

Une proposition de renforcement des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires

En Belgique, il y a à présent une large prise de conscience que le niveau du coût du travail est un déterminant majeur du niveau de l'emploi, en particulier au bas de l'échelle des qualifications. Compte tenu des effets des politiques en place, quelle politique volontariste devrait-on développer pour cette population ?

Bruno Van der Linden¹

La maîtrise du coût salarial est une préoccupation majeure en Belgique. L'acuité du problème est apparue évidente dans la seconde moitié des années septante. Depuis cette époque, divers dispositifs ont vu le jour et ont connu des succès relatifs (voir par exemple, Bodart *et al*, 2002).

Cette préoccupation globale de maîtrise du coût salarial s'est dès le début des années quatre-vingt doublée d'un souci spécifique à l'égard de secteurs et/ou de groupes de populations spécifiques. Sans attendre le large consensus actuel sur la nécessaire réduction du coût du travail peu qualifié, les gouvernements successifs ont développé un ensemble de mesures visant à alléger de manière ciblée le coût du travail. Cockx *et al* (2003) dressent un historique à ce propos.

Quelques ordres de grandeur permettent de situer l'effort. En 2004, le PIB de notre pays s'est élevé à 283,47 milliards d'euros. Cette année-là, la somme totale de diverses formes d'allègements de cotisations sociales patronales représentait un peu plus de 1,6 % du PIB. À titre de comparaison, selon les Perspectives de l'Emploi de l'OCDE parues en 2005, la Belgique dépensait 0,75 % du PIB pour le financement des préretraites et 3,75 % du PIB pour l'ensemble des politiques du marché du travail en 2003.

Il importe de distinguer les allègements de cotisations sociales "inconditionnels" et "conditionnels". Les premiers sont octroyés sans condition d'embauche (le stock des travailleurs occupés est donc aussi concerné) ni limitation de durée. En 2004, environ 70 % des dépenses d'allègement sont de nature inconditionnelle.²

¹ L'auteur remercie Bart Cockx et Henri Sneessens pour leurs nombreux commentaires et suggestions. Il remercie aussi Muriel Dejemeppe et Vincent Bodart pour leur relecture du document.

² L'OCDE ne les inclut pas dans le calcul des dépenses publiques consacrées au marché du travail (les 3,75 % du PIB évoqués à l'instant).

Les seconds sont, avec des nuances, fonction du nombre de recrutements et limités dans le temps (la subvention disparaît après une certaine période d'occupation du travailleur). Ce texte met l'accent sur les mesures "inconditionnelles".

Dans un premier temps, les ouvriers puis les travailleurs à "bas salaires" ont été les publics prioritaires des dispositifs d'allégements "inconditionnels" de cotisations sociales patronales. Plus récemment, on a assisté à un net élargissement du public visé. La partie forfaitaire des allégements de cotisations patronales dites "structurelles" concerne depuis quelques années tous les travailleurs salariés du privé. De plus, on assiste depuis peu à une multiplication des publics concernés par des allégements complémentaires de cotisations sociales patronales (travailleurs à hauts salaires, travailleurs âgés,...). Les éléments d'évaluation résumés à la section 1 montrent que cet éparpillement est inefficace si l'emploi est l'objectif prioritaire. Ils montrent aussi que du point de vue de ce critère, l'efficacité des allégements est maximale au bas de l'échelle des qualifications et rémunérations. Cette étude se centre dès lors sur les réformes du dispositif des allégements structurels qui sont souhaitables pour cette population.

La section 2 rappelle un certain nombre de faits concernant la position des peu qualifiés et la distribution des emplois par niveaux de salaire (pour une synthèse du diagnostic des causes et une argumentation en faveur des allégements structurels sur les bas salaires, voir Cockx *et al*, 2003). Ensuite, nous résumons la législation actuelle relative aux allégements dits "structurels" de cotisations sociales patronales. Enfin, nous formulons une proposition de réforme. La conclusion permettra de prendre un certain recul par rapport à l'opportunité d'alléger le coût du travail en réponse aux difficultés rencontrées par les moins qualifiés sur le marché du travail.

1. Résultats d'évaluation

Le nombre de travailleurs qui ont bénéficié d'une politique de relance de l'emploi ou les montants investis dans de telles politiques ne permettent pas de mesurer leur impact réel sur l'emploi. L'observation de l'évolution historique de l'emploi ne suffit pas davantage. Ces observations doivent être complétées par une analyse approfondie et rigoureuse des liens de cause à effet.

Une analyse de trajectoires individuelles (Cockx *et al*, 2005) montre que les allégements "inconditionnels" de cotisations patronales et personnelles freinent fortement la transition de l'emploi salarié vers le chômage. On peut en déduire que ces allégements freinent la destruction d'emplois (en l'occurrence au bas de l'échelle des salaires). Ce résultat confirme les conclusions obtenues par Pierrard (2004) à l'aide d'outils d'analyse très différents. Divers modèles macroéconomiques de la Belgique sont aussi développés dans Cockx *et al* (2005). Vu les contraintes statistiques et la complexité de la modélisation, ces modèles distinguent, selon les versions, de deux à trois niveaux de scolarité (auxquels on associe des niveaux de qualification³). Les salaires moyens croissent avec le niveau de scolarité. Les enseignements globaux suivants se dégagent :

- un ciblage "étroit" sur les moins scolarisés (en général payés à des salaires voisins des salaires minima) est un élément-clé pour assurer le succès d'une politique de réductions structurelles de charges sociales;

³ Nous sommes bien conscients que le niveau de scolarité n'est pas le seul déterminant de la notion complexe de qualification. À mesure que l'âge augmente, la relation entre le niveau de qualification et le niveau de scolarité s'affaiblit.

... Résultats d'évaluation

- dès que le ciblage se fait moins étroit et couvre l'ensemble des travailleurs "peu qualifiés" (les salariés titulaires d'un diplôme primaire ou secondaire inférieur), un volume donné d'allègements se répartit sur davantage de travailleurs : la réduction de charges sociales par travailleur diminue donc automatiquement; en outre, comme les salaires correspondants sont négociés, une part non négligeable des allègements de cotisations sociales patronales est absorbée à *terme* par des hausses de salaires nets; ces deux mécanismes réduisent fortement les effets sur l'emploi⁴;

- une réduction ciblée sur les travailleurs à scolarité élevée (et à salaires élevés) a un effet négatif sur l'emploi, à la fois parce que l'effet de la subvention est à *terme* absorbé dans les salaires nets mais aussi et surtout parce que les marchés du travail qualifié connaissent des taux de chômage beaucoup plus faibles; la relance de la demande de travail se heurte donc ici à des contraintes de disponibilité de main d'œuvre; celles-ci allongent les délais d'embauche et augmentent fortement les coûts de recrutement et donc le coût du travail.

Pour traduire ces principes en mesures concrètes, il faut décomposer la main d'œuvre beaucoup plus finement. De plus, l'ONSS ne disposant pas de l'information relative aux niveaux d'étude, le ciblage des allègements de sécurité sociale porte généralement sur le niveau de salaire brut du travailleur. D'autres critères sont également utilisés (songeons à l'âge du travailleur).

