2 et 3,3% de la population active depuis 1995. Le taux de chômage effectif étant supérieur au taux de chômage frictionnel, la Belgique ne présente pas une situation de plein emploi. [Nautet, 2018]

Le chômage conjoncturel est, comme son nom l'indique, lié à la conjoncture économique du pays en question. Il est le résultat d'un ralentissement de l'activité économique. Il découle d'une rareté des emplois offerts suite à une récession. En effet, il survient lorsque la demande de travail émanant des entreprises est insuffisante. [FIEVET, 2016] Une diminution de la demande effective entraîne une baisse de la demande de main d'œuvre (afin d'adapter les capacités de production à la baisse de l'activité économique). C'est à partir de ce moment que le chômage conjoncturel augmente. Il est souvent appelé chômage keynésien car il lie la consommation (la demande des biens et des services) et la demande de travail. Le chômage conjoncturel n'est pas à confondre avec le chômage saisonnier qui lui, varie en fonction des phénomènes ponctuels réguliers (emplois dans le secteur des vendanges par exemple).

L'économiste américain Arthur Okun a, en son temps, analysé le chômage conjoncturel. De cette analyse a découlé la loi Okun, à savoir que, en période de récession, la production baisse plus que proportionnellement par rapport à l'emploi, tandis qu'en sortie de récession, l'inverse s'opère. En période de récession, il faut une diminution de 3% de la production pour que le chômage augmente de 1%. En sortie de crise, une hausse de la production de 3% correspond à une baisse de 1% du chômage et inversement. En conséquence, dès le retour de la croissance, l'économie a la capacité de se relancer et diminuer de manière significative le chômage conjoncturel (à condition que les entreprises embauchent à nouveau). [Marchiset, 2018]

Le marché du travail démontre une certaine rigidité et des difficultés d'ajustements, ce qui a tendance à ralentir l'adaptation de ce marché face aux changements structurels d'un pays. Ce phénomène, essentiellement dû à la nature des qualifications, provoque une inadéquation entre l'offre et la demande de travail. On parle alors de **chômage structurel**. Il mesure un déséquilibre durable qui se maintient sur une période plus longue que la saison ou le cycle conjoncturel. L'évolution des qualifications dues aux évolutions techniques conduit à rendre

inemployable une partie de la population active qui ne trouve plus d'emploi correspondant à ses qualifications.

Le chômage structurel a des causes multiples et c'est ce qui le rend difficile à combattre. Outre le non-ajustement du marché du travail face à l'évolution des qualifications, il peut s'agir également de l'immobilité des salariés, de la rigidité des législations sociales ou encore d'allocations de chômage trop importantes, ce qui incitent les bénéficiaires de ce droit à ne pas revenir sur le marché de l'emploi. [Linden, 2019]

D'autres formes de chômage peuvent apparaître. C'est notamment le cas du **chômage technologique**, généré par une plus grande utilisation du capital technique dans le processus productif (robotisation dans l'industrie automobile par exemple). On parle alors de substitution du capital au travail. Quant au **chômage technique** (appelé également **chômage partiel ou temporaire**), il peut s'imposer à une entreprise dès lors qu'elle connaît une baisse d'activité momentanée et anormale ou de force majeure. Il consiste en la diminution du temps de travail effectif des salariés, qui ne peuvent refuser cette mesure. L'activité partielle est alors mise en place, permettant aux employés de bénéficier d'une indemnité compensatrice pour leurs heures non travaillées. Avec la crise du Covid-19 par exemple, les entreprises ont été forcées de fermer boutique, les salariés ont été placés en chômage temporaire pour force majeure.

1.3 Le marché du travail : indicateurs

1.3.1 Taux d'activité et taux d'inactivité

La population active regroupe l'ensemble des personnes en âge de travailler exerçant une activité rémunérée - les actifs occupés - ainsi que celles déclarant chercher activement à exercer une activité rémunérée - les actifs inoccupés ou chômeurs. Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs définis ci-dessus et la population totale en âge de travailler (de 15 à 74 ans selon la définition du BIT). En Belgique, il est stable et varie entre 55 et 60% de la population totale âgée entre 15 et 74 ans sur la période étudiée. Les graphiques présentés dans ce premier chapitre portent sur l'intervalle de temps 2000-2014, période qui précède la décision d'un Tax Shift en Belgique.

Les figures présentées ci-dessous montrent que, malgré des taux d'activité relativement élevés pour une large partie de la population (les 25-50 ans et les hommes), trois groupes pèsent sur le taux global. Il s'agit des jeunes (15-25 ans), les travailleurs de plus de 50 ans et les femmes. Ces groupes présentent des taux de participation inférieurs à la moyenne nationale, mais surtout très en deçà du taux de participation des travailleurs d'âge intermédiaire (25-50 ans) pour lesquels le taux oscille entre 83% et 88%. [Wachter, 2018]

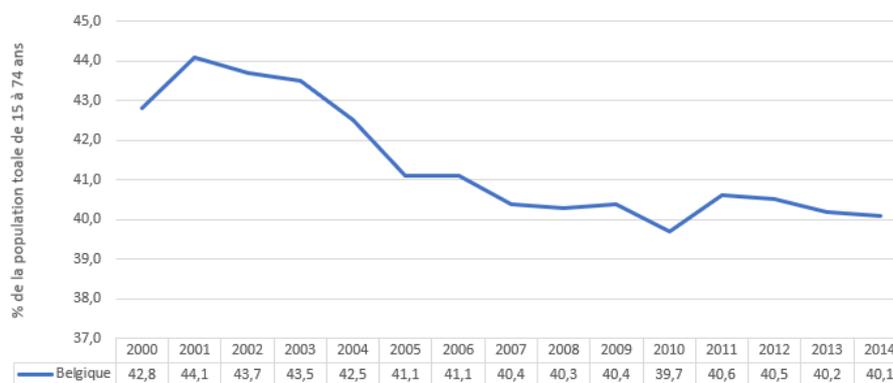
FIGURE 1.3 – Le taux d'activité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (par âge et par sexe)



Source : Eurostat

À l'inverse, la population inactive comprend l'ensemble des personnes en âge de travailler qui n'exercent pas une activité rémunérée ou qui n'en cherchent pas activement. En effet, certaines personnes ne sont ni actives occupées ni chômeurs. Cela est dû à l'existence de prépensionnés, de travailleurs invalides ou inaptes ainsi que de personnes découragées à chercher activement un emploi. Le taux d'inactivité est le rapport entre le nombre d'inactifs et la population totale. Pour la dénombrer plus facilement, il suffit d'ôter à la population totale en âge de travailler la population active. En Belgique, il varie autour des 40%, ce qui semble très important. Nous pourrions apporter une comparaison internationale dans la section suivante.

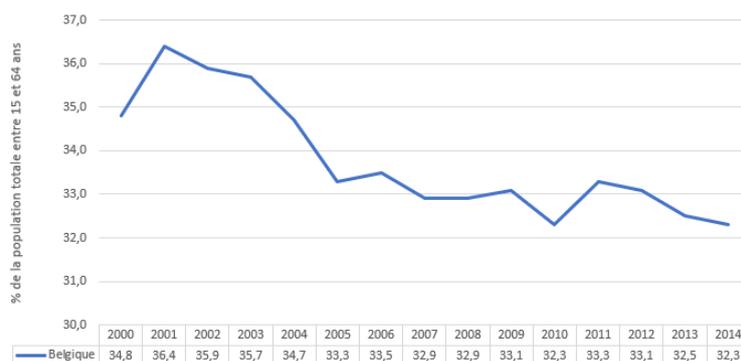
FIGURE 1.4 – Le taux d'inactivité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (15 à 74 ans)



Source : Eurostat

La population en âge de travailler en Belgique diffère de la population en âge de travailler selon la définition du BIT (l'âge légal de la retraite en Belgique étant fixé à 65 ans, reporté à 67 ans à l'avenir). Le taux d'inactivité sur une population totale de 64 à 74 ans est donc fortement influencé par un nombre important de pensionnés. Or, l'analyse réalisée dans le courant de ce travail porte principalement sur les personnes découragées. Ces personnes ne sont pas considérées comme chômeurs car elles ne cherchent pas (ou plus) activement du travail, elles entrent donc dans la catégorie des inactifs. Il convient, dès lors, d'analyser le taux d'inactivité sur une population totale de 15 à 64 ans. On remarque que ce taux est diminué d'une dizaine de pourcentage lorsque l'on réduit la population totale de 10 ans. Le taux d'inactivité en Belgique atteint alors les 30%, ce qui reste très préoccupant.

FIGURE 1.5 – Le taux d'inactivité en Belgique avant la décision d'un Tax Shift (15 à 64 ans)



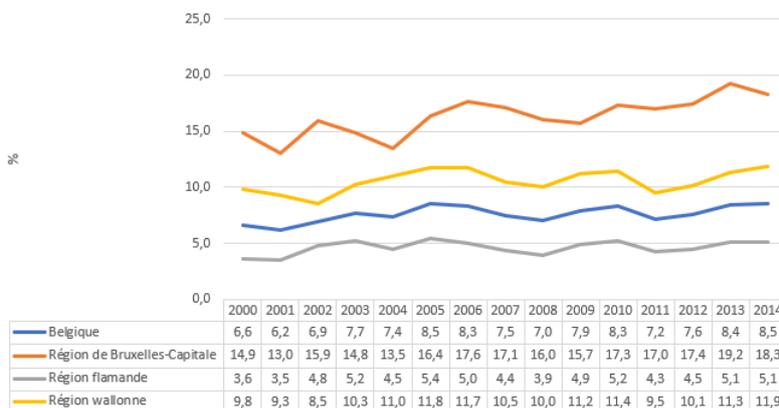
Source : Eurostat

Bien que les indicateurs principaux étudiés lors de la mise en oeuvre de politiques économiques sont le taux chômage et le taux d'emploi, il convient d'analyser ultérieurement les effets du Tax Shift sur le taux d'inactivité. Une baisse du chômage peut se traduire par une hausse du taux d'inactivité. Lorsque le chômage est élevé, certaines personnes se découragent et cessent toute recherche active du travail. Ces dernières sont, à partir de cet instant, exclues de la population active et basculent dans les inactifs, ce qui ne règle pas le réel problème de l'emploi en Belgique et ne fait que l'aggraver.

1.3.2 Taux de chômage

Le taux de chômage est le nombre de chômeurs en pourcentage de la population active, celle-ci étant composée des chômeurs, des salariés et des travailleurs indépendants. [OCDE, 2020b] Pour rappel, les chômeurs sont les personnes qui déclarent ne pas occuper d'emploi, être disponibles pour travailler et avoir pris des dispositions pour chercher activement du travail au cours des quatre dernières semaines. La figure ci-dessous exprime le taux de chômage en Belgique et par région. Le taux de chômage national reste relativement stable sur la période étudiée (7-8%), bien qu'une légère croissance de ce taux est observée. Il convient d'emblée d'observer que le taux de chômage atteint son maximum en 2014 (8.5%) et ne descend jamais en dessous des 6%.

FIGURE 1.6 – Le taux de chômage en Belgique (par région) avant la décision d'un Tax Shift



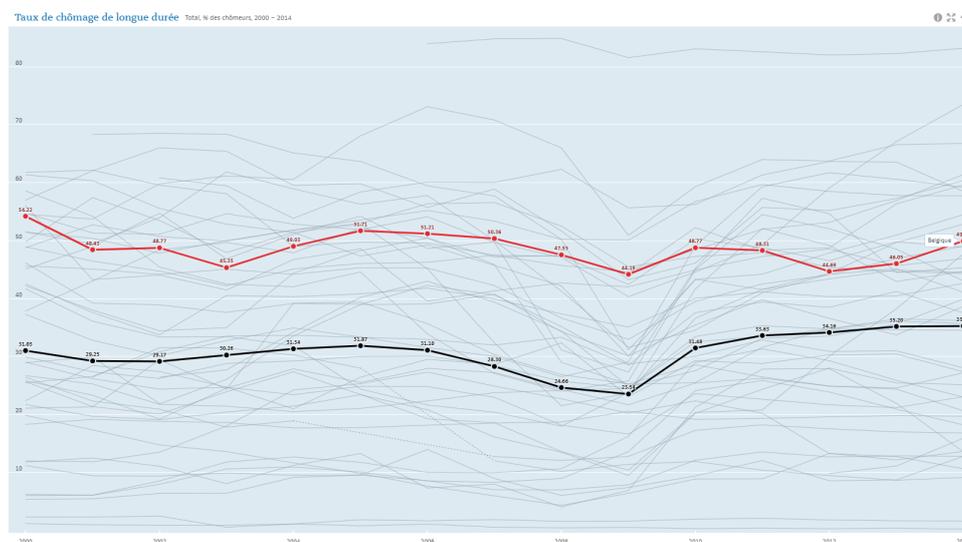
Source : Eurostat

A l'intérieur des régions de Belgique, une dispersion notable des taux de chômage s'observe et s'accroît considérablement. Comme le montre le graphique, la Wallonie souffre, en comparaison avec la Flandre, des fluctuations conjoncturelles. Si les deux régions profitent de l'embellie conjoncturelle qui suit une récession et connaissent une baisse de leur taux de chômage, le rythme de cette baisse est bien plus soutenu en Flandre qu'en Wallonie. Le chômage en Flandre est proche du niveau de chômage de « plein emploi », c'est-à-dire un chômage frictionnel (4-5%), lié aux ajustements permanents entre les flux d'offre et de demande de travail, et peu influencé par la conjoncture. En Wallonie, même si le chômage se stabilise, il reste à un niveau élevé, révélant une forme de chômage structurel, quantifiée par l'écart entre le taux de chômage moyen sur la période et le taux de chômage « de plein emploi », et manifeste une forte sensibilité aux fluctuations conjoncturelles. C'est en région bruxelloise que l'évolution du chômage apparaît la plus problématique : de cycle en cycle, le taux de chômage monte atteignant les 18.3% en 2014. On peut conclure que le chômage belge est complexe : coexistence d'un chômage frictionnel, conjoncturel et structurel. La composante structurelle peut également être justifiée par le caractère durable des écarts de taux entre les trois régions. Une hypothèse suggère qu'il y a d'importantes barrières à la mobilité des travailleurs (barrières linguistiques, mobilité géographique coûteuse,...). [IWEPS, 2016] Les déterminants du chômage sont indénombrables, ce qui rend cette problématique très complexe. Les principales causes vous seront présentées dans le chapitre suivant.

1.3.3 Taux de chômage de longue durée

Le chômage de longue durée recense les personnes au chômage depuis 12 mois ou plus. Bien qu'ils se rejoignent, on distingue deux indicateurs du taux chômage de longue durée. Premièrement, il peut être exprimé en pourcentage du total des chômeurs, défini comme la proportion des chômeurs de longue durée dans le total des chômeurs. La deuxième méthode consiste à mesurer le pourcentage de la population active âgée de 15 à 74 ans étant au chômage depuis plus de 12 mois. La différence entre ces deux indicateurs réside dans l'unité de mesure, % du total des chômeurs d'une part et % de la population active d'autre part.

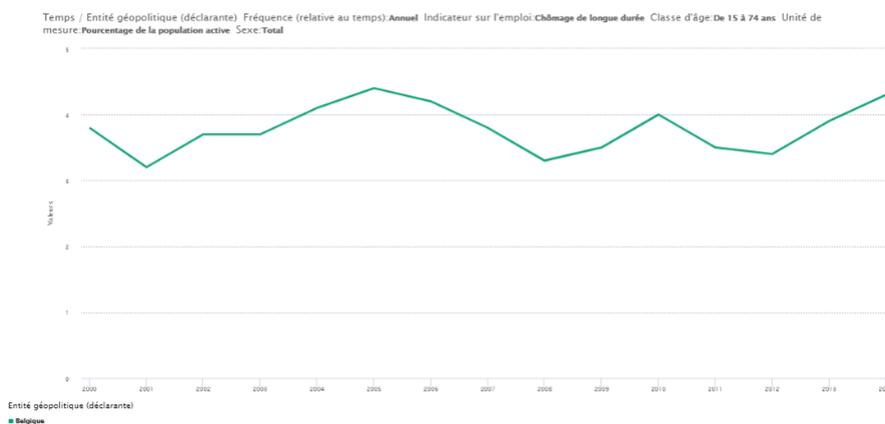
FIGURE 1.7 – Le taux de chômage de longue durée en Belgique (% du total des chômeurs)



Source : OCDE

La part du chômage de longue durée dans le stock de population en chômage est un indicateur qui attire généralement l'attention car il est souvent admis que la durée du chômage nuit aux chances de réinsertion. [Linden, 2019] Le Belgique n'est pas épargnée. . . Le chômage de longue durée, bien qu'il soit stable sur la période étudiée, demeure fort élevé. Les chômeurs de longue durée représentent 50% du total des chômeurs (figure 1.7). Il varie autour des 4% de la population active pour un taux de chômage total de 8% de la population active (figure 1.8). Ces chiffres sont révélateurs d'un dysfonctionnement du marché du travail car plus de la moitié des chômeurs belges n'ont pas travaillé depuis 1 an ou plus. Il s'agit d'une proportion impressionnante. Le chômage de longue durée constitue indéniablement une problématique de grande envergure en Belgique et ce, depuis de nombreuses années. On comprend dès lors l'importance des politiques ayant pour objectif une diminution de ce taux.

FIGURE 1.8 – Le taux de chômage de longue durée en Belgique (% de la population active)

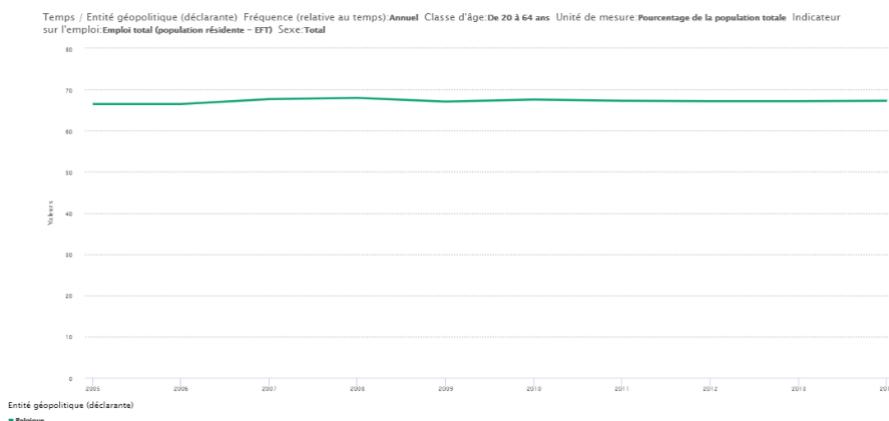


Source : Eurostat

1.3.4 Taux d'emploi

Il convient également d'analyser le concept de taux d'emploi car il fait partie intégrante des objectifs de la stratégie Europe 2020 dont les mesures du Tax Shift découlent (cfr. Chapitre 3). Ces objectifs sont fixés en termes de taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans. Ce taux reflète la proportion de personnes disposant d'un emploi sur la population totale âgée de 20 à 64 ans. Ce taux est stable, proche des 67% de la population totale âgée de 20 à 64 ans.

FIGURE 1.9 – Le taux d'emploi en Belgique avant la décision d'un Tax Shift



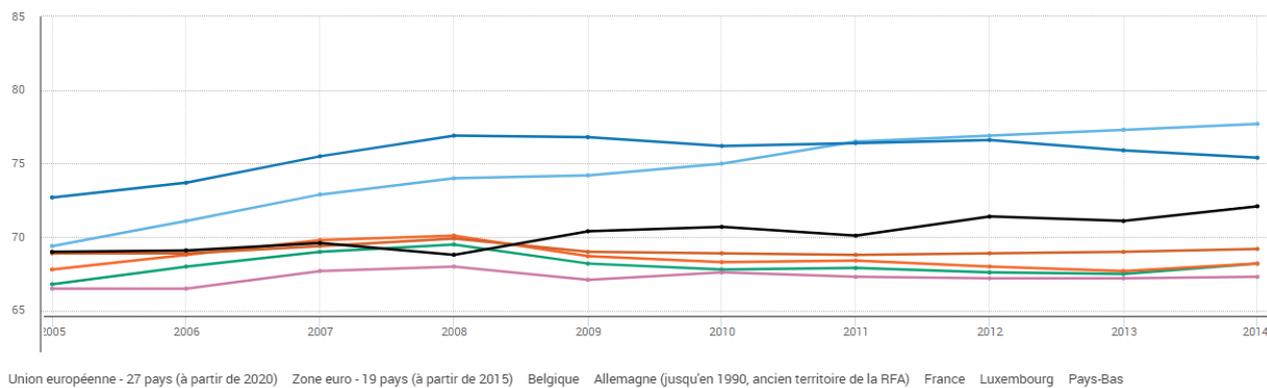
Source : Eurostat

Il est important de distinguer le taux d'emploi au taux de chômage. Même s'ils sont intimement liés, il est faux de citer l'un comme l'inverse de l'autre. Le taux de chômage se rapporte à la population active tandis que le taux d'emploi se rapporte à la population totale en âge de travailler, 20 à 64 ans dans le cas étudié. Le taux de chômage est quant à lui basé sur la définition BIT et se rapporte donc à une population âgée de 15 à 74 ans.

1.3.5 Comparaisons internationales

Même si le travail ne porte pas sur une comparaison internationale du marché du travail, il est, semble-t-il, appréciable de comparer l'évolution et l'importance du taux d'emploi en Belgique avec les niveaux atteints dans les pays voisins. Tous les pays européens sont concernés par la Stratégie Europe 2020. Visualiser la place de la Belgique parmi la moyenne de l'union européenne est, sans doute, un prérequis pour comprendre l'importance des mesures mises en place en Belgique pour atteindre les objectifs fixés en terme d'emploi (cfr. Chapitre 3).

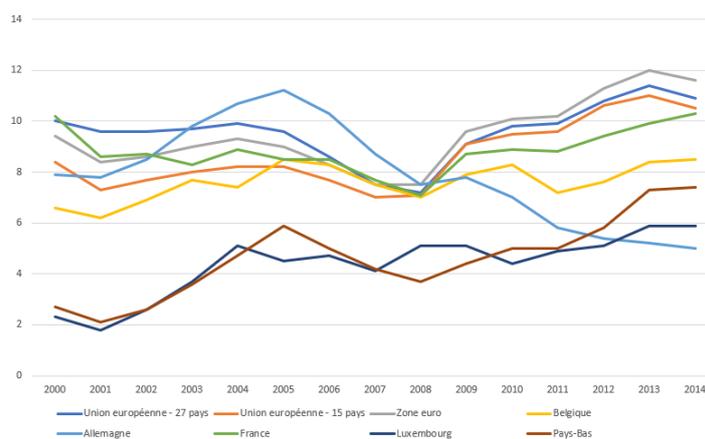
FIGURE 1.10 – Evolution du taux d'emploi



Source : Eurostat

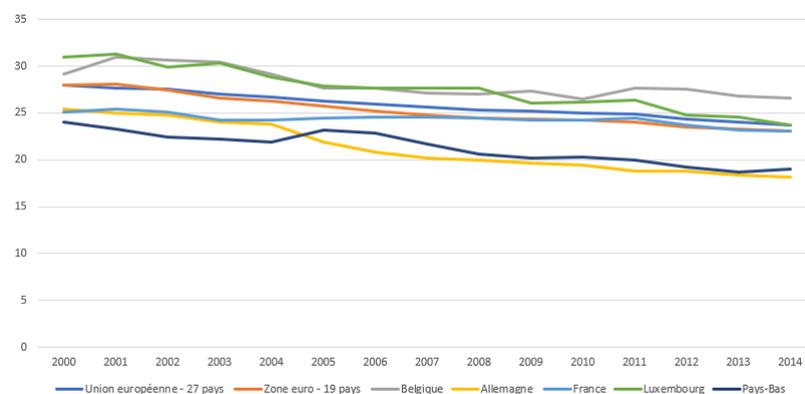
En comparaison avec ses pays voisins, la Belgique est le pays avec le taux d'emploi le plus faible sur l'ensemble de la période observée. On remarque également qu'elle se situe en dessous de la moyenne européenne. À ce stade, beaucoup font le raccourci, pourtant erroné, que le taux de chômage en Belgique est donc le plus élevé, comparé à ces mêmes pays. Et pourtant, la figure nous montre que ce taux de chômage est classé au centre et qu'il est même inférieur à la moyenne européenne. En réalité, cela peut s'expliquer par un taux d'inactivité – un nombre important de travailleurs découragés (figure 1.12). C'est la raison pour laquelle il est important de ne pas tirer des conclusions trop hâtives sur le chômage au vu des résultats du taux d'emploi, et inversement.

FIGURE 1.11 – Evolution du taux de chômage (en % de la population active)



Source : Eurostat

FIGURE 1.12 – Evolution du taux d'inactivité (en % de la population totale 20-64 ans)



Source : Eurostat

1.4 Les allocations de chômage en Belgique

1.4.1 Qui a droit aux allocations de chômage et quelles sont les conditions ?

1.4.1.1 Conditions communes

Bien qu'il existe différentes manières d'obtenir le droit aux allocations de chômage, chaque demandeur doit remplir certaines conditions générales : [ONEM, 2016]

- être âgé de plus de 18 ans et ne pas avoir atteint l'âge de la retraite (65 ans) ;
- résider en Belgique ;
- être privé de travail et de rémunération à la suite de circonstances indépendantes de sa volonté ;
- être apte au travail. L'inaptitude au travail doit être inférieure 66 % pour donner droit aux allocations de chômage ;
- être disponible sur le marché de l'emploi, et disposé à accepter un emploi convenable ou suivre une formation proposée. L'emploi est considéré comme convenable s'il respecte le droit du travail, offre un salaire conforme aux barèmes fixés dans les conventions collectives, se trouve à une distance maximale de 60km, ne suppose pas une absence du lieu de résidence de plus de 12 heures et n'exige pas plus de 4 heures de déplacement ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi compétent ;
- chercher activement un emploi et collaborer aux actions d'accompagnement et de formation proposées par le service de l'emploi. Des entretiens individuels évaluent les efforts du chômeur pour se réinsérer sur le marché du travail. En cas d'efforts jugés insuffisants, le paiement des allocations peut être suspendu. [CLEISS, 2019]

Si les conditions suivantes sont remplies, il est possible pour un demandeur de poursuivre des études de plein exercice tout en conservant ses allocations de chômage :

- avoir terminé ses études depuis au moins 2 ans ;
- être au chômage depuis au moins 1 an ;
- ne pas être titulaire déjà d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Lorsqu'une pénurie existe dans un secteur, les conditions sont toutefois moins restrictives.

Une fois les conditions communes remplies, le droit aux allocations de chômage peut s'acquérir de trois manières différentes : à la suite d'une occupation, sur base d'une période de chômage antérieure ou après des études.

1.4.1.2 À la suite d'une occupation

Pour ouvrir le droit au chômage, le demandeur doit prouver avoir travaillé un certain nombre de jours de travail salarié durant une période déterminée qui précède immédiatement la demande d'allocations de chômage. Cette période est appelée « période de référence ».

Les prestations de travail accomplies comme indépendant n'entrent pas en compte dans le nombre de jours de travail. Par jours de travail, on entend les jours pour lesquels une rémunération que la législation juge suffisante a été attribuée, c'est-à-dire au moins égale au revenu minimum garanti et sur lequel des retenues pour la sécurité sociale ont été opérées. En Belgique, les salaires minimums en vigueur sont fixés par des conventions collectives de travail (CCT) conclues au sein des commissions paritaires. Les CCT contiennent des dispositions qui déterminent les bases générales pour le calcul des rémunérations selon les différents niveaux de qualification et de fonction. Si la CCT du secteur d'occupation indique un salaire minimum, le contrat de travail individuel ne peut imposer de salaire inférieur, mais, par contre, il peut accorder un salaire supérieur. [ONEM, 2019]

Selon certaines conditions, il est possible de prendre en considération des jours de travail effectués à l'étranger, uniquement pour les personnes reconnues comme réfugiées ou apatrides.

Tout comme le nombre de journées de travail à prouver, la durée de la période de référence dépend de l'âge. Vous trouverez en annexe 1, le nombre de jours minimums de travail salarié à prouver ainsi que la période de référence associée.

1.4.1.3 Sur base d'une période de chômage antérieure

Le droit aux allocations de chômage ne doit pas être prouvé à nouveau si le travailleur a bénéficié d'allocations de chômage dans les trois ans qui précèdent la demande.

1.4.1.4 Après des études

Un jeune de moins de 25 ans qui termine ses études et qui éprouvent des difficultés à obtenir un emploi peut demander un droit aux allocations de chômage appelées allocations d'insertion. Il est cependant dans l'obligation de remplir des conditions supplémentaires. Il est demandé d'avoir terminé au moins l'enseignement secondaire supérieur ou la troisième année de l'enseignement secondaire professionnel, artistique ou technique. S'il a moins de 21 ans, l'obtention d'un diplôme est exigée.

Avant de bénéficier des allocations de chômage, cette personne devra premièrement réaliser un « stage d'insertion » d'une durée de 310 jours. Durant cette période, le jeune sera uniquement inscrit comme demandeur d'emploi et ne percevra aucune allocation. Il devra adopter un comportement de recherches actives d'emploi et ne pourra refuser, sous aucun prétexte, un emploi convenable proposé ou une formation professionnelle.

Le stage d'insertion est évalué à deux reprises par les organismes régionaux : au 7ème et 11ème mois. Seules deux évaluations positives simultanées conditionnent l'ouverture du droit aux allocations. Les allocations d'insertion ne sont octroyées que pendant 36 mois.

1.4.2 Comment sont calculées les allocations de chômage et comment évoluent-elles ?

1.4.2.1 Après des études

Le montant des allocations d'insertion est déterminé selon la catégorie familiale et l'âge. Tous les montants mentionnés ci-dessous sont des montants forfaitaires indexés et valables depuis le premier mars 2020. [ONEM, 2020a]

- Les cohabitants avec charge de famille perçoivent 50,29 euros par jour (1.307,54 euros par mois).
- Les isolés perçoivent 22,07 euros par jour (573,82 euros par mois) entre 18 et 20 ans et 36,89 euros par jour (940,16 euros par mois) à partir de 21 ans.
- Les cohabitants perçoivent 18,61 euros par jour (483,86 euros par mois).

1.4.2.2 À la suite d'une occupation

Le montant journalier brut des allocations de chômage est fonction de la situation familiale, du dernier salaire perçu et du passé professionnel du demandeur. [ONEM, 2020b]

- La situation familiale

Les chômeurs sont répartis en trois catégories selon leur situation familiale : cohabitants ayant charge de famille, isolés, cohabitants sans charge de famille.

- Le salaire perçu

Lorsqu'il s'agit d'une première demande, la rémunération prise en considération se réfère à celle perçue lors de la dernière occupation d'au moins 4 semaines consécutives chez un même employeur (à condition que celle-ci réponde au minimum légal et que des cotisations pour la sécurité sociale aient été retenues par l'employeur). Lorsque les précédentes conditions ne sont pas remplies, la rémunération considérée est celle du salaire minimum garanti.

Lorsqu'il s'agit d'une demande ultérieure, faisant suite à une interruption du chômage, le montant des allocations de chômage est basé sur la rémunération considérée lors de la première demande.

Une exception existe lorsque le demandeur n'a pas touché d'allocations de chômage pendant au moins 2 ans et qu'il a, durant cette période, travaillé au moins 4 semaines consécutives chez un même employeur. Dans ce cas, la rémunération à prendre en compte sera celle concernée par la dernière occupation en date.

Dans les deux cas, la rémunération prise en considération est plafonnée (dont les montants sont visibles dans le tableau ci-dessous). Tout comme la rémunération prise en compte est augmentée lorsque la rémunération réelle se situe en dessous du plafond salarial inférieur, la rémunération est diminuée au plafond salarial supérieur lorsque la rémunération réelle est supérieure à celui-ci.

TABLE 1.1 – Les différents plafonds salariaux

Quel plafond salarial ?	Quand est-il applicable ?	Montant par mois ?
Plafond salarial supérieur	Du premier au sixième mois de chômage complet	2.754,76 euros
Plafond salarial moyen	Du septième au douzième mois de chômage complet	2.567,49 euros
Plafond salarial inférieur	A partir du treizième mois de chômage complet pour les cohabitants avec ou sans charge de famille	2.399,25 euros
Plafond salarial spécifique	A partir du treizième mois de chômage complet pour les isolés	2.347,04 euros

Source : ONEM

— Le passé professionnel.

