



FOCUS N°36

Les mesures de réduction du coût du travail : quel effet sur l'emploi et les finances publiques en Région bruxelloise ?

DIDIER BAUDEWYNS (BFP), ANTOINE DEWATRIPONT (IBSA/BFP), PIERRE-FRANÇOIS MICHIELS (IBSA)

Quelles mesures de réduction du coût du travail la Région bruxelloise peut-elle mettre en place pour créer de l'emploi ? Quelles mesures créent plus d'emplois et combien coûtent-elles à la Région ? La Région bruxelloise a-t-elle intérêt à ce que la Flandre et la Wallonie prennent des mesures similaires ? S'appuyant sur le modèle macroéconomique HERMREG, ce Focus tente de répondre à ces questions.

Quelles mesures de réduction du coût du travail les Régions peuvent-elles utiliser et pourquoi les évaluer ?

La création d'emploi est un objectif de politique publique important. Depuis la 6ème réforme de l'État, un grand nombre de compétences en matière d'emploi ont été transférées aux Régions. Cela leur permet d'adapter leur politiques d'emploi aux réalités propres à leur marché du travail. Parmi les mesures à la disposition des Régions, certaines visent à réduire le coût du travail pour inciter les entreprises à embaucher davantage. Deux mesures importantes de soutien financier à l'emploi qui leur ont été transférées sont les primes d'activation des allocations de chômage et les réductions régionales de cotisations patronales dites « groupes cibles ». Ces mesures, dont les conditions d'accès portent sur des critères propres aux travailleurs (comme l'âge ou la durée au chômage), sont depuis lors devenues régionales. Le niveau fédéral reste compétent pour les réductions de cotisations sociales en fonction de caractéristiques propres aux employeurs ou aux secteurs.

La prime d'activation des allocations de chômage permet à tout chômeur qui en bénéficie de continuer à percevoir une partie de son allocation de chômage en cas de reprise du travail. L'employeur peut alors déduire le montant de la prime du salaire net à payer à son employé bénéficiaire. Le but de cette allocation est double : elle vise à créer de l'emploi, en le subsidiant, tout en favorisant des chômeurs plus éloignés du marché de l'emploi.

Les mesures de réduction de cotisations sociales payées par les employeurs constituent une autre forme de réduction du coût du travail. Ceux-ci peuvent en bénéficier à condition que certains critères soient respectés. Les réductions de cotisations sociales diffèrent des primes d'activation dans leur mise en pratique mais finalement elles constituent toutes les deux une subvention salariale qui permet aux employeurs de baisser leurs coûts salariaux.

Ce Focus analyse d'abord l'impact d'une hausse des primes d'activation sur la création d'emploi et le coût budgétaire qu'elle entraîne pour la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Un exercice similaire est ensuite effectué pour la mesure de réduction ciblée de cotisations sociales permettant une comparaison des résultats des deux analyses d'impact.

Quelles sont les mesures et les montants alloués en Région bruxelloise ?

Le **tableau ①** présente les dépenses réalisées par la Région bruxelloise en matière de primes d'activation et de réductions de cotisations sociales en 2018. Pour les mettre en perspective, ces montants sont comparés aux montants alloués par les autres Régions et par le niveau fédéral aux politiques similaires de réduction du coût du travail.

En ce qui concerne les mesures d'activation, **le montant de 26 millions d'euros pour la RBC correspond en grande partie en 2018, à la prime activa.brussels¹**. C'est sur cette mesure d'activation spécifiquement que nous nous concentrerons dans un premier temps. Les dépenses de la RBC consacrées à cette mesure en 2018 représentaient 7% du total des réductions de charges sur le travail octroyées par cette Région. Pour remettre en perspective ce montant, il est à noter que les dépenses annuelles totales de la RBC s'élevaient à environ 5,3 milliards d'euros en 2018².

Concrètement, la prime activa.brussels s'élève à 15.900 euros sur 30 mois par travailleur³. Son but est de créer de l'emploi pour les résidents bruxellois tout en favorisant la recherche d'emploi par les chômeurs de longue durée. En effet, pour en être bénéficiaire, il faut être chercheur d'emploi inoccupé inscrit chez Actiris depuis au minimum 12 mois. La Région vise de facto un public particulier puisque les chômeurs de longue durée bruxellois sont en moyenne relativement peu qualifiés. Ce sont donc des résidents bruxellois qui bénéficient de la prime et non pas des « navetteurs » flamands ou wallons, ce qui peut a priori présenter un avantage, même léger⁴, en termes d'effet retour sur les finances publiques de la RBC.

La mesure bruxelloise principale de réduction de cotisations sociales, hors titres-services, est la réduction groupe cible « travailleurs âgés ». **Cette mesure a représenté environ 42 millions d'euros en 2018, soit 11 %** des réductions régionales

de charges sur le travail. Cette mesure aussi appelée « Réductions 57+ » vise à favoriser l'engagement et le maintien au travail des personnes de 57 ans et plus. Pour obtenir le montant de la réduction, soit au maximum 1.000 euros par trimestre, les employeurs doivent en effet engager ou maintenir des travailleurs qui ont entre 57 et 64 ans⁵.