Ce numéro de *Regards économiques* s'appuie sur les résultats d'évaluation évoqués à l'instant. Il vise à traduire un objectif d'allègement du coût du travail peu qualifié en recommandations concrètes tenant compte de l'information dont dispose l'ONSS.

2. Quelques faits essentiels

Cette partie descriptive met en évidence certains liens entre le niveau d'étude, le genre et l'âge d'une part, l'emploi, les salaires et le chômage d'autre part. Rappelons que ces liens n'ont pas nécessairement une nature causale.

2.1 Faible scolarité : les trois régions du pays sont concernées

Le tableau 1 indique que *dans les trois régions* du pays, le taux de chômage *relatif* des personnes diplômées de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur est entre deux et demi et quatre fois plus important que celui des personnes titulaires d'un diplôme post-secondaire (avec une exception en Région flamande dans le cas des hommes diplômés du niveau secondaire inférieur, où le ratio est de 2).⁵ Cette position relative défavorable des peu scolarisés est déjà ancienne (voir par exemple, Sneessens et Shadman, 2000).

En 2004, selon l'Enquête sur les Forces de Travail (INS), la population ayant un emploi (salarié ou non) et dont le diplôme est au plus celui du secondaire inférieur dépasse le million de personnes en Belgique. En part de la population totale en emploi, ceci représente 25 %. Cette même part est observée en Flandre.⁶ À Bruxelles, elle est plus faible (23 %) et en Région wallonne quelque peu supérieure (27 %). De ce point de vue, les différences entre régions sont donc fort limitées.

⁴ L'emploi n'est pas, pour nous, l'objectif unique et absolu. Nous reviendrons dans la conclusion sur ces effets induits sur le salaire net.

⁵ Ce trait commun aux trois régions ne doit pas faire perdre de vue les écarts de niveaux de chômage entre régions. Des différences régionales se marquent en outre quant à la position relative des femmes.

⁶ La mention des régions renvoie ici à la notion de résidence et non de localisation des postes de travail.

Tableau 1. Chômage (définition du BIT) par niveau d'étude, genre et région de résidence en 2003

Source : Enquête sur les Forces de Travail, INS; calculs propres

		Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Belgique
• Taux de chômage BIT %					
Total général	Total	15,6	5,7	10,9	8,2
	Hommes	15,9	5,2	10,0	7,7
	Femmes	15,2	6,3	12,0	8,9
Primaire ou sans diplôme	Total	26,9	11,5	17,6	15,2
	Hommes	26,3	11,0	17,6	14,9
	Femmes	27,9	12,2	17,8	15,7
Secondaire inférieur	Total	24,7	7,3	14,7	11,0
	Hommes	24,0	6,3	13,7	9,9
	Femmes	25,8	9,1	16,3	12,9
Secondaire supérieur	Total	18,2	5,7	11,6	8,4
	Hommes	18,4	4,6	9,5	7,1
	Femmes	17,9	7,1	14,5	10,1
Post secondaire	Total	8,0	3,1	5,7	4,5
	Hommes	8,2	3,2	4,9	4,3
	Femmes	7,8	3,1	6,5	4,7
• Taux de chômage relatif comparé à celui des diplômés de l'enseignement post-secondaire					
Primaire ou sans diplôme	Total	3,4	3,7	3,1	3,4
	Hommes	3,2	3,4	3,6	3,5
	Femmes	3,6	4,0	2,7	3,4
Secondaire inférieur	Total	3,1	2,3	2,6	2,4
	Hommes	2,9	2,0	2,8	2,3
	Femmes	3,3	3,0	2,5	2,7
Secondaire supérieur	Total	2,3	1,8	2,0	1,9
	Hommes	2,3	1,4	1,9	1,6
	Femmes	2,3	2,3	2,2	2,2
Post secondaire	Total	1	1	1	1
	Hommes	1	1	1	1
	Femmes	1	1	1	1

2.2 Faible scolarité et âge

La part des diplômés inférieurs ou égaux au secondaire inférieur dans l'emploi (salaré ou non) est de nos jours encore importante parmi les 15-24 ans (22 % en 2004). Toutefois, comme on s'y attend, elle est plus forte parmi les plus de 44 ans. Elle y varie en effet de 35 à 40 % selon l'âge. La surreprésentation des travailleurs de 45 à 64 ans parmi les moins scolarisés est un phénomène commun aux trois régions du pays. Une politique qui, de manière directe ou indirecte, atteindrait les bas niveaux d'éducation atteindrait donc dans une large mesure les travailleurs de plus de 44 ans.

2.3 Les déterminants du salaire

Il y a une forte relation entre niveau de salaire et scolarité. Le tableau 2 en est une illustration. Les analyses basées sur des données individuelles sont plus probantes (voir par exemple Laurent, 2001, pour la Belgique) : elles confirment cette relation. Cela dit, d'autres facteurs que le niveau d'étude affectent eux aussi le niveau de salaire. Sans chercher à être exhaustif, les caractéristiques suivantes influen-

cent négativement le niveau de salaire (*toutes choses égales par ailleurs en termes de scolarité*) : la jeunesse,⁷ le fait d'être femme ou d'origine non européenne,⁸ l'occupation d'emplois temporaires ou à temps partiel,⁹ et le travail dans une petite entreprise¹⁰, une zone rurale ou dans certains secteurs.¹¹ Il en découle qu'un ciblage de politique sur les "bas salaires" privilégiera, au sein du public de niveau d'étude faible, voire moyen, les populations caractérisées à l'instant.

Tableau 2. Salaires mensuels bruts moyens et niveau d'étude en octobre 2002 (Belgique) : travailleurs et travailleuses à temps plein

Source : Enquête Structure des salaires octobre 2002, INS

	€
Moyenne générale	2 501
Primaire	2 155
Secondaire inférieur	2 179
Secondaire supérieur général	2 330
Secondaire, supérieur, technique ou professionnel	2 310
Supérieur non universitaire court	2 802
Universitaire et supérieur non universitaire long	3 753
Post universitaire et doctorat	4 851

Le salaire reprend toutes les rémunérations relatives au mois d'octobre (y compris les paiements pour les heures supplémentaires, les primes pour travail posté, de nuit et de week-end, les autres primes payées régulièrement à chaque période de rémunération). L'unité d'observation est le travailleur (excepté les apprentis) employé dans les unités locales d'entreprises occupant 10 travailleurs ou plus. Les secteurs omis sont l'agriculture, la chasse et la sylviculture, la pêche, l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels, les services domestiques et les organismes extra-territoriaux.

⁷ Du fait d'une moindre expérience et de moins de formation en entreprise; du fait d'une durée plus courte pour chercher les emplois les plus rémunérateurs et en raison de grilles salariales liées à l'âge ou l'ancienneté, en vue d'inciter les travailleurs en début de carrière à un maximum d'efficacité.