Le passé professionnel est constitué de jours de travail salarié (pour lesquels une retenue de sécurité sociale a été opérée). Ce nombre de jours est converti en un nombre d'années.

La conversion est réalisée de la manière suivante. Le nombre de jours de travail est limité à 78 par trimestre. Par année civile, un demandeur peut donc faire valoir 312 jours au maximum. Le nombre d'années de passé professionnel est obtenu en divisant par 312 le nombre de journées de travail. Si le solde de cette division est au moins égal à 15,6, le nombre d'années de passé professionnel est majoré d'une unité. Par exemple, 4 868 journées de travail correspondent à $4\ 868 / 312 = 15,60 = 16$ années de passé professionnel.

Les allocations de chômage sont, en principe et sous réserve d'infraction, octroyées pour une durée indéterminée et dégressives (plus la période de chômage augmente et plus les allocations de chômage qui y sont liées vont diminuer). La période totale d'indemnisation se distingue en trois parties [ONEM, 2020b] :

1ère période d'indemnisation : période fixée à 12 mois

Tous les chômeurs perçoivent :

- Du 1er au 3ième mois de chômage : 65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur.
- Du 4ème au 6ième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur.
- Du 7ième au 12ième mois de chômage : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen.

2ième période d'indemnisation : période variable pour une durée maximale de 36 mois

Cette période se décompose à son tour en deux parties : une partie fixe équivalente à 2 mois et une partie variable (fonction du passé professionnel du demandeur). Cette deuxième période est de 36 mois maximum et est subdivisée en 5 phases maximum :

La première phase est de 12 mois maximum. Elle se décompose en une partie fixe équivalente à 2 mois (appelée phase 2A) et en une partie variable, fonction du passé professionnel du demandeur (appelée phase 2B).

Les montants perçus durant cette première phase sont les suivants :

- cohabitants ayant charge de famille : 60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur ;
- isolés : 55 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial spécifique ;
- cohabitants sans charge de famille : 40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur.

Les 4 phases suivantes correspondent chacune à une période de 6 mois maximum et représentent donc au total 24 mois (appelées phase 21,22,23,24). Entre chacune de ces phases, les allocations diminuent progressivement pour atteindre une allocation forfaitaire.

3ième période d'indemnisation

Durant la troisième période, après 48 mois de chômage maximum (= 12 mois première période + maximum 36 mois deuxième période), tous les chômeurs perçoivent une allocation de chômage forfaitaire. Le montant dépend dès lors de la situation familiale uniquement.

Pour une meilleure compréhension, deux exemples de cas sont donnés :

- **Exemple 1** : Pour une période équivalente à deux années de passé professionnel, la deuxième période d'indemnisation est égale à $2 + (2 \times 2) = 6$ mois. Après avoir été indemnisé les 12 premiers mois (1ère période), le chômeur percevra 7 mois d'allocations de chômage (phase 2A+2B 2ième période) avant d'atteindre le montant forfaitaire.
- **Exemple 2** : Pour une période équivalente à douze années de passé professionnel, la deuxième période d'indemnisation est égale à $2 + (12 \times 2) = 26$ mois. Après avoir été indemnisé les 12 premiers mois (1ère période), le chômeur percevra 12 mois d'allocations de chômage (phase 2A+AB 2ème période) puis 14 mois d'allocations (6 mois phase 21 + 6 mois phase 22 + 2 mois phase 23) avant d'atteindre le montant forfaitaire.

L'annexe 2 reprend un tableau récapitulatif du système dégressif des allocations de chômage après une occupation.

1.4.3 Alternative : CPAS

Lorsque l'on n'est pas en droit de recevoir des allocations de chômage, une alternative en Belgique est le CPAS. Le CPAS (Centre Public d'Action Sociale) est un service public créé par l'Etat belge en 1976, organisé au niveau local et assuré par la collectivité. L'aide sociale fournie par le CPAS permet une protection pour les personnes et les familles qui n'ont plus les moyens suffisants pour mener une vie digne, suite à une faillite, une maladie ou une perte d'emploi par exemple.

La notion de « dignité humaine » implique qu'une personne puisse, au minimum, se nourrir, se vêtir, se loger, assurer son hygiène et avoir accès aux soins de santé. Si, en raison de difficultés qu'elle traverse, une personne n'a plus les moyens de vivre selon la dignité humaine, le CPAS sera en mesure de l'aider. [OCMW, 2006]

L'aide la plus répandue par le CPAS est l'aide financière et plus particulièrement l'octroi du revenu d'intégration pour les personnes dans le besoin. Le CPAS accorde l'aide sous certaines conditions, nettement moins restrictives par rapport au chômage :

- la personne ne doit plus disposer des moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine ;
- habiter en Belgique ;
- être majeure.

Les montants de base du revenu d'intégration ont été adaptés depuis le 1er mars 2020. Pour les cohabitants sans charge de famille, le revenu d'intégration mensuel s'élève à 639,27 euros ; pour les personnes isolées, à 958,91 euros et à 1295,91 euros pour les cohabitants avec charge de famille. [SPP, 2020]

Déterminants du chômage

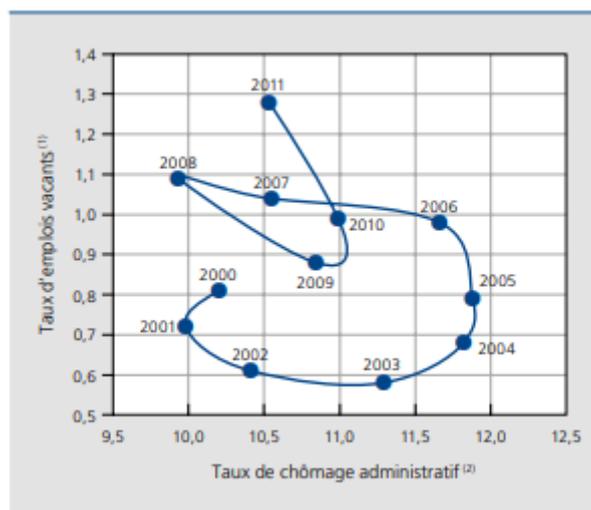
2.1 Courbe de Beveridge

La courbe de Beveridge permet de décrire le processus d'appariement entre l'offre et la demande de travail ainsi que son évolution. Elle établit une relation négative entre le taux de chômage et le taux de vacance d'emploi.

Une vacance d'emploi se définit comme un poste rémunéré nouvellement créé ou inoccupé pour lequel l'employeur cherche activement un candidat potentiel et dont l'intention d'embauche est immédiate (ou clairement définie à court terme). Le taux de vacance d'emploi mesure la proportion des emplois totaux qui sont vacants. Cet indicateur nous informe sur la demande non-satisfaite de mains-d'œuvre, utilisé en grande partie pour analyser le cycle économique et l'évaluation des inadéquations sur le marché du travail. [Eurostat, 2020]

Toutes autres choses restant égales, les demandeurs d'emploi éprouvent moins de difficultés à trouver un emploi lorsque le taux de vacance d'emploi augmente. De façon intuitive, on devrait s'attendre à une diminution du chômage. L'application de la courbe de Beveridge à la Belgique de 2000 à 2011 permet de constater que la réalité des faits est plus complexe que ce que l'intuition prévoit.

FIGURE 2.1 – Courbe de Beveridge en Belgique 2000-2011



Sources : Actiris, FOREM, ICN, ONEM, VDAB, calculs BNB

Lors du ralentissement conjoncturel survenu au début des années 2000, la diminution du taux de vacance d'emploi s'est traduite par un accroissement du taux de chômage. Cependant, l'amélioration conjoncturelle constatée à partir de 2009, marquée par la vive progression du taux d'emplois vacants, a seulement abouti à une modeste réduction du taux de chômage. Le taux de chômage en 2011, pourtant identique à celui de 2007, est associé à un taux de vacance d'emploi nettement plus élevé.

Comme présenté dans le premier chapitre, le chômage global en Belgique se caractérise principalement par deux composantes : structurelle et conjoncturelle. On peut cependant conclure, à l'aide de la Courbe de Beveridge que la majorité des difficultés entre l'offre et la demande de travail sont de nature structurelle. [Zimmer, 2012]

Compte tenu de l'objectif de ce travail, il semble donc judicieux de raisonner sur les causes du chômage structurel et de privilégier uniquement leur analyse respective dans cette section. Le chômage structurel a une multitude de causes sur lesquelles il est complexe d'agir, ce qui le rend difficile à combattre. Il est souvent erroné de penser qu'une simple politique économique de lutte contre le chômage peut résoudre cette problématique.

L'objectif de ce chapitre est de vous présenter les déterminants fondamentaux du chômage liés à la structure de l'économie. Il s'agit d'une étape primordiale afin d'établir les mesures politiques les plus pertinentes pour permettre de réduire l'inadéquation entre travailleurs et employeurs.

2.2 Déterminants du chômage « ayant trait aux politiques et aux institutions ».

2.2.1 Rapport de l'OCDE - 2006

En 1994, l'OCDE rédige « la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi » et souligne la nécessité de réformes fondamentales du marché du travail pour remédier à la persistance d'un chômage élevé dans un grand nombre de pays membres (OCDE, 1994, 1997). Les justifications qui y sont présentées se basent sur les connaissances disponibles en 1994. Cette théorie a identifié un certain nombre de déterminants du chômage « ayant trait aux politiques et aux institutions », tels que l'indemnisation du chômage, la fiscalité, le pouvoir de négociation des syndicats et le système de négociations collectives, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) et la réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Cette dernière interdit toute pratique restrictive de concurrence, qui fausse volontairement le libre arbitrage de la concurrence sur le marché concerné et dont les conséquences peuvent être multiples : prix plus élevés, quantités offertes réduites, etc. En Belgique, le droit en vigueur interdit les cartels, les ententes et les abus de position dominante.

Depuis lors, un grand nombre de recherches ont été réalisées. Des éléments relativement fiables, dont les conclusions de travaux empiriques, montrent que le niveau d'indemnisation du chômage et sa durée ont un impact significatif sur le chômage. D'autres constatent également qu'une taxation du travail importante tend à accroître les taux de chômage. Les avis semblent cependant plus mitigés quant aux effets de la LPE, du pouvoir des syndicats et du système de négociations collectives.

En 2006, l'OCDE dévoile de nouvelles indications. Elle fait appel aux techniques économétriques pour expliquer l'impact des politiques structurelles et des institutions sur le chômage global. [OCDE, 2006]

2.2.1.1 Modélisation

Cette section vous dévoile le travail réalisé par l'OCDE pour déterminer les principales causes du chômage global. Elle s'appuie sur une analyse économétrique de données en coupe transversale (série temporelle) pour étudier les effets directs des politiques et des institutions sur le chômage. Elle juge le rôle des politiques et des institutions comme étant primordial et essentiel pour la santé économique d'un pays.

Le modèle statique élaboré est estimé pour un échantillon de 20 pays de l'OCDE (dont la Belgique) sur la période 1982-2003. Ce modèle permet de cibler les principaux déterminants du chômage. Il propose l'équation de forme réduite suivante :

FIGURE 2.2 – Equation réduite du taux de chômage

$$U_{it} = \sum_j \beta_j X_{it}^j + \chi G_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$$

Source : OCDE [2006]

Avant de vous présenter les résultats affectés à ce modèle, il semble nécessaire d’apporter quelques précisions quant à cette formule :

- i et t sont des indices de pays et de temps ;
- U_{it} correspond au taux de chômage ;
- G_{it} est l’indicateur OCDE de l’écart de production. Cet indicateur mesure la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Il est établi en % du PIB potentiel. La production potentielle (ou capacité de production) de l’économie se définit comme la production maximale de biens et de services que l’économie est apte à produire en fonctionnant à plein régime. Lorsque la demande est très (trop) élevée, les entreprises sont contraintes de fonctionner au-delà de leur niveau d’efficience maximale. Cette situation se traduit donc par un écart de production positif (le PIB effectif est supérieur au PIB potentiel). Inversement, celui-ci apparaît négatif lorsqu’il existe des capacités excédentaires ou inutilisées en raison de l’insuffisance de la demande. Dans les deux cas, il se traduit par un fonctionnement de l’économie inefficace, ce qui permet de comprendre les fluctuations qui constituent le cycle économique. Cet indicateur sert à neutraliser les effets des fluctuations de la demande globale sur le chômage au cours du cycle économique. La prise en compte de cet indicateur permet d’identifier uniquement les déterminants du chômage structurel ;
- α_i et λ_t sont les effets fixes par pays et les effets fixes temporels ;
- Les X_j sont des indicateurs OCDE des politiques et des institutions considérées comme des variables explicatives.

Les indicateurs OCDE des politiques et des institutions introduits dans cette analyse comprennent :

- le coïncidence fiscal. Il est mesuré par le rapport entre le montant des impôts payés par un travailleur salarié moyen (cohabitant, à charge de deux enfants dont la rémunération équivaut à 100 % du salaire moyen) et les coûts totaux de main-d’œuvre qu’il représente pour son employeur. Le coïncidence fiscal moyen permet d’évaluer l’ampleur de l’effet dissuasif exercé par l’impôt des revenus du travail (charges sociales incluses) sur l’emploi. Cet indicateur est mesuré en pourcentage du coût de la main-d’œuvre. Une analyse détaillée des effets de la fiscalité sur le marché du travail (tant sur l’offre que sur la demande) sera présentée à la section 2.1.3.
- une mesure résumée de la générosité de l’indemnisation du chômage. Celle-ci est fonction du taux de remplacement et de la durée pour laquelle le chômeur peut bénéficier des allocations de chômage. Le taux de remplacement mesure la proportion du revenu du travail antérieur qui est maintenue après une période de chômage définie. Une analyse détaillée relative aux effets d’allocations de chômage généreuses sur le taux de chômage sera également présentée dans la section 2.1.2.
- le degré de rigueur de la protection de l’emploi pour laquelle on retrouve les abréviations LPE pour la référencer. Pour élaborer une comparaison objective quant à la protection de l’emploi entre les différents pays analysés, l’OCDE se base sur trois critères : la réglementation relative au licenciement individuel de travailleurs titulaires de contrats réguliers (c’est-à-dire non temporaires), les contraintes supplémentaires imposées en cas de licenciement collectif et les règles relatives aux contrats à durée déterminée classiques et au travail intérimaire. [Linden, 2019] L’annexe 3 présente la méthodologie relative au calcul des indicateurs synthétiques de la rigueur de la LPE et permet de mieux comprendre comment est chiffré le degré de rigueur de la protection de l’emploi.
- le degré moyen de dureté de la RMP. Celui-ci est l’indicateur de réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits. Il quantifie l’intensité des obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés des sept industries non manufacturières suivantes : gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien de passagers, transport ferroviaire (passagers et fret) et transport routier de marchandises.
- le taux de syndicalisation. Il correspond au rapport entre le nombre de salariés qui sont membres d’un syndicat et le nombre total de salariés.
- le degré de centralisation/coordination de la négociation salariale, un indicateur supplétif du concept de « corporatisme ». Cet indicateur quantitatif de la « coordination des négociations salariales » se scinde en trois catégories (faible, moyen et élevé). La variable indicatrice de « fort corporatisme » utilisée dans les régressions de chômage structurel est égale à 1 quand la négociation est très centralisée et coordonnée ; 0 dans le cas contraire. [OCDE, 2004]

2.2.1.2 Résultats

Les résultats des régressions de base sont présentés en annexe 4.

La première régression tire ses résultats de l'équation de base comme décrite ci-dessus. On remarque que le coin fiscal, le taux moyen de remplacement des prestations et la RMP sont statistiquement significatifs au seuil de 1%. Les résultats obtenus montrent que l'effet marginal d'une hausse individuelle de ces indicateurs aggrave le chômage global. On observe, en outre, que le degré élevé de corporatisme, statistiquement significatif au seuil 1% également, réduit sensiblement le chômage. À l'inverse, la LPE et le taux de syndicalisation sont statistiquement non significatifs aux niveaux de confiance classiques.

La deuxième régression tient compte du fait que l'indicateur OCDE résumé des taux de remplacement des prestations reflète, en réalité, l'effet combiné du taux de remplacement pendant la première année de chômage, de la durée de perception des prestations et de l'interaction entre ces variables. Lorsque l'on scinde ces trois éléments (résultats en colonne 2), chacun d'eux reste statistiquement significatif. Toutes autres choses restant égales, l'augmentation d'une de ces trois variables engendre une augmentation du taux de chômage.

Jusqu'à présent, l'absence d'impact significatif de la LPE sur le chômage global peut, en réalité, masquer deux effets contraires : la LPE sur les contrats permanents tend à aggraver le chômage et, sur les contrats temporaires, à le faire baisser. Les résultats tenant compte de cette distinction sont présentés en colonne 3. Scinder cette variable explicative en deux sous-variables permet à ces dernières d'être statistiquement significatives au seuil de 5%. Les effets marginaux sont quant à eux de signes opposés.

La variable explicative « coin fiscal » utilisée dans les trois premières régressions est définie dans la précédente section. Cet indicateur prend uniquement en compte la taxation sur le travail (incluant les charges sociales). Le signe du coefficient de la variable "coin fiscal" est positif, ce qui veut dire qu'au plus l'imposition du travail (charges sociales comprises) sera élevée, au plus le taux de chômage global augmentera. Il existe un indicateur plus large du coin fiscal, qui couvre, à la fois les taxes sur le travail et les taxes sur la consommation. Celui-ci provient des comptes nationaux. Les résultats affectés à la régression qui tient compte de cette nouvelle variable explicative sont présentés en colonne 4. On peut noter que tous les coefficients sont étroitement similaires aux résultats développés précédemment, y compris en ce qui concerne le coin fiscal lui-même. La cinquième régression, dont les résultats sont visibles en colonne 5, pousse l'analyse encore plus loin et scinde les effets marginaux du taux d'imposition du travail sur le chômage d'une part et, du taux d'imposition de la consommation d'autre part. On observe une faible différence entre ces deux coefficients (0.25 et 0.21 respectivement). Une diminution de l'imposition du travail a un effet favorable plus important sur le chômage que celui occasionné par une baisse du taux d'imposition de la consommation. Lorsqu'une politique a pour but de faire diminuer le taux de chômage, il est donc préférable de favoriser une réduction du taux d'imposition du travail afin d'obtenir de meilleurs résultats, compte tenu du modèle présenté. La significativité statistique est cependant plus importante dans le cas du taux d'imposition du travail.

Il est important de noter que le coefficient estimé de l'écart de production est hautement significatif dans toutes les spécifications. Ce résultat souligne donc l'importance de la composante cyclique du chômage.

Nous reviendrons ultérieurement sur ces résultats. Ils seront utilisés dans le chapitre 3 afin de justifier la décision du Tax Shift et dans le chapitre 6 afin de développer une solution de lutte contre le chômage structurel.

2.2.2 L'indemnisation du chômage : source de débat

2.2.2.1 Allocations de chômage comme source de dissuasion au travail

La notion d'effet dissuasif a trouvé sa place dans les recommandations politiques influentes rédigées par l'OCDE en 2006 et présentées dans la section précédente. Globalement, des éléments relativement fiables, souvent basés sur des travaux empiriques, montrent que le niveau d'indemnisation du chômage et sa durée ont un impact significatif sur le chômage.

Parmi les travaux qui offrent un support empirique à l'argument dissuasif, on retrouve premièrement celui de Bruce Meyer. En 1990, il a montré que des prestations plus élevées entraînent moins de sorties du chômage. Renforçant les arguments en faveur de la perspective dissuasive, il a constaté que les sorties du chômage devenaient plus fréquentes au moment où les prestations allaient expirer. [Meyer, 1990]

En 1997, Nickell a réalisé une étude dans laquelle il régresse les taux de chômage sur des macro-indicateurs des arrangements institutionnels. Il a appuyé l'argument selon lequel une relation positive entre les prestations généreuses et le chômage dans les pays de l'OCDE existe. Les conclusions sont similaires à celles réalisées en 2006 par l'OCDE. Selon lui, une indemnisation de chômage généreuse occupe l'effet le plus néfaste sur le chômage. Il a sollicité une remise en question des systèmes de prestations de chômage et une réévaluation des montants octroyés aux chômeurs. [Nickell, 1997]

En 2007, Rafael Lalive offre à son tour ses résultats : les changements dans la durée des prestations n'affectent pas la qualité des emplois postérieurs au chômage (mesurés par les gains dans le nouvel emploi), mais des changements importants dans la durée des prestations semblent réduire le nombre de transitions vers des emplois réguliers. Les résultats fournis par cette étude indiquent que des périodes de perception de prestations plus longues augmentent la durée du chômage. À son tour, il réclame des politiques plus strictes en matière d'octroi des prestations de chômage ainsi qu'une limitation dans le temps de la perception des allocations de chômage. [Lalive, 2007]

En 2009, David Howell critique l'utilisation des taux de remplacement bruts comme indicateur de la générosité des allocations de chômage (c'est-à-dire le pourcentage du salaire antérieur perçu qu'un travailleur moyen reçoit du chômage avant impôts et charges sociales). Il conseille vivement d'utiliser les taux de remplacement nets. Il s'agit dès lors du pourcentage du salaire antérieur perçu qu'un travailleur moyen reçoit du chômage après déduction des impôts et charges sociales. Bien que la corrélation entre les prestations sociales et les taux de chômage soit légèrement plus faible, les conclusions faites sur le caractère déterminant des allocations de chômage sur le chômage restent identiques. [Howell, 2009]

En 2015, David Card et ses collègues ont fait valoir que bien que la durée des périodes de chômage augmente généralement avec le niveau des prestations, cette relation était particulièrement forte pendant la crise. [Card, 2015] Dernièrement, c'est l'étude réalisée par Till Von Wachter en 2016 qui confirme les dires des précédents : des prestations sociales généreuses et durables dissuadent de travailler et augmentent ainsi le chômage. [Wachter, 2016]

En résumé, tous soutiennent que des allocations de chômage généreuses accordées aux demandeurs d'emploi créent une importante désincitation au travail, ce qui fait considérablement augmenter le taux de chômage. Cette perspective dissuasive repose sur l'argument théorique suivant : les salaires de réserve des individus augmentent lorsque des niveaux de vie élevés peuvent être atteints sans avoir à travailler. Le salaire de réserve marque la ligne en dessous de laquelle les individus rejeteront les offres d'emploi. Des avantages plus élevés entraînent donc la suppression d'un plus grand nombre d'emplois. Lorsqu'une personne se voit proposer un nouvel emploi, elle compare ce possible futur revenu avec d'une part, le niveau des prestations de chômage qu'elle pourrait continuer à percevoir en restant au chômage et d'autre part, la durée de perception des prestations de chômage restante. Si le salaire proposé n'est pas nettement supérieur au montant perçu par les prestations de chômage, la personne en question optera pour le chômage. On peut donc naturellement s'attendre à ce que les pays qui offrent des prestations d'aide sociale plus généreuses connaissent un taux de chômage plus élevé.

Il convient toutefois d'ajouter que la décision d'accepter un nouvel emploi relève également de la nature des tâches à effectuer dans le cadre de celui-ci. La théorie hédonique des salaires, proposée par Rosen en 1974, prédit que des travailleurs ayant la même productivité doivent percevoir et peuvent accepter des salaires différents s'ils exercent des tâches de différents niveaux de pénibilité. [Cahuc, 2001] Un chômeur évalue personnellement l'engagement physique et/ou mental qu'il devra fournir pour un travail donné. Sur cette base, le demandeur d'emploi se fixe un salaire minimum pour lequel il peut être en mesure d'accepter l'emploi. Plus l'estimation du degré de pénibilité par le chômeur est élevée, plus le salaire d'acceptation fixé sera élevé également. L'évaluation personnelle du degré de pénibilité diffère selon les personnes et peut reposer sur des caractères subjectifs. C'est la raison pour laquelle, pour un même travail, le salaire d'acceptation peut être différent entre deux individus. Il est donc très rare que le salaire proposé équivaut parfaitement au salaire minimum d'acceptation fixé par le demandeur d'emploi. Si le salaire est situé entre les allocations de chômage auxquelles il peut prétendre avoir droit et le salaire minimum d'acceptation qu'il s'est fixé, le chômeur restera au chômage et déclinera la proposition. L'inverse se produira à condition que le salaire proposé soit supérieur au salaire minimum d'acceptation.

2.2.2.2 Allocations de chômage comme incitant à la formation

La perspective de dissuasion a été contestée par d'autres chercheurs qui ont présenté des arguments fondamentalement différents sur l'effet des prestations d'aide sociale sur le chômage. Leur argument théorique est le suivant : au lieu de fonctionner comme une mesure de dissuasion au travail, l'indemnisation du chômage

subventionnerait financièrement le processus de recherche d'emploi. La base de cet argument est que l'emploi et le chômage sont le résultat d'un processus d'appariement mené par les demandeurs d'emploi et les employeurs. [Pollmann-Schult, 2005]

Selon cette perspective, les allocations de chômage perçues par un demandeur d'emploi soulagent la pression qu'il subit d'accepter et d'occuper un emploi précaire et lui permettent de poursuivre une formation afin d'atteindre un niveau de qualification supérieur. Des allocations de chômage élevées permettraient donc aux chômeurs (aux futurs travailleurs) d'investir dans des compétences spécifiques, ce qui constituerait une assurance au moment où ces travailleurs souhaiteraient rechercher activement un emploi.

Dès lors, de généreuses prestations peuvent favoriser l'emploi à travers deux mécanismes. Premièrement, une importante indemnisation permet aux travailleurs d'obtenir des compétences spécifiques. Le résultat est une main-d'œuvre dont les compétences attribuées sont généralement plus élevées, ce qui crée des correspondances de meilleure qualité pour les postes vacants. Deuxièmement, les avantages sociaux permettent aux demandeurs d'emploi d'être plus sélectifs sur les offres d'emploi. Cela augmenterait à nouveau la qualité de l'adéquation finale entre la demande et l'offre de travail. [Estevez-Abe, 2001]

Les économistes en faveur de cette théorie ne remettent pas en cause la durée potentiellement plus longue des périodes de chômage individuel dans un contexte de prestations élevées. Une hausse du chômage à court terme devrait être envisagée, ce qui serait cependant nécessaire et favorable à une diminution du chômage à long terme en raison de meilleures correspondances d'emploi et de l'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi. [Nelson, 2012]

2.2.2.3 Modèle retenu : le rôle modérateur de la division institutionnelle entre les initiés et les exclus

On remarque que le sujet de l'effet des prestations sociales sur le chômage occupe un grand nombre de débats et ce, depuis de nombreuses années. Les deux perspectives, dont les conclusions sont opposées, ont pourtant été chacune appuyées par des travaux empiriques reconnus. Comment se peut-il que ces résultats soient contradictoires ?

En réalité, les analyses présentées précédemment omettent les interactions possibles entre les institutions, ce qui peut expliquer les différences présentes entre ces deux perspectives. En 2017, Thomas Biegert rédige à ce propos une étude qui explique l'importance du contexte institutionnel dans l'analyse de l'effet des allocations de chômage sur le chômage global. Ne pas tenir compte du contexte institutionnel et des interactions qui y sont rencontrées amèneraient à des résultats fort différents. [Biegert, 2017]

Avant de développer sa propre étude, Thomas Biegert s'intéresse particulièrement à des recherches récentes relatives au processus de dualisation du marché du travail entre les individus avec un emploi permanent et ceux qui n'en ont pas, appelés respectivement les initiés et les exclus, et aux disparités croissantes entre ceux-ci. Les exclus comprennent donc les chômeurs et les personnes occupant des emplois temporaires, ceux-ci ayant une plus forte propension à devenir chômeurs. [Emmenegger, 2012]

Cette littérature repose sur l'hypothèse que les initiés occupent une position de négociation puissante en raison du coût élevé de remplacement d'un travailleur. Bien que cette position avantageuse qu'en tirent les initiés existe dans chacune des économies, la théorie de la dualisation fait valoir que l'écart entre les initiés et les exclus peut être amplifié par les interactions institutionnelles du marché du travail. La conséquence involontaire des avantages institutionnalisés pour les initiés du marché du travail est qu'elle augmente les obstacles que les demandeurs d'emploi doivent surmonter pour devenir des initiés. Il est important de préciser que la littérature sur la dualisation ne prétend pas que les institutions en interaction ont des effets directs sur le chômage global. La théorie avance que les avantages institutionnalisés dont bénéficient les initiés peuvent affecter la répartition des emplois.

Selon Thomas Bieger, cette théorie semble toutefois pertinente pour l'étude qu'il souhaite réaliser sur la façon dont les prestations affectent le chômage et ce, pour deux raisons :

- ce sont les chômeurs, et donc les exclus, qui perçoivent les allocations de chômage.
- l'écart entre les initiés et les exclus affecte considérablement la disponibilité d'emplois de meilleure qualité.

Le fossé entre les initiés et les exclus est principalement influencé par l'interaction de deux ensembles d'institutions du marché du travail [Emmenegger, 2012] :

- **la réglementation relative à la protection du travail (LPE) pour les contrats permanents et temporaires.** Elle détermine la difficulté que rencontrent les employeurs pour licencier un employé. Une protection de l'emploi stricte octroie aux initiés une certaine sécurité et une stabilité dans leur position. La rigidité de rotation engendrée réduit les opportunités pour un demandeur d'emploi. De plus, s'il existe une forte différenciation dans la protection du travail entre les contrats CDD et CDI, à savoir que les contrats temporaires sont moins protégés que les contrats permanents, cela engendre également une demande de travail moins qualitative. Les employeurs sont en effet plus susceptibles d'offrir des emplois temporaires et moins susceptibles de convertir ces emplois en postes permanents. Ce phénomène réduit le nombre de possibilités d'emploi attrayantes. On retiendra donc qu'une protection du travail stricte engendre une demande de travail réduite et qu'une importante différenciation entre les protections du travail d'un contrat permanent et temporaire affecte la qualité des postes vacants.
- **la configuration du processus de négociation salariale et plus particulièrement l'importance de la syndicalisation et de la centralisation.** Étant donné que leurs membres se composent principalement de travailleurs permanents, les syndicats sont souvent considérés comme représentant des intérêts internes des initiés et leur octroient à nouveau un pouvoir sur le marché du travail. Un taux élevé de syndicalisation peut exercer une pression lors des négociations salariales au détriment des exclus. L'augmentation des salaires engendrée augmente le coût du travail et rend les employeurs réticents à embaucher. Outre la syndicalisation, la centralisation des négociations salariales est également un déterminant du fossé entre les initiés et les exclus. La centralisation fait référence au niveau auquel se déroule la négociation et au degré auquel les syndicats sont en mesure de coordonner leurs objectifs. La négociation centralisée pourrait aider les syndicats à obtenir de meilleurs résultats pour leurs membres, ce qui, conformément à l'argument précédent, affecterait négativement les opportunités d'emploi laissées aux exclus.

Dans un contexte de forte fracture entre initiés et exclus, les initiés salariés restent dans leurs postes et les employeurs sont plus sélectifs, ce qui conduit à des offres d'emploi moins nombreuses et moins qualitatives pour les exclus. Dans un contexte comme celui-ci, les avantages généreux dissuadent la recherche d'emploi car les offres d'emploi de qualité sont rares. En revanche, un marché du travail avec une division modérée entre les initiés et les exclus offrira de meilleures opportunités aux demandeurs d'emploi. Ceux-ci seraient encouragés par une meilleure qualité d'emplois proposés. Dans ce cas, des prestations généreuses favorisent l'amélioration du processus de recherche d'emploi, ce qui à long terme engendre une baisse du chômage.