Les mesures de réductions de cotisations sociales et d'activation sont historiquement des compétences fédérales. Comme mentionné dans l'introduction, le niveau fédéral reste compétent pour ces mesures si elles sont établies en fonction des caractéristiques de l'employeur ou du secteur d'activité (exemple : la réduction « premier engagement »). Il y a lieu ici de relativiser l'importance actuelle des Régions dans la politique de réduction des charges patronales puisque le niveau fédéral (y compris la sécurité sociale) représente encore trois quarts du total de ces mesures pour l'ensemble des branches d'activité marchande (①) ; en outre, **la part des mesures d'activation et de réductions de cotisations sociales dans l'ensemble des réductions de charges sur le travail est encore relativement plus importante au niveau fédéral (68 % du total) qu'au niveau régional (24 % pour la RBC, 26 % pour la Région flamande et 32 % pour la Région wallonne)**.

Le **tableau ①** montre aussi que ces mesures au niveau régional ont un poids moindre par rapport à la catégorie « Autres subventions salariales ». Une grande partie des dépenses régionales dans cette catégorie correspondent à des dépenses faites par les Régions pour la mesure des titres-services.

Quel impact estimer et avec quel outil ?

Parmi les effets de ces mesures en RBC, il était important en particulier d'évaluer à quel point les mesures d'activation et de réductions de cotisations sociales remplissent leur rôle en termes de création d'emplois. Il est aussi crucial de déterminer ce que cette façon de créer de l'emploi implique au niveau des finances publiques de la Région bruxelloise. Ainsi, l'estimation

① MONTANTS ALLOUÉS AUX POLITIQUES DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL EN BELGIQUE EN 2018 - BRANCHES D'ACTIVITÉ MARCHANDE

	RBC		Région flamande		Région Wallonne		Pouvoir fédéral et sécurité sociale		Tous niveaux de pouvoirs	
	Millions d'euros	% du total	Millions d'euros	% du total	Millions d'euros	% du total	Millions d'euros	% du total	Millions d'euros	% du total
Mesures d'activation	26	7	50	2	137	13	0	0	213	1
Réductions de cotisations sociales, dont :	63	17	595	24	192	19	8 118	68	8 968	56
Réduction groupe-cible travailleurs âgés	42	11	357	14	117	11	0	0	515	3
Autres subventions salariales (titres-services, ...)	279	76	1 877	74	704	68	3 905	32	6 765	42
Total mesures réductions du coût du travail	368	100	2 523	100	1 033	100	12 023	100	15 946	100
% du total belge	2		16		6		75		100	

Source : Bureau fédéral du Plan et calculs propres.

Note : pour alléger l'exposé, les chiffres de la Communauté germanophone ont été inclus dans la colonne relative à la Région wallonne.

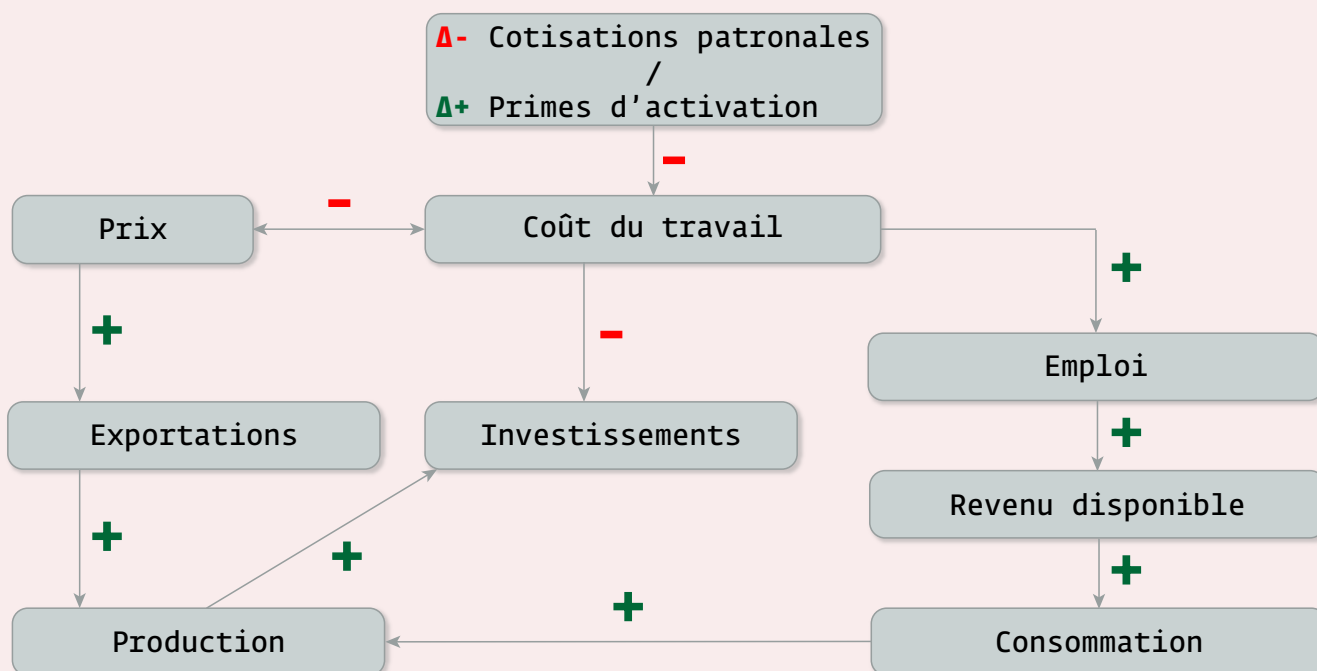


HERMREG : un outil pour évaluer l'impact des politiques publiques régionales

Le modèle macroéconomique multirégional HERMREG permet d'estimer, pour chacune des régions belges, les **évolutions à moyen terme (horizon de 5 ans) d'indicateurs économiques** tels que le produit intérieur brut (PIB), l'emploi et les investissements par branche d'activité, la consommation des ménages et les finances publiques. Il prend en compte les interactions entre ces indicateurs, celles-ci étant estimées économétriquement grâce aux théories économiques et aux évolutions observées dans le passé.