⁸ Les phénomènes de discrimination entrent en ligne de compte au côté d'autres (tels qu'une moins longue présence en emploi).

⁹ Toutes choses égales par ailleurs, les travailleurs en emploi temporaire (absence de contrat à durée indéterminée) sont moins bien rémunérés que les autres (OCDE, 2002, tableau 3.7, et Booth *et al*, 2002). L'OCDE (1999) indique qu'en 1995, le salaire horaire médian des travailleurs à temps partiel était plus faible que celui des travailleurs à temps complet (tableau 1.A.3. exploitant l'Enquête sur la structure des salaires).

¹⁰ Selon Lallemand, Plasman et Rycx (2005), qui utilisent l'enquête sur la structure des salaires, : "All in all, we find that a doubling of the establishment size increases earnings by ... 3.2 per cent in Belgium..." Cet effet de la taille de l'entreprise peut refléter des différences multiples dont le recours à des politiques de gestion des ressources humaines différentes et l'attraction par les grandes entreprises de travailleurs plus productifs (dimensions de la productivité non perçues via les caractéristiques observées par l'économètre).

¹¹ Toutes choses égales par ailleurs, certains secteurs peuvent rémunérer moins bien que d'autres pour un ensemble de raison : moindre pouvoir de marché, syndicats plus faibles, etc.

2.4 Où se concentrent les emplois à “bas salaires” ?

Quelle qu’en soit la raison, on sait que l’ampleur de l’emploi à “bas salaire” varie selon le secteur d’activité. Le tableau 3 nous informe à ce propos. L’encadré 1 complète sa lecture par des précisions sur la mesure des phénomènes. On définit ici l’emploi à bas salaire comme celui qui est rémunéré à un salaire brut inférieur ou égal à 1517 €/mois. Soulignons que, dans le cas du temps partiel, la rémunération est celle que la personne obtiendrait en cas d’occupation à temps plein (voir encadré 1). Le tableau 3 nous apprend que l’emploi à bas salaire est surtout présent dans les secteurs du commerce et réparations, des hôtels et restaurants, des transports et communication, de l’immobilier et des services aux entreprises ainsi que dans le secteur de la santé et de l’action sociale. L’industrie et la construction sont relativement moins concernées. Si l’on relève le critère définissant le bas salaire, la part d’emplois “peu rémunérés” augmente très rapidement dans ces secteurs. À titre d’illustration, entre 1517 et 1950 €/mois, se concentre plus de 25 % des équivalents temps plein dans l’industrie manufacturière.

ENCADRÉ 1

DÉFINITIONS

Le calcul du *volume de travail en équivalents temps plein* consiste, pour un travailleur occupé à temps plein, à comparer le nombre de journées rémunérées et de journées de vacances avec le nombre maximal de journées rémunérées pendant le trimestre. Pour un travailleur à temps partiel, la comparaison est modulée par le rapport entre le nombre moyen d’heures rémunérées par jour et le nombre d’heures de travail par jour du travailleur de référence.

La *rémunération journalière* est une donnée dérivée, calculée par l’ONSS à partir de la rémunération brute ordinaire qui sert de base au calcul des cotisations de sécurité sociale.¹² Pour les travailleurs à temps plein, la rémunération journalière est le quotient de la division de la rémunération trimestrielle par le nombre de journées rémunérées. En ce qui concerne les prestations à temps partiel, la rémunération journalière est le produit de la multiplication de la rémunération horaire moyenne par 7,6 (7h36), compte tenu de la semaine de travail qui est généralement de 38 heures. Dans les statistiques publiées par l’ONSS, la rémunération journalière (en €/jour) varie selon des intervalles (ou tranches de salaires). Pour la commodité de la lecture, nous exprimerons les rémunérations sur une base mensuelle en multipliant la rémunération journalière par un facteur multiplicateur de 21,67.

On définit ici l’emploi à bas salaire comme celui qui est rémunéré à un salaire inférieur ou égal à la moyenne des salaires bruts minima sectoriels (1409 €/mois ou environ 65 €/jour), que l’on arrondit à 1517 €/mois (70 €/jour) pour correspondre aux tranches salariales distinguées par les statistiques publiées de l’ONSS. Soulignons que la moyenne est malheureusement prise en pondérant chaque salaire minimum sectoriel par la part des travailleurs (*payés ou non au minimum sectoriel*) dans le total.¹³

¹² Dans ce calcul, on tient uniquement compte des rémunérations qui se rapportent directement aux prestations de travail exprimées en journées rémunérées et/ou en heures rémunérées. Ni le double pécule de vacances, ni les primes, ni les parts bénéficiaires, ni le treizième mois, ni les gratifications ou d’autres avantages similaires, ni les indemnités de rupture de contrat ne sont pris en considération.

¹³ Source : SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale.

Tableau 3. Emploi salarié à “bas salaire” (***) au 1er trimestre 2003 : nombre d'équivalents temps plein, part dans l'emploi salarié par genre et par secteur et part dans l'emploi salarié total à bas salaire

Source : ONSS brochures beige http://www.onssrszls.fgov.be/onssrsz/Fr/Statistics/statistics_home.htm; calculs propres

	Agriculture, chasse et sylviculture	Pêche	Industries extractives	Industries manufacturières	Electricité, gaz et eau	Construction	Commerce et réparations	Hôtels et restaurants	Transports, entreposage et communications	Activités financières	Immobilier, location et services aux entreprises	Administration publique	Education	Santé et action sociale	Services collectifs, sociaux et personnels	Divers	Total général
Equivalents temps plein dont le salaire brut mensuel est < 1517 €																	
Hommes	5141.4	63.0	38.7	10589.0	213.9	8188.3	28945.4	18551.5	24822.6	745.5	20813.3	4742.1	4322.6	14152.6	10118.1	1329.3	152777.2
Femmes	2632.4	6.5	19.9	17846.1	199.1	1462.1	63030.1	20464.6	6461.5	2329.8	32523.3	8061.5	11093.1	23783.8	17655.7	2021.6	209591.1
Total	7773.8	69.5	58.6	28435.0	413.0	9650.5	91975.5	39016.2	31284.1	3075.3	53336.6	12803.6	15415.7	37936.4	27773.8	3350.9	362368.3
Parts d'équivalents temps plein dont le salaire brut mensuel est < 1517 € au sein du secteur (*)																	
Hommes	49.9	13.8	1.6	2.5	1.5	6.1	13.5	57.0	13.1	1.2	12.3	3.9	3.9	23.7	23.6	27.8	9.6
Femmes	76.8	49.8	8.8	15.9	6.7	17.7	39.0	70.2	13.1	4.2	26.0	10.9	5.6	13.7	42.8	23.9	20.1
Total	56.6	14.8	2.2	5.4	2.4	6.8	24.5	63.3	13.1	2.6	18.2	6.6	5.0	16.2	33.0	25.3	13.8
Parts d'équivalents temps plein dont le salaire brut mensuel est < 1517 € dans le total général (**)																	
Hommes	1.4	0.0	0.0	2.9	0.1	2.3	8.0	5.1	6.9	0.2	5.7	1.3	1.2	3.9	2.8	0.4	42.2
Femmes	0.7	0.0	0.0	4.9	0.1	0.4	17.4	5.6	1.8	0.6	9.0	2.2	3.1	6.6	4.9	0.6	57.8
Total	2.1	0.0	0.0	7.8	0.1	2.7	25.4	10.8	8.6	0.8	14.7	3.5	4.3	10.5	7.7	0.9	100.0

(*) En gras, les proportions sectorielles supérieures ou égales à 20 %.