Pour tester empiriquement ces propositions, il combine ces indicateurs institutionnels avec des données sur le chômage individuel de 20 pays européens dans l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne et l'enquête sur la population actuelle des États-Unis pour 1992-2009. La technique économétrique du panel permet d'utiliser des effets fixes, permettant ainsi d'exclure les biais dus à des différences stables entre les groupes sociodémographiques et les facteurs spécifiques aux pays. [Biegert, 2017]

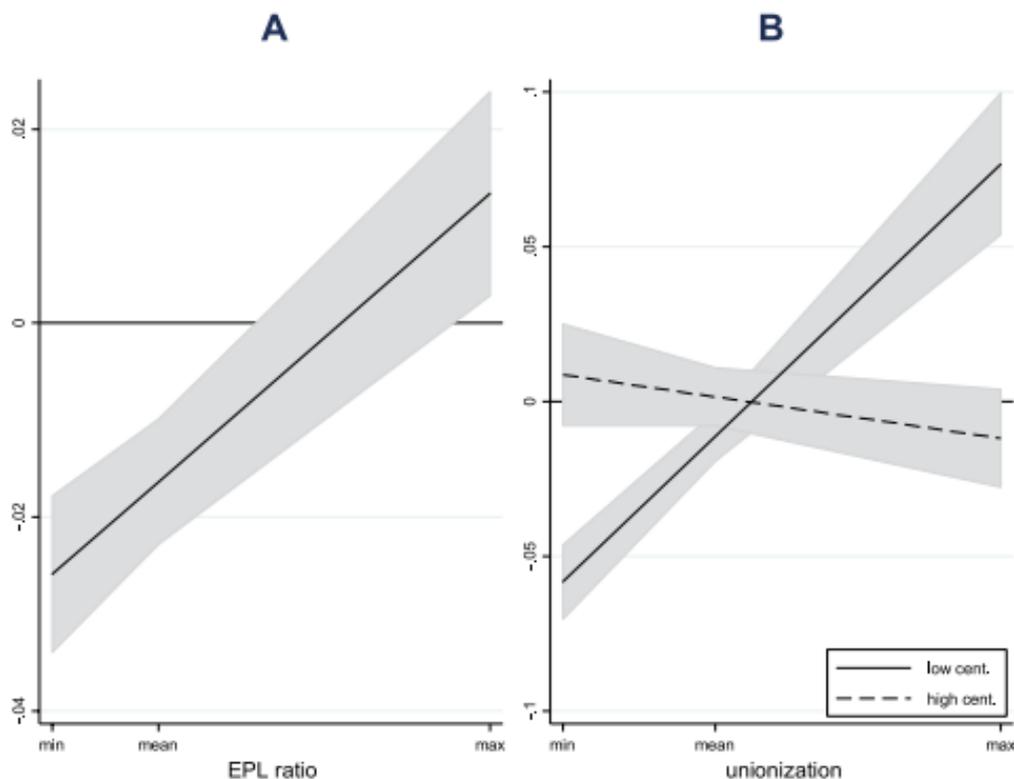
Résultats

Les résultats sont représentés au travers des deux figures suivantes.

La figure 2.3 montre les effets marginaux des prestations de chômage sur le taux de chômage global à tous les niveaux :

- **de protection de l'emploi (partie A).** En abscisse, on retrouve le degré de rigueur de la LPE, du plus faible au plus élevé. L'axe des ordonnées nous fournit la valeur des effets marginaux des prestations de chômage sur le taux de chômage global.
- **de syndicalisation et de centralisation des négociations salariales (partie B).** L'axe des ordonnées est identique à celui de la partie A. Cependant, l'axe des abscisses présente ici la grandeur du taux de syndicalisation, du plus faible au plus élevé. La droite en pointillé représente une situation de faible centralisation, à l'inverse de la droite en continu qui, elle, nous fournit les résultats relatifs à une situation de centralisation élevée.

FIGURE 2.3 – Effets marginaux des prestations de chômage sur les taux de chômage à tous les niveaux de LPE, de syndicalisation et de centralisation



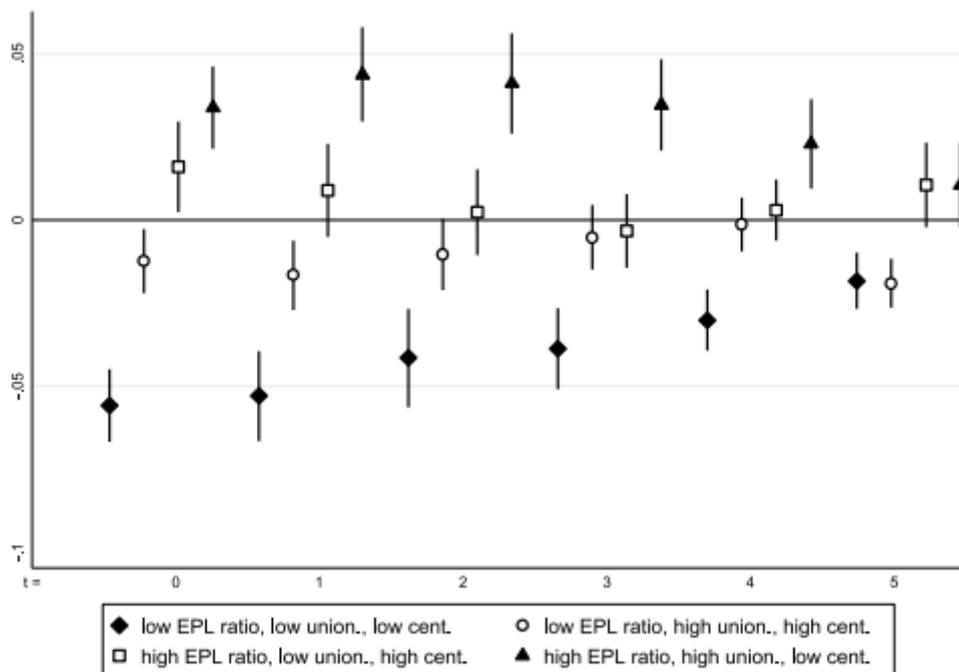
Source : [Biegert, 2017]

On remarque, dans la partie A de la figure 2.3, que l'augmentation des allocations de chômage d'une unité est associée à une réduction du chômage d'approximativement 3 points de pourcentage, dans un contexte de faible protection de l'emploi. Cette association est croissante en fonction du degré de protection de l'emploi. L'effet marginal des allocations de chômage se rapproche de 0 lorsqu'un niveau élevé de protection de l'emploi est atteint. Il devient alors significativement positif lorsque la réglementation relative à la protection de l'emploi est très stricte. Dans ce cas, une augmentation d'une unité des prestations de chômage est associée à une augmentation de 1 point de pourcentage du chômage.

La partie B dévoile deux types de tendances en fonction de la centralisation.

- Lorsque la centralisation est faible, l'augmentation des allocations de chômage d'une unité est associée à une réduction du chômage d'approximativement 5 points de pourcentage en raison d'une syndicalisation peu présente. Dans le même contexte, une syndicalisation plus élevée conduit à une association positive entre les allocations de chômage et le chômage : l'effet marginal de ces allocations est quantifié à 6 points de pourcentage.
- Lorsque la centralisation est élevée, l'effet marginal des prestations sociales est nettement moins dépendant du niveau de syndicalisation ; il ne diffère jamais de manière significative de 0, ce qui n'indique aucune association entre les allocations de chômage et le chômage.

FIGURE 2.4 – Effet marginal décalé jusqu'à cinq ans d'allocations de chômage sur les taux de chômage dans les configurations de LPE, de syndicalisation et de centralisation.



Source : [Biegert, 2017]

La figure 2.4 dévoile les résultats relatifs aux effets marginaux des allocations de chômage sur le chômage global mais, cette fois, selon les systèmes institutionnels en interaction. À cela s'ajoute une précision temporelle : les effets marginaux sont estimés jusqu'à 5 ans après l'augmentation de ces allocations. On remarque alors qu'une augmentation de celles-ci d'une unité est associée à une importante réduction du chômage global lorsque les niveaux des 3 notions qui déterminent le fossé entre les initiés et les exclus (discutées ci-dessus) sont faibles. Cependant, comme le montrent les résultats pour les autres types de régimes, c'est la configuration des institutions de régulation qui détermine l'ampleur de l'effet étudié. Dans un régime à faible LPE, dans lequel le processus de négociation salariale combine une forte syndicalisation et une forte centralisation, l'association est toujours négative. En revanche, il existe une association positive entre les allocations de chômage et le chômage dans les deux régimes qui combinent un ratio LPE élevé avec une syndicalisation faible et une centralisation élevée ou une syndicalisation élevée et une centralisation faible.

Contrairement à la théorie initiale de la dualisation, Thomas Biegert a réussi à synthétiser la relation existant entre une indemnisation du chômage généreuse et le chômage global. Les résultats indiquent que les prestations de chômage réussissent à subventionner la recherche d'emploi et à réduire le chômage à long terme lorsque le marché du travail offre aux demandeurs d'emploi des opportunités attractives. Cette perspective des subventions à la recherche d'emploi entre en vigueur uniquement lorsque l'écart institutionnel entre les initiés et les exclus est modéré. La capacité du marché du travail à répondre à ce type de demande de travail dépend donc des avantages positionnels que les initiés du marché du travail retirent du contexte institutionnel. Lorsqu'une grande division institutionnelle entre initiés et exclus rend rares les opportunités d'emploi de qualité, les effets dissuasifs des avantages sociaux généralisés semblent prévaloir, ce qui aura finalement un effet néfaste sur le taux de chômage global.

Initialement, deux perspectives opposées ont été présentées concernant l'impact de généreuses allocations de chômage sur le taux de chômage. L'intérêt de cette théorie est de démontrer qu'une perspective n'est pas plus "juste" qu'une autre et que les résultats dépendent finalement de l'interaction des éléments institutionnels et de l'écart entre les initiés et les exclus. Il semble désormais nécessaire de mettre en lien les résultats apportés ci-dessus à la situation belge pour connaître laquelle de ces deux perspectives est à prendre en compte en Belgique. Cette mise en situation sera développée dans le troisième chapitre et justifiera en partie la décision d'un Tax Shift.

2.2.3 La fiscalité

La fiscalité influence la demande et l'offre de travail. La répartition de la charge de l'impôt entre les agents économiques dépend tant des mécanismes d'offre que de demande. Elle peut décourager les employeurs à embaucher, encourager les employeurs à substituer de la main-d'œuvre par du capital, réduire les incitations des chômeurs à chercher un emploi ou dissuader les titulaires d'un emploi à travailler davantage et plus longtemps. Cette section présente les éléments théoriques d'une hausse de la fiscalité sur le marché du travail. Les données relatives à la situation belge seront présentées dans le chapitre 4.

2.2.3.1 Les effets de la fiscalité sur la demande de travail

Les effets d'une hausse de la fiscalité du travail sur la demande de travail sont étudiés ci-dessous. Le coin fiscal sur les salaires est l'un des indicateurs principaux de la mesure dans laquelle le système des prélèvements encourage le chômage. Pour rappel, il est défini comme la différence entre les coûts salariaux pour l'employeur d'un « ouvrier moyen » et le salaire net que perçoit ce travailleur. Les impôts pris en compte sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations obligatoires de sécurité sociale acquittées par l'employeur et le salarié.

La relation entre coin fiscal et chômage est établie depuis de nombreuses années tant par la théorie économique que par les études empiriques. Un élargissement du coin fiscal conduit à une hausse du taux de chômage structurel. [Biebert, 2017]

L'influence négative qu'exerce la fiscalité sur la demande de travail résulte essentiellement de coûts salariaux trop élevés pour l'employeur par rapport à la valeur de la productivité des salariés. En effet, la fiscalité du travail modifie le coût de la main-d'œuvre par rapport à celui du capital et des autres facteurs de production. Lorsque la fiscalité imposée au travail augmente, le coût de la main d'œuvre devient trop élevé comparativement au coût du capital (qui lui reste inchangé), l'employeur est contraint de substituer des unités de main d'œuvre par des unités de facteur capital (si le système de production le permet). Ce phénomène est connu sous le nom d'effet de substitution. Une charge fiscale excessive a des répercussions défavorables sur l'investissement dans la formation de capital productif humain, ce qui encourage une production fortement capitalistique. Lorsque la substitution est inenvisageable, la demande de travail est tout de même modifiée à la baisse. Cela s'explique par un ajustement de la quantité demandée de travail à la nouvelle contrainte engendrée de coûts salariaux plus élevés (pour une quantité de capital inchangée). L'incidence globale de la fiscalité sur l'emploi ne se limite pas à ces conséquences. En modifiant à la baisse la demande de travail, la production de biens et de services nécessitant une main-d'œuvre importante est réduite ce qui décourage la croissance du secteur en question.

L'ampleur des incidences que la fiscalité exerce sur la demande de main-d'œuvre est dépendante de la nature de l'impôt prélevé. [OCDE, 1997]

- Une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques peut inciter les salariés à revendiquer une augmentation du salaire nominal pour défendre un revenu réel net d'impôts inchangé. Dans cette optique, le coin fiscal augmente (des coûts salariaux plus élevés pour un salaire net d'impôt identique) et engendre une baisse de la demande de travail expliquée par les mécanismes présentés ci-dessus.
- Les cotisations de sécurité sociale donnent lieu aux plus vives inquiétudes en ce qui concerne leurs répercussions défavorables sur la demande de travail. Tout d'abord, il faut tenir compte de la façon dont les recettes fiscales sont utilisées et comprises par la population. Des prélèvements sur les salaires des travailleurs peuvent financer des prestations auxquelles aura droit ce travailleur au cours d'une autre phase de son cycle de vie. Il s'agit donc là d'une forme d'épargne. Lorsque les salariés considèrent les cotisations de sécurité sociale incombant aux salariés comme la contrepartie d'un revenu potentiel ou différé, ces dernières entrent dans le prix d'offre de la main-d'œuvre. Dans ce cas, elles sont entièrement compensées par un ajustement du salaire nominal et n'exercent pas d'effet sur la demande de travail. Cette argumentation est cependant largement dépendante de l'étroitesse des liens qui unissent les prestations futures aux cotisations actuelles. Dans la réalité, ils sont souvent incompris ou non ressentis comme tels. Dans cette mesure, les cotisations des salariés n'apparaissent pas comme un parfait substitut au salaire direct et sont considérées par ceux qui les subissent comme une réduction du revenu net. Tout comme l'impôt sur le revenu qu'ils acquittent, ils y répondent en revendiquant une hausse compensatrice de leur salaire nominal. Les effets d'une hausse des cotisations sociales incombant aux salariés sont donc généralement similaires à une hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- La dernière nature de l'impôt à analyser est celle des cotisations à charge des employeurs. Bien qu'elles

n'entrent pas dans le prix d'offre de la main-d'œuvre et sont par conséquent moins susceptibles d'être répercutées directement sur les salaires nominaux, il ne s'ensuit pas pour autant, que la main-d'œuvre n'en supporte pas indirectement en partie la charge. En effet, une hausse des cotisations à charge des employeurs modifie à la hausse le calcul des coûts salariaux, ce qui suscite comme évoqué précédemment une certaine résistance des employeurs à l'embauche.

Dans cette section, on remarque que les notions d'emploi et de chômage sont fortement liées. En effet, une réduction de la demande de travail introduite suite à la hausse de la fiscalité du travail restreint considérablement les propositions d'emploi offertes aux demandeurs d'emploi. Pour un nombre de chômeurs plus élevé (suite à l'effet de substitution ou aux simples licenciements), les opportunités d'emploi baissent, ce qui conduit à une augmentation du chômage.

Une précision est nécessaire : les résultats relatifs aux effets d'une hausse de fiscalité sur le chômage portent sur le secteur privé. Une analyse complète nécessiterait de tenir compte des emplois générés dans le secteur public grâce aux dépenses financées par l'alourdissement de cette fiscalité.

2.2.3.2 Les effets de la fiscalité sur l'offre de travail

L'une des principales conséquences d'une modification à la hausse de la fiscalité du travail réside dans l'offre de travail émanant des travailleurs. L'alourdissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale incombant aux salariés influencent négativement les quantités offertes de main d'œuvre.

Tout individu en âge de travailler se questionne quant à sa participation au marché du travail. Dans l'optique où il décide de travailler, une deuxième question se pose : le nombre d'heures qu'il souhaite offrir sur ce marché. Cette décision fait appel à la raison, raison pour laquelle la fiscalité a de considérables répercussions sur ses choix de vie.

Ces répercussions peuvent varier selon la situation de la personne affectée par la modification de la fiscalité. Les réactions face à l'alourdissement de l'imposition du travail dépendent largement du fait d'être célibataire, seul apporteur de revenus d'une famille (ou parent isolé), principal apporteur de revenus ou apporteur secondaire. Généralement, lorsque le ménage compte plus d'un salaire, ces répercussions dépendent de la réaction de ceux qui apportent le revenu d'appoint. Il convient donc d'analyser les décisions relatives à la quantité de travail offerte par un individu en se plaçant dans le cadre de l'unité familiale.

Toutes autres choses restant égales, un alourdissement de l'imposition du travail (charges sociales comprises) génère une baisse des revenus nets perçus par les travailleurs. On peut donc s'attendre intuitivement à ce que ces répercussions soient négatives sur l'offre de travail. Et pourtant, ce n'est pas toujours le résultat aperçu. Dans la réalité, deux phénomènes opèrent en sens inverse : l'effet de substitution et l'effet de revenu.

- L'effet de substitution entraîne une diminution de l'offre de travail. Une diminution du salaire-horaire signifie que le coût d'opportunité de l'affectation au loisir diminue. En d'autres mots, le manque à gagner est plus faible. Il coûte moins cher pour le travailleur de renoncer à une unité de temps de travail en favorisant le loisir lorsque le salaire-horaire net perçu diminue en raison d'une hausse de la fiscalité. Si l'individu est sensible à ce coût d'opportunité, il aura tendance à substituer du travail pour du loisir, et ainsi réduire son offre de travail. Il est cependant nécessaire de préciser à ce stade que les horaires de travail sont fixés par l'usage ou par les conventions collectives. Les possibilités envisagées sont généralement un temps-plein ou un mi-temps (voire un 4/5 dans certains secteurs). Un individu est donc restreint dans les choix s'offrant à lui. La question qui se pose n'est pas de savoir s'il souhaite remplacer une heure de travail par une heure de loisir mais plutôt un équivalent d'un mi-temps de travail à un mi-temps de loisir. La décision est souvent plus lourde de conséquences dans un tel cas.
- La baisse du revenu après impôt associée à un élargissement du coin fiscal provoque un effet de revenu, qui entraîne quant à lui une augmentation de l'offre de travail. Lorsque le salaire-horaire perçu par un travailleur diminue, la personne en question est contrainte de travailler un nombre d'heures plus élevé pour atteindre un revenu identique à l'initial.

Ces deux effets sont simultanément présents dans tout déplacement de l'équilibre du travailleur, suite à une diminution quelconque du salaire net. Cependant, il est très rare qu'ils soient d'une ampleur identique. Ces deux effets peuvent être expliqués par deux indicateurs distincts. Une hausse du taux marginal d'imposition

du revenu entraîne une substitution du travail au loisir alors qu'une hausse du taux d'imposition moyen incite les contribuables, qui occupent déjà un emploi, à travailler davantage pour compenser la baisse de leur revenu. L'incidence totale est donc fonction des relations entre les taux marginal et moyen d'imposition du revenu. Il est important de préciser qu'une augmentation du taux marginal de taxation, lorsqu'il devient supérieur au taux moyen initial, entraîne une hausse du taux moyen d'imposition. Dans la mesure où ces deux taux augmentent, il est d'autant plus difficile de quantifier leur réelle incidence individuelle sur la quantité offerte de main-d'œuvre. [OCDE, 1997] La littérature économique dévoile également que la décision relative à la participation au marché du travail se base sur le taux d'imposition moyen. Un individu au chômage, qui se questionne quant à sa participation au travail, portera une attention particulière au taux d'imposition moyen.

Des études présentent une généralisation des comportements adoptés pour chacun des profils fondamentaux suite à l'alourdissement des charges fiscales sur le revenu. [OCDE, 2001]

- Le célibataire ou le principal apporteur de revenus n'a généralement pas d'autre choix que de participer au marché du travail. Dans la majorité des cas, il est constaté qu'un principal apporteur de revenu travaille à temps-plein, raison pour laquelle les questions d'ordre fiscal portent par conséquent peu d'impact sur son offre de travail. La qualité du travail fourni est quant à elle souvent sensible à ces modifications d'ordre fiscal. La raison est simple : un revenu net du travail amoindri est synonyme d'une plus faible récompense pour un travail similaire, ce qui incite le travailleur à diminuer la qualité de son travail et équilibrer celle-ci au nouveau salaire perçu. Bien qu'il puisse y avoir une incitation à la substitution entre travail et loisir, elle est habituellement rapidement effacée par l'impact sur le revenu. Deux exceptions existent et portent sur les revenus élevés et les personnes proches de l'âge de la retraite. En ce qui concerne les revenus élevés, une baisse de leurs revenus impacte rarement les habitudes et le train de vie qu'ils mènent, ce qui ne justifie pas une hausse de leur offre individuelle de travail. Du côté des travailleurs dont l'âge de la retraite approche, la réaction peut changer du tout au tout en raison d'une incitation à prendre une retraite anticipée.
- Les apporteurs secondaires sont quant à eux caractérisés par une grande sensibilité aux variations du salaire net perçu et au coût relatif entre travail et loisirs, et par conséquent à la fiscalité. Dans ce cas, la décision réside dans la participation ou non au marché du travail et non pas uniquement sur le nombre d'heures à offrir. Les comportements adoptés par les actifs secondaires dépendent souvent de leur engagement initial sur le marché du travail. Pour ceux qui ne travaillent que quelques heures voire à mi-temps, l'effet de substitution l'emporte très probablement sur l'effet de revenu, tandis que, pour les actifs secondaires à plein-temps, le contraire persiste.

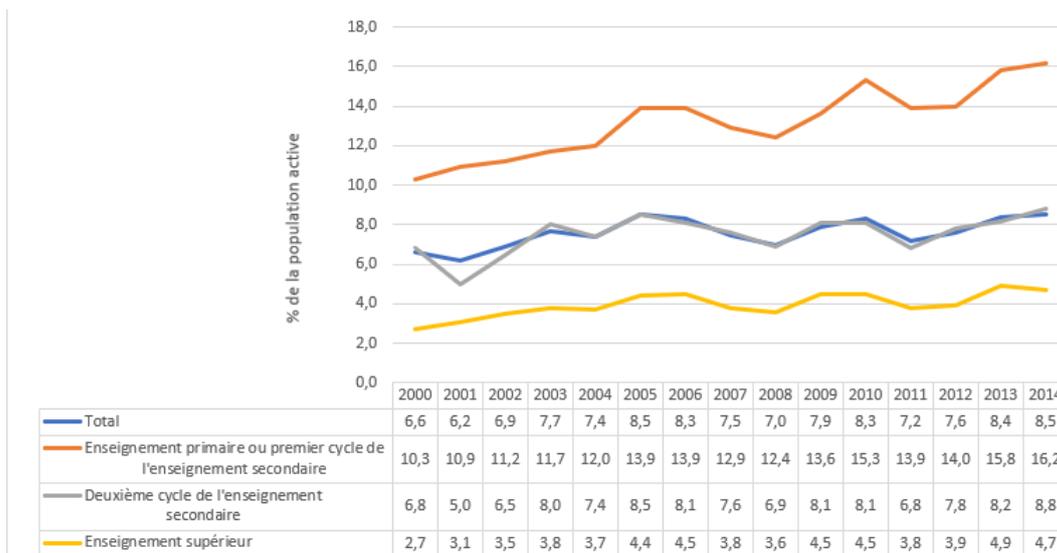
2.2.3.3 Pièges à l'emploi : le cas des bas salaires

Les études statistiques révèlent que l'effet de substitution domine largement au niveau des salaires relativement bas. Lorsque le système institutionnel permet aux chômeurs et inactifs de percevoir un revenu de remplacement élevé (allocations de chômage et revenu d'intégration sociale), l'écart entre les revenus salariaux et ces prestations sociales peut être insuffisant pour inciter à travailler. Cet écart disparaît au fur et à mesure que la fiscalité retenue sur les salaires augmente. La coexistence de lourdes charges fiscales sur le travail et de généreuses prestations sociales amène à ce constat.

2.3 Autres déterminants

D'autres déterminants influencent le taux de chômage. Dans le premier chapitre, on remarquait notamment une forte variation des taux de chômage en fonction de l'âge de la population étudiée. Un autre déterminant, qui n'est pas directement lié aux politiques et institutions, est le niveau de qualification. Comme le montre le graphique ci-dessous, le taux de chômage est d'autant plus élevé que le niveau de qualification de la population étudiée est faible.

FIGURE 2.5 – Le taux de chômage par niveau de qualification en Belgique avant la décision d'un Tax Shift



Source : Eurostat

La décision d'un Tax Shift en Belgique

Le 23 juillet 2015, le gouvernement Michel entame la réforme Tax Shift en Belgique. Comme son nom l'indique, le terme « Tax Shift » désigne un glissement de la fiscalité qui peut être opéré selon différents moyens de compensation (ou transferts).

En Belgique, le gouvernement cherche, entre autres, à atteindre l'objectif d'emploi fixé par la stratégie 2020. Les diverses mesures prises sont donc destinées à créer de l'emploi et augmenter le pouvoir d'achat. Pour espérer y répondre favorablement, la Belgique est dans l'obligation de revoir le système de prélèvement d'imposition du travail appliqué en 2014.

Brièvement, dans notre pays, le Tax Shift consiste à maintenir les recettes fiscales totales au même niveau, tout en faisant glisser la charge de la fiscalité qui pèse sur les revenus du travail vers d'autres postes, définis de manière à porter moins atteinte à la croissance économique.

Dans ce chapitre, il vous sera présenté les causes détaillées de la mise en œuvre d'une telle réforme et les mesures prises par le gouvernement. Enfin, à l'aide des théories présentées dans le précédent chapitre, on pourra envisager certaines prédictions relatives à l'impact de ces mesures sur le chômage et l'emploi.

3.1 Stratégie Europe 2020

Europe 2020 est la stratégie de l'Union européenne qui succède à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. En mars 2010, la Commission européenne propose d'établir des objectifs chiffrés dans les domaines de l'emploi, de la lutte contre le changement climatique et de l'efficacité énergétique, de l'éducation, de la lutte contre la pauvreté, de la recherche et du développement. Dès cet instant, la stratégie Europe 2020 est rédigée et définitivement adoptée et lancée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

L'enjeu de cette stratégie consiste à stimuler une croissance :

- intelligente par le biais d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation,
- durable en promouvant plus efficacement l'utilisation des ressources,
- inclusive en favorisant la cohésion sociale et territoriale encouragée par un taux d'emploi élevé.

Afin de répondre favorablement aux priorités de croissance qualitative, 5 objectifs chiffrés ont été imposés aux 28 états membres [MESIR, 2013] :

- atteindre un taux d'emploi de la population totale âgée de 20 à 64 ans de 75% ;
- améliorer le niveau d'éducation en réduisant le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et en portant à 40% la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent ;
- favoriser l'inclusion sociale en réduisant le taux de pauvreté de 25% et en s'attachant à ce que 20 millions de personnes cessent d'être confrontées au risque de pauvreté ;

- porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans le secteur de la recherche et du développement ;
- réaffirmer les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique (dits "20/20/20") qui stipulent de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20%, passer à 20% la part d'énergie renouvelable et augmenter de 20% l'efficacité énergétique.

La stratégie Europe 2020 permet de coordonner les politiques économiques budgétaires des états engagés. Le semestre européen est organisé chaque année dans le but d'assurer le contrôle des lignes directrices. Il était vivement conseillé aux Etats membres d'y présenter leurs programmes nationaux de réformes dans les domaines contribuant aux priorités de croissance. Lorsque la stratégie a été mise en place, le taux d'emploi en Belgique était de 67.6%. C'est en partie pour répondre à cet objectif que l'implémentation d'un Tax Shift en Belgique a été discutée et réfléchi.

L'analyse présente dans la suite de ce travail porte principalement sur les effets du Tax Shift sur le taux de chômage en Belgique, étroitement lié au taux d'emploi. L'évolution des taux sur lesquels portent les objectifs de la stratégie Europe 2020, autres que le taux d'emploi, ne sera donc pas discutée dans ce travail.

3.2 Pourquoi un Tax Shift ?

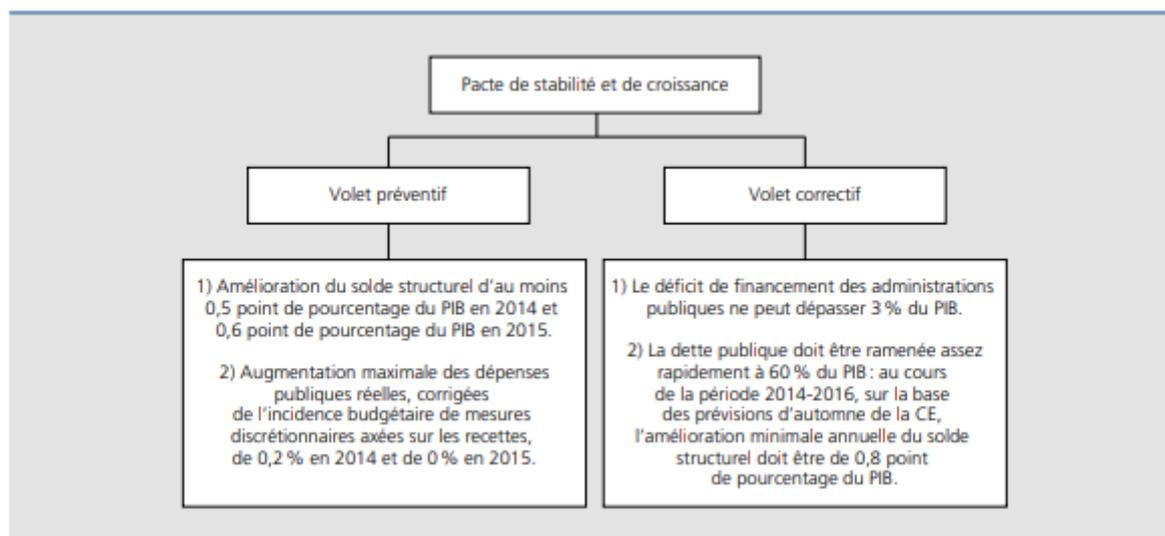
3.2.1 Les finances publiques

3.2.1.1 Les règles budgétaires européennes d'application en Belgique

Dans l'Union européenne, tous les états membres sont contraints de respecter l'ensemble des règles budgétaires européennes définies par le pacte de stabilité et de croissance. [NBB, 2016]

Ces règles sont présentées dans le tableau suivant. Elles sont fixées de manière à ce que les états membres aspirent à des finances publiques saines.

TABLE 3.1 – Résumé des règles budgétaires européennes applicables à la Belgique en 2014 et 2015



Sources : Commission européenne, NBB

3.2.1.2 L'état des finances publiques belges avant la décision d'un Tax Shift

Le solde budgétaire

Le tableau 3.2 fournit des informations relatives aux comptes des administrations publiques. On remarque que la Belgique clôture l'année 2014 en déficit budgétaire équivalent à 3.2% du PIB, contre 2.9% en 2013.

Force est de constater que la règle du volet correctif qui impose un déficit budgétaire plafonné à 3% est dépassé, ce qui, par conséquent, caractérise le déficit budgétaire belge comme étant excessif.

TABLE 3.2 – Comptes des administrations publiques (% du PIB)

	2000	2011	2012	2013	2014 e
Recettes	48,6	49,3	50,7	51,5	51,2
Dépenses primaires	42,2	49,8	51,4	51,2	51,4
Solde primaire	6,4	-0,5	-0,7	0,3	-0,2
Charges d'intérêts	6,5	3,4	3,4	3,2	3,0
Solde de financement	-0,1	-3,9	-4,1	-2,9	-3,2

Sources : Commission européenne, NBB

Ce tableau permet également d'expliquer la cause principale imputable à cette détérioration : la coexistence entre une contraction des recettes et une augmentation des dépenses primaires par rapport au PIB et ce, malgré une diminution des charges d'intérêt.

TABLE 3.3 – Recettes des administrations publiques (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014 e
Recettes fiscales et parafiscales	42,3	43,0	44,1	44,8	44,8
Prélèvements pesant essentiellement sur les revenus du travail	25,2	25,5	25,8	26,2	26,1
Impôt des personnes physiques ⁽²⁾	11,2	11,4	11,4	11,7	11,7
Cotisations sociales ⁽³⁾	14,0	14,1	14,4	14,4	14,4
Impôts sur les bénéfices des sociétés ⁽⁴⁾	2,5	2,8	3,0	3,1	3,1
Prélèvements sur les autres revenus et sur le patrimoine ⁽⁵⁾ ...	3,6	3,7	4,0	4,4	4,4
Impôts sur les biens et sur les services	11,0	10,9	11,3	11,1	11,2
dont:					
TVA	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0
Accises	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1
Recettes non fiscales et non parafiscales ⁽⁶⁾	6,0	6,3	6,6	6,7	6,4
Recettes totales	48,4	49,3	50,7	51,5	51,2

Source : NBB

Le tableau 3.3 permet de visualiser la nature des recettes en Belgique et leur proportion respective. Les besoins financiers des Etats sont tels qu'ils entraînent généralement des charges fiscales élevées. C'est le cas de la Belgique dont les recettes totales sont principalement constituées de recettes fiscales et parafiscales (44.8% des 51.2% en 2014). On peut noter que les prélèvements fiscaux sur les revenus du travail – y compris les cotisations de sécurité sociale – représentent plus de la moitié des recettes fiscales totales.