HERMREG permet aussi d'**estimer l'impact d'une politique publique régionale** sur chacun des indicateurs et ce pour chacune des trois régions sur une période de 5 années. Dans ce deuxième type d'exercice, le scénario 'en variante' (avec dépense publique supplémentaire) est comparé au scénario de référence (sans dépense publique supplémentaire), l'impact étant calculé par différence entre les deux scénarios.

Dans le cas des mesures d'activation des allocations de chômage, les montant alloués par les Régions à ce poste ont été augmentés directement dans le modèle et l'impact de cette augmentation sur les autres agrégats a ensuite été estimé à l'aide de simulations du modèle. Les interactions prises en compte dans HERMREG dans l'exemple d'une hausse des primes d'activations sont présentées schématiquement ci-dessous. Ces interactions sont les mêmes pour les réductions de cotisations sociales.



Une augmentation des primes d'activation baisse de facto le coût du travail pour les employeurs dans le but d'encourager la création de nouveaux emplois. Cette création d'emplois accroît le revenu disponible des ménages et dès lors la consommation de ceux-ci, ce qui a pour effet d'encourager la production de biens et services dans l'économie. La baisse du coût du travail permet également une baisse des prix de vente des biens et services des entreprises puisque leurs coûts de production ont eux-mêmes baissé. Ceci augmente, dans le modèle, la compétitivité de la région en termes d'exportations internationales. Cet effet de compétitivité augmente dès lors également la production, ce qui pousse le secteur des entreprises à augmenter ses investissements. Cependant, la prime d'activation entraîne une augmentation du coût relatif des investissements par rapport à celui du travail. Une réorganisation des facteurs de production peut donc entraîner une baisse des investissements en capital pour augmenter le travail. L'effet total sur les investissements peut donc être négatif ou positif.

Enfin, le modèle distingue 4 catégories de travailleurs⁶ : ceux âgés de 50 ans ou plus, les moins de 50 ans, chacune de ces catégories d'âge distinguant elles-mêmes les emplois « hauts salaires » et « bas salaires ». Ceci permet d'étudier notamment les effets de substitution au sein du facteur travail : une politique de réduction du coût du travail ciblant par exemple les bas salaires, pourra se traduire par une augmentation de l'emploi « bas salaires » au détriment des emplois « hauts salaires ».

Nous analysons dans ce Focus les résultats de trois variantes : une pour estimer l'impact d'une hausse en RBC des primes d'activation, une pour estimer l'impact d'une hausse en RBC des réductions de cotisations sociales groupes cibles et une pour estimer l'impact d'une hausse simultanée, dans les trois régions, de réductions du coût du travail.

HERMREG est un projet réunissant le Bureau fédéral du Plan (BFP) et les trois instituts de statistique régionaux - à savoir, l'IBSA, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) et Statistiek Vlaanderen. Ce projet vise le développement d'une modélisation des économies des trois régions du pays.

de l'impact budgétaire par emploi créé permettra de montrer combien coûte à la Région bruxelloise la création d'un emploi via cette prime et via cette réduction respectivement. Dans ce calcul seront compris, en plus du coût budgétaire initial de la mesure⁷, les effets retours de la création d'emplois : à terme, les emplois créés génèrent notamment certaines rentrées fiscales régionales (par exemple les additionnels à l'impôt des personnes physiques), via la mise à l'emploi de chômeurs bruxellois.

De plus, cette création d'emplois a des effets sur d'autres agrégats économiques. En effet, la création d'emplois entraîne une hausse du revenu disponible des ménages et donc de la consommation privée. Elle a aussi des effets sur le produit intérieur brut (PIB) régional, à travers une augmentation de la production, des investissements et des échanges commerciaux⁸. Pour mesurer les interactions entre ces agrégats et leur évolution à la suite de la mise en place d'une mesure de réduction du coût du travail, nous utilisons le modèle macroéconomique HERMREG développé par le Bureau fédéral du Plan en collaboration avec les autorités statistiques des trois régions belges (voir encadré). Nous pouvons ainsi estimer, sur le plan macroéconomique, **ce que représenterait pour la Région bruxelloise une hausse des dépenses annuelles allouées à ces mesures en termes de création d'emplois mais aussi de coût budgétaire.**

Quel est l'impact d'une hausse des primes d'activation ?

Afin de mesurer l'impact des mesures d'activation en RBC, une première variante du modèle HERMREG a été simulée. Dans cette variante, les montants annuels alloués par la RBC à la prime activa.brussels ont été augmentés sur une période de 5 ans⁹, de l'année t à l'année t+4, d'un montant équivalent à 0,033 % du PIB bruxellois¹⁰. Par exemple, ce montant atteint

26 millions d'euros en 2018, ce qui correspond grosso modo à un doublement des dépenses de la RBC pour cette mesure cette année-là (voir tableau ①). Sur l'ensemble de la période de simulation, la hausse totale des dépenses de la Région pour la prime d'activation s'élève à 140 millions d'euros. Le modèle permet d'estimer l'évolution de l'emploi à la suite de la diminution du coût du travail induite par cette hausse de dépenses publiques ainsi que les effets sur les autres agrégats de l'économie bruxelloise et des deux autres régions.

