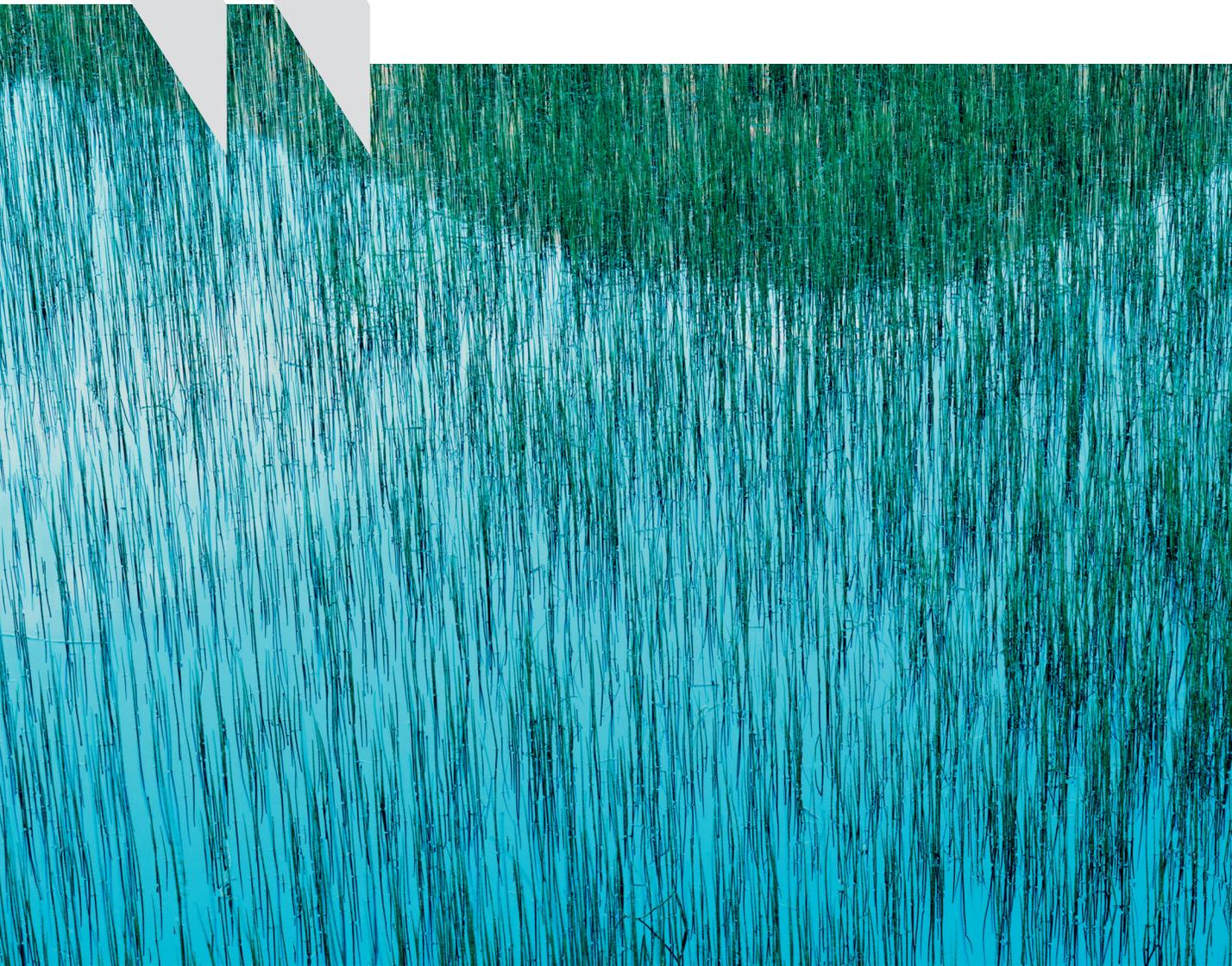




**Études économiques  
de l'OCDE**

**BELGIQUE**





**Études économiques de l'OCDE**

# **Belgique**

**2009**



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Publié également en anglais*

Illustration de la couverture : © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Faire face à la crise tout en poursuivant les réformes structurelles</b> .....	21
La Belgique est en proie à une crise profonde .....	22
Les autorités ont rapidement réagi pour soutenir l'économie .....	29
L'amélioration de la croissance potentielle dépend des réformes structurelles. ...	36
Les défis auxquels l'économie belge est confrontée. ....	43
Notes .....	44
Bibliographie. ....	45
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles .....	47
<b>Chapitre 2. Assurer la viabilité budgétaire au cours de la récession économique et par la suite</b> .....	51
La stratégie actuelle visant à assurer la viabilité budgétaire a besoin d'être révisée. ....	52
Les mesures budgétaires à court terme ne doivent pas être préjudiciables à la viabilité à long terme .....	54
Retarder l'assainissement budgétaire aurait pour effet de transférer la charge du vieillissement de la population sur les générations futures .....	55
Le rétablissement d'une évolution crédible vers la viabilité nécessite un contrôle plus satisfaisant des dépenses publiques et des réformes institutionnelles. ....	57
Notes .....	64
Bibliographie. ....	64
<b>Chapitre 3. Améliorer le fédéralisme budgétaire</b> .....	67
En dépit de la décentralisation, la réduction du déficit a été réalisée pour l'essentiel par le budget fédéral .....	69
La poussée des dépenses liée à la transition démographique affectera surtout le budget fédéral. ....	71
Les entités fédérées engagent près de 40 % des dépenses publiques totales .....	71
Bien que les régions soient dotées de pouvoirs fiscaux accrus, leurs recettes continuent d'être dominées par les transferts de l'administration fédérale, ...	73
... qui ne sont alignés ni sur les recouvrements effectifs ni sur les besoins de dépenses .....	74
Les transferts de péréquation pénalisent les efforts économiques .....	78

Améliorer la cohérence des politiques des entités fédérées dans les domaines d'intérêt national .....	81
Notes .....	86
Bibliographie .....	87
Annexe 3.A1. Principales étapes du fédéralisme en Belgique .....	88
<b>Chapitre 4. Comment réformer le système fiscal afin de renforcer l'expansion économique</b> .....	89
Le système fiscal repose lourdement sur la taxation du revenu du travail .....	90
Le niveau élevé d'imposition sur le revenu du travail a un impact négatif sur l'offre de travail .....	92
Le système d'impôt sur les bénéfices des sociétés est devenu plus neutre vis-à-vis des divers types de financement .....	108
Le traitement fiscal de l'épargne varie considérablement selon les instruments .....	112
La part des impôts sur la consommation est assez faible .....	116
Notes .....	121
Bibliographie .....	121
<b>Chapitre 5. Promouvoir la concurrence afin d'affermir la croissance économique</b> ...	125
Davantage de concurrence pour améliorer la productivité, l'emploi et le bien-être des consommateurs .....	126
L'Autorité de concurrence doit être davantage renforcée .....	127
La concurrence dans le commerce de détail est entravée par une réglementation pesante .....	131
Les régulateurs des industries de réseau sont confrontés aux positions dominantes des opérateurs historiques .....	135
Conclusion .....	149
Notes .....	151
Bibliographie .....	153

## Encadrés

1.1. Interventions de l'État sur le marché financier en réponse à la crise .....	30
2.1. Les coûts du vieillissement démographique et les déficits à long terme restent redoutables .....	53
2.2. Mesures de relance budgétaire prises pour faire face à la crise .....	54
2.3. Dans quelle mesure des efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire? .....	60
2.4. Recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire .....	63
3.1. Compétences des régions et des communautés .....	73
3.2. Problèmes budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale .....	77
3.3. Principales recommandations d'action en vue d'améliorer le fédéralisme budgétaire .....	85
4.1. Un système d'imposition à taux uniforme ou « unique » pour la Belgique .....	97
4.2. Principales exonérations générales dans le système de sécurité sociale .....	100
4.3. Les centres de coordination .....	110

4.4. Recommandations pour une réforme fiscale axée sur la croissance . . . . .	120
5.1. Le nouveau cadre de la concurrence et de l'application de la législation . . . . .	128
5.2. Réglementation anticoncurrence et productivité du travail – simulations de l'OCDE . . . . .	133
5.3. Exemples de réglementations limitant la concurrence dans le commerce de détail . . . . .	134
5.4. La régulation des industries de réseau . . . . .	136
5.5. Services universels dans l'énergie, les télécommunications et les Postes. . . . .	137
5.6. La fusion Gaz de France-Suez et la concentration sur le marché belge de l'énergie . . . . .	139
5.7. Recommandations d'action pour renforcer la concurrence. . . . .	150

## Tableaux

1.1. Principaux indicateurs . . . . .	24
1.2. Injections de capitaux publics belges dans le secteur financier . . . . .	31
1.3. Mesures budgétaires initiales de stimulation de l'économie . . . . .	33
1.4. Plan de relance du gouvernement fédéral . . . . .	34
1.5. Solde financier des administrations publiques. . . . .	34
1.6. Croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE . . . . .	37
1.7. Caractéristiques du chômage. . . . .	42
2.1. Coûts budgétaires du vieillissement démographique . . . . .	53
2.2. Évolution du solde budgétaire à moyen terme . . . . .	55
2.3. Assainissement budgétaire au cours des années 2000 . . . . .	60
3.1. PIB par habitant dans les régions de la Belgique . . . . .	69
3.2. Évolutions budgétaires dans l'administration fédérale et dans les régions et communautés . . . . .	69
3.3. Dépenses et recettes par niveau d'administration . . . . .	72
3.4. Sources de recettes des régions et des communautés. . . . .	75
3.5. Dépenses et recettes des régions et des communautés. . . . .	78
3.6. Effets budgétaires d'un accroissement autonome du produit de l'impôt des personnes physiques dans les régions belges . . . . .	79
3.7. Estimation des transferts interrégionaux implicites . . . . .	81
4.1. Avantages accessoires partiellement ou totalement exonérés d'impôt fournis par l'employeur . . . . .	98
4.2. Composition des cotisations de sécurité sociale. . . . .	100
4.3. Réductions des cotisations patronales de sécurité sociale et de subventions salariales . . . . .	101
4.4. Les incitations financières au travail en Europe . . . . .	107
5.1. Simulation de l'effet futur de la libéralisation de la productivité du travail. . . . .	133
5.2. Obligations de service universel en Belgique . . . . .	137
5.3. Le marché belge de l'énergie et GDF-Suez . . . . .	139
5.4. Les offres triservices sont sensiblement plus coûteuses qu'en France . . . . .	145

## Graphiques

1.1. Évolution générale . . . . .	23
1.2. L'ambiance se détériore . . . . .	25

1.3. Prix des logements en Belgique et dans quelques pays de l'OCDE .....	26
1.4. Importance des marchés financiers .....	27
1.5. Les pertes sur les marchés d'exportation vont se poursuivre. ....	28
1.6. Inflation globale et tendancielle .....	29
1.7. Taux d'intérêt à court terme et taux de Taylor pour la Belgique .....	33
1.8. Écart de taux sur les obligations d'État à 10 ans par rapport à l'Allemagne .....	35
1.9. Croissance du PIB et du PIB par habitant .....	36
1.10. Sources des écarts de revenu réel, 2007 .....	39
1.11. Utilisation de la main-d'œuvre et productivité .....	40
1.12. Taux d'activité de différents groupes .....	41
2.1. La dette publique augmente sensiblement .....	56
2.2. L'orientation budgétaire a été généralement expansionniste. ....	59
2.3. Les excédents budgétaires ont été reportés d'une année sur l'autre. ....	62
3.1. Parts du produit de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui sont transférées aux régions et aux communautés. ....	75
3.2. Indicateurs intermédiaires pour l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire .....	83
4.1. Recettes fiscales globales en pourcentage du PIB .....	91
4.2. Structure des recettes fiscales .....	92
4.3. Taux d'imposition marginaux par tranches de revenu imposable. ....	93
4.4. Taux légaux maximums d'imposition sur le revenu des personnes physiques et impôt moyen sur le revenu pour les gains moyens dans la zone de l'OCDE ...	94
4.5. Progressivité de l'impôt sur le revenu pour les célibataires rémunérés au niveau des gains moyens .....	95
4.6. Taux marginaux maximums et seuil de revenu correspondant .....	96
4.7. Structure des cotisations de sécurité sociale, 2005 .....	99
4.8. Perspectives d'emploi pour les jeunes travailleurs dans la zone de l'OCDE .....	103
4.9. Progressivité des impôts et nombre d'heures ouvrées .....	105
4.10. Le coin fiscal dans les différents pays en 2007 .....	106
4.11. Taux d'imposition sur les sociétés : comparaison internationale .....	108
4.12. Taux et recettes de l'impôt sur les sociétés .....	109
4.13. L'imposition effective des instruments d'épargne varie considérablement .....	112
4.14. Taxes sur la propriété immobilière .....	113
4.15. Taux légal d'imposition globale des dividendes .....	115
4.16. Taux de TVA dans les pays membres de l'OCDE .....	116
4.17. Productivité de la TVA dans les pays membres de l'OCDE .....	117
4.18. Recettes des taxes environnementales .....	118
4.19. Part des taxes dans le prix des carburants .....	119
5.1. Réglementation des marchés de produits et du commerce de détail dans la zone OCDE .....	127
5.2. Niveaux relatifs des prix .....	128
5.3. Le secteur du commerce de détail se caractérise par une forte proportion de petites surfaces .....	131
5.4. Le secteur belge du commerce de détail se caractérise par un faible niveau d'emploi, une croissance médiocre de la productivité et une réglementation contraignante .....	132
5.5. Prix de l'électricité et du gaz .....	138

5.6. Réglementation limitant la concurrence dans l'énergie et les télécommunications .....	141
5.7. Le haut débit Internet est relativement onéreux .....	144
5.8. Les débits descendants annoncés sont relativement faibles .....	145
5.9. Les tarifs des appels mobiles ont tendance à être élevés .....	147

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation économique et les politiques de la Belgique ont été évaluées par le Comité le 14 mai 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 mai 2009.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Høj, Tomasz Koźluk et Willi Leibfritz sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala.*

*L'étude précédente de la Belgique a été publiée en mars 2007.*

### Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA BELGIQUE, 2008

### LE PAYS

Superficie totale (milliers de km <sup>2</sup> )	30.5	Principales agglomérations	
Superficie agricole (milliers de km <sup>2</sup> )	17.3	(milliers d'habitants) :	
		Bruxelles	1 048
		Anvers	970
		Liège	597
		Gand	517

### LA POPULATION

Population (milliers)	10 667	Population active totale (milliers)	4 859
Habitants au km <sup>2</sup>	349	Emploi intérieur total (milliers) :	4 436
Accroissement net	59 118	Agriculture	80
Solde net des migrations (milliers)	55.4	Industrie et construction	1 096
		Autres	3 260

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards d'euros)	344	Origine du produit intérieur brut aux prix	
Produit intérieur brut par habitant (USD)	47 141	du marché (2007, %) :	
Investissements bruts fixes :		Agriculture	0.7
En pourcentage du PIB	23	Industrie	16.6
Par habitant (USD)	10 692	Construction	4.7
		Autres	78.0

### L'ÉTAT

Administrations publiques (% du PIB) :		Composition de la Chambre des représentants	
Dépenses courantes	50.0	(nombre de sièges) :	
Recettes courantes	48.8	Libéraux	41
Dette brute	89.8	Socialistes	34
		Démocrates-chrétiens	34
		Écologistes	12
		Autres	29
		Dernières élections : 10.6.2007	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et de services (% du PIB)	85.8	Importations de biens et de services (% du PIB)	84.2
Principaux produits exportés (% du total) :		Principaux produits importés (% du total) :	
Produits chimiques	27.2	Produits chimiques	22.5
Machines et matériels	12.6	Machines et matériels	13.8
Produits textiles	1.7	Produits textiles	1.0
Matériel de transport	11.0	Matériel de transport	11.2

### LA MONNAIE

Taux de conversion irrévocable de l'euro	40.3399	Nombre d'unités monétaires de l'euro	
		par USD, moyenne journalière :	
		Année 2008	0.6840
		Mai 2009	0.7320

## Résumé

**A**près quatre années de forte croissance, l'économie belge est entrée dans une profonde récession durant le second semestre 2008 sous l'impact de la crise internationale. L'économie a été tout d'abord frappée par la tourmente dans le secteur bancaire, puis par l'effondrement du commerce international. Les autorités sont rapidement intervenues pour soutenir le système financier et ont mis en œuvre un programme de relance budgétaire d'ampleur modérée, globalement approprié pour une petite économie ouverte confrontée à de sérieux problèmes de soutenabilité budgétaire. Le principal défi à venir est de soutenir l'économie en laissant jouer les stabilisateurs automatiques tout en rétablissant la trajectoire vers la soutenabilité budgétaire et en engageant des réformes structurelles pour renforcer la croissance à long terme.

**Les finances publiques s'éloignent davantage de la soutenabilité.** Les budgets ont été *grosso modo* équilibrés dans la première moitié de la présente décennie. Par la suite, des dérapages budgétaires sont apparus, et en 2008 le ratio dette publique/PIB a augmenté pour la première fois depuis 1993 sous l'effet des interventions dans le secteur financier. Si la politique budgétaire reste inchangée, le ratio d'endettement continuera de croître, alourdissant ainsi le passif éventuel déjà élevé associé au vieillissement démographique. Il faut donc mettre en œuvre une stratégie à moyen terme crédible pour préserver la soutenabilité des dépenses publiques. La Belgique a fait un pas dans ce sens en fixant, dans le Programme de stabilité, une trajectoire à partir de 2010 pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2015.

**Il faut rééquilibrer les compétences en matière de recettes et de dépenses dans la fédération pour préserver la soutenabilité des dépenses publiques.** Jusqu'ici, les mécanismes du fédéralisme budgétaire ont fait que l'administration fédérale a enregistré une croissance des recettes plus lente que les autres niveaux d'administration. En outre, le financement des coûts liés au vieillissement démographique incombe pour l'essentiel à l'échelon fédéral. De surcroît, le système actuel et les chevauchements de compétences en matière de dépenses n'incitent guère à dépenser plus efficacement. Des incitations plus appropriées pourraient résulter d'un alignement des pouvoirs en matière de dépenses et de recettes ainsi que d'une réorganisation des responsabilités de dépenses dans le sens d'une efficience accrue.

**En dépit des réformes réalisées dans la présente décennie, le système fiscal reste trop tributaire d'impôts qui ont un effet relativement pénalisant sur la croissance,** tels que les impôts sur le travail et sur les sociétés. L'interaction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, du régime de sécurité sociale et du système de prestations engendre une série de trappes sur le marché du travail, principalement en raison de taux marginaux élevés conjugués à de nombreuses exonérations d'impôt. La taxation de l'épargne varie selon les instruments, les logements occupés par leurs propriétaires financés par des emprunts hypothécaires étant particulièrement favorisés, ce qui nuit à une allocation

optimale du capital et donc à la croissance. En même temps, il existe des possibilités d'augmenter les impôts générant moins de distorsions, par exemple les taxes sur la propriété immobilière et sur la consommation. S'agissant de cette dernière, le taux normal de la TVA est relativement élevé, mais son taux effectif est bien plus bas, à cause d'une application généralisée des taux réduits.

**En 2006, le cadre de la concurrence a été réformé aux fins de l'aligner sur le droit de l'Union européenne et de renforcer les pouvoirs de l'Autorité belge de concurrence.** Le cadre actuel s'apparente à ceux de la plupart des autres pays européens. Les premiers résultats sont encourageants, mais il reste à résoudre le problème de la dotation en personnel de l'Autorité. Par ailleurs, dans la distribution de détail une réglementation sectorielle très stricte entrave la concurrence. De plus, la régulation des industries de réseau a pris du retard, aussi peut-on se demander si les autorités compétentes sont assez puissantes pour régler le problème central de la position dominante des opérateurs historiques, qui sont apparemment responsables du fait que les prix sont élevés en comparaison des autres pays.

## Évaluation et recommandations

---

### *L'économie est entrée dans une sévère récession*

---

Durant le second semestre 2008, après quatre années de croissance vigoureuse, l'économie a été touchée de plein fouet par la crise internationale. À la fin de l'année, l'activité économique subissait une contraction sans précédent sous l'impact de la crise financière et du recul du commerce mondial. De ce fait, le crédit bancaire aux entreprises non financières et aux ménages a ralenti. La contraction de l'activité économique devrait se poursuivre durant la plus grande partie de 2009. Par la suite, une lente reprise est attendue, à la faveur d'un assouplissement de la politique monétaire, de l'atténuation des difficultés dans le secteur financier, de la relance budgétaire et d'un redressement des échanges mondiaux. Le déficit des finances publiques restera élevé au cours des prochaines années. Par conséquent, les mesures visant à contrer la récession économique doivent éviter de mettre en péril les perspectives économiques à long terme, et il faut mettre en œuvre sans délai les mesures structurelles destinées à améliorer le potentiel de croissance de l'économie.

---

### *Le gouvernement a réagi promptement à la crise financière*

---

Le secteur financier belge a été d'abord touché par la crise de liquidité mondiale. Pendant l'automne 2008, un durcissement des conditions de crédit sur le marché interbancaire a été observé comme dans les autres pays de la zone euro. Le ralentissement du crédit aux entreprises non financières et aux ménages correspond globalement aux évolutions intervenues dans les autres pays de la zone euro. La première institution financière touchée a été le conglomérat financier Fortis, financièrement fragilisé par l'acquisition, l'année précédente, de la banque néerlandaise ABN-AMRO, ce qui a conduit le gouvernement à recapitaliser la composante belge de Fortis. Depuis, d'autres groupes financiers ont bénéficié de mesures de recapitalisation, et les autorités ont offert des garanties pour les prêts interbancaires. Le coût total des opérations de recapitalisation et des prêts publics directs a avoisiné 7 % du PIB, et la plupart de ces dépenses ont été financées par un accroissement de la dette publique brute. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la situation des établissements financiers demeure toutefois précaire. La réaction rapide des autorités a été appropriée. Il faudrait développer et mettre en œuvre les stratégies de désengagement visant à éviter que l'État ne détienne une participation à long terme dans le secteur.

---

### *Les marges de manœuvre budgétaires sont limitées par des problèmes croissants de soutenabilité budgétaire*

---

Afin de soutenir l'économie, le gouvernement a ajouté un train de mesures budgétaires à un budget 2009 déjà expansionniste, tandis que d'autres pays de l'UE engageaient des actions de relance budgétaire similaires. Au total, les mesures de relance budgétaire discrétionnaires pour 2009-10 représentent presque 1½ pour cent du PIB, et devraient stimuler le PIB à raison de ¼ pour cent environ au cours de cette période. Compte tenu de l'effet des stabilisateurs automatiques, le déficit des administrations publiques se creusera et pourrait atteindre 6 % du PIB en 2010. *La relance budgétaire d'ampleur modérée mise en œuvre pour contrer les pires effets de la crise est globalement appropriée.* Les mesures de relance budgétaire visent principalement à maintenir le pouvoir d'achat et l'emploi et à soutenir les entreprises. Certaines de ces mesures tendent à avoir un caractère permanent. Les mesures pour l'emploi consistent principalement à stimuler les investissements, à mettre en place des mécanismes de travail à temps réduit et à renforcer les services d'orientation pour les travailleurs touchés par des restructurations. Par conséquent, il n'est pas sûr que toutes les mesures agissent suffisamment tôt pour contrer la montée du chômage durant la crise. Les mesures d'aide aux entreprises visent à atténuer les contraintes de liquidités et à alléger la fiscalité pour neutraliser l'effet des accords salariaux sur les coûts totaux de main-d'œuvre. Un certain nombre de ces dispositions ne sont pas prises en temps voulu, temporaires ou bien ciblées. *À ce stade, le gouvernement devrait prévoir de retirer les mesures en cause dès que l'économie repartira, s'il s'avère qu'elles ne contribuent pas à la croissance potentielle.* La marge de manœuvre budgétaire est limitée par l'ampleur du ratio dette publique/PIB et par le creusement de l'écart de taux d'intérêt à long terme vis-à-vis de l'Allemagne, encore que celui-ci se soit réduit ces derniers temps. Selon les prévisions actuelles, le ratio dette/PIB pourrait atteindre 100 % lorsque la reprise économique s'enclenchera. À en juger par des données empiriques, dans les pays où le ratio dette publique/PIB dépasse 75 %, l'efficacité de la politique budgétaire est fortement entamée par une hausse de l'épargne privée. *Une nouvelle relance budgétaire discrétionnaire est donc à éviter, car elle aurait des effets limités sur la croissance économique mais aggraverait les problèmes croissants de soutenabilité budgétaire.* Par ailleurs, si une impulsion budgétaire supplémentaire était jugée indispensable, elle devrait s'accompagner d'une réforme structurelle et d'autres mesures qui amélioreront en définitive le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles.

---

### *Il faut assurer la soutenabilité des finances publiques*

---

Un important volet de la stratégie adoptée de longue date par le gouvernement face aux coûts du vieillissement démographique vise à dégager des excédents croissants sur le compte des administrations publiques. Jusqu'ici, cet objectif n'a pas été atteint. Du reste, étant donné la crise actuelle, cela n'est ni faisable ni souhaitable dans l'immédiat. En revanche, la Belgique devrait élaborer une stratégie pour assurer une trajectoire crédible vers la soutenabilité budgétaire. Un pas dans ce sens a été fait dans le récent Programme de stabilité, qui a établi une trajectoire à partir de 2010 pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2015. Cela pourrait nécessiter un durcissement budgétaire annuel d'environ 1 % du PIB en moyenne à partir de 2010. La prochaine étape consiste à élaborer des mesures concrètes, à tous les niveaux d'administration, pour atteindre l'objectif de

garantir la soutenabilité budgétaire à long terme. Les autorités à tous les niveaux sont encouragées à engager ce processus dans leurs budgets de 2010. *Il faudrait renforcer la crédibilité du cadre de politique budgétaire en rendant opérationnels les objectifs budgétaires structurels. À cet effet, on pourrait mettre en place des règles de dépense et une budgétisation pluriannuelle pour étendre l'horizon de planification, et à titre de mécanisme autocorrecteur en cas de dérapage budgétaire. En outre, il est possible de faire davantage appel aux experts extérieurs pour améliorer les évaluations budgétaires. À ce stade, il est difficile d'assurer la soutenabilité des dépenses publiques uniquement par des mesures de préfinancement, et pour faire face à la montée des coûts dus au vieillissement on devra engager des réformes des retraites et des soins de santé ainsi que des mesures d'élargissement de la base d'imposition. Les autorités agissent déjà dans ce sens en appliquant une politique du marché du travail plus active; un moyen d'action particulièrement indiqué consisterait à relever l'âge effectif de la retraite. Le gouvernement a déjà pris quelques mesures dans ce domaine, mais il devrait combler les dernières failles donnant accès à une retraite anticipée. Toutefois, il y a peu de chances que cette action suffise; les autorités devraient donc suivre l'exemple d'autres pays de l'OCDE et relever l'âge légal d'ouverture des droits à pension, de préférence selon des modalités qui prennent en compte l'allongement passé et futur de l'espérance de vie.*

---

*Le maintien de la soutenabilité des dépenses publiques exige une réforme du système de fédéralisme budgétaire*

---

Le transfert de compétences en matière de dépenses du niveau fédéral aux entités fédérées a laissé à l'administration fédérale deux responsabilités majeures dans ce domaine, à savoir le remboursement de la dette publique et le financement du système de sécurité sociale. Les coûts croissants liés au vieillissement de la population pèseront donc de façon disproportionnée sur le gouvernement fédéral. *Il faudrait donc renforcer les capacités fiscales de l'administration fédérale en améliorant ses sources de recettes et en transférant aux niveaux infrafédéraux certaines obligations de dépenses, par exemple les pensions des retraités de leur administration.*

---

*Le système actuel de transferts n'aligne pas les responsabilités en matière de dépenses sur les compétences dans le domaine fiscal*

---

Une cause de la capacité fiscale limitée du gouvernement fédéral tient au système de partage des recettes. Les entités fédérées d'administration ayant des pouvoirs fiscaux limités, ce mécanisme équivaut à un système de transfert à paramètres prédéterminés. Avec ce dispositif, les entités fédérées bénéficient d'une croissance des recettes relativement forte qui, s'ajoutant à des pouvoirs fiscaux limités, n'incite guère à maîtriser les dépenses. *Il est donc nécessaire de réaligner les responsabilités de dépenses et les compétences en matière de recettes. Les transferts reposent sur l'attribution des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à la région de résidence, et la région du lieu de travail ne perçoit aucune indemnité automatique ou proportionnelle pour la fourniture d'infrastructures et d'autres services aux « navetteurs », ce qui engendre des déséquilibres horizontaux. Pour corriger ces déséquilibres du système, il convient d'incorporer dans le régime de partage des recettes une composante liée au lieu de travail.*

---

### *L'organisation de la fédération ne favorise pas l'efficacité du secteur public*

---

En principe, le transfert de compétences fédérales aux régions et aux communautés permet de mieux adapter les services publics aux besoins et aux préférences des bénéficiaires. De plus, ce dispositif autorise un certain étalonnage entre les administrations, ce qui incite à accroître l'efficacité des dépenses publiques. En fait, la décentralisation en Belgique a créé des chevauchements de compétences dans des domaines tels que les politiques de l'emploi de la R-D, de la formation, de l'énergie et de l'environnement. Dans un certain nombre de cas, il en est résulté des déséconomies d'échelle, d'où une complexité institutionnelle et une fragmentation des politiques. Cela peut contribuer à expliquer pourquoi la Belgique a moins bénéficié que les autres pays d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques à la faveur de la décentralisation. *Il faut améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité des dépenses des entités fédérées.* Cela pourrait se traduire par les actions suivantes : améliorer les politiques d'activation en fonction des meilleures pratiques et les appliquer dans tout le pays; évaluer les mesures pour la R-D et sélectionner les plus efficaces; rechercher les meilleures pratiques pour la prestation de services éducatifs sur l'ensemble du territoire, avec notamment une liberté accrue d'utiliser les instruments économiques (droits de scolarité et prêts remboursables en fonction des ressources); dans le domaine des politiques de l'environnement, fusionner les marchés régionaux des certificats verts pour créer un marché unique belge; concernant la politique énergétique, revoir la structure actuelle à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs de manière à optimiser la répartition des compétences. Un consensus politique sera sans doute plus aisé à obtenir si ces réformes sont perçues comme un moyen d'accroître l'efficacité du secteur public et non comme des modifications à caractère redistributif.

---

### *Le système fiscal est trop tributaire d'impôts qui faussent la croissance*

---

Le système fiscal a été réformé au cours de la présente décennie dans le but de stimuler la croissance en allégeant la fiscalité du travail et des sociétés. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour rendre le système d'imposition plus propice à la croissance. La charge fiscale en Belgique étant l'une des plus élevées de la zone OCDE, les réformes doivent être autofinancées à moins qu'elles ne s'accompagnent de coupes dans les dépenses. Du point de vue de sa structure, le système fiscal dépend trop d'impôts générateurs de distorsions assez fortes, comme les prélèvements sur le travail et les sociétés, et pas assez d'impôts qui créent moins de distorsions, comme les prélèvements sur la consommation et la propriété immobilière. *Par conséquent, en vue de promouvoir la croissance, une réforme fiscale devrait viser à déplacer la charge fiscale du travail et des sociétés vers la consommation et la propriété immobilière.*

---

### *En dépit de la réforme, la fiscalité du travail contribue toujours à créer d'importantes trappes à inactivité*

---

Les réformes menées depuis 2000 ont visé à réduire l'imposition du travail, mais les taux moyens et marginaux restent néanmoins élevés, ce qui déprime à la fois l'activité et la durée

du travail. En particulier, le mode d'imposition du revenu des couples aboutit à des taux d'imposition marginaux élevés pour les seconds apporteurs de revenu de niveaux relativement faibles, ce qui fausse leurs incitations en termes d'offre de travail. *La première étape de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait aboutir à la séparation fiscale des conjoints.* De surcroît, le système d'imposition des personnes physiques se caractérise par un grand nombre de dépenses fiscales, de dégrèvements structurels et de tranches de revenu imposables. Les exemptions et allègements sont souvent régressifs et réduisent considérablement les bases d'imposition. *La seconde étape de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait entraîner une réduction draconienne des exemptions et des allègements structurels de manière à élargir l'assiette fiscale pour pouvoir abaisser les taux d'imposition marginaux.* Des réformes ont déjà été engagées pour réduire les cotisations de sécurité sociale des employeurs et mettre en place des subventions salariales afin de promouvoir les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés, des jeunes, des personnes âgées, des travailleurs du secteur de la R-D et des travailleurs postés ainsi que des chômeurs de longue durée. Ces mesures de très large portée ont engendré un système complexe, coûteux et mal ciblé, avec parfois des objectifs contradictoires, certains des groupes cibles se trouvant en concurrence pour retrouver les mêmes emplois. Les réductions des cotisations de sécurité sociale seront recentrées sur les petits salariés à partir de 2010. *Pour accroître l'efficacité structurelle des subventions salariales en termes d'emploi et d'activité, il convient de les cibler sur les travailleurs à bas salaire. Pendant la crise, une attention spéciale devrait être portée aux jeunes peu qualifiés qui risquent fort de se retrouver hors du marché du travail.* L'interaction entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le régime de sécurité sociale et le système de prestations a créé de nombreuses trappes sur le marché du travail, qui font obstacle à l'insertion des travailleurs à bas salaire. *Afin d'éliminer les trappes à inactivité restantes, il faudrait éliminer les pics des taux marginaux d'imposition effectifs.*

---

### *Les taux d'imposition des sociétés sont relativement élevés*

---

Au cours de la présente décennie, le système d'imposition des sociétés a été réformé, l'objectif étant d'accroître sa neutralité vis-à-vis des différentes formes de financement en rendant le financement par l'emprunt moins attractif. Néanmoins, le taux de l'impôt sur les sociétés reste relativement élevé par rapport aux autres pays et abaisse en conséquence le taux de rendement net d'impôt des investissements; ce facteur diminue l'attractivité de l'investissement et pèse sur la croissance. *Les taux de l'impôt sur les sociétés devraient donc être abaissés jusqu'à des niveaux comparables à ceux des autres pays européens.* De surcroît, l'écart entre les taux nominaux et les taux effectifs demeure relativement important, en raison des taux réduits applicables aux PME et des déductions pour les investissements, en particulier dans la R-D. Les taux réduits n'ont guère d'incidence sur les recettes fiscales, car les PME ont souvent des bénéfices peu élevés, mais le système des taux réduits fait que les petites entreprises risquent de ne pas croître jusqu'à leur niveau optimal et, partant, de ne pas contribuer au maximum à la croissance de la productivité globale et de l'emploi. *Par conséquent, il faudrait réduire le taux d'imposition nominal en élargissant l'assiette fiscale grâce à la suppression des exemptions et des déductions inutiles.* En outre, le système n'est pas entièrement neutre vis-à-vis des diverses formes de financement, car la déduction de capital-risque est calculée en fonction du taux public à long terme libre de risque, et donc

inférieur au taux effectif du marché. De plus, la double imposition des dividendes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés pose encore problème. *La déduction pour capital-risque devrait être basée sur les taux effectifs du marché.*

---

*La taxation des instruments d'épargne varie considérablement, pour des avantages sociaux peu évidents*

---

Le traitement fiscal de l'épargne varie selon les instruments utilisés. Les instruments d'épargne les plus favorisés sur le plan fiscal sont les logements occupés par leurs propriétaires, les placements du deuxième et du troisième pilier de retraite et les comptes d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux (comparables de fait à des dépôts à vue). Cette structure d'imposition vise à stimuler l'épargne privée, mais pour un coût budgétaire substantiel, et il ne semble pas qu'elle stimule l'épargne totale. En réalité, elle modifie l'allocation de l'épargne au détriment des instruments qui ont un rendement avant impôt plus élevé, ce qui fausse l'allocation du capital et entrave par conséquent la croissance. La principale cause du traitement favorable des logements occupés par leurs propriétaires réside dans le fait que l'évaluation des biens utilisée pour calculer l'impôt sur les loyers imputés est inférieure à la valeur du marché. *Une première mesure pour supprimer le traitement fiscal favorable des logements occupés par leurs propriétaires consisterait à fonder les évaluations sur les valeurs courantes du marché.* Néanmoins, la part des recettes fiscales immobilières resterait plus faible en Belgique que dans les autres pays. *Le taux d'imposition des loyers imputés devrait aussi être relevé. En revanche, les taxes à l'achat et à la vente des logements occupés par leurs propriétaires devraient être abaissées de manière à accroître la mobilité sur le marché du travail.* Par la suite, il faudrait améliorer la neutralité fiscale entre les instruments d'épargne en alignant la fiscalité des autres instruments d'épargne sur celle des logements occupés par leurs propriétaires, ce qui suppose la suppression des exonérations et l'adoption de taux similaires ainsi que de la taxation des gains en capital pour l'ensemble des instruments d'épargne. À cet égard, il importe de noter que la Belgique a adopté la norme de l'OCDE pour l'échange de renseignements en matière fiscale, et s'emploie activement à la mettre en œuvre. Une fois instaurée, la norme permettra aux autorités fiscales belges de répondre aux demandes de renseignements, notamment bancaires, adressées par d'autres autorités fiscales à toutes fins fiscales. La Belgique a déjà achevé des discussions avec un certain nombre de pays pour modifier les conventions fiscales en conséquence. *La Belgique a aussi engagé un processus de mise en œuvre des normes de l'OCDE dans ce domaine vis-à-vis des autres pays et a soumis plus de 80 projets de protocole à d'autres pays partenaires en vue d'actualiser les conventions existantes.*