(**) En gras, les proportions sectorielles supérieures ou égales à 3 %.

(***) Entendu comme un salaire journalier inférieur à 70 € soit 1517 €/mois.

3. Aperçu des modalités de réductions structurelles de cotisations sociales patronales

Nous ne traiterons pas ici des travailleurs entrant en considération pour le “Maribel social” ni des travailleurs occupés dans une entreprise de travail adapté. La législation précise la notion de salaire et la couverture sectorielle. En résumé, le calcul de l'allègement tient compte de la masse salariale trimestrielle brute.¹⁴ Le dispositif concerne le secteur privé. La législation prévoit un traitement spécifique en cas de prestations incomplètes (voir encadré 2).

¹⁴ À l'exception des indemnités payées lors d'une interruption irrégulière du contrat de travail et des indemnités pour les heures qui ne constituent pas du temps de travail. Pour plus de détails, on consultera :

https://www.socialsecurity.be/portail/instructions/idmfa/2005_02_f.nsf?OpenDatabase&Start=1&Count=300&Expand=4.2

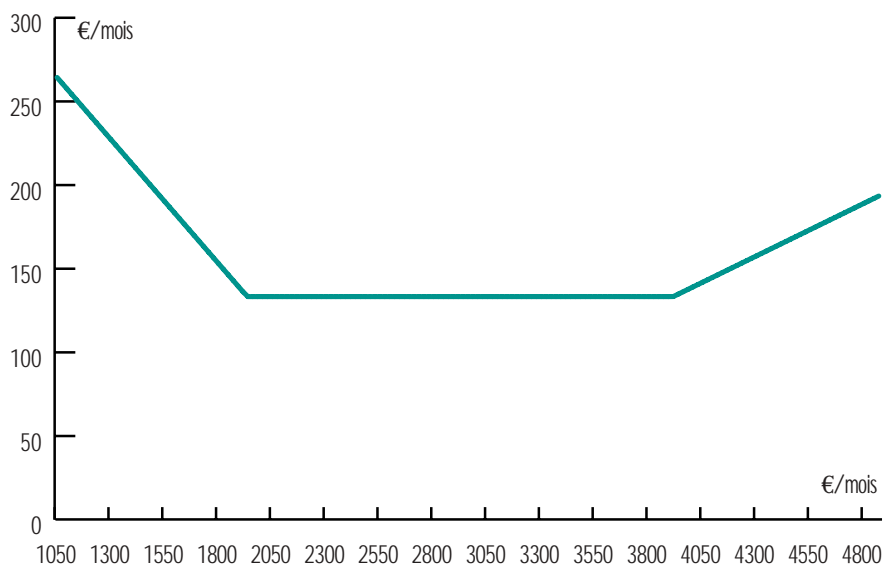
ENCADRÉ 2

Pour les prestations incomplètes (occupation une partie du trimestre, travail à temps partiel), on calcule la fraction du trimestre durant laquelle du travail a été presté chez un même employeur. Sous une fraction de 80 %, la réduction de charge est le produit de trois termes : (i) le montant applicable à un travailleur occupé durant un trimestre complet, (ii) la fraction au cours du trimestre considéré et (iii) un facteur égal à 1,25. Au-delà d'une fraction de 80 %, l'allègement de charges égale le montant forfaitaire applicable à un travailleur occupé durant un trimestre complet. Si la fraction est inférieure à 27,5 % et que le contrat de travail est inférieur à un mi-temps, aucune baisse de charge n'est octroyée durant le trimestre considéré

La figure 1 illustre l'évolution de l'allègement structurel en fonction du salaire mensuel d'un travailleur à temps plein en 2005. L'axe horizontal démarre au revenu minimum mensuel moyen garanti depuis juillet 2005 à un jeune de 18 ans (1012 €/mois). Il s'achève de manière arbitraire à un niveau de salaire de 5000 €/mois. Le profil est en forme de "U évasé" : l'allègement est majoré pour les plus bas et pour les plus hauts salaires. Le renforcement de l'allègement sur les bas salaires cesse aux alentours d'un salaire brut d'environ 1950 €/mois.

Figure 1. Profil des allègements structurels de cotisations sociales patronales (€/mois) en fonction du salaire mensuel brut (€/mois) : cas de travailleurs à temps plein

Source : réglementations sur le site web de l'ONSS et calculs propres



Il importe de situer ce seuil de 1950 €/mois. Depuis juillet 2005, le Revenu Minimum Moyen Mensuel Garanti (RMMMGM) à 18 ans s'élève à 1012 € et à 21 ans à 1234 €. L'allègement renforcé sur les bas salaires s'étend jusque quasi le double du RMMMGM à 18 ans et environ 1,6 fois le RMMMGM à 21 ans. Les RMMMGM doivent cependant être distingués des barèmes mensuels les plus bas négociés au sein de la plupart des commissions paritaires (CP). Bien que le RMMMGM et les barèmes minima mesurent des réalités différentes, la comparaison, même prudente, indique que ces derniers sont souvent plus élevés que le RMMMGM. Selon des calculs effectués par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale sur base des conventions collectives, la moyenne des salaires minima mensuels bruts (pondérée par les nombres de travailleurs qui relèvent de la CP) s'élevait en janvier 2005 à 1540,5 € au sein des CP ouvrières, à 1292,0 € au sein

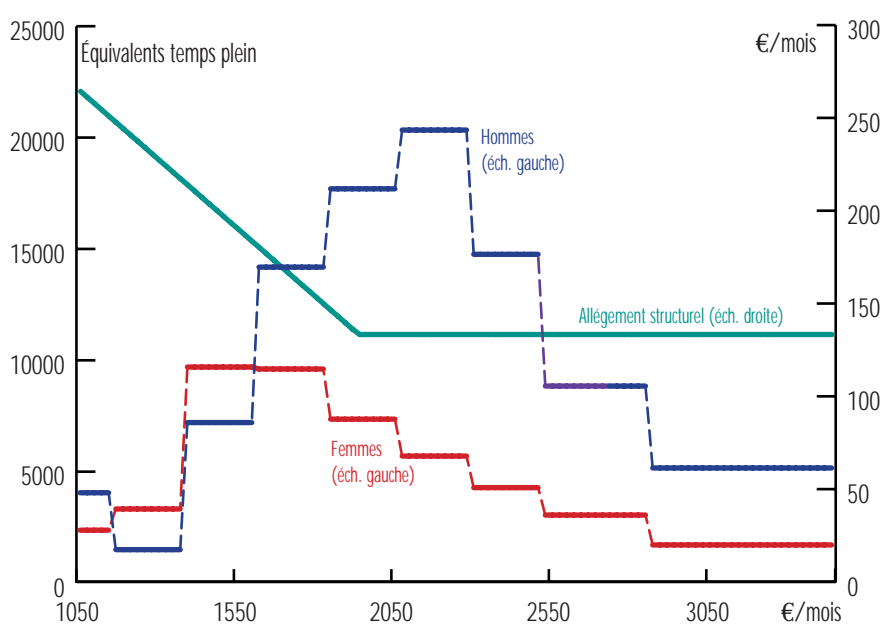
... Aperçu des modalités de réductions structurelles de cotisations sociales patronales