En ce qui concerne les dépenses primaires, elles sont définies comme l'ensemble des dépenses publiques à l'exclusion des charges d'intérêts. Leur niveau demeure élevé, 51.4% du PIB en 2014.

La décomposition de ces dépenses par fonctions principales est présentée pour l'année 2014, tant pour la Belgique que pour les autres pays membres de l'Union européenne, dans le communiqué de presse d'Eurostat en annexe 5. La fonction «protection sociale» représente de loin la part la plus importante. Il semble nécessaire, dans le cadre de ce travail, de porter une attention particulière aux dépenses relatives au chômage et aux survivants. Ces dernières comprennent les dépenses liées aux revenus d'intégration (cfr CPAS). En Belgique, elles sont évaluées à 3.4% des dépenses totales et associées à 1.9% du PIB. Ces deux pourcentages sont supérieurs aux valeurs respectives des moyennes de l'UE. En moyenne européenne, la partie du total des dépenses publiques consacrée aux allocations de chômage est de l'ordre de 3%. En Belgique, cette proportion atteint 4.1%, soit une augmentation de 1.1 point de pourcentage. Accompagnée de l'Irlande, l'Espagne et la Finlande, la Belgique se positionne parmi les pays dont les dépenses de chômage en pourcentage du PIB sont les plus élevées (2.2% du PIB pour la Belgique contre 1.5% du PIB pour la moyenne de l'UE). Dans une situation de déficit budgétaire,

il convient, dès lors, d'envisager une solution qui permettrait à la Belgique de réduire les dépenses liées au chômage. Il s'agit, entre autres, d'un des effets escomptés des mesures du Tax Shift.

La dette publique

La deuxième règle imposée dans le volet correctif concerne la dette publique. En Belgique, elle s'est inscrite en hausse de 1,9 point de pourcentage et s'élève à 106,5% du PIB à la fin de 2014. Cette accélération tient à la fois à la détérioration du solde primaire et à la faible progression nominale du PIB. [NBB, 2014]

Au vu de l'état des finances publiques belges en 2014, il ne fait aucun doute de la nécessité d'agir rapidement !

3.2.2 L'objectif est triple : l'emploi, l'emploi et l'emploi

Dans une de ses nombreuses interviews, Charles Michel cite « L'objectif est triple : l'emploi, l'emploi et l'emploi ». On comprendra aisément que la solution privilégiée par le gouvernement pour venir en aide à la situation déplorable des finances publiques belges consiste en une hausse du taux d'emploi. Cet objectif se justifie de deux manières :

- une hausse du taux d'emploi implique une augmentation des recettes fiscales et parafiscales de l'Etat. Le système d'imposition des personnes physiques en Belgique consiste en une imposition progressive par tranches. Un individu, autrefois sans emploi, qui participe nouvellement au marché du travail est donc soumis à un impôt plus important. De plus, des cotisations sociales lui seront imposées.
- une hausse du taux d'emploi engendre une diminution des dépenses primaires des administrations publiques (dépenses de prestations sociales qui, comme présentées, constituent majoritairement les dépenses totales de l'Etat).

3.2.3 Relation chômage-emploi ambiguë : entrée en scène du taux d'activité

Une part importante de la population tire des conclusions trop hâtives quant à la relation existant entre le chômage et l'emploi. Certes, ces deux indicateurs sont intimement liés. Cependant, l'origine d'une augmentation de l'emploi ne provient pas toujours automatiquement d'une diminution du chômage. Inversement, une diminution du chômage n'entraîne pas systématiquement une augmentation du taux d'emploi. Diminuer le chômage de 50% ne revient pas à majorer le taux d'emploi de 50%. Il s'agit d'une relation ambiguë pour laquelle un élément déterminant est trop souvent écarté : le taux d'activité.

Pour rappel,

- le taux de chômage (**u**) est le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active totale.
- le taux d'emploi (**e**) est le rapport entre le nombre de personnes actives en emploi et la population totale en âge de travailler.
- le taux d'activité (**a**) est le rapport entre la population active totale (en emploi + chômeurs) et la population totale en âge de travailler.

En utilisant ces définitions, on obtient donc la relation suivante : $e = a(1 - u)$.

TABLE 3.4 – Relation emploi - chômage - taux d'activité

$$\begin{aligned} & \frac{\textit{Population active totale}}{\textit{Population totale en \u00e2ge de travailler}} \times \left(1 - \frac{\textit{Population active au chômage}}{\textit{Population active totale}} \right) \\ &= \frac{\textit{Population active totale}}{\textit{Population totale en \u00e2ge de travailler}} \times \frac{\textit{Population active totale} - \textit{ch\u00f4meurs}}{\textit{Population active totale}} \\ &= \frac{\textit{Population active en emploi}}{\textit{Population totale en \u00e2ge de travailler}} \end{aligned}$$

Afin de certifier une relation directe entre chômage et emploi, il convient de formuler l'hypothèse selon laquelle le taux d'activité est constant. Dans ce cas, les indicateurs respectifs de chômage et d'emploi varient toujours en sens inverse : une augmentation du taux d'emploi est le résultat d'une diminution du chômage. Dans cette hypothèse, les informations comparatives données par les deux indicateurs sont de même nature. L'évaluation, à partir de différences entre pays et périodes, conduira au même diagnostic (dégradation ou amélioration) et aux mêmes hiérarchies. [Freyssinet, 2004]

À l'inverse, une variation du taux d'activité rend possible une hausse (ou une baisse) simultanée des deux taux, ce qui rend l'analyse du taux d'emploi bien plus complexe. Les messages donnés par les indicateurs de chômage et d'emploi peuvent amener à des contradictions. C'est le cas notamment pour les catégories de population susceptibles d'enregistrer de fortes variations du taux d'activité. Prenons par exemple une économie dans laquelle la population en âge de travailler est de 300, la population active de 200 et le nombre de chômeurs de 100 (ce qui veut dire 100 travailleurs). Les taux d'activité, de chômage et d'emploi sont respectivement de 66%, 50% et 34%. Si on imagine que 50 personnes, auparavant inactives (découragées), se remettent en recherche active de travail et que 10 d'entre elles trouvent un emploi, le taux d'activité augmente à 83%. Le taux de chômage s'élève à 58% et celui de l'emploi à 35%. On remarque donc à la fois une augmentation du chômage et de l'emploi et ce, en raison d'une variation positive du taux d'activité. En pratique, de grandes variations du taux d'activité peuvent être rencontrées auprès des catégories suivantes : les jeunes à la sortie des études, les travailleurs proches de la pension et les femmes.

Autrement dit, lorsque le taux d'activité varie, une comparaison basée uniquement sur le taux d'emploi ou sur le taux de chômage peut renvoyer à une conclusion erronée. L'objectif d'emploi, dès lors qu'il introduit la fiscalité, peut être expliqué, toutes autres choses restant égales, par une diminution du chômage. Cependant, il convient, lors de l'évaluation d'une politique, d'intégrer l'analyse simultanée du taux de chômage, du taux d'emploi et du taux d'activité.

3.2.4 Prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le travail : opportunité en matière de Tax Shift

3.2.4.1 Principes belges d'imposition du travail : calcul des salaires

Dans le cadre de ce présent mémoire, il est intéressant de discuter du système d'imposition belge du travail salarié. Il constitue sans aucun doute le prélèvement le plus complexe du système fiscal belge.

Les prélèvements qui contribuent majoritairement à l'imposition du travail sont les cotisations patronales de sécurité sociale et l'impôt des personnes physiques (IPP). Bien que moindrement pesantes, les cotisations personnelles de sécurité sociale ont tout de même une place significative. D'autres éléments y contribuent faiblement, tels que les subventions salariales ainsi que les cotisations spéciales de sécurité sociale.

Pour permettre une meilleure compréhension des mesures prises par le Tax Shift, il convient de présenter la méthodologie du calcul des salaires.

1. **Le salaire super-brut.** Le calcul du salaire d'un travailleur commence par la détermination du salaire super-brut. Ce montant comprend la rémunération convenue pour les heures de travail, une majoration pour les heures supplémentaires, les avantages extra-légaux, la prime de fin d'année, le salaire des jours fériés et des jours de vacances admis (hors congés sans solde), ainsi qu'un salaire garanti en cas de maladie ou d'accident du travail.
2. **Les cotisations patronales de sécurité sociale.** Sur base du salaire super-brut, les cotisations patronales de sécurité sociale, versées par l'employeur à l'ONSS, sont calculées avec un taux de base total de 32.4%. Il est possible que le montant de ces cotisations soit réduit par la réduction structurelle ou par les réductions groupes-cibles.
3. **Le salaire brut.** Il correspond au salaire super-brut diminué des cotisations patronales.
4. **Les cotisations personnelles de sécurité sociale.** Elles sont calculées sur base du salaire brut. La législation opère cependant une distinction entre ouvriers et employés. Les employés versent 13,07% de leur salaire brut, les ouvriers 13,07% sur 108% de leur salaire brut.

5. **Le salaire imposable.** Il correspond au salaire brut duquel on soustrait les cotisations personnelles de sécurité sociale. Les avantages en nature (mise à disposition d'un véhicule d'entreprise, connexion Internet, portable) sont considérés fiscalement comme des revenus professionnels et sont donc ajoutés à la base imposable.
6. **Le précompte professionnel.** Il correspond à un acompte sur l'impôt définitivement dû (impôt des personnes physiques). Le montant exact dépend du salaire et de la situation familiale du travailleur concerné. Ce montant est retenu tous les mois à la source par l'employeur sur le salaire imposable. Ce précompte professionnel est imputable sur le décompte d'impôt des travailleurs.
7. **Le salaire mensuel net.** Il résulte du salaire imposable auquel on soustrait le précompte professionnel.

À la fin de chaque exercice annuel, le calcul de l'imposition des personnes physiques est effectué sur la base imposable annuelle (pour laquelle tous les avantages fiscaux ont été pris en compte). L'impôt se calcule selon des barèmes progressifs par tranches avec une quotité de revenus exemptée. Cela signifie qu'une partie du revenu n'est pas taxé. Ce montant se compose d'un montant fixe et majoré suivant le nombre d'enfants à charge.

Un barème d'imposition progressif par tranches signifie que les revenus sont scindés en plusieurs tranches. Chacune correspond à un taux d'imposition différent : un taux d'imposition supérieur est appliqué à chaque fois qu'une tranche de revenus supérieure est atteinte. Le terme progressif implique donc que le taux marginal de taxation augmente lorsque le contribuable passe d'une tranche de revenus à l'autre. Avant l'instauration des mesures de Tax Shift, le barème est constitué de cinq taux : 25%, 30%, 40%, 45% et 50%.

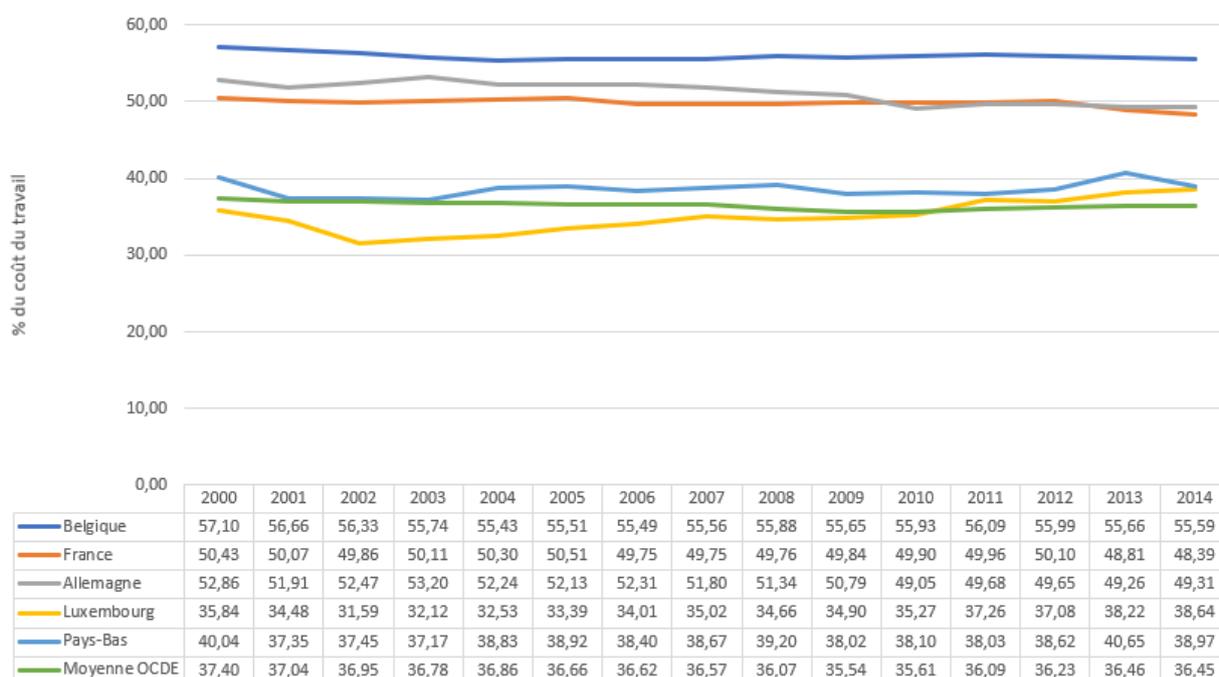
3.2.4.2 Mesures de la pression fiscale : position comparative de la Belgique

La Belgique se caractérise par une pression fiscale importante sur le travail. Deux indicateurs nous permettent d'évaluer celle-ci et de situer la taxation du travail en Belgique par rapport aux pays voisins :

— Le coin fiscal.

Pour rappel, il désigne le rapport entre le montant des impôts infligés à un travailleur salarié moyen (cohabitante, à charge de deux enfants dont la rémunération équivaut à 100 % du salaire moyen) et les coûts totaux de main-d'œuvre qu'il représente pour son employeur.

FIGURE 3.1 – Mesure du coin fiscal en Belgique et dans ses pays voisins de 2000 à 2014



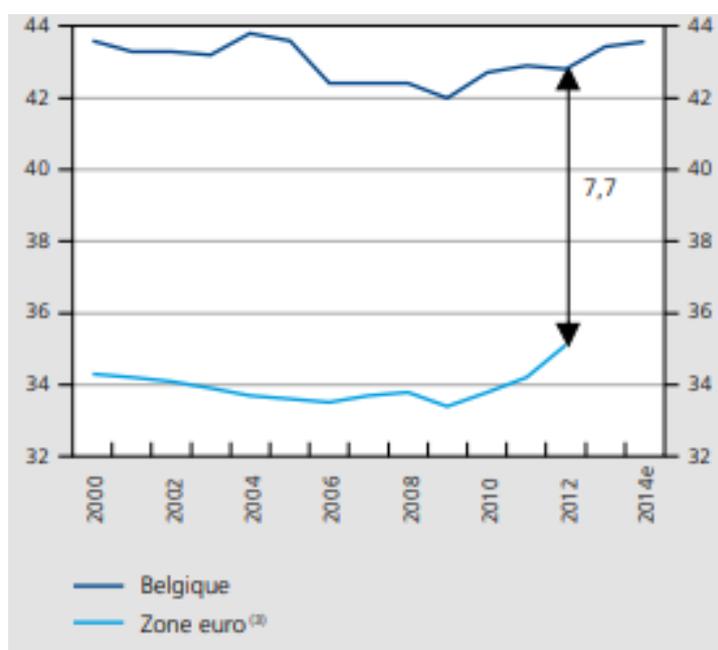
Source : OCDE

En Belgique, pour l'année 2014, l'ensemble des impôts directs et indirects représente 55,59% du coût salarial total. Autrement dit, le salaire net perçu par un travailleur équivaut seulement à 44,41%. Le coin fiscal belge correspond au pourcentage le plus élevé parmi les pays étudiés.

— le taux d'imposition implicite du travail salarié.

Il s'agit d'un indicateur macro-économique des plus pertinents. Celui-ci est construit en divisant l'ensemble des impôts et des cotisations sociales (patronales et personnelles comprises) **effectivement payé** sur les salaires par la masse salariale. En effet, il est important de pointer du doigt la notion d'impôts effectivement payés. Cet indicateur est calculé de sorte que seules les recettes réellement encaissées entrent en compte. Il permet donc de représenter la pression fiscale réelle, en tenant notamment compte des éventuelles réductions octroyées, également appelées dépenses fiscales. Selon les statistiques de la Commission européenne [NBB, 2014], le taux d'imposition implicite sur le travail dépassait de 7,7% points de pourcentage la moyenne de la zone euro en 2014.

FIGURE 3.2 – Taux de prélèvement implicite sur le travail (% des coûts salariaux)



Sources : Commission européenne, OCDE, BNB

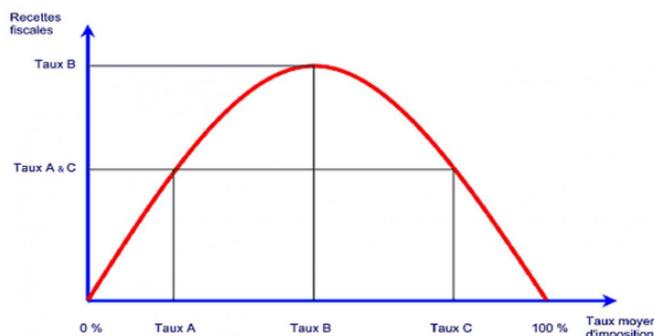
Il ne fait aucun doute que la pression fiscale qui opère sur le travail en Belgique a un poids prépondérant. La comparaison internationale appuie l'argument d'une remise en question.

3.2.4.3 Taux d'imposition et recettes fiscales : courbe de Laffer

L'existence d'un plafond des recettes fiscales, en fonction du taux moyen d'imposition, est représentée graphiquement par la courbe de Laffer. À l'aide de cet outil, il affirme que le rendement d'un système fiscal n'est pas toujours croissant. Cette courbe illustre la thèse selon laquelle « trop d'impôt tue l'impôt ». Précisons cependant que cette théorie ne fait l'objet d'aucune démonstration. Il faut donc rester très prudents avec les conclusions avancées et présentées ci-dessous.

Graphiquement, sa forme de U inversé montre qu'une taxation trop importante a un effet négatif sur les recettes fiscales de l'Etat. À partir d'une certaine valeur (taux B), le taux d'imposition est ressenti comme excessif par les contribuables qui adaptent leur offre de travail au taux de salaire net. La courbe devient dès lors décroissante : les recettes fiscales diminuent par la présence d'un effet désincitatif devenu trop imposant sur le travail. [Minea, 2009]

FIGURE 3.3 – La courbe Laffer



Source : [Buchsensschutz, 2019]

Pour rappel (chapitre 2 – Fiscalité), un accroissement de la taxation du travail engendre deux effets de sens opposés. Lorsqu'un individu souhaite maintenir son revenu initial, la perte de revenu causée par une hausse d'imposition doit être compensée par une augmentation de son offre de travail. Il s'agit de l'effet de revenu. Lorsque cet effet opère, la base imposable augmente, ce qui se traduit par une hausse des revenus fiscaux de l'Etat. On constate un résultat identique lorsque l'offre de travail est inélastique (l'offre de travail reste identique indépendamment du taux de taxation en vigueur). Ce phénomène est représenté par la courbe à gauche du taux d'imposition B. À l'inverse, une augmentation de la fiscalité entraîne un effet de substitution. Un alourdissement du taux d'imposition entraîne une baisse des salaires nets effectivement perçus ce qui diminue le coût d'opportunité du loisir et conduit le contribuable à réduire son offre de travail. Lorsqu'un travailleur privilégie le loisir au travail, la base imposable diminue en raison d'un nombre d'heures de travail inférieur. L'effet désincitatif sur l'offre de travail l'emporte sur les recettes attendues et la hausse du taux d'imposition ne compense plus le rétrécissement engendré de la base imposable. Lorsque le taux d'imposition B est atteint, cet effet a tendance à dominer, ce qui explique la courbe décroissante.

Le graphique permet aisément de constater qu'un même montant de recettes fiscales peut être obtenu par deux taux d'imposition différents. Pour des recettes fiscales inchangées, il semble donc logique d'opter pour un taux d'imposition faible, profitable pour les travailleurs.

La Belgique, qui rencontre un déficit budgétaire important, est dans l'obligation de récolter des recettes supplémentaires. Comme on peut maintenant le comprendre, augmenter l'imposition du travail ne serait pas une solution puisqu'une taxation trop importante du revenu s'associe à une baisse absolue du montant des recettes à partir d'un taux de taxation B. Bien qu'il ne soit pas encore fixé empiriquement, le taux B est évalué entre 30% et 50%. L'argument d'une diminution de la fiscalité du travail est donc appuyée par la théorie de Laffer étant donné que la Belgique est caractérisée par un taux moyen d'imposition supérieur à l'intervalle estimé.

3.2.4.4 Opportunité en matière de Tax Shift

Alors que le pouvoir fédéral voit souvent la fiscalité comme le moyen de renflouer ses caisses, plusieurs théories, préalablement discutées, montrent qu'un système fiscal du travail trop sévère est inefficace. Il entraîne des obstacles importants pour embaucher (diminution de la demande de main-d'œuvre) et un effet dissuasif sur l'offre de travail (pièges à l'emploi importants). Tous les indicateurs confirment que la pression fiscale sur le travail est très élevée en Belgique, tant en valeur absolue qu'en comparaison internationale. La fiscalité du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, offre donc une réelle opportunité de Tax Shift.

Bien que les revenus fiscaux sur le travail contribuent grandement aux recettes de l'Etat et permettent de financer la protection sociale et d'autres dépenses publiques, il convient de préciser que cette fiscalité élevée entraîne également des pièges à l'emploi importants dont les répercussions sur les dépenses sont considérables. En effet, les résultats du rapport de l'OCDE (cfr chapitre 2) sont clairs : la fiscalité est une variable explicative fondamentale du chômage. Elle exerce une influence démotivante indéniable sur l'offre de travail. En parallèle, les pièges à l'emploi sont d'autant plus impactants en présence d'allocations de chômage élevées, comme c'est le cas en Belgique. La théorie des exclus et des initiés permet de retenir la perspective de la désincitation au travail au vu de l'interaction des caractéristiques institutionnelles belges mises en place (forte syndicalisation et niveau élevé de la protection du travail).

Tant la théorie que les études empiriques indiquent un effet négatif du coin fiscal sur l'emploi et le chômage. Par conséquent, il semble opportun d'envisager une réforme qui implique une diminution des prélèvements fiscaux sur le travail. Une politique de réduction du coin fiscal peut être amplifiée à l'aide de différents moyens : une réduction des cotisations de sécurité sociale (tant patronales que personnelles) et une modification à la baisse de l'impôt des revenus du travail.

3.3 La réforme Tax Shift : mise en oeuvre

Pour atteindre l'objectif majeur d'une hausse du taux d'emploi, la réforme Tax Shift du gouvernement fédéral a mis en place certaines mesures relatives au renforcement du pouvoir d'achat des contribuables et à l'amélioration de la compétitivité des entreprises. L'outil principal utilisé concerne, comme justifié dans les sections précédentes, une diminution des prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le travail.

3.3.1 Mesures destinées à renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs

Les mesures abordées dans cette section portent sur une amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs :

- une adaptation des taux d'imposition de l'impôt des personnes physiques,
- une majoration de la quotité exemptée d'impôt,
- une augmentation du forfait de charges professionnelles déductibles pour les travailleurs salariés,
- une hausse du bonus à l'emploi.

3.3.1.1 Adaptation des taux d'imposition de l'impôt des personnes physiques

L'impôt a été présenté en début de chapitre comme calculé de manière progressive par tranche. Dans le cadre du Tax Shift, la modification des taux appliqués à chacune des tranches s'est aussi déroulée progressivement. Les changements ont été implémentés graduellement sur une période de 4 ans, de 2016 à 2020. [Backer, 2016]

La première tranche, dont le taux attribué est de 25%, fut élargie. À partir de l'exercice d'imposition 2019, la tranche des 30% fut définitivement supprimée et absorbée au bénéfice d'une imposition à 25%. En réalité, on remarque que chacune des tranches (celle des 30% non comprise) a été élargie de façon à ce qu'il soit plus difficile pour un contribuable d'atteindre un taux de d'imposition supérieur.

Cette mesure est établie de manière à inciter les agents économiques à participer au marché du travail ou, pour ceux qui y participent déjà, à offrir un nombre d'heures relativement plus important. En conséquence, le revenu disponible est augmenté, ce qui provoque généralement une hausse de la consommation privée (dans l'hypothèse où l'individu n'épargne pas le montant nouvellement perçu).

3.3.1.2 Majoration de la quotité exemptée d'impôt

Chaque contribuable a droit à une somme exonérée d'impôt. Il s'agit du montant de base sur lequel aucun impôt n'est prélevé. Il est déterminé au préalable mais cette somme peut être augmentée en fonction du nombre d'enfants à charge.

Jusqu'en 2018 (exercice d'imposition 2019), une distinction était faite en fonction du niveau de revenus professionnels atteint. Un montant de base était appliqué aux contribuables dont les revenus étaient élevés. Ce montant était majoré pour les individus dont le revenu était qualifié comme faible ou moyen. En 2018, cette différence était chiffrée à 300 euros. Dès l'exercice d'imposition de 2020, cette différenciation fut supprimée pour donner place à un montant de base uniforme, supérieur au montant de base majoré initial. Seul le nombre d'enfants à charge peut amener une majoration de cette base commune. Il faut préciser que cette majoration concerne uniquement les revenus d'activités professionnelles. Cela ne vaut donc pas pour des pensionnés ou des personnes avec un revenu de remplacement.

Aucun autre changement relatif au fonctionnement n'apparaît : la quotité exemptée d'impôt continue de s'appliquer par contribuable individuel et le montant est toujours imputé à la tranche de revenus dont le taux d'imposition est le moins élevé. Il reste cependant à noter que le Tax Shift a entraîné un effet collatéral indésirable pour les contribuables à charge d'enfants. En effet, la quotité exemptée d'impôt est soumise aux tranches d'imposition progressive, ce qui signifie qu'une partie de celle-ci pouvait être soumise à la tranche des 30%. Étant donné l'élargissement de la tranche des 25%, les contribuables avec enfants à charge ont vu leur réduction d'impôt s'affaiblir dans la pratique. Avant la modification de la progressivité du barème d'imposition,

une partie de leur quotité exemptée entrainée dans la tranche des 30%, ce qui n'est plus le cas puisque que cette tranche a été supprimée au profit d'une tranche élargie des 25%. C'est la raison pour laquelle, depuis 2017, la réduction d'impôt générée par la quotité exonérée est calculée sur base des anciens taux des tranches d'application. [CGSLB, 2020]

3.3.1.3 Augmentation du forfait de charges professionnelles déductibles pour les travailleurs salariés

Le calcul du forfait des charges professionnelles des travailleurs salariés fut également modifié. Jusqu'à l'exercice d'imposition 2018, le système de calcul du montant des frais déductibles se basait sur un barème dégressif par tranches. Il était à charge du travailleur de prouver ses frais réels. Depuis 2018 (exercice d'imposition 2019), un montant forfaitaire de frais professionnels unique (30%) est automatiquement déduit de sa base imposable. Ce taux uniforme tient quand même compte d'une limite maximale à ne pas dépasser à savoir 4 720 euros. Cependant, l'augmentation du forfait de déduction des charges professionnelles forfaitaires n'empêche pas les contribuables de justifier leurs charges réelles lorsqu'ils en ont la possibilité et s'ils le désirent. [CGSLB, 2020]

3.3.1.4 Hausse du bonus à l'emploi

Les travailleurs salariés dont le salaire est inférieur à une limite fixée (autrement dit les bas salaires) bénéficient de deux bonus à l'emploi.

Premièrement, le bonus à l'emploi social désigne une réduction des cotisations de sécurité sociale à charge du travailleur. Celui-ci se voit octroyer un montant forfaitaire à déduire de ses cotisations. Lorsque le niveau de salaire de référence atteint est moyen, ce forfait est réduit. Ceux dont le revenu est élevé ne perçoivent aucun avantage lié au bonus à l'emploi.

Deuxièmement, le bonus à l'emploi fiscal est quant à lui une réduction du précompte professionnel. La réforme du Tax Shift a conduit à une hausse du bonus à l'emploi social. Seulement, vu qu'une retenue des cotisations sociales personnelles entraîne une base imposable plus élevée, l'imposition sur le revenu est comparativement plus élevée. Une réduction d'impôt est donc accordée en parallèle pour compenser cet effet.

Le bonus à l'emploi fiscal est quant à lui une réduction du précompte professionnel. Seuls les contribuables qui répondent aux conditions pour bénéficier du bonus à l'emploi social peuvent prétendre avoir droit au bonus à l'emploi fiscal. Celui-ci est calculé comme un pourcentage sur le bonus à l'emploi social effectivement perçu. Tout comme le bonus à l'emploi social, ce pourcentage est augmenté par la réforme Tax Shift et correspond maintenant à 33.14% (contre 14.40% en 2015). [UCM, 2019]

3.3.2 Améliorer la compétitivité : mesures principales

Les mesures qui seront abordées dans cette section auront pour objectif une amélioration de la compétitivité des entreprises. Il s'agit de mesures pour lesquelles les employeurs portent une attention particulière. Bien que la réforme Tax Shift a mis en place diverses mesures de soutien pour l'investissement, elles ne seront toutefois pas discutées dans ce présent mémoire.

3.3.2.1 Baisse progressive des cotisations patronales

Le taux de cotisations patronales de base s'élevait à 32.4% en 2015. Celui-ci associe deux composantes : les cotisations de base (24.92%) et la cotisation de modération salariale (7.48%). Le taux réel de cotisations patronales est cependant obtenu en diminuant la réduction structurelle et diverses autres réductions potentiellement cumulables. La mesure prise par la réforme du Tax Shift impose une baisse de taux afin d'atteindre un pourcentage de 25% en 2020.

3.3.2.2 Suppression des cotisations patronales de base pour le 1er travailleur

Les employeurs qui auront engagé leur 1er travailleur entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2020 bénéficieront d'une exonération totale de cotisations sociales patronales à vie sur ce 1er travailleur. [UCM, 2015]

3.3.3 Transfert : les alternatives à la fiscalité du travail pour assurer le financement

Les différentes mesures d'allègement du système d'imposition du travail viennent d'être présentées. Bien que la courbe de Laffer dévoile qu'une baisse d'imposition du travail entraîne une hausse des recettes fiscales, aucune certitude n'est envisagée quant à l'ampleur de ce résultat. Etant donné la nécessité de procéder à une consolidation budgétaire en Belgique, la perte des revenus induite par une diminution de la fiscalité sur le travail doit être compensée. L'absence de marges budgétaires déplorée au début de ce chapitre exige donc des alternatives afin d'assurer le financement.