---

*Il convient d'accroître la fiscalité sur la consommation pour réduire les distorsions du système fiscal et réaliser les objectifs environnementaux*

---

Dans une optique de croissance, les impôts sur la consommation figurent parmi ceux qui créent le moins de distorsions. À certains égards, le système belge accorde une importance considérable aux taxes sur la consommation. Ainsi, le taux de la TVA est plus élevé que dans les pays voisins. Cependant, son taux effectif est plus bas, en raison d'un recours relativement généralisé aux taux réduits pour atteindre certains objectifs sociaux, alors

même que ces dispositifs sont mal ciblés et que les objectifs sociaux en question pourraient être réalisés plus efficacement au moyen de transferts sociaux ciblés. *Il faudrait élargir l'assiette de l'impôt sur la consommation en supprimant tous les taux réduits et toutes les exemptions.* Cette mesure pourrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 % du PIB, le gain net étant toutefois plus réduit car une partie des ressources supplémentaires servirait à financer les transferts sociaux ciblés. Cette disposition devrait être mise en œuvre avec précaution de manière à éviter les effets inflationnistes indirects résultant des mécanismes actuels d'indexation des salaires. Un plus large recours aux taxes liées à l'environnement offrirait des avantages comparables à ceux des impôts sur la consommation. La Belgique fait moins appel à ces taxes que les autres pays de l'OCDE, ce qui s'explique largement par le faible niveau des droits d'accise sur les carburants, et en particulier sur le gazole. Le gouvernement a mis en place un mécanisme de cliquet pour les carburants de transport, qui fait qu'une baisse des prix du pétrole est partiellement compensée par une augmentation des taxes d'accises. L'alourdissement de la fiscalité des carburants favorisera la réalisation des objectifs environnementaux et accroîtra le poids, dans le système fiscal, des impôts sur la consommation, qui génèrent moins de distorsions. *Le gouvernement devrait adopter une fiscalité plus écologique pour les carburants, fondée sur leurs émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres polluants, ce qui implique une taxation relativement plus lourde du gazole, et les taxes d'accises devraient être augmentées jusqu'à des niveaux comparables à ceux des autres pays.*

---

*La politique de la concurrence est renforcée,  
ce qui améliorera le bien-être des consommateurs  
et la croissance*

---

Le cadre de la politique de la concurrence a été réformé en 2006 : le droit de la concurrence a été aligné sur la législation européenne et les autorités de la concurrence ont été renforcées. Ces mesures accentueront les pressions concurrentielles dans l'économie, ce qui induira un accroissement du bien-être des consommateurs et une accélération des gains de productivité, grâce à une réduction des prix, relativement élevés en Belgique, et à une activité d'innovation plus vigoureuse. Les effets du nouveau cadre de la concurrence sont encourageants : il a entraîné un transfert de ressources au profit des activités antitrust et au détriment du contrôle des fusions, qui revêt moins d'importance. Toutefois, compte tenu de l'expérience internationale, de nouvelles actions s'imposent pour parvenir aux meilleures pratiques. Bien que l'indépendance de l'Autorité belge de concurrence ait été renforcée, puisqu'elle est financée sur une ligne budgétaire séparée, l'Autorité reste une direction générale au sein du ministère de l'Économie, et pourrait donc faire l'objet de pressions politiques. *Par conséquent, la situation devrait être suivie de près, particulièrement en ce qui concerne le degré d'indépendance et de responsabilité de l'Autorité.* Une autorité de la concurrence efficace a besoin de ressources adéquates. Or, celles-ci sont relativement limitées par rapport à d'autres petites économies et elles n'ont pas été suffisantes pour traiter les dossiers en souffrance, répondre aux recours devant les tribunaux et jouer un rôle anticipatif, par exemple en effectuant des études de marché. *Par conséquent, il serait sans doute nécessaire de réexaminer les ressources de l'Autorité de concurrence et de les porter à terme jusqu'aux niveaux observés dans d'autres petites économies ayant adopté une démarche anticipative pour l'application du droit de la concurrence.* Pour être efficace, un cadre de concurrence doit aussi prévoir des sanctions suffisamment importantes pour exercer un effet dissuasif et créer des incitations à participer au programme de clémence. Comme

dans d'autres pays européens, les amendes peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires, mais celles qui ont été imposées jusqu'ici étaient relativement faibles. *Il faudrait renforcer l'efficacité de l'Autorité en ajoutant à son arsenal répressif des sanctions pénales, notamment des peines de prison, dans les cas d'ententes injustifiables.*

---

*Dans le secteur de la vente de détail,  
une réglementation sectorielle excessive entrave  
la concurrence*

---

Le secteur de la distribution de détail se caractérise par un grand nombre de petits points de vente, une part d'emploi relativement faible et une croissance très lente de la productivité. En outre, ce secteur est beaucoup plus étroitement réglementé que dans les autres pays de l'OCDE : il est soumis non seulement aux réglementations applicables ailleurs (notamment les règles relatives aux grands points de vente, les horaires d'ouverture et l'interdiction des ventes à perte) mais aussi à une réglementation spécifique de la Belgique. En particulier, les ventes liées sont interdites et les réductions de prix doivent être annoncées six semaines avant la période des ventes (« période de black-out »). Cette réglementation était destinée à protéger les consommateurs, mais elle a surtout protégé les établissements existants contre l'entrée de concurrents porteurs d'un modèle commercial innovant, et réduit le bien-être des consommateurs. Nombre de ces réglementations sont actuellement réexaminées, notamment dans le contexte de la directive européenne sur les services. *Les réglementations qui entravent la concurrence devraient être éliminées et les lois de zonage applicables aux grandes surfaces devraient se limiter à l'évaluation des effets géographiques.*

---

*Le dispositif réglementaire des industries  
de réseau doit être révisé*

---

La libéralisation des secteurs de réseau n'a pas suivi la réforme du cadre général de la concurrence alors même que, dans nombre de ces secteurs, les prix sont plus élevés que dans les autres pays. Un problème de concurrence commun à beaucoup d'industries de réseau tient à la position dominante de l'opérateur historique. Le cadre réglementaire varie d'un secteur à l'autre, et il n'existe pas de démarche systématique ou commune pour promouvoir les pratiques optimales. Certains secteurs de réseau sont réglementés à la fois au niveau fédéral et au niveau régional. Des dispositifs similaires se rencontrent dans d'autres pays de l'OCDE, mais dans le cas de la Belgique il est difficile de mettre en évidence les avantages économiques de ces structures, et en particulier les avantages comparatifs des autorités de réglementation au niveau des entités fédérées. À titre d'exemple, le marché de l'électricité a été scindé de fait en trois sous-marchés, d'où la perte d'importants effets de réseau en termes d'économies d'échelle et de gamme. *Dans les secteurs de l'énergie, les structures réglementaires compliquées devraient être rationalisées, de préférence par la mise en place d'une autorité de régulation unique indépendante et à vocation nationale dotée de compétences complètes. En outre, il faudrait encourager un développement plus poussé des marchés de gros et des capacités de connexion internationale de manière à faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs. Les autorités ont pris une mesure positive d'ouverture du marché en imposant à l'opérateur en place dans le secteur de l'électricité de vendre aux enchères une partie de sa capacité de production. Cette action devrait être poursuivie et étendue. Dans certains secteurs de réseau tels que le transport*

ferroviaire et les services postaux, la libéralisation a tout juste répondu aux obligations minimales fixées par l'UE, et ces secteurs risquent donc de ne pas être préparés à l'ouverture intégrale des marchés qui doit intervenir ultérieurement. En outre, dans nombre de secteurs, les obligations de service universel couvrent un éventail exceptionnellement large, ce qui crée un obstacle implicite à l'entrée et à l'expansion des entreprises concurrentes. *La première étape pour faciliter l'entrée de nouveaux concurrents devrait être l'instauration d'obligations de service universel standardisées qui se focalisent sur les normes de prestation généralement acceptées. En outre, les contrats concernant les obligations de service universel devraient faire l'objet d'appels d'offres concurrentiels et être financés par l'administration qui impose ces obligations.*

---

*La libéralisation du secteur  
des télécommunications a été moins réussie  
que dans d'autres pays*

---

La libéralisation du secteur des télécommunications a entraîné une baisse des prix. Cependant, le secteur est dominé par les opérateurs historiques, ce qui se traduit par des tarifs plus élevés et un déploiement des nouvelles technologies plus lent que dans les autres pays. Une réforme d'envergure s'impose dans ce secteur, de manière à promouvoir la concurrence pour accroître le bien-être des consommateurs à la faveur d'une baisse des prix et d'une diffusion plus rapide des technologies de pointe. *L'autorité de régulation des télécommunications devrait disposer de pouvoirs plus étendus pour empêcher les opérateurs historiques d'exploiter leur position dominante. Par ailleurs, il faut s'opposer résolument aux efforts déployés pour diluer les pouvoirs réglementaires en déléguant certaines responsabilités aux régulateurs de la radiodiffusion des communautés.* Dans la téléphonie fixe, la principale entrave à l'entrée de nouveaux concurrents est la capacité de l'exploitant historique de retarder le dégroupage de la boucle locale. *Afin d'assurer un dégroupage effectif de la boucle locale, il faut imposer des conditions plus strictes à l'opérateur historique – mesure qui devrait s'appuyer sur une application plus énergique des sanctions en cas d'infraction.* Sur le segment des télécommunications mobiles, les nouveaux fournisseurs sont nombreux au regard de la moyenne internationale, mais leur part de marché combinée est plus faible que dans les autres pays. *Les redevances de terminaison mobile devraient être encore abaissées et un quatrième opérateur de réseau devrait être admis dès que possible. Il faudrait faciliter le changement d'opérateur en réduisant la durée maximale des contrats.*



## Chapitre 1

# Faire face à la crise tout en poursuivant les réformes structurelles

*L'économie belge est en proie à une récession d'une ampleur historique, due à la crise du secteur financier et à une forte contraction du commerce mondial. Les autorités ont réagi rapidement afin de rétablir la confiance envers le secteur financier. Les mesures d'assouplissement monétaire prises par la Banque centrale européenne ont été accompagnées d'une relance budgétaire destinée à soutenir l'activité économique. Néanmoins, l'économie ne devrait pas connaître de reprise soutenue au cours des deux années à venir. Si la période précédente de forte croissance a bénéficié des réformes structurelles, elle a aussi révélé des faiblesses. Par conséquent, les difficultés actuelles ne peuvent être un prétexte pour différer des réformes structurelles qui sont nécessaires pour stimuler la croissance potentielle. Les réformes structurelles doivent viser à renforcer la flexibilité du marché du travail et la croissance de la productivité en améliorant le système fiscal et le cadre de la politique de concurrence. L'autre principal enjeu sera de ramener les finances publiques sur une trajectoire viable dès que l'économie se redressera, afin de pouvoir faire face aux coûts du vieillissement.*

## La Belgique est en proie à une crise profonde

Après plusieurs années de croissance soutenue, l'économie belge s'est d'abord ralentie, avant de se contracter à la fin de 2008, suivant globalement la tendance observée dans la zone euro. Elle connaît aujourd'hui une profonde récession qui semble devoir se prolonger pendant une longue période et s'accompagner d'une montée persistante du chômage (graphique 1.1 et tableau 1.1). Le présent chapitre décrit tout d'abord comment la crise financière a touché l'économie belge et les canaux par lesquels elle continue de s'étendre. Il analyse ensuite les interventions des autorités. Enfin, à partir d'une analyse des caractéristiques structurelles de l'économie belge et de son potentiel de croissance à long terme, le chapitre décrit les principaux défis à relever pour améliorer le potentiel de croissance de l'économie.

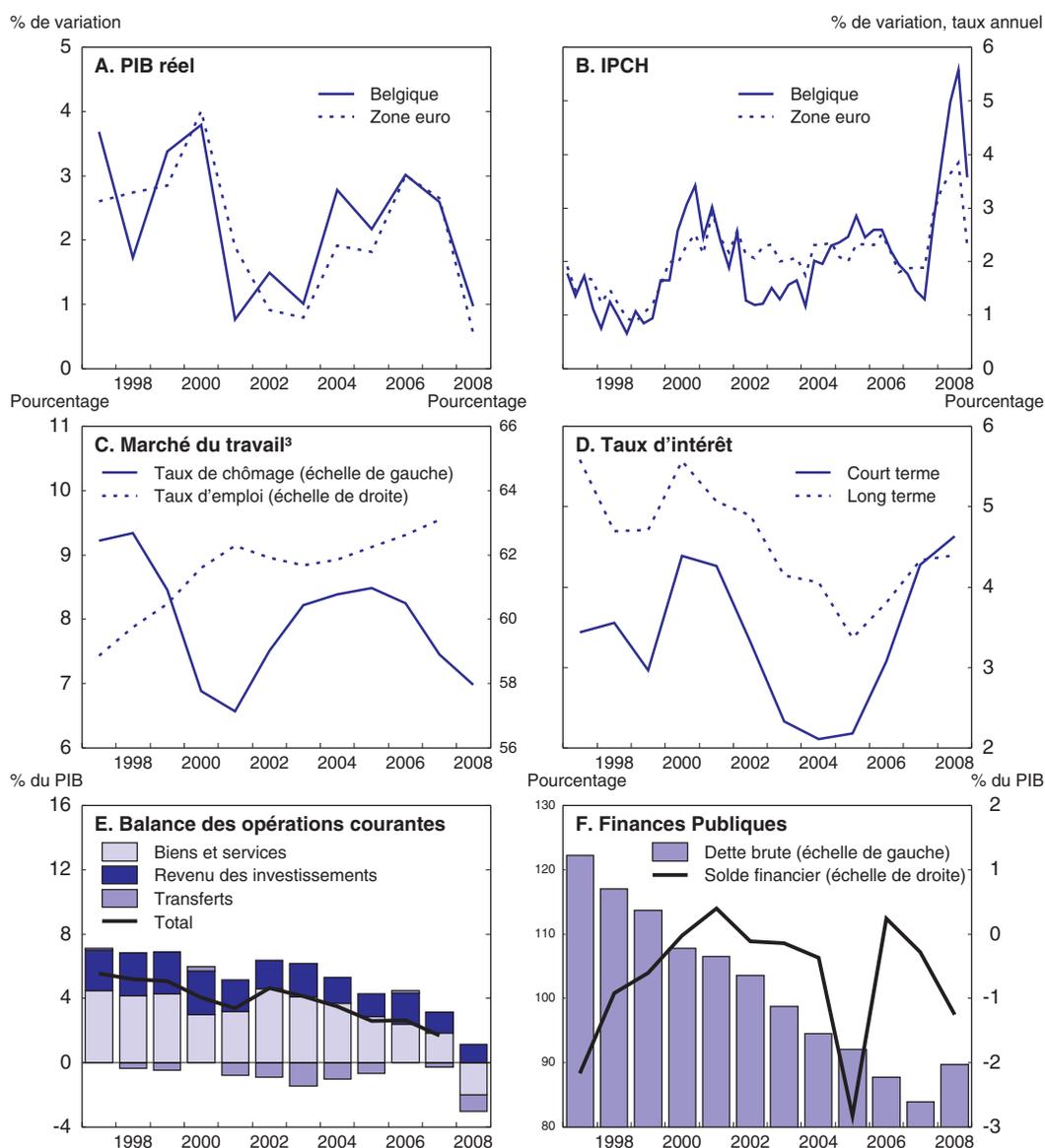
### **La crise a débuté dans le secteur financier...**

Au second semestre de 2008, le secteur financier belge a commencé à être touché par la crise mondiale. En particulier, les trois plus grands groupes financiers (Fortis, Dexia, KBC) et une grande compagnie d'assurances (Ethias) ont connu de fortes pressions boursières et, pour certains d'entre eux, de sérieux problèmes de liquidité. Ces établissements, dont les actifs s'élevaient à cinq fois le PIB de la Belgique, ont été exposés à la crise pour des raisons légèrement différentes. Fortis, premier groupe belge, avait acquis des produits structurés américains et avait un bilan fragilisé du fait de l'acquisition d'ABN AMRO en 2007. Dexia, qui se plaçait au troisième rang sur le marché financier belge, a été victime de son exposition à des actifs toxiques par l'intermédiaire de sa filiale américaine de rehaussement de crédit (FSA) et d'une banque allemande en difficulté. Cette situation a aussi eu une légère incidence négative sur la compagnie Ethias, qui détenait 5 % du capital de Dexia. Enfin, KBC, deuxième groupe bancaire, a été victime d'une dégradation de la confiance dans le contexte des inquiétudes entourant ses engagements aux États-Unis et dans les pays d'Europe centrale et orientale.

### **... et se propage par plusieurs canaux**

L'économie réelle a été étonnamment résiliente pendant la plus grande partie de 2008, mais l'année s'est achevée sur une contraction brutale et prononcée de l'activité, due à l'effondrement du commerce mondial. Le chômage a commencé à augmenter au début de 2009, le nombre de travailleurs à horaires réduits, en particulier, progressant fortement. L'incidence négative de la contraction des échanges mondiaux sur les exportations est aujourd'hui amplifiée par la faiblesse de la demande intérieure, les ménages accroissant leur épargne encore plus rapidement que dans le reste de la zone euro. L'utilisation des capacités est restée remarquablement élevée avant de s'effondrer au début de 2009, tandis que le taux de défaillances d'entreprises a sensiblement augmenté (graphique 1.2). Compte tenu du niveau historiquement bas de la confiance des entreprises – du fait, entre autres, de l'effritement des entrées en carnets de commande (à l'exportation, en particulier) et de la baisse des prévisions de demande –, la production et l'emploi devraient encore se contracter (graphique 1.2).

Graphique 1.1. Évolution générale



Source : OCDE, base de données Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646207865583>

### L'érosion du patrimoine immobilier et financier des ménages pèse sur la consommation

La crise actuelle influe sur la valeur du patrimoine immobilier et financier, entraînant un effet de patrimoine négatif prononcé pour les ménages belges. La proportion de propriétaires occupants est élevée par comparaison avec les autres pays (71 %), et les prix des logements ont enregistré, en termes réels, l'une des hausses les plus fortes d'Europe depuis 1985. Depuis le début des années 2000, l'augmentation cumulée des prix réels des logements a été de l'ordre de 100 %. Plus récemment, leur hausse s'est ralentie, passant d'un rythme extrêmement vigoureux de 15 % en 2005 à un chiffre encore relativement soutenu de 5 % en 2007 (Statbel). La plus grande partie de cette augmentation peut être imputée à la baisse des coûts d'utilisation (Hilbers et al., 2009). Cependant, les coûts d'utilisation ont commencé à augmenter au cours de l'année passée sous l'effet de la

Tableau 1.1. Principaux indicateurs

Pourcentage de variation par rapport à la période précédente à prix constants, sauf indication contraire

	Prix courants, milliards d'euros								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Consommation privée	146.9	1.1	1.5	2.1	2.0	0.8	-1.1	0.5	
Consommation publique	63.2	1.8	0.4	0.1	2.3	2.1	1.9	1.6	
Formation brute de capital fixe	51.7	6.8	7.3	4.8	6.1	5.1	-5.2	-4.8	
Secteur public	4.6	0.5	15.5	-10.6	3.4	1.5	-4.6	0.7	
Logement	12.4	9.8	10.0	7.9	1.3	1.0	-2.0	-0.8	
Entreprises	34.7	6.5	5.2	5.6	8.5	7.1	-6.1	-7.1	
Formation de stocks <sup>1</sup>	0.5	0.1	0.3	0.7	0.1	-0.1	-0.9	0.1	
Demande intérieure totale	262.3	2.5	2.7	2.9	3.0	1.9	-2.2	-0.4	
Exportations de biens et services	222.8	6.1	3.9	2.7	3.9	2.1	-17.5	-0.5	
Importations de biens et services	210.4	6.0	4.9	2.7	4.4	3.3	-15.4	-0.2	
Solde extérieur <sup>1</sup>	12.4	0.4	-0.6	0.1	-0.3	-1.0	-1.8	-0.2	
Produit intérieur brut	274.7	2.8	2.2	3.0	2.6	1.0	-4.0	-0.5	
<i>Pour mémoire :</i>									
Indice des prix à la consommation		2.1	2.8	1.8	1.8	4.5	0.3	0.7	
Taux de chômage <sup>2</sup>		8.3	8.4	8.2	7.5	7.0	8.3	10.6	
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>		7.8	7.4	8.0	9.0	8.7	11.1	11.5	
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>		-0.3	-2.7	0.3	-0.3	-1.2	-4.6	-6.1	
Balance des opérations courantes <sup>4</sup>		3.5	2.6	2.7	1.7	-2.6	-0.2	-0.4	

1. Contribution à la croissance du PIB.

2. En pourcentage de la population active.

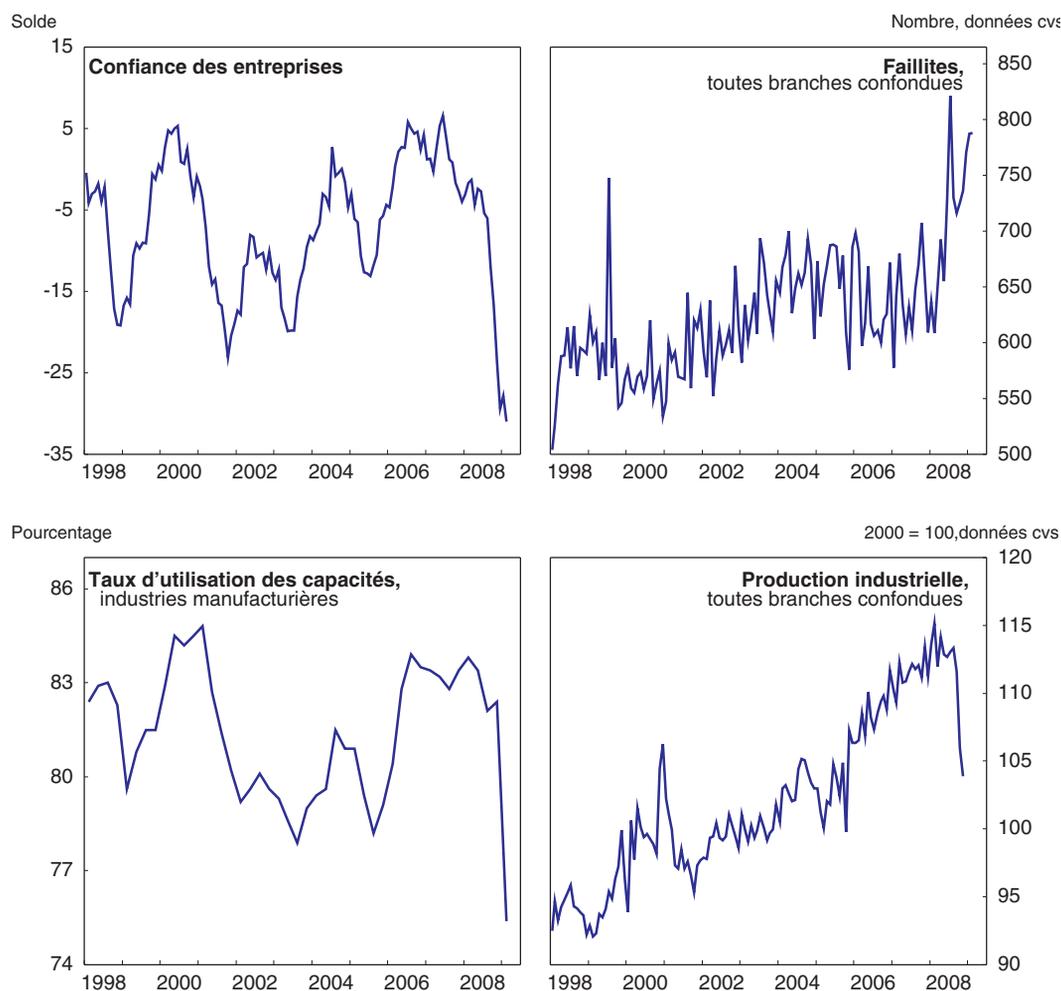
3. En pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, base de données *Perspectives économiques de l'OCDE*.

hausse des taux d'intérêt réels et de la perspective de moins-values. Il faut donc s'attendre à une correction des prix des logements, dont l'ampleur sera fonction de la modification (permanente) des coûts d'utilisation et de leur surévaluation actuelle. Cette surévaluation a été estimée à environ 14 % en 2007 (FMI, 2007), chiffre nettement inférieur aux estimations concernant des pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni (graphique 1.3, partie A). Cependant, ce résultat ne concorde pas avec le rapport relativement faible des prix des logements au PIB en Belgique, ni avec des offres de prix plus basses à Bruxelles que dans la plupart des capitales européennes (graphique 1.3, partie B). Même si la correction des prix des logements se révèle importante, il est peu probable que le patrimoine immobilier des ménages devienne globalement négatif étant donné que le ratio des emprunts hypothécaires au PIB, de l'ordre de 40 %, est relativement faible par comparaison avec l'UE15. En définitive, la correction des prix des logements devrait être moins radicale que dans certaines autres économies de l'OCDE et son impact sera atténué par le faible endettement des ménages belges. En revanche, il faut s'attendre à une contraction de l'activité de construction, compte tenu de la diminution du nombre de nouveaux permis de construire, malgré les réductions d'impôts ciblées en faveur de ce secteur (KBC, 2009).

L'impact de la crise sur le patrimoine financier des ménages belges va lourdement peser sur la demande intérieure. En 2007, les ménages possédaient un volume important d'actifs financiers (l'équivalent d'environ 270 % du PIB) par comparaison avec les autres pays, dont

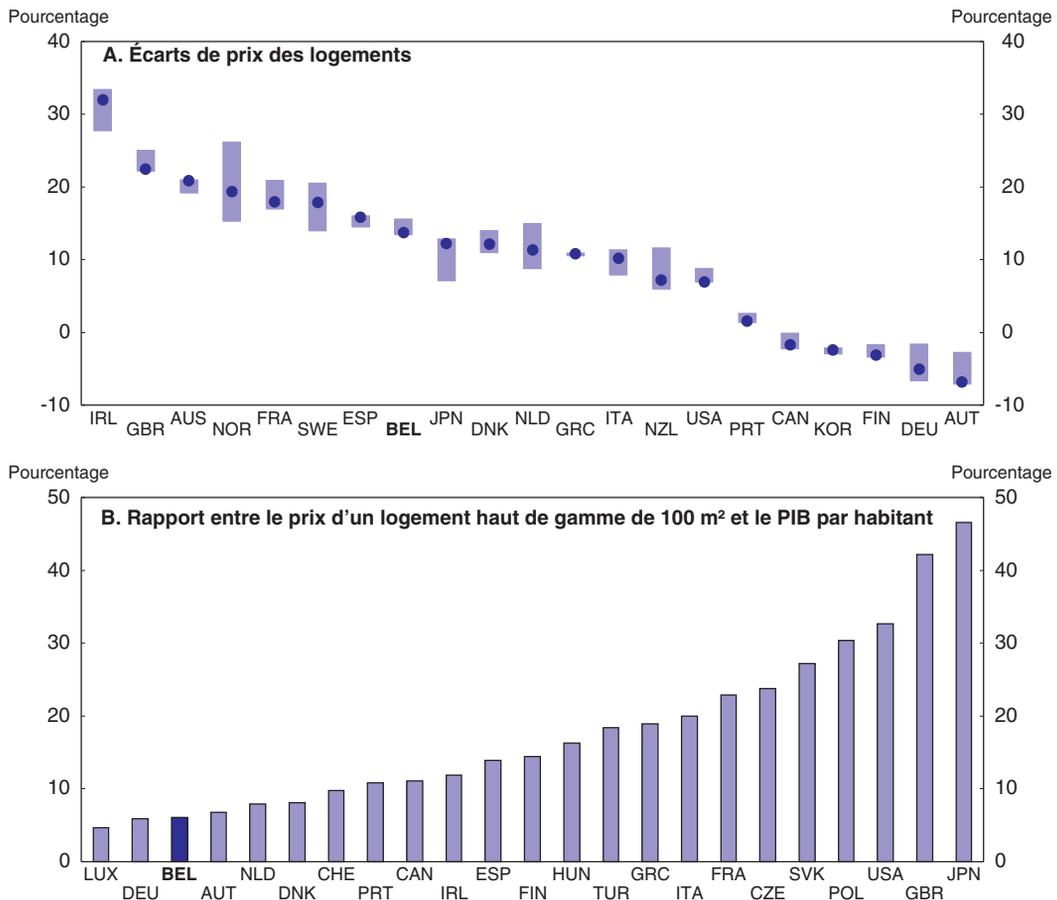
Graphique 1.2. **L'ambiance se détériore**

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques, et Direction générale statistique et information économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646210007700>

une proportion relativement élevée était détenue (directement et indirectement) sous forme d'actions (40 %) et de contrats d'assurance vie (20 %) (graphique 1.4, partie A). Depuis, cependant, le patrimoine financier a été fortement réduit, le marché d'actions ayant perdu 70 % de sa valeur entre le sommet historique de la mi-2007 et mars 2009, avec des pertes particulièrement prononcées sur les actions très prisées des trois plus grandes banques (graphique 1.4, partie C). Les dépréciations massives pourraient inciter les ménages à accroître fortement leur épargne, en vue de la retraite notamment, étant donné que le vieillissement de la population va s'accroître à partir de 2011. Une telle évolution risque de se traduire par une crise plus profonde et plus prolongée. Globalement, les pertes subies par les ménages en termes de patrimoine immobilier et financier vont les inciter à épargner davantage. Ils devraient aussi accroître leur épargne de précaution face à l'augmentation du chômage, ce qui freinera encore plus la demande intérieure, tandis que la demande extérieure restera faible. Néanmoins, plusieurs caractéristiques spécifiques rendent incertain l'impact ultime de la crise sur l'économie réelle. Le système de retraite par répartition se caractérise par un taux de remplacement peu élevé par comparaison avec les

Graphique 1.3. **Prix des logements en Belgique et dans quelques pays de l'OCDE**  
Écart estimé des prix des logements, 2007<sup>1</sup>



1. Pourcentage d'augmentation des prix des logements entre 1997 et 2007, par comparaison avec le prix moyen sur la période 1994-97, qui ne peut s'expliquer par des facteurs fondamentaux – estimation ponctuelle et intervalles obtenus par de légères modifications du modèle.

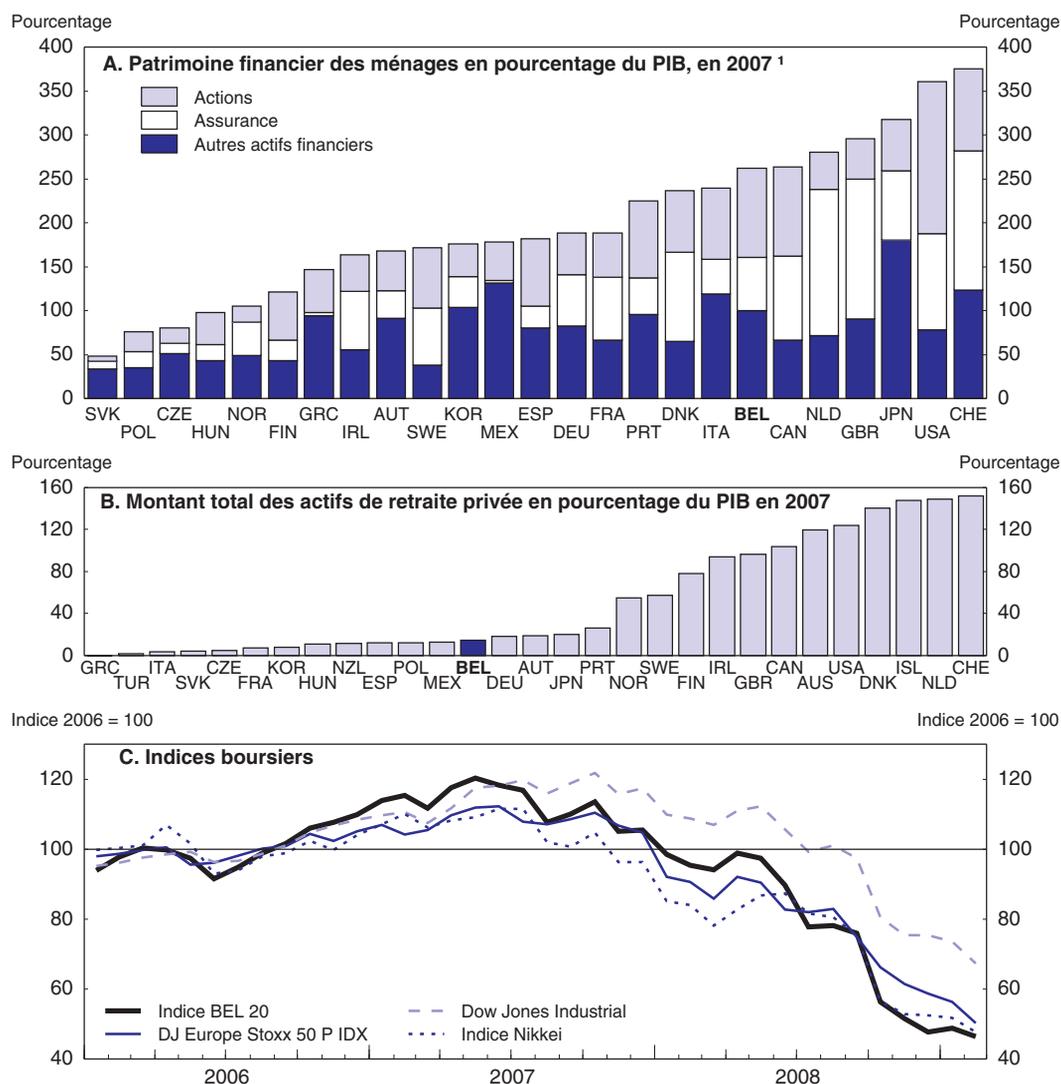
Source : FMI (2007), *Perspectives de l'économie mondiale* et *Global Property Guide*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646222423385>

autres pays (OCDE, 2008b), ce qui devrait fortement inciter les ménages à compenser la dégradation de leur patrimoine financier. En outre, les actifs affectés au deuxième et troisième pilier du système de retraite sont relativement peu importants, ce qui donne à penser que l'on ne peut guère s'attendre à des augmentations significatives de l'épargne privée à cet égard. Cependant, des augmentations pourraient se produire sur d'autres produits d'épargne qui ne sont pas directement liés aux retraites, mais il est difficile d'en évaluer l'impact car nombre de ces produits prennent la forme de valeurs non cotées (et illiquides) (graphique 1.4, parties A et B) (Stinglhamber et al., 2007).

### **Les entreprises voient s'effriter leurs marchés d'exportation...**

L'ouverture de l'économie belge (les exportations et importations cumulées représentent 180 % du PIB) la rend très vulnérable à l'effondrement du commerce mondial et les entreprises belges ont vu leurs exportations se contracter fortement au quatrième trimestre de 2008. Cette vulnérabilité accentue le manque relatif de dynamisme des exportations, dont témoignent les pertes assez importantes de parts de marché subies par

Graphique 1.4. **Importance des marchés financiers**

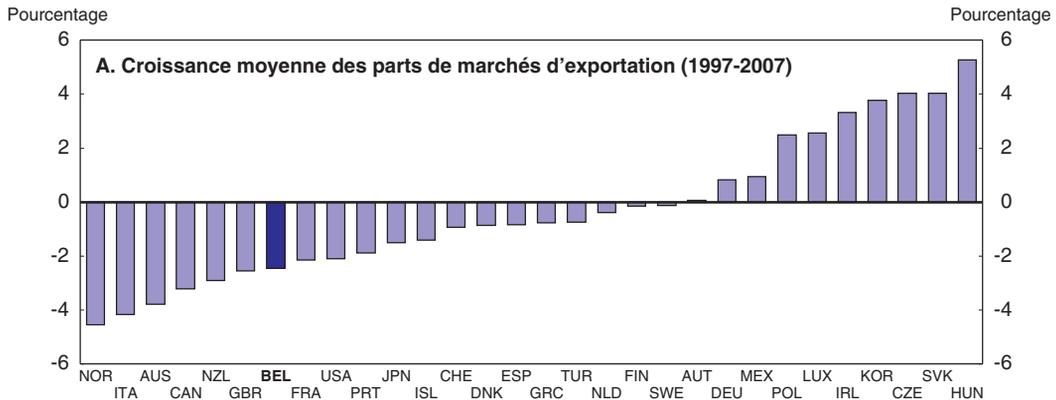
1. 2006 pour le Japon. Données non disponibles pour l'Islande, le Luxembourg et la Turquie.