Doubler les montants alloués aux primes d'activation par la Région bruxelloise¹¹ pourrait paraître peu réaliste à priori mais, comme présenté plus haut dans le tableau ①, soulignons que ce montant ne représente qu'une petite fraction des dépenses annuelles totales de la RBC¹² qui s'élevaient à environ 5,3 milliards d'euros en 2018.

Les effets macroéconomiques, y compris ceux sur les finances publiques, générés par la hausse du montant alloué aux primes d'activation en RBC sont présentés au tableau ② pour l'année t+4. Quatre ans après son introduction, la mesure se traduit par une baisse du coût du travail horaire moyen (activités marchandes) en RBC de 0,15 % par rapport au scénario de référence. L'impact d'une hausse des primes d'activation est en effet calculé comme la différence entre la situation de référence et la situation en variante (soit la situation avec la hausse du montant alloué aux mesures d'activation). Cette baisse du coût du travail entraîne une augmentation de l'emploi intérieur de 0,04 %. En d'autres mots, la politique régionale créerait un peu plus de 300 emplois. L'ensemble de ces postes de travail reviennent à des résidents bruxellois, ce qui est cohérent avec la condition de domiciliation des bénéficiaires de la prime¹³.

Le revenu disponible agrégé réel des ménages bruxellois augmente de 0,02 % à la suite de cette création d'emplois supplémentaires. Du fait de cette augmentation de revenu, la consommation progresse également de 0,02 %. Pour les autres agrégats, vu l'ampleur relativement limitée du choc simulé, les effets sont logiquement négligeables au niveau de la RBC, que

② IMPACT MACROÉCONOMIQUE D'UNE AUGMENTATION DES PRIMES D'ACTIVATION EN RBC EN t+4

Différences par rapport à la simulation de base, en % sauf mention contraire

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Belgique
Coût horaire nominal du travail (activités marchandes)	-0,15	0,00	0,00	-0,03
Emploi intérieur ⁽¹⁾	0,04	0,00	0,00	0,01
Emploi intérieur (personnes)	306	13	6	325
Revenu disponible réel des ménages	0,02	0,00	0,00	0,00
Consommation des particuliers	0,02	0,00	0,00	0,00
Investissements	0,00	0,00	0,00	0,00
Exportations totales	0,00	0,00	0,00	0,00
Importations totales	0,00	0,00	0,00	0,00
PIB	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Multiplicateur budgétaire (Région bruxelloise)</i>	0,14	-	-	-
Coût budgétaire net par emploi créé (milliers EUR) ⁽¹⁾	107	-	-	64
<i>Taux d'effet retour sur les finances publiques (% du choc budgétaire initial) ⁽²⁾⁽³⁾</i>	-9			31

Source : Projet HERMREG.

⁽¹⁾ L'emploi créé au lieu de travail et l'emploi créé au lieu de domicile dans cette variante sont quasiment identiques.

⁽²⁾ Pour la Belgique : effets retours en % du choc budgétaire initial pour l'ensemble des administrations belges.

⁽³⁾ Hors charges d'intérêts, le taux d'effet retour en RBC est nul.

ce soit en termes de PIB, d'investissements ou d'échanges commerciaux. L'impact sur les autres régions est également négligeable dans cette simulation, y compris en termes d'emplois créés.

Le multiplicateur budgétaire est le rapport entre l'impact des dépenses publiques sur le PIB et le choc budgétaire. Dans ce cas-ci, la valeur de 0,14 indique que pour **chaque euro supplémentaire dépensé pour la prime d'activation, le PIB de la Région bruxelloise augmente de 14 centimes.**

Toujours en ce qui concerne les finances publiques, **la prime d'activation coûterait 107 000 euros à la Région bruxelloise par emploi créé.** Ce montant élevé s'explique tout d'abord par des effets d'aubaine : certains employeurs profitent de la mesure sans créer d'emploi. La RBC ne paie donc pas uniquement pour les emplois créés mais aussi pour d'autres emplois qui auraient de toute façon été créés¹⁴. Ensuite, la Région ne bénéficie pas d'effets retours significatifs en termes de finances publiques dans ce type de mesure régionale, ceux-ci étant enregistrés par le niveau fédéral (voir plus loin). Aussi, le taux d'effet retour négatif à moyen terme montre que la Région bruxelloise voit son solde budgétaire se détériorer à la suite du financement initial de la mesure (dans ce cas 140 millions d'euros sur cinq ans), et cela en raison essentiellement de la hausse des charges d'intérêts sur la dette régionale : celles-ci augmentent progressivement à partir de la deuxième année de mise en œuvre de la mesure, contribuant à faire passer le taux d'effet retour de 0 % en t à -9 % en t+4.

À l'inverse, les finances publiques du niveau fédéral (y compris la sécurité sociale) s'améliorent parce que celui-ci enregistre l'essentiel des hausses de recettes fiscales (principalement, une hausse des bénéfices des sociétés avant impôt¹⁵), ainsi que la baisse significative des dépenses primaires (baisse du chômage). Ceci explique un coût budgétaire par emploi créé - égal à 64 000 euros à moyen terme - nettement moindre pour l'ensemble des administrations belges par rapport à la RBC : le taux d'effet retour au niveau belge atteint 31 % à moyen terme. **En termes de finances publiques, les politiques régionales pour encourager la création d'emplois profitent clairement au niveau fédéral et non aux Régions elles-mêmes.**

La mesure bruxelloise a logiquement un impact faible sur les autres régions, en raison de la faiblesse du choc simulé en RBC par rapport à la taille des économies flamande et wallonne. Les quelques emplois créés dans les deux autres Régions sont expliqués par une hausse de leurs échanges commerciaux avec la RBC à la suite de la hausse de sa production, même si cette hausse est trop faible pour être visible dans le tableau de résultats.