Des compensations ont été privilégiées sur base de deux éléments : la comparaison internationale et le potentiel d'élargissement des bases imposables. Dans cette optique, il a été convenu d'accorder plus de poids à la consommation, et notamment à celle nuisible à l'environnement, et au capital. À l'inverse, l'impôt des sociétés ne constitue pas une alternative à la fiscalité du travail en raison de son pouvoir défavorable à la croissance. [CSDF, 2007]

3.3.3.1 Fiscalité sur la consommation

En 2014, le taux de TVA standard belge est comparable à celui de la moyenne de la zone euro. Cependant, le ratio des revenus de la TVA est relativement important. Cet indicateur mesure l'écart entre les encaissements effectifs de recettes liées à la TVA et les revenus prédits par la théorie obtenus si le taux de TVA standard était réellement d'application à l'ensemble de la consommation. Il est, entre autres, la conséquence de l'application de taux réduits aux services de l'Horeca et à la consommation d'électricité. Le gouvernement Michel s'est alors interrogé sur l'inefficacité budgétaire de ces taux réduits. [NBB, 2014]

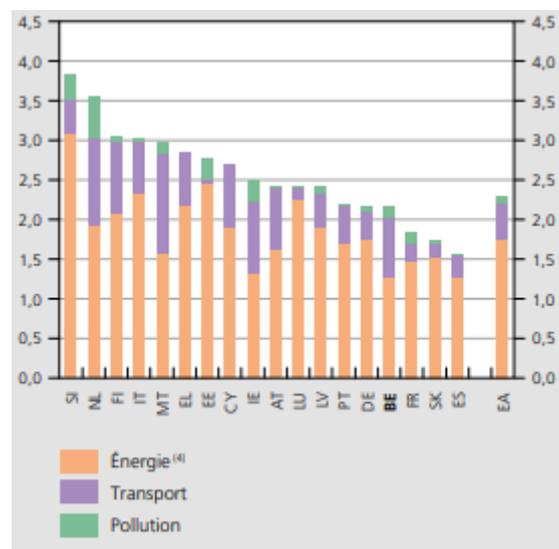
Depuis le 1er septembre 2015, la consommation d'électricité constitue une des mesures compensatrices de la réforme Tax Shift. Le taux réduit de TVA sur l'électricité (6%) a été supprimé pour laisser place à un taux d'application de 21%.

Cette mesure est source de débats au sein d'une population mécontente. En effet, la hausse de la TVA considérée est anti-redistributive. Cependant, les gouverneurs apportent l'argument selon lequel cet effet négatif est partiellement contrebalancé par la baisse du coin fiscal favorisant la création d'emplois à bas salaire.

3.3.3.2 Fiscalité environnementale

D'autres alternatives possibles en Belgique concernent la fiscalité environnementale. Le graphique fait référence aux recettes tirées de la fiscalité environnementale en 2012, exprimées en pourcentage du PIB. On remarque que leur niveau est très faible, comparativement aux pays membres de la zone euro. Les revenus fiscaux générés par la taxation sur l'énergie (en orange) sont particulièrement bas.

FIGURE 3.4 – Taxes environnementales (% du PIB, 2012)



Sources : Commission européenne, OCDE

Il convient d'ajouter que la Belgique se caractérise également par des accises relativement faibles, notamment celles portées sur le diesel et le mazout de chauffage. Une des principales mesures mises en œuvre par la réforme Tax Shift concerne l'augmentation de ces prélèvements. Depuis le 1er janvier 2015, un relèvement des accises sur le diesel est observé. Non seulement cette mesure sert à compenser l'allègement des charges fiscales sur le travail mais elle génère également une orientation plus « verte » des habitudes de consommation.

D'autres droits d'accises ont été modifiés à la hausse sur divers produits tels que les boissons alcoolisées, le café, le tabac et les sodas (boissons non-alcoolisées dont le taux de sucre additionné est élevé).

3.3.3.3 Capital et épargne

Une autre mesure retenue par la réforme Tax Shift concerne les biens mobiliers et principalement la fiscalité de l'épargne. Lorsqu'un individu dispose de biens mobiliers, il est tenu de payer un impôt sur ceux-ci. Les intérêts générés par un compte épargne sont un exemple. Cet impôt prélevé s'appelle le précompte mobilier. En Belgique, le taux d'imposition nominal des revenus de l'épargne est depuis toujours inférieur à celui des revenus du travail. De plus, son rendement est réduit par de nombreuses exemptions. Un accroissement du taux d'imposition des revenus de l'épargne constituait dès lors une alternative compensatoire. [CSDF, 2007]

La modification à la hausse relative au précompte mobilier s'est déroulée graduellement. Le taux standard de précompte mobilier fut augmenté de 25% à 27% pour les revenus perçus à partir du 1er janvier 2016, et de 27% à 30% pour ceux octroyés à partir du 1er janvier 2017.

Le SPF finances fournit cependant des informations relatives aux quelques exceptions. Un taux réduit de 15% est notamment octroyé aux intérêts sur les comptes d'épargne réglementés, au-delà de 1.960 euros (exercice d'imposition 2020, revenus 2019) et dividendes d'actions de certaines petites et moyennes entreprises.

Une autre mesure vient s'ajouter à la fiscalité de l'épargne. Elle concerne l'exonération sur les livrets d'épargne et la réduction d'impôts portée sur l'épargne-pension pour lesquelles aucune indexation automatique au cours des exercices d'imposition 2015 à 2018 n'est effectuée. Cette mesure est imposée afin que le taux effectif d'imposition des revenus de l'épargne soit le plus proche possible du taux nominal.

3.4 Les mesures du Tax Shift et le chômage

Le chapitre 2 a permis de comprendre les déterminants du chômage. Parmi ceux-ci, la pression fiscale sur le travail est une véritable variable explicative qui génère de lourdes conséquences néfastes pour le chômage. Le Tax Shift, pour remédier à la problématique des finances publiques belges, opte pour un processus qui consiste à réévaluer et alléger les prélèvements fiscaux sur le travail sans porter atteinte au volume des recettes fiscales. Pour ce faire, d'autres sources ont été modifiées à la hausse, d'autres recettes fiscales réfléchies de manière à favoriser un changement de comportement des consommateurs. Au travers de son objectif majeur d'emploi, le Tax Shift permet, en parallèle, d'influencer l'évolution du taux de chômage. Il convient donc d'analyser les effets de ces mesures sur le chômage.

3.4.1 Les mesures d'allègement des prélèvements fiscaux du travail et le chômage

3.4.1.1 Impacts sur la demande de travail

Pour rappel, l'influence négative qu'exerce la fiscalité sur la demande de travail résulte essentiellement de coûts salariaux trop élevés et modifie le coût de la main-d'œuvre par rapport à celui du capital et des autres facteurs de production. Une pression fiscale importante exercée sur le travail a, pour lourdes conséquences, une certaine résistance à l'embauche et une diminution de la demande de travail.

Diminution des charges patronales de sécurité sociale

De nombreux arguments théoriques et empiriques convergent sur l'efficacité des allègements de charges patronales pour lutter contre le chômage et ce, principalement, par l'intermédiaire du groupe-cible d'individus les moins qualifiés.

On notait dans le chapitre 2 que le taux de chômage global belge est principalement influencé par le taux de chômage extrêmement élevé des personnes non-qualifiées (16.2% en 2014). Les travaux empiriques concluent que ceci est essentiellement dû à une insuffisance de la demande de travail. [Salanié, 2000] Dans ce contexte, tout accroissement de celle-ci se traduit essentiellement par une diminution du chômage.

Ces travaux affirment que l'emploi des travailleurs les moins qualifiés est assez sensible au coût du travail. En effet, la quantité de main-d'œuvre désirée par les entreprises est plus sensible au coût du travail parmi les travailleurs moins qualifiés et ce, en raison de deux arguments principaux. Premièrement, cela s'explique par une productivité du travail généralement moindre alors que les coûts salariaux minimaux sont eux relativement élevés. Deuxièmement, une autre explication est la plus grande facilité à remplacer de la main-d'œuvre peu qualifiée par de l'équipement ou du travail réalisé dans des pays à bas salaires. Par le travail réalisé par la BNB, on estime qu'une élasticité unitaire constitue un ordre de grandeur vraisemblable pour ce segment de l'emploi. Il souligne aussi que l'élasticité de la demande de travail par rapport à son coût décroît généralement avec le niveau de qualification des travailleurs.[BNB, 2019a] Un abaissement significatif des taux de cotisations patronales permet de réduire les coûts salariaux. Pour stimuler la demande de travail, il convient de rendre le travail moins coûteux pour l'employeur. Les réductions de charges sur les bas salaires permettent cette diminution des coûts salariaux.

Lorsqu'une entreprise offre des biens et des services à ses clients, elle utilise généralement différents facteurs de production, à savoir le capital et le travail. Le choix des proportions respectives de chaque facteur dépend des possibilités techniques et des coûts associés à l'utilisation de chacun de ces facteurs. La baisse des cotisations patronales introduite par la réforme Tax Shift modifie le calcul des coûts salariaux et leur grandeur. Il devient moins coûteux pour un employeur de préférer le travail au capital. La diminution des coûts salariaux génère également une rentabilité plus élevée des entreprises. L'instauration de cette mesure permet donc aux entreprises d'investir dans le capital humain et, ainsi, proposer un plus grand nombre d'opportunités d'emploi aux chômeurs en recherche active.

Ces résultats jouent en faveur des allègements de charges patronales dans la mesure où leurs conséquences sur le chômage sont potentiellement d'autant plus fortes que la demande de travail est sensible à son coût.

Le rendement des allègements de charges patronales est cependant décroissant. En effet, la baisse du coût du travail a une efficacité limitée pour réduire le chômage, en raison d'une composante frictionnelle, qui résulte du phénomène de réallocation des emplois et des travailleurs. En d'autres termes, la baisse des charges peut stimuler les créations d'emplois, mais est impuissante pour lutter contre les difficultés d'ajustement du marché

du travail. [Cahuc, 2003]

Un élément d'interaction entre la demande de travail et l'offre de travail est observé. Dans la théorie des initiés et des exclus (chapitre 2), il est présenté qu'une demande de travail supérieure engendre un changement de comportement de la part des chômeurs. Lorsque la quantité et la qualité des emplois proposés sur les marchés évoluent positivement, l'espoir de trouver un emploi convenable augmente, ce qui encourage les chômeurs à rechercher réellement de manière active du travail.

Sur le plan de la croissance économique, une politique de diminution des charges patronales est bénéfique pour deux raisons :

- une baisse des coûts salariaux génère une diminution du chômage, au travers de la création d'emplois. Les individus, nouvellement en emploi, acquièrent un revenu supérieur à celui perçu en période de chômage. Si on part de l'hypothèse que les ménages n'épargnent pas la différence de gains engendrés, la consommation augmente, ce qui stimule vivement la croissance économique.
- en faisant l'hypothèse que les prix reflètent parfaitement les coûts, la baisse des coûts salariaux génère une baisse des prix. La théorie classique du marché des biens et des services dévoile qu'une baisse des prix favorise une augmentation de la demande.

En améliorant la compétitivité des entreprises, le Tax Shift, au travers d'une réduction des cotisations patronales, encourage la croissance économique.

Baisse des cotisations sociales personnelles et de l'IPP

Les diminutions relatives aux cotisations sociales personnelles et à l'imposition des revenus du travail des personnes physiques, introduites par le Tax Shift, génèrent principalement des effets sur l'offre de travail. Cependant, elles peuvent avoir une influence sur la demande de travail. Elle s'explique aux travers des négociations salariales (si elles existent).

Deux scénarios peuvent être retenus en matière de formation et de négociation des salaires. L'impact d'une diminution des cotisations sociales et de l'imposition sur la demande de travail diffère selon le scénario dans lequel on se situe.

- Le premier scénario suppose que les salaires sont considérés comme exogènes. C'est le cas notamment lorsqu'ils sont fixés et imposés par les conventions collectives de travail. Dans ce cas, aucun avantage n'est tiré de la part des employeurs. Bien que le revenu disponible perçu par les travailleurs augmente, la baisse des cotisations sociales personnelles et de l'imposition des revenus du travail salarié ne modifie en rien les coûts salariaux totaux puisqu'une adaptation des salaires nominaux est inévitable. Le coût salarial à charge de l'employeur étant inchangé, la demande de travail reste identique. Lorsque la situation est telle que définie, une réduction des prélèvements affectant directement les revenus des ménages (cotisations sociales personnelles et IPP) ne permet pas la création d'emploi, nécessaire lors de l'instauration d'une politique de baisse du chômage.

Cependant, précisons que l'effet d'une hausse du revenu disponible des ménages est indirectement favorable aux employeurs. Lorsque le revenu réellement perçu par un individu augmente, cela peut générer une hausse de la consommation. Les entreprises peuvent tirer profit de cette mesure au travers d'une augmentation de la demande de biens et de services. Une demande effectivement supérieure permettrait aux entreprises d'investir dans le capital humain afin d'adapter la quantité offerte de biens et de services sur le marché. Dans ce cas, une création d'emploi est envisageable.

- Le second scénario s'inscrit dans une logique de libre négociation salariale entre les employeurs et les travailleurs. La baisse des cotisations sociales personnelles et du barème progressif de l'IPP génère une augmentation du salaire net perçu par les travailleurs. Les répercussions sont positives sur la demande de travail puisque les salariés ne sont plus incités à négocier leur salaire nominal. Lorsque l'offre de travail est inélastique, l'employeur peut même envisager de réduire les salaires nominaux.

3.4.1.2 Impacts sur l'offre de travail

Le chapitre 2 a permis de théoriser la manière dont la modification des prélèvements fiscaux impacte l'offre de travail. Toutes autres choses restant égales, un allègement de l'imposition du travail (charges sociales comprises) génère une hausse des revenus nets perçus par les travailleurs.

Les mesures relatives à :

- la diminution des taux d'imposition du barème progressif de l'impôt,
- la majoration de la quotité exemptée d'impôt,
- l'augmentation de forfait des charges professionnelles déductibles,
- la hausse du bonus à l'emploi

ont, pour résultat, une augmentation du revenu disponible perçu par un individu au travail.

Lorsque le revenu-horaire disponible augmente, deux effets opèrent. Le premier, l'effet de revenu, conduit le contribuable à travailler moins. Un revenu identique peut être perçu pour une quantité offerte de travail moindre, en raison d'un salaire-horaire supérieur. Le deuxième, l'effet de substitution, incite à travailler plus car le coût d'opportunité du loisir augmente. La prédiction théorique est donc indéterminée, puisque les effets de substitution et de revenu affectent l'offre de travail en sens contraire, et dépend de l'ampleur respective de chacun de ces deux effets. Plusieurs travaux ont étudié l'incidence de la taxation sur l'offre de travail et ont cherché à vérifier quel effet, revenu ou substitution, prédomine. En 1981, Jerry Hausman observe qu'une réduction des impôts conduit à un accroissement significatif de l'offre de travail. [HAUSMAN, 1981] L'effet de substitution domine dans une très grande majorité des cas. Une étude appuie cet argument après avoir réalisé une expérience en effort réel où les sujets sont confrontés à cinq taux de taxe différents : 12%, 28%, 50%, 73% ou 87%. Il observe que l'offre de travail diminue considérablement à partir du deuxième taux le plus bas (28%). [W.Swenson, 1988]

Néanmoins, d'autres économistes montrent que l'effet de revenu domine l'effet de substitution à des taux d'imposition relativement faibles. C'est le contraire lorsque les taux d'imposition sont élevés. Ils affirment, qu'en réduisant l'imposition sur le revenu des travailleurs salariés les plus taxés, on augmenterait significativement leur offre de travail. [Vaillancourt, 2001] L'étude expérimentale développée par Claude Montmarquette confirme l'ensemble de ces résultats et met en évidence l'existence d'une courbe de Laffer avec un point de retournement situé entre 30% et 50%. Au travers d'une étude de comparaison entre une imposition exogène et endogène, il tire une autre conclusion selon laquelle les travailleurs seront d'autant plus nombreux à vouloir se retirer du marché du travail lorsque la pression fiscale deviendra trop lourde, s'ils s'aperçoivent que les prélèvements leur sont imposés par des groupes particuliers d'individus qui jouent un rôle majeur dans le niveau du prélèvement choisi. [Montmarquette, 2006]

La Belgique présente une pression fiscale sur le travail très élevée, mesurée par le taux d'imposition implicite du travail et le coïn fiscal. Les résultats abordés ci-dessus permettent d'affirmer, qu'en Belgique, l'effet de substitution prédomine. Une diminution des prélèvements fiscaux sur le travail encourage une augmentation de l'offre de travail.

Toutefois, une autre étude a également mis en évidence qu'une diminution des prélèvements fiscaux sur le travail n'affecte pas de la même manière tous les individus. En effet, il est observé que la sensibilité à un changement de taux marginal de taxation dépend de facteurs tels que le type d'emploi, l'âge ou l'importance des revenus perçus. Les catégories de population les plus âgées, les travailleurs indépendants ou les catégories avec de hauts revenus seraient des catégories très sensibles aux changements d'imposition, ce qui se traduit par un effet de substitution dominant. [M.A.Sillamaa, 1999] Cet argument, pour lequel l'effet dominant diffère selon les individus, avait été discuté dans le chapitre 2. Les répercussions dépendent en effet de la situation de la personne affectée par cette modification. Lorsque l'individu est l'apporteur principal de revenus, l'effet de revenu domine sur l'effet de substitution. L'inverse opère lorsque la personne affectée par la modification de l'imposition est l'apporteur secondaire de revenus.

Envisageons le cas d'un apporteur secondaire de revenus pour lequel l'effet de substitution domine. Caractérisé par une grande sensibilité aux variations du salaire net perçu, il porte une attention particulière aux variations des taux d'imposition sur le travail (ainsi qu'aux montants des cotisations sociales personnelles). Dans le cas d'une personne qui avait décidé de ne pas participer au marché du travail en raison d'une pression fiscale trop importante, sa décision peut être inversée suite à la baisse des taux. Lorsque la baisse d'imposition suscite un changement de comportement de la part de l'individu, celui-ci devient actif sur le marché du travail, ce qui vient augmenter le dénominateur du taux de chômage. Si cette personne trouve un emploi, le taux de chômage diminue. Si elle reste sans emploi, le taux de chômage augmente. L'impact d'une augmentation de l'offre réside

dans la capacité du marché du travail à répondre favorablement à l'offre de travail.

Prenons maintenant le cas de ceux qui ne travaillaient que quelques heures (voire à mi-temps) en raison d'une imposition trop élevée du travail et d'un effet de substitution dominant. Avec la baisse des taux d'imposition, l'augmentation du salaire-horaire net signifie que le coût d'opportunité du loisir augmente. Il coûte plus cher pour le travailleur de renoncer à une unité de temps de travail. Vu que cet individu est fort sensible à ce coût d'opportunité, il privilégiera le travail au loisir. La quantité offerte de travail augmentera. La perte des recettes fiscales engendrée par une diminution des taux sera compensée par une base imposable élargie en raison d'une offre de travail supérieure (en faisant l'hypothèse que chaque travailleur qui offre une quantité de travail supérieure trouve un emploi correspondant). La section précédente permet d'espérer effectivement la création suffisante d'emplois afin que cette hypothèse se vérifie.

Une autre chose, discutée dans le chapitre 2 également, réside dans la qualité du travail fourni. Une diminution de la fiscalité du travail (IPP et cotisations sociales personnelles comprises) génère un réel avantage pour les entreprises au travers d'une offre de travail qualitativement plus élevée. Un individu est amené à fournir une qualité de travail supérieure lorsque le revenu qu'il perçoit augmente. Ce phénomène se produit lorsque l'imposition du travail baisse et que le revenu disponible augmente en conséquence. Cette théorie est apportée par [Greiner, 2011]. En effet, il observe que l'augmentation des salaires nets tend à favoriser les efforts élevés alors que leur baisse favorise les faibles niveaux d'effort.

Cette argumentation est cependant souvent source de débat quant à ses réels bienfaits pour l'emploi. Pour une quantité produite inchangée, un salaire disponible plus élevé encourage les travailleurs à fournir un travail de qualité supérieure. Ceci pose problème dans la mesure où l'employeur pourrait désormais se passer d'embaucher (voire envisager des licenciements). Imaginons qu'une entreprise ait besoin de 5 travailleurs (pour une tâche donnée). Si leur revenu disponible augmente, ceux-ci vont être encouragés à augmenter leur productivité. Il est dès lors possible que ce travail soit réalisé avec 4 personnes uniquement. L'entreprise pourrait donc se passer d'un travailleur. L'impact sur le chômage serait négatif.

On peut conclure que l'apport de la littérature économique ne fait aucun doute quant au fait que la fiscalité joue un rôle prépondérant dans l'offre de travail. Les pièges à l'emploi sont diminués, ce qui incite les travailleurs à réellement chercher du travail.

Conclusion

L'interaction des mesures d'amélioration de la compétitivité des entreprises et du pouvoir d'achat des travailleurs permet d'envisager une baisse du chômage, au travers d'une augmentation simultanée de l'offre et de la demande de travail. Les chômeurs, dès lors que le coût d'opportunité du loisir augmente, recherchent activement du travail. Les entreprises peuvent y répondre favorablement en raison d'une baisse des coûts salariaux. Puisque le taux de chômage est le rapport entre les chômeurs et la population active totale, une diminution de celui-ci peut provenir d'une augmentation de la population active. C'est l'effet qui se produit lorsque l'offre de travail augmente en raison d'une baisse de la fiscalité (le revenu disponible augmente). Une augmentation de l'offre de travail augmente le taux d'activité. Cependant, l'effet sur le taux de chômage dépend de l'appariement de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Si un nouvel individu actif trouve un emploi, le taux de chômage diminue. Si cet individu devient actif mais qu'il ne parvient pas à obtenir un emploi malgré ses intentions, le taux de chômage augmente. La seconde alternative pour diminuer le taux de chômage est de faire baisser le nombre de chômeurs. Si on fait l'hypothèse qu'un chômeur est réellement actif sur le marché du travail, la hausse de la demande de travail introduite par la baisse des coûts salariaux permet d'accroître les propositions d'emploi. Les chômeurs auront plus de facilités à trouver un emploi convenable sur le marché, ce qui augmente leur probabilité d'être employé. Si la hausse de la demande se traduit par une augmentation d'emplois octroyés aux chômeurs, le taux de chômage diminue.

3.4.2 Rapport OCDE 2006 : remarques et craintes

Cette section met en relation les mesures du Tax Shift et les résultats apportés par l'OCDE dans son rapport de 2006. Toutes autres choses restant égales, on note que l'effet marginal d'une diminution d'un point de pourcentage de la variable coin fiscal est négatif et engendre une diminution du taux de chômage de 0.27 point de pourcentage (scénario n°2 annexe 4). Dans la mesure où les éléments d'impôt qui composent le coin fiscal retenu dans ce scénario ont tous été diminués par les mesures du Tax Shift, à savoir les cotisations patronales et personnelles de sécurité sociale et l'impôt des revenus, il est normal de s'attendre à une diminution du taux de chômage global. Il semble nécessaire de préciser que tous les coefficients discutés dans cette section sont statistiquement significatifs, ce qui permet de réaliser une analyse pertinente.

Les estimations du scénario n°5 sont d'autant plus précises car ce dernier intègre la fiscalité sur la consommation et tient compte d'une distinction entre cette dernière et l'imposition sur le travail. Le coefficient de la variable explicative « taux d'imposition sur le travail » est positif. En imaginant un taux d'imposition sur la consommation inchangé, une diminution d'un point de pourcentage du taux d'imposition sur le travail se traduit par une baisse du taux de chômage de 0.25 point de pourcentage. L'allègement de la fiscalité portant sur le travail semble, à premier abord, une chose positive. Cependant, la contrepartie de la réforme Tax Shift nécessite l'augmentation de certaines taxes sur la consommation. On remarque alors que le coefficient estimé de la variable explicative « taux d'imposition sur la consommation » est positif et relativement proche de celui concernant l'imposition du travail. Augmenter d'un point de pourcentage la fiscalité sur la consommation mène à une augmentation du taux de chômage de 0.21 point de pourcentage. Ces deux effets semblent se compenser en terme de chômage, même si un léger avantage est porté à une politique d'allègement de la pression fiscale sur le travail. Une crainte se présente alors au vu de ces dernières estimations. Nous voyons que les mesures prises par la réforme Tax Shift peuvent prétendre atteindre une diminution du taux chômage. Cependant, au vu de l'alternative d'imposition principale choisie, à savoir celle sur la consommation, qui porte une influence néfaste sur le chômage, les mesures relatives à l'imposition du travail ont-elles été assez impactantes pour qu'il en soit ainsi dans la réalité et permettent d'atteindre l'objectif majeur d'emploi ? C'est ce que nous allons découvrir en présentant l'évolution des taux indicateurs dans le chapitre suivant.

Une autre remarque se présente également : le Tax Shift utilise uniquement la fiscalité sur le travail pour faire baisser le chômage. Or, le rapport de l'OCDE montre que le chômage peut être expliqué par d'autres variables, notamment l'indemnisation du chômage pour laquelle la durée de prestation obtient l'effet marginal estimé sur le taux de chômage le plus important avec un coefficient dont la valeur absolue s'élève à 2.64. Dans le chapitre 4, des recommandations seront introduites à ce sujet.

Avant cela, il convient de présenter les estimations ex ante réalisées par le Bureau fédéral du Plan.

3.4.3 Estimations ex ante de l'impact des mesures du Tax Shift

Cette section envisage l'impact du Tax Shift au travers des estimations attendues relatives aux indicateurs macro-économiques. Une attention particulière sur le chômage et l'emploi sera privilégiée. Les mesures associées au Tax Shift, discutées ci-dessous, font l'objet d'une analyse socio-économique rapportée en 2015 par le Bureau Fédéral du Plan (BFP). La Banque Nationale de Belgique (BNB) a également réalisé, de son côté, une analyse. Cependant, l'offre de travail n'est pas modélisée dans le modèle économétrique qu'elle utilise. Il est donc impossible de simuler une évolution du taux de chômage, élément principal de ce présent mémoire. Les modèles utilisés, bien qu'ils démontrent des effets chiffrés d'amplitudes différentes, convergent cependant vers une conclusion commune similaire.

Les simulations effectuées par le BFP intègrent l'ensemble des mesures principales du Tax Shift, fiscales et non-fiscales. Les estimations ex ante sont présentées dans un rapport qui souligne que « contrairement à théorique du Tax Shift selon laquelle la diminution d'une catégorie d'impôt est entièrement financée, ex ante tout au moins, par le relèvement d'une autre catégorie d'impôt, le Tax Shift dont il est question ici n'est pas neutre budgétairement ex ante ». En effet, à compter de 2020, une part de 1.5% du PIB ne relèvera d'aucun financement. L'explication détaillée de ce solde non financé et le périmètre des mesures prises en compte sont présentés dans l'annexe 6. [BFP, 2015]

Le périmètre temporel de cette analyse porte sur une période de simulation allant de 2015 à 2021. Les mesures annoncées par le Tax Shift sont progressives, ce qui signifie que les estimations mesurées tiennent uniquement compte des effets à moyen terme du premier volet du Tax Shift (l'application des mesures lancées en 2016) et les effets à très court terme du second volet du Tax Shift. Dès lors, il convient d'être prudent quant à

l'interprétation à long terme des résultats présentés.

Il est nécessaire, dans un premier temps, d'insister sur une hypothèse formulée par le BFP. Selon ce dernier, il est a priori impossible de dire quelle influence les mesures de réduction du coût salarial prévues par le Tax Shift auront finalement sur les salaires bruts nominaux hors index. Cela s'explique par la présence de deux effets contraires envisageables. D'une part, les baisses de charges sur la demande de travail (réductions de cotisations patronales, subventions salariales) pourraient susciter des attentes de hausse salariale. D'autre part, les réductions de charges du côté de l'offre (réductions de cotisations personnelles, réductions d'impôts à l'IPP) pourraient freiner les revendications salariales. L'analyse tient donc compte de l'hypothèse selon laquelle les salaires bruts nominaux hors index ne sont pas influencés par le Tax Shift.

La diminution du coût du travail a des effets importants sur le chômage, l'emploi et l'activité économique. On note une augmentation spéculée de 7 390 emplois supplémentaires dès 2016, soit 0.16% du PIB, et de 45190 à l'horizon 2021. Cela se traduirait par une diminution du taux de chômage de 0.14 point de pourcentage en 2016 et de 0.84 point de pourcentage en 2021. Ces effets résultent en grande partie de trois canaux distincts :

1. le prix du travail diminue, ce qui est favorable à l'utilisation de ce facteur de production. En conséquence, l'automatisation des processus est freinée et les activités à forte intensité de main-d'œuvre sont d'autant plus attractives. On note également un effet multiplicateur qui vient renforcer les effets positifs d'une réduction du coût salarial : l'augmentation d'emploi induite par la baisse des coûts salariaux conduit à un accroissement du revenu disponible des ménages, ce qui stimule les dépenses de consommation de ceux-ci et entraîne finalement une demande supérieure de biens et de services qui permet à l'entreprise d'investir dans le capital humain afin d'ajuster la quantité offerte de produits par l'entreprise. De nouvelles créations d'emplois apparaissent. L'augmentation du revenu disponible réel des particuliers, discutée préalablement, s'explique non seulement par l'évolution positive de l'emploi (en raison des mesures de compétitivité des entreprises mises en œuvre) mais également par les mesures qui ont pour but une amélioration significative du pouvoir d'achat (à savoir la diminution des cotisations sociales personnelles et la modification des taux d'imposition de l'IPP).
2. si on fait l'hypothèse que le prix du marché représente parfaitement l'évolution des coûts, une diminution du coût du travail conduit à une baisse des prix intérieurs, ce qui favorise la compétitivité, au travers de l'exportation. Cependant, les alternatives de financement viennent tempérer cet effet. La hausse de la TVA et des accises a, pour impact, une augmentation des prix. Elle limite donc l'effet produit d'une baisse des prix par une diminution des coûts salariaux.
3. l'évolution de la rentabilité des entreprises est positive. Cette progression permet, parallèlement à l'augmentation de la demande intérieure et extérieure, de stimuler les investissements des entreprises, ce qui comprend notamment des créations d'emplois.

TABLE 3.5 – Extrait Annexe 6 - Résultats macroéconomiques estimés de l'ensemble des mesures du Tax Shift

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Emploi						
Emploi intérieur (différences en milliers)	7,39	12,00	17,84	23,97	38,19	45,19
Emploi intérieur (différences en %)	0,16	0,26	0,38	0,51	0,81	0,95
Taux de chômage (définition BFP, différences en p. de pourcentage)	-0,14	-0,22	-0,33	-0,45	-0,71	-0,84
Productivité du travail par tête	-0,03	-0,13	-0,18	-0,21	-0,45	-0,57

Source : Bureau fédéral du Plan

Suivant une comparaison entre les différents secteurs d'activité, ce sont principalement les activités des services marchands, plus axés sur la demande intérieure et plus intensifs en main-d'œuvre, qui seront stimulées par les mesures imposées par le Tax Shift. Le secteur de l'énergie devrait être impacté négativement. L'influence sur les prix respectifs des accises sur les carburants et de la TVA sur l'électricité devrait influencer à la baisse la demande des consommateurs.

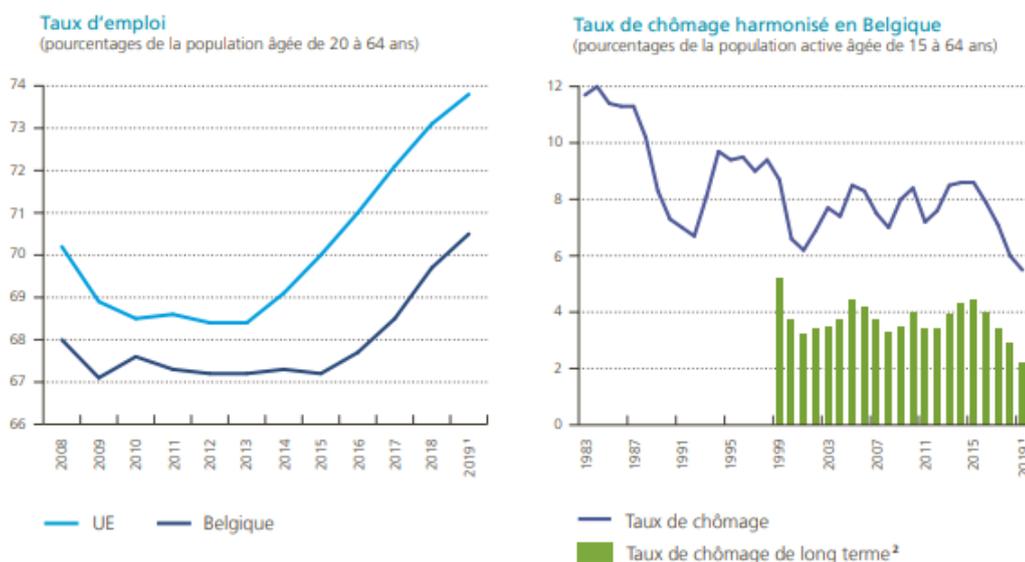
3.5 Tax Shift : que disent finalement les résultats ?