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE; OCDE (2009), *Perspectives de l'OCDE sur les pensions privées 2008* et Banque nationale de Belgique.

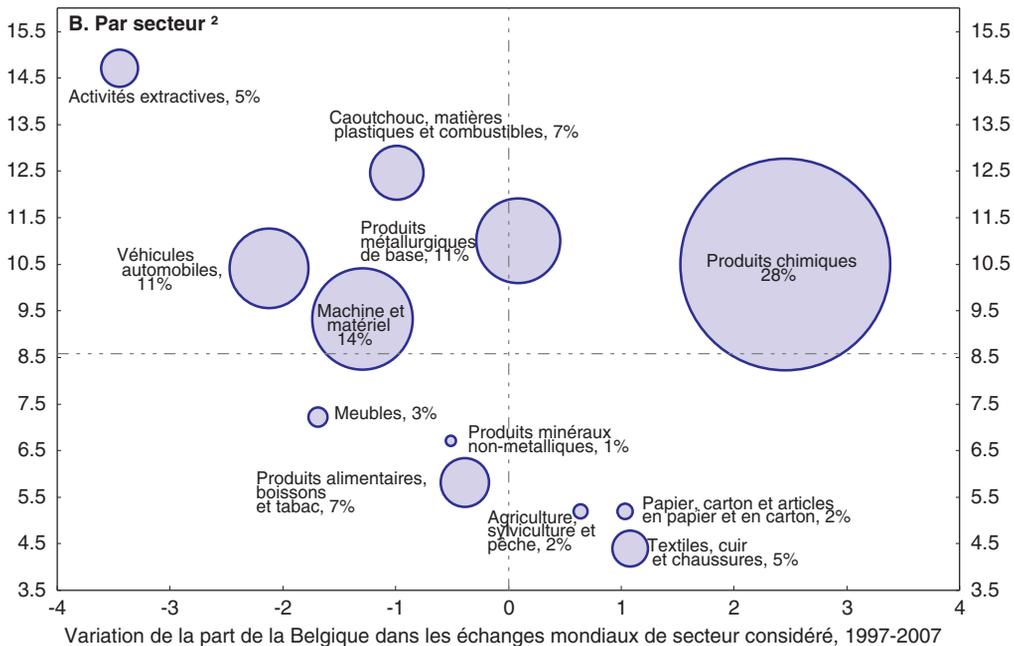
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646238227250>

les exportateurs belges depuis une décennie (graphique 1.5, partie A), imputables en partie à une dégradation de leur compétitivité-prix externe, la hausse des salaires nominaux plus marquée en Belgique que chez ses trois principaux partenaires commerciaux n'ayant pas été compensée par des gains de productivité plus importants (cf. l'Étude précédente)<sup>1</sup>. Une analyse plus approfondie des résultats à l'exportation par branche fait apparaître que près de 40 % des exportations viennent de l'industrie chimique et de l'industrie automobile, qui représentent à elles deux environ 3 % de l'emploi total. Celles-ci ont en commun d'exporter vers des marchés internationaux qui ont connu une expansion relativement rapide au cours de la dernière décennie et qui sont sensibles à la conjoncture. Si la plupart des exportations belges relèvent de secteurs dans lesquels les échanges mondiaux ont progressé rapidement, seul le secteur de la chimie est parvenu à accroître sa part de marché, alors que le secteur de

Graphique 1.5. **Les pertes sur les marchés d'exportation vont se poursuivre**<sup>1</sup>



Croissance annuelle des échanges mondiaux, 1997-2007



1. Partie A : en volume; partie B : en valeur.

2. Selon CITI Rev. 3. La taille des bulles indique la part du secteur dans les exportations totales de la Belgique en 2007.

Source : OCDE (2009), base de données analytique, OCDE/ONU (2009), Statistiques du commerce international par produit, base de données commune.

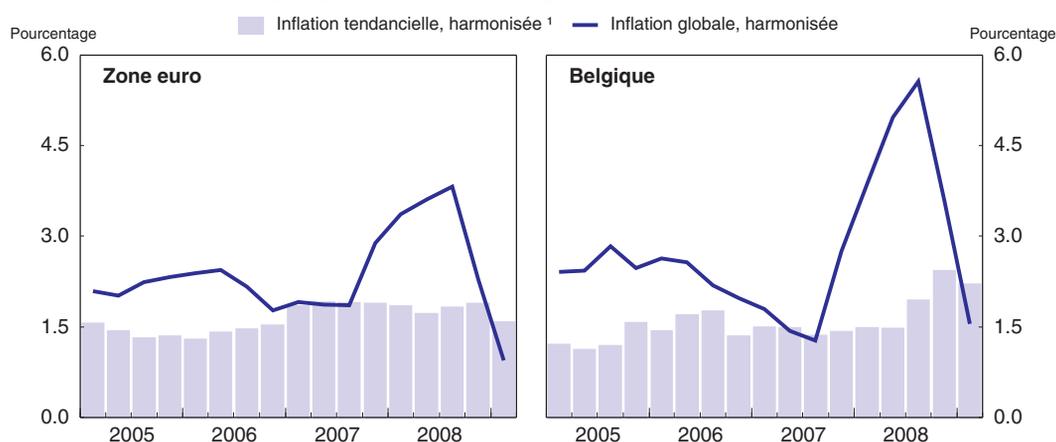
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646278360426>

l'automobile a vu la sienne diminuer fortement (graphique 1.5, partie B). Depuis 1995, la délocalisation de la production a entraîné une augmentation prononcée de la part des importations en provenance de Chine et des pays d'Europe orientale sous l'effet d'un accroissement des importations de pièces et de composants destinés aux secteurs des machines de bureau et de l'automobile (Michel, 2008). Les pays d'Europe orientale (de même que les États-Unis) sont devenus des destinations plus importantes pour les exportations, contrairement à la Chine ou aux autres pays asiatiques. Il faut donc s'attendre, étant donné qu'une plus large part des exportations belges va vers des pays qui connaissent une crise relativement profonde et prolongée et dont la monnaie s'est dépréciée vis-à-vis de l'euro, à ce que les exportations ne se redressent que lentement.

## L'inflation pourrait rester plus élevée que dans les autres pays européens

Les fortes hausses des prix de l'énergie intervenues en 2008 expliquent l'accélération de l'inflation globale en Belgique, qui est passée du plus bas niveau de la zone euro en juin 2007 à l'un des plus hauts en juillet 2008 (BNB, 2008). Cette évolution est imputable en partie aux problèmes réglementaires soulevés par la baisse imposée des tarifs de transport et de distribution d'énergie et en partie à un manque de concurrence sur ces marchés (la question est analysée de façon plus approfondie au chapitre 5). Depuis, l'inflation a baissé (graphique 1.1, partie B, et graphique 1.6) mais elle atteint encore l'un des plus hauts niveaux de la zone euro – du fait notamment de l'indexation automatique des salaires (voir plus loin). Par conséquent, l'inflation tendancielle (hors énergie, alimentation, tabac et alcool) a continué d'augmenter au début de 2009 en Belgique, alors qu'elle a enregistré une décélération dans la plupart des pays de la zone euro depuis la fin de 2008, si bien que la Belgique est, au printemps 2009, l'un des pays de la zone euro où l'inflation tendancielle est la plus élevée. Une plus forte inflation risque de conduire à une nouvelle dégradation de la compétitivité vis-à-vis des partenaires commerciaux, notamment ceux qui appartiennent à la zone euro.

Graphique 1.6. **Inflation globale et tendancielle**



1. L'inflation tendancielle est égale à l'inflation globale à l'exclusion de l'alimentation, de l'énergie, de l'alcool et du tabac.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et base de données analytique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646330676080>

## Les autorités ont rapidement réagi pour soutenir l'économie

### Les premières mesures ont visé à sauver le secteur financier en difficulté...

Les profonds changements survenus dans le secteur financier en septembre et octobre 2008 ont forcé les autorités à intervenir dans le but de rétablir la confiance et de renforcer la liquidité (encadré 1.1). La recapitalisation a été choisie de préférence aux autres options – comme la création d'une structure de défaillance ou le rachat des actifs compromis – en raison principalement de sa mise en œuvre relativement facile et rapide, et s'est accompagnée de garanties sur les actifs et les engagements. Les mesures prises ont permis d'améliorer la liquidité des groupes concernés et d'éviter une implosion du système, et même si une certaine incertitude subsistait concernant l'intervention en faveur de Fortis (problème résolu par la suite), la confiance s'est améliorée (encadré 1.1). La première série d'interventions a été suivie en janvier 2009 d'une seconde recapitalisation

### Encadré 1.1. Interventions de l'État sur le marché financier en réponse à la crise

#### Interventions

À la fin de septembre 2008, la crise financière mondiale s'est propagée au secteur financier belge, provoquant plusieurs interventions de la part de l'État. Afin de préserver la confiance envers les marchés et de venir en aide aux principaux groupes financiers souffrant de problèmes de liquidité, le gouvernement belge a décidé de prendre les mesures suivantes :

- *Garantie des dépôts* : début octobre 2008, la garantie des dépôts a été portée de 20 000 à 100 000 EUR par compte.
- *Recapitalisations et transactions sur actifs* : plusieurs interventions ont eu lieu au troisième trimestre de 2008, tandis qu'une nouvelle injection de capitaux est intervenue en janvier 2009 (tableau 1.2). L'acquisition d'urgence de Fortis Banque auprès de Fortis Holding en octobre 2008 a commencé par l'achat d'une part de 49.9 % en coordination avec les gouvernements des Pays-Bas et du Luxembourg, suivi de l'acquisition du reste à la suite de la nationalisation de la branche néerlandaise Fortis NL par le gouvernement des Pays-Bas. Le gouvernement a ensuite essayé de céder la banque et sa branche belge d'assurance à BNP Paribas, mais toute l'opération a été suspendue par les tribunaux à la suite d'une procédure engagée par les actionnaires de Fortis Holding. À la mi-février, l'assemblée générale des actionnaires de Fortis a rejeté à quelques voix près la cession de Fortis Banque. En conséquence, le gouvernement a négocié début mars 2009 avec BNP Paribas un nouvel accord qui a été finalement approuvé par l'assemblée générale des actionnaires de Fortis en avril 2009. L'État belge conserve une participation de 25 % dans Fortis Banque et a pris une participation minoritaire dans BNP Paribas en contrepartie du reste des actions Fortis. L'État belge devient ainsi le deuxième actionnaire de BNP Paribas (après l'État français).
- *Garanties de prêts interbancaires* : l'État a offert de garantir les nouveaux prêts bancaires des banques belges – dépôts interbancaires, obligations et investissements institutionnels. Des garanties ont d'abord été accordées à Dexia (et annoncées en octobre 2008) conjointement à la recapitalisation, puis offertes dans les mêmes conditions à toutes les banques qui souhaitaient en bénéficier. Ces garanties couvrent les obligations venant à échéance avant le 30 octobre 2011 et émises jusqu'au 31 octobre 2009, avec possibilité de renouvellement pour un an. La garantie donne lieu à une commission et est plafonnée à 91 milliards EUR pour Dexia (à concurrence d'un montant total de 150 milliards EUR garantis conjointement avec les gouvernements français et luxembourgeois). La garantie de 150 milliards EUR mise à disposition de Fortis n'a pas été activée.
- *Garanties d'actifs* : à la mi-mai 2009, l'État a annoncé une garantie en faveur de KBC, afin d'étayer son portefeuille de crédits structurés. Cette garantie, plafonnée à 22.5 milliards EUR, comprend trois segments. Le premier couvre les pertes jusqu'à concurrence de 5.7 milliards EUR, qui seront prises en charge par KBC. Les pertes en excédent de ce montant peuvent donner lieu à une recapitalisation de KBC par l'État jusqu'à hauteur de 2 milliards EUR. Les pertes supplémentaires seront prises en charge à 90 % par l'État et à 10 % par KBC. KBC doit verser une commission de garantie de 1.2 milliard EUR; toutefois, il reste à fixer les modalités précises de cet accord.
- *Prêts internationaux* : en janvier 2009, le gouvernement belge a annoncé un prêt de 160 millions EUR à l'État luxembourgeois, destiné à permettre à celui-ci de racheter les activités de Kaupthing au Luxembourg (par le biais de Kaupthing Luxembourg S.A.). Ce prêt a pour objet de garantir le remboursement des sommes épargnées par 20 000 Belges auprès de Kaupthing Luxembourg S.A.

Encadré 1.1. **Interventions de l'État sur le marché financier en réponse à la crise** (suite)Tableau 1.2. **Injections de capitaux publics belges dans le secteur financier**

Société	Coût (milliards d'euros)	Détails
Fortis (premier groupe bancaire et d'assurance de Belgique)	9.4 (sept. et oct. 2008)	En deux étapes : l'État fédéral a d'abord acquis 49.9 %, puis près de 100 % du capital de Fortis Banque (et ses activités d'assurance en Belgique).
	0.6	Participation dans la structure de défaillance Royal Park Investments SPV pour les placements en produits structurés.
	5.0	Prêt à Fortis holding et à SPV.
Dexia (troisième groupe bancaire de Belgique)	2 (oct. 2008)	En coordination avec les États français et luxembourgeois et avec un petit nombre d'investisseurs institutionnels, l'État belge recapitalise Dexia en échange de nouvelles actions ordinaires (cumulativement 11.5 % du capital total de Dexia). L'État fédéral apporte 1 milliard EUR, la Flandre 0.5 milliard, la Wallonie 0.35 milliard, Bruxelles-Capitale 0.15 milliard.
Ethias (deuxième compagnie d'assurance de Belgique)	1.5 (oct. 2008)	Recapitalisation en échange de nouvelles actions avec droit de vote. L'État fédéral, la Flandre et la Wallonie apportent 0.5 milliard EUR chacun en échange de minorités de blocage de 25 %.
KBC (deuxième groupe bancaire de Belgique)	3.5 (oct. 2008)	En échange de nouveaux titres du capital de base non transférables et sans droit de vote, pour un montant total de 8.5 % du capital de KBC.
	2 (jan. 2009)	Intervention semblable à celle d'octobre 2008, mais de la Flandre seulement. Option pour 1.5 milliard EUR supplémentaires pour les 5 années suivantes.
<b>Coût total des interventions</b>	<b>24.0</b>	Prêts, tous niveaux d'administration, interventions réalisées seulement.
<b>En pourcentage du PIB</b>	<b>6.8 %</b>	
<b>Augmentation de la dette des administrations publiques</b>	<b>23.5</b>	
<b>En pourcentage du PIB</b>	<b>6.7 %</b>	

**Stratégies de sortie**

Les garanties de prêts interbancaires ne sont accordées que pour une durée limitée et seront donc automatiquement levées progressivement. Les commissions associées au programme de garanties pour KBC créent une incitation à se retirer de l'accord dès que la garantie ne sera plus nécessaire. S'agissant des opérations de recapitalisation, seules les interventions auprès de KBC s'accompagnent d'une véritable stratégie de sortie, KBC pouvant racheter les titres à tout moment pour une valeur représentant 115 à 150 % du prix d'émission (en fonction de la date). Le gouvernement fédéral et le gouvernement flamand ont droit à un coupon annuel d'au moins 8.5 %, soit 120 % du dividende versé sur les actions ordinaires en 2009, passant à 125 % les années suivantes. Le versement est subordonné au paiement d'un dividende par KBC (CE, 2008). L'intervention dans le groupe Ethias a été approuvée par la Commission européenne à condition d'être limitée à un maximum de six mois, pendant lesquels le gouvernement devra soumettre un plan de restructuration, avant la fin d'avril 2009.

de KBC par le gouvernement flamand. En mai 2009, le gouvernement a soutenu KBC avec des garanties d'actifs. Depuis l'automne 2008, les conditions de crédit se resserrent de la même manière que dans la zone euro, et ces interventions ont sans doute empêché un durcissement plus marqué.

Simultanément, face à la dégradation de la confiance sur les marchés de capitaux, le gouvernement s'est engagé à garantir certains prêts interbancaires et à accroître les garanties de dépôts. Cependant, certaines des interventions souffrent de l'absence de stratégies de sortie bien définies (encadré 1.1). D'un côté, la recapitalisation de KBC implique des incitations encourageant le secteur privé à racheter les participations de l'État, et les mécanismes de garantie ont une durée limitée, mais de l'autre la recapitalisation de Dexia et les prises de participations de l'État dans Fortis et plus

récemment dans BNP Paribas ne prévoient pas de clauses de caducité explicites. Par conséquent, bien que le gouvernement ait déclaré ne pas avoir l'intention de rester un acteur sur les marchés financiers, il est difficile de dire comment et sous quelles conditions il pourra se désengager. Globalement, les interventions devraient entraîner une augmentation du ratio dette publique/PIB d'environ 7 points de PIB<sup>2</sup>. Les conséquences à long terme de cette situation pour les finances publiques sont difficiles à évaluer en raison des incertitudes qui pèsent sur la valeur des actifs acquis, laquelle ne pourra être déterminée que lorsque la crise s'estompera.

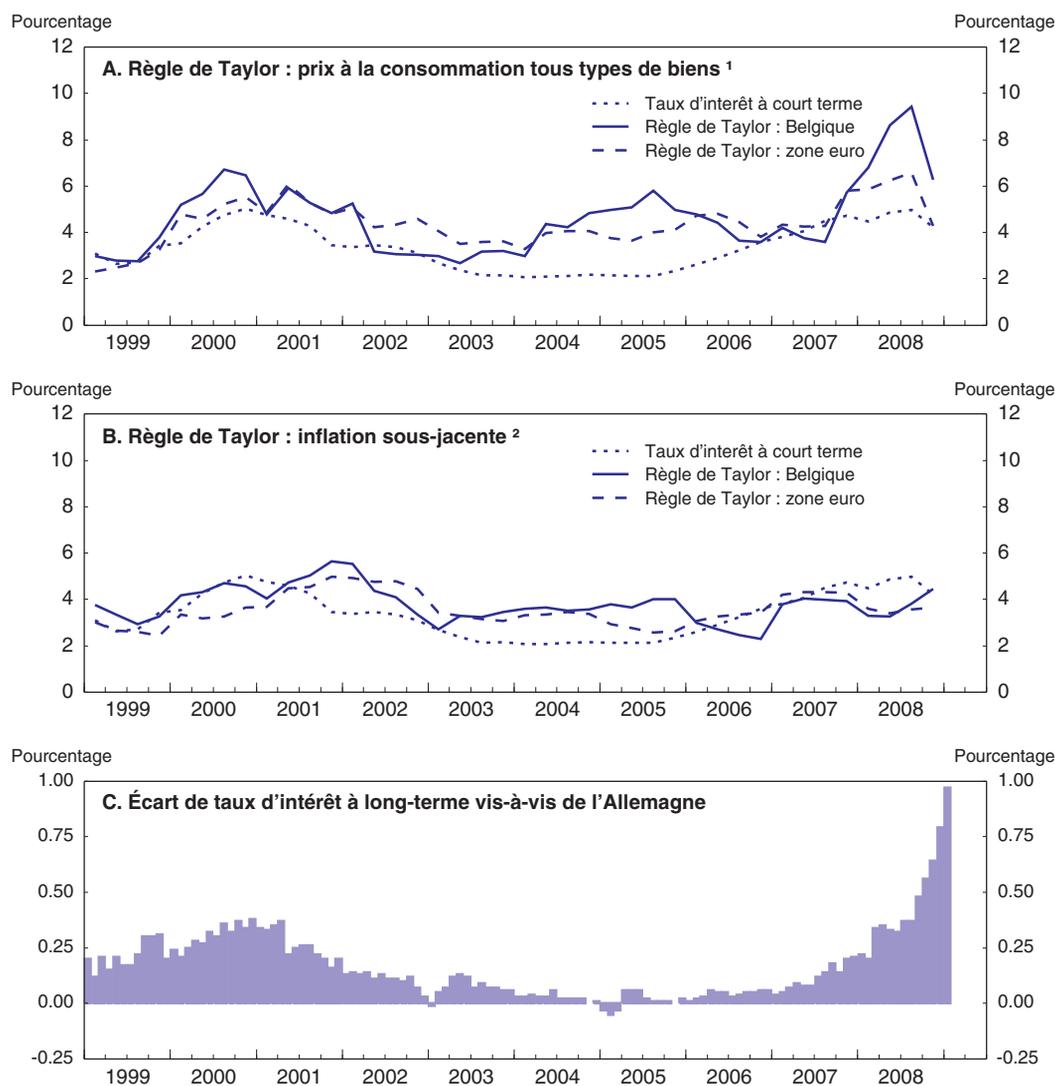
### **La Banque centrale européenne a réagi en abaissant les taux d'intérêt...**

Les conditions monétaires étaient devenues beaucoup plus souples en 2008, la BCE ayant abaissé ses taux directeurs. Comme l'inflation s'accélérait, le taux d'intérêt réel à court terme a été réduit de plus de 2 points, tombant ainsi au voisinage de zéro (graphique 1.7, partie A). Si la poussée d'inflation est temporaire, l'inflation tendancielle donne une meilleure idée des conditions monétaires. De ce point de vue, les taux d'intérêt à court terme ont évolué conformément à une règle de Taylor simple, ce qui donne à penser que les conditions monétaires étaient à eu près neutres, en particulier vers la fin de 2008 (graphique 1.7, partie B). Pour la période à venir, le creusement de l'écart de production dans la zone euro pourrait inciter à une nouvelle baisse des taux directeurs, ce qui se traduirait, avec la persistance d'une inflation relativement forte, par une nouvelle détente des conditions monétaires. D'un autre côté, les effets de l'assouplissement monétaire ont été renforcés par des taux nominaux à long terme plus bas, mais un peu moins que dans les autres pays de la zone euro. L'écart de taux d'intérêt à long terme vis-à-vis de l'Allemagne s'est creusé depuis fin 2007, pour atteindre plus de 120 points de base au début de 2009. Il est revenu depuis aux alentours de 60 points de base (mai 2009), soit un niveau sensiblement plus élevé qu'avant la crise (graphique 1.7, partie C). Comme on le verra ci-après, le niveau élevé et croissant de la dette publique s'est sans doute traduit par un écart très persistant. De plus, la baisse des taux directeurs se répercute de façon relativement incomplète sur les taux de crédit, en raison surtout des perspectives défavorables et de la dégradation de la confiance. Dès que l'économie manifesterait des signes de reprise et que la confiance se raffermira, il faudra renforcer l'efficacité de la politique monétaire.

### **... tandis que le gouvernement adoptait un plan de relance budgétaire**

Le gouvernement fédéral a adopté un plan de relance budgétaire en deux étapes. Les mesures discrétionnaires initiales de stimulation inscrites au budget de 2009 représentaient 0.2 point de PIB en 2009 et 0.3 point en 2010. Dans un second temps, en décembre 2008, le gouvernement a présenté un nouveau plan de relance comprenant de nouvelles mesures s'élevant à environ 0.5 et 0.4 points de PIB respectivement en 2009 et 2010 (tableaux 1.3 et 1.4). Ce plan, d'une ampleur modérée, vise surtout à venir en aide aux entreprises et à soutenir le pouvoir d'achat et l'emploi (les conséquences de ces mesures pour la viabilité des finances publiques sont analysées au chapitre 2)<sup>3</sup>. D'après des calculs effectués par l'OCDE au moyen de multiplicateurs budgétaires estimés reflétant divers types de mesures relatives aux dépenses et recettes publiques, l'effet attendu sur le PIB de la Belgique serait de l'ordre de 0.3 % sur la période 2009-10. Par conséquent, le déficit des administrations publiques pourrait atteindre 4½ pour cent du PIB en 2009 et se creuser encore par la suite (tableau 1.5). À politiques inchangées, le ratio dette publique/PIB pourrait atteindre 100 % dès 2010.

Graphique 1.7. Taux d'intérêt à court terme et taux de Taylor pour la Belgique



1. Taux de Taylor =  $2 + \text{IPC} + 0.5 * (\text{IPC} - \text{cible} (= .9)) + 0.5 * \text{écart de production}$ .

2. Taux de Taylor =  $2 + \text{PCORE} + 0.5 * (\text{PCORE} - \text{cible} (= 1.9)) + 0.5 * \text{écart de production}$ .

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646344514845>

Tableau 1.3. Mesures budgétaires initiales de stimulation de l'économie

	2009 (millions €)	2010 (millions €)
Adaptation des allocations de chômage	291.5	570.1
Réduction des prélèvements sur les salariés	85	85
Autres prestations sociales (personnes âgées, chauffage, familles, etc.)	200.5	249.4
Autres mesures	32.0	30.0
<b>Total</b>	<b>609.0</b>	<b>934.5</b>
<b>Total en pourcentage du PIB</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>

Source : Calculs du gouvernement belge.

Tableau 1.4. **Plan de relance du gouvernement fédéral**

	2009 (millions €)	2010 (millions €)
<b>Mesures en faveur des entreprises</b>		
Facilités de paiement pour les entreprises ayant des difficultés financières	443.5	8.5
Réduction des charges sociales conformément à l'AIP <sup>1</sup>	184.0	428.0
Réduction générale du précompte professionnel	233.0	590.0
Réduction du précompte professionnel pour les chercheurs	38.0	38.0
Suppression de la taxe sur les primes d'assurance crédit	15.0	15.0
<b>Mesures en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat</b>		
Relèvement des allocations de chômage temporaire	100.0	100.0
Mesures de restructuration	16.0	16.0
Réductions des factures d'électricité	135.0	0.0
<b>Investissement dans le développement durable</b>		
Investissements verts <sup>2</sup>	18.8	52.5
Fonds pour la réduction de la consommation d'énergie	9.0	9.0
Accélération des investissements publics <sup>2</sup>	117.0	100.0
Mesures en faveur du secteur de la construction	300.0	0.0
<b>Total</b>	<b>1 609.3</b>	<b>1 357.0</b>
<b>Total en pourcentage du PIB</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>

1. Accord interprofessionnel.

2. Montant total de 232 millions les années suivantes, avec augmentation.

Source : Calculs du gouvernement belge.

Tableau 1.5. **Solde financier des administrations publiques**

En pourcentage du PIB potentiel/effectif

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes courantes	47.9	47.4	48.0	48.5	48.4
Dépenses courantes	47.5	47.1	48.9	52.7	54.0
Recettes courantes corrigées des influences conjoncturelles <sup>1</sup>	47.9	47.4	48.0	48.4	48.1
Dépenses courantes corrigées des influences conjoncturelles <sup>1</sup>	48.4	48.2	49.3	49.5	49.5
Dépenses courantes corrigées hors charges d'intérêts <sup>1</sup>	44.3	44.3	45.5	45.8	45.8
A. Solde des administrations publiques	0.2	-0.3	-1.2	-4.6	-6.1
B. Charges d'intérêts nettes	3.8	3.7	3.6	3.8	3.8
C. Solde primaire (= A + B)	4.0	3.4	2.4	-0.8	-2.3
D. Composante conjoncturelle	0.8	1.0	0.4	-2.8	-4.0
E. Solde primaire corrigé des influences conjoncturelles (= C - D)	3.3	2.4	2.0	1.9	1.7
F. Facteurs non récurrents	0.8	-0.2	0.0	0.1	0.0
G. Solde primaire structurel, hors mesures ponctuelles (= E - F)	2.5	2.6	1.9	1.9	1.7
H. Solde structurel des administrations publiques (= A - D - F)	-1.3	-1.1	-1.7	-1.9	-2.1

1. La correction sépare les influences conjoncturelles dues à la divergence entre la production effective et la production potentielle sur les soldes budgétaires et les facteurs qui ne sont pas conjoncturels.

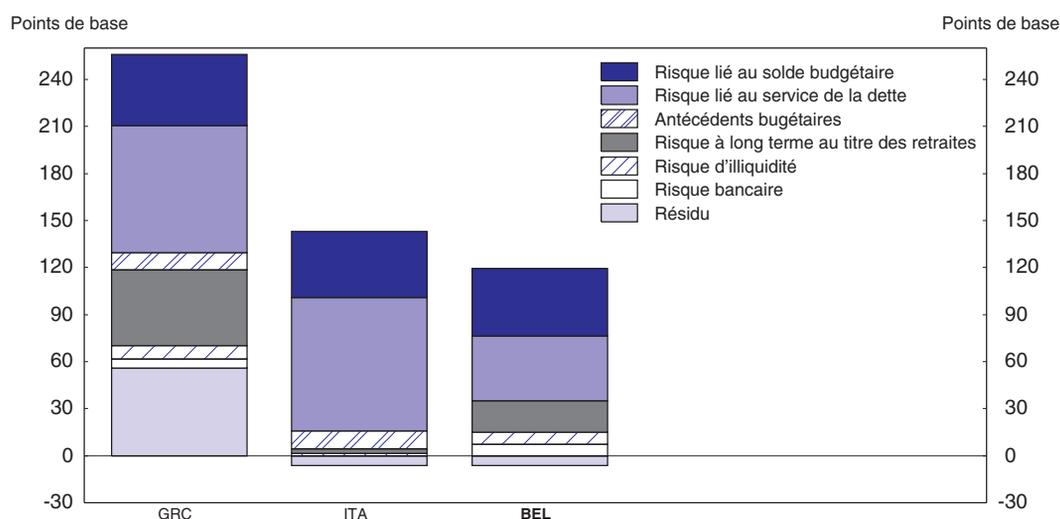
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

Le fait que le plan de relance s'accompagne de mesures similaires dans les autres pays de l'UE devrait en renforcer l'efficacité. Néanmoins, il est possible que, la crise s'étendant, le gouvernement soit amené à prendre de nouvelles mesures de relance budgétaire. Cependant, une nouvelle stimulation budgétaire unilatérale serait probablement beaucoup moins efficace que les mesures qui ont déjà été mises en œuvre. Les multiplicateurs budgétaires sont relativement faibles dans une petite économie ouverte (OCDE, 2009c). De plus, l'augmentation sensible de l'écart de taux d'intérêt à long terme par rapport à l'Allemagne serait principalement imputable, selon les estimations, au creusement du

déficit public, au coût accru du service de la dette et aux obligations futures au titre des retraites (Haugh et al., 2009a). Il est donc probable que de nouvelles mesures de stimulation budgétaire seraient neutralisées par les taux d'intérêt plus élevés (graphique 1.8). Un effet d'éviction supplémentaire pourrait aussi être provoqué par l'augmentation de l'épargne privée. L'expérience d'autres pays révèle qu'à un niveau d'endettement public supérieur à 75 % du PIB, les dépenses budgétaires supplémentaires sont en grande partie neutralisées par une augmentation de l'épargne privée en prévision d'un accroissement futur des impôts (Berben et Brossens, 2007). En conséquence, le gouvernement devrait éviter d'adopter de nouvelles mesures budgétaires, dont l'efficacité serait probablement très médiocre.

Graphique 1.8. **Écart de taux sur les obligations d'État à 10 ans par rapport à l'Allemagne<sup>1</sup>**

Mars 2009



1. Les composantes sont définies comme suit :

*Risque lié au solde budgétaire* : Déficit attendu les 5 années suivantes \* indicateur d'aversion à l'égard du risque.

*Risque lié au service de la dette* : Intérêts sur la dette publique brute/recettes publiques courantes \* aversion à l'égard du risque.

*Antécédents budgétaires* : Service de la dette \* indice des antécédents budgétaires.

*Risque à long terme au titre des retraites* : Variation du risque au titre des retraites d'ici à 2050 \* aversion à l'égard du risque.

*Risque d'illiquidité* : 1/(part du marché des titres publics à long terme libellés en euros \* aversion à l'égard du risque).

*Risque bancaire* : Exposition des banques commerciales aux pays d'Europe centrale et orientale \* aversion à l'égard du risque.

Source : Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646372562565>

En dépit des mesures prises par le gouvernement, notamment en ce qui concerne le sauvetage des grands établissements financiers, des problèmes de financement persistent. Le ralentissement des prêts aux ménages et aux entreprises non financières a été à peu près le même que dans les autres pays de la zone euro. Le resserrement des conditions de crédit depuis fin 2008, qui, selon l'enquête sur le crédit bancaire, a résulté essentiellement de contraintes de bilan et de problèmes de liquidité, a été à peu près du même ordre que dans le reste de la zone euro, tandis que la baisse du nombre de demandes de prêts nouveaux était apparemment un peu plus rapide en Belgique au début de 2009.

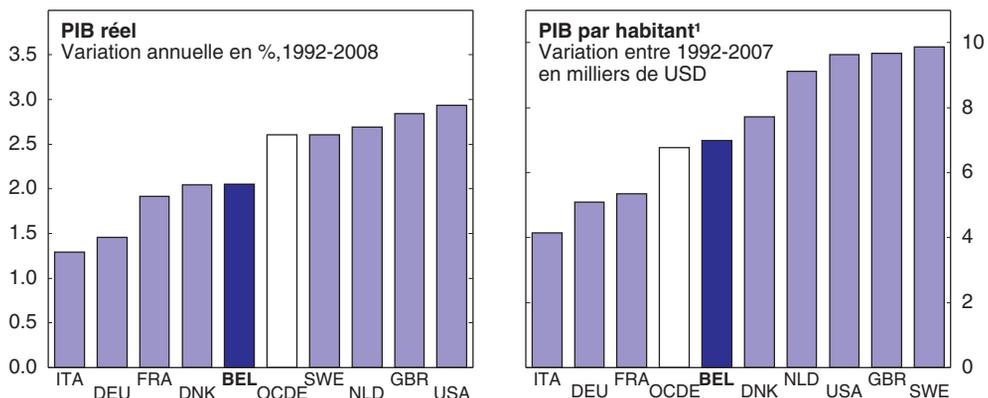
### Néanmoins, la crise économique va sans doute être profonde et prolongée

Pour résumer, la crise, qui a initialement pris la forme d'un choc externe sur l'économie, se propage maintenant à la plupart des secteurs, laissant présager une poursuite du mouvement de contraction de l'activité tout au long de 2009. À en juger par les crises bancaires qui ont eu lieu dans d'autres pays, ces crises s'accompagnent de pertes de production généralement deux ou trois fois plus importantes que lors d'autres phases de ralentissement, tandis que le retour à la pleine utilisation des capacités prend au moins deux fois plus de temps (Haugh et al., 2009b). Par conséquent, malgré les mesures prises par les pouvoirs publics, le Secrétariat de l'OCDE prévoit que la crise se poursuivra jusque dans le courant de 2010 et que la reprise ne sera pas suffisante pour éviter une nouvelle augmentation de l'écart de production avant la fin de 2010, le retour à la pleine utilisation des capacités étant encore plus éloigné (tableau 1.1).

