

Chapitre 4

Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi

Le financement de la protection sociale publique est assuré par les cotisations sociales ou la fiscalité générale. Cela a-t-il une incidence sur l'emploi? Très probablement, et ce pour différentes raisons. Premièrement, les cotisations sociales tendent à alourdir le coût du travail et peuvent donc peser sur l'emploi – à moins que les salaires nets ne baissent en proportion des cotisations. D'autres sources de financement, comme les impôts sur le revenu ou la taxe sur la valeur ajoutée, sont également susceptibles d'accroître le coût du travail, mais dans la mesure où elles portent sur des groupes plus larges de population – et non sur les seuls salariés – leur effet sur l'emploi devrait être plus limité que celui des cotisations sociales. Le chapitre aborde également les possibilités de basculement vers les taxes portant sur le capital, et notamment sur le patrimoine immobilier, ainsi que vers les taxes sur les activités nocives pour l'environnement. Deuxièmement, la progressivité du système de financement est également un aspect important. Taxer l'emploi à bas salaire plus faiblement que les revenus élevés peut limiter les effets défavorables sur l'emploi. Troisièmement, renforcer le lien entre cotisations sociales et pensions de retraite, et moduler les cotisations patronales finançant certains régimes sociaux comme l'assurance invalidité, est également une piste à explorer.

Introduction

Le financement de la protection sociale s'impose aujourd'hui comme un défi important à relever dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Certains facteurs structurels, notamment le vieillissement de la population, exercent (et exerceront de manière croissante) une pression à la hausse sur les dépenses sociales, en particulier dans les domaines de la santé et des retraites. L'architecture et l'efficacité des mesures de protection sociale ont fait l'objet de nombreuses études, visant à contenir le coût de ces programmes et à en limiter les effets négatifs sur l'emploi. En revanche, la question des modalités mêmes du financement de la protection sociale a été moins étudiée. Tentant de combler en partie cette lacune, ce chapitre examine un large éventail de questions relatives à l'effet potentiel du mode de financement de la protection sociale sur l'emploi.

La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, dans sa nouvelle formulation, conclue que des prélèvements obligatoires élevés sur les revenus salariaux (soit l'une des sources importantes de financement de la protection sociale) pèsent sur l'emploi à bas salaires, notamment en présence d'un salaire minimum relativement élevé. Mais la question de savoir si des modalités alternatives de financement, ou une meilleure conception des systèmes existants, seraient plus favorables à l'emploi n'a reçu que peu d'attention. C'est précisément la question abordée dans ce chapitre. À l'évidence, étant donné le caractère redistributif du système de prélèvements obligatoires et de prestations qui sous-tend la protection sociale, toute modification de son mode de financement peut avoir des effets redistributifs importants et des conséquences en termes d'équité. Et si aspect n'est pas au centre de la réflexion menée dans ce chapitre, il doit néanmoins être pris en compte pour évaluer les réformes possibles.

Ce chapitre est axé, pour l'essentiel, sur le financement des dépenses sociales *publiques*, faute de données relatives au financement des systèmes privés de protection sociale. Il documente toutefois certains aspects du financement privé, et fait référence aux dispositifs privés de protection sociale à plusieurs reprises. La section 1 dresse un tableau général des dépenses de protection sociale et de leur financement, et examine comment le coin fiscal, qui résulte en grande partie de ce financement, peut peser sur les performances du marché du travail. La section 2 examine comment différentes modalités de financement de la protection sociale peuvent avoir un impact sur l'emploi. Elle pose notamment la question de la progressivité du coin fiscal, de son effet potentiel sur l'emploi en général, et en particulier, en bas de l'échelle des salaires. Elle tente également d'appréhender dans quelle mesure le lien entre d'une part, les prélèvements fiscaux et les cotisations alimentant le financement de la protection sociale, et d'autre part, les prestations et dépenses de protection sociale, peut être renforcé de façon à réduire l'impact du coin fiscal sur l'emploi. Enfin, cette section examine également dans quelle mesure une modification de l'assiette de financement (réduisant la part des cotisations sociales en faveur de celle de prélèvements fiscaux pesant moins directement sur le travail) pourrait contribuer à l'améliorer les performances en matière d'emploi.

Principaux résultats

- *Les dépenses publiques de protection sociale représentent environ un quart du PIB, en moyenne dans les pays de l'OCDE.* Elles ont augmenté de manière significative depuis 1980, sous l'effet notamment du vieillissement de la population qui a exercé une pression à la hausse sur les dépenses de retraite et de santé.
- *Le mode de financement de la protection sociale diffère entre pays, de façon assez substantielle dans certains cas.* Dans la majorité des pays de l'OCDE, les cotisations sociales et autres recettes affectées constituent la principale source de financement – ces ressources couvrent plus de 60 % des dépenses de protection sociale dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, en Belgique, en Corée, en Espagne, en France, en Grèce et aux Pays-Bas. Par contre, dans certains pays, le financement de la protection sociale publique repose essentiellement sur la fiscalité générale, autrement dit sur des recettes publiques non affectées. Tel est le cas, en particulier, en Australie, au Canada, au Danemark, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Cependant, au cours des trois dernières décennies, on a observé une certaine convergence des situations entre pays. La part des dépenses sociales financées par cotisations sociales et autres recettes affectées a en moyenne significativement diminué dans les pays où ce type de ressources représentait la principale source de financement, tandis qu'elle a quelque peu augmenté dans les autres pays.
- *Le financement de la protection sociale introduit un écart entre le coût du travail et ce qu'il reste, in fine, au salarié.* Plus les dépenses publiques de protection sociale sont importantes, plus ce « coin fiscal » tend également à l'être. Mais la mesure dans laquelle un coin fiscal plus important affecte l'emploi dépend, fondamentalement, de trois facteurs : i) de la « progressivité » du système de financement; ii) du lien entre ce que les salariés paient et les prestations qu'ils perçoivent; et iii) de l'impact sur les revendications salariales et les revenus de remplacement des prélèvements fiscaux assis sur les revenus du travail. Le présent chapitre examine en détail ces trois aspects et leur implication quant à la structure adéquate des systèmes de financement, en cohérence avec les objectifs d'emploi. Cela étant, la protection sociale en elle-même, si elle est bien conçue, peut avoir des effets positifs sur la productivité venant compenser en partie les possibles effets négatifs sur l'emploi liés à son financement. Les effets sur la productivité ne sont toutefois pas examinés en détail dans ce chapitre.
- *Rendre les systèmes de financement plus progressifs peut aider à atténuer les effets négatifs du coin fiscal sur l'emploi.* Les études empiriques montrent que les effets négatifs du coin fiscal sur l'emploi sont particulièrement forts au niveau des bas salaires, en particulier s'il existe un salaire minimum relativement élevé. Cela justifie les mesures d'allègement du coin fiscal en bas de l'échelle des rémunérations, abaissant notamment les cotisations à la charge de l'employeur. Mais aller trop loin dans ce sens n'est peut-être pas la façon la plus efficace de stimuler l'emploi des catégories vulnérables. De fait, les évaluations de ce type de mesure montrent que les effets d'aubaine sont importants. Leur efficacité-coût doit être comparée à celle de mesures alternatives, visant également à promouvoir l'emploi et à réduire la pauvreté, comme par exemple la mise en place de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi bien conçues et associées à un salaire minimum modéré. Cela étant, au niveau du salaire moyen, des taux marginaux de prélèvements obligatoires plus élevés tendent à modérer les revendications salariales, et un système de financement globalement plus progressif aiderait à alléger la charge

fiscale sur les bas salaires. Mais la progressivité de la fiscalité peut aussi induire des coûts d'efficience, notamment en termes d'évasion fiscale et d'affaiblissement des incitations à l'effort de formation ou l'effort productif pour les salariés les mieux rémunérés. Il y a donc un degré optimal de progressivité de la fiscalité.

- *Renforcer le lien entre les prélèvements obligatoires et les prestations attendues peut dans certains cas aider à réduire l'impact négatif du coin fiscal sur l'emploi.* Du côté des salariés, créer un lien plus étroit entre les cotisations versées et leur contrepartie peut s'envisager dans le cas des pensions de retraite. Avec toutefois une certaine limite, résidant dans le fait que le renforcement de ce lien, à l'extrême, pourrait compromettre les principes de solidarité et de redistribution inscrits dans les systèmes de retraite. S'agissant des employeurs, les systèmes de modulation des cotisations patronales (par exemple l'instauration d'un lien entre d'une part, les cotisations chômage, retraite, ou encore maladie et invalidité, et d'autre part, les pratiques des entreprises en matière de licenciements, préretraites ou recours aux régimes maladie et invalidité) encouragent les entreprises à améliorer leurs pratiques de gestion de la main-d'œuvre, avec potentiellement, des répercussions favorables sur l'emploi. Certaines évaluations suggèrent en effet que la modulation des cotisations patronales tend à réduire les flux d'entrée dans les systèmes de prestations sociales. La modulation peut néanmoins conduire à quelques réticences de la part des employeurs à embaucher parmi les populations à risque, et de ce point de vue, la manière dont les systèmes de modulation sont conçus est cruciale.
- *Restructurer la fiscalité, directe et indirecte, pesant sur les salaires pourrait également réduire l'impact du financement de la protection sociale sur l'emploi.* Les assiettes de l'impôt sur le revenu et des taxes sur la consommation sont plus larges que celles des cotisations sociales, et contrairement aux cotisations, ces prélèvements pèsent également sur les revenus de remplacement. Par conséquent, pour un niveau donné de recettes fiscales, un basculement partiel des cotisations de sécurité sociale vers l'impôt sur le revenu ou les taxes sur la consommation pourrait avoir des effets favorables sur l'emploi. En effet, cela réduirait à la fois le coin fiscal et les revenus de remplacement, accroissant ainsi les incitations financières à travailler tout en modérant les revendications salariales. Quant à savoir quel type précis de basculement, par exemple vers l'impôt sur le revenu ou bien vers les taxes sur la consommation, serait préférable en termes d'effets sur l'emploi, cela dépend des différents contextes nationaux et notamment des types d'indexation en place pour les revenus de remplacement et les salaires (le salaire minimum, en particulier), ainsi que de la progressivité du coin fiscal. Plus généralement, au niveau macroéconomique, une augmentation de l'un ou l'autre de ces deux prélèvements aura des conséquences spécifiques sur la croissance et l'emploi qu'il importe également de prendre en compte.
- *Le coin fiscal pourrait aussi être abaissé en basculant une partie de la charge du financement de la protection sociale vers d'autres prélèvements fiscaux, pesant moins directement sur le travail :*
 - ❖ Les effets sur l'investissement d'un impôt sur les sociétés plus élevé dépendent d'un certain nombre de facteurs – certaines dispositions fiscales tendent à réduire le coût du capital, d'autres ont l'effet inverse. Mais dans l'ensemble, une substitution, même partielle, de l'impôt sur les sociétés aux cotisations sociales apparaît difficile à justifier. En effet, le capital étant relativement mobile, un alourdissement de l'impôt sur les sociétés nuirait probablement à l'investissement et à la croissance et, finalement, à l'emploi. Pour les mêmes raisons, un basculement du financement vers

une cotisation patronale assise sur la valeur ajoutée des sociétés (ce qui est une option différente de la TVA qui, elle, est payée par le consommateur), comme certains pays l'envisagent, pourrait avoir un effet négatif sur l'emploi. En revanche, des prélèvements sur les revenus du capital perçus par les ménages devraient nettement moins affecter l'investissement. Cela vaut notamment pour les impôts sur la propriété immobilière, assiette fiscale particulièrement peu mobile et pour laquelle les problèmes d'évasion fiscale sont assez limités. Or, les impôts fonciers sont relativement faibles dans un certain nombre de pays européens dotés d'un coin fiscal élevé. Une autre option serait de réduire le traitement fiscal favorable dont bénéficie l'épargne retraite, qui s'avère coûteux pour les pouvoirs publics et mal ciblé.

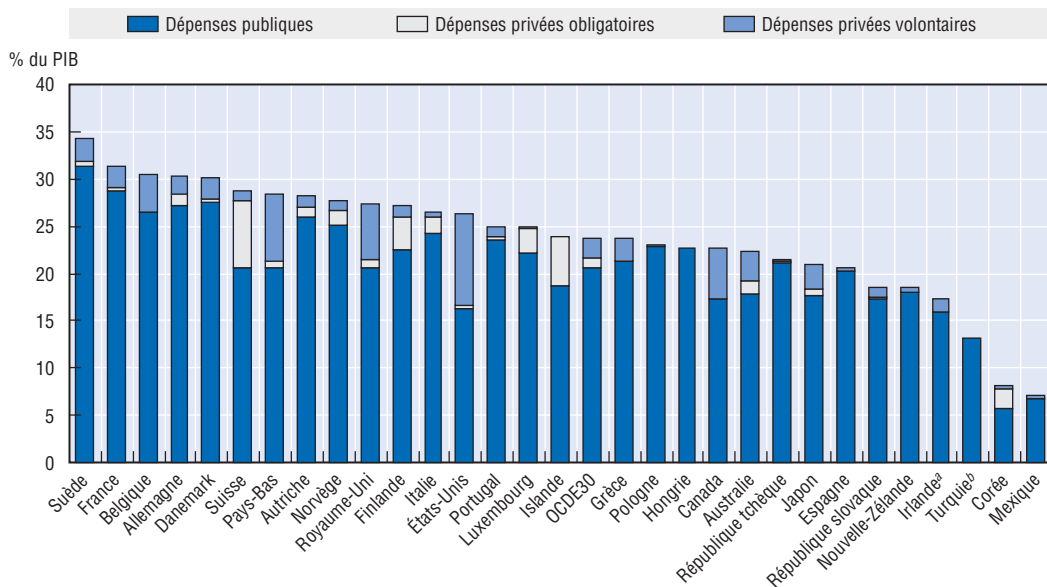
- ❖ Si elles se justifient d'un point de vue environnemental, des écotaxes pourraient aussi être intégrées au sein d'une refonte de la fiscalité visant à limiter les possibles effets négatifs sur l'emploi des prélèvements obligatoires pesant sur les salaires. Pour des raisons de taille de l'assiette fiscale correspondante, les taxes sur l'énergie et les transports sont les seules écotaxes susceptibles de générer des recettes suffisantes. Les inquiétudes quant à leurs effets sur la compétitivité des entreprises ont jusqu'à présent limité le recours à ce type de taxes, mais les choses pourraient évoluer dans le contexte du changement climatique.
- *Les refontes de la fiscalité décrites plus haut sont complexes et ne sauraient se substituer à une meilleure gestion des dépenses de protection sociale. Mais dans l'ensemble, ce chapitre suggère que la structure même du financement public de la protection sociale peut avoir des conséquences en matière d'emploi.* En particulier, la charge fiscale pesant sur les salaires pourrait être allégée dans un certain nombre de pays de l'OCDE en faisant porter sur la fiscalité générale le financement des dépenses sociales qui revêtent une forte dimension collective (les dépenses de santé, par exemple). Les cotisations sociales seraient ainsi affectées à des domaines de la protection sociale pour lesquels le lien entre prélèvements et prestations est plus clairement perçu par les salariés. Reste que les effets sur l'emploi et les conséquences redistributives des différentes options évoquées n'ont pas été quantifiés. Et c'est un domaine dans lequel de nouvelles évaluations, tenant compte à la fois des effets directs et indirects de toute refonte fiscale, sont nécessaires.

1. Comment la protection sociale est-elle financée?

1.1. L'ampleur de la protection sociale

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses consacrées à la protection sociale représentent une part notable du PIB (graphique 4.1)¹. Exception faite du Mexique, de la Corée et de la Turquie où les systèmes de protection sociale ne sont pas encore parvenus à maturité, les dépenses consacrées à la protection sociale s'échelonnaient, en 2003, entre 17 % du PIB en Irlande, et 34 % du PIB en Suède. Les dépenses de protection sociale rapportées au PIB sont généralement au-dessus de la moyenne dans les pays d'Europe du Nord, et en dessous de la moyenne dans les pays de la zone Asie/Pacifique, dans les pays d'Europe centrale et orientale, et dans certains pays de l'Europe du Sud². En général, la protection sociale est essentiellement assurée par les pouvoirs publics (graphique 4.1). Dans la plupart des pays européens, les dépenses publiques de protection sociale représentent environ 90 % des dépenses totales de protection sociale, tandis que ce chiffre se situe entre 70 et 80 % en Australie, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, et aux alentours de 60 % aux États-Unis.

Graphique 4.1. **Dépenses sociales en 2003**
Dépenses sociales brutes publiques et privées en pourcentage du PIB




Note : Les pays sont classés de gauche à droite par ordre décroissant du total des dépenses sociales en pourcentage du PIB.

a) Les données des dépenses privées volontaires portent sur 1999.

b) Les données portent sur 1999.

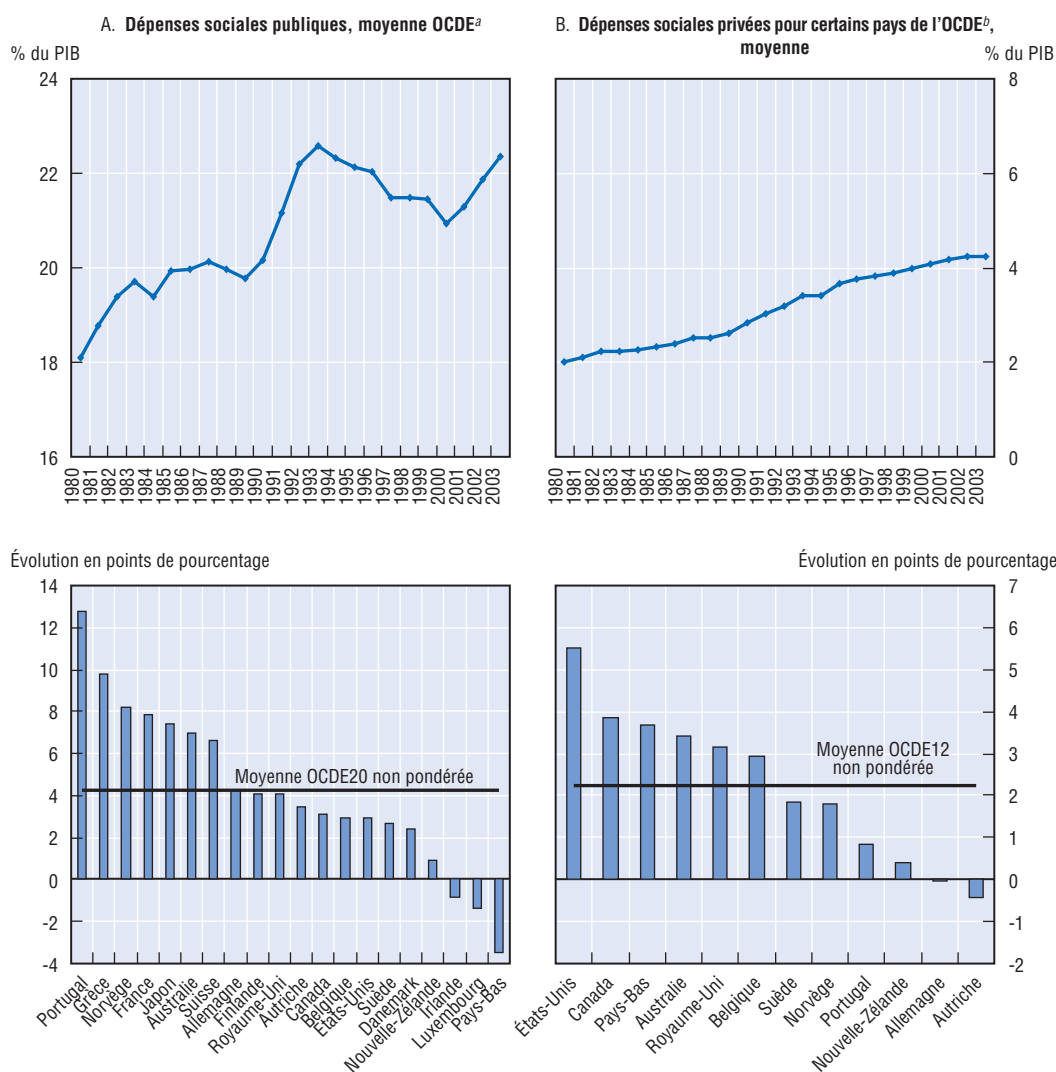
Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/023871428260>

Les dépenses de protection sociale ont augmenté de manière significative entre 1980 et 1993 et, abstraction faite des fluctuations conjoncturelles, elles ont eu tendance à se stabiliser par la suite (graphique 4.2). Dans l'ensemble, elles sont passées de 18 % du PIB en 1980 à plus de 22 % en 2003, en moyenne dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. La progression a été notable au Portugal et en Grèce, tandis que c'est une réduction qui a été enregistrée aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Irlande. En ce qui concerne les dépenses privées de protection sociale, elles ont augmenté graduellement à partir d'un niveau beaucoup plus bas, passant de 2 % du PIB en 1980 à plus de 4 % du PIB en 2003, en moyenne dans les 12 pays pour lesquels des données sont disponibles. L'augmentation des dépenses privées de protection sociale, à 5,5 points de pourcentage du PIB, a été particulièrement forte aux États-Unis.

Les principales pressions à la hausse des dépenses viennent de la santé et des retraites. Actuellement, ces deux secteurs représentent les deux tiers des dépenses publiques totales de protection sociale. De même, les dépenses privées de santé et de retraite sont en rapide augmentation³. Et les projections actuelles laissent présager la poursuite de cette tendance, tant dans le domaine public que privé, reflétant en cela le vieillissement de la population. Comme noté par De Kam et Owens (1999), il est possible de limiter les ponctions sur les finances publiques en limitant l'accès aux systèmes de santé financés sur fonds publics ou en restreignant le champ de ces systèmes, et en réformant les régimes publics de retraite, en privatisant partiellement ces régimes au-delà des retraites de base. Mais cela correspond à des choix sociaux qui ont d'importantes conséquences sur la répartition des revenus et il est peu probable que de telles options réduisent la pression globale à la hausse des dépenses et influent, par conséquent, sur le niveau des prélèvements obligatoires. D'après les projections

Graphique 4.2. Évolution des dépenses sociales publiques et privées, 1980-2003



Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024006350880>

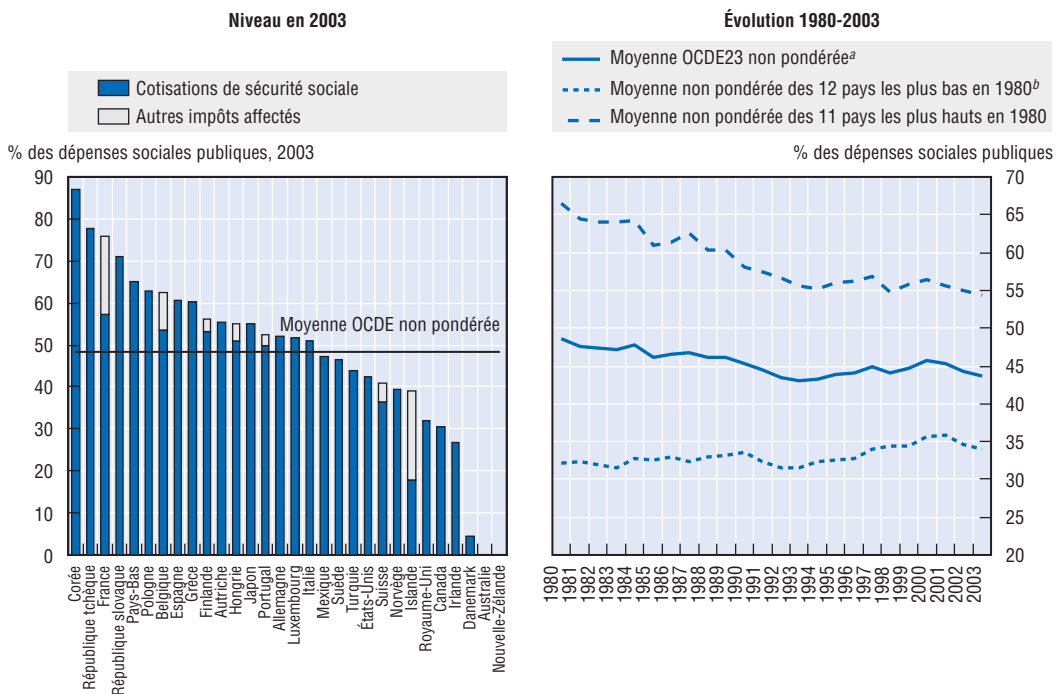
présentées dans OCDE (2006a), en l'absence de réformes, les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins et services de longue durée pourraient doubler, passant de près de 7 % en 2005 à quelque 13 % en 2050; avec des mesures de maîtrise des coûts, les dépenses représenteraient néanmoins, en moyenne, 10 % du PIB cette même année, et l'augmentation excéderait 2.5 points de pourcentage du PIB dans presque tous les pays⁴. Les projections de dépenses de pensions de retraite de la Commission européenne, sur la base d'un scénario laissant les politiques gouvernementales inchangées, font apparaître des écarts beaucoup plus importants entre pays, la progression des dépenses de pension d'ici 2050 étant particulièrement forte (plus de 6 points de pourcentage du PIB) au Portugal, en Espagne, en Irlande et en Hongrie, et négative en Pologne et en Autriche (Commission européenne, 2006)⁵.

1.2. Financement de la protection sociale et coin fiscal

La protection sociale publique peut être financée par le biais de cotisations et autres prélèvements fiscaux affectés, ou *via* la fiscalité générale. En l'absence de comptes nationaux de sécurité sociale comparables entre pays (voir OCDE, 2007; annexe 4.A1), ce chapitre fait l'hypothèse que les dépenses sociales publiques non financées par des prélèvements obligatoires affectés sont financées par la fiscalité générale. L'importance relative des deux sources de financement varie nettement d'un pays à l'autre. Les cotisations sociales et autres ressources fiscales affectées finançaient plus de la moitié des dépenses publiques de protection sociale dans 17 des 30 pays de l'OCDE, en 2003 (graphique 4.3). Dans quelques pays seulement – Australie, Danemark et Nouvelle-Zélande – la protection sociale est financée exclusivement ou quasi exclusivement par la fiscalité générale. En moyenne, les ressources affectées représentaient près de la moitié du financement des dépenses publiques de protection sociale.