des CP employées et à 1332,0€ au sein des CP mixtes (ouvrières et employées). Par rapport à ces ordres de grandeur, la zone où l'allégement est majoré se rétrécit donc nettement.¹⁵

La figure 2 concentre l'attention sur les salaires faibles et moyens (de 1050 à 3500 €/mois). Elle superpose au graphe précédent la distribution estimée des emplois (en équivalent temps plein) concernés par ces allégements. Pour les secteurs considérés, la figure 2 nous apprend que la majoration des allégements de cotisations accordée aux bas salaires concerne en 2005 environ 25 % de l'emploi masculin et 50 % de l'emploi féminin, mesurés en équivalents temps plein. Exprimées en nombre de postes de travail, ces proportions deviennent respectivement 28 et 55 %. La figure 2 nous apprend aussi que la zone où l'allégement est un forfait de 400 €/trimestre concerne un grand nombre de travailleurs.

Figure 2. Montant de l'allégement structurel mensuel de cotisations sociales patronales et répartition moyenne des nombres d'équivalents temps plein salariés par tranches de salaires mensuels allant de 1050 à 3500 €, extrapolée à l'année 2005¹⁶

Source : ONSS brochures beige (les quatre trimestres de 2003), Calculs propres



Tous les secteurs hormis l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche, l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale, les Services collectifs, sociaux et personnels et les divers

¹⁵ Par extrapolation du tableau 2, dans les entreprises de plus de 10 travailleurs, les salaires moyens des diplômés du primaire s'élèveraient environ à 2078 €/mois et celui des diplômés du secondaire inférieur à 2157 €/mois. L'écart substantiel entre ces derniers montants et les minima est attribuable à un effet de l'âge (les minima concernent avant tout les jeunes travailleurs) et un effet de la taille de l'entreprise (pour rappel, l'enquête sur la structure des salaires ne prend pas en compte les entreprises de moins de 10 travailleurs). Vu le profil typique des distributions de salaires, on s'attend à ce que le salaire médian soit sensiblement plus faible que le salaire moyen.

¹⁶ Faute d'information plus précise, on a supposé que l'emploi est distribué uniformément au sein de chaque intervalle de salaire distingué par l'ONSS. Pour le premier intervalle ("< 50 €/jour"), on suppose que le support de la distribution commence au RMMM à 18 ans au 1er juin 2003 (45€/jour). Le fait qu'en 2003, les tableaux de l'ONSS ne ventilent pas les salaires supérieurs à 150 €/jour nous empêche d'analyser plus finement cette partie de la distribution (l'axe d'abscisse de la figure 2 est dès lors tronqué). Ensuite, toujours faute de mieux, on applique un taux de croissance de 7,7 % à chacun des salaires (les salaires bruts belges auraient augmenté de 6,6 % en 2003-2004; pour les 6 premiers mois de l'année 2005, on a supposé une hausse nominale des salaires bruts de 1,1 %). Quant à l'emploi salarié privé, selon l'étude de conjoncture de l'IRES de juin 2005, il aurait diminué de 17300 unités en 2003, augmenté de 9500 unités en 2004 et il est prévu une hausse de 11300 unités en 2005. On assisterait donc à une hausse globale minimale par rapport à la moyenne de 2003, que nous négligerons. On a donc supposé que l'emploi salarié est au même niveau qu'en moyenne 2003 et que sa distribution n'a pas évolué (toujours faute de mieux). On obtient alors la distribution de 2005.

... *Aperçu des modalités de réductions structurelles de cotisations sociales patronales*

La réduction structurelle peut être combinée avec au plus une réduction de cotisations patronales réservées à des groupes spécifiques (travailleurs âgés, premier engagement, demandeurs d'emploi de longue durée, etc.), sans toutefois que les allégements cumulés ne dépassent le niveau des cotisations patronales normales. En revanche, il peut y avoir cumul avec des subventions octroyées par d'autres instances fédérales (telles que l'Office national de l'Emploi) ou régionales. En dépit d'un effort de simplification des dispositifs fédéraux, l'enchevêtrement des mesures fédérales d'une part et la présence de dispositifs régionaux d'autre part conduisent de nos jours encore à un système trop complexe de subventions et d'allégements. Signalons donc simplement que parmi les réductions de cotisations réservées à des groupes spécifiques, une déduction forfaitaire (elle aussi de 400 €trimestre) est en outre octroyée aux employeurs de travailleurs âgés d'au moins 57 ans.

4. Propositions de réforme

Cockx *et al* (2003) argumentent que la partie forfaitaire des allégements structurels accordée pour tout travailleur est extrêmement coûteuse et qu'elle ne se justifie guère compte tenu du diagnostic des causes du chômage et de l'objectif de stimulation de l'emploi. Il vaut bien mieux concentrer l'effort financier sur une plage de salaires plus étroite. L'apparition depuis 2004 de la zone d'allégements croissants avec le niveau de salaire brut n'est en outre pas souhaitable. Pour ces segments du marché du travail, les employeurs se heurtent souvent à une contrainte de disponibilité en main d'œuvre et à une concurrence intersectorielle et internationale en termes de conditions d'existence offertes aux travailleurs. La majoration des allégements pour les plus hauts salaires a pour objectif de permettre de mieux affronter cette concurrence. Il nous paraît cependant inefficace de recourir aux allégements de cotisations sociales en vue d'atteindre une multiplicité d'objectifs. Les ressources collectives sont rares. Un nombre croissant de travaux, dont Cockx *et al* (2005), montrent que l'allégement des cotisations sociales sur le travail est d'autant plus efficace en termes d'emploi qu'il porte sur des segments à faible qualification et où les salaires sont fixés (non négociés). La réforme fiscale a déjà eu des effets substantiels sur les revenus nets des plus qualifiés. Pour soutenir davantage la concurrence en termes de *conditions d'existence tout au long d'une carrière*, il est recommandé de se tourner vers des interventions complémentaires, telles que la formation ou encore le retrait temporaire du marché du travail, la flexibilité des horaires et la résolution des problèmes de mobilité rencontrés par les navetteurs, afin de mieux concilier une vie professionnelle prenante et les autres facettes de l'existence.