3.5.1 Évolution des taux d'emploi et de chômage à la suite de la mise en œuvre du Tax Shift

Premièrement, il convient d'analyser le taux d'emploi (à savoir la proportion des personnes âgées de 20 à 64 ans qui occupent un emploi) car il constitue l'objectif majeur du Tax Shift, en raison notamment des lignes directrices de la stratégie Europe 2020. Celui-ci démontre une certaine progression en passant de 67.2% en 2015 à 70.5% en 2019.

Le retard de la Belgique reste cependant significatif par rapport au niveau de l'Union européenne et ce, à hauteur de 3,3 points de pourcentage en 2019. On constate également qu'il sera difficile d'atteindre l'objectif attendu de 73.2% à l'horizon de 2020 fixé par la Commission européenne dans le cadre de la Stratégie 2020. Notons que l'objectif de la stratégie 2020 en terme d'emploi était fixé à 75% mais qu'il avait déjà été réévalué à la baisse par la Belgique. Cela reviendrait d'exiger à la Belgique d'améliorer approximativement, en une seule année, son taux d'emploi de la même manière que la progression réalisée sur les 4 années précédentes.

FIGURE 3.5 – Hausse du taux d'emploi et diminution du taux de chômage



Source : Eurostat

Deuxièmement, les prédictions réalisées dans le chapitre précédent se confirment : une diminution soutenue du taux de chômage est constatée de 2015 à 2019. Le taux de chômage, défini par le BIT, s'est établi à 5.4% en 2019, contre 8.5% en 2015. Le taux de chômage de long terme, défini comme le chômage de douze mois ou plus, considéré comme de nature plus structurelle, a suivi la même évolution. Il est dès lors ressorti à 2.4 % en de 2019, contre 4.2% en 2015.

Bien que ce ne soit pas visible sur les graphiques présentés, nous pouvons tout de même apporter quelques informations supplémentaires tirées des statistiques déployées par Eurostat. Les évolutions du taux de chômage sont positives dans les trois régions, mais il subsiste de grandes différences entre celles-ci. La Flandre affiche le meilleur résultat avec un taux qui s'élève à 3.2% en 2019, soit une amélioration de 1.9 point de pourcentage. La plus grande progression est accordée à Bruxelles qui passe de 18.3 à 12.6%. Cependant, ce taux reste toujours très élevé. La Wallonie se caractérise par une amélioration également remarquable de 4.7 points de pourcentage pour atteindre en 2019 un taux équivalent à 7.2%. La variation positive de ce taux en Wallonie est due à une nette amélioration du taux de chômage féminin qui passe de 11% à 6% pour cette région. En réalité, la théorie selon laquelle les apporteurs secondaires de revenus sont majoritairement impactés par une diminution de l'imposition du revenu sur le travail se vérifie. Toujours selon les statistiques d'Eurostat, les hommes étant les principaux apporteurs de revenus des ménages en Wallonie, les femmes furent très sensibles au manque à gagner plus élevé si elles étaient restées au chômage.

Le tableau ci-dessous permet d'expliquer la variation du taux de chômage global constatée. Pour rappel,

celui-ci est mesuré par le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI – chômeurs) et la population active. Une diminution du chômage peut être traduite à la fois par une diminution du nombre de DEI et/ou par une augmentation de la population active. En 2019, on a compté 476 000 chômeurs en moyenne annuelle, soit une diminution de 122 000 individus. Celle-ci se manifeste dans les trois régions, pour toutes les durées de chômage et pour toutes les tranches d'âge. Simultanément, on note une augmentation de la population active sur le marché du travail. En 2019, elle s'élève à 5 450 000 individus, contre 5 256 000 en 2014, à savoir une variation positive de 194 000 personnes. La baisse du taux de chômage global est déterminée à la fois par une diminution absolue du nombre de chômeurs et une augmentation du nombre d'actifs sur le marché du travail. [BNB, 2019b]

TABLE 3.6 – Offre et demande de travail

(variations en milliers de personnes, sauf mention contraire)

	2015	2016	2017	2018	2019 e	Niveau 2019 e
Population totale	59	57	54	55	54	11 457
Population en âge de travailler ¹	16	16	12	13	13	7 338
Population active	21	33	49	36	55	5 450
Emploi intérieur	40	58	76	66	74	4 891
Saliés	30	46	64	53	58	4 072
Branches sensibles à la conjoncture ²	19	28	38	37	38	2 528
Administration et enseignement	0	2	9	4	5	834
Autres services ³	12	16	17	11	15	710
Indépendants	10	12	12	13	16	819
Demandeurs d'emploi inoccupés	-19	-26	-28	-30	-19	476
<i>p.m. Taux de chômage harmonisé^{4,5}</i>	8,6	7,9	7,1	6,0	5,4	-
<i>p.m. Taux d'emploi harmonisé^{4,6}</i>	67,2	67,7	68,5	69,7	70,6	-

Sources : BFP, ICN, ONEM, Statbel, BNB

La part de la progression des taux imputable aux mesures prises par le Tax Shift peut être expliquée par les estimations ex ante faites par le Bureau fédéral du Plan (cfr section 3.4.3). Cependant, d'autres outils et études récentes ont permis d'obtenir des informations supplémentaires. Elles feront l'objet des sections suivantes.

3.5.2 Evolution des taux d'emploi, de chômage et le Tax Shift : raisonnement par la courbe de Beveridge

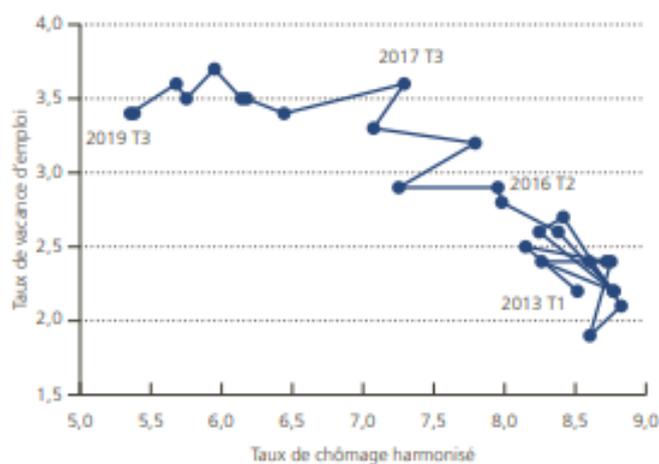
Le contexte économique relatif à la période étudiée se caractérise par une croissance économique positive mais modérée. D'autres éléments semblent pouvoir expliquer la progression à la fois du taux de chômage et du taux d'emploi, à savoir les mesures visant à stimuler la demande de main-d'œuvre des entreprises en rendant le coût relatif du facteur travail plus attractif, mais aussi celles qui soutiennent l'offre de travail en réduisant le coin fiscal.

Les mesures imposées par la réforme du Tax Shift ont contribué à une efficacité plus marquée de l'appariement du marché du travail. Cette affirmation peut être visualisée au travers d'une analyse de la courbe de Beveridge. Il est cependant nécessaire de préciser que le Tax Shift a été complété par d'autres réformes, notamment par celles conduisant à l'allongement des carrières. Il est donc complexe d'évaluer précisément l'effet marginal de chacune des mesures prises par le Tax Shift. Des travaux ont été réalisés à ce sujet, nous aurons la possibilité d'en discuter dans la section suivante.

Pour rappel, la courbe de Beveridge illustre la relation entre le taux de vacance d'emploi et le taux de chômage. Elle permet de traduire dans quelle mesure l'offre interagit avec la demande sur le marché du travail.

Le positionnement de la courbe peut s'expliquer par la conjoncture. En période de croissance, l'amélioration de l'activité stimule la demande de travail, génère une diminution du chômage et influence le taux de vacance d'emploi à la hausse. L'inverse s'opère en période de récession. Si on regarde de plus près le graphique suivant, on remarque que, depuis 2016, dans un contexte de conjoncture favorable, le taux de chômage a fortement décliné. Cependant, depuis l'année 2017, ce repli du taux de chômage, de l'ordre de près de 2 points de pourcentage, ne s'est plus accompagné d'une hausse du taux de vacance d'emploi. Ceci s'explique par la présence d'éléments structurels qui influencent, à leur tour, la silhouette de cette courbe. Le renforcement des incitants à travailler (ou devrait-on dire la baisse des pièges à l'emploi) est l'élément qui explique en grande partie cet effet. Comme présenté préalablement, cet objectif est rempli par les mesures du Tax Shift, et principalement par celles visant à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages. Cela invite à penser que le Tax Shift a contribué à une amélioration de l'appariement de l'offre et de la demande de travail. On ne peut cependant, à ce stade, quantifier la grandeur des effets. De plus, il convient de rester très prudent à l'égard de cette déduction, car si l'analyse de la courbe de Beveridge permet d'envisager ce type de conclusion, elle ne permet pas d'identifier précisément les causes exactes, surtout dans un contexte où, rappelons-le, un grand nombre de modifications ont eu lieu.

FIGURE 3.6 – La courbe de Beveridge



Source : Eurostat

3.5.3 Evolution des taux d'emploi, de chômage et le Tax Shift : que disent les études post-résultats ?

En 2019, une étude relative à l'évolution de l'emploi en Belgique est parue. Cette revue se scinde en deux grandes parties. Après avoir défini la relation existant entre l'emploi et l'activité économique, la seconde partie détermine les principaux facteurs, autres que l'embellie conjoncturelle, qui ont contribué à la forte création d'emplois depuis 2015. Elle permet d'intégrer l'analyse des effets du Tax Shift sur l'évolution des taux d'emploi et de chômage. Ce présent mémoire s'intéressera en grande partie aux conclusions relatives à la deuxième partie.

La situation économique de la Belgique au cours des dernières années a été marquée par de fortes créations d'emplois. Selon les données de comptabilité nationale, la Belgique a enregistré, de 2015 à 2018, une création nette d'emplois qui s'élève à 229 800 unités, dont 157 700 emplois salariés dans le secteur privé, soit 69%.

Le modèle statique utilisé dans cette étude permet de diviser la variation de l'emploi en différentes composantes distinctes. L'analyse a mis en évidence qu'une part non négligeable de ces créations d'emplois, approximativement 40%, est la conséquence d'une inertie importante dans l'évolution de l'emploi. Autrement dit, en raison du non-ajustement instantané de l'emploi, certaines modifications antérieures à 2015 jouent un rôle significativement important dans la dynamique des créations d'emplois entre 2015 et 2018.

Les emplois supplémentaires, à raison de 50% des emplois créés, sont donc le fruit de facteurs spécifiques à la période 2015-2018. Toujours selon cette étude, les conditions économiques jouent un rôle prépondérant, d'un ordre de grandeur cinq fois plus élevé que l'évolution du coût du travail. Bien que l'activité économique peut être soutenue à l'aide d'outils des pouvoirs publics, dans une économie très ouverte comme la Belgique, celle-ci est en grande partie déterminée par celle de nos partenaires commerciaux.

Toutes autres choses restant égales par ailleurs, le Tax Shift, et principalement les mesures dont le but est d'améliorer la compétitivité des entreprises par la baisse des coûts salariaux, aurait permis la création de 59 000 emplois sur la période 2015-2018, dont 27 500 emplois affectés au secteur privé. Dans le modèle utilisé par cette étude, l'emploi total est fonction du coût réel d'un travailleur et ce, qu'il provienne du secteur privé ou du public. Ces économistes font donc l'hypothèse qu'un travailleur du secteur public suit le profil de réduction du coût salarial identique à celui du secteur privé. [Bodart, 2019]

D'autres études présentent également leurs résultats :

- selon l'étude développée par la FEB en 2017, les mesures mises en œuvre par le Tax Shift ont eu pour effet de réduire le coût salarial réel d'un travailleur dans le secteur privé de 1,4 % en 2015, 3,0 % en 2016, 0,8 % en 2017 et 0,5 % en 2018. À cela, il est estimé que la création de 140 000 nouveaux emplois salariés dans le secteur privé est intégralement imputable aux mesures du Tax Shift. Cette estimation représente près de 90% de la création totale d'emplois salariés enregistrée dans le secteur privé sur cette période. [Bodart, 2019]
- en 2019, l'impact estimé par Bijnens et Konings dans l'étude intitulée VIVES est positif, mais nettement moins enthousiaste. Selon eux, 75 000 emplois salariés supplémentaires ont vu le jour dans le secteur privé, entièrement motivés par les mesures du Tax Shift. Le renforcement de la compétitivité des entreprises belges aurait provoqué une hausse du nombre d'emplois équivalent à 55% de la création d'emplois dans le privé. [Bijnens, 2019]

On constate des différences importantes entre les études présentées. Contrairement aux résultats des deux dernières études discutées (FEB et VIVES), la première étude discutée à la page précédente, dont les résultats sont nettement moins encourageants (27 500 nouveaux emplois dans le secteur privé), ne tient pas compte des effets de retour potentiellement positifs du Tax Shift sur la croissance de l'activité économique. Précisons que les résultats retenus par l'ensemble des entités politiques en Belgique sont ceux discutés par l'étude VIVES car le modèle utilisé intègre l'ensemble des composantes explicatives, ce qui permet une précision optimale. [MR, 2019]

3.5.4 Conclusions partielles

Si nous tenons compte des estimations réalisées par le Bureau fédéral du Plan et par les études relatives à l'effet du Tax Shift sur la création d'emplois, on peut considérer que la réforme étudiée a contribué en grande partie à la progression des taux d'emploi et de chômage obtenus. Le Tax Shift a particulièrement eu un impact considérable sur la demande de travail. La courbe de Beveridge dévoile cependant un taux de vacance d'emploi constant depuis 2017. Il convient dès lors de stimuler davantage l'offre de travail. 145 760 offres d'emplois vacants sont à pourvoir en 2019. Pour parvenir à cet objectif, une solution proposée est discutée dans le chapitre suivant, à savoir favoriser l'incitation au travail en diminuant les cotisations sociales.

Recommandations et remarques personnelles

À titre d'introduction, le débat sur le système d'allocations de chômage se caractérise par une polarisation. D'une part, l'assurance-chômage a pour but de restaurer, en cas de perte d'emploi, le salaire perdu de sorte que celui qui est involontairement au chômage ne sombre pas dans la pauvreté et soit dans une certaine mesure capable de préserver son niveau de vie acquis. D'autre part, il s'agit également de faire en sorte que les travailleurs en retirent un bénéfice suffisant en veillant, pour ce faire, à ce que l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail reste assez large. En d'autres mots, il s'agit de gratifier suffisamment celui qui travaille. Dans cette optique, l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail doit être suffisamment important pour motiver les chômeurs à reprendre rapidement le travail. En cas de chômage de longue durée, cet équilibre devient un problème qui se pose dans toute son acuité. En Belgique, le niveau élevé d'allocations de chômage semble remplir son premier rôle à merveille. Cependant, on ne peut en dire autant quant à son deuxième objectif. [Nevejean, 2013]

Le chapitre précédent montre une importante progression des taux d'emploi et de chômage, dont une part significative est imputable aux mesures prises par le Tax Shift. Cependant, l'écart entre le taux d'emploi belge et celui des autres pays de l'Union européenne persiste. Une solution envisageable pour y remédier serait de combler les emplois qui demeurent vacants en Belgique. Pour ce faire, il conviendrait d'établir une réforme stricte du système des prestations de chômage, permettant une augmentation considérable supplémentaire des incitations au travail ou, à l'inverse, une diminution des pièges à l'emploi de grande envergure. Le but serait de stimuler au maximum la recherche active réelle d'emploi. Pourquoi réelle ? Le système de contrôle des chômeurs, bien qu'il ait fait l'objet d'une amélioration en 2004, comporte trop de failles. Il est trop facile pour un chômeur d'être qualifié comme actif. En réalité, derrière l'ensemble des chômeurs se cachent des personnes découragées se faisant passer pour des actifs inoccupés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet ultérieurement.

Comme longuement discuté au préalable, la réforme du Tax Shift a opté pour un transfert de fiscalité. Les conséquences sont amplement visibles sur la demande de travail, au travers des résultats relatifs à la création nette d'emplois ces dernières années. L'offre d'emploi a également été positivement influencée par l'intermédiaire d'une hausse des revenus disponibles des ménages. Cependant, le modèle présenté par l'OCDE en 2006 (cfr chapitre 2) dévoile qu'une baisse du chômage, en stimulant l'offre de travail, est possible à l'aide d'une baisse de la générosité des allocations de chômage. La théorie des initiés et des exclus tire cette même conclusion. La coexistence d'un taux de syndicalisation très élevé, d'une forte centralisation et d'une imposante protection des travailleurs confirme à la Belgique que la perspective à retenir est celle qui prône la générosité des allocations de chômage comme source de dissuasion au travail. [Biegert, 2017]

La littérature empirique fait largement apparaître l'effet néfaste du niveau des allocations et, simultanément, de la durée potentielle de l'indemnisation sur la durée du chômage. Les travaux qui offrent un support empirique à l'argument dissuasif ont été préalablement discutés dans le chapitre 2. Parmi ceux-ci, on retrouve celui développé par Bruce Meyer. En 1990, il a montré que des prestations plus élevées entraînent moins de sorties du chômage. Renforçant les arguments en faveur de la perspective dissuasive, il a constaté que les sorties du chômage devenaient plus fréquentes au moment où les prestations allaient expirer. En 1997, l'étude de Dorea apporte son analyse relative à la Belgique uniquement. Après avoir défini le niveau des allocations de chômage comme le rapport entre l'allocation de chômage moyenne et le salaire brut moyen, elle met en évidence un effet fortement négatif du niveau des allocations sur le flux sortant de chômeurs. En 1997 toujours, Nickell appuie l'argument selon lequel une relation positive entre les prestations généreuses et le chômage dans les pays de l'OCDE existe. Selon lui, une généreuse indemnisation de chômage a l'effet le plus néfaste sur le chômage. En 2007, les

résultats fournis par Lalive révèlent que des périodes de perception de prestations plus longues augmentent la durée du chômage. Ceci confirme les résultats livrés par le rapport de l'OCDE en 2006 (Chapitre 2 – Annexe 4). Ils affichent un coefficient de 2.64 à la variable explicative de la durée de chômage. En plus d'être statistiquement significatif, il apparaît comme le coefficient estimé le plus élevé de la régression. Si on se tient à ce modèle, la durée de perception des allocations de chômage joue un rôle prépondérant dans la détermination du chômage.

Dans le premier chapitre, le système de perception d'allocations de chômage était présenté. Celles-ci sont, en principe et sous réserve d'infraction, octroyées pour une durée indéterminée et dégressives. Il est envisageable pour un chômeur d'être en droit de réclamer des allocations de chômage à vie. Compte tenu des arguments présentés, ce système pose question quant à son efficacité sur le marché du travail. Dans cette optique, il conviendrait d'imaginer un système, pour lequel, les montants octroyés et les intervalles de durée de perception seraient diminués. Le caractère indéterminé devrait également être remis en question. Il conviendrait de réévaluer la nécessité d'un système illimité dans la durée. Il est d'ailleurs étonnant de constater qu'en Belgique, peu de recherches empiriques ont été faites en ce qui concerne les effets décourageants des allocations de chômage ainsi que sur l'efficacité du système d'application alors que le débat politique est en cours depuis longtemps déjà.

Ces recommandations peuvent être appuyées par la faible incitation à la participation au marché du travail, pour un chômeur belge, mesurée par l'OCDE. L'indicateur d'incitation financière à ne pas retourner au travail désigne le pourcentage du salaire perdu, à la fois en raison de l'imposition du travail et des prestations sociales auxquelles le nouveau travailleur n'a plus droit. Il tient compte de la fiscalité du travail et du niveau des allocations de chômage et autres avantages sociaux associés. En 2015, ce pourcentage atteint 75% du revenu pour un individu nouvellement employé qui gagne le salaire minimum. En 2019, cet indicateur diminue à 67%. Cette baisse s'explique par la diminution de la pression fiscale introduite par le Tax Shift. Cependant, bien qu'une variation négative soit remarquée, ce taux reste indéniablement élevé. [OCDE, 2020a]

Si l'on en croit les résultats des études rapportées ci-dessus, une réévaluation sévère du caractère dégressif du système des allocations de chômage, parallèlement aux mesures prises par le Tax Shift, permettrait une diminution drastique des pièges à l'emploi et, par conséquent, une offre de travail supérieure capable de répondre favorablement aux nombreux emplois vacants. Il convient de réformer les systèmes de prestations de façon à rendre le travail financièrement plus intéressant que les transferts sociaux. En plus d'être bénéfique pour le marché du travail, des réductions de dépenses pourraient prétendre améliorer la situation des finances belges.

Remarques personnelles

Les études discutées ci-dessus dévoilent également d'autres aspects du système des prestations de chômage, tels que les conditions d'accès et le contrôle, qui peuvent également influencer les comportements des individus. Je profite de cette affirmation pour partager une constatation personnelle relative au chômage en Belgique.

Tout système, même le plus étudié et le plus abouti, présente des failles ou des faiblesses. Après analyse, j'estime que le système belge en présente une d'un point de vue moral, financier et économique. Je suis consciente qu'il s'agit d'un sujet sensible et délicat à aborder. En tant qu'étudiante, et en relation avec le sujet de ce mémoire, il me semble permis d'exprimer une certaine spontanéité.

J'observe que le chômage, tel qu'il est défini par la BIT, ne cause pas de soucis majeurs, dans la mesure où le chômage devrait être constitué uniquement (ou presque) de chômeurs de courte durée. C'est uniquement, parce qu'il ne respecte pas la définition et les conditions qui lui sont adressées, qu'il pose problème et que le chômage de longue durée existe en grande partie. En d'autres mots, le chômage pose problème en raison d'un système défaillant permettant aux individus mal intentionnés de profiter de celui-ci.

Le problème est causé par le fait que beaucoup d'inactifs (personnes découragées qui ne recherchent pas activement du travail ou n'acceptent pas un travail répondant à la dignité humaine) se font passer pour des chômeurs (en recherche active de travail). Le manque de suivi donne la possibilité à un inactif d'être qualifié comme actif à la recherche d'emploi. De plus, si un chômeur respectait scrupuleusement les conditions du chômage, il ne pourrait, en aucun cas, préférer les allocations de chômage à un travail proposé vu que cette personne serait dans l'obligation de l'accepter. Si le chômeur était réellement contraint d'accepter tout travail répondant à la dignité humaine, par le biais d'un contrôle assidu, la théorie de la désincitation au travail ne devrait guère exister. Or, on remarque que, dans les faits, certains chômeurs, au travers de l'existence de pièges à l'emploi, se permettent de comparer le revenu perçu au travail et les prestations sociales dont ils ont droit en restant au chômage. Se donner le choix de privilégier le chômage ne devrait en aucun cas exister. Il s'agit d'un scénario qui va à l'encontre du respect de la définition et des conditions du chômage mais qui, dans la réalité, n'est pas puni de ses actes.

Refuser un travail répondant à la dignité humaine enfreint un des critères majeurs pour prétendre avoir droit aux allocations de chômage. Dans la théorie, ce chômeur devrait être sanctionné, voire exclu du chômage. Dans la réalité, par un manque de contrôle et de sanctions efficaces, cet inactif (alors qu'il rompt les conditions de définition du chômage) reste chômeur. Une réforme axée sur le système de contrôle et de suivi devrait permettre de remédier, en partie tout du moins, à cette problématique.

Si la définition du chômage et les conditions assimilées sont respectées, le refus d'un travail répondant à la dignité humaine n'est pas envisageable. Dans cette optique, les pièges à l'emploi ne devraient exercer aucune pression sur le comportement des individus. L'individu n'aurait à opérer aucune comparaison et aucun choix. Les théories de désincitation au travail ne devraient pas exister. Pour résumer, j'en viens à dire que les théories qui définissent la fiscalité et le niveau des allocations de chômage comme déterminants du chômage sont contradictoires avec la définition du chômage. Certes, ces variables peuvent expliquer le chômage qui persiste dans un système défaillant mais pas le chômage tel qu'il est conditionné sur papier.

Conclusion générale

Ce mémoire a permis d'évaluer les mesures du Tax Shift quant à leur aptitude à stimuler le marché du travail, tant au travers de l'offre que de la demande. Il a été question d'analyser les effets de cette réforme sur l'évolution des taux d'emploi et de chômage. L'objectif de ce travail était de comprendre, au travers de l'objectif majeur d'emploi, comment le Tax Shift influence le chômage en Belgique.

Le premier chapitre a permis de constater la complexité d'aborder le chômage et ses composantes multiples. Il a également mis en avant son niveau élevé en Belgique, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, comparativement aux pays de l'Union européenne.

Le deuxième chapitre a présenté les nombreux déterminants au travers de travaux empiriques et études socio-économiques. Dans le cadre de ce travail, une attention particulière s'est portée sur la détermination du chômage structurel. Il apparaît que la fiscalité joue un rôle prépondérant dans la détermination de celui-ci. Ce chapitre a permis de théoriser la manière dont la modification des prélèvements fiscaux impacte le marché du travail, tant l'offre que la demande. Il est également noté que de généreuses allocations de chômage influencent considérablement le taux de chômage, particulièrement celui de longue durée. Cet effet est d'autant plus important lorsque la période durant laquelle un chômeur peut prétendre avoir droit aux prestations de chômage est longue, voire indéterminée dans le cas de la Belgique.

Le chapitre 3 a souligné les causes qui sont à l'origine d'une décision de Tax Shift. La situation des finances publiques belges est déplorable et ne répond plus aux exigences imposées par la Commission européenne. C'est donc, au travers d'un contexte défavorable des grandeurs économiques et financières belges, notamment dénoncées par l'OCDE dans son rapport en 2006, que le Tax Shift est mis en oeuvre. Celui-ci est mis en place par le gouvernement Michel et présenté comme le remède dont la Belgique a besoin. En 2014, la Belgique se caractérise par une part importante de prélèvements obligatoires, fiscaux et parafiscaux, rapportée à l'ensemble de l'activité économique, par une prédominance de l'imposition des revenus sur celle de la consommation. En effet, la pression fiscale belge sur le travail, mesurée par le coin fiscal et le taux d'imposition implicite, est de loin la plus élevée des pays membres de l'Union européenne. La réforme Tax Shift a permis un transfert entre les prélèvements fiscaux et parafiscaux du travail vers d'autres formes de financement, à savoir d'autres bases d'imposition telles que la consommation et le capital.

Les mesures prises ont pour objectif principal une hausse de l'emploi par l'intermédiaire d'une amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages et ce, à l'aide d'une réduction d'imposition ou de cotisations patronales et personnelles.

Dans le chapitre 3, il est mis en évidence qu'une diminution de la pression fiscale sur le travail et plus particulièrement, la réduction des cotisations patronales, augmente la demande de travail. Celle-ci est d'autant plus marquée pour les emplois nécessitant peu de qualifications, et qui par conséquent, favorise leur utilisation qui tendait à disparaître sous l'emprise de l'automatisation des processus de production de plus en plus présente.

Du côté de l'offre de travail, des effets positifs sont également discutés. La baisse des cotisations sociales personnelles et l'interaction d'une baisse des taux et de l'élargissement des tranches d'imposition du barème permet une augmentation des revenus disponibles des ménages. Le coût d'opportunité du loisir augmente. Les incitations à la participation au marché du travail augmentent. Bien qu'une hausse du salaire-horaire net génère deux effets simultanés (de substitution et de revenu), Jerry Hausman observe qu'une réduction des impôts conduit à un accroissement significatif de l'offre de travail. L'effet de substitution dominerait dans une très grande majorité des cas, et plus particulièrement lorsque les taux d'imposition sont élevés. Ces études ont per-

mis d'affirmer, qu'en Belgique, l'effet des substitution prédomine. Une diminution des prélèvements fiscaux sur le travail encourage une augmentation de l'offre de travail.

L'analyse de l'interaction des mesures d'amélioration de la compétitivité des entreprises et du pouvoir d'achat des travailleurs a permis d'envisager une baisse du chômage, au travers d'une augmentation simultanée de l'offre et de la demande de travail. Les chômeurs, dès lors que le coût d'opportunité du loisir augmente, recherchent activement du travail. Les entreprises peuvent y répondre favorablement en raison d'une baisse des coûts salariaux. Puisque le taux de chômage est le rapport entre les chômeurs et la population active totale, une diminution de celui-ci peut provenir d'une augmentation de la population active (augmentation du dénominateur). C'est l'effet produit lorsque l'offre de travail augmente en raison d'une baisse de la fiscalité. Toutefois, l'effet sur le taux de chômage dépend de l'appariement de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Si un individu nouvellement actif trouve un emploi, le taux de chômage diminue. Si cet individu devient actif inoccupé, c'est-à-dire qu'il ne parvient pas à obtenir un emploi malgré ses intentions, le taux de chômage augmente. La seconde alternative pour faire baisser le taux de chômage est de diminuer le numérateur, et donc de faire baisser le nombre de chômeurs. Si on fait l'hypothèse qu'un chômeur est réellement actif sur le marché du travail, la hausse de la demande de travail introduite par la baisse des coûts salariaux permet d'accroître les propositions d'emploi. Les chômeurs auront plus de facilités à trouver un emploi convenable sur le marché, ce qui augmente leur probabilité d'être employés. Si la hausse de la demande se traduit par une augmentation d'emplois octroyés aux chômeurs, le taux de chômage diminue.

L'effet positif du Tax Shift sur le taux de chômage, ainsi que sur le taux d'emploi, a été confirmé et peut également se traduire par l'estimation ex ante réalisée par le Bureau fédéral du Plan. La dernière section du chapitre 3 a permis de présenter la réelle progression des taux d'emploi et de chômage. L'évolution positive du taux d'emploi est évaluée à 3.3 points de pourcentage entre 2015 et 2019 pour atteindre 70.5% en cette dernière année. Sur la période 2015-2018, la Belgique a enregistré une création nette d'emplois qui s'élève à 229 800 unités, dont 157 700 emplois salariés dans le secteur privé, soit 69%. Différentes études furent réalisées pour quantifier la part de ces créations d'emplois qui peuvent être intégralement imputables au Tax Shift. L'étude Vives, dont le modèle intègre les effets de retour sur la croissance économique, valorise cet effet à hauteur de 55% approximativement. Parallèlement à la progression du taux de d'emploi, une diminution soutenue du taux de chômage est constatée. Le taux de chômage, défini par le BIT, s'est établi à 5.4% en 2019, contre 8.5% en 2015. Sur base des résultats présentés, nous pouvons conclure que l'opération de réforme a renforcé assez fortement l'attractivité financière de la reprise du travail des chômeurs. Par l'intermédiaire de son objectif majeur d'emploi, les mesures du Tax Shift ont influencé positivement le chômage. Les mesures prises par le Tax Shift semble avoir porté leurs fruits puisqu'elles ont contribué positivement à la croissance de l'emploi et aux évolutions sur le marché du travail.

Cependant, bien qu'une diminution remarquable du taux de chômage apparaisse entre 2015 et 2019, cette progression aurait pu être d'autant plus impactante si le gouvernement avait procédé à une réforme du système des allocations de chômage. Si l'on suit le rapport de l'OCDE en 2006 et la théorie des initiés et des exclus, le renforcement du caractère dégressif du système belge de prestations de chômage aurait pu aider la Belgique à atteindre le taux d'emploi préconisé par la Stratégie Europe 2020 de 73.2% . Ceci aurait été possible par l'accentuation de la diminution du taux de chômage stimulée par une offre de travail supérieure capable de résorber le nombre d'emplois vacants. En réduisant l'écart entre les allocations de chômage et le salaire net perçu par un individu, le travail serait plus attrayant encore que ce qu'il n'est suite à la baisse de la fiscalité introduite par le Tax Shift.