Les mesures de réductions de cotisations sociales sont-elles plus efficaces que les mesures d'activation ?

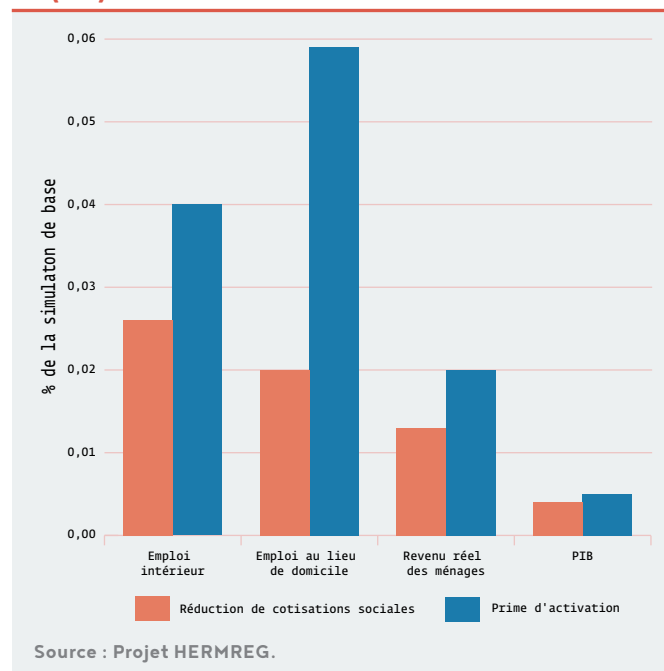
Afin de pouvoir comparer les effets des mesures de réduction de cotisations sociales à ceux des mesures d'activation, il faut simuler dans cette deuxième variante un choc comparable qui correspond donc à une hausse de même ampleur des dépenses de la RBC. Le montant annuel alloué à la mesure « Réductions

57+ » en RBC a dès lors aussi été augmenté des mêmes montants (équivalents à 0,033 % du PIB régional) chaque année sur toute la période étudiée, ce qui représente un total cumulé de 140 millions d'euros sur cinq ans.

Il existe une différence importante entre la mesure activa. brussels et la mesure Réductions 57+. **Pour bénéficier de la première, l'employeur doit engager un travailleur bruxellois tandis qu'il n'y a pas de condition de domicile du travailleur pour bénéficier de la seconde.** Il peut tout autant engager (ou maintenir) un travailleur domicilié en Flandre ou en Wallonie pour avoir accès à cette dernière¹⁶. Nous verrons plus bas que ceci implique des différences d'impact pour la Région bruxelloise.

Le graphique ③ compare les impacts macroéconomiques pour la RBC entre une hausse du montant alloué aux Réductions 57+ et une hausse équivalente de la prime activa. brussels. Les différences observées permettent de se rendre compte directement des implications des deux scénarios pour la Région bruxelloise.

③ IMPACTS COMPARÉS D'UN RENFORCEMENT DES PRIMES D'ACTIVATION ET DES RÉDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN RÉGION BRUXELLOISE (t+4)



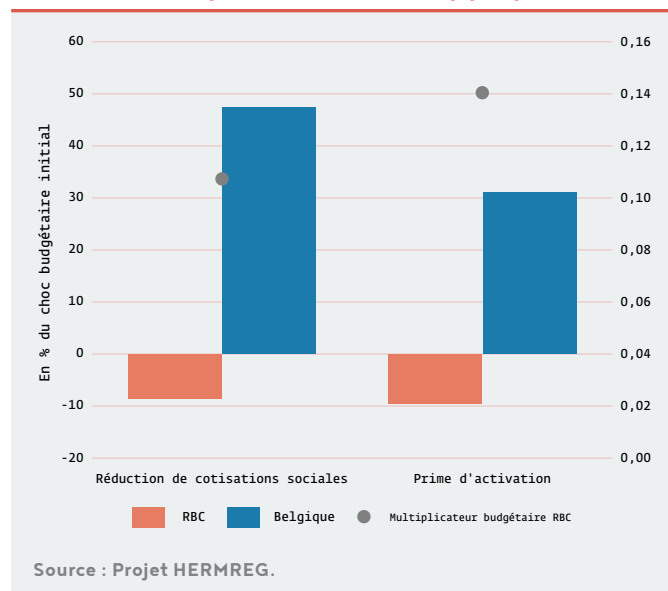
La différence majeure entre les deux mesures simulées concerne l'emploi. La Réduction 57+, par le fait même qu'elle vise des travailleurs âgés, génère moins d'emplois pour un même budget parce que ces travailleurs ont en moyenne un salaire plus élevé. Ceci explique la différence observée au niveau de l'emploi intérieur¹⁷. Nous voyons que la différence entre les deux simulations est encore plus importante lorsqu'on considère l'emploi au lieu de domicile. En effet, les primes d'activation imposent comme condition d'accès que le travailleur bénéficiant de la mesure soit domicilié en RBC¹⁸. Il n'y a donc pas de concurrence avec les travailleurs wallons et flamands et les postes de travail créés directement à la suite de la mesure sont obtenus exclusivement par des Bruxellois. Dans le cas des réductions de cotisations sociales, il n'y a pas de condition d'accès portant sur le lieu de domicile et les travailleurs venant des autres régions peuvent également bénéficier de la mesure et donc obtenir les emplois créés¹⁹.