Ces arguments incitent à une remise en question fondamentale du système des allégements structurels. Celle-ci consisterait à déplacer les moyens consacrés aux allégements structurels vers les bas salaires de sorte que plus aucune cotisation sociale patronale ne soit due au bas de l'échelle des rémunérations.¹⁷ Au-delà, le niveau de l'allégement décroîtrait. Si le rythme de cette décroissance est suffisamment rapide, il est possible que ce type de réforme ne requière pas la réallocation de l'ensemble des allégements accordés actuellement aux employeurs occupant des travailleurs à salaires moyens et élevés. Dans ce cas, il serait bon de remettre ces moyens excédentaires dans les caisses de la Sécurité sociale.

¹⁷ Il n'est nullement exclu qu'il faille aller au-delà de suppression de cotisations sociales patronales. Pour déterminer "jusqu'où alléger le coût du travail peu qualifié", il faut notamment disposer d'informations très fines sur la sensibilité de la demande de travail à son coût. Il faut aussi intégrer à l'analyse les formules "conditionnelles" : subventions à l'embauche et activation des allocations de chômage.

... Propositions de réforme

Compte tenu de l'ampleur de la réallocation de moyens qu'elle implique, une telle réforme entre en conflit avec tant d'intérêts et de groupes d'intérêt qu'il apparaît plus efficace de proposer un projet nettement moins "ambitieux".

Celui-ci consiste en un complément d'allègements sur les bas salaires pour un montant total inférieur à 300 millions d'euros par an (ordre de grandeur qui a été envisagé, avant l'été 2005, dans les cercles gouvernementaux). Il s'agit d'un montant *brut*, qui fait abstraction des cotisations sociales supplémentaires dues aux créations d'emplois et aux emplois non détruits grâce à l'allègement de cotisations, des économies réalisées dans l'assurance-chômage, des recettes fiscales supplémentaires, etc. Ce scénario ne touche en outre pas au forfait d'allègements de 400 €/trimestre ni au caractère croissant de ceux-ci au-delà d'un seuil (élevé) de salaires. Cette réforme conserve de plus le salaire de référence de 1950 €/mois. À ce niveau, débute la zone de salaires où s'applique le forfait trimestriel de 400 €

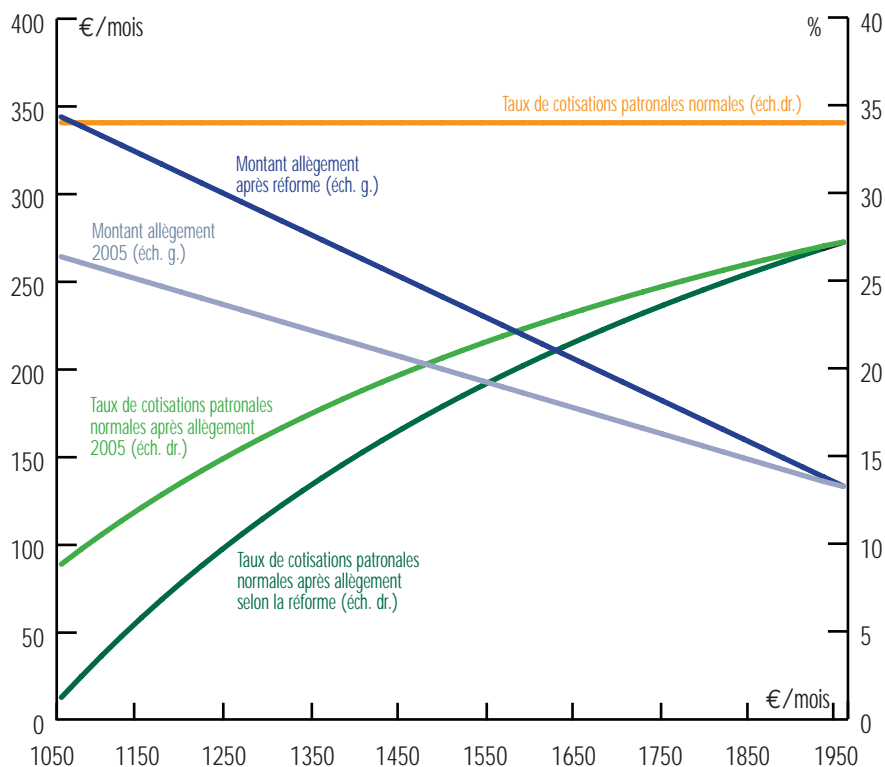
Le niveau des cotisations sociales patronales varie d'un secteur à l'autre : aux cotisations sociales patronales dites "normales" s'ajoutent d'autres cotisations perçues pour des motifs divers. Dans le cas des ouvriers, le taux s'applique à 108 % du salaire brut en raison d'un mode différent d'octroi des indemnités de vacances. La réforme ci-dessous ne prend pas toutes ces particularités en compte. Elle suppose que les cotisations patronales dites "normales" s'élèvent à 34 % du salaire brut. Sur le RMMM à 18 ans, ces cotisations sont intégralement remboursées. Au-delà du RMMM à 18 ans, l'allègement décroît, pour la simplicité, de manière proportionnelle. La figure 3 décrit la réforme et la situe par rapport au statu quo. Pour les raisons indiquées ci-dessus, la figure ne représente ni la zone où l'allègement est forfaitaire, ni celle où il est croissant. Comparé à l'allègement de cotisations patronales en vigueur en 2005, le supplément d'allègement représente environ 80 €/mois pour un salaire brut de 1050 €/mois (soit 30 % d'allègement en plus). Au-delà, l'allègement se réduit plus rapidement que dans le régime d'allègements 2005. Après la réforme, chaque euro supplémentaire de salaire brut mensuel entraîne en effet une diminution de l'allègement de cotisations patronales de 23 cents/mois (contre 14 dans le régime d'allègements de 2005). Ces diminutions de l'allègement en fonction du salaire équivalent à une augmentation du taux de cotisations en cas de hausse du salaire. Elles devraient à terme conduire à une modération des salaires bruts négociés.

À partir des diverses études réalisées à l'IRES, on peut estimer que la réforme illustrée à la figure 3 devrait à terme créer ou sauvegarder environ 15000 emplois. À terme, elle serait aussi dans une large mesure autofinancée.

Les principes précédents s'appliquent à un travailleur à temps plein. Nous ne voyons pas pourquoi les allègements de cotisations sociales devraient encourager le travail à temps partiel et à bas salaire. Aussi, selon notre réforme, l'allègement de cotisations sociales est-il simplement proportionnel au temps de travail. Pour l'estimation de la perte *brute* annuelle de cotisations sociales, on utilise dès lors la distribution d'équivalents temps plein présentée à la figure 2. Pour les secteurs considérés (voir figure 2), le *supplément* de perte *brute* annuelle de cotisations sociales s'élève à 210 millions d'€. Ce montant est inférieur à la limite de 300 millions évoquée ci-dessus. Comme il s'agit d'un ordre de grandeur, que certains (petits) secteurs du privé ont été omis et que nous supposons une neutralité par rapport au temps de travail, il conviendrait d'affiner le calcul.