### L'amélioration de la croissance potentielle dépend des réformes structurelles

Depuis une quinzaine d'années, l'économie a progressé en moyenne à un rythme inférieur à la moyenne OCDE et au même rythme que dans la zone euro, et le revenu par habitant n'a pas autant augmenté que dans les pays à forte croissance (graphique 1.9) (OCDE, 2009b). En outre, le chômage atteint un niveau aussi élevé qu'au début des années 90, alors qu'il a baissé dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette situation est principalement imputable à la faiblesse relative des gains de productivité, à la progression relativement lente de l'emploi (tableau 1.6) et à la dégradation de la compétitivité-prix. Les évolutions récentes tendent à confirmer le fléchissement des gains de productivité décrit dans la dernière *Étude*. Ainsi, les principaux défis restent les mêmes : améliorer la productivité et la croissance de l'emploi, notamment grâce à une plus grande flexibilité du marché du travail (voir plus loin), et assurer la viabilité des finances publiques (cf. chapitre 2). Le gouvernement a inclus ces défis dans ses objectifs et a confirmé sa détermination de poursuivre les réformes qu'ils impliquent. L'étude de l'économie politique des réformes dans les pays de l'OCDE révèle que les principales réformes ont

Graphique 1.9. Croissance du PIB et du PIB par habitant



1. PIB à prix constants et parités de pouvoir d'achat constantes.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646403662282>

Tableau 1.6. **Croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE**

	Belgique	Allemagne	Pays-Bas	France	Italie	Espagne	Suède	Finlande	États-Unis	République tchèque	OCDE <sup>4</sup>
<b>A. Décomposition de la croissance, 1996-2006</b>											
Croissance moyenne du PIB	2.2	1.5	2.7	2.2	1.4	3.7	3.1	3.7	3.1	3.0	3.3
<i>dont :</i>											
Productivité	1.3	1.1	1.3	1.4	0.2	-0.4	2.3	2.1	1.8	3.2	1.9
Emploi	1.0	0.4	1.4	0.8	1.2	4.2	0.8	1.5	1.3	-0.2	1.4
<i>dont :</i>											
Chômage <sup>1</sup>	0.1	-0.2	0.3	0.1	0.5	1.1	0.4	0.9	0.1	-0.3	0.4
Population active	0.8	0.5	1.1	0.7	0.8	3.0	0.4	0.6	1.2	0.1	1.2
<b>B. Croissance de la productivité du travail, 1996-2006<sup>2</sup></b>											
Agriculture et sylviculture <sup>3</sup>	1.4	2.1	2.0	1.9	2.3	0.3	5.1	3.1	5.3	6.1	2.5
Ensemble du secteur manufacturier	3.1	3.8	3.0	3.6	0.3	0.7	7.2	6.6	5.1	6.4	4.1
Produits chimiques	3.0	5.5	5.6	5.9	0.4	-0.7	7.9	2.5	2.9	3.2	2.9
Automobiles, remorques et semi-remorques	3.8	3.0	...	3.3	0.8	...	8.9	4.8	...	9.8	2.6
Électricité, gaz et eau	2.6	3.3	3.2	2.9	3.5	2.5	0.4	4.3	2.7	1.0	2.8
Construction	2.2	0.3	-0.2	-0.3	-0.6	-0.5	-0.6	-1.3	-2.5	-1.9	-0.1
Ensemble des services	0.8	0.3	1.2	0.8	-0.1	-0.4	1.4	0.6	1.8	2.1	1.1
Commerce de gros et de détail	0.2	1.3	2.7	0.6	-0.6	-1.1	3.7	2.8	3.1	5.6	3.1
Communication	2.1	3.1	4.7	4.5	2.6	0.4	3.3	4.2	4.2	2.8	3.2
Services financiers	5.3	0.3	1.6	2.3	1.9	5.8	3.4	0.5	4.0	2.7	3.6

1. Un signe positif indique que le chômage a baissé, contribuant ainsi à renforcer la croissance de la production.

2. 1996-2005 pour la Suède.

3. Y compris chasse et pêche.

4. Moyenne arithmétique des pays pour lesquels des données sont disponibles (AUS, AUT, BEL, CAN, CZE, DNK, FIN, FRA, GER, ESP, SWE, NOR, USA, NLD, HUN, KOR, LUX, ITA, ISL, IRL, PRT)

Source : OCDE, base de données STAN, édition 2008.

tendance à être menées pendant les périodes de profonde récession (écart de production négatif supérieur à 4 %), ce qui devrait accroître la probabilité de la mise en œuvre d'améliorations structurelles à long terme cette fois-ci (Høj et al., 2006).

### **La croissance de la productivité est restée lente**

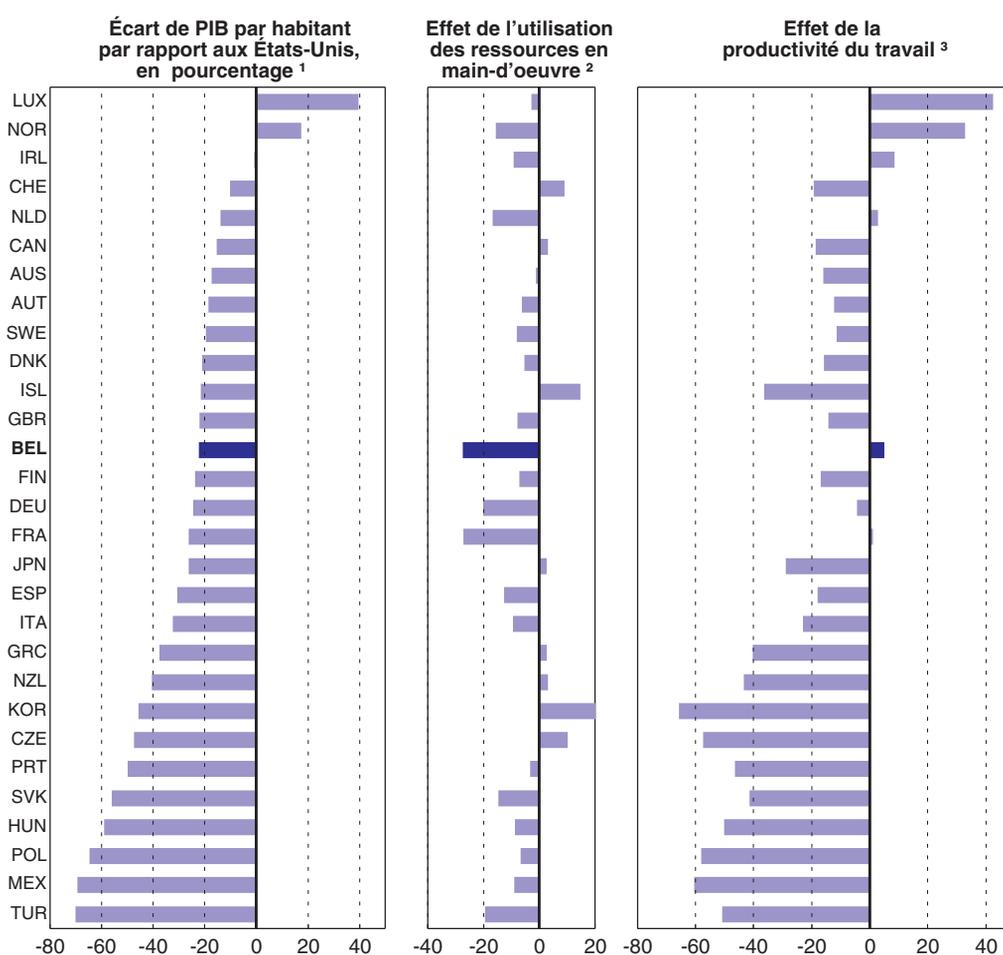
Comme indiqué dans l'Étude précédente, les travailleurs belges sont parmi les plus productifs de la zone OCDE, en raison notamment d'une spécialisation dans des activités capitalistiques et de l'emploi relativement limité de travailleurs peu qualifiés. Dans ces conditions, il n'est sans doute pas surprenant que la croissance de la productivité ait été relativement lente par comparaison avec les autres pays, dépassant à peine 1 % depuis 1995. D'un autre côté, d'autres pays à forte productivité, comme les États-Unis, ont enregistré au cours de la même période une accélération de leurs gains de productivité. Une ventilation de la croissance de la productivité en Belgique depuis 1995 montre qu'elle a principalement été due à un accroissement de l'intensité capitaliste (notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication), ainsi qu'à une contribution modérée de l'évolution de l'emploi vers des niveaux de qualification plus élevés. En revanche, la productivité totale des facteurs (PTF) a eu un effet négatif, du fait d'une diminution de l'efficacité globale de l'utilisation combinée du travail et du capital (Biatour et Kegels, 2008b). Le ralentissement observé de la productivité du travail peut s'expliquer en partie par un effet de composition, dans lequel la contribution du secteur manufacturier a diminué au profit de celle du secteur des services marchands (Biatour et Kegels, 2008b).

L'évolution de la productivité au niveau sectoriel a été variable. Exception faite du secteur de la construction, les progrès ont été relativement médiocres. Dans les industries manufacturières, la croissance de la productivité est restée plus basse que dans la plupart des pays de l'OCDE et plus faible encore par comparaison avec les pays les plus performants (tableau 1.6), la Belgique n'ayant obtenu de meilleurs résultats que ses pairs que dans un seul secteur (Biatour et Kegels, 2008a). Dans les services, les progrès ont été nettement inférieurs à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE. En particulier, les résultats enregistrés dans le secteur de la distribution ont été décevants par rapport à ceux des pays anglo-saxons et nordiques, plus libéralisés. Toutefois, comme indiqué au chapitre 5, un certain nombre de facteurs spéciaux contribuent sans doute à cette tendance. En particulier, le commerce de détail est soumis à une réglementation plus spécifique que dans la plupart des autres pays, ce qui a empêché, avec des règles strictes en matière de zonage et d'horaires d'ouverture, une restructuration induisant de plus grandes surfaces de vente capables d'exploiter les économies d'échelle et de gamme. De même, une concurrence insuffisante nuit aux performances dans le secteur des communications, où la position dominante de l'opérateur historique a empêché des gains de productivité importants comparables à ceux observés dans la plupart des autres pays. Empiriquement, les études de l'OCDE révèlent qu'une réglementation relativement rigoureuse du marché exerce un effet négatif disproportionné sur la croissance dans les secteurs utilisant les TIC et fait obstacle à l'affectation des ressources au profit des entreprises les plus dynamiques et les plus efficaces (Arnold et al., 2008). La seule branche de services ayant enregistré de bonnes performances a été le secteur des services financiers; cependant, il est difficile d'imaginer que ce secteur continue sur sa lancée dans les circonstances actuelles. Ainsi, comme on le verra en détail au chapitre 5, une réduction de la réglementation relativement stricte et le libre jeu des mécanismes du marché pourraient se traduire par des gains importants dans différents secteurs, de même que dans l'économie tout entière.

## L'utilisation de la main-d'œuvre est faible

En dépit d'un niveau de productivité élevé par comparaison avec les autres pays, le revenu réel moyen des Belges est inférieur de 20 % environ à celui des américains car l'utilisation de la main-d'œuvre est l'une des plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.10 et graphique 1.11). Cette situation s'explique par des niveaux d'emploi élevés et une faible durée moyenne du travail par rapport aux autres pays. Les taux marginaux d'imposition élevés pèsent sur la durée du travail des femmes peu qualifiées (cf. chapitre 4), tandis que dans le cas des hommes, des données internationales indiquent que l'effet négatif le plus important est dû à la protection de l'emploi des titulaires de contrats réguliers (qui n'est pas particulièrement stricte en Belgique) et, facteur plus important en Belgique, à des politiques qui restreignent la concurrence sur les marchés de produits (Causa, 2008). Pour les deux sexes, la réglementation

Graphique 1.10. Sources des écarts de revenu réel, 2007

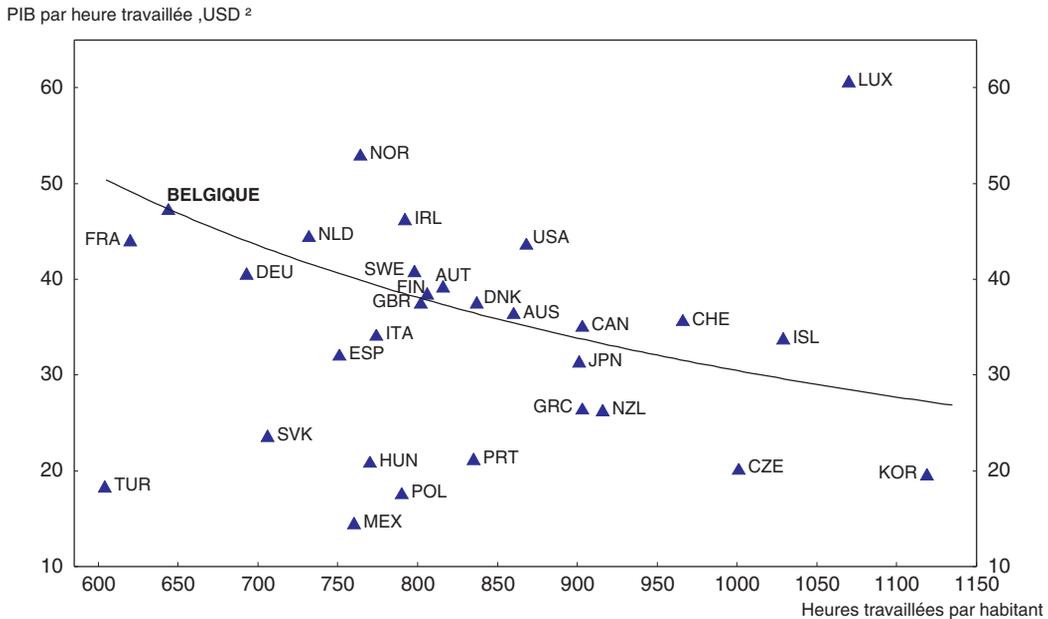


1. Parités de pouvoir d'achat courantes et prix courants. Dans le cas du Luxembourg, la population est augmentée du nombre de travailleurs frontaliers afin de tenir compte de leur contribution au PIB.
2. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée en nombre total d'heures travaillées divisé par le nombre d'habitants.
3. La productivité du travail est mesurée en PIB par heure travaillée.

Source : OCDE (2009), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646442513842>

Graphique 1.11. **Utilisation de la main-d'œuvre et productivité**<sup>1</sup>  
2007



1. La courbe sur laquelle se situe la Belgique représente les contributions de l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité correspondant au même niveau de PIB par habitant.
2. PIB à prix constants en dollars aux parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : OCDE (2009), base de données sur la productivité, mars.

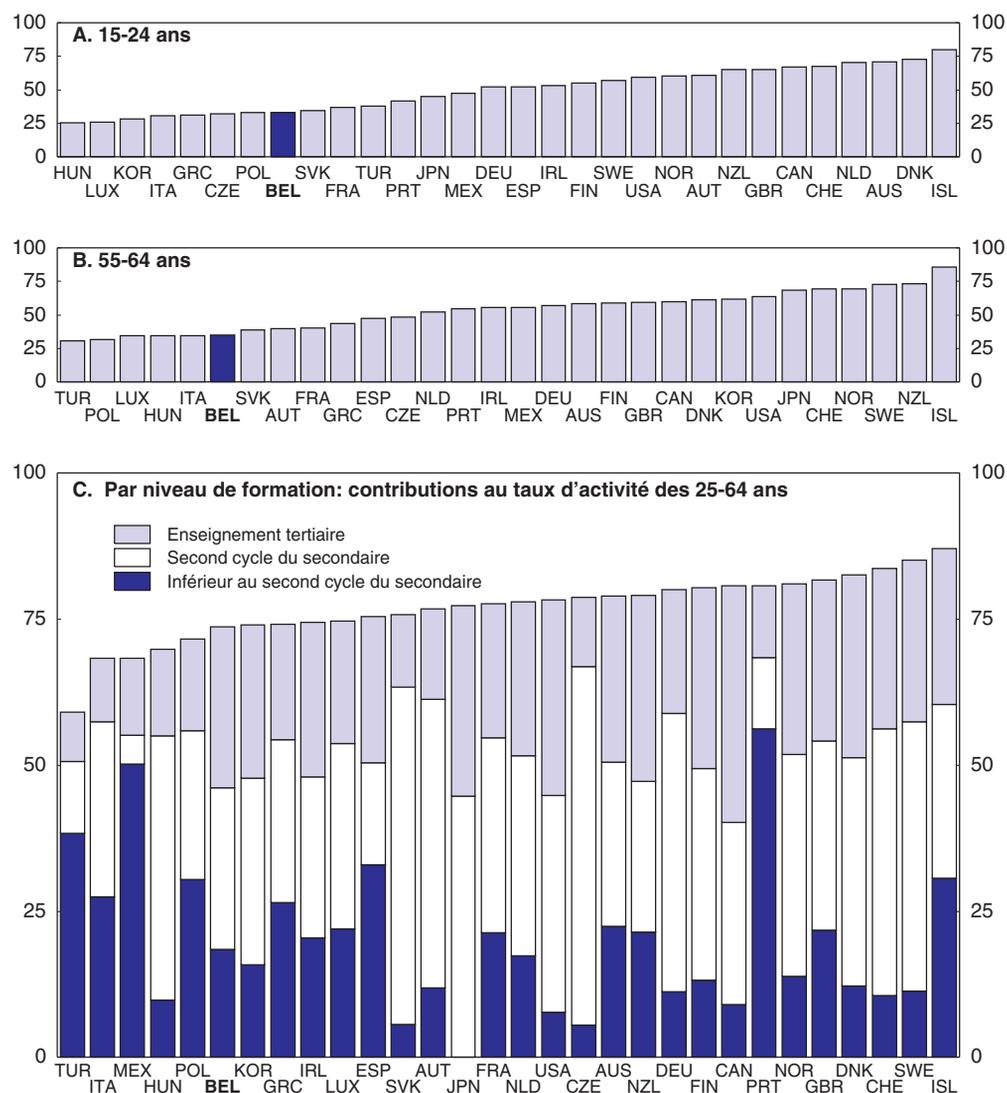
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646461470223>

relativement rigoureuse des horaires de travail a un effet négatif. Le taux d'activité des jeunes travailleurs souffre de la rigidité de la protection de l'emploi pour les travailleurs sous contrats temporaires, tandis que celui des travailleurs âgés se trouve limité par les nombreuses possibilités de recours à la prépension, comme indiqué dans l'Étude précédente (graphique 1.12). De plus, un peu moins d'un tiers de l'écart du taux d'emploi par rapport aux États-Unis peut s'expliquer par des différences d'ordre démographique, notamment un moindre niveau d'études et la proportion de personnes appartenant aux classes d'âge de forte activité dans la population d'âge actif en Belgique (Boulhol, 2009).

### **La forte progression de l'emploi observée ces deux dernières années n'a pas bénéficié à tous les travailleurs**

Les deux années qui ont précédé le début de la crise se sont caractérisées par un niveau soutenu de création d'emplois. Ces créations ont principalement eu lieu dans les secteurs de la construction et des services – financiers, notamment – en expansion rapide, alors que l'emploi a continué de se contracter dans les industries manufacturières. Les premiers signes de fléchissement du marché du travail ont commencé à se manifester au cours de l'automne 2008, avec une augmentation du nombre de travailleurs à horaires réduits. Le taux de chômage déclaré n'a véritablement augmenté qu'à la fin de l'année, principalement en Flandre et, dans une moindre mesure, à Bruxelles. Cette bonne tenue de l'emploi s'explique par la plus grande priorité accordée aux politiques actives du marché du travail, comme indiqué dans l'Étude précédente. Celles-ci se sont traduites par une forte augmentation du nombre de sanctions motivées par une insuffisance des efforts de recherche d'emploi, ce qui a contribué à faire baisser le chômage de façon à peu près uniforme pour différents niveaux

Graphique 1.12. **Taux d'activité de différents groupes**  
En pourcentage de la population d'âge actif



Source : OCDE (2009), base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646475230735>

d'études et a été particulièrement efficace dans le cas du chômage des jeunes et du chômage de longue durée. Le chômage a continué d'augmenter parmi les travailleurs âgés, du fait, entre autres, de leur exemption des mesures d'activation et du rétablissement de l'obligation pour les travailleurs âgés de rester disponibles sur le marché du travail (cette obligation visant les chômeurs de longue durée était suspendue depuis la mi-2007). En dépit de ces progrès, le chômage élevé et la faiblesse des taux d'activité demeurent préoccupants dans le cas des jeunes et des travailleurs sans qualifications ou âgés, d'où la nécessité d'engager de nouvelles réformes sur le marché du travail (tableau 1.1 et graphique 1.12). Ainsi, le projet d'activation accélérée (au bout de 6 mois pour les jeunes chômeurs et de 9 mois pour les autres) devrait être mis en œuvre, mais le programme devrait être appliqué plus tôt et viser aussi les chômeurs âgés, comme cela était recommandé dans la dernière *Étude* (cf. tableau 1.A1.1 en annexe).

Tableau 1.7. **Caractéristiques du chômage**  
En pourcentage de la population d'âge actif

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>
<i>Par sexe : ensemble de la population</i>							
Hommes	7.4	6.6	7.4	7.8	6.7	6.6	6.8
Femmes	8.0	8.3	9.0	9.0	8.7	7.5	7.7
<i>Par âge</i>							
15-24 ans	19.0	17.5	19.9	18.9	19.2	17.2	18.5
25-54 ans	7.0	6.6	7.2	7.5	6.8		
55-64 ans	1.7	3.6	4.4	5.4	3.8		
<i>Par niveau d'études – 25-64 ans</i>							
Inférieur au deuxième cycle du secondaire	10.7	11.7	12.4	12.3			
Deuxième cycle du secondaire	6.7	6.9	6.9	6.7			
Études supérieures	3.5	3.9	3.7	3.7			
<i>Par nationalité à la naissance</i>							
Étrangers	18.2	14.9	17.1	17.3	16.4		
Autochtones	6.9	6.4	6.9	7.0	6.4		
<b>Total</b>	<b>7.7</b>	<b>7.4</b>	<b>8.1</b>	<b>8.3</b>	<b>7.6</b>	<b>6.3</b>	<b>7.2</b>

1. Données en provenance de Belgostat.

Source : OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi*; OCDE (2008), *Regards sur l'éducation* ; OCDE (2006, 2007, 2008, 2009), *Perspectives des migrations internationales*.

Le recul du chômage en 2007-08 semble avoir tenu principalement à la conjoncture économique. L'évolution des principaux facteurs dont dépend le chômage structurel incite à penser que celui-ci est resté stable, aux alentours de 8 %, au cours des deux dernières décennies (Gianella et al., 2008). Ces facteurs sont le coin fiscal, le taux de remplacement des allocations d'assurance chômage, l'implantation syndicale et le niveau de réglementation des marchés de produits; seule la réglementation des marchés de produits a été légèrement assouplie, d'où une diminution très modeste du taux de chômage structurel, encore que cet effet ait peut-être été quelque peu renforcé par les améliorations du cadre général de la concurrence (cf. chapitre 5). Pour l'avenir, il se pourrait que le chômage structurel augmente. La poussée attendue du chômage se traduira par une augmentation du chômage de longue durée qui entraînera à terme des problèmes structurels plus importants. Seule la poursuite de la réforme structurelle permettra d'éviter une telle issue.

### **La hausse des salaires sera relativement soutenue malgré la forte détérioration du marché du travail**

Les salaires ont augmenté plus vite que prévu en 2008, parce que le mécanisme d'indexation automatique a provoqué dans de nombreux secteurs trois indexations de 2 % durant l'année et, dans une moindre mesure, parce que l'apparition de tensions sur le marché du travail a entraîné une certaine dérive salariale. Les accords salariaux collectifs pour 2009 et 2010 devraient se traduire par des augmentations très modérées en termes réels<sup>4</sup>. Phénomène relativement inhabituel, les hausses sont exprimées en termes absolus, avec un plafond de 250 EUR pour la période de deux ans, dont 125 EUR pourront être accordés en 2009<sup>5</sup>. Si l'augmentation maximale est accordée dans toutes les branches, l'impact sur les coûts de main-d'œuvre devrait être de ½ pour cent sur la période de deux ans. Cependant, cet impact sur les coûts salariaux totaux sera compensé par les clauses de l'accord salarial négocié au niveau central, permettant aux employeurs de conserver une

partie du précompte professionnel en déduisant des salaires le montant total des taxes sur les salaires et en ne transférant qu'une partie de celles-ci au Trésor public, compte tenu des réductions autorisées<sup>6</sup>. Ces clauses sont les suivantes :

- La réduction du précompte professionnel pour le travail posté et le travail de nuit sera portée de 10.7 à 15.6 % en 2010.
- Le nombre d'heures supplémentaires faisant l'objet d'une réduction de charges sera doublé, passant à 130 heures en 2010.
- La réduction générale du précompte professionnel accordée à toutes les entreprises sera triplée, à 0.75 % le 1<sup>er</sup> juillet 2009, avant d'être portée à 1 % le 1<sup>er</sup> janvier 2010.
- L'accord prévoit également des allocations d'assurance chômage plus élevées pour les travailleurs à temps partiel subi, sans incidence sur les coûts salariaux totaux.

Les augmentations des salaires nominaux pourraient être supérieures au chiffre de ½ pour cent. Dans certains secteurs, le mécanisme d'indexation automatique des salaires pourrait entraîner de nouvelles indexations au cours de la période couverte par les conventions salariales, en fonction de l'évolution des prix. L'ajustement au titre de la hausse des prix sera supérieur à l'inflation globale car le mécanisme d'indexation utilise l'indice « santé » (indice des prix à la consommation hors carburants, tabac et alcool). En outre, le caractère très modéré des augmentations des salaires réels prévues par l'accord ne compense pas les pertes de compétitivité externe enregistrées précédemment (4.1 % au total sur la période 1996-2008, compte tenu du critère fixé dans la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité). Ces pertes risquent de s'amplifier dans la mesure où le mécanisme d'indexation automatique fixe un plancher pour les augmentations en termes nominaux, alors que les autres pays de l'OCDE ont des systèmes de formation des salaires plus flexibles permettant à ceux-ci de réagir plus rapidement en cas de dégradation du marché de l'emploi. Ainsi, comme indiqué dans la précédente *Étude*, il faudrait que les partenaires sociaux envisagent de supprimer progressivement le système d'indexation des salaires afin d'accroître la flexibilité des salaires réels. De plus, la détermination des salaires au niveau des branches oblige les entreprises à s'adapter aux chocs en ajustant leurs effectifs, ce qui a pour effet d'accroître les fluctuations conjoncturelles du chômage (Fuss et Wintr, 2009)<sup>7</sup>. Des mécanismes de formation des salaires plus flexibles au niveau des entreprises permettraient sans doute de remédier à ce problème. Des mesures dans ce sens pourraient être prises dans le cadre du système actuel grâce aux clauses dérogatoires existantes, moyennant l'approbation de l'entreprise et de ses salariés et non plus celle d'un comité paritaire sectoriel, comme c'est le cas actuellement (cf. également *Étude* précédente).

## Les défis auxquels l'économie belge est confrontée

La croissance devrait être inférieure à son potentiel jusqu'à la fin de 2010, voire au-delà si les échanges mondiaux ne se redressent pas. Ainsi, à court terme, les déséquilibres économiques comme le chômage et le déficit des administrations publiques vont continuer de s'accroître. Compte tenu de ces circonstances défavorables, le gouvernement va devoir formuler des politiques destinées à combattre les effets de la récession et à renforcer le taux de croissance potentiel de l'économie. À cet égard, les principaux défis sont les suivants :

- **Rétablir la viabilité des finances publiques.** En 2010, la dette publique avoisinera 100 % du PIB, soit environ 25 % de plus que ne le prévoit le Programme de stabilité de 2008. Peu

de temps après, les coûts liés au vieillissement vont commencer à augmenter plus fortement. L'un des principaux défis sera donc, pour le gouvernement belge, de rétablir la viabilité des finances publiques. Le thème est abordé au chapitre 2.

- **La viabilité des finances publiques exige une réforme du fédéralisme budgétaire.** Les principales responsabilités de l'État fédéral, sur le plan des dépenses, sont d'assurer le service de la dette publique et de veiller au financement du système de sécurité sociale, ce qui implique qu'il doit prendre en charge la plus grande partie de l'augmentation des coûts liés au vieillissement. Simultanément, le système de partage des recettes est tel que, ce sont celles de l'État fédéral qui ont augmenté le plus lentement dans le passé. Ainsi, dans le cadre du fédéralisme budgétaire actuel, l'État fédéral ne peut à lui seul mettre en œuvre une stratégie de préfinancement des coûts croissants liés au vieillissement. Ces points sont examinés au chapitre 3.
- **Rendre le système fiscal plus propice à la croissance.** Les principaux obstacles fiscaux à une croissance plus rapide sont, d'une part, la lourde charge fiscale qui pèse sur les revenus du travail et qui fausse les décisions des agents en matière de participation au marché du travail et, de l'autre, les fortes disparités d'imposition des produits d'épargne, qui induisent des distorsions dans l'affectation des capitaux, l'un et l'autre facteur contribuant à réduire la croissance potentielle. Ces questions font l'objet du chapitre 4.
- **Renforcer la croissance par une concurrence plus intense.** Une concurrence plus intense sur les marchés de produits pousse les producteurs à rechercher des innovations en matière de procédés et de produits, ce qui a pour effet d'accroître les gains de productivité et le bien-être du consommateur. Malgré les améliorations récentes du cadre général de la concurrence, de nombreuses réglementations et la présence d'opérateurs historiques puissants dans les industries de réseau font encore obstacle au libre jeu de la concurrence. Ce point est examiné au chapitre 5.

## Notes

1. D'autres facteurs sont également importants pour déterminer la compétitivité internationale d'un pays. Ainsi, il est difficile de croire que l'effondrement du commerce international du diamant de la Belgique s'explique uniquement par la dégradation des coûts unitaires de main-d'œuvre.
2. Les interventions du gouvernement de la Région flamande seront en partie financées par la cession d'actifs financiers détenus par celui-ci.
3. Il n'est pas tenu compte ici de l'indexation des tranches de l'impôt des personnes physiques en 2009, considérée par le gouvernement comme une mesure de relance budgétaire. Certains observateurs estiment qu'il s'agit plutôt d'une mesure structurelle. S'il en était tenu compte, le montant total du plan de relance pour 2009 atteindrait 1 % du PIB. De plus, le règlement accéléré des sommes dues par l'État n'est pas pris en compte, car il s'agit surtout d'une mesure concernant la liquidité, sans conséquences pour les comptes définitifs.
4. Le système de formation des salaires de la Belgique se caractérise par une étroite coordination au niveau des branches, puisque seulement environ un quart des entreprises concluent des accords de salaires à leur niveau (Druant *et al.*, 2008). Le système s'est progressivement assoupli avec le remplacement des augmentations en fonction de l'âge par un système dans lequel les grilles de rémunération sont fondées sur la compétence ou l'ancienneté, suite à un arrêt de la Cour européenne jugeant discriminatoires les systèmes de rémunération fondés sur l'âge.
5. Les augmentations de salaire prendraient la forme d'un accroissement de la part des rémunérations exonérées d'impôts (comme les tickets repas), impliquant une moins-value de recettes de ¾ milliard EUR au total sur deux ans. L'accord prévoit aussi d'accroître les allocations d'assurance chômage des travailleurs à temps réduit, la moins-value de recettes supplémentaire étant là aussi de ¾ milliard EUR au total sur deux ans.

6. Afin d'éviter que les réductions ne conduisent à des salaires nets plus élevés, les employeurs doivent déduire le montant total des taxes sur les salaires (taxes sur les revenus du travail) puis, en fonction des réductions applicables, n'en verser qu'une partie au Trésor public. En termes de système de comptabilité nationale (SEC95), la part non versée est comptabilisée comme une subvention et non comme une réduction directe des coûts de main-d'œuvre. En conséquence, dans les comptes nationaux, ces mesures n'auront pas d'influence sur les coûts de main-d'œuvre ni sur la compétitivité des entreprises belges, au sens de la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (qui est à la base du système d'accords de salaire), en dépit de leur effet positif potentiel sur la compétitivité. Par exemple, la réduction pour le travail posté et le travail de nuit représente un coût budgétaire moyen d'environ ½ milliard EUR par an.
7. Les auteurs estiment également que le manque de réaction des salaires dans le secteur des services est sans doute lié au fait que l'inertie des prix est plus grande dans les services que dans les autres secteurs. La rigidité des salaires réels en Belgique est en partie confirmée par d'autres recherches empiriques récentes (Messina et al., 2008).

## Bibliographie

- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616, OCDE, Paris.
- Banque nationale de Belgique (2008), « L'évolution de l'inflation en Belgique : une analyse de la Banque nationale de Belgique réalisée à la demande du gouvernement fédéral », *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, avril 2008, édition spéciale.
- Biatour, B. et C. Kegels (2008a), « Les déterminants de l'innovation dans une petite économie ouverte », *Working Paper du Bureau fédéral du Plan*, 11 08.
- Biatour, B. et C. Kegels (2008b), « Growth and Productivity in Belgium », *Working Paper du Bureau fédéral du Plan*, 17 08.
- Boulhol, H. (2009), « The Effects of Population Structure on Employment and Productivity », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 684, OCDE, Paris.
- Causa, O. (2008), « Explaining Differences in Hours Worked among OECD Countries: an Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 596.
- Commission européenne (2008), « Aides d'État : la Commission autorise la recapitalisation du groupe belge KBC », Communiqués de presse RAPID, 18 décembre 2008.
- Druant, M., Ph. du Caju et Ph. Delhez (2008), « Résultats de l'enquête réalisée par la Banque sur la formation des salaires dans les entreprises en Belgique », in *Revue économique de la Banque nationale de Belgique*, septembre 2008.
- Fond monétaire international (FMI) (2007), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2007.
- Fuss, C. et L. Wintr (2008), « Rigidité de la rémunération et flexibilité de l'emploi? Évaluation par rapport à la productivité sur la base de données belges d'entreprise », *Working Paper de la Banque nationale de Belgique*, n° 159.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli et O. Chatal (2008), « What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 649.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009a), « What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009b), « The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 683.
- Hilbers, P., A.W. Hoffmaister, A. Banerji et H. Shi (2009), « House Price Developments in Europe: A Comparison », *Working Paper du FMI*, 08/211.
- Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti et T.T. Dang (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501.
- KBC (2009), *Perspectives économiques de la Belgique*, 1<sup>er</sup> trimestre 2009.

Messina, J., P. du Caju, C.F. Duarte, M. Izquierdo et N.L. Hansen (2008), « The Causes and Consequences of Nominal and Real Wage Rigidity: a Sectoral Approach ».

Michel, B. (2008), « Trade-based measures of offshoring: an overview for Belgium », *Working Paper du Bureau fédéral du Plan*, 9/08.

OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Belgique, 2007*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Perspectives des technologies de l'information*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Private Pensions Outlook*, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Objectif croissance – Réformes économiques*, 2009, OCDE, Paris.

OCDE (2009c), *Document du CPE sur la politique budgétaire*, OCDE, Paris.

Stinglhamber, P., M.D. Zachary, G. Wuyts et Ch. Valenduc (2007), « Les déterminants de l'épargne du troisième pilier des pensions », *Banque nationale de Belgique*, décembre 2007.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès des réformes structurelles*

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>A. Politique budgétaire</b>	
Accroître les ressources de préfinancement afin d'assurer la viabilité budgétaire à long terme.	Les engagements d'accumuler des excédents structurels inscrits dans le Programme de stabilité (depuis la mise à jour de décembre 2000) ne se sont jamais concrétisés. En outre, des dérapages budgétaires se sont produits depuis 2007. Le gouvernement se fixe désormais comme objectif de rétablir l'équilibre budgétaire d'ici à 2015.
Compléter la stratégie de préfinancement par une réduction du coût futur des pensions en abaissant le taux de remplacement des pensions et en relevant l'âge effectif de la pension.	La réforme de 1996, dont l'objet était d'aligner l'âge légal de la retraite des femmes sur celui des hommes (65 ans), s'est achevée en 2009. En 2008, l'accès aux systèmes de prépension a été limité aux personnes de 60 ans et plus ayant travaillé 30 ans pour les hommes et 29 ans pour les femmes, durées qui seront portées à respectivement 35 ans et 28 ans d'ici 2012. Pour partir en retraite à 58 ans, il faut avoir travaillé plus longtemps.  D'autres mesures ont été prises pour décourager le départ en prépension : les entreprises doivent offrir d'autres options et contribuer au financement de la prépension; les « crédits-temps » au titre des activités non professionnelles ont été réduits; un « supplément de reprise du travail » abaisse implicitement l'imposition des travailleurs de plus de 50 ans; les cotisations patronales de sécurité sociale ont été réduites pour les travailleurs âgés à bas salaire; en Flandre, une prime à l'emploi a été instituée pour l'embauche de travailleurs âgés.  Les directives européennes sur la discrimination (en particulier en matière de rémunération en fonction de l'âge) ont été transposées en mai 2007 et sont intégrées aux contrats de salaire depuis 2009.
Pour éviter que les programmes financés sur le budget fédéral ne subissent des modifications aux effets perturbateurs, l'assainissement doit avoir lieu à tous les niveaux de pouvoir.	Aucune mesure prise.
Instaurer une règle de dépense pour tous les niveaux de pouvoir afin de plafonner la hausse des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.	Aucune mesure prise.
La réduction des dépenses devrait se focaliser sur l'emploi public et les dépenses de santé.	Le budget 2009 prévoit une économie linéaire de 1 % au titre de l'emploi public fédéral; en conséquence, environ 5 000 agents de la fonction publique partant en retraite ne seront pas remplacés.
Améliorer le cadre de coordination pour l'assainissement des finances publiques.	Aucune mesure prise.
Chaque niveau de pouvoir devrait avoir un ensemble d'objectifs budgétaires clairs et contraignants avec des mécanismes d'action en retour.	Une nouvelle structure de dialogue sur les politiques à suivre a été créée en 2008 pour examiner et améliorer la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions.
À défaut, les pouvoirs en matière de fiscalité devraient être réalignés sur les obligations en matière de dépenses.	Aucune mesure prise.
Élargir la base d'imposition en supprimant progressivement des dépenses fiscales coûteuses et génératrices de distorsions et en développant les taux d'activité.	Le gouvernement a l'intention d'élargir la base d'imposition en accroissant les taux d'activité (voir plus haut).  En 2008, l'exonération de cotisations salariales de sécurité sociale pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum a été portée de 143 à 175 EUR par mois. L'amélioration des politiques actuelles d'activation (primes de mobilité pour les navetteurs, par exemple) est à l'étude.  Le plan de relance réduit temporairement les taux de TVA applicables dans le secteur de la construction.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
La norme budgétaire devrait être recentrée sur le solde structurel des administrations publiques (défini à l'exclusion des mesures ponctuelles).	Dans le Programme de stabilité 2009-2013, le gouvernement prévoit d'atteindre l'équilibre budgétaire en termes nominaux et structurels d'ici à 2015 ou à un horizon temporel comparable (suivant le rythme de la croissance économique).