Graphique 4.3. **Cotisations et impôts affectés au financement de la protection sociale, niveau et évolution**

En pourcentage des dépenses sociales publiques



a) Moyenne de l'OCDE pour 23 pays sauf Corée, Hongrie, Islande, Mexique, Pologne, République slovaque et République tchèque.

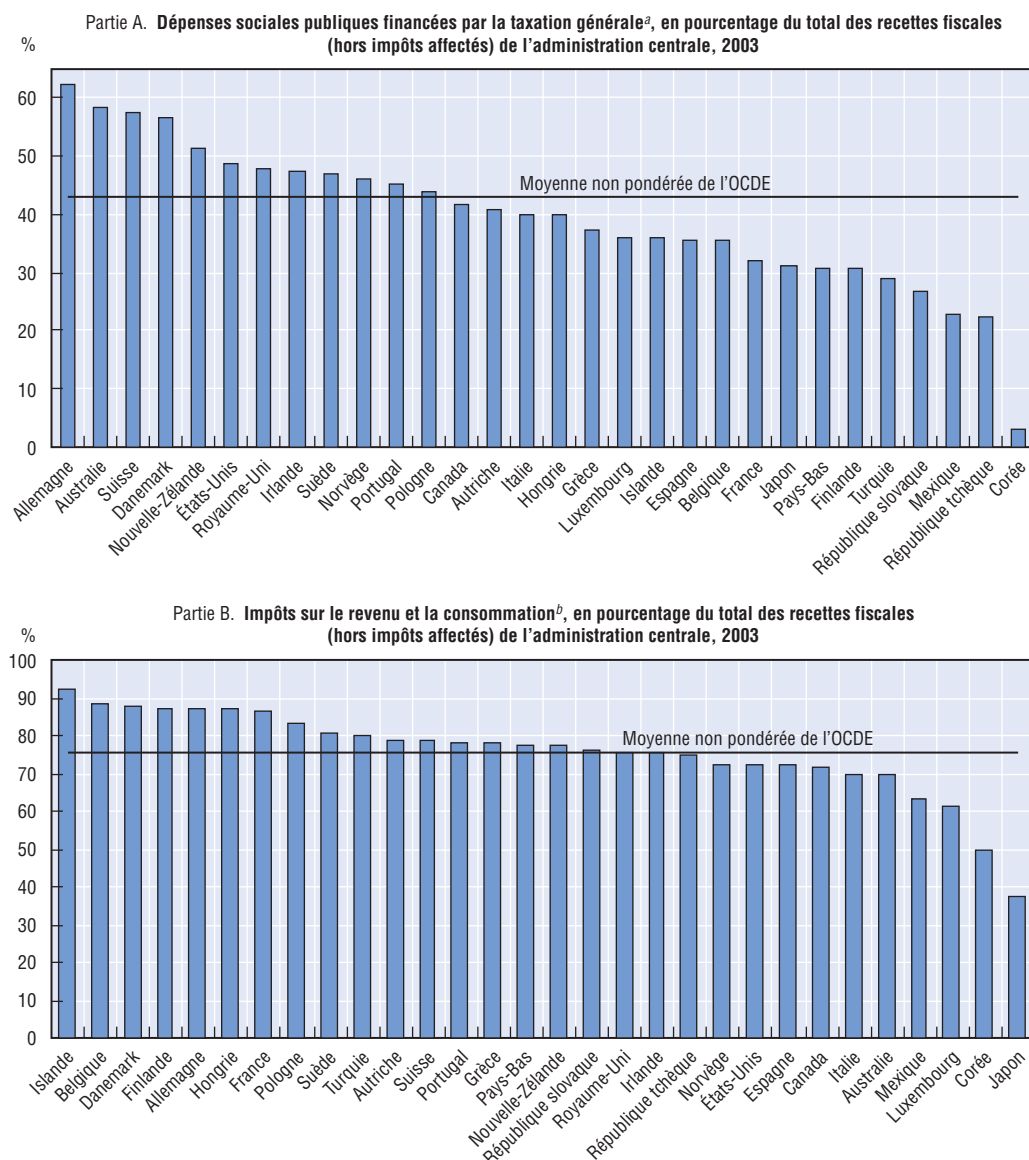
b) Les 12 pays les plus bas sont ceux pour lesquels les cotisations et autres impôts affectés (en pourcentage des dépenses sociales publiques) sont les plus faibles en 1980 : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Irlande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède.

Source : Base de données de l'OCDE sur les recettes fiscales; base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/024021357760>

Il s'est produit des changements notables, au cours des deux dernières décennies, du point de vue de l'importance relative des ressources affectées par rapport à la fiscalité générale. En moyenne, dans la zone OCDE, la part des ressources affectées a diminué de 5 points de pourcentage (graphique 4.4). Il y a aussi eu une certaine convergence des


Graphique 4.4. Une part importante de la fiscalité générale est consacrée au financement de la protection sociale



a) Calculé selon la formule : (Dépenses sociales publiques – impôts affectés au financement de la protection sociale)/(Total des recettes fiscales – impôts affectés au financement de la protection sociale).

b) Calculé selon la formule : (Impôts sur le revenu et la consommation)/(Total des recettes fiscales – impôts affectés au financement de la protection sociale).

Source : Base de données de l'OCDE sur les recettes fiscales; base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024030417346>

structures de financement au niveau international. La part des ressources affectées a notablement diminué dans les pays où les cotisations sociales représentaient la principale source de financement, et elle a quelque peu augmenté dans les autres pays.

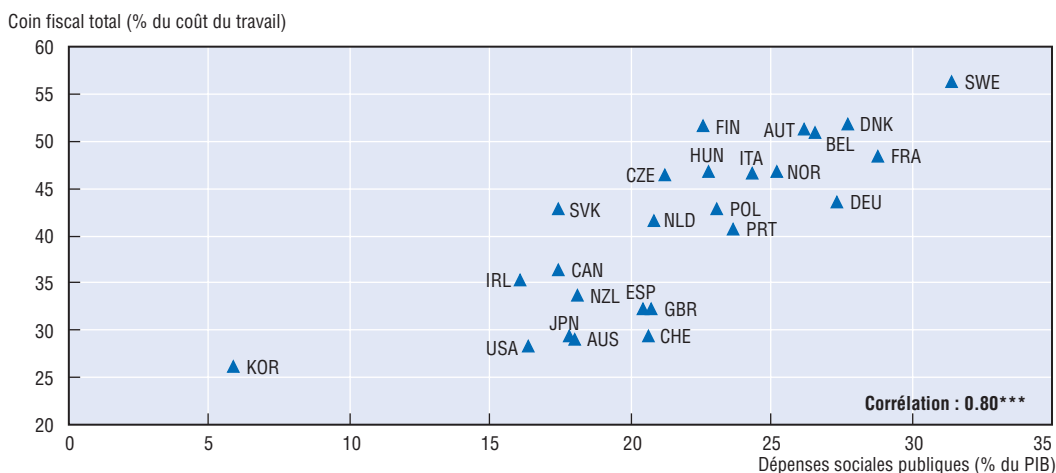
Dans les pays où les cotisations sociales sont faibles, le financement de la protection sociale publique absorbe une grande part des ressources fiscales générales⁶ – plus de 50 % en Allemagne, en Australie, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et en Suisse (graphique 4.4, panel A). Mais la part des recettes fiscales générales absorbée par les dépenses de

protection sociale publiques est importante également dans d'autres pays de l'OCDE. En moyenne, dans la zone OCDE, elle est passée de 34 % en 1980 à 43 % en 2003. Enfin, l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation constituant 75 % des recettes fiscales générales, la masse salariale a toutes chances de représenter l'essentiel de l'assiette du financement de la protection sociale, même dans les pays où les cotisations sociales sont relativement faibles (graphique 4.4, panel B).

Les chiffres cités plus haut donnent une première idée des différences, entre pays et dans le temps, de modalités de financement de la protection sociale. Toutefois, ils ne disent pas grand-chose de l'impact économique, sur l'emploi en particulier, de ces diverses sources de financement. Pour analyser l'effet du financement de la protection sociale sur l'emploi, la réflexion menée plus loin dans ce chapitre sera centrée sur ce que l'on appelle le « coin fiscal », qui correspond à la différence entre le coût du travail pour l'employeur et la rémunération nette perçue par le salarié en proportion du coût du travail⁷. Bien que cette mesure comporte un certain nombre de limites, elle constitue le principal instrument que l'on puisse utiliser en l'absence de comptes nationaux, précis et comparables, du financement de la protection sociale :

- Le coin fiscal est l'instrument traditionnellement utilisé pour analyser l'impact des prélèvements obligatoires sur l'emploi, dans la mesure où il intègre tous les prélèvements pesant directement sur le coût du travail et les revenus salariaux – cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur et du salarié, impôt sur le revenu des personnes physiques et taxes à la consommation.
- Une très large fraction des prélèvements obligatoires inclus dans le coin fiscal est, en fait, liée au financement des dépenses sociales publiques : les cotisations de sécurité sociale sont par définition affectées à la protection sociale, et bien que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les taxes à la consommation soient pour l'essentiel des prélèvements non affectés, une large part des ressources qu'ils génèrent sert généralement à financer la protection sociale. De fait, au total, le graphique 4.5 fait apparaître une relation étroite entre le niveau du coin fiscal et les dépenses sociales publiques.

Graphique 4.5. **Coin fiscal et dépenses sociales publiques, 2003**



Source : OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : Effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007; base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024074324312>

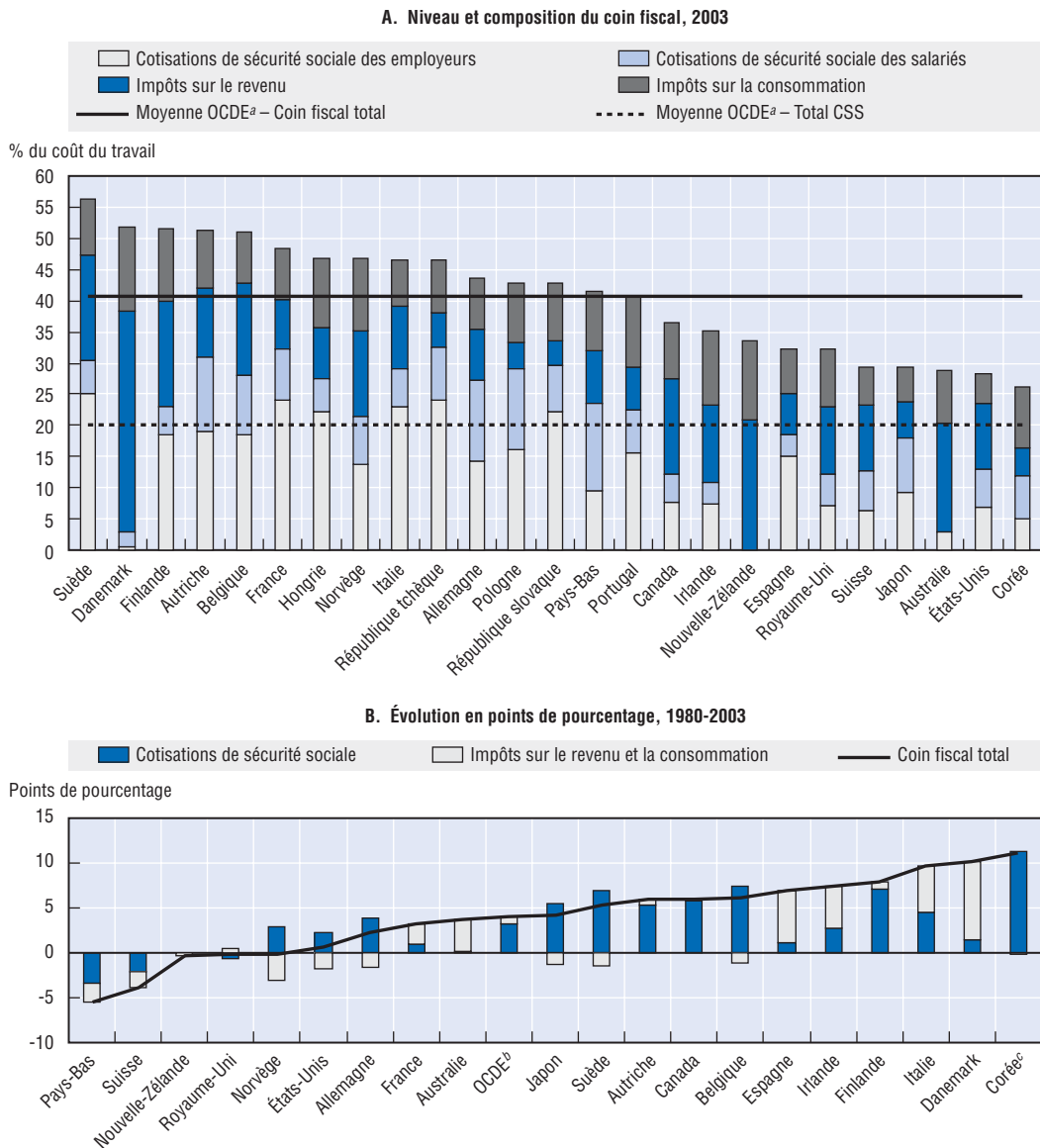
- Cependant, il n'y a pas de stricte équivalence entre les effets du financement de la protection sociale sur l'emploi et les effets du coin fiscal sur l'emploi. Le coin fiscal est un concept d'équilibre partiel qui indique dans quelle mesure les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation influent *directement* sur les revendications salariales et le coût du travail. Mais ces prélèvements obligatoires influent aussi *indirectement* sur l'emploi, au travers de leurs effets potentiels sur les prix de production, la compétitivité et la croissance, par exemple. Par conséquent, le coin fiscal est un instrument utile pour analyser l'effet (direct) sur l'emploi du financement de la protection sociale, mais il ne saurait remplacer un raisonnement d'équilibre général. Et d'autres prélèvements fiscaux peuvent aussi influencer, de façon indirecte, sur les résultats en termes d'emploi. Par conséquent, pour examiner la possibilité de financer la protection sociale *via* des prélèvements fiscaux non inclus dans le coin fiscal ou, plus généralement, qui ne pèsent pas exclusivement sur les revenus du travail (taxes à la consommation et impôt sur le revenu, par exemple, par rapport aux cotisations sociales), il faut aussi tenir compte des possibles effets indirects sur l'emploi.

Le graphique 4.6 révèle des écarts notables entre pays du point de vue de l'importance du coin fiscal – mesuré sur la base des prélèvements et revenus effectifs – ce dernier allant de 26 % en Corée à 57 % en Suède, en 2003. En moyenne, les cotisations de sécurité sociale – cotisations totales, à la charge de l'employeur et à la charge du salarié – représentent près de 20 % des coûts du travail, soit la moitié du coin fiscal total (graphique 4.6, partie A). Les cotisations de sécurité sociale sont sensiblement plus élevées dans presque tous les pays où le coin fiscal est supérieur à la moyenne. Par contre, elles excèdent rarement 12-13 % des coûts du travail dans les pays où le coin fiscal est inférieur à la moyenne. Au total, les ressources affectées contribuent pour une large part à expliquer les écarts entre pays du point de vue de l'importance du coin fiscal. Il convient toutefois de souligner que les cotisations (privées) affectées au financement de la protection sociale privée ne sont pas incluses dans le coin fiscal. Or, comme on l'a noté plus haut, la protection sociale privée est importante dans un certain nombre de pays de l'OCDE, impliquant des cotisations patronales et/ou salariales substantielles (voir encadré 4.1). Par conséquent, les différences entre pays du point de vue de l'importance du coin fiscal reflètent-elles sans doute partiellement des différences du point de vue du champ couvert par les assurances sociales publiques.

Le coin fiscal a augmenté de 4 points de pourcentage, en moyenne, sur la période 1980-2003 (graphique 4.6, partie B). Il a augmenté dans tous les pays à l'exception des Pays-Bas et de la Suisse. L'augmentation est due, pour l'essentiel, aux cotisations de sécurité sociale; elles expliquent presque entièrement l'évolution du coin fiscal total dans 7 des 11 pays où celui-ci a enregistré une croissance supérieure à la moyenne. Par contre, dans les pays où le coin fiscal a diminué ou n'a augmenté que légèrement, cette évolution favorable s'explique pour partie, si ce n'est pour l'essentiel, par la diminution des ressources non affectées.

Enfin, la part de la fiscalité indirecte dans la charge fiscale totale (charge fiscale directe et indirecte) pesant sur les revenus du travail est restée à peu près stable, en moyenne, sur la période 1980-2003 (graphique 4.7, panel A). Par contre, la situation est assez différente si l'on considère les diverses composantes de la fiscalité directe sur le travail (graphique 4.7, panel B). En moyenne, on a observé un net déplacement de la charge de l'impôt sur le revenu des personnes physiques vers les cotisations salariales de sécurité sociale, tandis que la part des cotisations patronales est restée stable. Cette dernière a toutefois

Graphique 4.6. Composantes et évolution du coin fiscal total sur les revenus du travail




CSS : Cotisations de sécurité sociale.

a) Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE sauf Grèce, Islande, Luxembourg, Mexique et Turquie.

b) Moyenne non pondérée des pays indiqués.

c) Les prestations en espèces pour la retraite, l'invalidité et le chômage sont manquantes avant 1990. Elles représentent moins de 3 % de l'assiette fiscale en 1990.

Source : Voir OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : Effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024111728057>

sensiblement diminué dans quelques pays : Italie, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni. Il y a eu un basculement des cotisations patronales de sécurité sociale vers les cotisations salariales et les taxes sur la consommation aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, tandis qu'en Italie et en Espagne, la part de l'impôt sur le revenu dans la fiscalité directe sur le travail a augmenté (en Espagne, cela s'est accompagné d'un déplacement de la charge fiscale vers les taxes à la consommation).

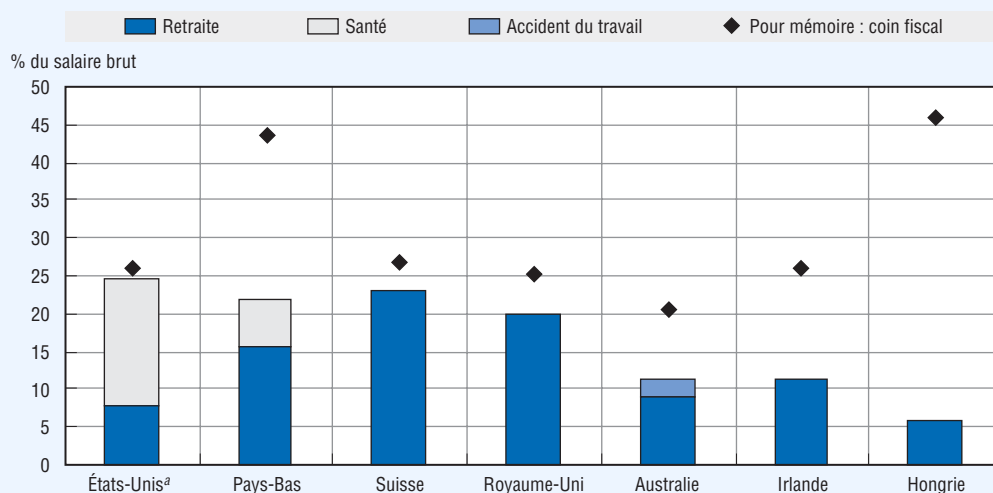
Encadré 4.1. Coût des systèmes privés d'assurance sociale, assis sur l'emploi : quelques estimations

Les systèmes privés d'assurance sociale, assis sur l'emploi, sont importants dans plusieurs pays de l'OCDE. Tel est, en particulier, le cas aux États-Unis, pour la santé – car il n'y a pas d'assurance maladie universelle – et pour les retraites. Mais ces systèmes sont importants, également, aux Pays-Bas et au Canada (tant pour la santé que pour les pensions), en Australie, en Irlande, en Suisse et au Royaume-Uni (pour les pensions), et en France, pour l'assurance maladie complémentaire. Les deux types de dispositif se sont beaucoup développés dans un certain nombre de pays de l'OCDE, suite à la réforme des systèmes de pension et de santé décidée face à l'intensification des pressions exercées sur les budgets publics.

Il existe assez peu d'information, en comparaison internationale, sur les cotisations versées – en proportion du coût du travail – aux systèmes privés d'assurance sociale. Le graphique ci-dessous recense différentes informations, recueillies auprès des organismes nationaux compétents, pour quelques dispositifs importants (principalement dans les domaines des pensions et de la santé), en place dans certains pays. Le choix des dispositifs et des pays a été dicté par l'importance des dépenses privées induites, dans les dépenses sociales courantes et aussi dans les dépenses à venir concernant les pensions de retraite. Contrairement aux informations concernant les systèmes publics, ces données ne sont à l'évidence pas complètes : certains pays où, pourtant, les systèmes privés sont importants (Canada, par exemple) n'ont pas été pris en compte et, dans les pays pour lesquels des données ont été recueillies, tous les systèmes sociaux privés ne sont pas systématiquement pris en compte (pour plus de précisions sur les données, voir OCDE, 2007; annexe 4.A3). Les données n'ayant pas été établies selon une méthodologie commune, les comparaisons entre pays doivent être considérées avec prudence.

Les estimations tendent à indiquer que les cotisations versées par les employeurs et les salariés au titre des systèmes sociaux privés représentent une part non négligeable des coûts du travail, dans un certain nombre de pays dans lesquels le coin fiscal (tel que mesuré pour les besoins du présent chapitre) est faible (voir graphique ci-dessous). Aux États-Unis, en particulier, pour un travailleur couvert par un système de pension et de santé, les cotisations moyennes au titre des systèmes privés sont presque aussi élevées que les prélèvements obligatoires sur le salaire brut, et les chiffres seraient vraisemblablement plus élevés s'ils prenaient en compte les cotisations des salariés au titre des systèmes de pension privés.

Cotisations effectives moyennes à différents régimes sociaux privés dans sept pays de l'OCDE



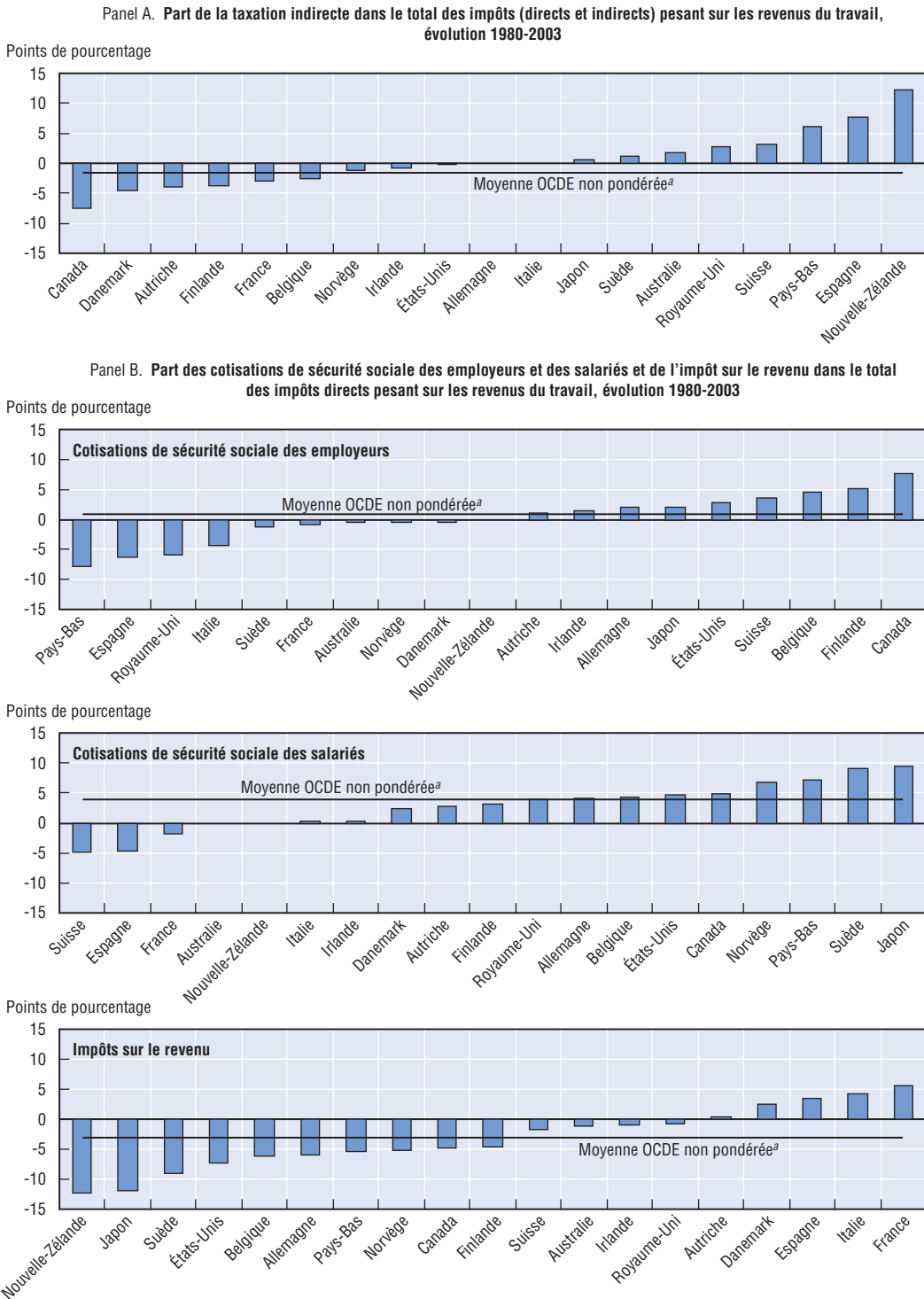
Note : 2005 pour États-Unis, Hongrie, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni; 2002-03 pour l'Australie et 2004 pour la Suisse.

a) Cotisations de retraite patronales uniquement.