Bibliographie

- Anota, M. (2012). Les théories du chômage. <http://annotations.blog.free.fr/index.php?post/1989/02/25/Les-th%C3%A9ories-du-ch%C3%B4mage>.
- Backer, D. D. (2016). Les mesures fiscales du tax shift. <http://www.ddbcf.be/les-mesures-fiscales-du-tax-shift/>.
- BFP (2015). Effets macro-économiques et budgétaires des mesures de tax shift du gouvernement fédéral. https://www.plan.be/uploaded/documents/201512181002100.Point_13_annexe_F.pdf.
- Biegert, T. (2017). Welfare benefits and unemployment in affluent democracies : The moderating role of the institutional insider/outsider divide. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181677/1/f-20851-full-text-Biegert-Welfare-v3.pdf>.
- Bijnens, G. (2019). Een analyse van de impact van loonkost op werkgelegenheid en concurrentiekracht in belgische ondernemingen. https://feb.kuleuven.be/VIVES/publications/policy_papers.
- BNB (2019a). Les finances publiques : rapport 2019. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2019/fr/t1/rapport2019_tii_h5.pdf.
- BNB (2019b). Rapport 2019 : développements économiques et financiers. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2019/fr/t1/rapport2019_complete.pdf.
- Bodart, V. (2019). Évolution de l'emploi en belgique : tentons d'y voir plus clair. https://www.regards-economiques.be/images/reco-pdf/reco_189.pdf.
- Buchsenschutz, Y. (2019). Arthur laffer, le mal-aimé de la fiscalité. <https://www.contrepoints.org/2019/04/13/341510-arthur-laffer-le-mal-aime-de-la-fiscalite>.
- Cahuc, P. (1994). Que reste-t-il de la théorie du salaire d'efficience? https://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1994_num_45_3_409532#xd_co_f=ZTc1M2EzMmYtN2VhYi00NGE3LWF1ZDktYTIxN2QxMDBhMWNi.
- Cahuc, P. (2001). Pourquoi y a-t-il des différences de salaires? <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2001-1-page-13.htm>.
- Cahuc, P. (2003). Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment? https://www.persee.fr/doc/rfec_0769-0479_2003_num_17_3_1465.
- Card, D. (2015). Social insurance programs and the labor market. <http://davidcard.berkeley.edu/papers/AER-PP-2015.pdf>.
- CGSLB (2020). Fiscalité. <https://www.cgslb.be/fr/tax-shift-0>.
- Chevalier, M. (2013). Comment expliquer le chômage involontaire ? dans regards croisés sur l'économie. <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2013-1-page-21.htm#>.
- CLEISS (2019). Le régime belge de sécurité sociale (salariés). https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_belgique_s5.html.
- Coenen, M.-T. (2011). Crise économique et assurance chômage : un couple infernal. https://www.carhop.be/images/Crise_et_Assurance_chomage_MTC_2011.pdf.
- CSDF (2007). Taxation du travail, emploi et compétitivité. https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/publications/csf_fisc_2007_08.pdf.

- Draguet, D. (2015). Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur le chômage (et le contrôle des chômeurs) ... sans jamais oser le demander! https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/2015-12_-_cepag_-_etude_-_chomage_0.pdf.
- Emmenegger, P. (2012). The age of dualization : The changing face of inequality in deindustrializing societies. https://www.researchgate.net/publication/280704140_The_Age_of_Dualization_The_Changing_Face_of_Inequality_in_Deindustrializing_Societies.
- Estevez-Abe, M. (2001). Social protection and the formation of skills : A reinterpretation of the welfare state. <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/apsa992.pdf>.
- Eurostat (2020). Emplois vacants. <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/labour-market/job-vacancies>.
- Fardo (2014). Une petite histoire du chômage. <https://fardo.ulb.ac.be/?p=25>.
- FIEVET, M. (2016). LeÇon 8 : Inflation, chômage politiques économiques. <http://www.esa-namur.be/economie%202016%2008.pdf>.
- Freyssinet, J. (2004). Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens. <https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2004-1-page-109.htm#s2n1>.
- Gosse, M. (2016). Fiche concept : la notion de chômage. https://www.pedagogie.ac-aix-marseille.fr/upload/docs/application/pdf/2016-05/2016_stage-rc2_fiche-chomage_veleve_mg-pf.pdf.
- Greiner, B. (2011). Wage transparency and performance : A real-effort experiment. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165176511000656>.
- HAUSMAN, J. A. (1981). How taxes affect economic activity - taxes and labor supply. https://eml.berkeley.edu/~saez/course/Hausman_Handbook.pdf.
- Howell, D. (2009). Unemployment compensation and high european unemployment : A reassessment with new benefit indicators. https://www.researchgate.net/publication/227465064_Unemployment_Compensation_and_High_European_Unemployment_A_Reassessment_with_New_Benefit_Indicators.
- IWEPS (2016). Du chômage aux chômeurs. <https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2017/01/dr4.pdf>.
- Lalive, R. (2007). Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs : A regression discontinuity approach. https://www.researchgate.net/publication/4722407_Unemployment_Benefits_Unemployment_Duration_and_Post-Unemployment_Jobs_A_Regression_Discontinuity_Approach.
- Lannoy, D. (2016). Le chômage en belgique : Un rempart efficace contre la pauvreté? https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse_cepag_-_novembre_2016_-_chomage_et_pauvrete_0.pdf.
- Linden, B. V. (2019). Travail, chômage et politiques d'emploi. https://perso.uclouvain.be/bruno.vanderlinden/Economie_du_Travail.pdf.
- Loriaux, F. (2005). Histoire d'un acquis : l'allocation de chômage. https://www.carhop.be/images/Acquis_allocation_ch%C3%B4mage_F.LORIAUX_2005.pdf.
- Marchiset, P. (2018). Chômage frictionnel, conjoncturel, structurel. <http://mapage.noos.fr/pmarchiset/travaux/chomage.html>.
- M.A.Sillamaa (1999). Taxpayer behavior in response to taxation : comment and new experimental evidence. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0278425499000058>.
- MESIR (2013). StratÉgie europe 2020. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid71587/la-strategie-europe-2020-pour-une-croissance-intelligente-durable-et-inclusive.html>.
- Meyer, B. (1990). Unemployment insurance and unemployment spells. [UnemploymentInsuranceAndUnemploymentSpells](https://www.researchgate.net/publication/227465064_Unemployment_Insurance_and_Unemployment_Spells).
- Minea, A. (2009). Impôt, déficit et croissance économique : un réexamen de la courbe de laffer. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2009-4-page-653.htm>.
- Montmarquette, C. (2006). Fiscalité et offre de travail : une étude expérimentale. https://www.researchgate.net/publication/337374356_Fiscalite_et_offre_de_travail_une_etude_experimentale.

- MR (2019). Emploi : 55% des emplois créés dans le privé grâce au gouvernement fédéral. <https://www.mr.be/emploi-55-des-emplois-crees-dans-le-privé-grâce-au-gouvernement-federal-source-feb/>.
- Nautet, M. (2018). Plein emploi, inadéquations et réserve de main-d'œuvre. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/revecoiv2018_h7.pdf.
- NBB (2014). Développements économiques et financiers : Bnb rapport 2014. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2014/fr/t1/rapport2014_tii_h4.pdf.
- NBB (2016). Glossaire. <http://www.nbbmuseum.be/wp-content/uploads/2016/10/5-Glossaire-abr%C3%A9viations-sources.pdf>.
- Nelson, M. (2012). Do social investment policies produce more and better jobs? https://www.researchgate.net/publication/300775118_Do_social_investment_policies_produce_more_and_better_jobs.
- Nevejean, H. (2013). La dégressivité renforcée des allocations de chômage : un premier bilan. https://www.brudoc.be/opac_css/doc_num.php?explnum_id=392&fbclid=IwAR0mfRdqB7b79azc8mWMJN0--P2-LdrFm9ViGb6eaNBERQSMHvSXvhN6EU.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and labor market rigidities : Europe versus north america. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.11.3.55>.
- OCDE (1997). La fiscalité : effets négatifs et distorsions. <http://www.oecd.org/fr/economie/croissance/35554226.pdf>.
- OCDE (2001). Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'ocde. <https://books.google.be/books?id=tLjYAgAAQBAJ&pg=PA61&lpg=PA61&dq=effet+du+coin+fiscal+sur+la+demande+de+travail&source=bl&ots=rRewSdmxvK&sig=ACfU3U1z2nkIpluUz128UGghNDxajjdebw&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwj0udjP8bjpAhVDzqQKHb04DJ0Q6AEwCXoECAcQAQ#v=onepage&q=effet%20du%20coin%20fiscal%20sur%20la%20demande%20de%20travail&f=false>.
- OCDE (2004). Perspective de l'emploi chapitre 3. <https://www.oecd.org/fr/els/emp/34847022.pdf>.
- OCDE (2006). Les déterminants du chômage dans les pays de l'ocde : une réévaluation du rôle des politiques et des institutions. <https://www.cairn.info/revue-economique-de-l-ocde-2006-1-page-7.htm>.
- OCDE (2020a). Incitation financière à ne pas retourner au travail. <https://data.oecd.org/fr/benwage/incitation-financiere-a-ne-pas-retourner-au-travail.htm#indicator-chart>.
- OCDE (2020b). Taux de chômage (indicateur). <https://data.oecd.org/fr/unemp/taux-de-chomage.htm>.
- OCMW (2006). Le cpas (centre public d'action sociale), qu'est-ce que c'est? http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/FV_le_cpas__Fr_.pdf.
- ONEM (2016). Quelles sont vos obligations pendant votre chômage? <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t52>.
- ONEM (2019). Avez-vous droit aux allocations après une occupation? <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t31>.
- ONEM (2020a). A combien s'élève votre allocation après des études? <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t37>.
- ONEM (2020b). A combien s'élève votre allocation après une occupation? <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t67>.
- Paul, J.-J. (1989). Chapitre 3 : Les théories économiques du marché du travail et la relation formation-emploi dans la relation formation-emploi. <https://www.cairn.info/la-relation-formation-emploi--9782717814958-page-57.htm#>.
- Pollmann-Schult, M. (2005). Unemployment benefits, unemployment duration and subsequent job qualityevidence from west germany. https://www.researchgate.net/publication/249770355_Unemployment_Benefits_Unemployment_Duration_and_Subsequent_Job_QualityEvidence_from_West_Germany.
- Salanié, B. (2000). Une décomposition du non-emploi. https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2000_num_331_1_6789.
- SPP (2020). Quels sont les montants actuels du ris? <https://www.mi-is.be/fr/faq/quels-sont-les-montants-actuels-du-ris>.

- UCM (2015). Tax shift : des mesures importantes pour les employeurs. <https://mobile.ucm.be/Actualites/Tax-shift-des-mesures-importantes-pour-les-employeurs>.
- UCM (2019). Tax shift : troisième et dernière étape d'allègement des charges patronales depuis le 01/01/2019. <https://www.ucm.be/Actualites/Tax-shift-troisieme-et-derniere-etape-d-allegement-des-charges-patronales-depuis-le-01-01-2019>.
- Vaillancourt, F. (2001). Taxpayers' response to tax rate changes : A canadian panel study. <https://cirano.qc.ca/files/publications/2000s-59.pdf>.
- Vermeersch, E. (2016). Définition et réalités du chômage. <https://www.cesep.be/index.php/73-publications/analyses/politiques-publiques/756-chomage-et-politique-d-emploi-un-etrange-mariage-deuxieme-partie>.
- Wachter, M. D. (2018). État des lieux du marché du travail en belgique et dans les régions. https://emploi.belgique.be/sites/default/files/fr/modules_pages/publicaties/document/conssup_hogeraad/conseilsuperieuremploi-rapport2018.pdf?id=47809.
- Wachter, T. V. (2016). The effects of unemployment insurance benefits : New evidence and interpretation. http://www.econ.ucla.edu/tvwachter/papers/annualreview_UI_wp_2016_08_15.pdf.
- W.Swenson, C. (1988). Taxpayer behavior in response to taxation : An experimental analysis. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0278425488900026>.
- Zimmer, H. (2012). Inadéquations sur le marché du travail. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2012/revecoii2012_h4.pdf.

Annexes

Annexe 1 - Nombre de jours minimum de travail salarié à prouver et période de référence

Âge	Nombre de jours minimum de travail salarié à prouver et période de référence
Moins de 36 ans	<ul style="list-style-type: none">• soit 312 jours au cours des 21 mois précédant votre demande;• soit 468 jours au cours des 33 mois précédant votre demande• soit 624 jours de travail au cours des 42 mois précédant votre demande.
De 36 à 49 ans	<ul style="list-style-type: none">• soit 468 jours au cours des 33 mois précédant votre demande;• soit 624 jours au cours des 42 mois précédant votre demande;• soit 234 jours dans les 33 mois + 1.560 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 33 mois;• soit 312 jours dans les 33 mois + pour chaque jour qui manque pour arriver à 468 jours, 8 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 33 mois.
A partir de 50 ans	<ul style="list-style-type: none">• soit 624 jours au cours des 42 mois qui précèdent votre demande;• soit 312 jours dans les 42 mois qui précèdent votre demande et 1560 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 42 mois;• soit 416 jours dans les 42 mois + pour chaque jour qui manque pour arriver à 624 jours, 8 jours dans les 10 ans qui précèdent ces 42 mois.

Source : ONEM

Annexe 2 - Tableau récapitulatif sur le système dégressif des allocations de chômage après une occupation

	cohabitants ayant charge de famille	isolés	cohabitants
1 ^o période – phase 1 = mois 1-3	65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur	65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur	65 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur
1 ^o période – phase 2 = mois 4-6	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial supérieur
1 ^o période – phase 3 = mois 7-12	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial moyen
2 ^o période – phase 2A = mois 13-14	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur	55 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial spécifique	40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur
2 ^o période – phase 2B = mois 15-24 (en fonction de votre passé professionnel)	60 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur	55 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial spécifique	40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial inférieur
2 ^o période – phase 21 = mois 25-30 (en fonction de votre passé professionnel)	Le montant dans la phase 2A MOINS 1/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 1/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 1/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}
2 ^o période – phase 22 = mois 31-36 (en fonction de votre passé professionnel)	Le montant dans la phase 2A MOINS 2/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 2/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 2/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}
2 ^o période – phase 23 = mois 37-42 (en fonction de votre passé professionnel)	Le montant dans la phase 2A MOINS 3/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 3/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 3/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}
2 ^o période – phase 24 = mois 43-48 (en fonction de votre passé professionnel)	Le montant dans la phase 2A MOINS 4/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 4/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}	Le montant dans la phase 2A MOINS 4/5 ^o de {montant dans la phase 2A MOINS l'allocation forfaitaire}
3 ^o période = après la deuxième période = au plus tard à partir du mois 49	allocation forfaitaire (sauf exceptions)	allocation forfaitaire (sauf exceptions)	allocation forfaitaire (sauf exceptions)

Source : Eurostat

Annexe 3 - Calcul des indicateurs synthétiques de la rigueur de la LPE

(<http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/38943551.pdf>)

Pour chaque pays, la législation de protection de l'emploi est décrite par 18 indicateurs de premier niveau, qui peuvent se classer en trois grands domaines : i) protection de l'emploi des travailleurs réguliers contre les licenciements individuels ; ii) conditions particulières applicables aux licenciements collectifs ; et iii) réglementation des formes temporaires d'emploi. A partir de ces 18 indicateurs de premier niveau, une procédure en quatre étapes a été mise au point pour construire des indicateurs synthétiques cardinaux de la rigueur de la LPE permettant d'effectuer des comparaisons valables entre des pays et des années différentes.

Les 18 indicateurs de premier niveau ont été exprimés au départ soit en unités de temps (par exemple délai de préavis ou nombre de mois de préavis et d'indemnité de licenciement), soit en quantité (par exemple nombre maximum de contrats de durée déterminée successifs autorisés), ou en score sur une échelle ordinale spécifique pour chaque élément (0 à 2, 3, 4 ou simplement oui/non). La première étape de la procédure a consisté à établir les scores pour tous ces indicateurs de premier niveau de la LPE en unités comparables, que l'on a ensuite converties en scores cardinaux ajustés à une échelle allant de 0 à 6, les scores attribués augmentant avec la rigueur de la réglementation (voir tableau 2.41.1). Les trois étapes suivantes ont consisté à appliquer des pondérations successives, de façon à construire trois séries d'indicateurs synthétiques correspondant à des mesures de plus en plus globales de la rigueur de la LPE (voir tableau 2.A1.2).

A la dernière étape de la procédure, lors du calcul pour chaque pays de l'indicateur de la rigueur globale à partir des trois indicateurs intermédiaires de la rigueur de la réglementation applicable aux contrats permanents, aux contrats temporaires et aux licenciements collectifs, on a attribué à l'indicateur synthétique des licenciements collectifs un poids égal à 40 % de celui affecté aux contrats permanents et temporaires. Ce choix se justifie par le fait que l'indicateur des licenciements collectifs rend compte uniquement de la protection supplémentaire liée au caractère collectif du licenciement. Dans la plupart des pays, cette protection supplémentaire est assez modeste.

Par ailleurs, les indicateurs des licenciements collectifs n'existent que depuis la fin des années 90. On a donc calculé un indice global de remplacement, appelé version 1, qui est la moyenne pondérée des indicateurs synthétiques correspondant aux contrats permanents et temporaires seulement. Si elle est plus restrictive que la précédente (dite version 2), cette mesure alternative de la rigueur globale de la LPE permet la comparaison sur une durée plus longue.

Tableau 2.A1.1 Première étape de la procédure : les 18 indicateurs de premier niveau de la rigueur de la LPE
A. Licenciements individuels de salariés en contrat régulier

	Unité d'origine – brève description		Attribution de scores numériques du degré de rigueur						
			Scores attribués						
			0	1	2	3	4	5	6
Indicateur 1 Procédures de notification	Echelle 0-3		Echelle (0-3) × 2						
	0	une notification verbale suffit ;							
	1	une notification écrite des motifs de licenciement doit être adressée au salarié ;							
	2	un tiers (comité d'entreprise ou administration compétente) doit être avisé ;							
Indicateur 2 Délai à respecter avant que le préavis entre en vigueur	Jours Délai estimé selon les hypothèses suivantes : six jours, lorsqu'une procédure d'avertissement est obligatoire, un jour lorsque le licenciement peut être notifié verbalement ou par lettre remise directement au salarié, deux jours lorsque la lettre de licenciement doit être envoyée par la poste et trois jours lorsqu'elle doit l'être par recommandé.		≤ 2	< 10	< 18	< 26	< 35	< 45	≥ 45
	9 mois d'ancienneté	Mois	0	≤ 0.4	≤ 0.8	≤ 1.2	< 1.6	< 2	≥ 2
	4 ans d'ancienneté	Mois	0	≤ 0.75	≤ 1.25	< 2	< 2.5	< 3.5	≥ 3.5
	20 ans d'ancienneté	Mois	< 1	≤ 2.75	< 5	< 7	< 9	< 11	≥ 11
Indicateur 4 Indemnité de licenciement pour	9 mois d'ancienneté	Mois de salaire	0	≤ 0.5	≤ 1	≤ 1.75	≤ 2.5	< 3	≥ 3
	4 ans d'ancienneté	Mois de salaire	0	≤ 0.5	≤ 1	≤ 2	≤ 3	< 4	≥ 4
	20 ans d'ancienneté	Mois de salaire	0	≤ 3	≤ 6	≤ 10	≤ 12	≤ 18	> 18
Indicateur 5 Définition du licenciement justifié ou abusif	Echelle 0-3		Echelle (0-3) × 2						
	0	l'incapacité du salarié ou la suppression de poste constitue une raison suffisante de licenciement ;							
	1	des considérations sociales, d'âge ou d'ancienneté doivent, lorsque c'est possible, être prises en compte dans le choix des salariés à licencier ;							
	2	une mutation et/ou une reconversion doit être tentée avant le licenciement ;							
Indicateur 6 Durée de la période d'essai	Mois Période durant laquelle les contrats réguliers ne sont pas totalement couverts par les dispositions de protection de l'emploi et où les recours pour licenciement abusif ne sont en général pas possibles.		≥ 24	> 12	> 9	> 5	> 2.5	≥ 1.5	< 1.5
	Mois de salaire		≤ 3	≤ 8	≤ 12	≤ 18	≤ 24	≤ 30	> 30
	Echelle 0-3 La mesure de la réintégration dépend du point de savoir si lorsqu'un licenciement est jugé abusif le salarié a la possibilité d'être réintégré dans son emploi précédent, même contre le gré de l'employeur.		Echelle (0-3) × 2						

Tableau 2.A1.1 Première étape de la procédure : les 18 Indicateurs de premier niveau de la rigueur de la LPE (suite)

B. Emploi temporaire

	Unité d'origine – brève description		Attribution des scores numériques de la rigueur						
			Scores attribués						
			0	1	2	3	4	5	6
Indicateur 9 Cas autorisés de recours aux contrats de durée déterminée (CDD)	Echelle 0-4		6 – Echelle (0-3) × 2						
	0	CDD autorisés uniquement pour raison « objective » ou « circonstance matérielle », c'est-à-dire pour effectuer une tâche de durée limitée ;							
	1	des exemptions particulières s'appliquent en fonction des besoins de l'employeur (lancement d'une nouvelle activité) ou du salarié (travailleur à la recherche du premier emploi) ;							
	2	exemptions possibles aussi bien pour l'employeur que pour le salarié ;							
	3	pas de restriction à l'utilisation de CDD.							
Indicateur 10 Nombre maximum de CDD successifs	Nombre		Pas de limite	≥ 5	≥ 4	≥ 3	≥ 2	≥ 1.5	< 1.5
Indicateur 11 Durée cumulée maximum de CDD successifs	Mois		Pas de limite	≥ 36	≥ 30	≥ 24	≥ 18	≥ 12	< 12
Indicateur 12 Types de travail pour lesquels un contrat d'intérim est légal	Echelle 0-4		6 – Echelle (0-4) × 6/4						
	0	contrats d'intérim illégaux ;							
	1-3	1 à 3 selon le degré de restrictions ;							
	4	Pas de restriction.							
Indicateur 13 Restrictions au nombre de renouvellements	Oui/Non		-	-	Non	-	Oui	-	-
Indicateur 14 Durée cumulée maximum des contrats d'intérim	Mois		Pas de limite	≥ 36	≥ 24	≥ 18	≥ 12	> 6	≤ 6

Tableau 2.A1.1 Première étape de la procédure : les 18 indicateurs de premier niveau de la rigueur de la LPE (suite)

C. Licenciements collectifs

	Unité d'origine – brève description		Attribution des scores numériques de rigueur						
			Scores attribués						
			0	1	2	3	4	5	6
Indicateur 15 Définition du licenciement collectif	Echelle 0-4		Echelle (0-4) × 6/4						
	0	pas de réglementation supplémentaire pour licenciement collectif ;							
	1	réglementation particulière à partir de 50 licenciements ;							
	2	réglementation particulière à partir de 20 licenciements ;							
	3	réglementation particulière à partir de 10 licenciements ;							
Indicateur 16 Obligations de notification supplémentaires	Echelle 0-2		Echelle (0-2) × 3						
	Il peut y avoir obligation de notification au comité d'entreprise (ou aux représentants des salariés) et à l'administration (service public de l'emploi). Les scores sont attribués selon qu'il existe des obligations supplémentaires par rapport à celles qui s'appliquent au licenciement individuel pour suppression de poste.								
	0	pas d'obligation supplémentaire ;							
	1	notification à un acteur supplémentaire ;							
Indicateur 17 Délai supplémentaire à respecter avant que le préavis entre en vigueur	Jours		0	< 25	< 30	< 50	< 70	< 90	≥ 90
	Echelle 0-2		Echelle (0-2) × 3						
Indicateur 18 Autres coûts spécifiques incombant aux employeurs	Existence légale ou de pratique courante d'obligations supplémentaires en matière d'indemnités de licenciement et de plans sociaux (mesures de réemploi, de reconversion, de reclassement, etc.).								
	0	pas d'obligation supplémentaire ;							
	1	une obligation supplémentaire ;							
	2	les deux obligations s'appliquent.							

Tableau 2.A1.2 Indicateurs synthétiques de rigueur de la LPE à quatre niveaux successifs d'agrégation (et système de pondération)

Niveau 4 Echelle 0-6	Niveau 3 Echelle 0-6	Niveau 2 Echelle 0-6	Niveau 1 Echelle 0-6			
I N D I C A T E U R S Y N T H E T I Q U E G L O B A L	Contrats permanents (version 2 : 5/12) (version 1 : 1/2)	Difficultés procédurales (1/3)	1. Procédures de notification (1/2)			
			2. Délai à respecter avant que le préavis entre en vigueur (1/2)			
			3. Durée du préavis après	9 mois (1/7)		
		Contrats de durée déterminée (1/2)	Préavis et indemnités de licenciement individuel sans faute (1/3)	4 ans (1/7)		
				20 ans (1/7)		
				4. Indemnité de licenciement après	9 mois (4/21)	
		Contrats d'intérim (1/2)	Contrats de durée déterminée (1/2)	4 ans (4/21)		
				20 ans (4/21)		
				5. Définition du licenciement abusif (1/4)		
		Licenciements collectifs (version 2 : 2/12) (version 1 : 0)	Contrats d'intérim (1/2)	Difficulté de licenciement (1/3)	6. Période probatoire (1/4)	
					7. Indemnisation (1/4)	
					8. Réintégration (1/4)	
	9. Cas où les CDD sont autorisés (1/2)					
	10. Nombre maximum de contrats successifs (1/4)					
	11. Durée cumulée maximum (1/4)					
				12. Types de travail pour lesquels l'intérim est légale (1/2)		
				13. Restrictions au nombre de renouvellements (1/4)		
				14. Durée cumulée maximum (1/4)		
			15. Définition du licenciement collectif (1/4)			
			16. Obligations supplémentaires de notification (1/4)			
			17. Délais supplémentaires (1/4)			
			18. Autres coûts spécifiques pour les employeurs (1/4)			

Annexe 4 - Equation du taux de chômage (1982-2003)

	1	2	3	4	5
	À l'exclusion de l'Allemagne, la Finlande et la Suède 1990-1991, EP ordinaire	= 1 avec RR divisé en deux composantes	= 1 avec LPE divisée en deux composantes	= 1 avec coin fiscal tiré des comptes nationaux	= 4 avec taux d'imposition du travail et de la consommation séparés
Taux moyen de remplacement (RR)	0.12 [6.28]***		0.12 [6.79]***	0.08 [4.22]***	0.09 [4.16]***
Coin fiscal	0.28 [9.75]***	0.27 [10.96]***	0.27 [11.14]***	0.24 [4.49]***	
Taux de syndicalisation	-0.03 [1.57]	-0.03 [1.89]*	-0.03 [1.64]	-0.02 [0.56]	-0.01 [0.49]
LPE	-0.31 [0.98]	-0.20 [0.55]		0.03 [0.08]	0.01 [0.02]
RMP	0.60 [2.98]***	0.67 [3.29]***	0.73 [3.52]***	0.50 [2.17]**	0.50 [2.17]**
Corporatisme élevé	-1.42 [3.57]***	-1.09 [2.88]***	-1.39 [3.94]***	-2.06 [4.80]***	-2.09 [4.89]***
Écart de production	-0.48 [14.00]***	-0.48 [14.21]***	-0.47 [13.99]***	-0.54 [11.89]***	-0.54 [11.60]***
RR 1 ^{re} année		0.09 [7.37]***			
Durée des prestations		2.64 [2.03]**			
(RR 1 ^{re})*(durée)		0.09 [2.69]***			
LPE ordinaire			1.28 [2.49]**		
LPE temporaire			-0.45 [2.16]**		
(LPE ord)*(LPE temp)			-0.28 [1.21]		
Taux d'imposition du travail					0.25 [4.82]***
Taux d'imposition de la consommation					0.21 [1.92]*
Variables indicatrices des pays	oui	oui	oui	oui	oui
Variables indicatrices du temps	oui	oui	oui	oui	oui
Observations	434	434	434	398	398
R au carré	0.98	0.92	0.92	0.98	0.98

EP = écart de production. Valeur absolue des statistiques t robustes entre crochets.
*, **, *** statistiquement significatif aux seuils de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement.

Source : OCDE

57/2016 - 22 mars 2016

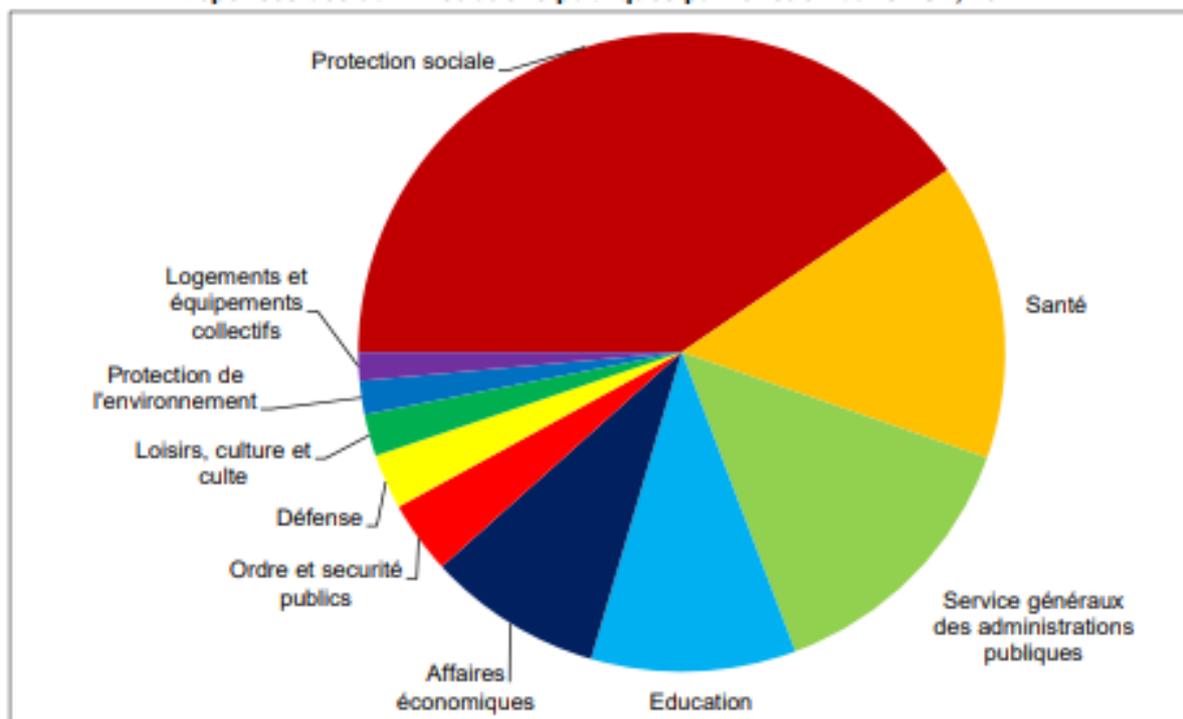
Dépenses des administrations publiques dans l'UE en 2014

Les dépenses des administrations publiques consacrées à la protection sociale ont représenté près d'un cinquième du PIB

Une ventilation détaillée des dépenses des administrations publiques dans l'Union européenne (UE) par fonctions principales est disponible pour l'année 2014. La fonction «protection sociale» (19,5% du PIB) a été de loin la plus importante, représentant au moins 20% du PIB en Finlande, en France, au Danemark, en Autriche, en Italie, en Suède, en Grèce et en Slovaquie. Venaient ensuite, par ordre d'importance, les fonctions «santé» (7,2%), «services généraux des administrations publiques» tels que les affaires étrangères et les opérations concernant la dette publique (6,7%), «enseignement» (4,9%) et «affaires économiques» (4,2%). Les fonctions «ordre et sécurité publics» (1,8%), «défense» (1,3%), «loisirs, culture et culte» (1,0%), «protection de l'environnement» (0,8%) ainsi que «logements et équipements collectifs» (0,7%) ont eu un poids moins important. Ces données à l'échelle de l'UE masquent toutefois des différences considérables entre États membres en ce qui concerne le pourcentage du PIB consacré à chaque fonction de dépenses des administrations publiques.

Ces informations sur les dépenses des administrations publiques par fonction proviennent d'une [publication](#) en ligne d'Eurostat, l'Office statistique de l'Union européenne.

Dépenses des administrations publiques par fonction dans l'UE, 2014



La part des dépenses de protection sociale liées à la «vieillesse» ont été les plus élevées en Grèce et les plus faibles en Irlande

La protection sociale a constitué le plus important domaine de dépenses des administrations publiques en 2014 dans tous les États membres de l'UE, à l'exception de **Chypre**, où une recapitalisation des banques a eu pour effet que des autres dépenses étaient plus élevées. Le poids des dépenses des administrations publiques en matière de protection sociale a varié d'un État membre de l'UE à l'autre, s'échelonnant de 11,4% du PIB en **Roumanie** à 25,4% du PIB en **Finlande**. Huit États membres – la **Finlande**, la **France**, le **Danemark**, l'**Autriche**, l'**Italie**, la **Suède**, la **Grèce** et la **Slovaquie** – ont consacré au moins 20% de leur PIB à la protection sociale, tandis que la **Roumanie** et les trois **États membres baltes** ont chacun dépensé moins de 12% de leur PIB dans ce domaine.