### B. Politique du marché du travail

Rendre l'indemnisation du chômage dégressive en fonction de la durée du chômage, ce qui nécessitera peut-être une augmentation des taux nets initiaux de remplacement.	Les indemnités au début de la période de chômage ont été augmentées à partir de janvier 2009.
Étendre les mesures d'activation aux travailleurs de plus de 50 ans et contrôler plus tôt l'effort de recherche d'emploi des jeunes sortis du système scolaire qui perçoivent l'allocation d'attente.	<p>En Flandre comme en Wallonie, de nombreuses nouvelles mesures d'incitation ont été prises pour favoriser la recherche d'emploi et la médiation dans le cas des jeunes chômeurs.</p> <p>Depuis 2008, les jeunes Flamands sortis du système scolaire qui se retrouvent au chômage peuvent bénéficier d'une intervention plus précoce, sous la forme de médiation ou de conseils en matière d'emploi.</p> <p>Les employeurs qui embauchent des travailleurs âgés peuvent recevoir une prime annuelle de 400 à 1 000 EUR la première année. Une aide supplémentaire est offerte aux entreprises qui mettent en œuvre un programme de diversité recouvrant les travailleurs âgés.</p> <p>En 2008, le gouvernement flamand et les partenaires sociaux ont défini, dans une déclaration où ils s'engagent à œuvrer ensemble pour l'emploi des 50 ans et plus, les principes à suivre pour accroître l'emploi des travailleurs âgés : orientation professionnelle, médiation, primes à l'embauche de travailleurs âgés et prospection.</p>
Mieux coordonner les activités des services publics de l'emploi de façon à renforcer l'efficacité des mesures d'activation.	<p>En 2007, le service public régional de l'emploi a créé « Synerjob » pour renforcer la coopération et la mobilisé entre régions.</p> <p>En 2008, un « sommet pour l'emploi interrégional » a examiné les progrès et les perspectives.</p>
Encourager la formation continue de façon à réduire les inadéquations de compétences. La formation continue a besoin d'être mieux soutenue, en particulier par l'amélioration des conditions de l'offre de formation professionnelle.	<p>En Flandre, des mesures ont été prises pour développer et améliorer l'initiation pratique au travail dans l'enseignement secondaire et supérieur et dans la formation professionnelle. De nouvelles dispositions concernant la formation des adultes (systèmes de modules, cyberformation, etc.) sont en voie d'adoption. Le budget des chèques-formation a été développé. Autres mesures prévues pour 2009 : mise en place d'un enseignement supérieur professionnel (post-secondaire), meilleure reconnaissance des compétences acquises et orientation professionnelle, et mise en œuvre du « cadre européen des certifications ».</p>
<b>Améliorer les taux d'emploi des catégories qui ont un faible lien au marché du travail</b>	
Réduire les taux marginaux effectifs d'imposition de façon à accroître l'offre de main-d'œuvre et à atténuer les pressions structurelles sur les salaires.	<p>Les tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été indexées en 2008.</p> <p>Les cotisations sociales sur les bas salaires ont été réduites en avril 2007 et en octobre 2008. En Flandre, la réduction d'impôt ciblée de 125 EUR sur les bas salaires a été portée à 200 EUR et étendue à tous les travailleurs. En 2009, elle a été portée à 250 EUR (300 EUR pour les bas salaires).</p>
Cibler toutes les subventions salariales et tous les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires afin d'éviter les effets de substitution entre différents programmes. Éliminer progressivement les autres allègements de cotisations sociales.	<p>La réduction générale, en avril 2007, des cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs âgés a un impact plus marqué sur ceux d'entre eux qui ont de bas salaires que sur ceux qui ont des salaires élevés.</p> <p>L'accord salarial 2008-09 accroît la subvention salariale pour le travail en heures supplémentaires, le travail de nuit et le travail posté, pour les chercheurs et pour tous les travailleurs. Les partenaires sociaux ont décidé la suppression progressive des allègements de cotisations sociales en faveur de groupes cibles (notamment les chômeurs de longue durée, les jeunes travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés) dans le but d'accroître l'allègement structurel des cotisations, en particulier pour les petits salariés. La mise en œuvre de cet accord est bloquée par le Parlement flamand. Le gouvernement prévoit de mettre en vigueur cette loi en 2010.</p>
Éliminer plus rapidement les programmes de retraite prépension et fermer les voies de sortie.	Aucune mesure prise.
Il conviendrait que les autorités envisagent d'ajuster l'âge légal de la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie.	L'alignement de l'âge légal de la retraite des femmes sur celui des hommes (65 ans) est achevé.
<b>Accroître la sensibilité des salaires aux conditions locales</b>	
Réviser le système centralisé de négociations salariales de façon que l'évolution des salaires puisse refléter les conditions locales du marché du travail. Ceci implique au minimum d'abolir l'indexation des salaires. De plus, les hausses de salaires devraient seulement être négociées au niveau de l'entreprise. Il faudrait également faciliter le recours aux règles de dérogation.	L'accord salarial collectif 2007-2008 encourage un recours accru à des « mécanismes correcteurs » (par exemple les clauses globales), qui peuvent permettre de déduire une indexation plus élevée que prévu des augmentations convenues des salaires réels ou même de décider qu'une augmentation collectivement convenue des salaires nominaux (incluant l'indexation prévue) est fixe.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>C. Enseignement supérieur</b>	
Il conviendrait d'instaurer des droits d'inscription suffisamment élevés (permettant une couverture partielle des coûts) pour constituer une source importante de financement des établissements d'enseignement supérieur.	Aucune mesure prise.
L'accessibilité devrait être assurée par la mise en place de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus.	Aucune mesure prise.
La mise en place d'un système de sélection contribuerait à l'adéquation des aptitudes des étudiants et de leurs choix d'enseignement supérieur.	Aucune mesure prise.
Tous les établissements devraient être tenus de publier des informations pertinentes concernant la qualité des formations dispensées et les débouchés associés à celles-ci.	La Communauté française a rendu obligatoire la diffusion de ce type d'informations.
<b>D. Marchés financiers</b>	
<b>Mesures favorisant la vente croisée de produits par les conglomérats de bancassurance</b>	
Mettre un terme aux réglementations autorisant expressément l'octroi de réductions de taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires en contrepartie de l'achat de certains produits d'assurance.	Aucune mesure prise.
Charger les autorités de la concurrence de déterminer si la pratique actuelle de la vente croisée est conforme aux principes de concurrence.	Aucune mesure prise.
<b>Mesures visant à faciliter l'accès des ménages au crédit</b>	
Moderniser la législation relative à l'extraction de liquidités sur les biens immobiliers.	Aucune mesure prise.
Réduire les coûts de transaction sur les biens immobiliers afin de stimuler le marché hypothécaire.	Région wallonne : les droits d'enregistrement sur la vente d'un bien par une personne bénéficiant de la prime à l'acquisition d'un logement ont été ramenés à zéro. Région flamande : la réduction maximum des droits sur les transactions immobilières a été relevée en 2007. À compter de janvier 2009, un abattement supplémentaire est accordé pour l'acquisition d'une maison familiale ou d'un terrain pour la construction d'une maison familiale devant faire l'objet d'une hypothèque. Le gouvernement flamand a chargé une commission d'examiner l'efficacité de ces mesures.
Mettre en place une législation sur les obligations hypothécaires (obligations sécurisées).	Aucune mesure prise.
Réduire les délais de saisie en cas de prêt improductif afin de les ramener à la même durée que dans les autres pays.	Aucune mesure prise.
Ajuster le plafond des pénalités de remboursement anticipé en fonction des coûts de manière à permettre aux créanciers de réclamer une somme équitable et objective pour compenser leur manque à gagner.	Aucune mesure prise.
<b>Mesures visant à faciliter l'accès des ménages au crédit</b>	
Supprimer progressivement la réglementation relative aux plafonds d'ajustement des taux d'intérêt et s'en remettre à la décision individuelle.	Aucune mesure prise.
Évaluer et éventuellement réformer la grille des taux d'intérêt sur le crédit à la consommation.	Il est prévu de réviser la loi sur le crédit à la consommation.
Promouvoir le principe d'une « harmonisation totale » énoncé dans la directive européenne sur le crédit à la consommation en réduisant au minimum la législation nationale.	Un projet de révision de la législation nationale est en cours d'examen.
Promouvoir l'information des consommateurs et le développement des connaissances financières.	L'autorité de contrôle du secteur financier (CBFA) et le ministère de l'Économie ont mené des campagnes d'information sur la politique dans ce domaine. La CBFA a adressé au gouvernement un rapport sur l'état de l'éducation financière préconisant un certain nombre de mesures.
<b>Régime fiscal des transactions financières des ménages</b>	
Appliquer aux comptes d'épargne nationaux le même taux d'imposition que celui des dépôts transfrontaliers au sein de l'UE.	Aucune mesure prise.
Réévaluer la déductibilité fiscale des emprunts hypothécaires compte tenu de son objectif initial, à savoir favoriser l'accession à la propriété, et en limiter tout au plus l'application aux intérêts.	Aucune mesure prise.



## Chapitre 2

# Assurer la viabilité budgétaire au cours de la récession économique et par la suite

*La crise actuelle détériore la situation budgétaire tandis que l'augmentation des coûts du vieillissement démographique devrait s'accélérer sensiblement au cours des années à venir. Par conséquent, la marge de manœuvre d'une politique budgétaire discrétionnaire visant à soutenir l'activité économique est limitée et l'efficacité de mesures unilatérales de relance au-delà de celles qui ont déjà été adoptées est restreinte. Toutefois, ces mesures à court terme offrent une occasion de mettre en œuvre parallèlement des réformes structurelles à long terme. Les efforts d'assainissement budgétaire, favorisés par une croissance relativement élevée du PIB et par de faibles taux d'intérêt de la dette publique au cours des années passées, ont connu récemment un fléchissement et l'objectif d'accroissement des excédents est devenu irréaliste à moyen terme. Pour l'avenir, le principal défi de la politique budgétaire est de concevoir un cheminement réaliste et crédible vers la viabilité budgétaire. La place du préfinancement étant plus faible que prévu, les nouvelles mesures prises pour maîtriser la progression des coûts liés au vieillissement devraient comporter une réforme des retraites. Des réformes institutionnelles importantes pourraient contribuer à améliorer la crédibilité des engagements futurs.*

## La stratégie actuelle visant à assurer la viabilité budgétaire a besoin d'être révisée

Le gouvernement doit réviser sa stratégie de préfinancement visant à assurer la viabilité budgétaire en générant des excédents croissants de manière à réduire la part élevée de l'endettement par rapport au PIB et, par conséquent, de libérer des ressources pour financer les coûts du vieillissement démographique (telle qu'elle est indiquée dans la loi sur le vieillissement et décrite dans les programmes de stabilité). La crise actuelle accroît sensiblement l'écart de viabilité de la Belgique. Avant la crise, cet écart était supérieur à la moyenne des pays de la zone euro et la position relative de la Belgique s'est dégradée depuis les précédentes évaluations. Des estimations de la Commission européenne montrent que le maintien de la viabilité budgétaire (c'est-à-dire le financement des coûts liés au vieillissement démographique sans réduction brutale des dépenses ou augmentation brutale des impôts) nécessite un excédent primaire de 6.3 % du PIB au cours de la période 2012-16 (CE, 2008). Toutefois, depuis lors, le point de départ du solde budgétaire primaire s'est détérioré, ce qui entraîne une aggravation sensible des estimations de l'écart de viabilité. De plus, les estimations précédentes reposaient sur des hypothèses macroéconomiques qui ne sont peut-être plus valables. Il était admis que la croissance potentielle se réduirait du fait du vieillissement de la population, mais qu'elle serait par ailleurs soutenue par une élévation de la productivité de la main-d'œuvre et des taux d'activité. Toutefois, s'il apparaît que la crise actuelle exerce un effet négatif durable sur le fonctionnement de l'économie – notamment si le gouvernement ne réussit pas à maintenir des politiques de croissance au cours de la récession actuelle (chapitre 1) – les hypothèses concernant la croissance de la productivité et l'élévation du taux d'activité s'avéreront irréalistes et les estimations de l'écart de viabilité pourraient se détériorer encore (encadré 2.1).

Une nouvelle stratégie destinée à assurer la viabilité budgétaire a besoin d'être crédible. En conséquence, elle doit éviter des mesures de relance budgétaire qui aboutiraient à une détérioration structurelle du solde du budget et, au cas où ce ne serait pas possible, elle devrait compenser l'impact négatif de ces mesures par l'application de politiques ayant en définitive un impact positif sur le solde budgétaire structurel. Si ces conditions sont remplies, les nouvelles mesures budgétaires soutiendront l'activité économique au cours de la récession sans mettre en danger la viabilité des finances publiques à moyen terme. Le gouvernement devrait s'efforcer de compléter la stratégie de préfinancement en réduisant la charge du vieillissement démographique, en particulier par des réformes plus ambitieuses des retraites. Il devrait également renforcer la crédibilité d'une nouvelle stratégie à moyen terme en l'accompagnant de dispositions budgétaires plus strictes et en faisant davantage appel à des experts extérieurs. Enfin, les règles institutionnelles régissant les relations entre les niveaux d'administration fédéral et régionaux devraient être revues d'une manière qui préserve ou même améliore la viabilité budgétaire, comme on le verra au chapitre 3.

### Encadré 2.1. Les coûts du vieillissement démographique et les déficits à long terme restent redoutables

Selon l'étude la plus récente du Comité d'étude sur le vieillissement (juin 2008), le coût net du vieillissement de la population augmentera de 6.3 % du PIB de 2007 à 2050 – estimation qui concorde avec celle de la Commission européenne (tableau 2.1 et CSF, 2008). En revanche, les calculs de l'OCDE indiquent que les augmentations correspondantes des coûts du système de santé liés au vieillissement pourraient être plus importantes (voir *Étude précédente*).

Tableau 2.1. Coûts budgétaires du vieillissement démographique

En pourcentage du PIB

	Nouvelles prévisions, juin 2008				
	2030	2050	2007-13	2007-30	2007-50
	Niveau	Niveau	Variation	Variation	Variation
<b>Entité I (administration fédérale et sécurité sociale)</b>					
Retraites	12.1	13.0	0.7	3.5	4.5
Dont retraites de l'Entité II	2.0	2.2	0.3	0.8	1.0
Dépenses de santé	8.1	9.6	0.8	1.9	3.3
Autres dépenses sociales et liées à l'activité	5.2	4.6	-0.1	-1.1	-1.5
<b>Total</b>	<b>25.3</b>	<b>27.3</b>	<b>1.6</b>	<b>4.3</b>	<b>6.3</b>
<b>Entité II (administrations et collectivités régionales et locales)</b>					
Retraites	2.2	2.5	0.3	0.8	1.1
Dont celles mises à la charge de l'Entité I	-2.0	-2.2	-0.3	-0.8	-1.0
Dépenses de santé et d'aide sociale	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0
Autres dépenses sociales	0.7	0.7	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Total</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>
<b>Total (Entités I et II)</b>	<b>26.9</b>	<b>28.9</b>	<b>1.5</b>	<b>4.3</b>	<b>6.3</b>

Source : Conseil supérieur des finances (2008), *Rapport annuel*.

Une méthode courante d'évaluation de la viabilité des finances publiques consiste à estimer l'ajustement permanent des recettes fiscales nécessaire pour assurer la viabilité, que l'on désigne sous le nom d'écart fiscal ou « écart de viabilité ». Il existe différentes versions de ces écarts. La Commission européenne calcule un écart de viabilité – « l'indicateur » S2 – qui indique la différence entre le solde primaire requis pour répondre au critère de viabilité de la politique budgétaire sur une période infinie – qui consiste à faire correspondre la valeur courante de l'endettement et les valeurs futures actualisées des excédents primaires – et le solde primaire structurel effectif. En 2007, l'écart de viabilité était estimé à 3 % du PIB (CE, 2008). Cependant, les soldes primaires se sont détériorés depuis lors et la dette publique cumulée a également pour effet de faire augmenter le solde primaire requis. Par conséquent, avec un solde primaire structurel d'environ 1.8 % du PIB en 2008 (Programme de stabilité, 2009), les nouvelles estimations de l'écart de viabilité excèdent 4 % du PIB. Pour l'avenir, dans l'hypothèse où les politiques suivies resteraient inchangées, l'écart de viabilité devrait excéder 7 % du PIB d'ici 2011. En outre, les écarts par rapport aux hypothèses macroéconomiques pourraient encore accroître l'écart de viabilité. Les scénarios de sensibilité de la Commission européenne indiquent qu'une diminution permanente de la productivité de la main-d'œuvre de 0.25 point augmente l'écart fiscal de 0.3 point; une diminution du taux global d'emploi d'un point augmenterait l'écart fiscal du même montant.

## Les mesures budgétaires à court terme ne doivent pas être préjudiciables à la viabilité à long terme

Comme on l'a vu au chapitre 1, le gouvernement a adopté des mesures de relance budgétaire afin de soutenir l'activité économique au cours de la crise. Toutefois, certaines des actions qui ont été adoptées pourraient saper encore davantage la viabilité budgétaire à long terme, dans la mesure où elles sont permanentes et ne s'accompagnent pas d'une clause de caducité qui aboutirait automatiquement au retrait de la mesure à partir du moment où l'impulsion budgétaire n'est plus nécessaire (encadré 2.2). Les mesures permanentes ou

### Encadré 2.2. Mesures de relance budgétaire prises pour faire face à la crise

Les mesures de relance budgétaire discrétionnaires adoptées par le gouvernement pour faire face à la crise qui s'étend mettent essentiellement l'accent sur le soutien du pouvoir d'achat et de l'emploi ainsi que sur les aides aux entreprises. Plus précisément, les mesures budgétaires sont axées sur les domaines suivants :

- Aide aux entreprises :
  - ❖ Accès facilité au crédit et abolition de l'impôt sur l'assurance crédit.
  - ❖ Mesures visant à améliorer la liquidité des entreprises en difficulté financière, pouvant comporter la possibilité de délais de paiement de l'impôt, la réduction des taux de pénalité, et un remboursement plus rapide de la TVA de la part de l'État.
  - ❖ Mesures destinées à indemniser les entreprises au titre des hausses de salaires, convenues dans le cadre de l'accord interprofessionnel : réductions d'impôts et de charges comprenant les aides salariales sous forme d'une réduction des impôts retenus à la source acquittés par les entreprises (subventions générales et aides spécifiques au profit du travail de nuit, du travail par équipes et des chercheurs) ainsi qu'une réduction d'impôt au titre des heures supplémentaires.
  - ❖ Réduction du taux de TVA sur divers travaux de construction.
- Garantie de l'emploi et du pouvoir d'achat :
  - ❖ Augmentation : des allocations pour les travailleurs à horaires réduits (*chômage temporaire*); de certaines déductions professionnelles; des retraites des salariés et travailleurs indépendants, de l'aide sociale (*enveloppe bien-être*). Instauration d'une prise en charge partielle des factures d'électricité.
  - ❖ Mesures destinées à faciliter la recherche d'emploi par les travailleurs touchés par une restructuration.
- Investissement dans la croissance durable :
  - ❖ Crédits additionnels pour les investissements favorables à l'environnement destinés à réduire la consommation d'énergie, y compris les investissements dans les bâtiments publics, accélération d'un certain nombre de projets d'infrastructures.
  - ❖ Le gouvernement a également inclus l'amélioration des facilités de financement des exportations dans cette rubrique.

De plus, à la fin de 2008, les gouvernements régionaux ont annoncé leurs propres trains de mesures de relance budgétaire limitée. Les plans flamand et wallon doivent mettre l'accent sur l'amélioration de l'accès au crédit, sur certaines initiatives concernant le marché du travail et sur des mesures visant à accélérer les investissements publics. Les coûts de ces investissements doivent être financés au moyen de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Le gouvernement flamand a décidé d'adopter un second train de mesures de relance en janvier 2009.

susceptibles de l'être comprennent celles qui sont prises dans le cadre d'un accord salarial, certaines aides à la consommation d'énergie, la réduction générale des charges de main-d'œuvre et la réduction additionnelle au profit du travail de nuit et du travail par équipes. En plus de leur caractère (quasi) permanent, certaines de ces mesures n'apparaissent pas opportunes (certains investissements publics sont mis en œuvre avec un retard considérable) ni bien ciblées sur les ménages et les sociétés les plus touchés par la crise (la plupart des aides à la consommation d'énergie s'appliquent à tous les ménages, la réduction générale des charges de main-d'œuvre s'applique à tous les employeurs et la réduction additionnelle au titre du travail de nuit et du travail par équipes visant à assurer la compétitivité des industries exportatrices affecte aussi les salariés des secteurs orientés vers le marché national). Par ailleurs, certaines mesures telles que l'augmentation des prestations pour les travailleurs à horaires réduits (chômage temporaire) ou des aides à la consommation d'énergie auront pour effet d'atténuer l'incitation à l'ajustement structurel ou de compromettre les mesures prises pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement.

Dans ces conditions, le gouvernement devrait prioritairement mettre en œuvre des scénarios de retrait progressif des mesures de relance dès qu'elles ne sont plus nécessaires. Si le gouvernement est décidé à instaurer de nouvelles mesures de relance budgétaire, il devrait en même temps adopter des mesures d'amélioration de la viabilité budgétaire à moyen terme. Par exemple, la combinaison de mesures de relance à court terme avec des améliorations structurelles compensatoires à long terme pourrait prendre la forme d'un cumul d'une augmentation des prestations de chômage avec une réduction de leur durée et une augmentation de leur régressivité. De telles mesures d'accompagnement renforceront les incitations à rechercher activement du travail lorsque la crise s'atténuera – favorisant ainsi la croissance et atténuant les problèmes de viabilité à long terme – sans compromettre le soutien budgétaire discrétionnaire immédiat à l'économie.

### Retarder l'assainissement budgétaire aurait pour effet de transférer la charge du vieillissement de la population sur les générations futures

Du fait de la politique budgétaire menée pour faire face à la crise, les déficits se sont encore accrus. Le Conseil supérieur des finances a récemment estimé que le déficit des administrations publiques atteindra 3.5 % du PIB en 2009 et qu'en l'absence de changement de politique, il s'élèvera à 5.1 % du PIB en 2011, en retrait de 6 points par rapport à l'objectif du gouvernement tel qu'il a été présenté dans le programme de stabilité précédent (Programme de stabilité 2008 et tableau 2.2). Les prévisions de l'OCDE d'environ 4 % sont plus pessimistes, avec des déficits estimés à 4.5 % du PIB en 2009 et supérieurs à

Tableau 2.2. **Évolution du solde budgétaire à moyen terme**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Pourcentage du PIB							
Stratégie précédente (programme de stabilité 2008-11)	0.0	0.3	0.7	1.0	...	...	...	...
Scénario du CSF (politiques inchangées)	-1.1	-3.5	-4.4	-5.1	-5.1	-4.9	...	...
Stratégie proposée (équilibre en 2013)	-1.1	-3.5	-3.4	-2.8	-1.5	0.0	...	...
Objectifs du programme de stabilité d'avril 2009 (équilibre en 2015)	-1.2	-3.4	-4.0	-3.4	-2.6	-1.5	-0.7	0.0

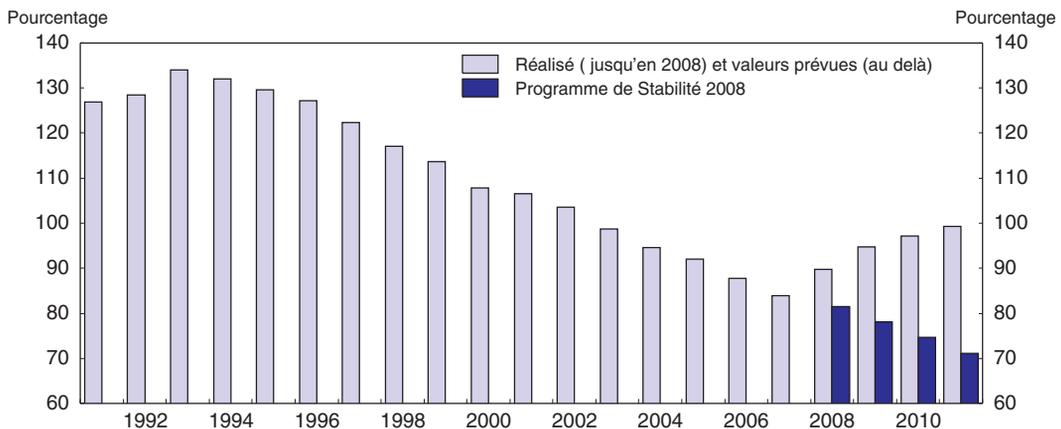
Source : Programmes de stabilité et Conseil supérieur des finances (2009), *Avis sur les perspectives budgétaires en préalable au Programme de stabilité 2009-2014*.

6 % du PIB pour les années suivantes (OCDE, 2009). La Belgique s'est donc en fait sensiblement écartée du sentier de retour à l'équilibre budgétaire. Le Conseil supérieur des finances a calculé que, à politiques inchangées, un resserrement significatif de 1.1 % du PIB par an, débutant dès 2010, serait nécessaire pour atteindre l'équilibre budgétaire d'ici 2013 (CSF, 2009). Face à l'aggravation du problème de la viabilité des finances publiques, en avril 2009 le gouvernement a présenté un programme de stabilité actualisé impliquant un ajustement plus progressif pour réaliser l'équilibre budgétaire d'ici à 2015, en accord avec un scénario de recharge du CSF. Le gouvernement prévoit que l'assainissement dans une année donnée dépendra de la croissance du PIB réel, mais n'a pas encore donné de précisions sur la manière dont cet assainissement sera réalisé. Par conséquent, dans une seconde étape il convient d'élaborer des mesures concrètes, commençant en 2010 et applicables à tous les niveaux d'administration, afin d'atteindre cet objectif. Pour que cette trajectoire d'assainissement soit réalisée sans accroître les impôts, il faudrait que le gouvernement stabilise au moins les dépenses en termes réels, ce qui constitue une tâche ambitieuse étant donné la croissance moyenne réelle (structurelle) des dépenses primaires de l'ordre de 2.5 % enregistrée au cours de la période 2002-08.

La réponse budgétaire à la crise, jointe aux interventions du gouvernement dans le secteur financier (chapitre 1) et au glissement budgétaire des années précédentes, fera que le ratio dette publique/PIB à la fin de 2010 dépassera d'environ 26 % du PIB le chiffre résultant du scénario présenté dans le précédent Programme de stabilité (graphique 2.1). Les calculs de l'OCDE montrent que, pour réduire cette charge additionnelle de la dette publique d'ici 2050, le solde primaire généré chaque année sur la période 2011-50 devra être en moyenne supérieur de 0.7 % du PIB au niveau résultant du scénario précédent déjà ambitieux (le solde primaire additionnel requis est de 0.5 % du PIB si l'on exclut les augmentations de la dette résultant des interventions dans le secteur financier). Le précédent scénario de préfinancement reposait déjà sur l'hypothèse de la réalisation, jusqu'en 2020, d'excédents primaires supérieurs à 4 % du PIB qui seraient ramenés progressivement d'ici 2040 à un équilibre primaire, équilibre qui serait à peu près maintenu

### Graphique 2.1. La dette publique augmente sensiblement

Dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB



Source : Données historiques de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, prévisions du Programme de stabilité 2008-2011 et Conseil supérieur des finances (2009), Avis sur les perspectives budgétaires en préalable au Programme de stabilité 2009-2014, mars 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646475672331>

par la suite (Programme de stabilité 2008). L'effort additionnel requis rend l'objectif de préfinancement, qui s'est déjà avéré difficile à réaliser, de plus en plus problématique. Cela montre bien que le préfinancement a besoin d'être complété par des réformes visant à réduire les coûts du vieillissement et à stimuler la croissance potentielle de l'économie (voir ci-dessous).

De plus, le report du préfinancement a des conséquences sur l'équité de traitement des différentes générations, en faisant porter une charge disproportionnée sur les générations futures. Des simulations comparant les scénarios « d'ajustement précoce » (augmentation de l'excédent primaire jusqu'en 2015 afin d'obtenir un budget équilibré d'ici 2050) et « d'ajustement progressif » (étalement des augmentations sur la période 2008-50) montrent que l'ajustement précoce aboutit à une répartition plus égale de la charge du vieillissement supportée par toutes les générations nées après 1990, alors que l'ajustement progressif entraîne une forte augmentation des coûts pour les générations futures (Balassone *et al.*, 2009). Par exemple, dans le scénario d'ajustement progressif, le coût supporté tout au long de leur vie par les hommes belges nés en 2015 serait supérieur d'environ 25 % à celui supporté par ceux nés en 1990 et le coût pour les hommes nés en 2050 serait supérieur de 40 % à celui supporté par les hommes nés en 1990.

### **Le rétablissement d'une évolution crédible vers la viabilité nécessite un contrôle plus satisfaisant des dépenses publiques et des réformes institutionnelles**

Comme l'indique le nouveau Programme de stabilité, le gouvernement a l'intention de maintenir l'élément de préfinancement de sa stratégie pour rétablir la viabilité budgétaire. Par conséquent, il devrait s'efforcer de mettre les finances publiques en conformité avec les objectifs à moyen terme dès que possible, ce qui constitue une tâche difficile. L'augmentation des impôts est un moyen de résorber l'écart de viabilité. Comme le système fiscal est complexe et dans l'ensemble peu favorable à la croissance, il existe des possibilités de réforme fiscale, qui sont examinées au chapitre 4. Toutefois, la charge fiscale est déjà élevée en Belgique et des impôts encore plus lourds entraveraient la croissance économique. Par conséquent, il est nécessaire que le gouvernement mette davantage l'accent sur les autres éléments de la stratégie. Des réformes structurelles ayant pour effet d'augmenter le taux d'activité et de renforcer la productivité ont été proposées dans l'*Étude* précédente et au chapitre 5 de cette *Étude*. Cependant, dans la mesure où la plupart de ces réformes ne feront sentir pleinement leurs effets qu'à long terme et où leur incidence finale reste incertaine, le gouvernement ne devrait pas prendre en compte ces effets lors de la révision de ses objectifs budgétaires à moyen terme, qui devraient être fondés sur des hypothèses de croissance prudentes. Le supplément de croissance dû aux réformes structurelles devrait être considéré comme un simple risque à la hausse. Par conséquent, le principal élément de la stratégie devrait consister à limiter la croissance des dépenses, compte tenu des données empiriques montrant que l'assainissement par la maîtrise des dépenses tend à être le plus viable à long terme (Guichard *et al.*, 2007). À cet égard, la maîtrise des dépenses dues au vieillissement de la population constitue un point essentiel.

#### **Du fait du retard apporté à la mise en œuvre de la stratégie de préfinancement, une réforme plus ambitieuse des retraites est nécessaire**

Théoriquement, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels des économies ou des améliorations de résultats sur le front des dépenses seraient possibles, indépendamment

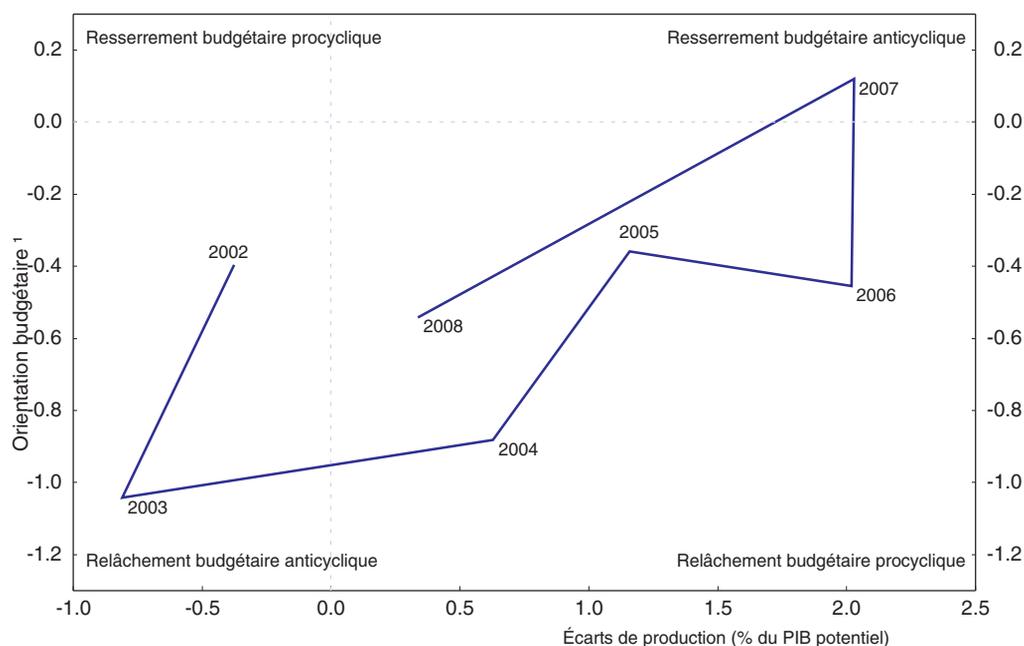
des coûts du vieillissement démographique. Par exemple, tandis que les dépenses de santé semblent relativement efficaces par comparaison avec d'autres pays européens, il semble exister des possibilités d'amélioration de l'efficacité des dépenses dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, ainsi que de l'éducation dans la Communauté francophone (Eugène, 2008). Une autre voie, que le gouvernement fédéral a l'intention de suivre, consisterait à profiter de la structure par âges des salariés du gouvernement fédéral pour réduire leurs effectifs. Le fait qu'au cours des dix prochaines années un grand nombre des fonctionnaires fédéraux partiront en retraite permettra de réaliser des économies en n'en remplaçant qu'une partie<sup>1</sup>. Toutefois, le retard apporté à la mise en œuvre de la stratégie de préfinancement, alors que les coûts du vieillissement démographique sont sur le point d'augmenter sensiblement, nécessitera une meilleure maîtrise des dépenses par la mise en œuvre d'une réforme des retraites plus ambitieuse.

Les coûts du vieillissement pèseront essentiellement sur le système de sécurité sociale, qui relève de la compétence fédérale. En fait, des calculs statiques montrent que, si ces coûts devaient n'être financés que par des cotisations de sécurité sociale, celles-ci devraient augmenter d'environ 50 % (de 12 à 18 % du PIB). Cela suppose que le taux normal de cotisation soit porté d'environ 48 % à plus de 70 %<sup>2</sup>. L'importance de ces résultats met en lumière l'urgence d'une profonde réforme.

Le taux de remplacement (rapport entre les retraites versées et le salaire final) est déjà relativement faible en comparaison avec beaucoup d'autres pays de l'OCDE, surtout en dehors du secteur public (OCDE, 2007a). Par conséquent, il semble que la marge de manœuvre soit limitée pour une réduction notable des prestations de retraite futures. En revanche, l'âge effectif de départ en retraite, qui était légèrement inférieur à 60 ans en 2007, est faible en comparaison avec les autres pays (OCDE, 2006). Des *Études* antérieures recommandaient de prendre des mesures supplémentaires pour exercer un effet dissuasif sur les départs en retraite anticipés, et bien que les mesures adoptées commencent à faire sentir leurs effets, elles ne seront pas suffisantes et les efforts devraient être intensifiés. En outre, elles devraient s'accompagner d'un relèvement de l'âge légal du départ en retraite, qui est actuellement de 65 ans. Le gouvernement a déjà relevé cet âge pour les femmes, le rendant égal à l'âge du départ en retraite des hommes, mais un certain nombre de pays de l'OCDE appliquent un âge légal plus élevé égal à 67 ans (c'est le cas de la Norvège, de l'Islande et depuis peu de l'Allemagne) tandis que d'autres envisagent sérieusement un tel relèvement (c'est le cas des Pays-Bas). Afin d'améliorer l'incitation à travailler au-delà de l'âge officiel de départ en retraite, il est nécessaire que le gouvernement réduise l'imposition effective des salariés qui restent en activité, par exemple en renforçant le système de bonus/malus liant le montant des pensions à l'âge du départ en retraite.