La figure 3 ne distingue les travailleurs que selon leur salaire brut. Or, rappelons-le, notre objectif est de cibler les allègements sur les travailleurs peu qualifiés. À niveau donné de qualification, l'âge (ou l'ancienneté) figure parmi les facteurs qui affectent le salaire. De manière schématique, cet effet est présent en début de

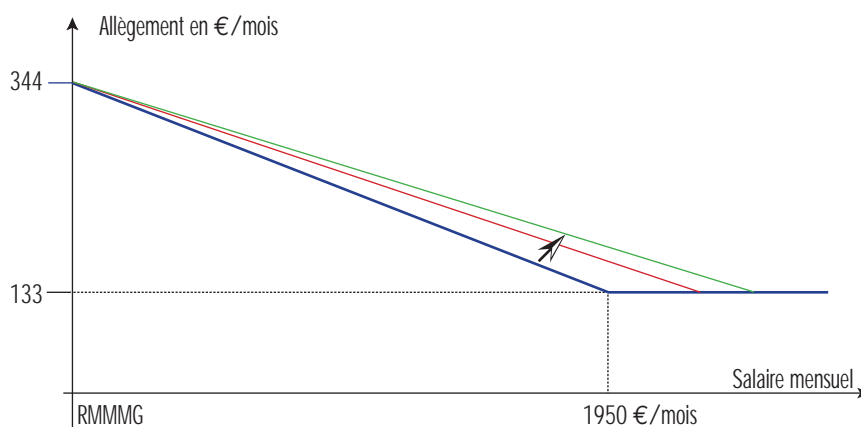
Figure 3. Baisses structurelles de cotisations patronales 2005 et baisses après réforme (emploi à temps plein) : montants mensuels des allègements et effets sur les taux de cotisations patronales normales (supposés à 34 % sans allègement) en fonction du salaire mensuel brut



carrière chez les ouvriers. Chez les employés, l'effet est généralement plus important. Il prévaut aussi sur une plus longue plage d'années que chez les ouvriers. Pour encourager le maintien en emploi et l'embauche de travailleurs peu qualifiés plus âgés, nous recommandons d'accroître avec l'âge le niveau de salaire au-delà duquel le supplément d'allègement "bas salaires" cesse. La figure 4 esquisse le principe : les droites caractérisant le niveau d'allègement "bas salaires" pivotent dans le sens opposé aux aiguilles d'une montre à mesure que l'âge augmente. La mise en œuvre de ce principe doit concilier deux exigences opposées. D'une part, il faut un message clair afin que les agents économiques comprennent le dispositif et l'intègrent à leurs décisions. Ceci peut plaider en faveur d'une droite sous un seuil d'âge et d'une autre au-delà. La seconde exigence est d'éviter les effets pervers induits par des variations brusques du dispositif. Si l'on n'y prend garde, de telles variations ont pour conséquence que des travailleurs comparables se trouvent traités de manière fort différente. Selon cette seconde exigence, il est donc dangereux de relever brusquement le niveau de l'allègement au-delà d'un seuil d'âge. Faute de données appropriées rapidement et aisément disponibles, nous n'avons pas été en mesure de formuler une proposition plus précise ni de quantifier les effets budgétaires de cette relation à l'âge.

Une chose est claire cependant : cette formule est préférable à l'allègement forfaitaire de cotisations patronales applicable de nos jours au-delà d'un seuil d'âge (sans autre critère). Un tel dispositif aurait du sens si l'écart entre le coût salarial et la productivité se creusait (brutalement) à partir d'un seuil d'âge. Il ne semble pas qu'il en soit ainsi. La croissance des salaires avec l'âge ou l'ancienneté ne présente en effet généralement pas d'accélération brutale à partir d'un certain seuil. Par ailleurs, comme le montre la récente étude d'Aubert et Crépon (2004), l'effet de l'âge sur la productivité du travail n'est pas statistiquement significatif si l'on prend soin de corriger un ensemble de biais possibles. Ceci implique que le critère d'âge pris isolément est inopportun pour la définition du public cible (cf. Sneessens et Van der Linden, 2005).

Figure 4. Principe d'évolution du profil d'allègement en fonction de l'âge



5. Conclusions

Cette contribution a rappelé que la position relative des travailleurs moins qualifiés demeure extrêmement préoccupante quelle que soit la région du pays. Or, le ciblage des allègements de cotisations sociales patronales dites “structurelles” demeure sous-optimal si l’on cherche à obtenir le meilleur effet sur l’emploi. Même si une réforme plus ambitieuse et plus radicale se justifierait, on a ici proposé un “pas” dans la bonne direction. L’ONSS ne pouvant observer la notion de qualification, il s’agit d’un renforcement des allègements sur les “bas salaires” tel que le taux de cotisations sociales patronales dites “normales” (34 % du salaire brut) tombe à zéro au niveau du RMMMGS des jeunes de 18 ans (1012 €/mois). Au-delà de ce niveau, le renforcement de l’allègement s’atténue et il rejoint le niveau actuel des allègements de cotisations patronales lorsque le salaire brut avoisine 1950 €/mois. De l’ordre de 28 % des postes de travail occupés par des hommes et 55 % des postes occupés par des femmes, soit environ 800 000 postes de travail, sont concernés par ce renforcement de l’allègement. Sans prise en compte des hausses de cotisations sociales et d’impôt ni des économies de dépenses de chômage résultant des emplois sauvegardés et créés, le coût brut du renforcement avoisine 210 millions d’euros. Ce renforcement devrait à terme créer ou sauvegarder de l’ordre de 15000 emplois.

Dans la mesure où le lien entre faible qualification et bas salaire est moins net à mesure que l’âge augmente, nous suggérons aussi de tenir compte de l’âge. Il est recommandé d’établir une relation entre l’âge du travailleur et la zone de salaires où les allègements “bas salaires” sont accordés. Cette zone s’élargirait avec l’âge. Faute de données, cette recommandation n’a pu être précisée davantage. Nous ne voyons par ailleurs pas pourquoi les allègements de cotisations sociales devraient encourager le travail à temps partiel et à bas salaire. Il nous paraît donc préférable que l’allègement de cotisations sociales soit simplement proportionnel au temps de travail.

Diverses critiques circulent par rapport à ce type de réforme visant à stimuler l’offre d’emplois peu rémunérés et par rapport à l’objectif lui-même. Nous les exposons brièvement et formulons une réponse à ces critiques. Celle-ci permet au passage de lever toute ambiguïté sur un point : à aucun moment, nous ne considérons que les allègements ciblés sur les travailleurs à bas salaires sont le remède unique ou une condition *suffisante* pour éradiquer durablement les problèmes socio-économiques de ces populations.