Sur base des résultats de simulation, **la réduction de cotisations sociales crée donc moins d'emplois pour les Bruxellois que l'augmentation de la prime d'activation.**

Le fait que moins d'emplois pour des résidents bruxellois sont générés par la réduction de cotisations sociales explique la hausse moins forte du revenu des ménages bruxellois et donc de leur consommation. Par ailleurs, l'augmentation plus limitée de l'emploi intérieur a pour conséquence une hausse moins forte de la production. Ces différences se traduisent par un gain de PIB plus faible dans le cas de la Réduction 57+ par rapport à la mesure d'activation.

Le graphique ④ montre les différences en termes d'effets des deux politiques sur les finances publiques de la RBC et de la Belgique tous niveaux de pouvoirs confondus. Les barres montrent les différences respectives de soldes budgétaires, par rapport à la simulation de base, en pourcent du choc budgétaire initial (taux d'effet retour). Ainsi, compte tenu de la hausse des charges d'intérêt notamment, le taux d'effet retour sur les finances publiques bruxelloises atteint $-8,6\%$ du choc budgétaire initial en t+4. Cette diminution du solde budgétaire est visible à gauche en rouge. Cet effet est cependant positif lorsqu'on reprend l'ensemble des niveaux de pouvoirs puisque le retour est alors de 47% en t+4. Le taux d'effet retour de la Réduction 57+ est ici plus élevé que celui de la prime activa.brussels grâce essentiellement à de plus importantes recettes fiscales et parafiscales (cotisations sociales). Ceci s'explique par le fait que la première cible des travailleurs âgés qui ont un salaire en moyenne plus élevé que les bénéficiaires de la deuxième : ceci génère, contrairement à la variante d'activation, une hausse de l'impôt sur les personnes physiques et une hausse des recettes de cotisations sociales.

④ TAUX D'EFFET RETOUR SUR LES FINANCES PUBLIQUES (ÉCHELLE DE GAUCHE) ET MULTIPLICATEUR BUDGÉTAIRE (ÉCHELLE DE DROITE) (t+4)



Le multiplicateur budgétaire pour la RBC (échelle de droite) est en revanche plus faible dans le cas de la réduction de cotisations sociales. Un euro supplémentaire dépensé dans cette politique génère une augmentation du PIB de la Région bruxelloise de 11 centimes, contre 14 pour la prime d'activation. Ceci s'explique par le nombre plus faible d'emplois créés qui se traduit par une stimulation plus limitée de l'économie régionale, que ce soit à travers les revenus, la consommation et la production notamment.

Par emploi créé par cette réduction de cotisations sociales, le coût budgétaire pour la Région bruxelloise atteint 149 000 euros. Le fait que cette dépense est plus haute que celle pour la mesure activa.brussels s'explique principalement par le fait que la Réduction 57+ génère moins d'emplois pour un même montant de dépense publique étant donné qu'elle vise des travailleurs au salaire moyen plus élevé (comme mentionné plus haut).

Quelles différences d'impact en fonction des mesures prises dans les deux autres régions ?

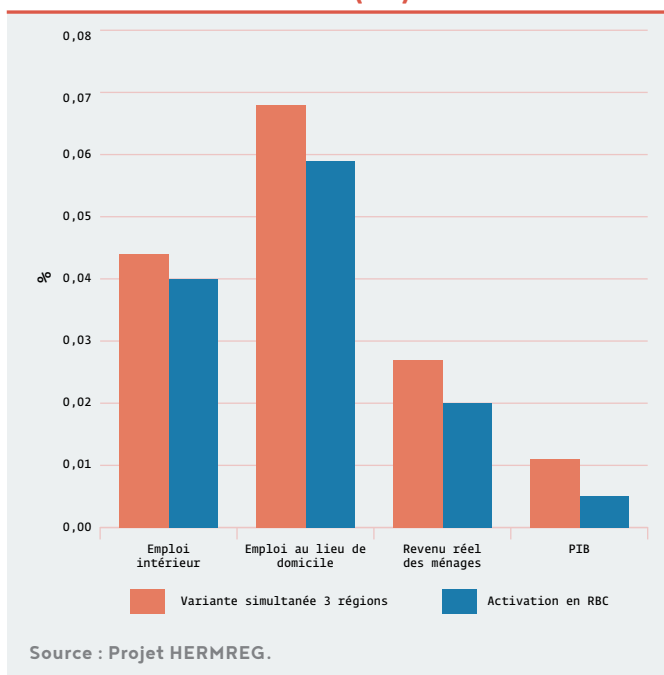
Il existe d'importantes interactions entre les trois régions belges sur le plan économique. Les mesures prises dans une région pour réduire le coût du travail sont donc susceptibles d'avoir un impact sur les deux autres régions. Ainsi, ces politiques visant à créer de l'emploi ont des impacts directs sur l'économie de la région concernée mais entraînent aussi des effets sur les deux autres via les échanges commerciaux interrégionaux. Lorsque l'emploi et la production augmentent en RBC par exemple, ses importations de biens et services depuis la Flandre et la Wallonie augmentent aussi. La production et l'emploi de celles-ci sont donc également impactés positivement.