Source : Secrétariat de l'OCDE sur la base des sources nationales (voir OCDE, 2007, « Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/024300150527>

Graphique 4.7. Évolution de la structure des prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail



a) Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE sauf Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, Turquie, République slovaque et République tchèque. La Corée est aussi exclue (valeurs extrêmes).

Source : Voir OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi - Documentation supplémentaire », www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007.

1.3. Les effets du coin fiscal moyen sur l'emploi

L'agent économique assujéti à un prélèvement n'est pas nécessairement celui qui en supporte intégralement la charge. Les ajustements induits sur le marché du travail et les marchés de produits peuvent en effet entraîner différents transferts de charge. Les entreprises peuvent par exemple répercuter en partie sur les salariés un alourdissement des cotisations patronales de sécurité sociale, sous forme de salaires plus faibles. Et inversement, face à une hausse des cotisations salariales ou des taxes à la consommation, les salariés sont susceptibles de revoir à la hausse leurs exigences salariales. Le pouvoir de négociation respectif des travailleurs et des employeurs contribue à déterminer la mesure dans laquelle les changements affectant le coin fiscal ont un impact sur les salaires réels et finalement, sur l'emploi.

Toutes choses égales par ailleurs, la demande de travail décroît toujours lorsque le coût du travail augmente. Par conséquent, la mesure dans laquelle l'alourdissement des prélèvements obligatoires pourrait affecter l'emploi dépend fondamentalement de la façon dont l'offre de travail et les salaires réels réagissent à l'alourdissement de la fiscalité (voir, par exemple, Pissarides, 1998; et Bovenberg, 2006). Plus précisément, l'effet d'une augmentation du coin fiscal sur les décisions d'offre de travail et les revendications salariales passent par trois principaux canaux :

- Un *effet de substitution* : toutes choses égales par ailleurs, une élévation du coin fiscal réduit le coût d'opportunité du non-emploi (défini par le rapport entre les revenus hors travail et le salaire après impôt) et tend donc à déprimer l'offre de travail et à induire une résistance des salaires. Cela suppose que les revenus de remplacement ne soient pas assujettis au même traitement fiscal que les salaires et échappent partiellement à la charge fiscale supportée par les salariés, ce qui en pratique est souvent vérifié. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les revenus de remplacement ne sont généralement pas intégralement indexés sur les salaires nets : les allocations chômage sont indexées sur les salaires bruts plutôt que sur les salaires nets (sauf en Autriche, en République tchèque et en Allemagne) et sont souvent assujetties à des taux de prélèvement réduits, tandis que les autres prestations, telles que les allocations familiales, les aides au logement ou les aides sociales, ne sont généralement pas considérées comme revenus imposables et, dans un certain nombre de cas, prennent la forme de transferts d'un montant forfaitaire (OCDE, 2004a). En outre, s'il y a des possibilités d'effectuer du travail non déclaré, le coût d'opportunité du non-emploi (dans le secteur formel) est plus faible lorsque les prélèvements obligatoires sur les salaires sont élevés.
- Un *effet revenu* : pour compenser la perte de revenu induite par l'alourdissement des prélèvements obligatoires sur les salaires, les ménages peuvent tendre à augmenter leur offre de travail, ce qui modérera les revendications salariales. L'augmentation des prélèvements obligatoires sur le travail se traduit intégralement par des salaires après impôt plus faibles si les revenus de remplacement sont parfaitement indexés sur les salaires après impôt (ce qui neutralise l'effet de substitution). En cas d'indexation partielle, la mesure dans laquelle la charge fiscale additionnelle se répartit entre des salaires après impôt plus faibles et un alourdissement des coûts du travail dépend du pouvoir de négociation respectif des travailleurs et des employeurs. Cet arbitrage se traduit par une modération salariale probablement plus importante lorsque les salaires sont négociés à un niveau centralisé/coordonné que dans les régimes intermédiaires de fixation des salaires – dans lesquels les syndicats ne peuvent pas internaliser l'impact de leurs revendications salariales sur l'emploi (Calmfors et Driffill, 1988).

- Un effet « perception » : les salariés peuvent être prêts à accepter une baisse de leur salaire après impôt lorsque les prélèvements obligatoires augmentent, s'ils constatent effectivement un lien entre les prélèvements qu'ils supportent et leurs droits à prestations (Summers, 1989; Gruber et Kruger, 1990). Bien qu'en partie subjective, la valeur (individuelle et collective) que les travailleurs attribuent aux prélèvements fiscaux et aux cotisations qu'ils acquittent est sans doute influencée par les choix de politique, comme par exemple, le choix d'une assiette de prélèvements plus ou moins étroitement alignée sur la population bénéficiaire. De même, les systèmes de négociations salariales centralisés et coordonnés pourraient faciliter l'appréhension, par les travailleurs, du lien entre prélèvements et prestations (Summers, Gruber et Vergara, 1992). Plus fondamentalement, la valeur attribuée à un prélèvement obligatoire est fortement corrélée à l'efficacité du dispositif social que le prélèvement en question sert à financer. Dans cette perspective, améliorer l'efficacité des dépenses sociales contribuerait non seulement à réduire les prélèvements obligatoires sur le travail, mais permettrait également de limiter, à charge fiscale égale, les distorsions induites et leurs possibles effets négatifs sur l'emploi.

Les trois effets du coin fiscal indiqués plus haut ignorent l'impact potentiel de la protection sociale sur la productivité. Or, comme le montre le chapitre 2, certains dispositifs à caractère social comme le congé parental, des politiques actives efficaces du marché du travail et des allocations chômage bien conçues sont de nature à élever la productivité du travail de diverses façons. Et cela pourrait contrebalancer les éventuels effets négatifs sur l'emploi des prélèvements fiscaux nécessaires pour financer ces prestations. De même, les systèmes de santé peuvent favoriser la motivation et la productivité des travailleurs. De façon plus générale, une protection sociale bien conçue est de nature à constituer un apport pour l'économie.

Au total, les effets sur l'emploi d'une augmentation du coin fiscal peuvent aller dans différentes directions, et le sens dans lequel ils jouent, *in fine*, dépend des politiques et des institutions en place. Néanmoins, les études empiriques concluent le plus souvent qu'une augmentation du coin fiscal tend à accroître les coûts du travail (voir annexe 4.A1, tableau 4.A1.1 pour une revue de la littérature). Et en présence d'un salaire minimum contraignant, un coin fiscal élevé pourrait pénaliser de manière assez substantielle l'emploi à bas salaire (voir Bassanini et Duval, 2006; et OCDE, 2006b, pour une revue de la littérature). Au niveau du salaire moyen, les prélèvements obligatoires se répartissent entre des coûts du travail plus élevés et des salaires nets plus faibles, l'ampleur des ajustements variant de façon assez substantielle selon les pays et selon les différentes évaluations disponibles.

Les résultats sont assez différents dans le cas du financement des systèmes privés d'assurance sociale mis en place aux États-Unis, au sein des entreprises. En effet, les études empiriques cherchant à évaluer leur impact sur les salaires, dans les années 90, ont montré que le coût (relativement important, encadré 4.1) de ces dispositifs est presque entièrement répercuté sur les salariés sous forme de salaires plus faibles et qu'ils n'ont peu ou pas d'impact sur l'emploi (voir Gruber, 2000, pour une revue de la littérature). Dans le même ordre d'idée, l'enquête Health Confidence réalisée en 2006 aux États-Unis a montré que les trois quarts des travailleurs bénéficiant d'une couverture maladie liée à leur statut de salariés préféreraient 6 700 \$ sous forme de couverture maladie plutôt qu'un supplément de revenu imposable du même montant (EBRI, 2006). Cela indique que l'effet « perception » est très fort dans ce cas, où une part importante de la population

ne bénéficie d'aucune couverture maladie. Bien évidemment, ces différents constats ne signifient pas que les systèmes privés, individuels, sont supérieurs aux systèmes publics, plus redistributifs – une telle assertion impliquerait une analyse plus large et plus approfondie des systèmes de protection sociale, allant bien au-delà des questions de financement posées dans ce chapitre (voir Pearson et Martin, 2005). Par ailleurs, le débat en cours aux États-Unis sur les effets potentiellement négatifs pour la compétitivité des entreprises de l'alourdissement des coûts d'assurance maladie amène à penser que la situation s'est peut-être modifiée récemment (ou, à tout le moins, qu'on peut craindre qu'elle ne se modifie à l'avenir).

2. Quel est l'impact sur l'emploi des différentes modalités de financement de la protection sociale?

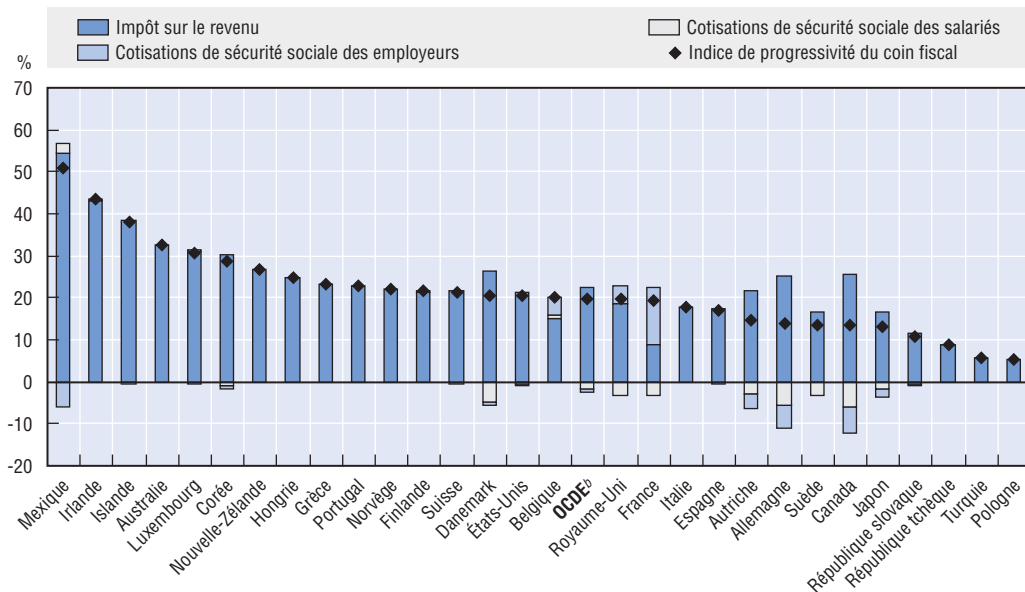
Comme on l'a vu plus haut, la charge fiscale *moyenne* qui pèse sur les salaires et le coût du travail peut affecter l'emploi de différentes façons. L'impact précis dépend fondamentalement : i) de la charge fiscale sur l'emploi à bas salaire (car l'existence d'un plancher salarial fait qu'il est difficile de répercuter une hausse des prélèvements obligatoires sur les salaires); ii) de la mesure dans laquelle prélèvements et prestations sont liés, et effectivement perçus comme tels par les salariés (*a priori*, un lien plus étroit réduirait l'impact négatif sur l'emploi); et iii) de la mesure dans laquelle un élargissement de l'assiette de financement de la protection sociale, comme certains pays l'ont fait et d'autres l'envisagent, permettrait une meilleure adéquation avec les objectifs d'emploi, notamment en modifiant le rapport entre salaires et revenus de remplacement. Cette section est consacrée à un examen de ces trois thématiques essentielles.

2.1. Le rôle de la progressivité

Le coin fiscal tend à être progressif, notamment lorsque la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est importante

Le graphique 4.8 présente un indicateur de la progressivité du coin fiscal, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le coin fiscal est plus faible en bas de l'échelle des salaires que pour des salaires plus élevés. Le coin fiscal est mesuré ici sur la base des taux statutaires d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, acquittés par des personnes seules gagnant respectivement 67 % et 167 % du salaire moyen⁸. Dans la zone OCDE, le coin fiscal ainsi calculé est en moyenne plus faible de 20 % pour les bas salaires que pour les hauts salaires. Le classement des pays doit toutefois être appréhendé avec prudence : cette mesure ne résume pas totalement la structure plus ou moins progressive de la fiscalité directe sur le travail car elle dépend des situations familiales et de l'éventail des salaires retenus pour son calcul – l'échelle des salaires considérée ici est plutôt étroite. En outre, cet indicateur ne tient pas compte des taxes sur la consommation, composante importante du coin fiscal. Il donne par conséquent une borne supérieure de la progressivité du coin fiscal, les taxes sur la consommation tendant à peser plus que proportionnellement sur les bas salaires (la pension à consommer étant relativement élevée dans les catégories à bas revenus).


Dans la plupart des pays, la progressivité du coin fiscal direct s'explique entièrement par la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les cotisations sociales sont souvent proportionnelles et plafonnées à un certain niveau. Par conséquent, elles tendent à être régressives – bien que cela n'apparaisse pas clairement sur le graphique 4.8, probablement parce que l'indicateur de progressivité est calculé sur une échelle de salaires relativement étroite.

Graphique 4.8. **Indice de progressivité du coin fiscal par la taxation directe**Différence relative de coin fiscal entre un niveau de salaire de 167 % et de 67 % du SM pour un travailleur célibataire sans enfant^a, 2004

SM : Salaire moyen.

- a) L'indice de progressivité du coin fiscal est calculé comme $(CF_{167} - CF_{67})/CF_{167}$ où CF_{167} et CF_{67} désignent le coin fiscal pour les salariés gagnant respectivement 167 % et 67 % du salaire moyen.
- b) Moyenne OCDE non pondérée.

Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024136600325>**Une fiscalité plus progressive via un coin fiscal réduit sur l'emploi à bas salaire pourrait améliorer les perspectives d'emploi des catégories vulnérables...**

Au niveau du salaire minimum, le coût du travail et les revenus nets résultent entièrement des choix gouvernementaux concernant la fiscalité sur le travail, les prestations et le salaire minimum lui-même. Le salaire minimum est un instrument à double tranchant : un salaire minimum élevé par rapport au salaire moyen tend à nuire aux perspectives d'emploi des catégories vulnérables, mais il contribue à rendre le travail rémunérateur par rapport aux prestations sociales. Et à ce niveau de salaire, un alourdissement de la fiscalité du travail se traduit intégralement, soit par une augmentation du coût du travail, soit par une baisse du coût d'opportunité du non-emploi, selon que la charge additionnelle est prélevée du côté employeur ou employé.

Du côté de l'employeur, les prélèvements obligatoires n'affectent pas directement le coût relatif du travail associé au salaire minimum par rapport au salaire moyen, dans la mesure où à ces deux niveaux de salaires, les cotisations sociales patronales sont souvent à taux fixes et identiques (Immervoll, 2007). En termes relatifs, le coût du travail au niveau du salaire minimum dépendrait donc davantage des choix de politique relatifs au montant du salaire minimum brut plutôt que du niveau des prélèvements obligatoires. Cependant, des cotisations patronales à taux fixe peuvent renchérir indirectement le coût relatif du salaire minimum car, au niveau du salaire moyen, une partie de ces cotisations peut être transférée sur les travailleurs sous forme de salaires bruts plus faibles. En présence d'un salaire minimum contraignant, des prélèvements à taux fixe ne sont donc pas neutres, et des cotisations patronales réduites pour les bas salaires éviteraient que les travailleurs peu

qualifiés soient disproportionnellement affectés par la fiscalité sur le travail. Plusieurs pays, notamment la Belgique, la France, le Royaume-Uni et, jusqu'à récemment, les Pays-Bas, ont déjà pris des mesures dans ce sens, en réduisant de manière substantielle les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs en bas de l'échelle des salaires⁹.

... mais ce type de mesure peut induire d'importants effets d'aubaine

L'efficacité des réductions générales de charges sociales pour les employeurs, au bas de l'échelle des rémunérations, doit être évaluée en comparaison avec d'autres instruments susceptibles d'améliorer les perspectives d'emploi des catégories défavorisées. À cet égard, les études empiriques suggèrent que¹⁰ :

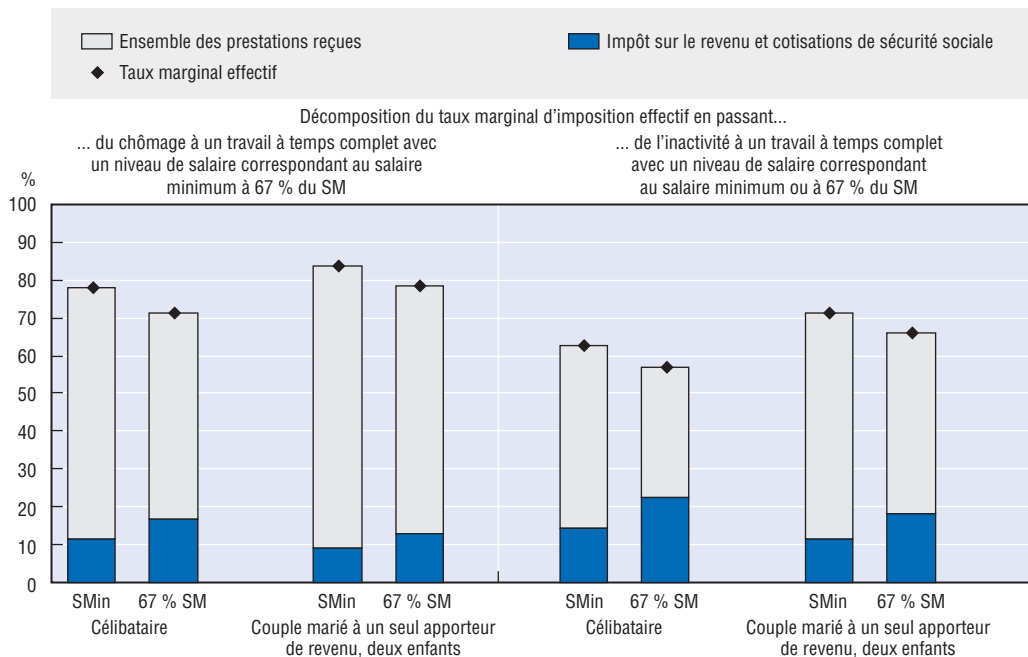
- Les réductions de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires sont généralement un moyen plus efficace que les allègements généraux de dynamiser les perspectives d'emploi des catégories défavorisées et de réduire le taux chômage global.
- Cependant, les effets d'aubaine sont substantiels – les réductions de cotisations patronales s'appliquant également aux emplois à bas salaire existants, ainsi qu'à des emplois qui auraient été créés de toute façon, même en l'absence ces allègements¹¹. C'est là une limite importante car ces mesures posent un problème majeur de financement et peuvent conduire à des hausses de prélèvements obligatoires à d'autres niveaux de l'échelle des salaires.
- Dans la mesure où les cotisations patronales ne sont pas trop élevées, l'efficacité d'un allègement généralisé en bas de l'échelle des salaires, en termes de coût budgétaire par emploi créé, pourrait être inférieure à celle de dispositifs plus étroitement ciblés sur les personnes sans emploi et de faible employabilité, destinés à faciliter les transitions vers l'emploi dans le secteur privé. En particulier, dans les pays où le salaire minimum est relativement élevé, des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi pourraient aider à contenir de nouvelles hausses du salaire minimum et être plus efficaces (en termes de coût budgétaire) que des allègements massifs de cotisations patronales pour les bas salaires.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les gains monétaires associés au passage du chômage ou de l'inactivité à l'emploi sont très limités, dès qu'il s'agit d'un emploi à bas salaire. Une personne inactive ou au chômage acceptant par exemple, un emploi à plein-temps rémunéré au niveau du salaire minimum ou à 67 % du salaire moyen, voit son revenu net augmenter dans de très faibles proportions (graphique 4.9, et OCDE 2005a, chapitre 3, pour une analyse détaillée) : dans le cas d'une personne passant du chômage au travail, en moyenne 70-80 % du revenu additionnel brut est prélevé sous forme d'impôts sur le revenu, de cotisations salariales et/ou de réductions de prestations sociales; ce chiffre est plus faible dans le cas d'une transition de l'inactivité vers l'emploi, mais en moyenne, il atteint encore 60-70 % du revenu additionnel brut.

Ces taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) peuvent avoir des conséquences importantes sur les comportements d'activité et l'emploi, notamment dans un contexte de progression salariale relativement limitée au bas de l'échelle des salaires (voir OCDE, 2006b, chapitre 5). Différentes évaluations suggèrent en effet que l'offre de travail des groupes sous-représentés dans l'emploi tend à être relativement sensible aux revenus (pour une revue de littérature sur ce sujet, voir Roed et Strom, 2002). Dans la plupart des pays, ces TMIE élevés résultent pour l'essentiel de fortes réductions des droits à prestations. À l'inverse, la progressivité de l'impôt sur le revenu tend à réduire l'écart entre la rémunération nette des

Graphique 4.9. **Trappe à chômage et à inactivité en bas de l'échelle de salaires**

Moyenne OCDE, 2004




SMin : Salaire minimum.

SM : Salaire moyen.

a) Pour le salaire minimum, la moyenne comprend uniquement les pays possédant un salaire minimum statutaire (Australie, Belgique, Canada, Corée, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Japon, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque et République tchèque).

Source : Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024168454747>

travailleurs payés au salaire minimum et celle des travailleurs percevant le salaire moyen (Immervoll, 2007). Par conséquent, la priorité pour les politiques gouvernementales n'est pas de restructurer les prélèvements salariaux, mais plutôt, le système de prestations. Et si elles sont bien conçues, les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi s'avèrent un moyen efficace d'améliorer la situation des catégories les plus vulnérables sur le marché du travail (voir OCDE, 2005a, chapitre 3).

Au total, un salaire minimum très élevé associé à d'importantes réductions de cotisations patronales peut être un moyen moins efficace, en termes de coût budgétaire, de promouvoir l'emploi et de réduire la pauvreté que la combinaison d'un salaire minimum modéré et de prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi, bien conçues et ciblées sur les familles pauvres. Même si cette dernière option n'élimine pas les risques d'effets d'aubaine, elle peut permettre de mieux cibler les familles « en emploi » les plus démunies, par opposition aux cas individuels des travailleurs payés au salaire minimum. Elle permettrait aussi de réduire les TMIE élevés qui résultent du retrait abrupt de différentes prestations sociales en bas de l'échelle des salaires.

Au-delà du salaire minimum, la progressivité du coin fiscal tend à modérer les revendications salariales

La question de la progressivité du coin fiscal dépasse le cas particulier des travailleurs rémunérés au niveau du salaire minimum. Les études empiriques montrent que la

progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tend à modérer les revendications salariales, au moins pour les travailleurs se situant vers le milieu de l'échelle des salaires (voir annexe 4.A1, tableau 4.A1.1, pour une revue de la littérature). De fait, une plus grande progressivité des prélèvements obligatoires va de pair avec des taux marginaux d'imposition plus élevés. Et contrairement au taux moyen d'imposition qui porte sur la totalité du salaire perçu, le taux marginal d'imposition porte exclusivement sur les augmentations de salaire. Un taux marginal d'imposition élevé est donc susceptible de limiter les augmentations de salaire excessives (voir encadré 4.2). Par suite, cela tendrait à réduire le chômage et ouvrirait quelques marges de manœuvre pour financer des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires par une hausse des prélèvements obligatoires portant sur les salaires plus élevés (voir, par exemple, Drèze et Malinvaud, 1994; et Lockwood, Slok et Tranaes, 2000). Dans cet esprit, Pissarides (1998) suggère que dans le domaine de l'analyse des politiques économiques, le passage d'une structure régressive du coin fiscal à une structure progressive constitue peut-être l'une des très rares options potentiellement neutres sur plan budgétaire. Mais la progressivité de la fiscalité peut aussi avoir des coûts d'efficience, notamment en termes d'évasion fiscale et d'affaiblissement des incitations à acquérir de nouvelles qualifications et à améliorer la productivité en haut de l'échelle salariale. Au total, il y aurait donc un niveau de progressivité optimal, pour lequel les coûts d'efficience potentiels seraient exactement compensés par les gains résultant des effets favorables sur l'emploi (Sørensen, 1999).

2.2. Accentuer le lien entre les prélèvements fiscaux et les prestations/dépenses de protection sociale

L'impact négatif que le coin fiscal tend à exercer sur l'emploi pourrait être réduit en modifiant l'architecture du système de prélèvements obligatoires de façon à renforcer le lien entre cotisations sociales et dépenses de protection sociale. Cela impliquerait de clarifier aux yeux des salariés, la correspondance entre cotisations salariales et prestations perçues (ou à percevoir), et de rendre plus immédiat aux yeux des entreprises, le lien entre les cotisations patronales et les dépenses de protection sociale dans lesquelles elles sont parties prenantes. D'une part, les salariés auront tendance à modérer leurs exigences salariales s'ils perçoivent clairement la contrepartie des prélèvements obligatoires pesant sur leurs revenus salariaux. D'autre part, l'introduction de mécanismes de modulation des cotisations patronales, faisant participer plus directement les employeurs au financement des dépenses sociales qui résultent en partie de leurs propres décisions et comportements eu égard à la gestion des effectifs employés, peut être souhaitable sur le plan social et efficace d'un point de vue économique dans la mesure où cette modulation est susceptible de réduire la fréquence observée de certains « risques » couverts par la protection sociale.

À l'évidence, ce type de réforme ne peut s'envisager que dans les domaines de la protection sociale où établir un tel lien a un sens, en l'occurrence dans les domaines où les incitations fiscales influent fortement sur les comportements, et par conséquent, sur la survenue des « risques » couverts par la protection sociale, et où l'on peut penser qu'il y aura des répercussions sur l'emploi. S'agissant des salariés, les pensions de retraite seraient le principal aspect en jeu. Cela ne peut pas s'envisager dans le cas de l'assurance maladie où le fait de percevoir une prestation est beaucoup plus aléatoire, et où le risque d'écroulement de la part des assureurs est trop grand¹². Le chômage, les accidents au travail et les maladies professionnelles, l'invalidité et les retraites anticipées sont les régimes les plus pertinents en ce qui concerne les employeurs.