### **La réforme institutionnelle devrait renforcer la crédibilité et la maîtrise de la stratégie à moyen terme**

Les *Études* précédentes ont examiné en détail les résultats obtenus dans le passé en matière d'assainissement des finances publiques. Au cours de la seconde moitié des années 90, la diminution impressionnante du ratio dette publique/PIB devait beaucoup à une amélioration structurelle des finances publiques, bien que la diminution des versements d'intérêts ait également joué un rôle positif. Toutefois, l'évolution observée s'est détériorée plus récemment. Malgré une forte croissance du PIB, la politique budgétaire est généralement restée expansionniste tout au long des années 2000 (graphique 2.2). Les problèmes politiques liés à la mise en place d'un gouvernement ont

Graphique 2.2. **L'orientation budgétaire a été généralement expansionniste**

1. L'orientation budgétaire est mesurée d'après les variations du solde primaire ajusté en fonction des influences conjoncturelles, à l'exclusion des mesures exceptionnelles. La production potentielle et, par conséquent, l'écart de production, ont été révisés depuis l'Étude précédente.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646481725727>

entraîné des retards dans l'adoption des budgets 2007 et 2008 et se sont peut-être traduits par des objectifs moins ambitieux, comme l'indique le budget 2008, dont l'objectif était un solde des administrations publiques sensiblement inférieur au scénario conseillé par le Conseil supérieur des finances, qui préconisait un excédent de 0.5 % (CSF, 2008).

Ces dérapages récents (graphique 2.3) ont montré que, si l'on souhaite que l'amélioration du solde budgétaire soit durable, il faut qu'elle ait un caractère structurel. À cet égard, les résultats les plus récents sont décevants : le solde budgétaire s'est détérioré de 0.7 % du PIB au total, entre 2001 et 2007, en dépit de la réduction des taux d'intérêt et des évolutions cycliques favorables. La dégradation du solde primaire structurel a dépassé 3.5 % du PIB au cours de la même période. Analysant les facteurs qui sous-tendent les variations du solde structurel, l'encadré 2.3 montre que l'impact négatif de la réduction des impôts sur le solde structurel (1.8 % du PIB au cours de la période 2002-07) n'a été que partiellement compensé par des efforts portant sur les dépenses et a reposé en partie sur des facteurs non discrétionnaires qui pourraient ne pas s'avérer viables à long terme. Cela signifie par ailleurs que les réductions d'impôts des années 2000 (voir chapitre 4) ne se sont pas totalement appuyées sur une maîtrise des dépenses.

Cette analyse fait apparaître la nécessité, pour le gouvernement, d'affiner le cadre institutionnel de la politique budgétaire afin de faciliter une amélioration durable du solde budgétaire. Comme l'indiquaient les Études précédentes, le gouvernement devrait adopter un objectif structurel explicite pour le solde budgétaire. Un objectif corrigé des variations cycliques, qui exclut les mesures ponctuelles, devrait permettre d'atteindre le but de

### Encadré 2.3. Dans quelle mesure des efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire?

Une amélioration du solde budgétaire structurel a différentes conséquences pour la viabilité budgétaire selon qu'elle résulte de nouvelles mesures fiscales ou d'une meilleure maîtrise des dépenses. Des recherches empiriques montrent que l'assainissement par la maîtrise des dépenses tend à être plus viable (Guichard *et al.*, 2007). De plus, une amélioration du recouvrement des impôts ne reflète pas nécessairement un effort discrétionnaire du gouvernement pour collecter des recettes additionnelles. L'élasticité de l'impôt fluctue dans le temps et peut aboutir à des niveaux de recettes fiscales exceptionnels – et par conséquent non durables.

Ce phénomène a une conséquence importante : il fausse l'interprétation de la variation du solde structurel : une amélioration du solde structurel due à une élasticité plus élevée de l'impôt peut être attribuée aux efforts entrepris par le gouvernement bien qu'elle échappe à son contrôle. Cette interprétation fallacieuse résulte de la construction du solde structurel, qui est calculé comme le « résidu » entre le solde effectif et sa composante cyclique (le solde structurel est estimé à partir du solde « corrigé des variations conjoncturelles », concept défini comme le « résidu » entre le solde effectif et sa composante conjoncturelle). Par conséquent, tout facteur qui n'apparaît pas explicitement dans le solde cyclique est, par construction, de nature structurelle, y compris les fluctuations à court terme de l'élasticité de l'impôt.

Un indicateur plus satisfaisant de la composante discrétionnaire des finances publiques a été proposé, entre autres, par Duchêne & Levy (2003). Leur analyse met l'accent sur deux facteurs « d'effort structurel » qui expliquent les variations du solde structurel : i) l'écart entre la croissance des dépenses publiques et la croissance potentielle, qui peut être désigné sous le nom d'« effort structurel en matière de dépenses » et ii) les nouvelles mesures affectant la charge fiscale (prélèvements obligatoires collectés par les administrations publiques). Ces deux facteurs montrent clairement que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement en matière de limitation du taux de croissance des dépenses ou de relèvement des impôts peut conduire à une amélioration viable du solde des administrations publiques. La part résiduelle de la variation du solde structurel peut être attribuée à des facteurs non discrétionnaires, dans la mesure où elle résulte essentiellement de variations des élasticités fiscales (et, plus accessoirement, aux recettes non fiscales) qui ne conduisent pas à une amélioration durable du solde des administrations publiques. En utilisant cette méthode, le tableau 2.3 ci-dessous éclaire l'analyse des facteurs sous-jacents de la variation du solde budgétaire de la Belgique depuis la fin de 2001.

Tableau 2.3. Assainissement budgétaire au cours des années 2000  
Pourcentage du PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde budgétaire des administrations publiques	-0.1	-0.1	-0.3	-2.7	0.3	-0.2
Variation du solde budgétaire des administrations publiques	-0.5	0.0	-0.2	-2.4	3.0	-0.5
<i>dont</i> : composante cyclique	-0.8	-0.7	0.1	-0.2	0.6	0.4
<i>dont</i> : composante structurelle	0.3	0.7	-0.3	-2.2	2.4	-0.9
<i>dont</i> : effort discrétionnaire	-1.0	-1.3	1.3	-2.7	2.9	-0.3
<i>dont</i> : nouvelles mesures affectant la charge fiscale	-0.5	-0.3	0.0	-0.1	-0.4	-0.1
<i>dont</i> : effort de contrôle de la croissance nominale des dépenses	-0.5	-1.0	1.3	-2.6	3.3	-0.2
<i>dont</i> : composante non discrétionnaire	1.3	2.0	-1.6	0.5	-0.5	-0.6

Source : OCDE (2008), base de données des Perspectives économiques n° 84, Banque nationale de Belgique et calculs de l'OCDE.

### Encadré 2.3. Dans quelle mesure des efforts discrétionnaires contribuent-ils à la viabilité budgétaire? (suite)

Entre fin 2001 et fin 2007, il ressort de cette analyse que la variation cumulative du solde structurel est égale à zéro. Cela ne suffit pas pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques de la Belgique. En premier lieu, l'évolution du solde budgétaire structurel occulte le fait qu'un assouplissement budgétaire substantiel est partiellement neutralisé par la baisse des paiements d'intérêts de plus de 2.5 % du PIB enregistrée durant la même période. En second lieu, même une politique budgétaire neutre ne suffit pas pour faire face à l'augmentation prévue des coûts du vieillissement. Enfin, l'analyse à l'aide du concept « d'effort structurel » montre le manque d'efforts discrétionnaires, qui pourrait mettre en péril la viabilité budgétaire. Au cours de la période 2002-07, de nouvelles mesures fiscales ont abouti à une réduction de la charge fiscale de 1.4 % du PIB. L'impact négatif de cette réduction d'impôt sur le solde structurel n'a été que partiellement compensé par un effort en matière de dépense (0.4 % du PIB au cours de la période) et, dans l'ensemble, l'effort discrétionnaire pour améliorer la viabilité budgétaire a été négatif au cours de cette période (-1 % du PIB). Le financement des réductions d'impôts a reposé essentiellement sur une amélioration des facteurs non discrétionnaires (1 % du PIB).

L'analyse ci-dessus montre que la Belgique a financé les trois quarts de la réduction d'impôts à l'aide de recettes plus élevées dues à des facteurs non discrétionnaires (élasticité de l'impôt supérieure à la moyenne ou variations des recettes non fiscales), ce qui pourrait ne pas s'avérer durable et compromettre par conséquent la viabilité à long terme du solde budgétaire.

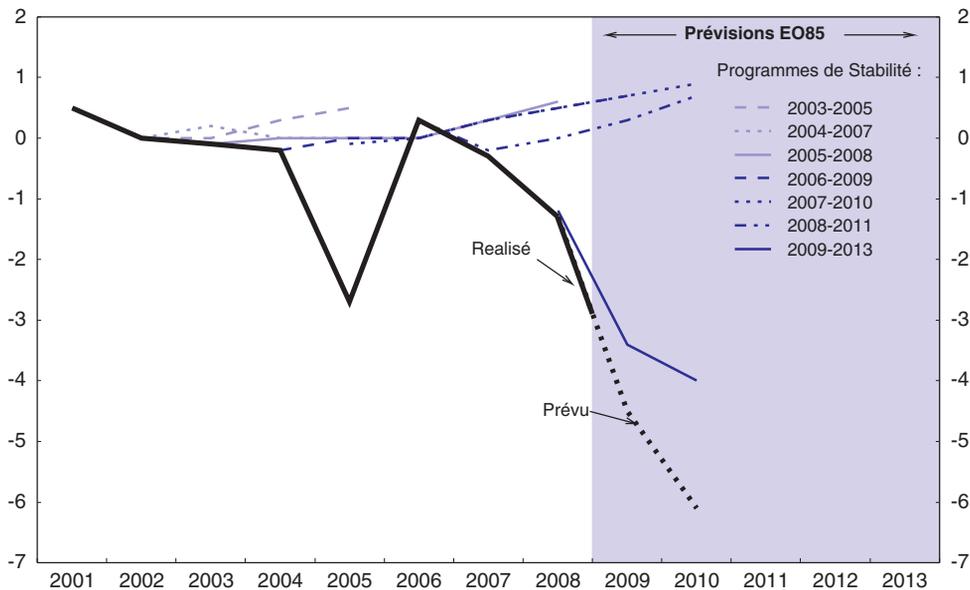
viabilité budgétaire à long terme tout en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement à court terme. Le gouvernement pourrait s'inspirer de pays comme la Suisse (ou le Chili) qui appliquent des objectifs structurels, notamment sur la manière de résoudre certaines difficultés techniques, telles que l'estimation du cycle économique (par exemple, le problème de fin d'échantillon, l'estimation de la production potentielle). La règle devrait rester aussi transparente que possible. Les prévisions et estimations des composantes structurelles et cycliques devraient être confiées à une institution indépendante telle que le Bureau fédéral du plan (BFP) pour renforcer la transparence et la crédibilité d'une telle mesure.

La crédibilité de l'engagement ci-dessus devrait être renforcée par l'adoption de budgets pluriannuels, qui s'est avérée efficace dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et par l'imposition de règles de dépense explicites, qui peut se faire soit au niveau du budget global, soit au niveau des différents ministères dépensiers. L'établissement de budgets pluriannuels permet un profil d'évolution à long terme des politiques publiques plus cohérent ainsi que l'établissement de priorités dans les objectifs stratégiques, qui peuvent faire l'objet de planification dans un cadre à plus long terme. Les unités couvrant des postes budgétaires individuels telles que les ministères et agences gouvernementales devraient être soumises à un contrôle strict des dépenses et devraient être responsables pour leur part de la réalisation du budget prévisionnel pluriannuel dans le cadre de l'objectif de dépenses d'ensemble. Cela supposerait une compensation automatique des dépenses excédentaires dans un domaine par des réductions dans d'autres domaines, ce qui laisserait une certaine marge de manœuvre tout en préservant la discipline budgétaire d'ensemble. La crédibilité de l'établissement de budgets pluriannuels serait renforcée si le gouvernement était tenu

d'expliquer au Parlement les écarts par rapport à ces prévisions dans le cadre de la présentation du budget. Un autre avantage des programmes budgétaires pluriannuels pourrait apparaître dans le contexte des problèmes récurrents que connaît la Belgique pour mettre en place une coalition gouvernementale. Si ces problèmes devaient réapparaître à l'avenir, l'établissement de budgets pluriannuels pourrait contribuer à maintenir la politique budgétaire sur la trajectoire souhaitée au cours de la période intérimaire.

### Graphique 2.3. Les excédents budgétaires ont été reportés d'une année sur l'autre<sup>1</sup>

Déficit budgétaire en pourcentage du PIB



1. Le déficit de 2005 (Eurostat) est réduit de 2,5 % du PIB par rapport à la valeur initiale de 2,6 % du PIB afin d'assurer la comparabilité avec les hypothèses retenues par le gouvernement. Les 2,5 % du PIB correspondent au coût de l'hypothèse concernant les retraites des entreprises ferroviaires.

Source : Eurostat, Programmes de stabilité, base de données analytiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646503821384>

Le processus budgétaire a été jugé favorablement dans l'Étude précédente du fait de l'intervention d'institutions indépendantes et de contrôles budgétaires approfondis (BNB, 2008). Néanmoins, il faudrait renforcer encore le contrôle du budget en accordant un rôle accru aux institutions indépendantes. Le Bureau fédéral du plan est déjà chargé d'établir les prévisions macroéconomiques à utiliser dans l'élaboration des hypothèses pour l'établissement du budget. Son rôle dans ce processus devrait s'étendre à l'évaluation des résultats prévus du budget dans l'hypothèse de politiques inchangées afin que l'on dispose d'une base de comparaisons largement accessible pour déterminer les effets de la politique budgétaire. Une structure à peu près similaire semble fonctionner de manière satisfaisante aux Pays-Bas. En outre, une plus grande transparence du processus budgétaire devrait avoir un effet bénéfique sur sa crédibilité. Afin de clarifier les objectifs budgétaires, l'indication des mesures nouvellement adoptées devrait donc s'accompagner de celle des effets non budgétaires attendus de la mesure (par exemple, le nombre d'emplois créés) afin de faciliter leur évaluation *ex post*. Les résultats obtenus à la suite de

la mesure par rapport à l'hypothèse initiale pourraient être ensuite évalués par le Bureau fédéral du plan et le gouvernement devrait rendre compte au Parlement de tout écart important dans l'exécution du budget<sup>3</sup>.

Bien qu'un aperçu très détaillé du projet de budget du gouvernement soit publié sur le site Internet du Parlement, un aperçu plus simple et plus concis du budget devrait également être disponible. L'idéal serait qu'il comporte les principales hypothèses et objectifs du budget, les principales données, les hypothèses (par exemple les élasticités de l'impôt), les changements de politique et leurs effets prévus ainsi qu'une analyse de l'orientation budgétaire. Certaines de ces informations figurent déjà dans l'*Exposé général* du budget. De plus, le budget ainsi que tous les documents connexes (par exemple, les résultats du Contrôle budgétaire) devraient également être disponibles sur le site Internet du ministère responsable. Cela améliorerait la transparence du budget et faciliterait l'accès aux informations pour le grand public, ce qui contribuerait à la crédibilité des objectifs à long terme du gouvernement.

En définitive, la responsabilité de l'assainissement incombe dans une large mesure au niveau fédéral. Du fait de la décentralisation des pouvoirs et du mécanisme de partage des recettes fiscales (voir chapitre 3), le niveau fédéral doit faire face à un décalage entre la progression dynamique de ses responsabilités en matière de dépenses, essentiellement dans le cadre du système de sécurité sociale, et des recettes qui progressent relativement lentement. Par conséquent, il est nécessaire d'apporter des modifications importantes au cadre du fédéralisme budgétaire pour réajuster les compétences en matière de dépenses et de recettes et améliorer l'incitation à infléchir les dépenses à tous les niveaux d'administration (voir chapitre suivant).

#### Encadré 2.4. **Recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire**

- Compte tenu de la grave récession économique, il faut permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement. Toutefois, le gouvernement devrait s'abstenir de prendre de nouvelles mesures de relance discrétionnaires, notamment si elles sont unilatérales, étant donné les graves problèmes de viabilité budgétaire.
- Le gouvernement devrait s'assurer que les mesures déjà prises seront retirées dès que la crise s'atténuera. Toutes les autres mesures visant à stimuler l'économie, si elles sont nécessaires, devraient intervenir en temps utile, c'est-à-dire aboutir à un effet de relance à court terme, bien ciblé sur les groupes les plus touchés par la crise, et s'accompagner d'une clause de caducité automatique.
- Il est souhaitable que les mesures contracycliques s'accompagnent de dispositions visant à améliorer la viabilité à long terme. De telles mesures peuvent prendre, par exemple, la forme d'une augmentation des allocations de chômage accompagnée d'une limitation de leur durée et d'une régressivité renforcée afin d'améliorer l'incitation à la recherche dynamique d'emploi.
- Le gouvernement devrait compléter la stratégie de préfinancement des coûts à venir du vieillissement de la population par des réformes structurelles des systèmes de retraite et de santé afin de réduire ces coûts. Par conséquent, la réforme des retraites devrait être accélérée par le relèvement de l'âge effectif et légal de départ en retraite afin de tenir compte des gains passés et futurs en matière d'espérance de vie.

**Encadré 2.4. Recommandations en vue d'assurer la viabilité budgétaire (suite)**

- Afin d'assurer un rattrapage partiel par rapport aux objectifs budgétaires antérieurs à moyen terme, la stratégie de préfinancement devrait fixer des objectifs réalistes à moyen terme et s'accompagner d'instruments crédibles pour garantir leur réalisation. Les objectifs budgétaires devraient être structurels, afin d'atténuer la tendance procyclique de la politique budgétaire au cours des périodes de forte croissance. L'établissement de budgets pluriannuels devrait améliorer la marge de manœuvre à court terme tout en mettant l'accent sur les objectifs prioritaires à long terme. Les différents ministères et agences devraient être soumis à des objectifs stricts en matière de dépenses et compenser les dépenses excessives dans un domaine par des réductions dans un autre. L'instauration de règles de dépense peut permettre une amélioration supplémentaire.
- La crédibilité du processus budgétaire peut être améliorée par un renforcement du rôle des institutions indépendantes. Par exemple, le Bureau fédéral du plan ne devrait pas seulement établir les hypothèses macroéconomiques concernant le budget mais aussi évaluer le projet de budget et procéder à des mises à jour au cours de l'année. Il devrait évaluer l'efficacité des mesures budgétaires en termes de réalisation de leurs objectifs économiques.
- Pour plus de transparence, le budget devrait aussi être présenté dans une version simplifiée, comprenant les principales données sur les hypothèses (par exemple, l'élasticité de l'impôt) et les réalisations, ainsi que les nouvelles mesures prises et leur impact attendu (sur le plan budgétaire et non budgétaire). Il devrait également être publié sur le site Internet du ministre responsable, de même que les résultats des contrôles budgétaires et des ajustements apportés au budget.

**Notes**

1. Environ 30 % des fonctionnaires à tous les niveaux d'administration devraient partir en retraite, mais la proportion de fonctionnaires fédéraux susceptibles de cesser leur activité au cours de la prochaine décennie atteindrait 40 % selon certaines estimations.
2. Ce calcul suppose que les taux de cotisation pour tous les groupes qui se voient actuellement appliquer des taux réduits (par exemple, les travailleurs indépendants) augmenteraient également de 50 %. S'ils augmentaient moins, il faudrait augmenter davantage le taux normal.
3. On peut trouver un exemple d'un tel mécanisme d'engagement dans le cadre de politique monétaire qui s'applique au Royaume-Uni, où le gouverneur de la Banque d'Angleterre doit expliquer les écarts importants par rapport aux objectifs d'inflation dans une lettre au Chancelier de l'Échiquier.

**Bibliographie**

- Balassone, F., J. Cunha, G. Langenus, B. Manzke, J. Pavo, D. Prammer et P. Tommasino (2009), « Fiscal sustainability and policy implications for the Euro area », *Research Series Working Paper*, n° 155, janvier 2009, Banque nationale de Belgique.
- Banque nationale de Belgique (2008), *The use and effectiveness of fiscal rules and independent fiscal institutions*, *Economic Review*, juin 2008.
- Budget (2007), Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2007, Exposé général, 6 novembre 2006, DOC 51 2703/001.
- Budget (2008), Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2008, Exposé général, 19 mars 2008, DOC 52 0992/001.

- Budget (2009), Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2009, Exposé général, 6 novembre 2008, DOC 52 1526/001.
- Commission européenne (2006), « Viabilité à long terme des finances publiques dans l'Union européenne », Direction générale des affaires économiques et financières, 4/2006.
- Conseil supérieur des finances (2008), *Rapport Annuel*, juin 2008.
- Conseil supérieur des finances (2009), Avis sur les perspectives budgétaires en préalable au programme de stabilité 2009-2014, mars 2009.
- Duchêne, S. et D. Lévy (2003) « Solde "structurel" et effort "structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », *Analyses économiques*, Direction de la prévision, n° 18, novembre.
- Eugène, B. (2008), « The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study », Banque nationale de Belgique, *Research Series Working Paper*, n° 138, septembre 2008.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- OCDE (2006), *Vieillesse et politiques de l'emploi, Vivre et travailler plus longtemps*, Paris.
- OCDE (2007a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques 2007*, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Belgique, 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 84, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, Paris.
- Plan de Relance (2008), 11 décembre 2008.



## Chapitre 3

# Améliorer le fédéralisme budgétaire

*Le système actuel de fédéralisme budgétaire crée des déséquilibres entre l'administration fédérale (désignée par « pouvoir fédéral » en Belgique) et les entités fédérées (déséquilibre vertical) et entre les différentes entités fédérées (déséquilibre horizontal). En l'absence de réformes, le déséquilibre vertical s'accroîtra dans la mesure où la charge budgétaire liée au vieillissement de la population incombe principalement à l'échelon fédéral. La réforme devrait donc renforcer la capacité fiscale de l'administration fédérale en améliorant ses sources de recettes et en transférant une partie des obligations de dépenses aux entités fédérées. Le déséquilibre entre régions résulte du manque de cohérence entre fiscalité et dépenses. Les recettes partagées au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont attribuées à la région de résidence, et la région du lieu de travail n'en bénéficie pas, ce qui pénalise particulièrement la région de Bruxelles-Capitale. On pourrait supprimer ce déséquilibre en attribuant à la région du lieu de travail une proportion plus élevée de l'impôt partagé sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, il faudrait réorganiser le système des subventions de péréquation pour inciter les régions bénéficiaires à développer leurs propres bases de recettes. La performance du système budgétaire s'améliorerait également à la faveur d'une efficacité accrue des dépenses dans les domaines d'intérêt national qui ont été attribués aux entités fédérées ou dans lesquels il existe des chevauchements de compétences, qu'il s'agisse des politiques de l'emploi, de la R-D, de la formation, de l'éducation, de l'énergie ou de l'environnement.*

Pendant une quinzaine d'années, la Belgique a réalisé un remarquable assainissement budgétaire et réduit considérablement son ratio dette/PIB. Cette performance a été accomplie dans le contexte du passage d'un État unitaire à un État fédéral, qui dans la pratique a été pour l'essentiel réalisé en 1988-89 avant d'être consacré par la Constitution en 1993 (annexe 3.A1). Conformément aux accords annuels entre tous les niveaux d'administration, le gouvernement fédéral a réduit très sensiblement son déficit budgétaire (à la faveur de la baisse des paiements d'intérêts), tandis que les administrations infrafédérales ont globalement équilibré leurs budgets. En revanche, le mécanisme de partage des recettes fiscales a contribué à ce que les autorités non fédérales enregistrent en fin de compte la croissance la plus rapide des recettes fiscales; par conséquent, ces niveaux d'administration dans leur ensemble ne subissent que des pressions budgétaires limitées en vue de maîtriser leurs dépenses.

Au total, il apparaît que le transfert de compétences aux régions et aux communautés a contribué à mieux adapter les biens et services publics aux préférences des citoyens; il a aussi instauré une certaine évaluation comparative entre les juridictions, ce qui a augmenté l'efficacité du secteur public. Cependant, il semble que le transfert de dépenses et de recettes aux régions et aux communautés linguistiques s'est fait dans une certaine mesure aux dépens du budget fédéral. De plus, il existe un risque de complexité institutionnelle excessive, de fragmentation des politiques et de déséconomies d'échelle dans la prestation des services publics. Une récente étude économétrique transversale de 21 pays de l'OCDE, dont la Belgique, sur la période 1970-2000, constate que la décentralisation budgétaire a généralement amélioré l'efficacité du secteur public, même si en Belgique ces gains ont été assez faibles en dépit d'une forte décentralisation durant les années 90 (Adam et al., 2008).

La réforme du fédéralisme budgétaire exigera aussi la prise en compte de questions d'économie politique, car les tentatives de rationalisation ont été souvent bloquées par certains acteurs qui craignaient de trop perdre ou de ne pas gagner assez. De fait, la perception des gains nets/pertes nettes peut être trompeuse. À titre d'exemple, l'écart de revenu entre les principales régions a continué de se creuser depuis 1965, tandis que la région de Bruxelles-Capitale atteint le revenu par habitant le plus élevé (tableau 3.1). Mais un examen approfondi révèle l'existence de disparités de revenu non seulement entre le nord et le sud, mais aussi à l'intérieur de chaque région/communauté. En comparaison internationale, les écarts de revenu en Belgique ne sont pas particulièrement prononcés et la Belgique appartient toujours au groupe des pays de l'OCDE très égalitaires (OCDE, 2008a); cette distribution relativement étroite du revenu s'explique pour beaucoup par les transferts implicites du système fiscal aux individus, indépendamment de leur région de résidence.

En somme, le fédéralisme budgétaire en Belgique a dû relever deux grands défis : d'une part, assurer un partage équitable de la charge des dépenses publiques entre les différents niveaux d'administration, notamment pour faire face aux coûts à venir du vieillissement démographique; d'autre part, accroître l'efficacité des dépenses à tous les

Tableau 3.1. **PIB par habitant dans les régions de la Belgique**

Moyenne des 15 pays de l'UE = 100

	Région wallonne	Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Belgique
1955	103	92	155	<b>103</b>
1965	93	93	163	<b>100</b>
1975	90	106	161	<b>107</b>
1985	87	106	167	<b>106</b>
1995	83	111	230	<b>113</b>
2000	77	105	215	<b>106</b>
2005	78	107	213	<b>108</b>
2006	77	107	208	<b>107</b>

Source : Capron, H. (2000), « The sources of Belgian prosperity », dans H. Capron et W. Meeusen (dir. pub.), *The National Innovation System in Belgium*, jusqu'en 1985; Banque nationale de Belgique pour les données plus récentes qui, pour l'UE15, englobent les nouveaux Länder allemands.

niveaux d'administration en atténuant les désincitations économiques du système de transferts et en améliorant la coordination des politiques et la coopération dans la prestation des services publics. Les sections suivantes sont consacrées à ces défis.

### En dépit de la décentralisation, la réduction du déficit a été réalisée pour l'essentiel par le budget fédéral

L'un des principaux moteurs de l'assainissement budgétaire dans les années 90 était le plan de convergence destiné à répondre aux critères de Maastricht de l'UEM. Comme indiqué au tableau 3.2, le gouvernement fédéral comme les entités fédérées ont contribué à l'amélioration du déficit budgétaire général. Toutefois, l'administration fédérale (désignée par « pouvoir fédéral » en Belgique) a dégagé un excédent primaire nettement supérieur à celui des entités fédérées. Cet excédent primaire a été amélioré par une réduction du ratio dépenses primaires/PIB, alors que celui des entités fédérées a augmenté. Cette évolution n'est liée qu'en partie au transfert de dépenses publiques aux régions. Ce fut le cas au début des années 90 lorsque les obligations de dépenses transférées aux régions étaient supérieures aux recettes

Tableau 3.2. **Évolutions budgétaires dans l'administration fédérale et dans les régions et communautés**

En pourcentage du PIB

	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
<b>Administration fédérale<sup>1</sup></b>				
Recettes <sup>2</sup>	17.9	17.6	17.7	15.6
Dépenses primaires	13.8	12.8	12.5	13.0
Solde primaire	4.1	4.7	5.1	2.6
Paiements d'intérêts	10.0	7.2	5.4	3.8
Solde budgétaire	-5.8	-2.5	-0.2	-1.2
<b>Régions et communautés</b>				
Recettes	11.8	13.2	13.9	14.3
<i>dont</i> : impôts transférés	8.6	9.3	8.9	8.5
Dépenses primaires	12.4	13.0	13.5	13.9
Solde primaire	0.6	0.2	0.5	0.4
Paiements d'intérêts	0.2	0.3	0.2	0.1
Solde budgétaire	-0.8	-0.1	0.2	0.2

1. Hors sécurité sociale.

2. Hors impôts transférés.

Source : Banque nationale de Belgique.

fiscales partagées, ce qui s'est soldé (pendant une brève période de transition) par un « déficit naturel » des régions (Stienlet, 2000, Gérard, 2002). Ces derniers temps, c'est la croissance plus dynamique des recettes des régions qui explique pour l'essentiel l'effort accru de maîtrise des dépenses du gouvernement fédéral, lié à un processus de décentralisation qui exigeait seulement des entités infrafédérales qu'elles équilibrent leur budget, tout en leur accordant des recettes plus dynamiques que celles du budget fédéral.

L'effort d'assainissement budgétaire assigné aux régions était limité puisque celles-ci s'engageaient seulement à équilibrer leur budget, à partir d'un déficit initial relativement bas. Dans l'Accord de coopération de 1996, les régions et communautés promettaient d'équilibrer leurs budgets. Cet engagement n'exigeait pas d'efforts majeurs car le déficit budgétaire des régions dans leur ensemble était déjà à peu près résorbé, même si certaines des entités fédérées devaient s'y employer plus activement que les autres. En outre, les recettes fiscales recouvrées par les régions, et surtout par la Flandre, se sont montrées dynamiques, ce qui a limité les efforts nécessaires pour maîtriser les dépenses. Les autres mesures visant à favoriser le rôle des administrations infrafédérales dans l'assainissement budgétaire n'ont eu qu'un impact limité sur la croissance des dépenses. Le gouvernement fédéral peut imposer des restrictions sur les financements par l'emprunt à l'échelon infrafédéral si le financement de la dette régionale compromet les objectifs macroéconomiques ou s'il existe un risque de dérapage structurel de la position budgétaire d'une administration infrafédérale. Le Conseil supérieur des finances (CSF) a été renforcé dans le but d'assurer la discipline budgétaire à tous les niveaux d'administration, mais il ne représente qu'un organisme de conseil et de coordination.

À l'inverse, le processus de décentralisation a fait peser le plus gros des efforts d'assainissement sur le gouvernement fédéral. Après l'adoption de la loi spéciale relative au financement des régions et communautés (1989), la dette existante et le lourd service de la dette correspondant sont restés presque entièrement à la charge de l'administration fédérale. Le système de sécurité sociale est également resté à l'échelon fédéral, de sorte qu'il incombe au gouvernement fédéral de financer l'accroissement attendu des coûts liés au vieillissement démographique. Cet accroissement revêt une telle ampleur qu'il nécessite un préfinancement considérable dans le contexte de la stratégie globale visant à financer les conséquences budgétaires du vieillissement de la population (voir plus loin). Toutefois, on l'a vu au chapitre 2, le préfinancement a été reporté à plusieurs reprises, et selon le programme de stabilité il ne commencera qu'après 2015 et nécessitera un renforcement de la position budgétaire de l'administration fédérale. Pour compenser la régionalisation de certains impôts et redevances (notamment la taxe pour le Fonds des routes et les droits d'enregistrement sur le transfert de biens immobiliers) et l'accroissement des contributions à l'UE, le gouvernement fédéral a été autorisé à réduire le montant des impôts partagés alloués aux régions (composante négative). Ce dispositif était globalement neutre en termes de recettes pour la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale, mais pour sa part la Flandre en a bénéficié, car ses recettes au titre de l'impôt partagé sur le revenu ont augmenté davantage que la composante négative, autrement dit le montant de la réduction des impôts partagés. Par conséquent, étant donné la nécessité de préserver la neutralité horizontale vis-à-vis de Bruxelles et de la Wallonie, le gouvernement fédéral n'a pas pu réduire les transferts aux régions (impôts partagés) autant qu'il l'aurait fallu pour couvrir ses coûts budgétaires liés à la décentralisation (van der Stichele et Verdonck, 2002). De fait, pour maintenir la neutralité horizontale on a renoncé à la neutralité verticale, d'où un alourdissement de la charge de l'administration fédérale.

## La poussée des dépenses liée à la transition démographique affectera surtout le budget fédéral

Le vieillissement de la population exercera une pression considérable sur les dépenses publiques futures. Les pensions publiques seront le poste le plus affecté, mais les dépenses publiques de santé devraient également augmenter, tandis que les dépenses d'éducation pourraient décroître. En conséquence, le niveau fédéral d'administration (système de sécurité sociale et budget fédéral) supportera plus de 90 % des coûts budgétaires du vieillissement, la part financée par les régions et les communautés étant relativement faible (chapitre 2).

Les autorités ont décidé de préfinancer une partie importante des coûts du vieillissement, et ce, comme le stipule la mise à jour de décembre 2006 du programme de stabilité, en dégagant des excédents budgétaires à partir de 2007, pour les porter aux alentours de 1½ pour cent du PIB entre 2013 et 2018, puis les ramener progressivement à zéro à l'horizon 2030. Cependant, ainsi qu'il est indiqué au chapitre 2, cette stratégie doit être révisée au vu des dérapages de ces dernières années et de l'alourdissement des déficits induit par la crise économique. Cela soulève deux problèmes. Premièrement, puisque la contribution du préfinancement au coût du vieillissement sera plus faible qu'escompté, il faut mettre davantage l'accent sur la réforme structurelle du système de retraite (chapitre 2). Deuxièmement, pour un partage équitable de la charge liée au vieillissement les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration doivent être ajustées au profit du budget fédéral. Pour ce faire, on pourrait réformer les mécanismes de partage de l'impôt ou redéployer les compétences en matière de dépenses. Un transfert de dépenses du niveau fédéral au niveau régional est manifestement nécessaire dans le cas des pensions des fonctionnaires des administrations régionales et communautaires, actuellement à la charge de l'administration fédérale. Cette mesure allégerait le budget fédéral et réduirait les incitations des régions et des communautés à laisser leurs fonctionnaires prendre leur retraite de manière anticipée. Ce redéploiement pousserait aussi les régions et les communautés à préfinancer une partie des engagements de retraite correspondants, et à accroître ainsi leur contribution aux objectifs de préfinancement.

## Les entités fédérées engagent près de 40 % des dépenses publiques totales

En 2006, les entités fédérées belges (régions, communautés et autorités locales) ont engagé environ 38 % des dépenses publiques totales, ce qui représente une augmentation d'environ 5 points de pourcentage depuis le milieu des années 90 (tableau 3.3). En Belgique, le principe de base pour l'attribution des pouvoirs de dépenses est le suivant : les missions décentralisées, qui peuvent être organisées sur une base territoriale, sont affectées aux régions, tandis que celles liées à l'utilisation de la langue sont assignées aux communautés. Régions et communautés peuvent aussi – dans les limites de leurs compétences respectives – coopérer au plan international, ce qui les autorise à conclure des traités et des accords de coopération avec d'autres pays ou avec l'Union européenne. Tandis que les compétences des communautés sont définies par la Constitution (articles 127-30), celles des régions sont énumérées dans des lois spéciales qui sont adoptées par les deux Chambres du Parlement à la majorité des deux tiers.