Les dépenses de protection sociale peuvent être subdivisées en plusieurs groupes détaillés. Dans presque tous les États membres, c'est au groupe «vieillesse», qui comprend les retraites, qu'a été affectée la plus grande partie des dépenses de protection sociale. En 2014, les dépenses des administrations publiques liées au groupe «vieillesse», en pourcentage du PIB, ont été les plus élevées en **Grèce** (15,3%), en **Italie** (14,0%), en **France** (13,7%) et en **Autriche** (13,2%), alors qu'elles ont été les plus faibles en **Irlande** (3,7%). Les dépenses liées au groupe «vieillesse» ont représenté 10,3% du PIB dans l'UE.

Les dépenses des administrations publiques consacrées à l'enseignement et à la santé ont varié sensiblement d'un État membre à l'autre

Avec des pourcentages supérieurs à 8% du PIB en 2014, le **Danemark** (8,7%), la **Finlande** (8,3%), la **France** (8,2%), la **Belgique** et les **Pays-Bas** (8,1% chacun) ont enregistré les dépenses les plus élevées, en pourcentage du PIB, consacrées à la santé parmi les États membres.

En 2014, les dépenses des administrations publiques les plus élevées, en pourcentage du PIB, liées aux services généraux des administrations publiques ont été observées à **Chypre** (18,8%) et en **Hongrie** (10,2%).

Le **Danemark** (7,2% du PIB), la **Suède** (6,6%), la **Finlande** (6,4%), la **Belgique** (6,3%) et le **Portugal** (6,2%) ont enregistré les parts des dépenses des administrations publiques les plus élevées, en pourcentage du PIB, liées à l'enseignement en 2014.

Les dépenses des administrations publiques les plus élevées, en pourcentage du PIB, liées aux affaires économiques en 2014 ont été enregistrées en **Hongrie** et en **Autriche** (7,4% chacune).

En 2014, les dépenses des administrations publiques les plus élevées, en pourcentage du PIB, ont été observées en matière de «défense» en **Grèce** (2,7%), en matière d'«ordre et sécurité publics» en **Bulgarie** (2,8%), en matière de «protection de l'environnement» en **Grèce** et à **Malte** (1,6% chacune), en matière de «logements et équipements collectifs» à **Chypre** (2,2%) et en matière de «loisirs, culture et culte» en **Estonie** et en **Hongrie** (2,0% chacune).

Information géographique

L'**Union européenne** (UE) comprend la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

La **zone euro** comprend la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande.

Méthodes et définitions

La **classification des fonctions des administrations publiques (COFOG)** répartit les dépenses des administrations publiques en dix grandes divisions (ventilation du niveau 1 de la COFOG): services généraux des administrations publiques; défense; ordre et sécurité publics; affaires économiques; protection de l'environnement; logements et équipements collectifs; santé; loisirs, culture et culte; enseignement; protection sociale. Ces divisions sont ensuite subdivisées en 69 groupes (niveau 2 de la COFOG).

Pour en savoir plus

Article publié par Eurostat dans [Statistics Explained](#) (en anglais uniquement).

[Métadonnées](#) d'Eurostat sur les dépenses des administrations publiques par fonction (en anglais uniquement).

Publié par: **Service de presse d'Eurostat**
Tim ALLEN
Tél: +352-4301-33 444
eurostat-pressoffice@ec.europa.eu

Production des données:
Raquel DIAS
Laura WAHRIG
Tél: +352-4301-37 687
laura.wahrig@ec.europa.eu

Dépenses des administrations publiques des États membres de l'UE par fonction, 2014
(en % du PIB)

	Total	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité publiques	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logements et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et culte	Enseignement	Protection sociale	dont:					
												Maladie et invalidité	Vielliesse	Survivants	Famille et enfants	Chômage	Autres
UE	48,2	6,7	1,3	1,8	4,2	0,8	0,7	7,2	1,0	4,9	19,5	2,8	10,3	1,4	1,7	1,5	1,8
Zone euro	49,4	7,0	1,2	1,7	4,4	0,8	0,7	7,3	1,1	4,8	20,4	2,8	10,9	1,8	1,7	1,8	1,4
Belgique	55,1	8,4	0,9	1,9	7,0	0,9	0,4	8,1	1,3	6,3	19,9	3,1	8,9	1,9	2,3	2,2	1,5
Bulgarie	42,1	6,3	1,4	2,8	4,9	0,7	1,6	5,5	1,5	4,1	13,4	0,3	10,0	-	2,5	0,1	0,5
Rép. tchèque	42,6	4,8	0,7	1,7	6,1	1,1	0,9	7,7	1,2	5,2	13,2	2,2	8,0	0,6	1,2	0,3	0,9
Danemark	56,0	7,2	1,2	1,0	3,6	0,5	0,2	8,7	1,8	7,2	24,5	5,0	8,4	0,0	4,8	3,1	3,2
Allemagne	44,3	6,3	1,0	1,6	3,3	0,6	0,4	7,2	0,8	4,3	18,8	3,0	9,1	1,9	1,5	1,8	1,5
Estonie	38,0	4,0	1,8	1,9	4,8	0,6	0,4	5,1	2,0	5,6	11,8	2,0	6,7	0,1	1,8	1,0	0,2
Irlande	38,3	6,1	0,4	1,4	3,2	0,6	0,7	7,6	0,8	4,3	13,2	2,4	3,7	0,9	2,2	2,5	1,5
Grèce	49,9	9,9	2,7	2,1	3,7	1,6	0,2	4,7	0,6	4,4	20,1	1,6	15,3	1,6	0,7	0,7	0,2
Espagne*	44,5	6,9	0,9	2,0	4,4	0,8	0,5	6,1	1,2	4,1	17,6	2,4	9,2	2,4	0,6	2,5	0,5
France	57,5	6,7	1,7	1,6	5,1	1,0	1,4	8,2	1,5	5,5	24,8	2,9	13,7	1,6	2,5	2,0	2,1
Croatie*	48,2	8,9	1,5	2,1	6,2	0,4	0,7	6,7	1,3	4,7	15,7	5,0	6,7	1,4	1,5	0,4	0,7
Italie	51,3	8,9	1,2	1,9	4,1	1,0	0,7	7,2	0,7	4,1	21,5	1,8	14,0	2,8	1,4	1,2	0,3
Chypre	48,7	18,8	1,4	1,7	2,8	0,3	2,2	2,7	0,9	5,8	12,2	0,5	5,8	1,4	2,3	1,2	1,0
Lettonie	37,3	4,9	0,9	2,0	4,9	0,7	1,1	3,8	1,7	5,9	11,5	1,9	7,4	0,0	0,9	0,4	0,9
Lituanie	34,8	4,6	1,1	1,7	3,2	0,6	0,3	5,5	0,9	5,4	11,5	2,8	6,2	0,3	1,0	0,4	0,8
Luxembourg	42,4	4,7	0,3	1,0	4,5	1,1	0,8	5,0	1,3	5,2	18,6	2,1	10,9	0,0	3,4	1,4	0,8
Hongrie	49,9	10,2	0,6	1,9	7,4	1,2	0,9	5,0	2,0	5,2	15,6	3,2	7,5	1,2	2,0	0,5	1,2
Malte	43,2	7,1	0,8	1,4	5,4	1,6	0,3	6,0	1,1	5,8	13,7	1,4	8,0	1,6	1,3	0,5	0,9
Pays-Bas	46,2	5,2	1,1	1,9	4,2	1,5	0,5	8,1	1,5	5,4	16,9	4,7	6,8	0,1	1,0	1,9	2,4
Autriche	52,7	6,9	0,6	1,3	7,4	0,5	0,4	7,9	0,9	5,0	21,7	2,0	13,2	1,5	2,3	1,4	1,3
Pologne	42,1	5,0	1,5	2,2	4,6	0,9	0,7	4,6	1,2	5,3	16,1	2,6	9,2	1,8	1,4	0,6	0,5
Portugal	51,7	8,8	1,0	2,2	6,9	0,5	0,6	6,2	0,9	6,2	18,5	1,3	12,0	1,7	1,1	1,5	0,9
Roumanie	34,9	4,7	0,8	2,1	5,9	0,8	1,2	4,0	1,0	3,0	11,4	0,8	9,0	0,1	0,8	0,2	0,5
Slovenie	49,8	7,5	0,9	1,6	5,7	1,0	0,9	6,6	1,7	5,9	18,0	2,3	10,1	1,5	2,1	0,8	1,2
Slovaquie*	41,6	5,7	0,9	2,3	4,5	0,7	0,6	1,9	0,9	4,1	20,0	7,5	7,3	0,9	1,3	0,2	2,8
Finlande	58,1	8,3	1,4	1,3	4,8	0,3	0,4	8,3	1,4	6,4	25,4	4,7	12,2	0,8	3,3	2,5	1,9
Suède	51,8	7,8	1,3	1,3	4,3	0,3	0,8	7,0	1,1	6,6	21,3	4,6	11,0	0,3	2,5	1,4	1,5
Royaume-Uni	43,9	5,4	2,2	2,0	3,0	0,8	0,6	7,6	0,7	5,2	16,5	2,8	8,5	0,1	1,6	0,2	3,3
Islande	45,7	8,2	0,0	1,5	6,3	0,6	0,4	7,6	3,1	7,7	10,2	3,0	2,6	0,0	2,3	0,7	1,6
Norvège	45,6	4,4	1,4	1,0	4,9	0,8	0,7	7,8	1,4	5,1	18,1	6,2	6,5	0,2	3,4	0,4	1,4
Suisse*	33,7	3,9	1,0	1,7	3,8	0,7	0,2	2,3	0,8	6,0	13,4	-	-	-	-	-	-

Les données sources peuvent être consultées ici.

En raison des arrondis, la somme des éléments individuels peut ne pas correspondre exactement au total.

* Espagne, Croatie, Slovaquie et Suisse: les données sont provisoires. Suisse: données niveau 2 non publiées.

Dépenses des administrations publiques des États membres de l'UE par fonction, 2014
(en % du total des dépenses des administrations publiques)

	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité publics	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logements et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et culte	Enseignement	Protection sociale	dont:					
											Maladie et invalidité	Vielliesse	Survivants	Famille et enfants	Chômage	Autres
UE	13,9	2,8	3,7	8,8	1,7	1,4	15,0	2,1	10,2	40,4	5,9	21,4	2,9	3,6	3,0	3,6
Zone euro	14,3	2,4	3,5	8,9	1,7	1,4	14,8	2,1	9,7	41,2	5,6	22,1	3,7	3,4	3,6	2,8
Belgique	15,2	1,6	3,4	12,8	1,7	0,7	14,7	2,3	11,4	36,2	5,6	16,1	3,4	4,2	4,1	2,8
Bulgarie	14,9	3,3	6,5	11,7	1,6	3,9	13,0	3,5	9,7	31,9	0,6	23,8	-	6,0	0,2	1,3
Rép. tchèque	11,3	1,7	4,0	14,4	2,5	2,1	18,0	2,8	12,2	31,1	5,2	18,7	1,5	2,7	0,6	2,4
Danemark	12,9	2,1	1,8	6,5	0,8	0,4	15,6	3,2	12,8	43,8	8,9	15,0	0,0	8,6	5,6	5,7
Allemagne	14,3	2,3	3,5	7,5	1,3	0,9	16,3	1,8	9,7	42,4	6,7	20,6	4,2	3,5	4,1	3,3
Estonie	10,5	4,7	5,1	12,6	1,6	1,2	13,5	5,2	14,7	31,0	5,2	17,6	0,2	4,6	2,6	0,8
Irlande	15,9	0,9	3,7	8,4	1,5	1,9	19,9	2,0	11,1	34,6	6,3	9,6	2,4	5,8	6,5	4,0
Grèce	19,8	5,4	4,3	7,4	3,1	0,4	9,3	1,2	8,8	40,2	3,2	30,7	3,3	1,4	1,3	0,3
Espagne*	15,5	1,9	4,5	9,9	1,9	1,1	13,7	2,6	9,1	39,6	5,3	20,6	5,4	1,3	5,6	1,4
France	11,6	3,0	2,8	8,8	1,7	2,5	14,3	2,5	9,6	43,1	5,0	23,8	2,8	4,4	3,4	3,7
Croatie*	18,5	3,0	4,3	12,8	0,9	1,5	13,9	2,8	9,8	32,5	10,3	13,9	2,8	3,1	0,8	1,6
Italie	17,4	2,4	3,7	8,1	1,9	1,3	14,0	1,4	7,9	41,8	3,5	27,3	5,4	2,8	2,4	0,4
Chypre	38,5	3,0	3,6	5,7	0,5	4,6	5,5	1,8	11,8	25,0	1,1	11,8	2,9	4,7	2,6	1,9
Lettonie	13,2	2,4	5,4	13,1	1,8	3,0	10,2	4,5	15,8	30,7	5,2	19,9	0,0	2,4	1,1	2,1
Lituanie	13,3	3,0	4,8	9,3	1,6	1,0	15,9	2,6	15,5	33,0	8,1	17,7	1,0	2,8	1,1	2,3
Luxembourg	11,0	0,7	2,4	10,5	2,6	1,8	11,9	3,0	12,2	43,9	4,9	25,7	0,0	8,1	3,2	2,0
Hongrie	20,4	1,2	3,9	14,8	2,4	1,8	10,0	4,0	10,3	31,2	6,5	15,0	2,3	4,0	1,0	2,4
Malte	16,4	1,8	3,2	12,5	3,7	0,8	13,9	2,5	13,5	31,8	3,2	18,6	3,8	2,9	1,2	2,1
Pays-Bas	11,3	2,4	4,1	9,1	3,2	1,0	17,4	3,2	11,7	36,5	10,2	14,8	0,3	2,1	4,0	5,1
Autriche	13,1	1,1	2,6	14,1	0,9	0,8	15,1	1,7	9,5	41,2	3,8	25,1	2,9	4,4	2,7	2,3
Pologne	11,9	3,5	5,3	11,0	2,1	1,7	11,0	2,8	12,5	38,2	6,1	21,9	4,3	3,3	1,3	1,3
Portugal	16,9	1,9	4,3	13,3	0,9	1,2	12,1	1,7	12,0	35,7	2,6	23,1	3,4	2,2	3,0	1,4
Roumanie	13,4	2,4	6,0	17,1	2,2	3,3	11,5	2,7	8,6	32,7	2,3	25,7	0,2	2,4	0,5	1,6
Slovenie	15,1	1,7	3,3	11,5	2,0	1,8	13,2	3,4	11,9	36,2	4,6	20,3	3,0	4,2	1,5	2,6
Slovaquie*	13,6	2,2	5,4	10,8	1,7	1,5	4,5	2,2	9,9	48,1	17,9	17,6	2,1	3,1	0,5	6,9
Finlande	14,3	2,4	2,3	8,3	0,4	0,7	14,3	2,5	11,0	43,8	8,0	20,9	1,4	5,7	4,4	3,4
Suède	15,0	2,5	2,6	8,3	0,6	1,5	13,6	2,1	12,7	41,1	8,8	21,2	0,6	4,9	2,7	2,9
Royaume-Uni	12,2	4,9	4,6	6,8	1,9	1,4	17,3	1,5	11,8	37,5	6,3	19,3	0,1	3,7	0,5	7,6
Islande	18,0	0,0	3,3	13,9	1,4	0,8	16,6	6,7	16,8	22,4	6,6	5,7	0,0	5,1	1,6	3,4
Norvège	9,6	3,2	2,2	10,6	1,8	1,5	17,1	3,1	11,2	39,6	13,6	14,2	0,4	7,4	1,0	3,0
Suisse*	11,6	2,9	5,0	11,3	2,1	0,6	6,7	2,4	17,8	39,7	-	-	-	-	-	-

Les données sources peuvent être consultées [ici](#).
En raison des arrondis, la somme des éléments individuels peut ne pas correspondre exactement au total.
* Espagne, Croatie, Slovaquie et Suisse: les données sont provisoires. Suisse: données niveau 2 non publiées.

Annexe 6 - Effets macro-économiques et budgétaires des mesures de Tax Shift du gouvernement fédéral

RAPPORT

1. Introduction

Le présent rapport répond à une demande du Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur, adressée au Bureau du Plan le 13 octobre 2015. Dans le courrier reçu, le Ministre demande au BFP de réaliser une « analyse socio-économique de l'impact des mesures du tax shift ». À cette fin, une liste de mesures, avec pour chacune d'elles un chiffrage de son impact *ex ante*, a été établie (cf. section 2). L'impact de ce paquet de mesures a été simulé à l'aide du modèle macroéconométrique de moyen terme du BFP, Hermes.¹ Les principaux résultats sur les agrégats macroéconomiques, sectoriels et sur le compte des administrations publiques sont présentés à la section 3.

Il convient toutefois de préciser d'emblée les limites de l'exercice. Tout d'abord, contrairement à l'acceptation « théorique » du « tax shift » selon laquelle la diminution d'une catégorie d'impôt est entièrement financée, *ex ante* tout au moins, par le relèvement d'une autre catégorie d'impôt, le tax shift dont il est question ici n'est pas neutre budgétairement *ex ante*. En effet, selon notre chiffrage et compte tenu des mesures prises en compte (section 2) à l'horizon 2020, aucun financement n'est actuellement prévu pour, environ, 1,5 % du PIB *ex ante*. En outre, l'horizon de simulation considéré dans cet exercice étant l'année 2021, les résultats de la présente étude d'impact ne peuvent prétendre refléter les effets complets de certaines mesures, en particulier de celles débutant en 2020. Pour toutes ces raisons, les résultats ne peuvent être interprétés comme une solution de long terme et l'impact de ces mesures sur la croissance potentielle ne peut être estimé.

2. Mesures prises en compte

2.1. Périmètre

En ce qui concerne le périmètre de l'étude, nous avons tenu compte :

- de l'ensemble des décisions du gouvernement Michel qui organisent un déplacement de la pression fiscale et/ou parafiscale entre différentes catégories de prélèvements obligatoires (ce qui correspond à des mesures de « tax shift » au sens strict). Cependant, vu qu'il n'a pas été possible de relier toutes les décisions relatives aux prélèvements obligatoires à de telles opérations, l'on a convenu de prendre en compte l'ensemble des mesures qui modifient la pression fiscale et/ou parafiscale.
- de certaines décisions budgétaires prises par le gouvernement Michel qui ne concernent pas les prélèvements obligatoires mais que la demande du Ministre de l'Économie suggérerait d'intégrer, via la référence aux notifications du conseil des ministres des 28 août et 11 octobre. Ces notifications comprennent un tableau qui regroupe un certain nombre de mesures sous les dénominations « tax shift 1 » et « tax shift 2 ».

Nous ne prenons pas en compte :

- les mesures « one-off ». Celles-ci ne modifient pas, par définition, de façon structurelle la pression fiscale et parafiscale et elles ne peuvent donc relever d'une opération de tax shift. Il est de plus préférable de ne pas tenter d'évaluer les effets macroéconomiques de telles mesures qui ne peuvent être que faibles et incertains.
- la distinction éventuelle entre une composante « tax shift » et une composante « mesure budgétaire » d'une seule et même mesure ; une telle distinction serait indéfendable sur le plan du principe et impraticable sur le plan technique (par exception à ce principe, la hausse du taux du précompte mobilier à 27 % au 1^{er} janvier 2016 n'est prise en compte en tant que composante « tax shift » qu'à partir de 2017, vu que le Gouvernement considère que pour l'année 2016, cette mesure est à vocation budgétaire).
- les mesures dont les modalités sont à ce stade trop imprécises que pour permettre de les affecter à une ou plusieurs catégories de recettes ou de dépenses de façon non arbitraire.

En ce qui concerne les montants, ceux-ci sont évidemment toujours des évaluations *ex ante*, destinées à amorcer la simulation des effets macroéconomiques et budgétaires induits. Ces évaluations *ex ante* se basent :

- par priorité, sur les évaluations réalisées selon les méthodologies habituelles du BFP à partir des modifications des taux légaux telles que décidées ou attendues (plutôt que sur des montants budgétaires *ex ante*). Ces méthodologies s'appuient sur les modèles macroéconomiques du BFP et/ou sur des modules ad hoc.
- à défaut, sur les évaluations fournies par le SPF Finances ou par le gouvernement au travers des notifications.

2.2. Principales mesures

Concrètement, le tax shift réduit les charges fiscales et parafiscales grevant l'offre et la demande de travail et accroît les dépenses sociales ainsi que la pression fiscale sur la consommation et le capital.

Baisse de la pression fiscale nette sur la demande de travail :

- Les taux faciaux de cotisations patronales dans le secteur marchand ("salariés de la catégorie 1") seront progressivement abaissés : une première fois de 2,4 points de pourcentage en 2016 et une nouvelle fois de 5 points de pourcentage en 2018. Le plafond des salaires bruts pour l'octroi d'une réduction supplémentaire de cotisations patronales, en sus de la réduction du taux facial de cotisations, sera progressivement relevé. La réduction forfaitaire générale de cotisations patronales par salarié et la réduction spécifique pour salaires élevés disparaîtront en 2018 (voir tableau 10).
- En outre, en 2020, au-delà de ces mesures, de nouvelles réductions de cotisations patronales seront octroyées à concurrence de 700 millions d'euros, dont 605 millions seront consacrés à des activités du secteur de la construction (interprétation du BFP : les activités concernées relèvent de la branche A38 FF, ce qui représente une nouvelle baisse de 6,9 points de pourcentage du taux de cotisation implicite dans cette branche en 2020). La partie qui n'est pas octroyée au secteur de la construction

est par hypothèse linéaire, c'est-à-dire octroyée sous forme de réductions uniformes en points de pourcentage.

- Par rapport à un contexte politique sans pacte de compétitivité ni tax shift, les cotisations sociales patronales dans le secteur marchand seront, *ex ante*, inférieures de 3,642 milliards d'euros en 2020 après application du tax shift. Entre 17 % et 20 % de ces réductions concernent les bas salaires (c'est-à-dire, dans les modèles du BFP, les salaires bruts ne dépassant pas 7 265 euros par trimestre en 2015 et 8 075 euros en 2021), tant par le biais de la réduction faciale que via la mesure bas salaires. Étant donné que les réductions de cotisations patronales issues du tax shift ont une tout autre nature que celles qui étaient promises à l'origine dans le Pacte pour la compétitivité et l'emploi (on restait dans le cadre de la réduction structurelle, mais les paramètres étaient définis de manière plus généreuse), mesurer la part du 'nouveau' paquet de réductions de cotisations patronales dans le budget global de l'ensemble du tax shift n'a guère de sens.
- Le coût du travail dans le secteur non marchand ("salariés des catégories 2 et 3") sera également amoindri via une augmentation de la subvention salariale Maribel social (45 % du budget réservé à l'emploi non marchand) et des réductions de cotisations patronales (55 % du budget prévu pour l'emploi non marchand, dont la majeure partie concerne les emplois bas salaires dans ce secteur) - voir tableau 11.
- Le taux facial de subventions salariales pour le travail de nuit et en équipe via des réductions de précompte professionnel augmentera en passant de 15,6 % en 2015 à 22,8 % en 2016.
- Plusieurs hausses de subventions salariales concernent des groupes de salariés spécifiques : les six premiers engagements (via des réductions de cotisations patronales ciblées), l'emploi dans de nouvelles entreprises de petite taille en termes de chiffre d'affaires et de nombre de travailleurs (hausse du taux de subventions salariales spécifique pour les PME via des réductions de précompte professionnel passant de 1,12 % à 10 % ou 20 % des salaires bruts) et le travail de nuit et en équipe dans ce qu'on appelle les activités de haute technologie (via des réductions accrues de précompte professionnel).
- La subvention salariale générale, sous la forme de réductions de précompte professionnel à hauteur de 1 % des salaires bruts, disparaîtra en 2016. Cette suppression contribuera au financement de la baisse des taux faciaux de cotisations patronales.

Baisse de la pression fiscale nette sur l'offre de travail :

- Le bonus social à l'emploi, c'est-à-dire les réductions de cotisations personnelles ciblées sur les bas salaires, sera renforcé. Une partie du budget est destinée à compenser la perte de revenu consécutive à la suspension temporaire/unique de la liaison des salaires bruts à l'indice santé.
- L'impôt des personnes physiques sera réduit par le biais de la suppression de la tranche intermédiaire de 30 % du barème de l'IPP, de la hausse du plafond de revenus exonérés et de l'augmentation des déductions fiscales liées au travail. Les incidences *ex ante* au tableau 12 sont des montants par année des revenus repris d'estimations du SPF Finances et portés à 107 % pour tenir compte du taux d'additionnels locaux incorporé dans le précompte professionnel.
- La réduction d'impôts pour bas salaires (bonus fiscal à l'emploi) sera renforcée en trois phases (2015/2016/2019).

- Le taux de cotisations sociales appliqué aux indépendants passera de 22 % à 21,5 % en 2016, 21 % en 2017 et 20,5 % en 2018.

Hausse des impôts sur les biens et services, à savoir :

- Élargissement de l'application du taux "standard" de TVA (électricité, e-commerce, rénovation des maisons). En ce qui concerne la hausse du taux sur l'électricité à 21 %, il n'est pas tenu compte de la récupération éventuelle d'abus possibles du taux précédemment de 6 %.
- Hausse des accises (principalement sur le tabac, le diesel, les boissons alcoolisées, les boissons sucrées).

Hausse des impôts sur les revenus du capital ou sur le capital :

- Hausse du taux du précompte mobilier de 25 à 27 % au 1^{er} janvier 2016 (à noter que cette mesure n'est prise en compte en tant que composante « tax shift » qu'à partir de 2017 conformément au point de vue du gouvernement à ce sujet).
- Introduction d'une taxe sur les plus-values boursières spéculatives.
- Taxe sur les opérations boursières : hausse des taux et des plafonds.
- Élargissement de la base taxable de l'impôt des sociétés (assujettissement des intercommunales, limitation de la déduction du capital à risque pour les banques, etc.).
- Mise en place d'un nouveau régime des réserves de liquidation (à noter que l'incidence reprise au tableau 12 diffère du rendement structurel escompté lors de l'accord de gouvernement -500 millions d'euros- compte tenu de l'état actuel des modalités implémentées).
- Création d'un statut de fonds d'investissement immobilier à destination des investisseurs institutionnels.
- Instauration d'une taxe « Caïman » (ou taxe de transparence) visant certains revenus de certaines constructions juridiques situées à l'étranger (trusts, fondations, ...).

Hausse des dépenses sociales :

- Ajustement des prestations de sécurité sociale afin de mieux refléter l'amélioration générale du bien-être.
- Focus social du tax shift pour le revenu d'intégration, la garantie de revenu aux personnes âgées et les pensions les plus faibles.

2.3. Impact *ex ante* des mesures prises en compte

Les tableaux 1 et 2 reprennent de manière synthétique (regroupement en une dizaine de catégories), respectivement en millions d'euros et en % du PIB, l'impact *ex ante* de toutes les mesures prises en compte dans le présent exercice. Le détail chiffré exhaustif de ces mesures est présenté au tableau 12 en annexe.

Ainsi, en 2020, la baisse cumulée des prélèvements sur le travail atteindrait 2,1 % du PIB, les autres initiatives 0,5 % du PIB. Ce total de 2,7 % du PIB serait financé par un « shift » vers les impôts sur le(s) (revenus du) capital et les impôts indirects à hauteur de 1,2 % du PIB. Un financement du solde, soit 1,5 % du PIB n'étant pas prévu actuellement, la capacité nette de financement des administrations publiques se détériorerait d'autant *ex ante*.

Tableau 1 Mesures prises en compte pour le calcul d'impact - présentation synthétique
Incidences complémentaires en millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2020
A. Recettes	217	-1467	298	-1384	-1518	-809	-4662
A.1. Cotisations sociales	-43	-1799	-581	-524	-325	-926	-4199
A.2. Impôts	260	257	804	-860	-1192	117	-614
A.2.1. Impôts ménages	-474	-1679	409	-1416	-1393		-4553
A.2.2. Impôts sociétés	304	393	-5	31	44	50	816
A.2.3. TVA	196	459					655
A.2.4. Accises	172	571	400	525	157	67	1892
A.2.5. Autres impôts	63	514					577
A.3. Recettes non fiscales		75	75				150
B. Dépenses	328	444	104	288	425	366	1956
B.1 Dépenses sociales	300	512	330	254	384	310	2090
B.2. Subventions salariales	28	-68	-226	34	41	56	-134
C. Solde	-111	-1911	194	-1672	-1943	-1176	-6618

Tableau 2 Mesures prises en compte pour le calcul d'impact - présentation synthétique
Incidences complémentaires en % du PIB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2020
A. Recettes	0,1	-0,4	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-1,0
A.1. Cotisations sociales	0,0	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-1,0
A.2. Impôts	0,1	0,1	0,2	-0,2	-0,3	0,0	-0,1
A.2.1. Impôts ménages	-0,1	-0,4	0,1	-0,3	-0,3		-1,0
A.2.2. Impôts sociétés	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
A.2.3. TVA	0,0	0,1					0,2
A.2.4. Accises	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4
A.2.5. Autres impôts	0,0	0,1					0,1
A.3. Recettes non fiscales		0,0	0,0				0,0
B. Dépenses	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4
B.1 Dépenses sociales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
B.2. Subventions salariales	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
C. Solde	0,0	-0,5	0,0	-0,4	-0,4	-0,3	-1,5

Tableau 3 Résultats macroéconomiques de l'ensemble des mesures
Différences en % (sauf indication contraire) par rapport au scénario de référence

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB (volume)	0,19	0,20	0,29	0,40	0,52	0,57
Consommation des particuliers	0,46	0,47	0,77	1,16	1,50	1,73
Consommation publique	-0,04	-0,05	-0,05	-0,06	-0,06	-0,06
Formation brute de capital fixe	0,26	0,30	0,45	0,65	0,84	0,93
Entreprises	0,21	0,20	0,29	0,42	0,48	0,55
Administrations publiques	1,04	1,05	1,06	1,03	1,03	1,03
Logements	0,08	0,27	0,68	1,18	1,83	2,01
Demande intérieure totale	0,30	0,31	0,50	0,74	0,97	1,12
Exportations de biens et services	0,03	0,05	0,05	0,06	0,07	0,07
Importations de biens et services	0,14	0,16	0,26	0,40	0,51	0,58
Prix						
Indice national des prix à la consommation	0,64	0,77	0,91	0,96	0,95	0,93
Indice santé	0,35	0,36	0,37	0,38	0,37	0,35
Prix à l'exportation	-0,06	-0,08	-0,09	-0,09	-0,10	-0,09
Prix à l'importation	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Déflateur du PIB	0,37	0,44	0,52	0,55	0,47	0,48
Emploi						
Emploi intérieur (différences en milliers)	7,39	12,00	17,84	23,97	38,19	45,19
Emploi intérieur (différences en %)	0,16	0,26	0,38	0,51	0,81	0,95
Taux de chômage (définition BFP, différences en p. de pourcentage)	-0,14	-0,22	-0,33	-0,45	-0,71	-0,84
Productivité du travail par tête	-0,03	-0,13	-0,18	-0,21	-0,45	-0,57
Revenus						
Salaires horaires brut réel (branches d'activité marchande)	-0,28	-0,40	-0,54	-0,58	-0,61	-0,62
Coût du travail unitaire (branches d'activité marchande)	-0,71	-0,77	-0,99	-1,10	-1,36	-1,28
Revenu disponible réel des particuliers	0,81	0,68	1,22	1,90	2,11	2,25
Masse salariale en % du revenu national (différences en points de pourcentage)	-0,44	-0,53	-0,65	-0,70	-0,76	-0,75
Taux de marge des entreprises (différences en p. de pourcentage)	0,36	0,37	0,48	0,54	0,62	0,60
Soldes de financement (différences en points de % du PIB)						
Particuliers	0,11	0,02	0,16	0,33	0,27	0,22
Sociétés	0,06	0,04	0,10	0,12	0,17	0,16
Administrations publiques	-0,33	-0,25	-0,55	-0,88	-0,98	-0,99
Économie totale	-0,16	-0,19	-0,29	-0,43	-0,53	-0,62
Solde des opérations courantes avec le reste du monde (définition des comptes nationaux, différences en points de % du PIB)	-0,16	-0,18	-0,29	-0,42	-0,53	-0,62