Encadré 4.2. **Progressivité de l'impôt, revendications salariales et emploi : théorie**

Sur un marché du travail parfaitement concurrentiel, la question de la progressivité des prélèvements relève de l'arbitrage « traditionnel » entre équité et efficacité. De fait, dans un tel contexte, augmenter le taux marginal d'imposition tout en maintenant constant le taux moyen d'imposition réduit à la marge le coût d'opportunité du non-emploi. Cela se traduit par une hausse des salaires et une baisse de l'emploi – via un effet de substitution négatif sur l'offre de travail. Par contre, en présence d'imperfections sur le marché du travail, autres que celles introduites par la fiscalité (qu'il s'agisse de pouvoirs de marché ou d'asymétries de l'information), des prélèvements obligatoires progressifs peuvent à la fois réduire les inégalités et améliorer l'efficacité économique (voir, notamment, Koskela et Vilmunen, 1996; Sørensen, 1997; et Pissarides, 1998).

De fait, lorsque les salaires sont fixés au-dessus du niveau d'équilibre du marché, un prélèvement progressif, en pesant plus fortement les augmentations de salaire, peut contribuer à atténuer certaines des distorsions introduites par un processus de fixation des salaires « non concurrentiel » en encourageant la modération salariale. Par exemple, lorsque les syndicats doivent arbitrer entre salaire et emploi, une augmentation du taux marginal d'imposition tend à déplacer cet arbitrage en faveur de l'emploi. Elle tend en effet à faciliter la modération salariale dans la mesure où toute réduction du salaire brut se traduit alors par une moindre baisse du salaire net. De même, une plus forte progressivité des prélèvements obligatoires peut réduire le chômage d'équilibre dans les cas où les entreprises ne peuvent pas observer/contrôler parfaitement la productivité des travailleurs et versent des salaires supérieurs au niveau d'équilibre du marché pour encourager l'effort productif. Dans un tel contexte, une augmentation du taux marginal d'imposition réduit l'efficacité d'un salaire brut élevé en tant qu'instrument incitatif, ce qui conduit les employeurs à fixer les salaires à un niveau inférieur.

Cependant, la progressivité a des limites. Élever le taux marginal d'imposition des salaires peut générer différents types de distorsions des comportements d'offre de travail, au niveau par exemple des choix de formation et d'effort productif (voir Roed et Strom, 2002). Lorsque les coûts de formation et d'éducation se traduisent en partie par un manque à gagner en termes de revenus d'activité présents, un barème d'imposition fortement progressif peut réduire l'incitation à investir dans le capital humain dans la mesure où l'augmentation attendue des revenus d'activité futurs, résultant de l'acquisition de nouvelles compétences, sera fortement imposée (voir, par exemple, Heckman et al., 2002). Et en ce qui concerne l'effort productif, si les négociations portent à la fois sur les taux de salaire et sur les horaires de travail, un taux d'imposition marginal plus élevé peut amener les syndicats à fixer des horaires de travail plus courts, affectant ainsi l'arbitrage entre travail et temps libre de la même façon que le taux moyen d'imposition affecte les comportements individuels d'offre de travail sur un marché du travail concurrentiel. De même, lorsque les entreprises fixent les salaires de manière à encourager l'effort productif, un taux marginal d'imposition plus élevé peut réduire la productivité du travail car il tend à diminuer l'écart entre le salaire d'efficacité (optimal pour l'employeur) et les allocations chômage, encourageant ainsi les comportements dits de « tire-au-flanc »*.

Ainsi que le note Feldstein (1995), en termes de productivité, le coût d'efficacité d'un taux marginal d'imposition très élevé peut être relativement important pour les travailleurs les mieux rémunérés, qui tendent à avoir une assez grande latitude quant au choix de l'intensité du travail fourni. Plus généralement, les possibilités de réduire les revenus imposables (même si le nombre d'heures travaillées reste inchangé) tendent à être plus étendues en haut de l'échelle des salaires, via par exemple la transformation de revenus du travail fortement imposés en revenus du capital plus faiblement imposés, exploitant en cela les possibilités légales de contournement ou d'évasion fiscale. De fait, les études empiriques suggèrent que l'élasticité des revenus imposables par rapport au taux marginal d'imposition peut être relativement élevée au sommet de la distribution des revenus, ce qui tend à réduire le rendement global des prélèvements obligatoires pour les finances publiques (voir Gruber et Saez, 2002).

* Dans les modèles de recherche d'emploi, une plus forte progressivité favorise l'emploi en abaissant le niveau du salaire d'équilibre, mais elle réduit également l'efficacité du processus d'appariement en abaissant le rendement marginal que le travailleur attend de sa recherche d'emploi.

Même dans ces domaines, il y a des limites aux possibilités de renforcer le lien entre les prélèvements et les prestations en matière de protection sociale car cela va à l'encontre des principes de solidarité et de redistribution inscrits dans la plupart des dispositifs de prestations sociales, qui permettent aux individus les plus vulnérables de bénéficier de ces dispositifs. C'est évident pour les régimes financés par la fiscalité générale, mais c'est aussi le cas pour les systèmes d'assurances sociales, qui, comme l'assurance privée, sont fondés sur le principe de mutualisation des risques tout en évitant le risque d'exclusion des catégories les plus vulnérables qui caractérise les systèmes d'assurance privés¹³.

Lien entre cotisations sociales et prestations : la perception des salariés concernant les cotisations au titre des pensions

Comme cela a été signalé plus haut, plus la valeur que les salariés attribuent à la contrepartie des prélèvements fiscaux est élevée, plus ceux-ci seront prêts à accepter un salaire net moindre. La perception des salariés, à cet égard, dépend fondamentalement de la qualité des prestations qu'ils escomptent obtenir en échange des prélèvements obligatoires qu'ils supportent et, par conséquent, de l'efficacité des dépenses sociales. La neutralisation du possible effet négatif des prélèvements obligatoires sur l'offre de travail et sur l'emploi peut même se transformer en un effet positif si les dépenses connexes influent favorablement sur l'offre de travail, ce qui peut être le cas, par exemple, des systèmes de garde d'enfants. Cependant, dans la mesure où ils ont trait exclusivement à la perception de l'efficacité des dépenses publiques, ces effets, bien qu'essentiels¹⁴, ne relèvent pas du champ de l'analyse développée dans ce chapitre.

Les systèmes de pension publics, toutefois, sont souvent destinés à opérer une forme de transfert de salaire dans le temps, avec un lien plus ou moins explicite entre ce que chacun paie et ce qu'il recevra. Si les pensions étaient strictement un salaire différé, alors les salariés ne les percevraient pas du tout comme un prélèvement obligatoire. En fait, ce concept de salaire différé est proche de ce que l'on qualifie de système de pension actuariellement juste. L'équité actuarielle exige que la valeur actuelle (*ex ante*) des cotisations sur toute la vie soit égale à la valeur actuelle des prestations sur toute la vie¹⁵. On fait souvent valoir que plus un système de pension est proche de l'équité actuarielle, plus la composante fiscale est faible et, par conséquent, plus l'effet désincitatif vis-à-vis de la participation au marché du travail devrait lui-même être faible.

Les résultats empiriques, de ce point de vue, sont nuancés. En scindant la contribution des salariés au financement des systèmes de retraite de différents pays de l'OCDE en deux composantes, à savoir, une composante épargne liée à l'aspect « salaire différé » de ces systèmes et une composante fiscale reflétant leur aspect redistributif entre individus d'une même génération, Disney (2004) confirme qu'une composante fiscale plus importante, associée à une composante d'épargne moindre, réduit la participation des femmes à la vie active, mais l'auteur n'obtient pas le même résultat concernant la participation des hommes. Cox Edwards et James (2006) observent qu'au Chili le passage d'un système de pension traditionnel par répartition à un système à cotisations définies entièrement capitalisé a fortement réduit la propension des travailleurs d'un certain âge à prendre leur retraite et à sortir de la vie active, mais les auteurs ne sont pas en mesure de dire si cet effet est dû à l'équité actuarielle ou à d'autres contraintes comme le durcissement des conditions d'accès à une préretraite¹⁶. En fait, comme cela a été noté dans OCDE (2006d), les individus n'intègrent pas toujours complètement les résultats des calculs théoriques

dans leurs décisions vis-à-vis de la retraite, et il est aussi probable qu'ils sont influencés par le fait d'atteindre un certain niveau de revenu qui leur permettra de vivre confortablement au moment de leur retraite.

Le lien entre les cotisations et les prestations est plus important dans les systèmes de pension fondés essentiellement sur les cotisations sociales que dans ceux financés principalement par la fiscalité générale car, dans ce dernier cas, les prestations de pension sont souvent complètement sans lien avec les cotisations (elles sont sous condition de revenu en Australie; à taux fixe aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande; et à la fois à taux fixe et liés aux gains au Canada, en Irlande, au Japon, en Suisse et au Royaume-Uni). Cependant, même les systèmes financés essentiellement par cotisations sociales s'écartent sensiblement de l'équité actuarielle. Seul serait neutre du point de vue actuariel un système à cotisations définies entièrement capitalisé. Dans un système de pension par répartition, ce que les salariés paient, aujourd'hui, au titre du système sert à financer les pensions des actuels retraités; les salariés ne se constituent pas une épargne pour l'avenir mais se constituent des droits comparables à ceux dont jouissent les actuels retraités, à savoir le droit de percevoir une pension, lorsqu'ils seront à la retraite, financée par les actifs du moment. En sus de la redistribution *entre* générations, les systèmes de pension ont aussi des caractéristiques redistributives *au sein* d'une même génération, avec, par exemple, des prestations pour le conjoint qui ne travaille pas, des prestations de veuf/veuve, des seuils maximum et minimum pour les cotisations et les prestations, ainsi que des mécanismes *ad hoc*, qui s'écartent de l'équité actuarielle, pour l'indexation et la revalorisation des prestations.

Même si l'équité actuarielle n'a pas à être un objectif en soi (Queisser et Whitehouse, 2006), il est possible d'améliorer la conception des systèmes de pension actuels de façon à mieux lier ce que les salariés payent et ce qu'ils recevront, et à faire que cela leur apparaisse plus clairement. Cela impliquerait, en particulier : i) de proportionner les droits constitués aux cotisations; ii) de moduler le taux d'accumulation (autrement dit le taux auquel les droits à prestations sont constitués) en fonction des écarts d'espérance de vie des différentes catégories de la population; et iii) de lier plus étroitement l'âge plancher d'entrée à la retraite à l'espérance de vie. Plusieurs pays de l'OCDE ont déjà engagé des réformes pour améliorer la viabilité financière de leurs systèmes de retraite, face au vieillissement de la population, et certaines réformes vont dans le sens indiqué plus haut. La Suède et l'Italie, en particulier, ont adopté un système notionnel à cotisations définies bâti autour de comptes individuels qui permettent de constituer des droits par application d'un taux d'intérêt théorique¹⁷. Les systèmes à prestations définies peuvent aussi être conçus de façon à lier les prestations aux salaires gagnés sur toute la vie active, en particulier lorsqu'il s'agit d'un système à points. De fait, Börsch-Supan (2005) estiment que le système de pension allemand, après les réformes, est plus proche d'un système notionnel à cotisations définies pur que du système notionnel à cotisations définies qui existe en Suède. L'un des avantages des systèmes notionnels à cotisations définies est peut-être qu'ils font ressortir plus clairement, aux yeux des salariés, le lien étroit entre cotisations et prestations. Bien que le lien effectif y soit moins étroit, la perception du lien par les salariés peut également être élevée dans un système à prestations définies tel que le système français, où les droits à pension sont fonction de paramètres simples tels que la durée de cotisation et le salaire moyen annuel.

Ce type de réformes n'a pas de sens dans un système de pension financés principalement par fiscalité générale, mais le taux d'imposition effectif moyen et les taux de cotisation y sont, en règle générale, plus faibles – le système public de pension ne garantissant, le plus souvent,

qu'un revenu minimum – et le système de base y est généralement complété par un système obligatoire ou quasi obligatoire par capitalisation du deuxième pilier, qui établit clairement un lien entre les cotisations et les prestations.

Lien entre cotisations sociales patronales et dépenses sociales : la responsabilité sociale des employeurs

La protection sociale bénéficie également aux employeurs car, si elle est bien conçue, elle peut avoir un effet positif sur la motivation au travail des employés et leur capacité de travail, et améliorer leur productivité. Ces avantages justifient l'obligation pour les entreprises de contribuer directement à son financement (du moins dans certains domaines). Dans le passé, ce sont des considérations de cette nature qui ont incité les employeurs à mettre eux-mêmes en place des dispositifs d'assurance maladie dans plusieurs pays de l'OCDE. De plus, la façon dont les employeurs gèrent leurs effectifs (par exemple, flexibilité externe ou interne) a une incidence sur la concrétisation de certains des « risques » couverts par la protection sociale. Par exemple, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les employeurs participent largement de l'utilisation importante qui est faite des dispositifs de retraite anticipée ou d'assurance maladie et invalidité dans un certain nombre de pays de l'OCDE (OCDE, 2003c; OCDE, 2006d). Afin de remédier à ce problème, certains pays ont réformé les régimes de préretraite et/ou d'invalidité, adopté une législation de lutte contre la discrimination, organisé des campagnes d'information, institué des aides à l'embauche et mis en place des programmes spécifiques de reclassement ou de réinsertion.

Caractéristiques générales des systèmes de modulation des cotisations patronales. Dans certains pays, les réformes ont aussi visé à modifier le comportement des employeurs par la mise en place de systèmes de modulation des cotisations patronales de sécurité sociale. D'une manière générale, cette pratique consiste à lier ces cotisations aux pratiques de l'entreprise concernant les licenciements, les cessations anticipées d'activité et les entrées en maladie ou en invalidité. Les taux des cotisations patronales sont individualisés de façon à refléter le coût que les systèmes de protection sociale ont eu à supporter sur une période donnée par suite du comportement individuel des employeurs. Mais il est assez difficile de calculer avec précision les cotisations dues par chacun de ces derniers¹⁸, ce qui tend à réduire la lisibilité de ces systèmes et peut réduire leur influence sur le comportement des employeurs, en particulier dans le cas des petites et moyennes entreprises.

En tout état de cause, les taux individuels de cotisation se situent généralement entre un minimum et un maximum prédéfinis, de sorte que les systèmes de modulation des cotisations comportent toujours une certaine part de mutualisation des risques. Cette caractéristique tend à limiter leur capacité à produire sur les employeurs l'effet d'incitation souhaité. Cela étant, ces derniers ne peuvent être tenus pour entièrement responsables des risques de chômage, de cessation anticipée d'activité ou d'invalidité. La situation macroéconomique générale influe fortement sur la décision de licencier, tandis que les entrées dans le régime de l'invalidité sont – en grande partie – déterminées par des facteurs spécifiques au travailleur, et pour un certain nombre de travailleurs âgés, les obstacles à l'emploi résident également dans des politiques de formation insuffisantes ou inefficaces, ainsi que dans les dispositifs de rémunération à l'ancienneté.

Modulation des cotisations patronales au titre de la retraite anticipée. Aux États-Unis, les indemnités d'assurance chômage sont entièrement financées par le biais d'un système de modulation des cotisations patronales, et les études disponibles suggèrent qu'un tel système dissuade dans une certaine mesure les employeurs de recourir de manière excessive aux licenciements temporaires (OCDE, 2004b, chapitre 2). Si les États-Unis sont le seul pays à avoir fait de la modulation des cotisations patronales un instrument de régulation générale du financement de l'assurance chômage, certains pays de l'OCDE l'ont adoptée pour l'assurance chômage des travailleurs âgés. Ce système peut réduire le risque de licenciement pour ces derniers et, en définitive, les départs anticipés à la retraite, car à partir d'un certain âge, le chômage est souvent synonyme de sortie définitive du marché du travail. Mais le fait de cibler le système de modulation des cotisations patronales d'assurance chômage sur les travailleurs âgés présente un inconvénient: il peut dissuader les employeurs d'embaucher des travailleurs âgés.

En Finlande, le financement des pensions de chômage versées aux travailleurs de plus de 60 ans est en partie assuré au moyen d'un système de modulation des cotisations patronales applicable aux entreprises de plus de 50 salariés. Les contrats de travail ayant duré moins de trois ans et conclus après l'âge de 50 ans n'y sont pas soumis, ce qui limite les effets négatifs que ce système peut avoir sur l'embauche de travailleurs âgés. Au début des années 2000, trois quarts environ des travailleurs âgés de 60 à 64 ans recevaient une forme quelconque de prestation de retraite anticipée, et près de 30 % de ces préretraités percevaient une pension de chômage. En 2000, les autorités finlandaises ont accru au sein des cotisations patronales, la part soumise à la modulation afin de limiter les départs anticipés à la retraite dans les grandes entreprises (voir encadré 4.3). Selon une récente étude de Hakola et Uusitalo (2005), cette réforme de la pension de chômage a permis de réduire de 16 % environ le risque de chômage chez les travailleurs âgés.

De même, en France, les entreprises qui licencient des travailleurs de plus de 50 ans recrutés avant l'âge de 45 ans doivent verser, en une seule fois, une cotisation spécifique au système d'assurance chômage, ladite « contribution Delalande ». Mais selon certaines études récentes, cette mesure aurait peu d'incidence sur les licenciements de travailleurs âgés, tandis que ses effets sur les embauches sont difficiles à apprécier (Behaghel, Crépon et Sédillot, 2004; Bommier, Magnac et Roger, 2003). Ces travaux tendent à montrer que les chances de réemploi des travailleurs âgés de 45 à 49 ans sont plus faibles. Il est toutefois difficile de savoir dans quelle mesure ce constat est imputable à la contribution Delalande, du fait notamment de l'existence d'aides à l'embauche ciblées sur les travailleurs de plus de 50 ans (offertes notamment dans le cadre du *contrat de retour à l'emploi*)¹⁹.

Modulation des cotisations patronales au titre des accidents du travail et de l'invalidité. De manière assez attendue, la probabilité d'entrer dans un dispositif d'indemnisation de l'invalidité augmente avec l'âge, et dans de nombreux pays, le versement de prestations d'invalidité est fortement concentré sur les personnes de plus de 50 ans (OCDE, 2003c). Cependant, dans les pays où le régime de l'invalidité est, de façon particulièrement marquée, très largement utilisé par les travailleurs âgés, les bénéficiaires des dispositifs de retraite anticipée tendent également à être relativement nombreux. Ce fait corrobore dans une certaine mesure l'idée que les prestations d'invalidité peuvent servir de voie de passage à la préretraite dans les pays où la société, dans son ensemble, tend à porter un regard négatif sur l'exercice d'un emploi par les personnes d'âge mûr. Cela étant, la modulation des cotisations patronales au titre des accidents du travail et de l'invalidité

Encadré 4.3. La réforme de la pension de chômage en Finlande

En Finlande, l'âge légal du départ à la retraite est de 65 ans, mais le taux d'activité des travailleurs âgés de 60 à 64 ans est très faible. En 2002, 40 % des préretraités recevaient une pension d'invalidité, et 27 % une pension de chômage. Un travailleur doit d'abord être licencié pour pouvoir ensuite se retirer de la vie active en percevant des prestations liées au chômage. Ceux qui cessent leur activité pour cause de chômage reçoivent d'abord des indemnités d'assurance chômage puis, à l'âge de 60 ans, deviennent admissibles au bénéfice de la pension de chômage. Enfin, à 65 ans, ils perçoivent une pension de vieillesse. Ainsi, si l'on tient compte à la fois des indemnités d'assurance chômage et de la pension de chômage, il apparaît qu'un travailleur qui perd son emploi après 55 ans a droit à des prestations liées au chômage jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « filière du chômage ». Ce système incite très fortement à sortir définitivement du marché du travail jusqu'à dix ans avant l'âge légal de la retraite. Afin de limiter les cessations anticipées d'activité, les autorités finlandaises ont effectué, en 2000, deux changements importants dans le dispositif de la pension de chômage.

Premièrement, elles ont modifié le taux des cotisations patronales versées au titre de cette prestation. Avant la réforme, les entreprises de plus de 300 salariés prenaient à leur charge 50 % de la valeur actuelle de la pension de chômage. Quant aux entreprises de 50 à 300 salariés, la part qui leur incombait augmentait de façon linéaire avec leur taille de 0 % à 50 % des prestations escomptées. De plus, la modulation des cotisations patronales était plus forte pour les pensions d'invalidité que pour les pensions de chômage dans le cas des grandes entreprises. Ainsi, une grande entreprise qui souhaitait se séparer d'un salarié âgé, avait davantage intérêt à le licencier plutôt qu'à le laisser entrer en invalidité. Et inversement pour les petites et moyennes entreprises. Après la réforme de 2000, les cotisations versées au titre des pensions d'invalidité et des pensions de chômage ont été égalisées. Le maximum que les entreprises doivent assumer pour les pensions de chômage a été fixé à 80 % de la valeur actuelle des prestations de préretraite escomptées, et il est applicable aux entreprises de plus de 800 salariés. La part supportée par les entreprises les plus petites (moins de 50 salariés) n'a pas été modifiée et celle des entreprises de 50 à 800 salariés a été ajustée afin qu'elle croisse de façon linéaire avec leur taille. Depuis la réforme de 2000, lorsqu'un ancien salarié âgé de 60 ans commence à percevoir une pension de chômage, le coût que les grandes entreprises vont devoir supporter équivaut au montant de cette pension versé sur près de quatre ans.

Le second volet de la réforme a consisté à réduire les taux d'acquisition de droits à pension de retraite. Avant 2000, cette dernière était calculée presque comme si le titulaire avait travaillé jusqu'à l'âge normal de la retraite. Depuis 2000, le parcours professionnel n'est pris en compte dans le calcul de la pension que jusqu'à l'âge où le salarié a commencé à percevoir une pension de chômage. La réforme a donc atténué les éléments d'incitation à la cessation anticipée de l'activité et institué un taux maximum de réduction de la pension de retraite de 4.0 % par an pour toutes les années précédant l'âge de 65 ans.

Source : Adapté de Hakola et Uusitalo (2005) et de OCDE (2004e).

pose un certain nombre de problèmes particuliers concernant notamment le degré approprié de modulation de ces cotisations et la question de savoir si celle-ci doit être effectuée selon une démarche prospective ou, au contraire, rétrospective :

- Les employeurs n'ont que des moyens limités de maîtriser le risque d'accident du travail et, plus généralement, le risque d'invalidité. Ce dernier est déterminé en grande partie par des facteurs propres au travailleur, alors que les licenciements résultent plus directement d'une décision de l'employeur. De ce fait, le degré de modulation des

cotisations devrait probablement être plus faible pour l'assurance invalidité que pour l'assurance chômage. Mais évaluer le degré de modulation adéquate n'est pas chose aisée. La fixation des taux de cotisation peut par exemple s'effectuer en deux temps, comme cela est le cas dans un certain nombre de dispositifs d'indemnisation des accidents du travail en vigueur aux États-Unis et au Canada (Hyatt et Thomason, 1998). Tout d'abord, les entreprises sont classées en groupes tarifaires qui sont eux-mêmes définis d'après le risque fondamental, de sorte que les entreprises ayant un profil de risques analogue sont placées dans le même groupe. Par exemple, les groupes tarifaires peuvent être déterminés en fonction du secteur d'activité, l'idée étant que les salariés d'un même secteur sont exposés à des risques semblables. Ensuite, le taux de base est modifié selon les antécédents de l'entreprise en matière d'accidents du travail.

- Les entreprises sont beaucoup plus à même de prévenir les accidents du travail que d'en atténuer la gravité une fois qu'ils se sont produits. À cet égard, le fait d'astreindre les employeurs à prendre directement en charge la première période d'indemnisation de leurs anciens salariés (comme le prévoient déjà un certain nombre de dispositifs d'assurance maladie), au lieu d'adopter un système complexe de cotisations individualisées en fonction des antécédents, permet d'établir un lien plus visible et plus direct entre la sécurité sur le lieu du travail et le coût de l'indemnisation. L'employeur sait ainsi que chaque accident du travail entraînera une augmentation des dépenses d'indemnisation de l'entreprise. Le principal inconvénient de ce système est qu'il n'incite pas, ou peu, les entreprises à tenter de limiter la gravité des accidents du travail par des mesures de prévention ou de réadaptation.
- Par la force des choses, les systèmes de modulation des cotisations patronales se basent sur les coûts que chaque entreprise particulière fait supporter au régime d'indemnisation des accidents du travail pour calculer le taux de cotisation applicable. Ces coûts dépendent des antécédents de ladite entreprise en matière d'accidents du travail et l'approche est donc rétrospective. S'agissant de l'employeur, l'idéal serait d'inscrire la modulation des cotisations dans une démarche totalement prospective qui s'appuierait sur des informations complètes concernant les efforts faits par l'entreprise pour éviter des dépenses au titre de l'assurance invalidité. Dans la pratique, il n'est pas possible d'appliquer une formule de cette nature, mais les systèmes de modulation des cotisations en fonction des antécédents pourraient néanmoins comporter des éléments prospectifs. Si les employeurs investissent par exemple davantage dans la prévention, et ce dans des actions vérifiables de prévention, il serait possible de réduire le degré de modulation des cotisations.

Aux Pays-Bas, des études concernant l'importance du chômage déguisé parmi les bénéficiaires de l'assurance invalidité montrent que celle-ci a été utilisée par les employeurs pour se défaire des salariés insuffisamment performants : environ 10 % des entrées dans le régime d'assurance invalidité seraient dues à des compressions d'effectifs (Hassink, Van Ours et Ridder, 1997). En 1998, les pouvoirs publics ont mis en place un système de modulation des cotisations patronales afin d'atténuer cette tendance (voir encadré 4.4). En principe, les employeurs doivent prendre en charge le coût des prestations d'assurance invalidité versées pendant les cinq premières années. En 2003, le mécanisme d'incitation inhérent à ce système de modulation étant arrivé à maturité, les critiques à son égard se sont intensifiées, les employeurs étant de plus en plus nombreux à devoir supporter une forte augmentation de leurs cotisations. Parallèlement, différentes mesures visant à limiter les potentiels effets pervers de la modulation sur l'embauche de personnes présentant un risque accru d'entrer définitivement dans le régime d'invalidité (par exemple, les travailleurs âgés où les bénéficiaires de pension d'invalidité), avaient été introduites.