• **“Il manque de candidats effectifs pour occuper des emplois à salaire si faible”.**
Il est vrai que des emplois vacants assez peu qualifiés demeurent à tout moment

... *Conclusions*

non pourvus. Avant d'incriminer les conditions salariales de tout travail faiblement qualifié, il y a lieu de prendre en compte d'autres facteurs susceptibles d'expliquer ce phénomène. Par exemple, les postes de travail non pourvus sont souvent spécifiques au sens où ils sont associés à des conditions de travail précaires : horaires irréguliers ou longs, travail dangereux ou de nuit, etc. En l'absence de compensation monétaire ou non monétaire de ces conditions précaires dans ces emplois spécifiques, il est compréhensible que les travailleurs ne les acceptent pas. Par ailleurs, d'autres éléments peuvent expliquer la présence d'offres d'emploi peu qualifié non satisfaites : information imparfaite sur les offres et les candidats, discriminations à l'embauche, offre inappropriée de crèches et de garderies scolaires, problèmes de mobilité, etc. Agir sur l'ensemble de ces facteurs suppose des services de placement performants, publics et privés, des incitations appropriées à l'égard des demandeurs d'emploi, une lutte efficace contre les comportements discriminatoires et des investissements et une recherche d'efficacité accrue dans les services concernés (garde d'enfants, mobilité).

• ***“On cherche à créer des emplois au bas de l'échelle des rémunérations où la mobilité salariale est faible”.***

Il faut se demander si l'alternative d'un chômage long ou d'une préretraite est préférable compte tenu de la productivité des personnes concernées. Le qualificatif “préféré” doit être compris sous l'angle de l'individu concerné et de son entourage immédiat mais aussi de la collectivité (qui subit une perte de production de biens et services, finance le paiement des allocations et qui doit compenser les pertes de recettes fiscales et les autres coûts sociaux liés au chômage ou à l'inactivité). Il n'y a pas à notre connaissance en Belgique d'étude sérieuse traitant de la mobilité salariale des travailleurs à faibles revenus. La littérature internationale confirme que la persistance du phénomène est forte, même après correction du caractère endogène de la position initiale. Il est clair que plusieurs politiques non abordées dans cette contribution pourraient jouer ici un rôle potentiellement important. Il s'agit par exemple de la formation continuée et de la reconnaissance des compétences correspondantes dans les grilles salariales.

• ***“Les allègements de cotisations sociales servent à financer des hausses de salaires nets”.***

C'est dans une certaine mesure inévitable et cela peut au passage atténuer les deux premières critiques. Dans les professions, secteurs ou régions où les contraintes de disponibilité de main d'œuvre apparaissent plus aigües, des hausses raisonnables de salaire net sont une réponse saine visant à stimuler l'offre de main d'œuvre. Cela dit, le contrôle de la “norme salariale” (les guillemets s'imposent vu l'évolution du dispositif depuis sa mise en place en 1996) ne peut se satisfaire d'une mesure de la croissance du coût salarial moyen. Il faut se pencher aussi sur l'évolution de la distribution des salaires bruts.

• ***“La stimulation d'emplois pour les peu qualifiés est une sortie vers le bas et une course-poursuite sans espoir avec les pays à bas salaires”.***

Nous sommes bien conscients de la nécessité d'améliorer les performances de nos systèmes scolaires et de formation continuée afin d'élever le niveau des qualifications compris dans un sens large. Nous estimons néanmoins qu'il y a une réelle urgence à offrir une insertion professionnelle aux populations qui ont déjà quitté le système scolaire ou qui le quitteront demain encore avec une productivité faible compte tenu des évolutions économiques et technologiques rapides que nous connaissons. La combinaison de ces actions (et d'autres réformes) peut faire espérer qu'il ne s'agit pas d'une course-poursuite vaine.

Ce texte n'a pas abordé l'importante question du financement des suppléments d'allègements. Pierrard (2004) et Cockx *et al* (2005) concluent que les allègements de cotisations sociales patronales ciblés sur les travailleurs payés au salaire

... *Conclusions*

minimum s'autofinancent à moyen terme. Ce n'est pas le cas à court terme. En outre, la proposition formulée ici concerne une plage de salaires plus large que les travaux cités à l'instant. Les principes suivants devraient alors guider la décision relative aux modalités de financement des suppléments d'allègements sur les bas salaires. Primo, une rationalisation des allègements conditionnels et inconditionnels devrait permettre de dégager des moyens. Nous avons ci-dessus exprimé de sérieux doutes sur l'opportunité d'appliquer des allègements de cotisations patronales structurelles sur les salaires moyens et élevés. Cockx *et al* (2005) indiquent aussi que les subventions à l'embauche gagneraient à être octroyées pour des périodes plus courtes. Secundo, le financement alternatif de la sécurité sociale devrait être étendu en choisissant les instruments qui nuisent le moins à l'emploi. Les outils de modélisation, tels ceux développés au Bureau fédéral du Plan, fournissent à cet égard des informations incontournables (voir par exemple Bassilière *et al*, 2005). Même si ce n'est guère dans l'air du temps, rappelons enfin que des ressources fiscales devraient être dégagées par la mise en place des incitants fiscaux nécessaires au respect de nos engagements internationaux en matière de pollution due aux énergies fossiles.

Bruno Van der Linden est
chercheur qualifié FNRS,
professeur au Département
d'économie de l'UCL et
chercheur à l'IRES

Bruno Van der Linden

Références

- Aubert P. et B. Crépon (2004), Âge, salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ? Document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques de l'INSEE, Paris.
- Bassilière, D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure et P. Stockman (2005) *Variantes de réduction des cotisations sociales et modalités de financement alternatif*, Planning Paper 97, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, janvier.
- Bodart V., L. Jacquet et B. Van der Linden (2002), Salaires et norme salariale en Belgique, *Regards économiques*, 6, IRES, U.C.L., novembre.
- Booth A., M. Francesconi and J. Frank (2002), Temporary jobs : Stepping stones or dead ends, *Economic Journal*, 112, F189-F213
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2003), "Allègements de charges sociales : une mesure à promouvoir mais à reformer", *Regards économiques*, 15, IRES, U.C.L., octobre.
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005), *Evaluations micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, avec Bart Cockx et Henri Sneessens. Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent, 2005.

Lallemand T., R. Plasman, F. Rycx (2005), The Establishment-Size Wage Premium :Evidence from European Countries, IZA Discussion Paper No. 1569, Institute for the Study of Labor, April.

Laurent S. (2001), Capital humain, emploi et salaire en Belgique et dans ses régions, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, XL, N° 1-2, 25-36.

OCDE (1999), *Perspectives de l'Emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Perspectives de l'Emploi*, OCDE, Paris.

Pierrard O. (2004), Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ?, *Regards économiques*, 24, Ires, UCL, septembre.

Sneessens H. et F. Shadman (2000), Analyse macro-économique des effets de retraits de la population active, *Revue belge de sécurité sociale* 3, 631-640.

Sneessens H. et B. Van der Linden (2005), Les préretraites : une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi ?, *Regards économiques*, 33, IRES, U.C.L., septembre.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique :

Anne Davister,

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26