Pour mesurer cet effet, nous comparons la première variante présentée plus haut (renforcement de la mesure activa.brussels) avec une troisième variante dans laquelle les trois Régions augmentent simultanément leurs dépenses pour les mesures de réduction du coût du travail. Dans ce troisième scénario, la Flandre augmente le montant des réductions de cotisations sociales ciblées sur les travailleurs âgés²⁰ tandis que la Wallonie met en place une hausse de la prime d'activation, comme en RBC. Pour faciliter la comparaison des résultats, le montant dépensé par chaque région est augmenté, chaque année, d'un montant équivalent à $0,033\%$ du PIB régional, comme précédemment. Le montant accordé par la RBC est donc à nouveau augmenté de 140 millions d'euros cumulés sur cinq ans. Pour la Région flamande et la Région wallonne, les dépenses cumulées sur la même période sont augmentées respectivement de 447 et 182 millions d'euros.

Le graphique ⑤ montre les différences pour la Région bruxelloise à moyen terme (t+4), en termes d'évolution de l'emploi, du revenu des ménages et du PIB, entre la situation de référence dans laquelle une mesure de réduction du coût du travail est mise en place uniquement en RBC (Activation en RBC ; en bleu) et une nouvelle situation où elle a été mise en place dans les trois Régions simultanément (Variante simultanée 3 régions ; en rouge). Les effets dans cette deuxième situation sont légèrement différents puisque le PIB et le revenu réel des ménages augmentent respectivement de $0,011\%$ et de $0,027\%$ dans le cas d'une mise en œuvre simultanée des politiques, contre $0,005\%$ et $0,020\%$ dans le cas d'une mesure isolée en RBC.

Aussi, l'emploi intérieur bruxellois augmente de $0,044\%$ dans la variante simultanée, ce qui revient à une création de 6 emplois supplémentaires par rapport à la mesure isolée en RBC. Cette différence faible entre les deux variantes illustre à quel point les effets directs sur l'emploi sont prépondérants (par rapport aux effets indirects) dans ce type de mesure de

5 IMPACTS POUR LA RÉGION BRUXELLOISE D'UNE PRIME D'ACTIVATION ISOLÉE EN RBC ET DES MESURES DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL SIMULTANÉES DANS LES TROIS RÉGIONS (t+4)



réduction du coût du travail. On remarquera en revanche que l'effet sur le PIB est grosso modo doublé dans la variante simultanée, en raison de la hausse significative des exportations de la RBC vers les deux autres régions belges. La Région bruxelloise profite d'autant plus des interactions économiques avec les deux autres régions dans la variante simultanée que son économie est plus petite et plus ouverte au commerce interrégional que ne le sont la Flandre ou la Wallonie.

En résumé

Il est très important de documenter l'efficacité et les coûts d'une politique publique. Nous présentons dans ce Focus des mesures que les Régions peuvent mettre en œuvre pour baisser le coût du travail des employeurs et créer de l'emploi. Nous montrons combien d'emplois créent ces mesures et quels sont leurs coûts respectifs pour la Région bruxelloise, afin d'aider la décision publique en cette matière.

La mesure d'activation des allocations de chômage en Région de Bruxelles-Capitale est la prime activa.brussels. Cette prime permet aux employeurs de baisser leur coût du travail en engageant des chômeurs bruxellois de longue durée. Le coût budgétaire par emploi créé en Région bruxelloise de cette

mesure (activa.brussels) est estimé pour la RBC à 107 000 euros, après prise en compte des effets retour. Chaque euro supplémentaire dépensé dans cette politique augmente de 14 centimes son PIB. Du point de vue de l'ensemble des administrations belges, le coût budgétaire par emploi créé de cette mesure s'élève à 64 000 euros.

La principale mesure de réductions de cotisations sociales en Région bruxelloise est la mesure Réduction 57+. Celle-ci permet aux employeurs de baisser leurs charges patronales à condition d'engager des travailleurs de 57 ans et plus et dont le salaire annuel ne dépasse pas un certain montant. Par emploi créé par cette mesure, la Région bruxelloise supporte un coût budgétaire de 149 000 euros après prise en compte des effets retours.

Les primes d'activation des allocations du chômage créent plus d'emplois pour les résidents de la Région qui alloue ces primes parce qu'elles imposent que les bénéficiaires y soient domiciliés, ce qui n'est pas le cas pour les réductions de cotisations sociales cibles.

Une telle mesure de réduction du coût du travail, qui cible de facto des emplois aux salaires moins élevés génère plus d'emplois mais rapporte moins en termes de recettes fiscales pour les pouvoirs publics.

Les mesures prises en Flandre et en Wallonie ont un effet macroéconomique significatif, mais léger, sur la RBC alors que c'est moins le cas dans le sens inverse. Ceci s'explique par la petite taille de la RBC par rapport aux deux autres régions, l'importance des interactions économiques entre la RBC et les deux autres régions ainsi que le nombre important de résidents des autres régions qui font la navette vers leur lieu de travail en RBC.

Les mesures régionales pour créer de l'emploi via ces baisses du coût du travail coûtent relativement cher aux Régions. Ceci s'explique d'abord par le fait qu'elles ne sont pas utilisées par les employeurs uniquement pour créer de nouveaux emplois mais aussi pour des emplois déjà créés ou des emplois qui l'auraient de toute façon été (effet d'aubaine). De plus, les principales recettes fiscales et celles de cotisations sociales à la suite de la hausse de l'emploi profitent au niveau fédéral et non aux Régions elles-mêmes alors que celles-ci financent ces mesures. Ceci peut représenter un problème en termes d'incitation à créer de l'emploi pour ces dernières.

Remerciement :

Les auteurs remercient Vanessa Lutgen pour sa contribution précieuse au développement des programmes de simulations présentées dans cette note.