Encadré 4.4. Réforme des régimes d'assurance maladie et invalidité aux Pays-Bas

En pourcentage de la population assurée, les effectifs de bénéficiaires de l'assurance invalidité ont atteint le chiffre maximum de 16 % au milieu des années 80, puis ont diminué pour se stabiliser aux environs de 13 %. En même temps, plusieurs plans de réforme ont été mis en place. Leur but était en grande partie d'améliorer les incitations visant les employeurs. Tout d'abord, l'indemnisation de la maladie a été privatisée en 1996, et les entreprises ont été dès lors tenues d'assumer totalement le coût des prestations versées pendant la première année de maladie. Cette durée a été portée à deux ans en 2002. L'entrée dans le régime de l'invalidité s'effectuant après une période d'absence du travail, l'adoption de mesures de prévention de l'absentéisme peut avoir de fortes répercussions sur l'assurance invalidité.

En 1998, les incitations destinées aux employeurs ont été encore renforcées avec la mise en place d'un système de modulation des cotisations patronales d'assurance invalidité. Le calcul du « risque » inhérent à chaque employeur en matière de pension d'invalidité tient compte à la fois des coûts afférents à l'invalidité chez les cinq premières cohortes de travailleurs et du montant total moyen des salaires sur une période de cinq ans. Les cotisations individuelles des employeurs se situent entre un maximum et un minimum. Dans le cas des grandes entreprises, la cotisation maximale est égale à quatre fois la cotisation moyenne, alors que pour les petites entreprises, elle représente trois fois cette dernière. Ensuite, la cotisation minimum est fixée à un niveau qui permette de compenser le coût de l'invalidité. Étant donné que les cotisations des petites entreprises ont une plus forte probabilité de butter sur la valeur maximale, la cotisation minimale qui leur est appliquée est plus élevée. En 2002, l'impact (potentiel) de ce mécanisme d'incitation a été renforcé par la mise en place d'un dispositif de filtrage plus rigoureux. Pour que les travailleurs puissent passer l'examen médical d'entrée dans le régime d'invalidité, l'employeur et le travailleur concerné doivent remplir plusieurs conditions afin de convaincre l'administration chargée de l'indemnisation que l'incapacité évoquée est incompatible avec l'emploi.

Afin d'atténuer les effets indirects potentiels du système de modulation des cotisations patronales sur le recrutement de personnes davantage exposées au risque d'entrer définitivement en invalidité (par exemple, travailleurs âgés et bénéficiaires de prestations d'invalidité), plusieurs mesures ont été prises pour décharger le nouvel employeur de certains des coûts potentiels, lesquelles consistent soit à réduire ses cotisations, soit à éliminer une partie du risque futur. Depuis 2002, les employeurs bénéficient de plusieurs exonérations de cotisations s'ils recrutent une personne handicapée. Afin d'encourager l'embauche de travailleurs âgés, l'employeur est dispensé, depuis le 1^{er} janvier 2004, du paiement de la composante fixe de la cotisation d'assurance invalidité pour tout salarié en poste âgé de 55 ans et plus, ainsi que pour toute personne nouvellement recrutée et âgée de 50 ans et plus. Dans ce dernier cas, l'exonération est accordée à condition que le salarié n'ait pas été embauché dans les six mois qui ont suivi la cessation d'une relation d'emploi avec la même entreprise, afin de prévenir les abus.

Au départ, le système de modulation des cotisations patronales n'a pas suscité de forte controverse entre les employeurs et les autorités. Mais à mesure que l'effet du système sur les taux de cotisation montait en puissance, les critiques à son égard n'ont cessé de s'intensifier. En 2003, les autorités néerlandaises ont réagi à cette situation en mettant fin à l'application de ce système pour les entreprises de moins de 25 salariés. Celui-ci sera entièrement supprimé le 1^{er} janvier 2008, conformément aux dispositions prévues par la réforme du régime de l'invalidité, engagée en 2006 et devant privatiser les régimes d'invalidité partielle. Le démantèlement de ce système a été demandé par les employeurs, sur la base du fait : i) qu'ils étaient déjà mis à contribution pour les 2 premières années d'indemnités au titre de l'assurance maladie, et pour les salariés en invalidité partielle, atteints d'incapacités sévères mais non couverts par le nouveau régime public d'invalidité; et ii) que la composante publique de nouveau système – la seule qui puisse encore être sujette à la modulation – ne couvre que l'invalidité totale, irréversible, sur laquelle les employeurs ne disposent d'aucun moyen d'action.

Source : Adapté de Koning (2004) et de OCDE (2005c).

Les évaluations disponibles montrent que le système de modulation des cotisations patronales a eu des effets relativement importants sur les entrées dans le régime d'assurance invalidité aux Pays-Bas (Koning, 2004). À cet égard, les actions de préventions mises en place par les entreprises semblent s'être renforcées *ex post*, c'est-à-dire, à partir du moment où les employeurs ont vu leurs taux de cotisations augmenter de manière assez substantielle. Et cet effet *ex post* se serait traduit par une diminution de 15 % des entrées dans le régime d'assurance invalidité au bout d'un an. Accroître l'effet, *ex ante*, du système sur le comportement des employeurs reste un enjeu important, mais les solutions pour y parvenir ne se dessinent pas clairement.

De même, la majeure partie des études examinées par Hyatt et Thomason (1998) sur les dispositifs d'indemnisation des accidents du travail et de l'invalidité financés par des cotisations modulées en vigueur aux États-Unis et au Canada, tendent à montrer que l'application de ce système de financement va de pair avec une diminution de la fréquence des accidents du travail (on estime que cette baisse peut même aller jusqu'à 40 % environ). Les évaluations portant sur l'effet de la modulation des cotisations patronales sur la gravité des accidents sont en revanche moins probantes, les employeurs n'étant pas nécessairement en mesure d'assurer la réadaptation des salariés victimes d'un accident du travail. Enfin, il semble que la modulation conduise les employeurs à présenter davantage de recours contre les décisions relatives à l'indemnisation des salariés.

Dans l'ensemble, la modulation des cotisations patronales semble donc entraîner une diminution sensible des entrées dans le régime de l'invalidité. Mais il faut nuancer ce constat en précisant qu'aucune des études évoquées ci-dessus ne permet de déterminer si ce système fait effectivement baisser la fréquence et le coût des accidents du travail, ou si certains accidents ne sont pas déclarés ou sont « requalifiés », faisant l'objet d'un transfert vers d'autres formes d'assurance invalidité. Ce sont là des questions importantes, appelant de nouveaux travaux d'évaluation.

2.3. Modifier l'assiette de prélèvement

Les études consacrées à l'effet du coin fiscal sur l'emploi partent généralement de l'idée que les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur la consommation ont des effets assez similaires sur la performance du marché du travail²⁰. Mais ce point de vue – qui reflète le « théorème d'invariance de l'incidence » – est étroitement lié à l'hypothèse de structure identique des différentes composantes du coin fiscal global (en ce qui concerne la taille et le type des revenus pris en compte dans les différentes assiettes). Or, en pratique, cette hypothèse n'est pas vérifiée et la composition exacte des prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail peut avoir un impact sur le processus de formation des salaires et sur les niveaux d'emploi. Il paraît donc possible d'atténuer l'effet du financement de la protection sociale sur l'emploi en restructurant la taxation du travail.

La composition exacte des prélèvements obligatoires portant sur les revenus du travail joue un rôle

Une assiette plus large peut conduire à un coin fiscal moyen plus faible et abaisser le ratio entre revenus de remplacement et salaires. Pour un niveau donné de recettes fiscales, élargir la base d'imposition des seuls revenus du travail à d'autres bases d'imposition réduirait bien entendu le prélèvement fiscal total sur le travail. Alors que les cotisations de sécurité sociale portent essentiellement les revenus du travail, l'impôt sur le revenu des

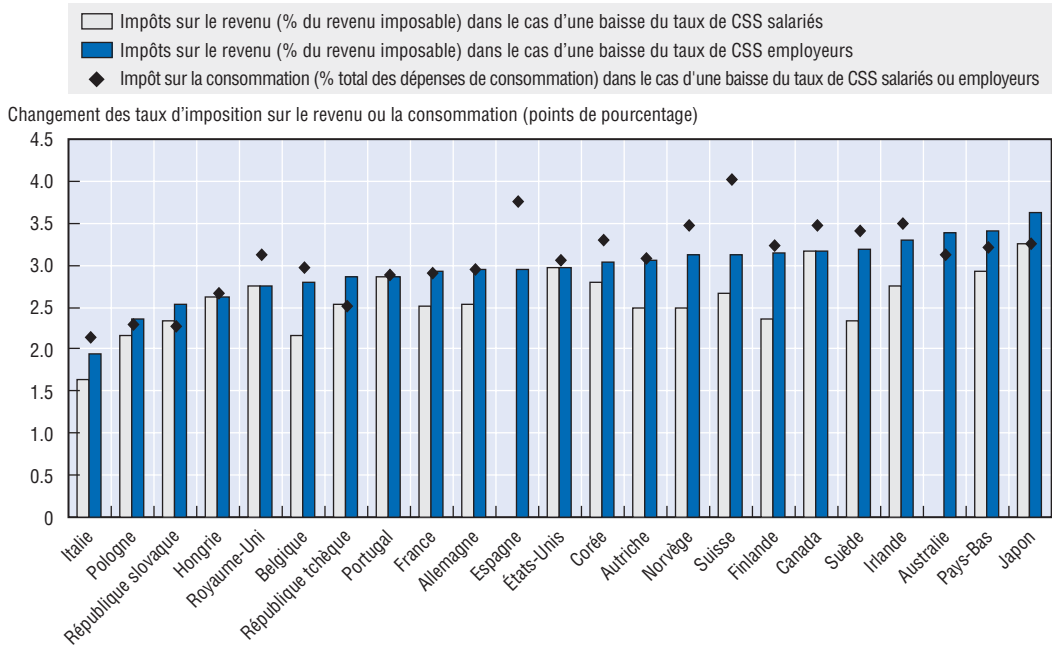
personnes physiques est plus largement partagé entre actifs et inactifs, et aussi entre revenus du travail et du capital (des ménages); et tous les ménages sont soumis aux mêmes taxes sur la consommation. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'assiette des cotisations de sécurité sociale est plus étroite que celle des taxes sur la consommation ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par conséquent, pour des recettes fiscales *ex ante* inchangées, une baisse donnée du taux moyen des cotisations sociales conduit à une hausse plus faible, en points de pourcentage, du taux moyen d'imposition de la consommation ou du revenu. Au total, ce type de transferts pourrait permettre de réduire le coin fiscal global et avoir un impact sur l'emploi. De plus, bien que des prélèvements obligatoires élevés ne semblent pas, en comparaison internationale, influencer directement sur le niveau du travail non déclaré, le transfert d'une partie de la charge fiscale pesant *directement* sur le coût du travail et les salaires, vers les dépenses de consommation, pourrait réduire les incitations à ne pas déclarer la totalité des revenus salariaux et augmenter ainsi les recettes fiscales (voir OCDE, 2004b, chapitre 5).

Le graphique 4.10 illustre cet effet « taille », lié aux différentes assiettes de prélèvement, pour 22 pays de l'OCDE. Transférer 5 points de pourcentage de cotisations sociales sur l'impôt sur le revenu se traduirait par une augmentation de 1.6 (en Italie) à 3.6 (au Japon) points de pourcentage du taux moyen d'imposition des revenus. Dans le cas d'un basculement vers les taxes sur la consommation, l'augmentation du taux correspondant se situerait dans une fourchette de 2.1 (en Italie) à 4 (en Suisse) points de pourcentage. Un basculement vers l'impôt sur le revenu nécessite en général une hausse du taux d'imposition plus faible que celle correspondant à un basculement vers les taxes sur la consommation, car l'assiette de l'impôt sur le revenu est souvent plus large que celle des taxes sur la consommation. Enfin, dans les pays où les cotisations salariales sont déductibles de l'impôt sur le revenu, l'effet « taille » d'un transfert de cotisations sociales sur l'impôt sur le revenu est plus marqué dans les cas des cotisations salariales que dans celui des cotisations patronales (car en réduisant les cotisations salariales, on élargit l'assiette de l'impôt sur le revenu).

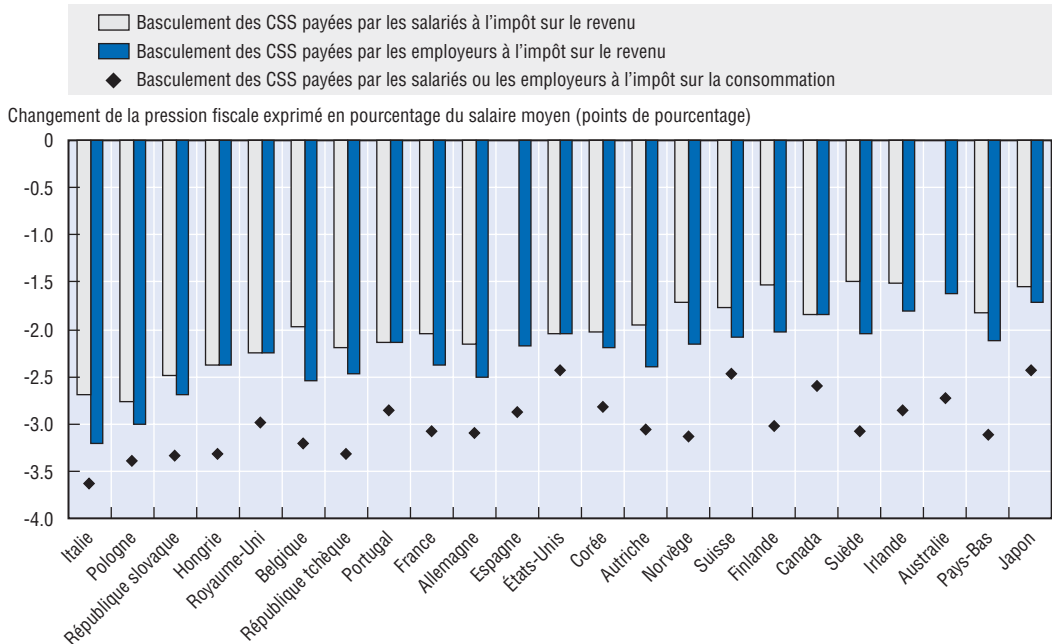
Globalement, un basculement des cotisations sociales sur l'impôt sur le revenu se traduit par un allègement *ex ante* du total des prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail allant de 1.5 à 3.2 points de pourcentage du salaire brut. Le remplacement, en France, dans les années 90, de certaines cotisations sociales par la CSG, impôt affecté à la protection sociale et portant sur toutes les catégories de revenus des ménages – avec relativement peu de déductions et d'exonérations comparé à l'impôt sur le revenu des personnes physiques – constitue un exemple d'un tel transfert fiscal (encadré 4.5). Dans le cas d'un basculement vers les taxes sur la consommation, la baisse globale des prélèvements assis les revenus du travail varie, *ex ante*, entre 2.4 et 3.6 points de pourcentage du salaire brut et est toujours plus forte que dans le cas d'un transfert vers l'impôt sur le revenu. En effet, une partie seulement des revenus des ménages est consommée, ce qui limite l'effet d'une hausse du taux d'imposition de la consommation. On notera enfin, même si cela n'est pas surprenant, que l'ampleur des réductions *ex ante* du coin fiscal global est en général plus marquée dans les pays où le taux d'emploi est relativement faible, c'est-à-dire dans les pays où la problématique traitée dans ce chapitre est probablement la plus pertinente²¹. Enfin, si la baisse des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail conduit à une augmentation de l'emploi, cela pourrait permettre *ex post* de mettre en place un nouvel allègement du coin fiscal, ou bien d'accroître les ressources destinées au financement de la protection sociale.

Graphique 4.10. Baisser les taux de cotisations de sécurité sociale impliquerait d'augmenter plus faiblement les taux d'imposition sur le revenu ou la consommation

A. Hausse des taux d'imposition sur le revenu ou la consommation résultant d'une baisse *ex ante* des taux de cotisations de sécurité sociale de 5 points de pourcentage de salaire brut dans le cadre d'une réforme neutre au niveau budgétaire




B. Changement correspondant du poids total des prélèvements obligatoires pesant sur les salaires (y compris impôt sur la consommation)



CSS : Cotisations de sécurité sociale.

Sources et calculs : Voir OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024223542365>

Encadré 4.5. Exemple d'élargissement des bases d'imposition pour le financement de la protection sociale : la CSG française

La contribution sociale généralisée (CSG) a été mise en place en 1991, au départ pour financer certaines dépenses sociales à caractère familial. Dans le même temps, les cotisations sociales salariales et patronales pour la retraite et l'assurance maladie ont été réduites, surtout pour les bas salaires. La CSG est un impôt proportionnel perçu au niveau des ménages. Elle porte en principe sur tous les revenus d'activité, les transferts sociaux et les revenus du capital, mais certaines exonérations appliquées également pour l'impôt sur le revenu subsistent (notamment pour les revenus de certains instruments d'épargne). Le taux de la CSG a été relevé à plusieurs reprises pour atteindre aujourd'hui 7.5 % et la CSG finance maintenant une partie des dépenses de santé. En 2003, la CSG représentait 13.5 % de l'ensemble des financements affectés à la protection sociale, tandis que les salaires constituaient 65 % de l'assiette de la CSG et de ses recettes.

Au total, le changement d'assiette d'imposition a eu un impact limité sur l'ampleur globale des prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail. Par rapport à la structure antérieure de financement de la protection sociale, les changements auraient permis une baisse des prélèvements sur les salaires de l'ordre de 1.1 point de pourcentage, et ce pour 2003. Mais il faut aussi tenir compte du fait que cette modification du système de financement de protection sociale ne visait pas uniquement à remplacer une assiette par une autre, mais également à accroître les ressources de financement disponibles (à cet égard, les recettes ont augmenté d'environ 1 %).

Source : D'après Caussat et al. (2005).

Les résultats précédents sont toutefois à considérer avec prudence :

- En ce qui concerne le transfert sur l'impôt sur le revenu, ils reposent sur l'hypothèse selon laquelle la hausse du taux moyen d'imposition pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'applique uniformément à toutes les catégories de revenus des ménages, c'est-à-dire les revenus du travail et les revenus de capital ainsi que les prestations de retraite, de chômage et d'invalidité. On obtient donc une limite inférieure de la hausse du taux moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques nécessaire pour compenser la baisse des cotisations sociales. En fait, les revenus du capital sont souvent taxés à un taux plus faible que les revenus du travail et, dans tous les pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte un grand nombre de déductions, d'abattements et d'exonérations, qui réduisent souvent l'efficacité du système fiscal. C'est pourquoi, ces deux dernières décennies, la plupart des pays ont réformé leur impôt sur le revenu des personnes physiques afin d'en élargir l'assiette et d'abaisser ainsi les taux d'imposition (pour une étude complète des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, voir OCDE, 2006c)²².
- Plus généralement, réduire le coin fiscal en élargissant certaines assiettes de prélèvement peut atténuer l'impact direct sur l'emploi des prélèvements obligatoires pesant sur les salaires, mais n'atténue pas *en soi* l'incidence globale sur les performances du marché du travail, de la charge fiscale totale à laquelle sont soumis les revenus des ménages. Autrement dit, les résultats présentés ci-dessus correspondent à une situation d'équilibre partiel et ne prennent en compte que les effets de premier ordre. Ils laissent de côté un certain nombre d'effets potentiels de second ordre, pouvant par exemple résulter de l'évolution des prix à la consommation ou encore d'une modification des

comportements individuels lors des négociations salariales, ou renvoyant à des décisions économiques plus ou moins éloignées du marché du travail *stricto sensu*, comme par exemple les décisions d'épargne et d'investissement.

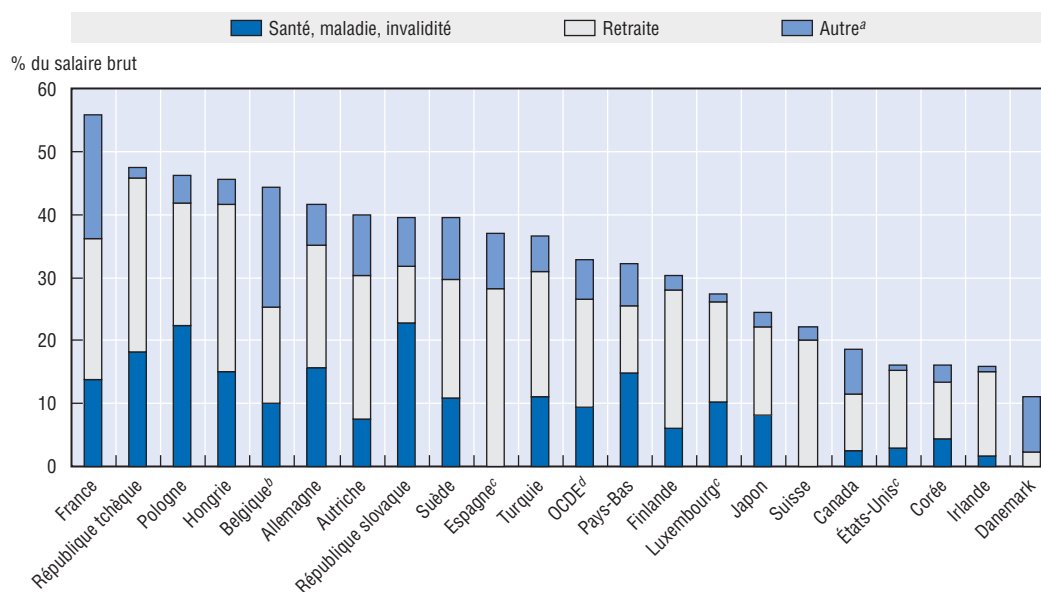
Concernant les salaires, un élargissement de l'assiette de financement de la protection sociale peut augmenter le coût d'opportunité du non-emploi – c'est-à-dire le ratio salaire/revenu de remplacement –, affaiblissant ainsi la position des travailleurs dans les négociations salariales. Un transfert de cotisations de sécurité sociale vers l'impôt à la consommation tend en effet à déplacer sur les revenus de remplacement une partie des prélèvements portant sur les salaires, et par suite, tend à réduire les coûts salariaux tout en renforçant l'incitation financière à travailler (Bovenberg, 2006)²³. Ces effets seront probablement moins marqués en cas d'un basculement vers l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du fait de la progressivité de cet impôt (les revenus de remplacement les plus faibles ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu ou sont taxés à des taux réduits). Par ailleurs, dans les pays dotés d'un système d'imposition commune des revenus des personnes vivant en couple, l'effet sur le ratio salaire/revenu de remplacement et l'offre de travail n'est pas toujours clair. Par exemple, Caliendo, Gambaro et Haan (2007) montrent, dans le cas de l'Allemagne, que le système d'imposition commune tend, au sein des couples mariés, à réduire l'offre de travail du second apporteur de revenu et à augmenter celle du premier, par rapport aux célibataires.

Avantages et inconvénients des différentes assiettes : synthèse. Les cotisations de sécurité sociale sont souvent considérées moins défavorables à l'emploi que les impôts non affectés au financement de la protection sociale. Le principal avantage des cotisations sociales est d'ouvrir aux individus ou aux ménages des droits aux assurances sociales, de sorte que le lien entre prélèvements et prestations est plus net que pour les autres prélèvements directs et indirects sur les revenus salariaux. Ce lien a toutefois quelques limites, dans la mesure où les cotisations santé et retraite constituent l'essentiel des cotisations de sécurité sociale dans la plupart des pays de l'OCDE (voir le graphique 4.11). En effet :

- Si certaines dépenses de santé se rattachent au travail, par exemple pour les accidents et maladies professionnels, une forte proportion de ces dépenses, sinon la majeure partie, finance des prestations et des services publics qui bénéficient aux ménages dans leur ensemble, et pas seulement aux salariés. Autrement dit, une grande partie de la population bénéficiaire contribue peu au financement de ces dépenses dans les pays où les cotisations sociales représentent une source importante de financement des dépenses sociales. Par exemple, peu de pays prélèvent des cotisations sur les pensions de retraite pour l'assurance maladie et l'assurance dépendance ou pour l'assurance survie (OCDE, 2005b). Et dans cette perspective, un transfert de cotisations sociales maladie sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt à la consommation ferait mieux concorder la base d'imposition et la population bénéficiaire. Un tel basculement renforcerait en moyenne, le lien entre prélèvements et prestations pour les cotisations de sécurité sociale (restantes) prélevées sur les seuls revenus du travail.
- Les dépenses publiques de retraite sont susceptibles de progresser à mesure que la population vieillit. Cela pose la question de savoir jusqu'à quel point les cotisations sociales de retraite devraient s'aligner sur cette tendance. En effet, l'augmentation des taux de dépendance, prévue dans la plupart des pays de l'OCDE, tend à creuser l'écart entre la base de prélèvement des cotisations de retraite et la population bénéficiaire (OCDE, 2006d). Dans les systèmes de retraite par répartition, la valeur perçue de la

Graphique 4.11. **Structure des cotisations de sécurité sociale, 2005**

Cotisations de sécurité sociale pour un travailleur célibataire sans enfant gagnant 100 % du SM, en pourcentage du salaire brut



SM : Salaire moyen.

- a) La catégorie « autre » comprend principalement les assurances chômage, maladie professionnelle et accident du travail.
- b) La catégorie « autre » comprend les allocations familiales (6 %) et la modération salariale (6,6 %).
- c) La catégorie retraite comprend l'invalidité. Pour l'Espagne la santé est également incluse.
- d) Moyenne pour les pays indiqués sauf l'Espagne, les États-Unis et le Luxembourg.

Source : OCDE (2005d), *Les impôts sur les salaires, 2004-2005*, Paris.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024243024066>

contrepartie des cotisations de retraite, et son incidence sur le processus de formation des salaires, dépend probablement, pour une part importante, du degré d'altruisme entre générations dans la société considérée. Et la mesure dans laquelle ce degré *structurel* d'altruisme intergénérationnel devrait suivre l'évolution de la pyramide des âges est loin d'être claire notamment dans le contexte actuel de vieillissement *marqué* de la population, ce dans la mesure où les chocs démographiques, comme la plupart des chocs, ont une composante *temporaire*. Par conséquent, la question de savoir dans quelle mesure les cotisations de retraite – par opposition à l'impôt sur le revenu ou la consommation qui portent également sur les pensions de retraite – pourraient être utilisées pour assurer la viabilité des systèmes de retraite reste une question ouverte, dont la réponse est susceptible de varier d'un pays à l'autre.