Le transfert de pouvoirs aux régions a réduit notablement les pouvoirs de l'État fédéral; les principales responsabilités qu'il conserve sont la défense et la police, certains éléments de la politique économique, le financement de la dette publique, la sécurité

Tableau 3.3. Dépenses et recettes par niveau d'administration

	Part des dépenses des administrations publiques <sup>1</sup>								Part des recettes des administrations publiques <sup>2</sup>							
	Administration fédérale		Niveau intermédiaire		Autorités locales		Sécurité sociale		Administration fédérale		Niveau intermédiaire		Autorités locales		Sécurité sociale	
	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>	1995 <sup>3</sup>	2006 <sup>4</sup>
<b>Pays fédéraux</b>																
Autriche <sup>5</sup>	46.3	45.7	13.1	15.1	15.3	12.2	25.3	26.9	42.2	44.2	14.4	15.3	16.0	12.8	27.4	27.6
<b>Belgique</b>	<b>31.7</b>	<b>23.2</b>	<b>20.5</b>	<b>23.6</b>	<b>12.3</b>	<b>14.1</b>	<b>35.4</b>	<b>39.1</b>	<b>57.3</b>	<b>55.9</b>	<b>5.4</b>	<b>9.1</b>	<b>8.1</b>	<b>7.3</b>	<b>30.0</b>	<b>28.2</b>
Canada	35.7	29.6	40.4	45.1	18.6	19.3	5.3	6.1	40.4	39.2	42.1	42.9	11.8	10.4	5.7	7.4
Allemagne	29.6	19.1	18.7	21.9	14.2	15.2	37.5	44.0	27.5	28.2	24.0	23.7	12.8	12.2	38.9	37.5
Suisse	17.4	14.8	31.0	33.7	23.3	20.9	28.3	30.6	30.0	33.0	27.6	28.3	22.2	20.0	23.5	20.2
États-Unis <sup>6</sup>	58.3	56.3			42.8	44.9			63.7	63.6			37.6	37.7		
<b>Pays unitaires</b>																
République tchèque	64.9	60.3			22.8	27.5	12.3	12.3	72.8	67.8			19.9	20.1	10.7	14.0
Danemark	38.2	31.8			53.8	63.3	8.0	5.0	64.7	62.3			33.4	35.8	1.9	1.9
Finlande	36.8	29.9			30.5	39.2	32.8	30.9	46.2	48.4			26.7	26.5	27.6	26.0
France	39.3	35.0			17.4	20.2	43.2	44.7	41.2	38.6			15.0	16.2	45.1	46.2
Grèce	63.0	53.7			4.9	6.3	32.1	39.9	69.7	66.4			3.9	3.9	28.7	32.0
Hongrie	51.4	49.4			24.9	24.7	23.7	26.0	59.6	58.2			15.1	17.1	28.1	31.6
Islande	55.2	50.0			27.6	31.7	17.2	18.3	77.1	74.5			23.4	25.7	0.0	0.2
Irlande	58.0	69.7			30.6	19.7	11.4	10.6	79.8	81.5			13.7	13.0	10.7	10.8
Italie	49.7	33.5			24.0	31.5	26.3	35.0	61.1	53.2			12.9	20.3	28.0	28.1
Japon <sup>5</sup>	35.1	33.8			38.5	31.9	26.5	34.4	29.4	32.2			37.0	32.9	33.6	34.9
Corée	43.2	40.4			45.2	45.5	11.5	14.2	67.5	59.6			22.0	22.0	15.8	22.5
Luxembourg	44.6	45.9			13.6	11.5	41.8	42.6	64.9	67.2			9.7	7.4	26.3	26.4
Pays-Bas	32.4	29.5			33.7	33.5	33.9	37.0	55.6	58.7			13.5	11.9	32.5	30.6
Nouvelle-Zélande	89.5	89.3			10.5	10.7	0.0	0.0	90.9	91.4			9.1	8.6	0.0	0.0
Norvège	63.9	68.8			36.1	31.2	0.0	0.0	80.0	86.3			20.0	13.7	0.0	0.0
Pologne <sup>5</sup>	53.8	35.4			19.0	30.7	27.2	33.9	48.4	50.5			18.6	18.9	33.0	30.9
Portugal	62.5	54.1			11.1	12.9	26.4	33.0	63.7	61.0			10.6	11.5	27.9	29.8
République slovaque	61.4	48.4			13.2	17.5	25.5	34.1	61.1	53.0			6.5	13.6	32.6	35.0
Espagne	34.4	22.4	21.6	35.8	11.3	13.4	32.6	28.5	52.2	37.7	7.4	23.5	10.6	10.9	31.4	29.7
Suède	52.3	43.9			37.7	44.8	9.9	11.3	56.1	54.3			33.6	34.7	10.6	11.0
Royaume-Uni	74.2	71.6			25.8	28.4	0.0	0.0	91.8	91.1			9.1	10.7	0.0	0.0

1. Hors transferts versés à d'autres niveaux d'administration.

2. À l'exclusion des transferts reçus d'autres niveaux d'administration, et à l'inclusion des accords de partage des impôts. En Belgique, l'impôt partagé n'est pas inclus mais traité comme un transfert.

3. Ou plus ancienne année disponible : 1996 pour le Japon, les Pays-Bas et la Norvège; 1997 pour la République tchèque; 1998 pour l'Islande; 2000 pour la Grèce, la Corée et la Hongrie.

4. Ou dernière année disponible : 2005 pour la Nouvelle-Zélande.

5. Données non consolidées (seulement en 1995 pour la Pologne).

6. Pour les États-Unis, la ventilation entre les États fédérés et les autorités locales n'est pas disponible.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux, Statistique Canada, US Bureau of Economic Analysis.

### Encadré 3.1. **Compétences des régions et des communautés**

Les communautés ont principalement en charge l'éducation (exception faite de la fixation du début et de la fin de la scolarité obligatoire, des conditions minimales régissant l'octroi des diplômes et du plan de retraite), certains segments de la santé publique (hôpitaux et prévention), l'assistance sociale et les affaires culturelles, y compris la radiodiffusion; il n'existe pas à l'échelle du pays de chaîne de radio-télévision bilingue ayant vocation de traiter les questions nationales. Les régions ont en charge en particulier la politique économique, la politique de l'emploi, les transports publics, sauf la Société des chemins de fer publics, le zonage, l'environnement, le logement, la politique de l'eau (sauf la distribution), l'agriculture et une partie de la politique énergétique. Les compétences en matière de politique énergétique sont réparties entre l'administration fédérale et les autorités régionales (chapitre 5).

Les régions sont principalement chargées d'élaborer et d'appliquer les politiques concernant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la R-D énergétique non nucléaire et la régulation des marchés de la distribution d'électricité et de gaz par l'intermédiaire de réseaux de distribution. Le gouvernement fédéral a en charge des questions telles que les tarifs de l'électricité et du gaz, la régulation du marché des grandes infrastructures de stockage et de transport de l'énergie, le cycle du combustible nucléaire et la R-D relative à la fusion et à la fission nucléaires. Par ailleurs, les communes détiennent le monopole légal de la distribution d'électricité. Presque toutes les communes ont transféré la distribution d'électricité à des compagnies intercommunales qui financent en partie les administrations municipales locales (AIE, 2006). Les régions supervisent les autorités locales (provinces et communes). On compte 589 communes, regroupées dans cinq provinces dans chacune des régions flamande et wallonne et dans la région de Bruxelles-Capitale, laquelle comprend 19 communes.

sociale, les entreprises publiques et une partie du pouvoir judiciaire, ainsi que les relations extérieures dans tous ces domaines (encadré 3.1). Il y a eu des demandes continues de la part de groupes flamands pour une décentralisation de certaines branches de la sécurité sociale, notamment de l'assurance-chômage et de l'assurance-maladie. Cependant, le maintien d'une assurance sociale centralisée est justifié pour des raisons économiques valides, par exemple la mutualisation des risques et la possibilité d'appliquer les sanctions de façon homogène. En même temps, si elle est bien conçue, la décentralisation de certains volets de la politique sociale, notamment des mesures d'activation sur le marché du travail, peut se révéler efficace, comme on l'a vu aux Pays-Bas (OCDE, 2008b).

### **Bien que les régions soient dotées de pouvoirs fiscaux accrus, leurs recettes continuent d'être dominées par les transferts de l'administration fédérale,...**

En vertu de la Constitution belge, les régions peuvent prélever leurs propres impôts sur toutes les activités, sous réserve qu'il n'existe pas d'impôt fédéral applicable à l'activité en cause, encore que l'autonomie en matière de base d'imposition soit restreinte dans certains cas. De fait, les régions fixent les bases et les taux pour les taxes et redevances suivantes : taxes sur les donations et successions; droits d'enregistrement sur les transactions immobilières; droits d'enregistrement des hypothèques; taxe sur les jeux et paris; taxes sur l'ouverture de débits de boissons; taxe sur les appareils automatiques de divertissement; licences radio et télévision; taxe automobile pour le Fonds des routes; taxe sur les véhicules à moteur et Eurovignette. Les régions ont aussi le droit d'augmenter l'impôt fédéral sur le

revenu des personnes physiques (mais non l'impôt sur les sociétés) en prélevant un pourcentage du montant que le contribuable doit verser à l'administration fédérale, mais cette possibilité n'est pas utilisée. Les régions peuvent également accorder des réductions au titre de l'impôt des personnes physiques (actuellement, seule la Région flamande profite de cette disposition)<sup>1</sup>. Les surtaxes ou remises appliquées par les régions n'affectent pas les transferts (impôts dits conjoints, voir plus loin) du gouvernement fédéral mais seulement leurs propres recettes. Les communes perçoivent une taxe immobilière locale sur les propriétaires occupants, qui est calculée sur la valeur locative imputée attribuée par l'administration fédérale (chapitre 4). Le montant de cette taxe varie selon la commune et représente généralement entre 20 et 50 % de la valeur locative présumée. Les politiques de régionalisation de l'impôt peuvent engendrer une concurrence fiscale. Une certaine compétition fiscale existe entre les régions belges, mais elle apparaît limitée.

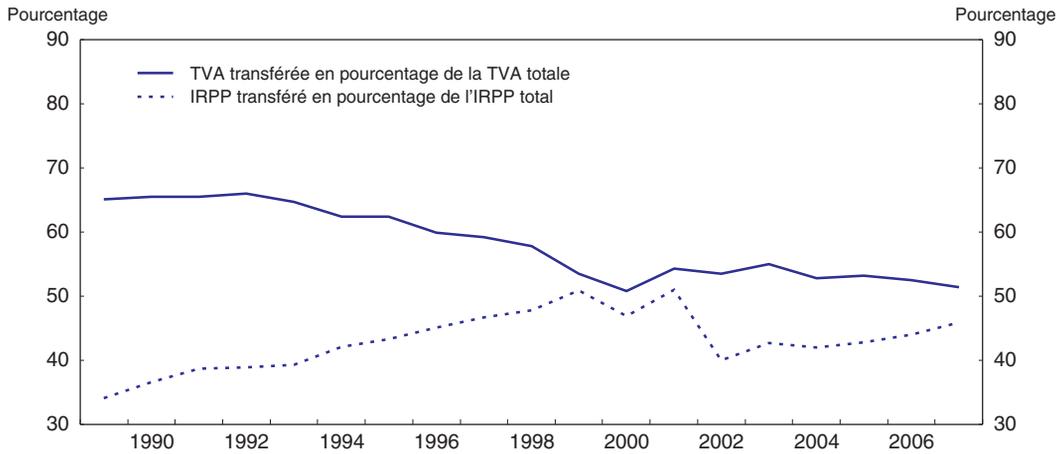
Après la décentralisation des pouvoirs fiscaux en 2001, les impôts régionaux ont pris de l'importance, même si la plupart des recettes fiscales sont toujours prélevées à l'échelon fédéral. Toutefois, une large part du produit de l'impôt fédéral est automatiquement transférée aux régions et aux communautés sous forme d'« impôts partagés ». Depuis 2002, il y a eu un certain transfert de pouvoirs fiscaux aux niveaux des régions et communautés, mais leur degré d'autonomie fiscale reste limité. Les régions et les communautés prises ensemble ont un pouvoir fiscal intégral sur un cinquième environ de leurs recettes totales (un tiers du total pour les seules régions); leurs principales sources de recettes sont la taxe immobilière, la taxe sur les véhicules à moteur, la taxe successorale et certaines taxes environnementales. Les régions détiennent aussi quelques pouvoirs en matière d'impôt des personnes physiques. Ainsi, dans la Région flamande, une remise d'impôt sur les revenus d'activité réduira les recettes fiscales de 730 millions EUR en 2009, chiffre à comparer avec des recettes totales de 20.4 milliards EUR en 2007.

Deux grands impôts sont partagés : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour les régions impôt dit « conjoint », et la TVA pour les communautés impôt dit « partagé ». En 2007, environ 45 % des recettes au titre de l'IRPP et plus de la moitié des recettes de TVA ont été transférées aux régions et aux communautés. La part de l'IRPP transférée a augmenté durant les années 90, avant de décroître après que les régions avaient perçu davantage d'impôts propres (du fait de la « composante négative » mentionnée plus haut). Ces derniers temps, la part des régions a de nouveau augmenté. La part de la TVA transférée est revenue de 65 % au début des années 90 à 50 % depuis 2000 (graphique 3.1). Les impôts partagés restent la principale source de recettes des régions et des communautés (tableau 3.4).

### ... qui ne sont alignés ni sur les recouvrements effectifs ni sur les besoins de dépenses

Le mécanisme de partage de l'impôt sur le revenu en Belgique est différent de celui d'autres pays de l'OCDE, où les entités fédérées perçoivent une part fixe des recettes fiscales effectives. En Belgique, les « impôts partagés » qui sont distribués aux régions et aux communautés ne dépendent pas directement des recettes fiscales effectives. Par conséquent, conformément aux principes de l'OCDE, ils ne sont pas traités comme des impôts partagés mais comme des transferts. Le montant annuel total de l'« impôt conjoint sur le revenu » est établi à partir d'un montant forfaitaire qui a été défini en 1989 et qui est indexé principalement sur la hausse des prix à la consommation et sur le PIB national réel.

Graphique 3.1. **Parts du produit de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui sont transférées aux régions et aux communautés**



Source : Banque nationale de Belgique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646511222207>

Tableau 3.4. **Sources de recettes des régions et des communautés**

	En pourcentage de leurs recettes totales				En pourcentage du PIB			
	1990	1995	2000	2007	1990	1995	2000	2007
Recettes totales	100.0	100.0	100.0	100.0	11.1	12.6	13.2	14.3
dont :								
Impôts propres	6.7	7.6	8.8	16.6	0.7	1.0	1.2	2.4
Impôts transférés	74.7	71.6	69.2	59.3	8.3	9.0	9.1	8.5
Recettes au titre d'autres transferts publics	9.1	8.5	8.7	9.5	1.0	1.1	1.1	1.4
Autres recettes	9.5	12.3	13.3	14.7	1.1	1.5	1.8	2.1

Source : Banque nationale de Belgique, calculs de l'OCDE.

La répartition de l'impôt des personnes physiques entre les régions et les communautés est également indépendante de toute estimation des besoins de dépenses. Le montant global de l'impôt sur le revenu transféré aux régions est fixé en fonction du produit de l'impôt sur le revenu dans chaque région (selon le principe du « juste retour »). Ce mécanisme favorise la Flandre, qui dispose d'une base d'imposition du revenu des personnes physiques relativement étendue. La part de la TVA qui est transférée aux communautés est allouée pour partie d'après la part de la population âgée de moins de 18 ans et pour partie d'après la part du total des élèves. Par conséquent, un certain lien est maintenu entre le transfert versé et les besoins de dépenses des communautés au titre de l'éducation. Toutefois, en vertu d'une décision législative, les modalités de distribution seront progressivement et partiellement modifiées, le critère des besoins cédant la place à celui des pouvoirs fiscaux (selon un mécanisme similaire à celui de l'impôt conjoint sur le revenu), de sorte que ce lien indirect avec les dépenses d'éducation se distendra dans l'avenir. Cela accentuera le découplage entre les impôts partagés et les besoins en matière de dépenses.

Dans le cas de Bruxelles, un problème se pose du fait que les recettes partagées au titre de l'impôt des personnes physiques sont intégralement attribuées à la région de résidence du contribuable, tandis que la région du lieu de travail n'en bénéficie aucunement. Étant donné que plus de la moitié des actifs de Bruxelles vivent dans la Flandre et la Wallonie

voisines, ce mécanisme réduit les recettes de la Région de Bruxelles-Capitale et accroît celles de la Flandre et (dans une moindre mesure) de la Wallonie. La Région de Bruxelles-Capitale reçoit un transfert fédéral qui est censé couvrir les surcoûts liés à sa fonction de ville internationale (programme BELIRIS), et elle perçoit aussi des transferts de péréquation car ses recettes par tête au titre du revenu des personnes physiques sont inférieures à la moyenne nationale (voir ci-après). Cependant, ces transferts ne dédommagent pas entièrement Bruxelles pour ses coûts additionnels et pour les effets de retombée de ses services publics sur les citoyens qui vivent dans les autres régions; en conséquence, Bruxelles a une base de recettes relativement faible alors qu'une part relativement élevée du PIB est produite dans cette région (encadré 3.2).

Il ressort du tableau 3.5 que les dépenses et les recettes par habitant sont beaucoup plus élevées en Flandre qu'en Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Mais cela tient aussi au fait que la Communauté flamande a fusionné avec la Région flamande, tandis que les budgets de la Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale se limitent aux affaires régionales, la Communauté française assurant les services communautaires aux citoyens francophones de ces régions. Si l'on impute (de façon approximative) le budget de la Communauté française à ces deux régions, les dépenses et les recettes par tête en Flandre et en Wallonie sont tout à fait comparables, tandis que les dépenses par tête dans la Région de Bruxelles-Capitale sont plus élevées d'environ 25 % (chiffres entre parenthèses). Si l'on considère que les agglomérations urbaines ont en général des dépenses par tête plus importantes (en raison de coûts unitaires plus élevés et d'une plus large diffusion des avantages des services aux régions voisines), cet écart de dépenses par tête est assez minime.

Les problèmes de Bruxelles sont à maints égards similaires à celui des grandes agglomérations d'autres pays de l'OCDE, mais ils présentent d'autres traits propres à cette région. Il a été démontré que les surcoûts de la Région de Bruxelles-Capitale et les retombées de ses services publics sur les citoyens des autres régions, y compris par le biais du transport public, sont considérables (van der Stichele, 2003). Il existe plusieurs façons de s'attaquer à ce problème, même si les mesures diffèrent en termes de faisabilité, de précision et d'effets redistributifs :

- Premièrement, élargir la Région de Bruxelles-Capitale en y incluant les communautés où vivent la majorité des migrants quotidiens, de telle sorte que la région bénéficie d'une plus grande partie de la capacité contributive de ses travailleurs. Ce regroupement, même s'il s'est déjà produit dans le passé, est politiquement difficile aujourd'hui et ne serait sans doute pas efficace étant donné les distances que de nombreux navetteurs parcourent chaque jour.
- Deuxièmement, modifier le mode d'attribution de l'impôt conjoint sur le revenu de telle sorte que la région où l'entreprise du travailleur est située obtienne une part d'impôt appropriée (« principe du lieu de travail »). Cependant, l'attribution de l'impôt en fonction du lieu d'implantation de l'entreprise peut poser des problèmes si une entreprise a des établissements dans différentes régions alors que les salaires sont versés par une unité comptable centralisée. Cette difficulté n'existe pas si la répartition entre les régions se fait en fonction des parts régionales de l'emploi ou du PIB; toutefois, dans ce cas, les recettes liées à la progressivité de l'impôt sur le revenu ne vont pas à la région où travaillent les titulaires des plus hauts salaires, mais sont réparties entre les régions en fonction de leurs parts respectives de l'emploi ou du PIB.

### Encadré 3.2. Problèmes budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) présente quelques caractéristiques particulières par rapport aux deux autres régions. Les dépenses comme les recettes par habitant y sont plus élevées qu'en Flandre et en Wallonie, ce qui, au niveau international, est également observé dans d'autres agglomérations très densément peuplées. La RBC est divisée en 19 communes, qui assurent les services municipaux. En outre, il existe un district administratif spécial qui coïncide largement avec la RBC et qui a en charge des missions transcommunales telles que les interventions en cas de catastrophe, la législation sur les armes à feu et la délivrance de visas. Bruxelles est une ville bilingue où les communautés française et flamande ont en charge l'éducation et la culture (ainsi que quelques autres services personnels). Les projets d'infrastructure, qui sont liés au statut de Bruxelles en tant que grande cité internationale et agglomération urbaine, sont financés par un programme fédéral spécial (programme BELIRIS, d'un montant de 124 millions EUR en 2007). Étant donné que ses recettes au titre de l'IRPP sont tombées au-dessous de la moyenne nationale, la RBC perçoit aussi des transferts de péréquation (intervention de solidarité nationale, ISN) de l'administration fédérale. En outre, elle bénéficie d'une indemnisation (partielle) pour les pertes de recettes dues au fait que les bâtiments fédéraux sont exonérés de la taxe immobilière (mainmorte), mais non pour les pertes dues à l'exonération des bâtiments publics appartenant aux autres régions et aux communautés.

Les principales sources de recettes de la RBC sont les taxes et redevances régionales, qui représentent environ la moitié des recettes totales. Les taxes et redevances sur la détention et l'acquisition de biens immobiliers, sur les successions, sur les donations et sur les véhicules routiers sont les principales sources de recettes propres. L'instauration de péages routiers pour les camions (à l'exemple de l'Allemagne) est envisagée, mais les trois régions ne sont pas encore parvenues à un accord. Les autres grandes sources de recettes de la RBC sont l'impôt conjoint sur le revenu des personnes physiques et le transfert de péréquation ISN.

Côté dépenses, la plus grande partie du total (environ un quart) est consacrée aux équipements et aux transports publics (essentiellement pour la Société des transports intercommunaux de Bruxelles/Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel), suivis du logement, des transferts aux communes et de l'administration.

Ces dernières années, la situation budgétaire de la RBC s'est améliorée, à la faveur notamment du raffermissement de l'économie, mais les recettes restent vulnérables au ralentissement cyclique dans l'immobilier. De plus, les recettes sont généralement jugées insuffisantes pour financer les besoins de dépenses régionaux et municipaux de la ville (de Callataj, 2007). L'une des raisons en est que de nombreuses personnes qui travaillent à Bruxelles (plus de la moitié de la population active de la ville) vivent en Flandre et (dans une moindre mesure) en Wallonie. Étant donné que les recettes de l'impôt des personnes physiques sont attribuées en fonction de la résidence des contribuables, Bruxelles obtient une part relativement réduite du produit de l'IRPP, et ses recettes à ce titre sont inférieures à la moyenne. C'est ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale, bien qu'étant la plus riche en termes de PIB par habitant, réalise des recettes d'IRPP inférieures à la moyenne, et a droit aux subventions de péréquation de l'administration fédérale. De surcroît, les nombreux fonctionnaires internationaux qui vivent à Bruxelles sont exonérés de l'impôt des personnes physiques. En 2003, le surcoût pour la RBC lié à son statut de capitale de la Belgique et de ville internationale était estimé à quelque 490 millions EUR, mais les transferts compensatoires étaient très inférieurs à ce montant (de Callataj, 2007 et van der Stichele, 2003). Le fait que Bruxelles doive fournir des infrastructures publiques à de nombreuses personnes qui ne contribuent pas à sa base d'imposition induit un risque de sous-investissement. À Bruxelles, un million de résidents doivent financer les infrastructures et les services publics pour eux-mêmes et pour un demi-million de navetteurs quotidiens (van der Stichele, 2003).

Cependant, il se peut que les problèmes budgétaires de la RBC découlent en partie de l'inefficacité des dépenses. Il semble possible d'améliorer l'efficacité des dépenses dans bon nombre des institutions qui fournissent des services publics, notamment les services de placement, les services hospitaliers, le logement public et le développement économique, mais aussi dans l'administration de la RBC (de Callataj, 2007). De surcroît, il faudrait clarifier les compétences respectives de la RBC et des 19 communes de Bruxelles, car on relève parfois des chevauchements d'activités et des problèmes de coordination. Des gains d'efficacité pourraient peut-être aussi être réalisés en regroupant des communes ou, de façon plus radicale, en supprimant l'échelon municipal et le district administratif spécial et en transférant les responsabilités et les recettes communales à la RBC.

Tableau 3.5. **Dépenses et recettes des régions et des communautés**<sup>1</sup>  
2007, en euros par habitant

	Région et Communauté flamandes	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté française
Dépenses	3 623	1 781 (3 615) <sup>2</sup>	2 670 (4 496) <sup>2</sup>	1 921
Recettes	3 755	1 848 (3 677) <sup>2</sup>	2 672 (4 491) <sup>2</sup>	1 915
Recettes propres	705	643	1 240	0
Transferts reçus	2 714	965 (2 612) <sup>2</sup>	723 (2362) <sup>2</sup>	17 250
Autres recettes	337	240 (420) <sup>2</sup>	709 (889) <sup>2</sup>	189
Population	6 117 440	3 435 879	1 031.215	4 260 851

1. Les chiffres entre parenthèses représentent une ventilation (approximative) des dépenses et des recettes de la Communauté française à ces deux régions en fonction de leurs parts de population.

2. Y compris les dépenses et recettes de la Communauté française.

Source : Banque nationale de Belgique, calculs de l'OCDE pour les chiffres entre parenthèses.

- Troisièmement, attribuer un poids plus élevé à la population de Bruxelles pour le calcul des transferts fédéraux. À titre d'exemple, en Allemagne les villes-États (Hambourg, Brême et Berlin) bénéficient d'un traitement spécial dans le système de péréquation horizontale, leurs besoins de dépenses par habitant étant présumé plus élevés que ceux des autres Länder; après application d'un coefficient correcteur, les villes-États reçoivent des transferts plus élevés des autres Länder ou versent des transferts plus réduits (Hambourg). L'Autriche applique aussi des coefficients de pondération plus élevés aux populations des grandes villes avant de calculer les transferts interrégionaux, et l'Australie accorde un poids plus élevé à la population du Territoire de la capitale nationale.
- Quatrièmement, compenser les coûts des effets de retombée par des subventions proportionnelles de l'État fédéral. Le gouvernement fédéral pourrait par exemple augmenter le montant du programme BELIRIS et réduire en conséquence ses dotations aux autres régions. Dans les pays de l'OCDE, on recense de nombreux exemples de grandes agglomérations qui perçoivent des subventions de contrepartie spéciales des administrations provinciales ou fédérales (Canada et États-Unis, par exemple).

## Les transferts de péréquation pénalisent les efforts économiques

Les régions où le rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur à la moyenne nationale perçoivent un transfert de péréquation de l'administration fédérale, appelé Intervention de solidarité nationale (ISN), dont le montant est proportionnel au déficit en points de pourcentage du rendement de l'impôt des personnes physiques par habitant. À l'origine, seule la Région wallonne percevait ce transfert, mais au cours de la décennie écoulée, la Région de Bruxelles-Capitale en a également bénéficié.

Comme tout système redistributif, le mécanisme de péréquation conduit à un arbitrage entre les objectifs d'équité et d'efficience. La réduction du déficit de recettes des régions les plus pauvres grâce au transfert additionnel leur permet d'améliorer leurs infrastructures et de fournir à leur population des services publics de meilleure qualité, ce qui réduit les disparités de niveau de vie dans le pays et répond aux objectifs d'équité. Mais d'un autre côté, le système de péréquation fiscale peut dissuader les régions défavorisées de développer leur potentiel de croissance, car un accroissement de leur base d'imposition entraîne une diminution des transferts fédéraux; ce mécanisme engendre donc un impôt implicite sur les efforts économiques de la région.

Cattoir et Verdonck (1999) et Gérard (2002) ont constaté que cet impôt implicite est supérieur à 100 % pour la Wallonie et Bruxelles : autrement dit, si ces deux régions accroissent leur base d'imposition du revenu, leurs recettes totales diminuent, car l'augmentation du transfert fédéral d'impôt sur le revenu est plus que neutralisée par la réduction du transfert de péréquation. À l'inverse, si la performance économique (définie par la contribution au produit de l'impôt fédéral sur le revenu) se dégrade en Wallonie et à Bruxelles, la diminution du transfert au titre de l'impôt conjoint sur le revenu est plus que compensée par l'augmentation du transfert de péréquation (tableau 3.6). Dans une étude récente, Algoed et Heremans (2008) confirment l'ampleur des effets négatifs du système de transferts sur les incitations économiques au rattrapage. Les auteurs constatent qu'un accroissement autonome du PIB en Wallonie réduit les recettes de l'administration wallonne, car la perte de transferts de péréquation dépasse les gains au titre des autres recettes. Selon leurs calculs, Bruxelles peut escompter qu'un accroissement de son PIB exerce un effet positif sur ses recettes, mais celui-ci serait très faible. En revanche, étant donné que les régions et les communautés verraient s'accroître leur part d'impôt des personnes physiques, il y aurait un effet d'atténuation compte tenu des zones géographiques.

**Tableau 3.6. Effets budgétaires d'un accroissement autonome du produit de l'impôt des personnes physiques dans les régions belges**

Variation des recettes totales				
	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Administration fédérale
Accroissement du produit de l'IRPP en Wallonie	-	-	+	+++
Accroissement du produit de l'IRPP en Flandre	+	+	+	++
Accroissement du produit de l'IRPP à Bruxelles	+	-	-	+++

Source : Gérard, M. (2002), « Fiscal Federalism in Belgium », papier présenté à la Conférence sur les déséquilibres budgétaires, Québec, 13-14 septembre 2001, d'après Cattoir Ph. et M. Verdonck (1999), « La péréquation financière, analyse de quatre pays », dans F. Docquier (dir. pub.), *La solidarité entre les régions : Bilan et perspectives*, de Boeck Université, Bruxelles.

Deux facteurs expliquent les désincitations économiques inhérentes au système de transferts. Premièrement, le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal est relativement élevé. Deuxièmement, le gouvernement fédéral ne distribue aux régions qu'une partie du produit supplémentaire de l'impôt sur le revenu. Si une région qui perçoit des transferts de péréquation améliore sa base d'imposition, l'État fédéral est doublement gagnant puisqu'il perçoit des recettes plus élevées et qu'il peut aussi réduire les transferts de péréquation à cette région. Le retrait progressif de la subvention de péréquation annule, et au-delà, l'augmentation du transfert d'impôt sur le revenu, ce qui signifie que la région n'enregistre aucun gain sur ses recettes totales et peut même subir une perte. À l'inverse, une augmentation autonome du produit de l'impôt sur le revenu en Flandre accroît les recettes dans la Région flamande, qui ne perçoit pas de transferts de péréquation et ne peut donc pas être touchée par une réduction du transfert; l'augmentation des recettes fiscales en Flandre profite également à la Wallonie et à Bruxelles, puisque le creusement de l'écart fiscal entraîne un accroissement des transferts de péréquation. Afin de réduire les effets désincitatifs qui dissuadent la Wallonie et Bruxelles de développer leur base d'imposition, il faudrait rendre les transferts de péréquation moins progressifs, par exemple en abaissant le montant de la péréquation pour chaque point de pourcentage de l'écart fiscal.

### **Quelle est l'ampleur réelle des transferts interrégionaux?**

En Belgique, le débat politique sur le degré approprié de décentralisation est influencé par une discussion sur l'ampleur des transferts entre les régions. En l'absence de transferts directs entre régions (comme en Allemagne, par exemple), les transferts interrégionaux découlent implicitement du système d'imposition et de sécurité sociale. Des études antérieures ont fait apparaître des transferts nets relativement continus de la Région flamande à la Région wallonne et parfois à la Région de Bruxelles-Capitale. Ces transferts reflétaient principalement des différences de structure démographique et de performance économique engendrant des différences dans la faculté contributive et dans le besoin d'indemnités de chômage et d'autres prestations sociales. Cependant, les estimations des transferts interrégionaux varient considérablement d'une étude à l'autre. Ainsi, de Boeck et van Gompel (1998) estiment que le transfert implicite de la Flandre à la Wallonie s'est élevé à 4.6 milliards EUR en 1996 (2.2 % du PIB national). Ce chiffre représente le double de l'estimation donnée dans l'étude de Cattoir et Docquier (1999), mais il est légèrement inférieur au montant estimé par l'Abafim (autorité flamande chargée des finances et du budget).

La Banque nationale de Belgique a récemment examiné la taille des transferts interrégionaux (Dury *et al.*, 2008), à partir des paiements d'impôts nets, à savoir les impôts et cotisations de sécurité sociale versés à l'administration centrale, moins les prestations sociales reçues de l'administration centrale. Si le paiement d'impôts net par habitant d'une région est supérieur à la moyenne nationale, cette région est définie comme étant contributrice aux transferts interrégionaux; si ce paiement est inférieur à la moyenne nationale, la région est définie comme étant bénéficiaire des transferts interrégionaux. L'étude constate que, par le biais du système d'imposition et de sécurité sociale, la Région flamande a transféré en 2005 5.8 milliards EUR (1.9 % du PIB national) à la Région wallonne et que la Région de Bruxelles-Capitale a transféré 212 millions EUR (0.1 % du PIB national). Ces transferts implicites à la Région wallonne tiennent principalement au fait que cette région se caractérise par un revenu des ménages plus bas, qui réduit l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, et un chômage plus élevé, qui se traduit par des prestations sociales plus importantes.

L'étude précitée envisage aussi comment les transferts interrégionaux pourraient varier jusqu'en 2030 selon différents scénarios d'évolution du marché du travail dans les trois régions. Dans le premier scénario, qui présume une persistance des divergences actuelles des taux d'emploi, la contribution nette de la Région flamande est réduite de plus de moitié tandis que la contribution de la Région de Bruxelles-Capitale augmente et que le transfert à la Région wallonne diminue. La principale raison de ces modifications est le vieillissement relativement plus rapide de la population flamande, qui entraîne des transferts nets à la Flandre dans les domaines des retraites et des soins de santé. Dans un second scénario, qui table sur une convergence des taux d'emploi à l'horizon 2030, la Région flamande cesserait d'être une contributrice nette pour devenir bénéficiaire des transferts interrégionaux à l'horizon 2030. La Région wallonne resterait bénéficiaire des transferts interrégionaux, mais ceux-ci seraient inférieurs de plus de moitié à leur niveau de 2005, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale serait la seule contributrice nette (tableau 3.7).

Une autre approche plus large de l'analyse des transferts régionaux serait de considérer que l'administration fédérale restitue aux régions une bonne part des impôts qu'elle recouvre, par le biais des impôts conjoints et d'autres transferts (y compris les

Tableau 3.7. **Estimation des transferts interrégionaux implicites**

En pourcentage du PIB national

	2005	2030	
		Scénario A <sup>1</sup>	Scénario B <sup>2</sup>
Flandre	-1.9	-0.8	0.2
Wallonie	2.0	1.6	0.9
Bruxelles	-0.1	-0.7	-1.1

1. Scénario A : les écarts actuels de taux d'emploi persistent.

2. Scénario B : les taux d'emploi convergent en 2030.

Source : Dury, D., B. Eugène, G. Langenus, K. van Cauter et L. van Meensel (2008), « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, septembre 2008.

transferts de péréquation à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale), de sorte que les paiements d'impôts nets des régions à l'État fédéral et, partant, le montant total des transferts régionaux, seraient plus réduits<sup>2</sup>.

Un autre problème posé par l'estimation des transferts interrégionaux concerne le traitement des paiements d'impôts des navetteurs, qui vivent dans une région et perçoivent leur revenu (et ont leur base d'imposition) dans une autre région. Dans l'étude précitée, les paiements d'impôts des navetteurs sont entièrement attribués en fonction du « principe de la résidence » (généralement appliqué dans l'imposition des revenus)<sup>3</sup>. En revanche, si l'on appliquait le « principe de la source » (comme c'est le cas lorsqu'on mesure la contribution des navetteurs au PIB régional), les transferts interrégionaux seraient différents; la Région de Bruxelles-Capitale serait une contributrice beaucoup plus importante, la Flandre serait une contributrice plus modeste, et la Wallonie serait une plus grande bénéficiaire nette.

## Améliorer la cohérence des politiques des entités fédérées dans les domaines d'intérêt national

Le partage complexe des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées fait qu'il est très difficile d'atteindre les objectifs d'action qui ont été fixés au niveau national. Dans un certain nombre de domaines, notamment l'emploi, la croissance économique, l'énergie et l'environnement, il existe clairement des responsabilités et des engagements nationaux, même si les politiques des entités fédérées exercent une grande influence. Il est donc crucial que les acteurs à tous les niveaux d'administration coopèrent étroitement de façon que les objectifs nationaux puissent être réalisés. À cet égard, le dialogue entre les différents niveaux institutionnels se poursuit par le biais d'un certain nombre d'organes sectoriels spécifiques comme le Forum des régulateurs belges. Inversement, une coordination et une coopération insuffisantes réduisent l'efficacité et l'efficience des politiques dans l'ensemble du pays.