Bibliographie

- BASSILIÈRE, D., BAUDEWYNS, D., BOSSIER, F., BRACKE, I., LEBRUN, I., STOCKMAN, P. et WILLEMÉ, P. (2013), *A new version of the HERMES model - HERMES III*, Bureau fédéral du Plan, Working Paper 13-13.
- BASSILIÈRE, D., DOBBELAERE, L. ET VANHOREBEEK, F. (2018), *Le fonctionnement du modèle HERMES : Description à l'aide de variantes*, Bureau fédéral du Plan, Working Paper 10-18.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2018B), *Description et utilisation du modèle HERMES - Document rédigé dans le cadre des travaux préparatoires au chiffrage des programmes électoraux 2019*, décembre.

Notes

1. Ce montant comprend encore en 2018 une partie versée par la Région à des bénéficiaires du plan ACTIVA, anciennement fédéral. En 2019, la quasi-totalité de la subvention salariale d'activation bruxelloise correspond à activa.brussels.
2. Source : Bureau fédéral du Plan (2019), base de données HERMREG (Perspectives économiques régionales 2019-2024).
3. Une prime spéciale, s'élevant à 23.400 euros sur 36 mois, est accordée dans le cas d'une aptitude réduite du candidat.

4. La Région perçoit des additionnels à l'impôt sur le revenu des ménages. Toutefois, la fiscalité directe et indirecte liée à l'activité économique reste encore en grande partie de compétence fédérale (impôt sur le revenu, impôt des sociétés, TVA, ...).
5. Les travailleurs doivent également avoir un salaire trimestriel inférieur ou égal à 10.924,20 € brut et être assujettis à l'ensemble des régimes de la sécurité sociale et appartenir à la catégorie 1 dans le cadre de la réduction structurelle (secteurs exclus : « Maribel social » et ateliers protégés/ sociaux).
6. Voir Bassilière et al (2013), section 4.3.
7. Il faut noter ici que les mesures simulées sont supposées être complètement financées par une hausse de la dette publique ce qui permet d'estimer les effets de retour budgétaires pour l'État. On suppose donc que le gouvernement régional décide de ne pas financer, même partiellement, la réduction du coût du travail par une quelconque hausse de recette fiscale ou autre.
8. On ne s'attend pas à ce que ces agrégats aient eux-mêmes un effet significatif sur les finances publiques bruxelloises, puisque l'impôt des sociétés, la fiscalité indirecte (TVA, accises, ...) notamment, sont essentiellement de compétence fédérale.
9. L'impact d'une hausse de la prime d'activation a été mesuré sur la période 2017-2021 parce que le modèle HERMREG, modèle de court-moyen terme, est conçu pour estimer les effets de mesures sur cette période.
10. Utiliser une proportion du PIB pour définir les montants utilisés dans les variantes facilite la comparaison des résultats des différentes variantes (et entre régions le cas échéant).
11. Le modèle fait l'hypothèse que l'ensemble du montant des mesures est utilisé et qu'il y a potentiellement assez de bénéficiaires.
12. De plus, il existe un précédent avec le plan WIN-WIN de l'ONEM dans le cadre duquel les primes d'activation ont été doublées d'une année à l'autre.
13. Dans la variante simulée, pour tenir compte de cette condition, les flux de navetteurs flamands et wallons vers Bruxelles ont été supposés inchangés par rapport à la simulation de base.
14. De plus, on rappellera que dans ce modèle et ce type de mesure, une certaine substitution s'opère de façon endogène en faveur des emplois « bas salaires », au détriment partiellement des « hauts salaires », compte tenu du public cible concerné par la mesure (voir l'encadré).
15. La variante simulée d'activation crée essentiellement des emplois bas salaires, partiellement au détriment des emplois hauts salaires ; il s'ensuit une légère baisse du salaire moyen nominal dans l'économie qui est associée à une légère baisse de l'impôt des personnes physiques (et une très légère baisse des recettes de cotisations sociales).
16. Dans ce cas-ci, l'unité d'établissement de l'employeur doit par contre être située en RBC alors que ce n'est pas nécessairement le cas pour la mesure activa.brussels. Cette différence vaut de manière générale pour toutes les mesures d'activation et de réductions de cotisations sociales.
17. Le coût horaire nominal du travail baisse moins, en %, dans cette variante. En soi, une mesure de réduction de cotisations sociales pourrait viser un autre groupe de travailleurs et créer dès lors plus d'emplois en RBC mais ces mesures au niveau régional visent souvent ce groupe cible.
18. Cette différence ne vaut pas uniquement pour les mesures activa.brussels et Réduction 57+ mais pour toutes les mesures d'activation et de réduction de cotisations sociales.
19. Contrairement à la variante d'activation, les équations de flux de navetteurs jouent librement dans la variante de réduction régionale groupe cible analysée ici.
20. Ce choix de variante pour la Flandre reflète la réorientation des mesures de réduction de coût du travail vers les réductions groupes cibles (voir [tableau 1](#) : le montant total de réductions groupes cibles est sept fois celui de l'activation des allocations de chômage). Contrairement à la mesure d'activation, il n'y a pas de condition de domicile du travailleur pour cette mesure.

COORDINATION SCIENTIFIQUE

Astrid Romain

COMITÉ DE LECTURE

Amynah Gangji, Igor Lebrun, Astrid Romain

ÉDITRICE RESPONSABLE

Astrid Romain - IBSA

©2020 Région de Bruxelles-Capitale. Tous droits réservés.