Au total, dans la configuration actuelle, transférer une partie des cotisations sociales sur l'impôt sur le revenu ou la consommation pourrait atténuer les effets de distorsion que peuvent avoir les prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail. Mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure les taxes sur la consommation seraient, du point de vue de l'emploi, préférables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela reste une question empirique. Ces deux impôts ont une assiette relativement large (au moins potentiellement pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques), et qui pour différents types de dépenses de protection sociale, concorde avec la population bénéficiaire. Potentiellement, le principal effet pervers des taxes sur la consommation résiderait dans l'augmentation des prix à la consommation, elle-même susceptible de

créer une pression à la hausse sur les salaires, l'impact supposé de ces taxes sur la compétitivité restant par ailleurs incertain (encadré 4.6). En revanche, du fait de sa progressivité, l'impôt sur le revenu ne devrait pas générer de trop fortes tensions inflationnistes. Mais cela reste également une question empirique, étroitement liée au mode de formation des salaires et au pouvoir de négociation des syndicats, qui diffèrent d'un pays à l'autre.

Encadré 4.6. **Caractéristiques des impôts sur la consommation**

La fiscalité peut induire des distorsions sur les marchés intérieurs des biens et du travail, mais également nuire à la compétitivité internationale. Et dans la plupart des pays, la crainte que des systèmes de prélèvements obligatoires non compétitifs encouragent la délocalisation de capital physique et humain, est assez présente. Dans cette perspective, les taxes sur la consommation sont souvent considérées comme étant préférables aux cotisations sociales ou à l'impôt sur le revenu, qui pèsent directement sur les revenus des ménages. Dans cet ordre d'idée, l'Allemagne a récemment décidé de réduire de deux points de pourcentage (de 6.5 à 4.2) les cotisations à l'assurance chômage tout en augmentant dans le même temps le taux standard de taxes sur la consommation, qui est passé de 16 à 19 %. Cette hausse importante s'inscrit dans le cadre d'objectifs de consolidation budgétaire qui ne se cantonnent pas à la réduction des impôts directs sur le travail. Elle devrait cependant permettre de financer un tiers de la baisse des cotisations à l'assurance chômage.

Les impôts sur la consommation étant prélevés sur les produits importés mais non sur les exportations (contrairement aux cotisations sociales), ce déplacement de la charge fiscale peut améliorer la compétitivité s'il fait baisser le coût du travail et conduit les producteurs nationaux à réduire leurs prix de vente en proportion de l'économie réalisée. Ce gain de compétitivité pourrait relancer la croissance et l'emploi, au moins temporairement. Cela étant, un résultat standard de la littérature sur le commerce international est que les taxes sur la consommation ne devraient avoir aucune incidence – sauf à très court terme – sur les exportations, ni sur les importations, dans la mesure où les ajustements du taux de change réel viennent compenser l'effet des taxes sur la consommation sur les prix relatifs des biens domestiques et étrangers. En outre, d'un point de vue empirique, les comparaisons internationales ne parviennent pas à mettre en évidence de liens entre taxes sur la consommation et dynamisme des échanges commerciaux (Desai et Hines, 2002; Keen et Syed, 2006). Toutefois, dans une union monétaire telle que la zone euro, augmenter les impôts à la consommation dans un pays donné peut renforcer sa compétitivité par rapport à ses partenaires, avec le risque que ces derniers perçoivent la mise en œuvre d'une telle mesure comme relevant d'un comportement fortement non coopératif.

De plus, l'augmentation des taxes sur la consommation pourrait se traduire par une hausse des prix domestiques (nets) à la consommation, susceptible de réduire la demande intérieure et de générer des pressions inflationnistes sur les salaires. Les effets positifs attendus sur l'emploi s'en trouveraient alors réduits. En outre, le salaire minimum, légal ou contractuel, ainsi que certains minima sociaux, pourraient progressivement être relevés afin de préserver le pouvoir d'achat des populations concernées, même s'il n'existe pas toujours de mécanismes institutionnels d'indexation. Cela tendrait à renforcer la pression générale sur les salaires et augmenterait les dépenses publiques (en raison notamment de l'augmentation du montant, par bénéficiaire, des minima sociaux, et de possibles hausses des salaires dans la fonction publique).

Enfin, et bien que les aspects redistributifs dépassent les questions abordées dans ce chapitre, le choix entre impôt sur le revenu et taxes sur la consommation relève également de préférences sociétales. Ces deux impôts participent de la structure de redistribution des différents systèmes de prélèvements obligatoires et de prestations sociales, mais dans des directions opposées : les taxes sur la consommation tendent à peser moins fortement sur les plus riches alors que l'impôt sur le revenu redistribue les richesses vers la frange la plus pauvre de la population (voir Förster et Pearson, 2002 et Immervoll *et al.*, 2005).

Quelques évaluations empiriques. Les évaluations dont on dispose quant aux effets qu'aurait sur le marché du travail une refonte, budgétairement neutre, des prélèvements obligatoires portant sur les salaires se fondent pour l'essentiel sur des simulations de modèles macroéconomiques. Le principal avantage de ces modèles, macroéconométriques ou d'équilibre général calculable, est d'intégrer les effets d'équilibre général inhérents à toute réforme fiscale. Cela étant, les résultats dépendent étroitement des hypothèses de modélisation, et notamment, des hypothèses qui sous-tendent le processus de formation des salaires, les mécanismes d'indexation des transferts sociaux sur les prix à la consommation et les salaires, le degré d'ouverture internationale de l'économie. Et de fait, les résultats de court terme varient de manière assez substantielle d'une étude à l'autre, et au sein même des différentes études, en fonction des hypothèses de base retenues pour chaque évaluation (voir annexe 4.A1, tableau 4.A1.2). À plus long terme, les effets sur l'emploi d'une refonte fiscale budgétairement neutre, tels qu'évalués à partir de ces modèles, peuvent être soit légèrement positifs, soit légèrement négatifs. Quoi qu'il en soit, l'impact sur les performances du marché du travail apparaît relativement faible (ces résultats de long terme sont toutefois, dans la plupart des cas, presque entièrement déterminés par les choix de modélisation sous-jacents).

Ces modèles ont par ailleurs une limite importante : ils reposent sur une représentation souvent très schématique des différents prélèvements obligatoires pesant sur les revenus du travail, ce qui affecte la pertinence des évaluations de l'effet sur l'emploi de tout basculement d'un type de prélèvement vers un autre. Les modélisations retenues ne tiennent en général pas compte, ou de manière très fruste, du caractère progressif de l'impôt sur le revenu, du lien entre prélèvements obligatoires et prestations sociales, et du fait que les différents types de prélèvement n'ont pas la même incidence sur le ratio entre salaires et revenus de remplacement. En somme, ces modèles tendent à présenter avec plus d'exactitude les effets indirects que les effets directs du coin fiscal sur l'emploi.

Concernant les estimations économétriques, la plupart des études examinant les effets sur l'emploi des prélèvements obligatoires pesant sur les salaires utilisent comme variable explicative le coin fiscal direct total, se fondant sur l'hypothèse que la structure précise de ce coin fiscal est une question de second ordre. Les études détaillant les effets sur l'emploi des différentes composantes du coin fiscal sont relativement rares, et c'est un domaine qui demande à être étendu. Il ressort des études existantes que les cotisations sociales employeurs ont un effet plus important sur le processus de formation des salaires et/ou le chômage que les prélèvements sur les salariés (cotisations sociales et impôt sur le revenu, voir par exemple Koskela, 2001; Graafland et Huizinga, 1999 et Muysken, van Veen et de Regt, 1999). Ces résultats coïncident avec le fait que la structure progressive de l'impôt sur le revenu viendrait modérer les revendications salariales. Dans la plupart des cas, ces études n'intègrent pas les taxes sur la consommation et ne permettent donc pas de discriminer impôt sur le revenu et taxes sur la consommation.

Les estimations effectuées dans ce chapitre – qui recouvrent 19 pays de l'OCDE, sur la période 1982-2003 – conduisent globalement au même type de résultat (tableau 4.A2.1, annexe 4.A2). En moyenne, les prélèvements directs sur les salaires, dans leur ensemble, tendent à avoir un effet défavorable (et statistiquement significatif) sur le chômage. Mais cet effet semble provenir entièrement des cotisations sociales. De fait, bien qu'également positif, le coefficient estimé pour l'impôt sur le revenu n'est jamais statistiquement différent de zéro. Et le même résultat prévaut dans le cas des prélèvements indirects, le coefficient positif estimé pour les taxes sur la consommation n'étant pas statistiquement significatif. Enfin, les cotisations patronales semblent avoir un effet plus important sur le chômage que les cotisations salariales (la différence n'étant toutefois pas statistiquement significative). Dans leur ensemble, ces résultats s'observent à court terme (sur données annuelles) mais également dans une perspective de moyen terme (données moyennes sur 3 ans).

Vers d'autres assiettes fiscales

Taxes environnementales. Cibler les hausses de TVA sur des produits spécifiques réduirait l'ampleur de l'effet sur les prix. Toutefois, cela impliquerait également une baisse des recettes fiscales qui leur sont associées et réduirait la marge de manœuvre disponible pour baisser la fiscalité directe du travail. À moins que d'autres externalités positives ne résultent d'une imposition plus lourde sur la consommation de certains biens ou intrants, procéder à des hausses ciblées des taxes sur la valeur ajoutée ne constituerait pas nécessairement une meilleure option que l'augmentation générale des impôts sur la consommation.

Dans cette perspective, les taxes environnementales auraient, par rapport aux autres taxes sur la valeur ajoutée, l'avantage de générer un premier « dividende » en contribuant à protéger l'environnement. En fait, la nécessité de mieux incorporer les externalités environnementales devrait toujours être la condition première de l'introduction d'une taxe environnementale. Mais s'il apparaît que les impôts directs sur le travail exercent une influence négative sur l'emploi, les recettes des taxes environnementales pourraient être utilisées pour les réduire et améliorer l'efficacité du système fiscal, engendrant ainsi un « double dividende ».

Tous les pays de l'OCDE ont introduit des taxes environnementales dans des proportions variables; certains ont mis en œuvre des réformes de portée plus globale dites « réformes fiscales vertes ». La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Finlande, la Norvège et l'Allemagne ont procédé à de telles réformes, utilisant les recettes dégagées par les nouvelles taxes environnementales pour réduire les autres impôts (tableau 4.1). Ces baisses se sont concentrées sur la fiscalité du travail, en particulier sur les contributions sociales des employeurs, mais également sur l'impôt sur le revenu. Le déplacement de la charge fiscale a été relativement limité, sauf en Suède en 1990 et au Danemark en 1994, où il représentait respectivement 2.5 % et 6 % des rentrées fiscales. En principe, ces refontes pourraient permettre de réduire le chômage (voir l'encadré 4.7). Les évaluations *ex post* de la mise en œuvre des écotaxes sont rares et n'isolent pas toujours les effets sur l'emploi des conséquences macroéconomiques plus générales. Au Royaume-Uni, bien qu'il ait été efficace du point de vue des effets sur l'environnement, ce transfert de fiscalité a été de faible envergure et ses effets macroéconomiques sont estimés avoir été très limités (Cambridge Econometrics, 2005).

En 2004, les taxes environnementales représentaient dans l'OCDE environ 2.5 % en moyenne du PIB et 5.5 % de l'ensemble des recettes fiscales²⁴. De nombreux pays de l'OCDE disposent d'une marge de manœuvre pour les augmenter. La consommation d'énergie de

Tableau 4.1. Réformes fiscales « vertes »

	Année de mise en œuvre	Impôts perçus sur	Impôts réduits	Amplitude
Allemagne	1999	Produits pétroliers	Cotisations sociales	Environ 1 % des recettes fiscales totales en 1999 et 1.8 % en 2002
Danemark	1994	Divers ^a CO ₂ SO ₂	Impôt sur le revenu Cotisations sociales Revenus du capital	Environ 3 % du PIB en 2002, ou plus de 6 % des recettes fiscales totales
Norvège	1999	CO ₂ SO ₂ Diesel	Impôt sur le revenu	0.2 % des recettes fiscales totales en 1999
Pays-Bas	1996	CO ₂	Impôt sur les sociétés Impôt sur le revenu Cotisations sociales	0.3 % du PIB en 1996, ou environ 0.5 % des recettes fiscales totales en 1999
Royaume-Uni	1996	Décharges	Cotisations sociales	Environ 0.1 % des recettes fiscales totales en 1999
	2001	Énergie (pour l'industrie)	Cotisations sociales	0.2 % des recettes fiscales totales en 2002 pour la taxe sur le changement climatique
Suède	1990	CO ₂ SO ₂ Divers	Impôt sur le revenu Taxes sur l'énergie pour le secteur agricole Formation continue	2.4 % des recettes fiscales totales

a) Essence, électricité, eau, déchets, voitures.

Source : OCDE (2001a), actualisé par le Secrétariat à partir de Kohlhaas and Bach (2005), *Environmental Accounts – UK National Statistics*, et de la base de donnée de l'OCDE sur les Statistiques des recettes publiques.

l'industrie est, par exemple, souvent bien moins imposée que celle des ménages; de gros pollueurs bénéficient en outre d'exonérations. Les taxes sur le carbone pourraient également jouer un rôle important dans l'atténuation des changements climatiques. La consommation d'énergie constitue probablement la seule assiette qui soit suffisamment large pour une taxe environnementale, les autres assiettes possibles étant souvent assez étroites.

Des raisons économiques et politiques limitent la portée du déplacement de charge fiscale que permettent les taxes environnementales. Une partie des recettes dégagées par la fiscalité environnementale est fréquemment affectée, souvent afin d'apporter aux pollueurs une forme de compensation pour les coûts associés à cet impôt (tout en cherchant parfois, dans le meilleur des cas, à maintenir des incitations de prix appropriées), ce qui réduit les montants disponibles pour baisser d'autres impôts. La crainte que les taxes environnementales ne portent atteinte à la compétitivité de secteurs fortement utilisateurs d'énergie est également venue limiter leur utilisation²⁵. De plus, depuis 2000, la hausse mondiale du prix du pétrole et la perspective qu'il pourrait s'agir d'une tendance de long terme, ainsi que la popularité croissante d'instruments non fiscaux tels que les systèmes d'échanges de quotas d'émission, semble avoir réduit la volonté d'augmenter la fiscalité environnementale (Commission européenne et Eurostat, 2006). Dans l'Union européenne en effet, le taux d'imposition implicite de l'énergie (en euros par tonne-équivalent pétrole) a été réduit depuis 1999 (en moyenne), principalement du fait de fortes baisses dans certains grands pays, en particulier l'Italie, la France et l'Espagne, qui viennent contrebalancer les augmentations qui ont eu lieu dans la majorité des autres pays (graphique 4.12). C'est ce que montre également la baisse des recettes fiscales environnementales par rapport au PIB et aux rentrées fiscales globales. Toutefois, la situation pourrait évoluer si la place croissante qu'occupe la question du réchauffement climatique dans le débat politique se traduisait en actions concrètes. En particulier, la fiscalité demeure l'instrument le plus efficace pour

Encadré 4.7. Réformes fiscales « vertes » et chômage

Contrairement à la plupart des impôts, qui visent à dégager des recettes fiscales et qui sont d'autant plus efficaces qu'ils ne modifient pour autant que très peu les comportements, les taxes environnementales visent – ou devraient viser – à changer les comportements et réduire ainsi les externalités environnementales. Mais elles génèrent également des rentrées fiscales, qui peuvent être utilisées pour réduire les autres impôts. La mise en œuvre de réformes fiscales écologiques budgétairement neutres est parfois préconisée au motif qu'elles peuvent générer un « double dividende » : un premier « dividende » sous forme de protection plus efficace de l'environnement et un second sous forme des gains d'efficacité qui découlent de la réduction d'autres impôts qui produisent des effets de distorsion – la baisse des impôts directs sur le travail conduisant par exemple à une augmentation de l'emploi.

De nombreux travaux théoriques et empiriques (fondés pour l'essentiel sur des modèles de simulation), ont discuté la probabilité de réalisation d'un tel « double dividende » comme par exemple ceux de Schöb (2003). Au milieu des années 90, un certain nombre d'économistes – par exemple Bovenberg et De Mooij (1994) et Parry (1995) – ont remis en cause cette hypothèse en expliquant que l'interaction entre la nouvelle taxe environnementale et les impôts sur le travail générateurs de distorsions pourrait atténuer ou même annuler l'impact positif qu'aurait sur l'emploi la baisse desdits impôts.

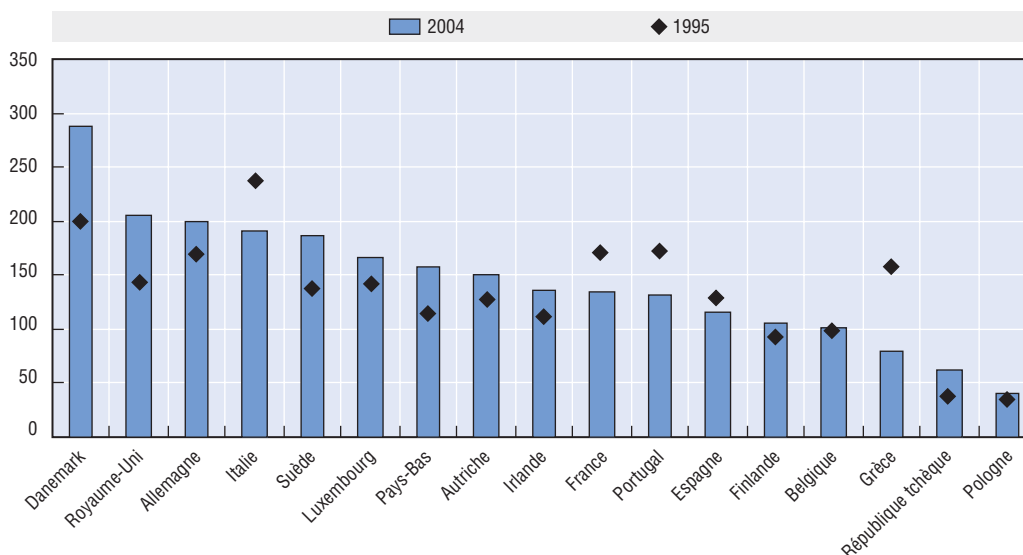
En fait, remplacer des impôts sur le travail par des taxes environnementales est assez similaire en principe à substituer des impôts sur la consommation ciblés sur certains produits spécifiques à des impôts sur le travail. Les effets sur l'emploi – ou les conditions pour que de ces effets se matérialisent – devraient donc être similaires. En effet, en augmentant les coûts de production des secteurs concernés, les taxes environnementales augmentent le prix de leur production et celui des biens de consommation. Dans une situation de concurrence, en particulier avec des salaires d'équilibre, ceci impliquerait une baisse des salaires réels et de l'offre de main-d'œuvre. Plutôt que de les atténuer, les taxes environnementales pourraient ainsi accentuer les distorsions préexistantes générées par les impôts sur le travail.


Toutefois, la question du « double dividende » est particulièrement d'actualité dans les pays qui connaissent des forts niveaux de chômage, pour lesquels un cadre d'analyse fondé sur des marchés de l'emploi parfaitement concurrentiels n'est donc pas approprié. Les études réalisées par la suite, qui se fondent sur l'hypothèse d'une concurrence imparfaite sur le marché du travail et parfois même sur les marchés de produits, sont plus positives quant à la possibilité de générer un « double dividende ». Par exemple, Koskela et Schöb (1999), qui ont utilisé un modèle dans lequel les négociations salariales entre syndicats et entreprises sont endogènes, montrent que les réformes fiscales « vertes » budgétairement neutres font baisser le chômage en déplaçant la charge fiscale depuis les travailleurs vers les chômeurs. Brunello (1996) et Carraro, Galeotti et Gallo (1996), expliquent quant à eux que le « dividende » en termes d'emploi peut disparaître sur le long terme si les syndicats parviennent à relever le salaire réel net d'impôt en proportion de la baisse de l'impôt sur le travail. Schöb (2003) estime enfin que ceci ne sera pas le cas si le revenu de remplacement n'est pas strictement proportionnel aux salaires, c'est-à-dire si une partie du revenu du chômeur n'est pas lié au salaire, comme c'est souvent le cas des prestations sociales hors allocations chômage.

réduire les émissions de carbone provenant de sources diffuses, telles que les transports, qui, contrairement aux autres émissions, continuent d'augmenter très rapidement (selon le rapport 2006 de l'Agence européenne pour l'environnement, elles compromettent la réalisation des objectifs de Kyoto pour l'Europe et les différents États membres de l'UE).

Graphique 4.12. **Taux de taxation implicite réel sur l'énergie**
(recettes fiscales sur l'énergie divisées par la consommation finale d'énergie)

Euro par équivalent tonne, déflaté par le prix de la demande finale



Source : Eurostat (2006), *Les structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne – Données 1995-2004*, Luxembourg.
 StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024282854017>

Imposer le capital plutôt que le travail? Si les impôts directs sur les revenus du travail apparaissent trop élevés, le capital constitue alors, avec la consommation, l'autre assiette d'imposition possible évidente. Les revenus du capital revêtent différentes formes, telles que dividendes, intérêts, plus-values, bénéfices des entreprises, valeur des services de logement dont bénéficient les propriétaires occupants, etc., et peuvent tous être imposés. Toutefois, il existe certaines limites à l'utilisation de la fiscalité du capital par les pouvoirs publics. Elle pourrait en effet pénaliser l'investissement et faire ralentir la croissance, et, par conséquent, réduire l'emploi plutôt que l'augmenter.

Ceci est en particulier le cas des *impôts sur les revenus du capital prélevés à la source*, c'est-à-dire dans le pays où les revenus du capital sont dégagés, tels que l'impôt sur les bénéfices des entreprises mais également des taxes prélevées à la source sur la valeur ajoutée (qui pèsent sur les revenus du travail et du capital au niveau de l'entreprise). Par exemple, compenser, au sein d'une économie avec un chômage élevé, la réduction des contributions sociales des employeurs par une augmentation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pourrait, à court terme, réduire le chômage, mais cela pourrait aussi dans certains cas augmenter le coût du capital²⁶. Dans une économie ouverte avec mobilité internationale des capitaux, cela pourrait à plus long terme pénaliser l'investissement intérieur. Dans la mesure où l'investissement est le moteur de l'innovation, ceci pourrait également avoir à long terme des répercussions négatives sur la productivité et la croissance et, par conséquent, sur l'emploi. En bref, la substitution à court terme du travail par le capital, induite par la modification des coûts relatifs des différents facteurs, pourrait être partiellement ou totalement contrebalancée par son incidence sur l'investissement et la croissance²⁷. Prélever l'impôt uniquement sur les bénéfices non réinvestis pourrait moins pénaliser l'investissement. Par ailleurs, une hausse de l'impôt sur les bénéfices pourrait réduire non l'investissement, mais l'assiette fiscale elle-même, en incitant les entreprises à l'évasion fiscale (via la

transformation des bénéfices en intérêts ou salaires, le transfert des bénéfices à des filiales situées à l'étranger, à travers les prix de transferts, etc.).

Comme nous l'avons noté ci-dessus, la mobilité du capital joue un rôle important dans l'incidence négative potentielle sur l'investissement des impôts sur les revenus du capital prélevés à la source. De toute évidence, la mobilité du capital n'est pas parfaite. Elle est cependant supérieure à celle du travail et a augmenté avec la libéralisation financière qui a eu lieu dans la plupart des pays de l'OCDE ces vingt dernières années et avec la mise en œuvre de l'Union monétaire européenne. Et cette tendance devrait se poursuivre. S'agissant de l'investissement étranger, les disparités fiscales semblent effectivement influencer la décision de localisation (Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrèche-Révil, 2003; Gordon et Hines, 2002). Dans une économie de plus en plus mondialisée²⁸, les pouvoirs publics en tiennent désormais compte lorsqu'ils établissent les taux de l'impôt sur les sociétés, en particulier dans les petites économies ouvertes. De plus, les entreprises financières, qui peuvent répondre avec une plus grande flexibilité aux incitations fiscales, tendent à représenter une part croissante de l'activité des sociétés; il est donc de plus en plus difficile pour les autorités de dégager des recettes fiscales à partir de l'impôt sur les bénéfices (Auerbach, 2006). Toutefois, d'autres facteurs, tels que la demande potentielle, les infrastructures, le degré de qualification de la force de travail, les ressources naturelles et les effets d'agglomération potentiels, influent également de manière déterminante sur la localisation géographique des investissements, ce qui suggère que les « grands » pays peuvent pratiquer une imposition supérieure aux « petits ». Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrèche-Révil (2003) estiment en outre que les pays à faible fiscalité disposent d'une plus grande marge de manœuvre que ceux dans lesquels il existe une forte pression fiscale.

Dans la pratique, en matière de fiscalité des sociétés, les pays de l'OCDE ont pour la plupart décidé de baisser les taux d'imposition légaux et d'élargir l'assiette fiscale (en réduisant les déductions et les exonérations)²⁹. La charge fiscale effective sur les profits semble quant à elle avoir baissé (De Kam et Owens, 1999). En ce qui concerne le financement de la protection sociale par des impôts dont l'assiette ne serait plus le travail mais les revenus du capital à la source, seule l'Italie a remplacé une partie des contributions sociales par un impôt sur la valeur ajoutée nette des entreprises, c'est-à-dire sur le coût de la main-d'œuvre, les bénéfices, les intérêts perçus et les rentes, moins dépréciation partielle du capital (encadré 4.8). Cet impôt s'inscrivait cependant dans le contexte d'une réforme fiscale plus globale qui a, dans son ensemble, fortement réduit les taux d'imposition effectifs sur les revenus du capital des entreprises. Pour réformer le financement de la protection sociale, une des options envisagées en France est de substituer une partie des contributions sociales par un impôt assis sur la valeur ajoutée nette des entreprises. À ce jour, la plupart des évaluations s'accordent à dire que l'effet sur l'emploi serait relativement limité à court terme, ce qui s'explique en partie par la faiblesse de la réduction envisagée pour les contributions sociales des employeurs (2.1 points de pourcentage), et quasiment nul à long terme, tandis que cela pénaliserait l'investissement et la croissance³⁰. Toutefois, ces évaluations reposent sur des modèles de simulation et dépendent donc largement de certaines hypothèses; en ce qui concerne le scénario de long terme, par exemple, l'hypothèse de mobilité parfaite du capital explique l'absence d'effets sur l'emploi³¹.

Toutefois, il y a probablement plus de marge de manœuvre pour augmenter la contribution des impôts sur les revenus du capital prélevé au lieu de résidence s'appliquant aux personnes physiques ou aux ménages, c'est-à-dire la part de la fiscalité sur l'épargne. En

Encadré 4.8. Transition depuis les contributions sociales vers des taxes assises sur la valeur ajoutée des entreprises : l'exemple de l'IRAP italien

L'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*), taxe régionale sur les activités productives au taux de 4.5 % assise sur la valeur ajoutée nette des entreprises et des travailleurs indépendants, a été introduite en 1998. En contrepartie, la cotisation affectée aux dépenses de santé a été supprimée, ramenant le taux global de cotisation sociale de 46.4 % à 34.1 %. Une taxe locale sur les bénéfices et un impôt sur le patrimoine assis sur la valeur nette de l'entreprise, ont également été supprimés alors qu'était introduit dans le même temps un système dual d'imposition des bénéfices des sociétés. Globalement, le taux légal d'imposition sur les bénéfices a été réduit d'environ 10 points de pourcentage (Bordignon et al., 2001). L'objectif principal de cette réforme fiscale était de parvenir à un rééquilibrage favorisant fiscalement le financement par augmentation de capital (plutôt que par emprunt) et de réduire les incitations à l'évasion fiscale (en particulier telle qu'elle est pratiquée par les grandes multinationales via des mécanismes de prix de transfert) et la fraude fiscale (qui est principalement le fait des petites entreprises). Bien que la réduction de taux de contribution sociale ait provoqué une baisse sensible des coins fiscaux, ces mesures demeurent partiellement artificielles : les coûts de main-d'œuvre représentent environ 67 % de l'assiette fiscale de l'IRAP mais ne sont pas inclus dans le coin fiscal*.

Globalement, cette réforme n'a eu qu'un impact très limité sur l'emploi. Selon Gregorelli et al. (2003), la réforme a encouragé une utilisation plus intensive de la force de travail existante, plutôt que de nouvelles embauches. Ceci s'explique du fait que, contrairement à l'impôt local sur les bénéfices, qui a été supprimé, l'impôt sur la valeur ajoutée des entreprises n'autorise pas la déduction des frais d'exploitation associés aux nouveaux emplois.

* Dans les statistiques de l'OCDE sur les recettes fiscales, les rentrées de l'IRAP sont classées dans la catégorie 6100, « Autres impôts à la charge des sociétés uniquement », et ne sont donc pas incluses dans le coin fiscal.

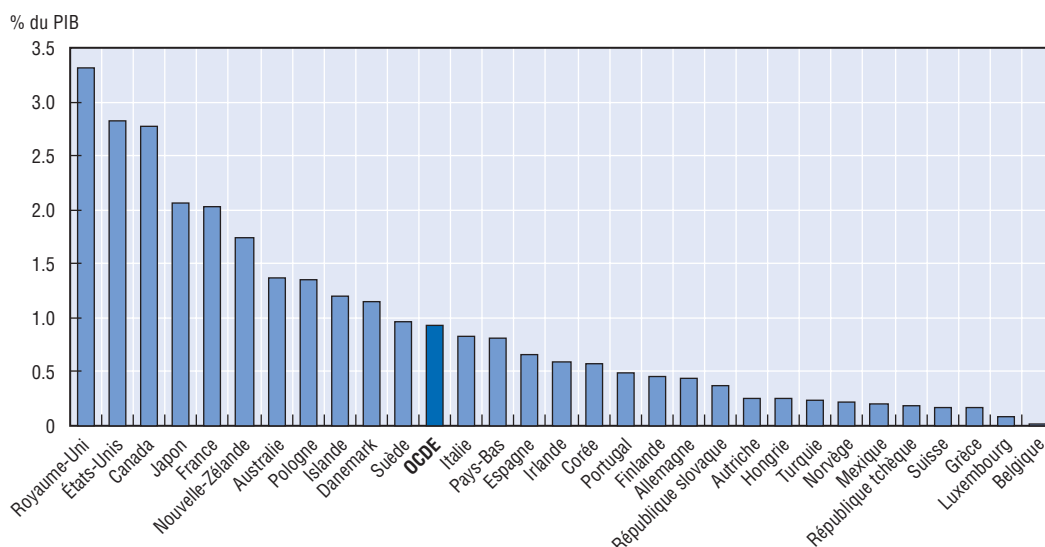
effet, les impôts sur les revenus du capital, prélevés uniquement sur le patrimoine détenu par les résidents (ou sur son rendement), qu'il soit ou non investi à l'étranger, comme par exemple l'impôt sur le revenu ou sur la fortune, sont moins susceptibles d'affecter l'investissement intérieur et la croissance que les impôts prélevés à la source. En théorie, dans l'hypothèse d'une mobilité parfaite du capital, le relèvement de la fiscalité de l'épargne devrait conduire à une baisse de l'épargne intérieure mais ne devrait pas affecter l'investissement intérieur, car il augmenterait les entrées de capitaux. En pratique, il convient d'apporter deux réserves à cet argument (Sørensen, 2006). Tout d'abord, en l'absence d'échange systématique de renseignements entre autorités fiscales à l'échelle internationale, les pouvoirs publics ne peuvent contrôler efficacement le patrimoine personnel qui est investi à l'étranger par le contribuable – et le revenu qui lui est associé – et donc l'assujettir dans sa totalité à l'impôt du pays de résidence. Bien que la coopération ait progressé, notamment grâce aux initiatives de l'OCDE visant à contrer les « pratiques fiscales dommageables », les investisseurs fortunés parviennent encore à échapper à l'impôt de leur pays de résidence en cachant leur patrimoine sur des comptes étrangers. Cet effet est toutefois minoré par le biais en faveur des placements nationaux qui prévaut encore chez les investisseurs, qui s'explique principalement par les coûts d'information et de transaction (Faruquee, Li et Yan, 2004). Deuxièmement, la mobilité du capital n'est pas parfaite et certaines sociétés, en particulier les petites sociétés nationales non cotées, n'ont probablement pas accès aux marchés financiers internationaux. L'augmentation des

impôts sur les revenus du capital prélevés au lieu de résidence pourrait donc rendre plus coûteux le financement de ces entreprises et réduire leurs investissements.

De manière générale, des réformes de la fiscalité des revenus du capital des ménages visant à élargir la base en réduisant le traitement préférentiel de certaines formes d'épargne pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des systèmes fiscaux, tout en augmentant dans le même temps les recettes fiscales provenant des revenus du capital, ce qui permettrait de réduire la fiscalité sur le travail. Les deux domaines suivants sont particulièrement concernés :


- Tout d'abord, les plans d'épargne retraite, obligatoires ou non, bénéficient souvent d'un régime fiscal favorable. Le principal objectif de ces dispositions est, tout d'abord, d'éviter l'« aléa moral » : les travailleurs pourraient, en leur absence, être tentés d'utiliser une part trop importante de leur épargne durant leur vie professionnelle et, une fois arrivés à la retraite, tomber dans la pauvreté et/ou devenir dépendant du système de protection sociale. Elles sont censées également faciliter la transition d'un système de financement par répartition vers un système fondé sur la capitalisation dans des pays confrontés à un important problème de vieillissement (OCDE, 2001b). Toutefois, ces incitations fiscales sont coûteuses – Yoo et de Serres (2004) estiment que, dans la majorité des pays qu'ils ont étudiés, leur coût total est supérieur à 1 % du PIB – et mal ciblées, car elles profitent également à des groupes dont les niveaux prévisibles de retraite dépassent largement les minima sociaux.
- Les systèmes fiscaux favorisent également souvent l'accession à la propriété, ce qui va à l'encontre du principe de neutralité. Une réforme progressive de ces dispositions pourrait être bénéfique (OCDE, 2001b). La suppression des abattements fiscaux dont bénéficient les plus-values dans de nombreux pays pourrait également contribuer à plus d'efficacité et à une plus grande équité (Joumard, 2001).

Enfin, les impôts sur la propriété immobilière sont probablement sous-utilisés dans plusieurs pays de l'OCDE. L'assiette constituée par les biens immobiliers compte sans doute parmi les moins mobiles et présente donc peu de risques de distorsions. De plus, il est difficile d'échapper à l'impôt sur la propriété, qui peut par ailleurs être facilement conçu de sorte à être progressif (Van den Noord et Heady, 2001). Ceci en fait l'un des instruments fiscaux les plus équitables et efficaces. Bien qu'ils soient importants au Canada, aux États-Unis, en France, au Japon et au Royaume-Uni, les impôts périodiques sur la propriété immobilière ne représentent qu'une très petite part des recettes fiscales totales et du PIB dans un certain nombre de pays de l'UE, en particulier l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque, ainsi que dans certains pays nordiques tels que la Finlande et la Norvège (graphique 4.13). En général, toutefois, les taxes sur la propriété immobilière sont prélevées par les administrations locales. Financer une réduction des cotisations sociales par un relèvement des taxes foncières requièrerait donc de réduire parallèlement les transferts versés par l'état central aux administrations locales (donc une modification des dispositifs institutionnels de financement des administrations locales). Cela nécessiterait également de revoir les règles d'évaluation utilisées pour estimer l'assiette fiscale dans un certain nombre de pays où elles sont inadéquates³².

Graphique 4.13. **Impôts périodiques sur la propriété immobilière^a, moyenne 2002-04**

a) Rubrique 4100 de la base de données sur les statistiques des recettes fiscales.

Source : Base de données de l'OCDE des statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/024286336320>

Conclusion

Ce chapitre suggère que la mesure dans laquelle la protection sociale est financée par le biais de cotisations sociales, par opposition à la fiscalité générale, peut avoir incidence sur l'emploi. Se dégage en particulier l'idée que le financement des dépenses sociales revêtant une forte dimension collective (en particulier la santé) pourrait être assis sur la fiscalité générale. En revanche, les cotisations sociales devraient servir à alimenter les régimes de protection sociale entretenant un lien relativement étroit avec le statut dans l'emploi (notamment l'assurance chômage et les régimes de retraite). Par ailleurs, il est possible de renforcer le lien entre les cotisations sociales et leur contrepartie en termes de prestations sociales. Dans cette perspective, il est par exemple important que les cotisations de retraite et les droits à pension qui leur sont associés évoluent de manière cohérente. De même, certaines formes de modulation des cotisations patronales pourraient être introduites dans le financement des régimes d'assurance chômage ou de maladie et invalidité.

Reste qu'il n'est pas possible de formuler des recommandations de politique plus claires sur la base de ces résultats. Au sein de la fiscalité générale, quel type de prélèvement pourrait constituer la meilleure alternative aux cotisations sociales reste, par exemple, une question ouverte. Et il n'est pas possible de répondre à cette question sans disposer d'évaluations précises des effets sur l'emploi des différentes possibilités de refonte du financement de la protection sociale, tenant compte à la fois de leurs effets directs et indirects sur l'emploi, la croissance et les finances publiques. C'est un domaine de recherche qui demande à être approfondi. À cet égard, les modèles macroéconomiques sont un outil d'évaluation pertinent, mais ce chapitre suggère qu'il serait important que ces modèles décrivent de façon plus précise le processus de formation des salaires et la structure des prélèvements obligatoires selon les différents groupes de population (au-delà de simple taux moyens de prélèvement). En effet, l'impact sur l'emploi de toute refonte des prélèvements obligatoires dépend de la manière dont les prélèvements concernés sont

conçus et notamment de : i) la progressivité des différents prélèvements; ii) leur incidence sur les revenus de remplacements; iii) leur rôle précis dans le mécanisme de formation des salaires. Ces aspects sont souvent négligés dans les modèles macroéconomiques, qui fournissent souvent une représentation fruste des prélèvements. Or en pratique, les divers types de prélèvement à la disposition des pouvoirs publics diffèrent en ces trois points.

Enfin, la structure du financement de la protection sociale peut avoir des conséquences importantes en matière de répartition des revenus. Les taxes sur la consommation tendent par exemple à peser plus lourdement sur les ménages les plus pauvres, tandis que l'impôt sur le revenu des personnes physiques a au contraire tendance à compresser la distribution des revenus. De même, les impôts sur le capital sont plus équitables. Dès lors, les conséquences redistributives des différentes options de refonte du financement de la protection sociale doivent également être évaluées avant de pouvoir formuler de recommandations fortes de politique.

Notes

1. Pour une définition de la protection sociale et des informations sur les données relatives aux dépenses et à leur financement, voir OCDE (2007), annexe 4.A1.
2. Les différences entre pays sont néanmoins moindres si l'on considère les dépenses sociales nettes (voir OCDE, 2007, graphique 4.A1.1). De fait, comme le montrent Adema et Ladaïque (2005), une comparaison des dépenses sociales brutes ne rend pas totalement compte de l'effort social collectif des pays, car elle ne prend pas en compte l'impact que le système fiscal peut avoir sur la valeur des dépenses sociales. D'un côté, les pouvoirs publics peuvent appliquer des prélèvements fiscaux directs et des cotisations sociales aux transferts en espèces, ainsi que des prélèvements indirects sur la consommation rendue possible par ces transferts, ce qui réduit les montants finalement dépensés par la puissance publique. D'un autre côté, les pouvoirs publics poursuivent souvent des objectifs de politique sociale au travers du système fiscal, accordant des incitations fiscales qui peuvent s'apparenter à des prestations en espèces (allègements d'impôts au titre des enfants, par exemple) ou qui visent à stimuler l'offre de prestations sociales privées (traitement fiscal privilégié des systèmes d'assurance maladie mis en place par les employeurs, ainsi que des plans de pension privés, par exemple), ce qui constitue des dépenses supplémentaires.
3. Les prestations de retraite constituent partout une part importante des dépenses sociales privées, mais elles tendent à être particulièrement importantes dans les pays où le niveau des prestations de retraite publiques est comparativement faible (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Pays-Bas et Australie). Le Japon et la Suisse – deux pays où le processus de vieillissement est déjà bien avancé – font exception car, dans ces deux pays, les dépenses de retraite, tant publiques que privées, sont importantes. Les dépenses publiques consacrées à la santé, comprises entre 5 et 7 % du PIB dans tous les pays à l'exception de la Corée et du Mexique, sont beaucoup plus comparables d'un pays à l'autre que les dépenses publiques consacrées aux pensions. Cependant, si l'on tient compte des dépenses sociales privées de santé, les États-Unis constituent un cas à part : au total, les dépenses sociales privées de santé y représentent 12.5 % du PIB, soit près du double de la moyenne pour 25 pays de l'OCDE.
4. Dans les deux cas, les projections reposent sur une approche par cohortes qui postule la stabilité des politiques visant les taux d'activité. La croissance de la productivité du travail est censée converger de façon linéaire à partir du taux initialement observé dans le passé jusque 1.75 % par an d'ici 2030, dans tous les pays à l'exception des anciens pays en transition et du Mexique où la convergence ne se fera qu'à l'horizon 2050. Les projections démographiques sont celles recueillies par la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE auprès de sources nationales.
5. Les projections des dépenses de retraite ont été établies sur la base des modèles des autorités nationales, avec des projections de main-d'œuvre établies selon la même approche par cohortes que celle adoptée par l'OCDE. Le chômage devrait converger vers les niveaux estimés par la Commission européenne pour le NAIRU en 2008, et la croissance de la productivité du travail devrait converger entre 2020 et 2030 jusque 1.75 %, soit le niveau auquel parviennent les projections des dépenses de santé établies par l'OCDE, et les choses devraient se maintenir ainsi par la suite. Voir http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/eesp405en.pdf, pour plus de précisions concernant les hypothèses.

6. Par recettes fiscales générales, on entend les recettes fiscales qui ne sont pas préaffectées au financement de la protection sociale.
7. Dans ce chapitre, le coin fiscal moyen est généralement mesuré sur la base des prélèvements effectifs. En outre, les taux de prélèvement statutaires sont utilisés pour évaluer le coin fiscal à différents niveaux de salaires (ces données proviennent de la base de données de l'OCDE sur les impôts et les salaires). Voir OCDE (2007), annexe 4.A2 pour plus de précisions.
8. Compte tenu des données disponibles, c'est la seule mesure de progressivité possible à calculer.
9. La France constitue un cas d'espèce : le coût budgétaire des allègements de charges au niveau des bas salaires excède les dépenses publiques consacrées aux programmes actifs du marché du travail (Remy, 2005).
10. Pour plus de précisions, voir OCDE (2003a, chapitre 3).
11. Par exemple, des enquêtes auprès des employeurs néerlandais indiquent qu'entre 20 et 60 % des nouveaux recrutements auraient été effectués en l'absence de réduction des cotisations employeurs (voir OCDE, 2003, chapitre 3).
12. Les personnes âgées et les personnes qui souffrent d'une maladie chronique sont les premiers bénéficiaires des prestations maladie.
13. Le degré de redistribution peut varier selon le type de dispositif, en fonction de la logique qui sous-tend la protection sociale – transfert de salaire dans le temps, s'agissant des retraites; revenu de remplacement s'agissant des allocations chômage, qui constituent aussi une sorte de salaire différé mais davantage dans une optique assurancielle; bien public, s'agissant de la santé; et aide à la lutte contre la pauvreté, dans le cas du revenu minimum de subsistance ou de la pension minimum de vieillesse, par exemple. Il varie selon les pays, en fonction de l'histoire de l'édification des institutions et des choix nationaux.
14. Les études consacrées aux effets de la qualité, telle qu'elle est perçue, des prestations sociales sur l'emploi, même si elles sont potentiellement d'un grand intérêt, sont aussi très rares.
15. Pour une définition et un examen des concepts d'équité actuarielle et de neutralité actuarielle, et pour une clarification de leur pertinence dans le débat sur les pensions, voir Queisser et Whitehouse (2006).
16. De précédents travaux concernant la situation au Chili n'ont pas permis, non plus, d'isoler ces effets.
17. Pour plus de précisions sur les réformes en Italie et en Suède, voir OCDE (2003b) et OCDE (2004c).
18. Voir, par exemple, la description du système de modulation des cotisations patronales d'assurance chômage aux États-Unis dans OCDE (2004b, chapitre 2).
19. De plus, les employeurs pouvaient être exemptés du paiement de cette contribution dans un certain nombre de cas, et de fait, de nombreuses entreprises ont su tirer parti de ces possibilités légales de contournement de la contribution Delalande (voir OECD, 2005e).
20. Pour une revue de cette littérature, voir Bassanini et Duval (2006).
21. Dans les pays où les taux d'emploi sont faibles, la masse salariale aura tendance à être relativement faible comparée aux assiettes de prélèvement des taxes sur la consommation ou de l'impôt sur le revenu.
22. Sur un plan général, un système fiscal efficient s'efforce de minimiser les distorsions d'origine fiscale. En première approximation, l'efficacité du système est plus grande lorsque l'assiette de l'impôt est large et les différences de taux d'imposition entre différents types de prélèvement sont faibles. En effet, les régimes fiscaux spéciaux pour certaines catégories de revenus (avantages extra salariaux, logement occupé par son propriétaire, plus-values, retraites, etc.) augmentent généralement les coûts de mise en œuvre et les coûts administratifs. Et cela peut avoir des répercussions négatives sur le respect, en pratique, des dispositions fiscales et sur les recettes fiscales. La simplicité et la transparence de la législation fiscale peuvent aussi contribuer à l'efficacité globale du système.
23. Diminuer les cotisations patronales de sécurité sociale en augmentant les cotisations salariales pourrait avoir des effets similaires dans la mesure où certains des revenus de remplacement sont soumis aux cotisations salariales, mais pas aux cotisations patronales (c'est le cas, par exemple, des allocations chômage dans plusieurs pays).
24. Moyenne pondérée de l'OCDE. *Source* : Base de données AEE/OCDE sur les instruments utilisés dans le cadre de la politique de l'environnement. La principale hausse a eu lieu durant la première moitié des années 90. Elle s'expliquait principalement par une augmentation des taxes sur l'énergie supérieure à la moyenne.

25. Pour un exposé sur l'économie politique des taxes environnementales, et en particulier sur ces questions de compétitivité, voir OCDE (2006e). Fondamentalement, et bien qu'il puisse être possible d'amortir leurs impacts, et/ou de les introduire progressivement afin d'éviter des coûts irréversibles importants, les écotaxes doivent, pour être efficaces, réduire la compétitivité des activités polluantes.
26. Une augmentation du taux d'imposition des bénéfices des sociétés n'implique pas nécessairement une hausse du coût du capital. Dans une société qui fait des bénéfices, une hausse des impôts sur les bénéfices réduit le coût de l'investissement financé par endettement (qui est déductible des bénéfices).
27. Voir par exemple Malinvaud (1998).
28. En 2002-03, les entrées d'investissement direct étranger représentaient plus de 80 % de l'investissement intérieur en Irlande, 40 % en Belgique, une part également importante en République slovaque, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Suède, en Hongrie et en Espagne, et était supérieure à 5 % dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (Source : Annuaire des statistiques d'investissement direct international; formation du capital fixe brut total, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE).
29. Voir OCDE (2004d) et Commission européenne et Eurostat (2006).
30. Voir l'Avis du Conseil d'orientation pour l'emploi sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (www.securite-sociale.fr/communications/rapports/2006/cotisvalajoute/cva.htm), ainsi que la synthèse des réactions des membres du Conseil d'analyse économique www.cae.gouv.fr/avis_cotsoc.htm.
31. À l'inverse, un article récent de Timbaud et al. (2007) conclut qu'introduire une « contribution sur la valeur ajoutée » aurait des effets importants sur l'emploi (130 000 emplois créés sur quatre ans, soit 0.7 % de l'emploi salarié). Cependant, le modèle utilisé a des limites importantes, en particulier l'absence de mobilité des capitaux (mais aussi l'absence d'effet des taux marginaux d'imposition sur les comportements et l'absence de détermination de la productivité à long terme).
32. Il est également important de trouver des règles d'évaluation appropriées, qui évitent que la volatilité éventuelle des prix de marché ne résulte en une volatilité excessive de l'assiette fiscale, comme on a pu l'observer par exemple au Canada.

ANNEXE 4.A1

*Analyse empirique : aperçu de la littérature*Tableau 4.A1.1. **Estimations de l'effet des taux de prélèvement moyens et marginaux sur le salaire brut et/ou le coût du travail**

	Pays, période d'estimation et variable dépendante	Taux de prélèvement moyen (à taux marginal constant ou progressivité inchangée)	Taux de prélèvement marginal/indice de progressivité (à taux moyen constant)
Malcomson et Sartor (1987)	Italie, séries chronologiques, 1968-80. Salaires moyens des ouvriers de l'industrie.	Pas de résultats probants.	Effet modérateur du taux marginal.
Lockwood et Manning (1993)	Royaume-Uni, séries chronologiques, 1954-87. Salaire brut moyen des travailleurs manuels de sexe masculin.	Pression à la hausse sur les salaires.	Prélèvements obligatoires salariés ^a : Effet modérateur du taux marginal.
Holmlund et Kolm (1995)	Suède. Salaires bruts des travailleurs à plein-temps, données d'enquête sur la répartition des revenus. Séries chronologiques, 1975-92. Quintiles de la répartition des revenus. Données microéconomiques, 1989-92.	Pression à la hausse sur les salaires.	Pas de résultats clairs pour les cotisations employeurs. Effet modérateur de la progressivité.
Tyrväinen (1995)	Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Finlande, Italie, Japon, Royaume-Uni. Séries chronologiques, 1972-1990/92. Salaires réels moyens tirés des comptes nationaux (secteur privé).	Pression à la hausse sur les salaires, non statistiquement significatif (à progressivité constante ^b).	Effet modérateur du taux marginal d'impôt sur le revenu au Canada, en Finlande, en Italie et au Japon. Pas d'effet significatif dans les autres pays.
Graafland et Huizinga (1999)	Pays-Bas, séries chronologiques, 1967-93. Coûts du travail moyens tirés des comptes nationaux ^c .	Pression à la hausse sur le coût du travail, exercée à la fois par les prélèvements obligatoires salariés ^a et les cotisations patronales (ces dernières n'étant que partiellement répercutées sur les salariés).	Effet modérateur du taux marginal de prélèvements obligatoires salariés ^a .
Lockwood, Slok et Tranaes (2000)	Danemark, séries chronologiques, 1970-92. Salaire brut moyen par groupe professionnel, niveau de revenu et par sexe. Bas salaires ^d . Salaires moyens ^d . Hauts salaires ^d .	Pression à la hausse sur les salaires de l'impôt sur le revenu. Pression à la hausse sur le coût du travail des cotisations patronales (ces dernières n'étant que partiellement répercutées sur les salariés).	Pas d'effet significatif de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Effet modérateur de la progressivité de l'impôt sur le revenu. La progressivité de l'impôt sur le revenu entraîne une pression à la hausse sur les salaires.

Tableau 4.A1.1. **Estimations de l'effet des taux de prélèvement moyens et marginaux sur le salaire brut et/ou le coût du travail**

	Pays, période d'estimation et variable dépendante	Taux de prélèvement moyen (à taux marginal constant ou progressivité inchangée)	Taux de prélèvement marginal/indice de progressivité (à taux moyen constant)
Hansen, Pedersen et Slok (2000)	Danemark, séries chronologiques, 1970-92. Salaire brut moyen. Ouvriers ^e . Cadres et employés ^e .	Pression à la hausse sur les salaires du coin fiscal.	Effet modérateur du taux marginal. Pression à la hausse sur les salaires du taux marginal, non statistiquement significatif.
Brunello et Sonedda (2006)	20 pays de l'OCDE, méta données, 1997-2004. Salaires bruts moyens pour 8 catégories de ménages présentant des caractéristiques différentes sur le plan économique et familial.	Pression à la hausse sur les salaires du coin fiscal.	Effet modérateur du taux marginal dans les systèmes centralisés ou décentralisés de négociations salariales; pression à la hausse sur les salaires en cas de niveau intermédiaire de centralisation.
Schneider (2006)	Allemagne, données microéconomiques, 1986-90. Salaires bruts, hommes mariés âgés de 25 à 55 ans et rémunérés autour du salaire moyen.	Pression à la hausse sur les salaires du coin fiscal.	Effet modérateur du taux marginal d'impôt sur le revenu. Effet moindre et peu significatif pour les salariés très qualifiés.
Tranaes, Arnberg et Holm (2006)	Danemark, données microéconomiques, 1985-86; 1991-92 (et différence de différence). Salaires des travailleurs à temps complet âgés de 18 à 66 ans, vivant dans la municipalité de Copenhague et n'ayant pas été au chômage au cours de l'ensemble de la période d'échantillon (1985-91).	Pression à la hausse sur les salaires du taux moyen d'impôt sur le revenu et de sa progressivité. Rôle relativement modérateur des syndicats, la pression à la hausse sur les salaires étant souvent plus faible dans les secteurs syndiqués que dans ceux qui ne le sont pas. La taille et la significativité des coefficients estimés varient selon les périodes d'estimation et selon les méthodes utilisées (différence première ou différence en différence).	
<i>Systèmes privés aux États-Unis</i>			
Gruber et Krueger (1990)	États-Unis, salaires bruts. Données microéconomiques, 1979-81 et 1987-88. Méta données États/secteurs, 1979 et 1988.	Effet modérateur des cotisations prélevées dans le cadre du système d'assurance santé des salariés fourni par les employeurs.	Non applicable.
Gruber (1994)	États-Unis, données microéconomiques, 1978-79 et 1981-82. Salaires bruts des femmes mariées âgées de 20 à 40 ans.	Effet modérateur des coûts liés aux allocations de maternité fournies par les employeurs. Cet effet n'est valable que pour la population bénéficiaire.	Non applicable.

- a) Prélèvements obligatoires salariés : incluent l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations salariales de sécurité sociale.
- b) La constance de la progressivité suppose une augmentation du même ordre de grandeur du taux marginal et du taux moyen. En revanche, une augmentation du taux moyen d'imposition, à taux marginal constant, tend à augmenter le salaire brut.
- c) Les cotisations patronales de sécurité sociale ont un effet relativement important sur le coût du travail. Cela peut s'expliquer par le fait qu'aux Pays-Bas, les négociations collectives portent sur le salaire brut (c'est-à-dire le coût du travail à l'exclusion des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs). Si le salaire brut est fixe, une augmentation non anticipée des cotisations employeurs provoquera à court terme une variation similaire du coût du travail. Une augmentation non anticipée des prélèvements salariés est au contraire absorbée par les travailleurs sous forme d'un salaire net moindre.
- d) Bas salaires : ouvriers et femmes appartenant au 1^{er} quartile de salaire des femmes cadres; salaires moyens : hommes non qualifiés, ouvriers qualifiés et appartenant au 1^{er} quartile de salaire des hommes cadres, et femmes appartenant aux 3 derniers quartiles de salaires des femmes cadres; hauts salaires : hommes appartenant aux 3 derniers quartiles de salaires des hommes cadres.
- e) La catégorie « ouvriers » est définie comme celle des « bas salaires ». Elle comporte un certain nombre de salariés à revenus faibles et moyens selon la définition donnée par Lockwood, Slok et Tranaes (2000). La catégorie « cadres » est définie comme le quartile le plus élevé de la distribution des salaires des cadres : elle inclut un certain nombre de salariés à revenus médians et élevés conformément à la définition donnée dans Lockwood, Slok et Tranaes (2000).

Tableau 4.A1.2. **Incidences sur l'emploi d'une refonte du coin fiscal, budgétairement neutre**
 Quelques exemples d'évaluations à partir de modèles macroéconomiques

Baisse des cotisations de sécurité sociale		Variable de résultat (écart par rapport au scénario de base)	Effets sur l'emploi et le chômage				
			Baisse des cotisations	Options de financement			
				Effet individuel	Impôt sur le revenu		Taxes sur la consommation
			Effet individuel		Effet combiné	Effet individuel	Effet combiné
Belgique Bassilière <i>et al.</i> (2005)	Réduction des cotisations patronales ou salariales d'un montant de 0.5 % du PIB <i>ex ante</i> . Cela correspond à une réduction du taux de cotisations patronales de 1.3 à 1.6 points, ou du taux de cotisations salariales de 1.6 points.	Niveau de l'emploi (écart en %) ^a	Salaire brut constant				
			Cotisations patronales T : +0.18 T+7 : +0.55	T : -0.10 T+7 : -0.17	Cotisations patronales T : +0.08 T+7 : +0.38	(augmentation <i>ex ante</i> du taux de TVA de 1.4 points)	
						T : -0.25 T+7 : -0.59	Cotisations patronales T : -0.07 T+7 : -0.04
			Cotisations salariales T : +0.07 T+7 : +0.10		Cotisations salariales T : -0.03 T+7 : +0.07	Cotisations salariales T : -0.18 T+7 : -0.49	
Salaire brut flexible							
Cotisations patronales T : +0.17 T+7 : +0.37	T : -0.09 T+7 : -0.04	Cotisations patronales T : 0.08 T+7 : 0.33	Cotisations patronales T : -0.05 T+7 : 0.20				
			Cotisations salariales T : +0.06 T+7 : +0.02		Cotisations salariales T : -0.03 T+7 : -0.02	Cotisations salariales T : -0.16 T+7 : -0.15	
France							
Sénat (2005)	Réduction des cotisations patronales correspondant à 1.3 % du PIB <i>ex ante</i> , ce qui correspond à une réduction du taux de cotisation patronale de 5.4 points.	Taux de chômage (écart en points de %).	(augmentation <i>ex ante</i> du taux de TVA de 5.4 points)				
			T+2 : -1.3 T+4 : -2.4 ^a			T+2 : +0.3 T+4 : +0.4	T+2 : -0.8 T+4 : -1.2 ^a
Bernard, Nicolas et Delpal (2006)	Réduction de 2.1 points de pourcentage du taux de cotisation patronale.	Taux de chômage (écart en points de %).	T+1 : -0.2 T+2 : -0.3 Long terme : -0.15			T+1 : 0.1 T+2 : 0.2 Long terme : +0.15	T+1 : -0.1 T+2 : -0.1 Long terme : 0.0
Caussat <i>et al.</i> (2005)	Réduction d'un point de pourcentage du taux de cotisation patronale.	Taux de chômage (écart en points de %).		(augmentation <i>ex ante</i> de 8 % en moyenne du taux de l'impôt sur le revenu)		(augmentation de 0.5 point <i>ex ante</i> du taux de TVA)	
	Modification de la structure du financement de la protection sociale au cours de la période 1980-2003.	Taux de chômage (écart en points de %).	Transfert de 27.3 milliards d'euros de cotisations patronales et de 5 milliards d'euros d'impôts sur les sociétés vers l'impôt sur le revenu et la TVA, à hauteur respectivement de 20.9 et 11.3 milliards d'euros. -0.90 sur la période 1980-2003.				
Zone euro Commission européenne (2000)	Réduction des prélèvements obligatoires directs sur les salaires correspondant à 1 % du PIB <i>ex ante</i> .	Niveau de l'emploi (écart en %).	Pas d'indexation des revenus de remplacement sur les prix à la consommation.				T+10 : +0.82
			Indexation des revenus de remplacement sur les prix à la consommation.				T+10 : +0.48

a) Les effets à moyen terme peuvent être plus importants que les effets à court terme dans la mesure où les entreprises ont tendance à substituer du travail au capital lorsque le coût relatif du travail diminue.

ANNEXE 4.A2

Analyse empirique : quelques résultats

Tableau 4.A2.1. Effets estimés sur le taux chômage des cotisations sociales des salariés et des employeurs, des impôts sur le revenu et des taxes sur la consommation

	Modèle de base : coin fiscal direct total		Modèle de base avec les taxes sur la consommation		Modèle de base en séparant les impôts sur le revenu, les CSS des salariés et les CSS des employeurs		Modèle de base en séparant l'impôt sur le revenu et les CSS totales		Modèle de base en séparant l'impôt sur le revenu et les CSS totales, et incluant les taxes sur la consommation	
	Données annuelles	Données moyennes sur trois ans	Données annuelles	Données moyennes sur trois ans	Données annuelles	Données moyennes sur trois ans	Données annuelles	Données moyennes sur trois ans	Données annuelles	Données moyennes sur trois ans
Variables fiscales										
Total des prélèvements directs pesant sur les salaires ^a (% des coûts du travail)	0.182*** [3.859]	0.171* [1.792]	0.189*** [3.828]	0.199* [1.896]						
Taxes sur la consommation (% dépenses de consommation)	0.065	0.206	[0.791]	[1.108]			0.066	0.210	[0.799]	[1.125]
Impôt sur le revenu (% des coûts du travail)					0.062 [0.903]	0.071 [0.480]	0.059 [0.853]	0.057 [0.375]	0.066 [0.931]	0.082 [0.500]
Cotisations de sécurité sociale totales (CSS)							0.263*** [4.201]	0.252* [1.916]	0.271*** [4.225]	0.283** [2.039]
CSS des salariés ^b (% des coûts du travail)					0.222*** [3.152]	0.091 [0.564]				
CSS des employeurs ^b (% des coûts du travail)				0.293***	0.352** [3.612]	0.2434				
Autres variables explicatives^c										
Taux de remplacement moyen	0.092*** [4.473]	0.122*** [2.774]	0.089*** [4.231]	0.110** [2.382]	0.091*** [4.369]	0.117** [2.605]	0.093*** [4.481]	0.122*** [2.718]	0.090*** [4.254]	0.110** [2.339]
Taux de syndicalisation	-0.016 [0.675]	-0.066 [1.234]	-0.015 [0.645]	-0.065 [1.206]	-0.005 [0.195]	-0.054 [0.952]	-0.005 [0.199]	-0.055 [0.972]	-0.004 [0.170]	-0.053 [0.925]
Législation sur la protection de l'emploi	-0.301 [0.740]	-0.797 [0.949]	-0.239 [0.574]	-0.569 [0.659]	-0.234 [0.566]	-0.707 [0.818]	-0.235 [0.567]	-0.728 [0.832]	-0.172 [0.405]	-0.493 [0.546]
Réglementation du marché des produits	0.700*** [3.141]	0.756 [1.443]	0.685*** [3.014]	0.707 [1.338]	0.590** [2.545]	0.602 [1.137]	0.599** [2.585]	0.670 [1.265]	0.584** [2.471]	0.618 [1.157]
Degré de corporatisme élevé	-2.320*** [5.194]	-2.179* [1.946]	-2.290*** [5.205]	-2.093* [1.882]	-2.219*** [4.901]	-2.082* [1.798]	-2.225*** [4.918]	-2.099* [1.802]	-2.194*** [4.933]	-2.008* [1.733]
Nombre d'observations ^d	412	130	412	130	412	130	412	130	412	130

T de student entre parenthèses. *, **, *** significatif à 10 %, 5 % et 1 % respectivement.

a) Somme des cotisations de sécurité sociale des salariés et des employeurs et des impôts sur le revenu.

b) Test de Wald d'égalité des coefficients des CSS des salariés et des employeurs. La P-value est égale à 0.439 (0.132 pour les données moyennes sur trois ans), une P-value élevée indiquant que la différence des coefficients n'est pas statistiquement significative.

c) Toutes les régressions comprennent des variables indicatrices pays et temps et des variables d'écart de production. Voir Bassanini et Duval (2006) pour plus de détails sur le modèle de base.

d) Période d'estimation : 1982-2003; Pays : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Les données de l'Allemagne, la Finlande et la Suède sont exclues des régressions en 1991 et 1992, les variables explicatives ne permettant pas de prendre totalement en compte les changements importants des performances du marché du travail dans ces pays au début des années 90.

Source : Pour les variables fiscales, voir OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : Effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007; pour les autres variables voir Bassanini et Duval (2006).

Bibliographie

- Adema, W. et M. Ladaique (2005), « Net Social Expenditure, 2005 Edition – More Comprehensive Measures of Social Support », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 29, OCDE, Paris.
- Auerbach, A.J. (2006), « The Future of Capital Income Taxation », septembre, www.econ.berkeley.edu/~auerbach/The%20Future%20of%20Capital%20Income%20Taxation.doc.pdf.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 35, OCDE, Paris.
- Bassilière, D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure et P. Stockman (2005), « Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif », Bureau fédéral du Plan, Planning Paper No. 97.
- Behaghel, L., B. Crépon et B. Sédillot (2004), « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », document non publié, CREST-INSEE, Paris, www.crest.fr/pageperso/dr/crepon/delalande_v4.pdf.
- Benard, Y., J.B. Nicolas et B. Delpal (2006), « Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ministère de la Santé et des Solidarités, France.
- Bénassy-Quéré, A., L. Fontagné et A. Lahrière-Révil (2003), « Tax Competition and Foreign Direct Investment », CEPII Working Paper No. 2003-17, décembre, http://ideas.repec.org/p/cii/cepidt/2003_17.html.
- Bommier, A., T. Magnac et M. Roger (2003), « Le marché du travail à l'approche de la retraite entre 1982 et 1999, évolutions et évaluations », *Revue française d'économie*, vol. 18, n° 1, pp.23-82.
- Bordignon, M., S. Giannini et P. Panthegini (2001), « Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? », *International Tax and Public Finance*, n° 8, pp.191-210.
- Börsch-Supan, A. (2005), « From Traditional DB to Notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy and Germany », *Journal of the European Economic Association*, avril-mai.
- Bovenberg, L. (2006), « Tax Policy and Labor Market Performance », in J. Agell et P.B. Sorensen (dir. pub.), *Tax Policy and Labor Market Performance*, The MIT Press, pp.3-74.
- Bovenberg, L. et R. de Mooij (1994), « Environmental Levies and Distortionary Taxation », *American Economic Review*, vol. 84, pp.1085-1089.
- Brunello, G. (1996), « Labour Market Institutions and the Double Dividend Hypothesis », in C. Carraro et D. Siniscalco, *Environmental reform and Unemployment*, Kluwer Academics Publishers.
- Brunello, G. et D. Sonedda (2006), « Progressive Taxation and Wage Setting When Unions Strategically Interact », *Oxford Economic Papers*, vol. 59, pp.127-140.
- Caliendo, M., L. Gambaro et P. Haan (2007), « The Impact of Income Taxation on the Ratio between Reservation and Market Wages and the Incentives for Labour Supply », *Applied Economics Letters*, à paraître.
- Calmfors, L. et J. Driffill (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, vol. 6, pp 13-61.
- Cambridge econometrics (2005), « Modelling the Initial Effects of the Climate Change Levy », mars.
- Carraro, C., M. Galeotti et M. Gallo (1996), « Environmental Taxation and Unemployment: Some Evidence on the "Double Dividend" Hypothesis in Europe », *Journal of Public Economics*, vol. 62, n° 1-2, Elsevier, pp. 141-181, octobre.
- Caussat, L., M. Hennion, P. Horusitzky et C. Loisy (2005), « Les transformations du financement de la protection sociale et leurs incidences économiques », *Solidarité et Santé*, n° 3, pp.23-47.
- Commission européenne (2000), *European Economy – Public Finance in EMU*.

- Commission européenne (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditures: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-50) », *European Economy*, Special Report No. 1.
- Commission européenne et Eurostat (2006), *Les structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne*, Luxembourg.
- Cornilleau, G. (2006), « Welfare in Europe and the United States », Document de travail OFCE n° 2006-19, octobre.
- Cox Edwards, A. et E. James (2006), « Pension Reform and Postponed Retirement: Evidence from Chile », document non publié.
- De Kam, F. et J. Owens (1999), « Financing Social Protection in the 21st Century », *Financing Social Protection in Europe*, document de référence destiné à la Conférence de l'UE sur le financement de la protection sociale en Europe, Helsinki, 22-23 novembre, <http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/financing/foreword.htm>.
- Desai, M. et J. Hines (2002), « Value-Added Taxes and International Trade: The Evidence », Working Paper, Harvard Business School, www.people.hbs.edu/mdesai/vats.pdf.
- Disney, R. (2004), « Pensions and Employment », *Economic Policy*, juillet.
- Dreze, J. et E. Malinvaud (1994), « Growth and Employment: The Scope of a European Initiative », *European Economic Review*, vol. 38, n° 3-4, pp.489-504.
- EBRI (2006), « 2006 Health Confidence Survey: Dissatisfaction with Health Care System Doubles since 1998 », *Notes*, vol. 27, n° 11.
- Faruqee, H., S. Li et I.K. Yan (2004), « The Determinants of International Portfolio Holdings and Home Bias », Document de travail du FMI n° 04/37, février.
- Feldstein, M. (1995), « The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », *The Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 3, pp. 551-572.
- Fenge, R. et M. Werding (2003), « Ageing and the Tax Implied in Public Pension Schemes: Simulations from Selected OECD Countries », CESifo Working Paper No. 841, janvier.
- Förster, M. et M. Pearson (2002), « Distribution des revenus et pauvreté dans la zone de l'OCDE : Tendances et déterminants », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, OCDE, Paris, pp. 7-41.
- Gordon, R.H. et J.R. Hines (2002), « International Taxation », NBER Working Paper No. 8854.
- Graafland, J. et F. Huizinga (1999), « Taxes and Benefits in a Non-Linear Wage Equation », *De Economist*, vol. 147, n° 1, pp.39-54.
- Gregorelli, L., P. Panteghini et D. Sonedda (2003), « La Riforma del 1998 e la Domanda Effettiva di Lavoro », *Politica Economica*, n° 2/2003.
- Gruber, J. (1994), « The Incidence of Mandated Maternity Benefits », *American Economic Review*, vol. 84, n° 3, pp.622-641.
- Gruber, J. (2000), « Health Insurance and the Labor Market », in A. Culyer et J. Newhouse (dir. pub.), *The Handbook of Health Economics*, pp. 645-706.
- Gruber, J. et A. Krueger (1990), « The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance », NBER Working Paper No. 3557.
- Gruber, J. et E. Saez (2002), « The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications », *Journal of Public Economics*, vol. 84, pp. 1-32.
- Hakola, T. et R. Uusitalo (2005), « Not So Voluntary Retirement Decisions? Evidence from a Pension Reform », *Journal of Public Economics*, vol. 89, n° 11-12, pp. 2121-2136.
- Hansen, C., L. Pedersen et T. Slok (2000), « Ambiguous Effects of Tax Progressivity – Theory and Danish Evidence », *Labour Economics*, vol. 7, n° 3, pp.335-347.
- Hassink, W., J.C. van Ours et G. Ridder (1997), « Dismissal through Disability », *De Economist*, vol. 145, n° 1, pp.29-46.
- Heckman, J., L. Lochner et C. Taber (2002), « Tax Policy and Human-Capital Formation », *The American Economic Review*, vol. 88, n° 2, pp.293-297.
- Holmlund, B. et A.S. Kolm (1995), « Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, pp. 423-460.

- Hyatt, D. et T. Thomason (1998), « Evidence on the Efficacy of Experience Rating in British Columbia. A Report to The Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia », mai, www.qp.gov.bc.ca/rcwc/research/hyatt-thomason-experience.pdf.
- Immervoll, H. (2007), « Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-wage Employment », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 47, OCDE, Paris.
- Immervoll, H., H. Levy, C. Lietz, D. Mantovani, C. O'Donoghue, H. Sutherland et G. Verbist (2005), « Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits », IZA Discussion Paper No. 1824, Bonn.
- Journard, I. (2001), « Tax Systems in European Union Countries », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 301, OCDE, Paris, juin.
- Keen, M. et M. Syed (2006), « Domestic Taxes and International Trade: Some Evidence », Document de travail du FMI n° 06/47.
- Kohlhaas, M. et S. Bach (2005), « The Impact of Special Provisions in the Framework of Energy Taxes on the Environmental Effectiveness – The Case of Germany », Communication destinée à la 6^e Conférence mondiale sur la fiscalité environnementale, Louvain, 22-24 septembre, [www.law.kuleuven.be/imer/Friday 23.09.2005/Session II - Economic issues - 23.09.2005/PPP - Mr. Kohlhaas and Dr. Bach.ppt#1](http://www.law.kuleuven.be/imer/Friday%2023.09.2005/Session%20II%20-%20Economic%20issues%20-%2023.09.2005/PPP%20-%20Mr.%20Kohlhaas%20and%20Dr.%20Bach.ppt#1).
- Koning, P. (2004), « Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands », CPB Discussion Paper No. 37, La Haye.
- Koskela, E. (2001), « Labour Taxation and Employment in Trade Union Models: A Partial Survey », Research Department, Bank of Finland Discussion Paper, n° 19.
- Koskela, E. et J. Vilmunen (1996), « Tax Progression is Good for Employment in Popular Models of Trade Union Behaviour », *Labour Economics*, vol. 3, pp.65-80.
- Koskela, I. et R. Schöb (1999), « Alleviating Unemployment: The Case for Green Tax Reform », *European Economic Review*, n° 42.
- Lockwood, B. et A. Manning (1993), « Wage Setting and the Tax System: Theory and Evidence for the United Kingdom », *Journal of Public Economics*, vol. 52, pp.1-29.
- Lockwood, B., T. Slok et T. Tranaes (2000), « Progressive Taxation and Wage Setting: Some Evidence for Denmark », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 4, n° 4, pp.707-723.
- Malcomson, J. et N. Sartor (1987), « Tax Push Inflation in a Unionized Labour Market », *European Economic Review*, vol. 31, n° 8, pp. 1581-1596.
- Malinvaud, E. (1998), « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, n° 9, Documentation française, Paris.
- Mendoza, E.G. et L.L. Tesar (2005), « Why Hasn't Tax Competition Triggered a Race to the Bottom? Some Quantitative Lessons from the EU », *Journal of Monetary Economics*, n° 52, pp. 163-204.
- Muysken, J., T. van Veen et E. de Regt (1999), « Does a Shift in the Tax Burden Create Employment? », *Applied Economics*, vol. 31, n° 10, pp.1195-1205.
- OCDE (2001a), *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : Problèmes et stratégies*, Paris.
- OCDE (2001b), « Les grands enjeux de la politique fiscale dans les pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003b), *Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – Suède*, Paris.
- OCDE (2003c), *Transformer le handicap en capacité*, Paris.
- OCDE (2004a), *Prestations et salaires: les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004c), *Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – Italie*, Paris.
- OCDE (2004d), *La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : Évolutions et réformes récentes*, Paris.
- OCDE (2004e), *Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – Finlande*, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005c), *Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – Pays-Bas*, Paris.

- OCDE (2005d), *Les impôts sur les salaires : 2004-2005*, Paris.
- OCDE (2005e), *Ageing and Employment Policies/Vieillesse et politiques de l'emploi – France*, Paris.
- OCDE (2006a), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 477, OCDE, Paris, février.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006c), *Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques*, Études de politique fiscale de l'OCDE n° 13, Paris.
- OCDE (2006d), *Vivre et travailler plus longtemps*, Paris.
- OCDE (2006e), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, Paris.
- OCDE (2007), « Le financement de la protection sociale : effets sur l'emploi – Documentation supplémentaire », disponible en ligne sous www.oecd.org/els/perspectivesemploi/2007, Paris.
- Parry, I. (1995), « Pollution Taxes and Revenue Recycling », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 29, pp.64-77.
- Pearson, M. et J.P. Martin (2005), « Should we Extend the Role of Private Social Expenditure? », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 23, OCDE, Paris.
- Pissarides, C. (1998), « The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages. The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure », *European Economic Review*, vol. 42, pp. 155-183.
- Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-system Design », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 40, OCDE, Paris, décembre.
- Remy, V. (2005), « Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs », Document d'étude n° 2005-101, DARES.
- Roed, K. et S. Strom (2002), « Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-off between Equity and Efficiency Inevitable », *Journal of Economic Surveys*, vol. 16, n° 1, pp. 77-109.
- Schneider, K. (2006), « Union Wage Setting and Progressive income Taxation with Heterogeneous Labor: Theory and evidence from the German Income Tax reforms 1986-1990 », *Labour Economics*, vol. 12, pp. 2005-222.
- Schöb, R. (2003), « The Double Dividend Hypothesis of Environmental Taxes: A Survey », FEEM Working Paper No. 60.2003.
- Sénat (2005), « Évaluation ex ante à l'aide d'un modèle macroéconomique de l'instauration d'une TVA sociale », Service des études économiques et de la prospective, mars.
- Sørensen, P.B. (1999), « Optimal Tax Progressivity in Imperfect Labour Markets », *Labour Economics*, vol. 6, pp.435-452.
- Sørensen, P.B. (2006), « Can Capital Income Tax Survive? And Should They? », CESIFO Working Paper No. 1793, août, www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/CESifoVenice2006.pdf.
- Sørensen, P.B. (1997), « Public Finance Solutions: A Tax Shift Away from Low-paid Labour May Fight Unemployment », *Economic Policy*, pp. 222-264.
- Summers, L. (1989), « Some Simple Economics of Mandated Benefits », *American Economic Review*, vol. 79, n° 2, pp.177-183.
- Summers, L., J. Gruber et R. Vergara (1992), « Taxation and the Structure of Labor Markets: The Case of Corporatism », NBER Working Paper No. 4063.
- Timbaud, X., C. Blot, E. Heyer et M. Plane (2007), « La contribution sur la valeur ajoutée peut-elle favoriser la création d'emplois? », *Revue de l'OFCE*, n° 100, janvier.
- Tranaes, T., S. Arnberg et A. Holm (2006), « Progressive Taxation and Wages: Microevidence », in J. Agell et P.B. Sorensen (dir. pub.), *Tax Policy and Labor Market Performance*, The MIT Press, pp. 229-262.
- Tyrväinen, T. (1995), « Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Countries », OECD Jobs Study Working Papers Series No. 10, OCDE, Paris.
- Van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys », juillet, www.oecd.org/dataoecd/49/29/20686301.HTM#2001.
- Yoo, K.Y. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-favoured Schemes », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 406, OCDE, Paris, octobre.