La gestion des chômeurs relève de la **politique du marché du travail** et constitue par conséquent une compétence essentiellement régionale et partiellement communautaire. Les régions ont en charge la politique de l'emploi, tandis que les communautés s'occupent de la formation. Du fait de la fusion de la Communauté flamande et de la Région flamande, ces politiques sont intégrées en Flandre. La politique de l'emploi et la formation ont été également intégrées entre la Région wallonne et la Communauté française, mais ces politiques ne sont pas intégrées dans la région de Bruxelles-Capitale. Cependant, le versement des indemnités de chômage s'inscrit dans le cadre de la sécurité sociale, qui relève de l'administration fédérale. Ce défaut de cohérence entre les compétences et le

financement donne à penser que le niveau inférieur d'administration n'est pas suffisamment incité à poursuivre les mesures d'activation des chômeurs avec la vigueur nécessaire. De fait, on a fait valoir que l'agence pour l'emploi de la Région wallonne s'est montrée dans le passé relativement laxiste à l'égard des chômeurs qui refusent des offres d'emploi (Gérard, 2002). Plus récemment, des mesures ont été prises dans toutes les régions pour améliorer les politiques d'activation et développer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre en améliorant l'échange de renseignements entre les bureaux régionaux pour l'emploi. À l'heure actuelle, le principe de la résidence appliqué pour le partage des recettes fiscales incite chaque administration régionale à privilégier les offres d'emploi aux chômeurs de sa propre région de préférence à ceux qui vivent dans d'autres régions et qui pratiquent le navettage. On pourrait aussi accroître la mobilité de la main-d'œuvre en améliorant la formation et en informant systématiquement les travailleurs sur les offres d'emploi dans les différentes régions. De plus, limiter la durée de versement des indemnités de chômage permettrait de transférer une partie du coût des chômeurs de longue durée de l'administration fédérale vers les communes. Il faudrait aussi envisager de transférer aux communes des compétences budgétaires et exécutives en matière d'assistance sociale et de leur permettre d'utiliser à d'autres fins les économies budgétaires réalisées dans ce secteur. Un dispositif analogue mis en œuvre aux Pays-Bas crée de fortes incitations à suivre et activer les bénéficiaires de prestations (OCDE, 2008b).

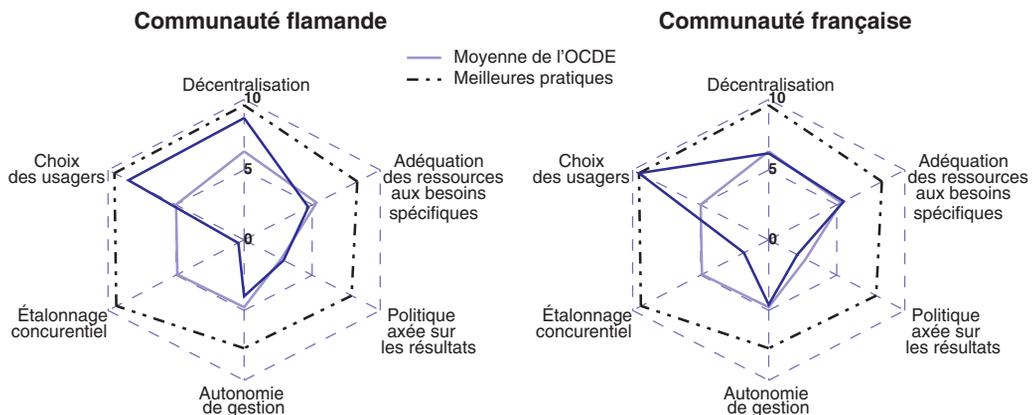
Les compétences en matière de **politique de R-D** sont réparties entre les régions, les communautés et l'État fédéral, si bien qu'au total cinq administrations sont en charge de la politique de R-D (les administrations des trois régions, la Communauté française et l'État fédéral). Les régions sont responsables de toute la recherche exécutée dans les domaines relevant de leurs compétences, notamment la politique économique, l'énergie, l'agriculture et l'environnement. Cela englobe la plus grande partie de la recherche appliquée, y compris la promotion de la R-D des entreprises. La Région flamande ayant fusionné avec la Communauté flamande, elle est également responsable de la recherche des universités flamandes et des autres établissements d'enseignement supérieur flamands, tandis que la Communauté française s'occupe de la recherche dans ses universités et établissements d'enseignement supérieur. Le gouvernement fédéral a en charge la recherche internationale dans le domaine aérospatial, le cadre juridique des droits de propriété (brevets), la recherche qui exige une coordination entre différentes régions et communautés (notamment les projets conjoints des universités dans différentes régions (pôles d'attraction interuniversitaires) et la recherche dans les institutions scientifiques fédérales. Si l'on peut faire valoir que la régionalisation de la R-D présente l'avantage d'un meilleur ajustement des politiques aux besoins locaux, il existe un risque manifeste de fragmentation qui fait que des projets et des centres de recherche n'atteignent pas la masse critique. Selon le Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI), la Belgique appartient au groupe des pays classés parmi les « suiveurs » en matière d'innovation. Cela montre aussi qu'il convient d'améliorer les politiques de R-D. En revanche, quatre autres petits pays européens (la Suède, la Finlande, la Suisse et le Danemark) sont classés par le TBEI parmi les « chefs de file » en matière d'innovation (avec le Japon et l'Allemagne) (Tableau de bord européen de l'innovation, 2007). Afin d'améliorer la politique de R-D, il serait souhaitable d'évaluer cette politique en Belgique à tous les niveaux d'administration et d'examiner si l'on pourrait accroître l'efficacité en donnant davantage de responsabilités à l'administration fédérale. Au minimum, tous les ministères

intervenant dans la politique de R-D doivent coopérer étroitement et échanger des informations sur l'efficacité des mesures.

La **formation de capital humain** est cruciale pour la croissance économique, et compte tenu du vieillissement de la population, elle prendra encore plus d'importance dans l'avenir. La décentralisation de l'enseignement en faveur des trois communautés linguistiques (flamande, française et germanophone) a entraîné une certaine hétérogénéité des établissements d'enseignement en Belgique, qui est probablement plus marquée que dans tout autre pays de l'OCDE (Joumard et Kongsrud, 2003). Cette hétérogénéité n'est pas nécessairement préoccupante, et elle peut même être bénéfique si elle reflète les différentes préférences des citoyens ou si elle induit une concurrence génératrice de qualité. Cependant, des problèmes apparaissent si la régionalisation de la politique d'éducation aboutit à de forts écarts de qualité de l'enseignement entre les différentes parties du pays. La dernière *Étude* analysait de façon plus détaillée des questions relatives à l'enseignement supérieur et constatait qu'en Belgique celui-ci s'est développé au fil des décennies, de sorte que le pays était en voie d'avoir un niveau de formation de capital humain relativement élevé, mais l'OCDE notait aussi qu'il n'y avait pas eu d'augmentation proportionnelle des financements (OCDE, 2007). Les dépenses par étudiant sont sensiblement plus faibles dans la Communauté française que dans la Communauté flamande; en l'absence de moyens supplémentaires, la qualité de l'enseignement supérieur dispensé aux francophones pourrait en souffrir, ce qui pèserait sur la croissance de la Wallonie et de la Belgique dans son ensemble.

S'agissant de l'enseignement primaire et secondaire, une étude de l'OCDE (Gonand et al., 2007) a constaté que dans les communautés flamande et française l'efficacité des dépenses est inférieure aux pratiques optimales de l'OCDE. Tandis que dans les deux communautés le sous-indicateur « choix des usagers » est proche des meilleures pratiques, et que la Communauté flamande (mais pas la Communauté française) obtient un rang élevé au chapitre de la « décentralisation », les autres sous-indicateurs sont proches de la moyenne OCDE à l'exception de l'« étalonnage concurrentiel » qui semble être très médiocre dans les deux communautés et se traduit par le rang le plus bas dans la Communauté flamande (graphique 3.2).

Graphique 3.2. Indicateurs intermédiaires pour l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire



Source : Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and Secondary Education », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 543, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646526261778>

Dans le domaine des **politiques de l'environnement et de l'énergie**, les régions et l'État fédéral s'emploient à combattre le changement climatique et à réaliser leur part de l'engagement de Kyoto, notamment par une mesure rigoureuse des performances des bâtiments et par la mise en place de systèmes d'échange de certificats verts. S'agissant de la politique énergétique, une avancée récente notable est la décision de créer une agence centralisée de stockage pétrolier (AIE, 2006). Divers organismes sont chargés de coordonner les politiques énergétiques et environnementales entre les régions et l'administration fédérale. La cellule CONCERE/ENOVER (Concertation État-Régions pour l'Énergie/Énergieoverleg) est un organe consultatif pour les discussions entre le gouvernement fédéral et les administrations régionales sur toutes les questions énergétiques qui ont été transférées aux régions. La Commission nationale Climat est un forum pour la coopération sur les politiques, qui proposera un projet de Plan climat national à la Conférence interministérielle de l'Environnement élargie. La Commission interdépartementale du développement durable est une autre instance de coordination des politiques. Par ailleurs, les autorités de régulation des marchés de l'électricité et du gaz ont mis en place une procédure de consultations régulières. Néanmoins, il y a lieu d'améliorer encore les politiques dans ces domaines (voir AIE, 2006), en particulier par les actions suivantes :

- Harmoniser davantage les règles et réglementations régionales relatives aux marchés de l'énergie. Des progrès notables ont été accomplis dans la libéralisation du marché de l'électricité avec l'autorisation de l'accès au réseau dans des conditions transparentes et non discriminatoires, mais ce marché n'est pas totalement intégré car les règles de marché ne sont pas entièrement harmonisées entre les régions, ce qui engendre des coûts plus élevés pour les opérateurs, en particulier les nouveaux entrants. La structure actuelle à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs devrait être révisée. À tout le moins, la coordination et la coopération entre les régulateurs devraient être encore renforcées et les autorités régionales et fédérales devraient s'employer ensemble à harmoniser totalement les règles et réglementations (y compris les obligations de service public et les prescriptions en matière d'autorisation) (voir également le chapitre 5).
- Mettre en place un système intégré d'échange de certificats verts en veillant à ce que tous les certificats verts et certificats de cogénération soient transférables entre toutes les régions; à l'heure actuelle, la plupart des certificats émis dans différentes régions ne peuvent pas être négociés d'une région à l'autre, sauf entre la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale.

### **L'économie politique de la réforme du système budgétaire**

La mise en œuvre des réformes doit tenir compte des impératifs d'économie politique. On a fait valoir que la fixation des compétences des régions par des lois spéciales et non par des modifications de la Constitution offre davantage de souplesse pour s'ajuster aux évolutions nouvelles. Néanmoins, les régions et les communautés linguistiques ont *de facto* le pouvoir d'empêcher toute modification du fédéralisme budgétaire qu'elles estiment injuste. Une réforme de la répartition actuelle des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions exige soit une révision de la Constitution, soit une « loi spéciale ». Le processus de renégociation politique en Belgique est donc compliqué, et on lui reproche en outre de favoriser les entités fédérées aux dépens de l'État fédéral (Choudhry et Perrin, 2007).

Même si en Belgique on s'accorde apparemment à penser que le système budgétaire devrait être réformé, il est difficile de dégager un consensus sur la marche à suivre. Les parties intéressées n'ont pas pu jusqu'ici s'entendre sur une nouvelle réforme, initialement programmée après les élections fédérales de juin 2007. Mais en l'absence de réforme, le budget fédéral ne pourra probablement pas supporter la totalité du fardeau de l'assainissement budgétaire et des coûts du vieillissement démographique, et – si l'opposition à la réforme persiste – l'État fédéral pourrait être contraint de répercuter la charge sur les citoyens par le biais d'une hausse des impôts, qui sont déjà parmi les plus lourds de la zone OCDE (chapitre 4). De surcroît, des déséquilibres horizontaux et verticaux persistants pourraient en définitive affaiblir la croissance et abaisser le niveau de vie dans l'ensemble de la Belgique. Pour qu'un consensus se dégage, il faut donc que toutes les parties soient convaincues que la réforme leur sera profitable dans le long terme même si quelques-unes des mesures peuvent leur imposer des coûts dans le court terme. Le raffermissement des perspectives à long terme sera plus aisé si le programme de réforme est suffisamment étendu et n'est pas perçu comme étant purement redistributif, mais plutôt comme un dispositif indispensable pour accroître l'efficacité du secteur public et améliorer le niveau de vie dans tout le pays. L'encadré 3.3 présente les principales recommandations d'action.

### Encadré 3.3. Principales recommandations d'action en vue d'améliorer le fédéralisme budgétaire

#### Assainir la situation budgétaire de l'administration fédérale

- Améliorer la base de recettes de l'administration fédérale en réduisant le montant des impôts sur le revenu qui est transféré aux régions. Revoir l'impôt conjoint sur le revenu de telle sorte que ces transferts n'augmentent pas plus rapidement que les recettes fiscales effectives.
- Attribuer aux niveaux inférieurs d'administration les dépenses de retraite pour les fonctionnaires des entités fédérées, qui incombent actuellement à l'échelon fédéral. De la sorte, les entités fédérées seraient moins incitées à autoriser le départ en retraite anticipée de leurs fonctionnaires, car elles devraient en supporter intégralement les coûts.
- Encourager les entités fédérées à mieux utiliser leurs possibilités de créer des recettes propres (impôts sur le revenu des personnes physiques ou fiscalité immobilière et redevances d'usage).

#### Revoir le partage de l'impôt sur le revenu des personnes physiques entre les régions

- Prendre des mesures pour internaliser les externalités budgétaires entre régions, notamment dans la région de Bruxelles-Capitale. À cet effet, on pourrait par exemple attribuer (en partie) l'impôt conjoint sur le revenu à la région dans laquelle est implantée l'entreprise du travailleur (« principe du lieu de travail »).

#### Repenser le système de transferts de péréquation

- Réduire les désincitations qui dissuadent les régions percevant des transferts de péréquation de développer leur propre base d'imposition. À cet effet, on pourrait abaisser le montant de la péréquation par point de pourcentage d'écart fiscal, de telle sorte que le système devienne moins progressif.

### Encadré 3.3. Principales recommandations d'action en vue d'améliorer le fédéralisme budgétaire (suite)

#### Améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité des dépenses des entités fédérées dans les domaines d'intérêt national

- Concernant la **politique de l'emploi**, les mesures d'activation devraient être alignées sur les meilleures pratiques. Les individus devraient être systématiquement informés des offres d'emploi dans toutes les régions, par exemple par la création d'un site Internet commun pour les vacances d'emploi en Belgique. La durée de paiement des indemnités de chômage devrait être limitée, de manière à transférer une partie des coûts du chômage de longue durée de l'État fédéral aux communes. En outre, il faudrait envisager de transférer aux communes les compétences budgétaires et exécutives en matière d'assistance sociale et de les autoriser à utiliser à d'autres fins les économies budgétaires réalisées dans ce secteur, ce qui les inciterait fortement à suivre et activer les bénéficiaires de prestations.
- Concernant la **politique de R-D**, évaluer celle-ci à tous les niveaux d'administration et examiner dans quels domaines on pourrait augmenter l'efficacité en assignant des responsabilités accrues à l'administration fédérale. Au minimum, tous les ministres intervenant dans la politique de R-D doivent coopérer étroitement et échanger systématiquement des informations sur l'efficacité des mesures.
- Concernant l'**éducation**, veiller à ce qu'un enseignement de grande qualité soit dispensé dans tout le pays. Cela exige une allocation appropriée des dotations fédérales, une amélioration de l'efficacité des dépenses et des efforts au niveau communautaire pour créer des recettes propres, par exemple en instaurant des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, associés à des prêts remboursables en fonction des revenus.
- Concernant la **politique de l'environnement**, mettre en place un système intégré d'échange de certificats verts en veillant à ce que tous les certificats verts et certificats de cogénération soient transférables entre toutes les régions.
- Concernant la **politique de l'énergie**, revoir l'actuelle structure à plusieurs niveaux et plusieurs régulateurs et, à tout le moins, renforcer la coordination et la coopération entre les régulateurs et harmoniser intégralement les règles et réglementations (voir aussi le chapitre 5).

#### Notes

1. Les marges d'autonomie fiscale pour des impôts additionnels et des réductions d'impôts étaient fixées à 3.25 % du produit de l'impôt sur le revenu dans la région jusqu'à fin 2003, et à 6.75 % à partir de 2004. Le gouvernement fédéral répercute ces ajustements en modifiant les retenues à la source.
2. En 2007, les transferts reçus du budget fédéral se sont élevés, pour la Communauté (et la Région) flamande à 16.6 milliards EUR (2 714 EUR par habitant), pour la Communauté française à 7.35 milliards EUR (1 725 EUR par habitant), pour la Région wallonne à 3.32 milliards EUR (965 EUR par habitant) et pour la Région de Bruxelles-Capitale à 745 millions EUR (723 EUR par habitant). Si l'on attribue (de façon approximative) les transferts reçus par la Communauté française à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale en fonction de leur part de la population (environ 77 % pour la Région wallonne et 23 % pour la Région de Bruxelles-Capitale), afin de permettre une comparaison avec la Flandre, il apparaît que la Région wallonne a reçu environ 9 milliards EUR (2 610 EUR par habitant) et la Région de Bruxelles-Capitale environ 2.5 milliards EUR (2 376 EUR par habitant).
3. Les effets redistributifs de l'application du principe de résidence reflètent, à strictement parler, la redistribution interpersonnelle des revenus entre les personnes qui vivent dans les différentes régions, tandis qu'avec l'application du principe de la source, les effets reflètent la redistribution du revenu entre les régions où le revenu est créé, indépendamment du lieu de résidence des individus.

## Bibliographie

- Adam, A., M.D. Delis et P. Kammass (2008), « Fiscal Consolidation and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries », *CESIFO Working Paper*, n° 2364, août.
- AIE (2006), *Energy Policies of IEA Countries, Belgium 2005 Review*.
- Algoed, K. et D. Heremans (2008), *The incentive effects of the Belgian financial arrangements for the regions*, Spoor A2: Toekomstscenario's voor de vlaamse begroting en fiscalitet, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, février.
- de Boeck, E. et J. van Gompel (1998), « Financieele stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken », dans C. Vanderveeren et J. Vuchelen (dir. pub.), *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*.
- de Callataj, E. (2007), « Finances publiques et réformes institutionnelles : Le rôle central de la Région de Bruxelles-Capitale », dans *Regards économiques*, IRES-UCL, n° 52.
- Capron, H. (2000), « The sources of Belgian prosperity », dans H. Capron et W. Meeusen (dir. pub.), *The National Innovation System in Belgium*, Heidelberg-NewYork.
- Cattoir, Ph. et F. Docquier (1999), « Sécurité sociale et solidarité interrégionale », chapitre 8, dans F. Docquier (dir. pub.), *La solidarité entre les régions : Bilan et perspectives*, pp. 51-98, de Boeck Université, Bruxelles.
- Cattoir, Ph. et M. Verdonck (1999), « La péréquation financière, analyse de quatre pays », dans F. Docquier (dir. pub.), *La solidarité entre les régions : Bilan et perspectives*, de Boeck Université, Bruxelles.
- Choudhry, S. et B. Perrin (2007), « The Legal Architecture of Intergovernmental Transfers: A Comparative Examination », dans R. Boadway et A. Sha, *Intergovernmental Fiscal Transfers*, Banque mondiale.
- Dury, D., B. Eugène, G. Langenus, K. van Cauter et L. van Meensel (2008), « Transferts et mécanismes de solidarité interrégionaux via le budget des administrations publiques », Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, septembre.
- Gérard, M. (2002), « Fiscal Federalism in Belgium », Paper presented at the Conference on Fiscal Imbalance, Québec, 13-14 septembre 2001.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, OCDE, Paris.
- Joumard, I. et P.M. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government levels », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, Paris.
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : distribution et revenus dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- van der Stichele, G. (2003), « Les modes alternatifs de financement de Bruxelles », mise à jour de l'étude de 1999 par Cattoir, Ph., J.P. Lambert, M. Taymans, H. Tulkens, M. Tulkens, G. van der Stichele et M. Verdonck, Université Saint-Louis, Bruxelles.
- van der Stichele, G. et M. Verdonck (2002), « The Lambermont Agreement: Why and How? », Papier présenté à la Conférence sur les déséquilibres budgétaires, Québec, 13-14 septembre 2001.
- Stienlet, G. (2000), « Institutional reforms and Belgian Fiscal Policy in the 1990s », dans R.R. Strauch et J.V. Hagen (dir. pub.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer Academic Publishers Boston.
- TBEI (Tableau de bord européen de l'innovation) (2007), *Comparative Analysis of Innovation Performance*, Maastricht Economic Research on Innovation and Technology et Centre commun de recherche de la Commission européenne.

## ANNEXE 3.A1

## Principales étapes du fédéralisme en Belgique

Le fédéralisme belge est un processus évolutif, comme on le verra ci-après (van der Stichele et Verdonck, 2002). L'Accord du Lambermont de 2001 a été la dernière réforme d'importance, et un consensus pour une nouvelle réforme n'a pas pu encore se dégager malgré la mise en place d'un groupe d'experts (2007).

- **Première réforme de l'État, 1971** : la Constitution reconnaît l'existence de trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et de trois communautés culturelles (française, flamande et germanophone).
- **Deuxième réforme de l'État, 1980** : les régions et les communautés sont entièrement établies avec leurs compétences propres pour les questions relatives à la personne (communautés) et au territoire (régions).
- **Troisième réforme de l'État** (loi spéciale relative au financement, 1989) : la Belgique devient *de facto* un État fédéral composé de régions et de communautés, qui bénéficient de compétences élargies, notamment la souveraineté financière sur l'utilisation des transferts de l'administration fédérale.
- **Quatrième réforme de l'État, 1993** :
  - ❖ Loi de la Saint-Michel, 1993 : révision du mécanisme de financement des régions et des communautés.
  - ❖ Accords de la Saint-Quentin, 1993 : transfert de certaines tâches de la Communauté française à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale (Commission communautaire française ou « Cocof »).
  - ❖ Loi de la Saint-Éloi, 2000 : révision de la répartition du transfert de TVA entre les communautés.
- **Cinquième réforme de l'État**, Accord du Lambermont (ou de la Saint-Polycarpe), janvier 2001 : réforme du financement des communautés; extension des pouvoirs fiscaux des régions.
  - ❖ Accord du Lombard, avril 2001 : assistance financière aux commissions communautaires et aux communes de Bruxelles pour assurer le fonctionnement des institutions.
  - ❖ Accords de la Saint-Boniface, juin 2001 : mesure de solidarité entre francophones, la Région wallonne et la Cocof fournissant une assistance financière à la Communauté française. Ces accords déterminent en outre la façon dont la Communauté française devra utiliser les fonds futurs obtenus après l'accord du Lambermont.

## Chapitre 4

# Comment réformer le système fiscal afin de renforcer l'expansion économique

Les éléments constitutifs des systèmes fiscaux influent sur le processus de croissance par des canaux différents et à des degrés divers. Les impôts sur la consommation sont parmi ceux qui faussent le moins la croissance et il est tout à fait possible, en Belgique, d'exploiter davantage cette source de recettes fiscales. La taxation différenciée des instruments d'épargne fausse les décisions d'investissement, entravant le redéploiement des capitaux vers leur emploi le plus productif. Cependant, les impôts qui occasionnent le plus de distorsions sont ceux qui frappent le revenu du travail, en raison de leur impact sur les décisions des travailleurs en matière d'emploi. Conscientes de cela, les autorités belges ont cherché à alléger la fiscalité du travail. Cette dernière demeure cependant lourde en comparaison des autres pays, en raison de nombreuses exonérations, qui réduisent les bases d'imposition et nécessitent donc, pour compenser, des taux d'impôt plus élevés. Afin d'améliorer les perspectives des différents groupes sur le marché du travail, on a recouru largement à des subventions salariales et des réductions de cotisations de sécurité sociale, créant ainsi un système complexe, souvent mal ciblé et visant parfois des objectifs contradictoires. En fin de compte, l'interaction entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale et le généreux système de prestations a créé une multitude de pièges du marché du travail qui brident l'emploi. Les nouvelles réformes fiscales sont limitées par les problèmes importants et grandissants de viabilité des finances publiques, ce qui signifie que, à moins de procéder à de fortes compressions de dépenses, ces réformes devront s'autofinancer. Pour ce faire, il faut déplacer la charge fiscale vers les sources qui créent le moins de distorsions et élargir les bases d'imposition afin de pouvoir appliquer des taux plus bas.

## Le système fiscal repose lourdement sur la taxation du revenu du travail

Le présent chapitre traite principalement de la façon dont les impôts infléchissent la croissance à travers leurs effets sur les décisions des ménages en matière d'épargne, d'offre de travail et d'investissement en capital humain, sur les décisions des entreprises concernant la production, la création d'emplois, l'investissement et l'innovation, et sur le choix des instruments d'épargne par les investisseurs. Les impôts influent sur ces décisions à la fois par leur niveau et par leur structure, ce qui signifie qu'une réforme fiscale visant à stimuler la croissance doit s'attaquer aux taux élevés d'imposition et déplacer la charge fiscale vers les sources qui créent moins de distorsions. Au total, dans le « classement des impôts en fonction de la croissance », les impôts sur le patrimoine sont ceux qui occasionnent le moins de distorsions, suivis des impôts sur la consommation, des impôts sur le revenu des personnes physiques et des impôts sur les bénéfices des sociétés.

Depuis le début des années 2000, les réformes fiscales en Belgique ont généralement suivi la tendance internationale, à savoir que la fiscalité devient plus favorable à la croissance, avec des allègements d'impôt sur le revenu du travail et une modernisation de la fiscalité des sociétés. Cela a contrasté avec l'évolution observée dans les années 90, où les politiques fiscales visaient principalement à assurer la consolidation budgétaire afin de permettre l'entrée dans la zone euro<sup>1</sup>. Les réformes ont consisté d'abord à supprimer progressivement la plupart des mesures d'assainissement des finances publiques mises en place dans les années 90 (rétablissement intégral de l'indexation des tranches d'imposition et suppression de la contribution complémentaire de crise). Ensuite, à partir de 2002, une série de réformes a allégé les impôts sur le revenu des personnes physiques, les cotisations de sécurité sociale et les taux d'imposition des sociétés, pour un coût budgétaire global total équivalant à 1.3 % du PIB. La réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été mise en œuvre sur quatre ans, suivant quatre volets distincts (les deux premiers constituant l'essentiel de la réforme) :

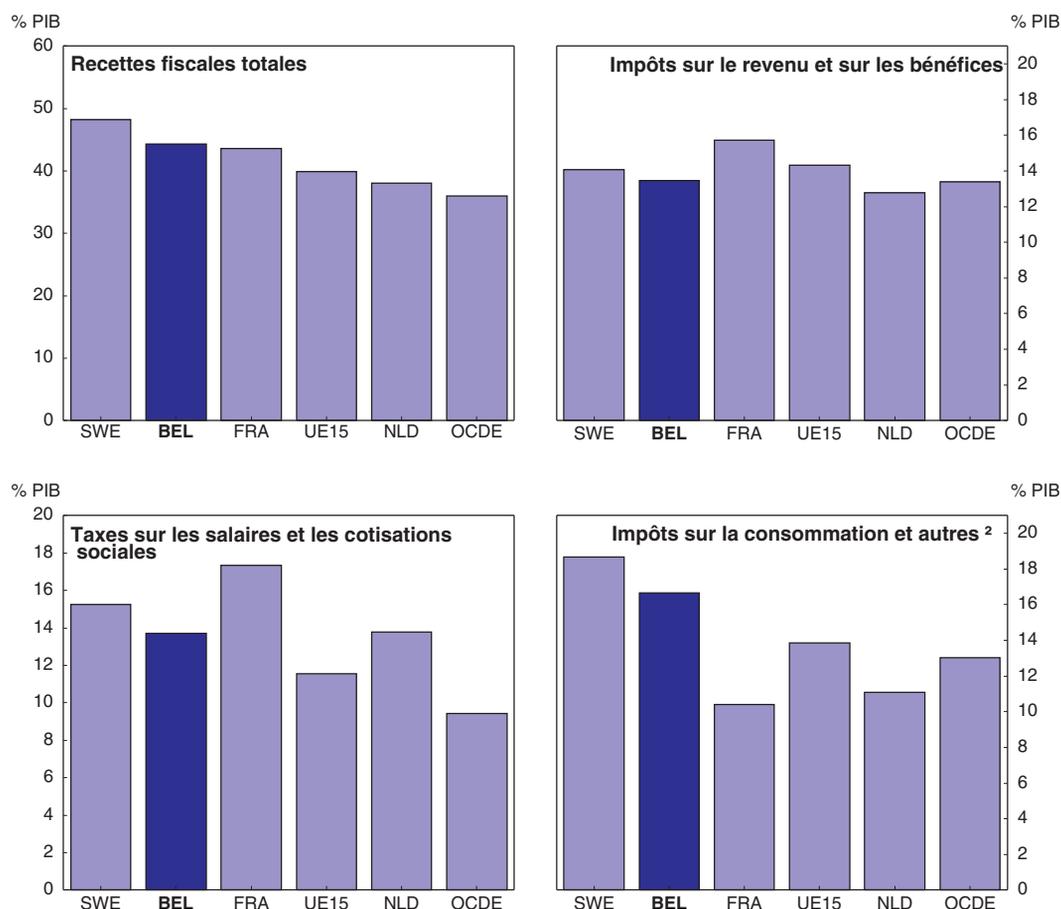
- Le volet 1 a consisté à alléger la charge fiscale pesant sur le revenu du travail par : i) un crédit d'impôt pour les titulaires de bas salaires; ii) une augmentation de la déduction forfaitaire pour frais professionnels dans la tranche d'impôt la plus basse; et iii) un relèvement des deuxième et troisième tranches d'imposition sur le revenu; et iv) la suppression des taux marginaux d'imposition les plus élevés.
- Le volet 2 a généralisé l'imposition individuelle et instauré la neutralité entre les styles de vie en traitant les couples mariés comme les couples non mariés.
- Le volet 3 a eu pour objectif à égaliser les déductions pour les contribuables ayant des enfants à charge.
- Le volet 4 a privilégié l'imposition favorable à l'environnement.

Dans le cadre du volet « valorisation du travail » de la réforme fiscale, les taux moyens d'imposition ont été abaissés dans l'ensemble du barème, mais un peu plus pour les contribuables à faible revenu, afin de renforcer l'impact positif sur les incitations à travailler. Cependant, le ciblage de cette mesure sur les travailleurs à bas salaire a provoqué un pic dans les taux marginaux d'imposition, atteignant environ 72 %, pour les revenus équivalant à peu

près à la moitié des gains moyens (du fait de la suppression progressive de la réduction des cotisations individuelles de sécurité sociale) et un autre pic, un peu moins élevé, pour les revenus égaux à deux tiers du salaire moyen. Seuls les revenus supérieurs à un tiers et deux tiers de la rémunération moyenne ont bénéficié d'une diminution des taux marginaux, même si l'effet produit sur la redistribution des revenus a été fort limité. Les effets sur la croissance de la réforme fiscale de 2002 ne se sont sans doute pas encore fait sentir intégralement du fait que les réformes structurelles se répercutent généralement sur le chômage structurel 5 à 10 ans plus tard (Mourougane et Vogel, 2008). Des éléments d'observation indiquent que la réforme fiscale (y compris les autres mesures adoptées au cours de la première moitié des années 2000) a eu un effet positif relativement marqué sur la consommation privée, mais cet effet s'est dissipé relativement vite (Bodart *et al.*, 2008).

Il n'en demeure pas moins que la charge fiscale reste parmi les plus lourdes dans la zone de l'OCDE (graphique 4.1). En pourcentage du PIB, les recettes tirées des cotisations de sécurité sociale et des impôts indirects sont plus élevées que dans les autres pays de

Graphique 4.1. **Recettes fiscales globales en pourcentage du PIB**  
2006<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles.

2. Y compris les taxes sur les produits et services et sur le patrimoine.

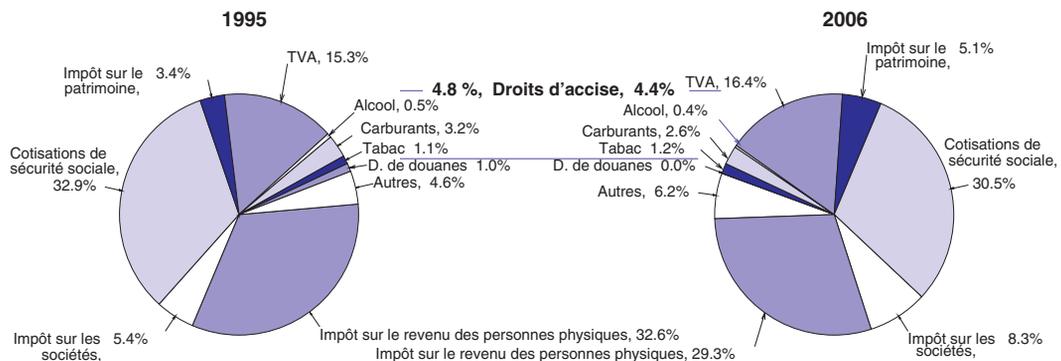
Source : OCDE, base de données des Statistiques de recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646577874701>

l'OCDE. Cependant, le produit des impôts indirects représente une part plus faible des recettes fiscales totales que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. De plus, le système fiscal belge repose davantage sur les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale et des impôts indirects que ceux des autres pays de l'OCDE. Les modifications apportées à la structure fiscale par les réformes des années 2000 ont réduit les impôts sur le revenu des personnes physiques et accru la dépendance à l'égard des taxes sur les entreprises et de la TVA (graphique 4.2). Enfin, le taux relativement élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés continue de poser problème en Belgique, même si sa neutralité du point de vue des modes de financement est plus grande que dans les autres pays.

Graphique 4.2. **Structure des recettes fiscales**

Pourcentage des recettes fiscales totales



Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646614187300>

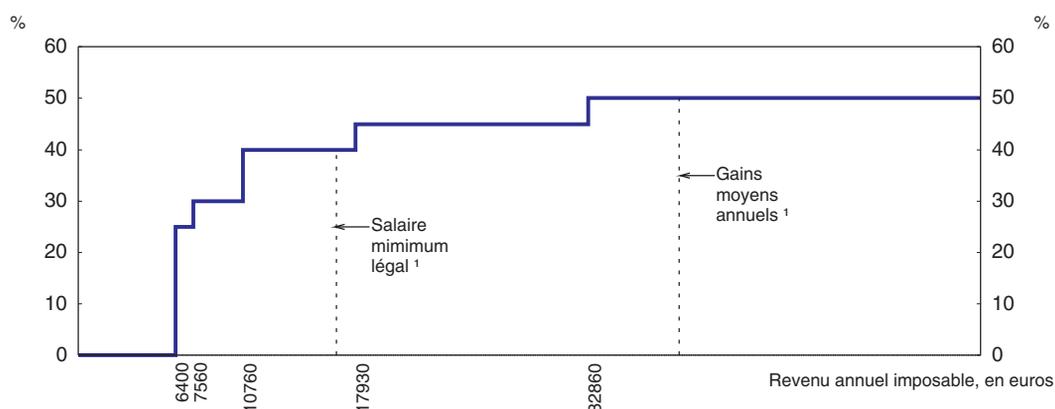
Ces réformes ont été mises en œuvre sous la contrainte d'assurer la viabilité des finances publiques, ce qui n'est pas encore réalisé (chapitre 2). Par conséquent, en l'absence de compressions de dépenses, toute réforme fiscale future devra viser principalement à être neutre du point de vue des recettes. On verra dans le présent chapitre comment les réformes fiscales peuvent doper la croissance sans compromettre la viabilité budgétaire. Le chapitre commence par montrer comment l'imposition du revenu du travail réduit l'activité et le temps de travail, puis analyse l'imposition du revenu du capital et ses effets de distorsion sur les décisions relatives à l'épargne et à l'investissement. On verra ensuite comment la fiscalité des sociétés façonne les décisions en matière de financement. Sans perdre de vue la contrainte de viabilité budgétaire, on examinera comment faire en sorte que le système fiscal repose davantage sur les impôts sur la consommation comme autre source possible de recettes, et le chapitre se terminera par une série de recommandations d'action.

## Le niveau élevé d'imposition sur le revenu du travail a un impact négatif sur l'offre de travail

### Le système d'impôt sur le revenu des personnes physiques est conçu de façon à être très progressif

La Belgique a un système d'imposition sur le revenu (semi-)duale, dans lequel des taux d'imposition nominaux différents s'appliquent au revenu du travail et au revenu du capital. Le revenu salarial est soumis à une imposition progressive, suivant cinq tranches (graphique 4.3). Malgré la suppression de la tranche d'imposition marginale maximale

Graphique 4.3. **Taux d'imposition marginaux par tranches de revenu imposable**  
2008



1. Le salaire minimum légal en 2008 est de 16 657 EUR et la rémunération annuelle moyenne est de 38 681 EUR.

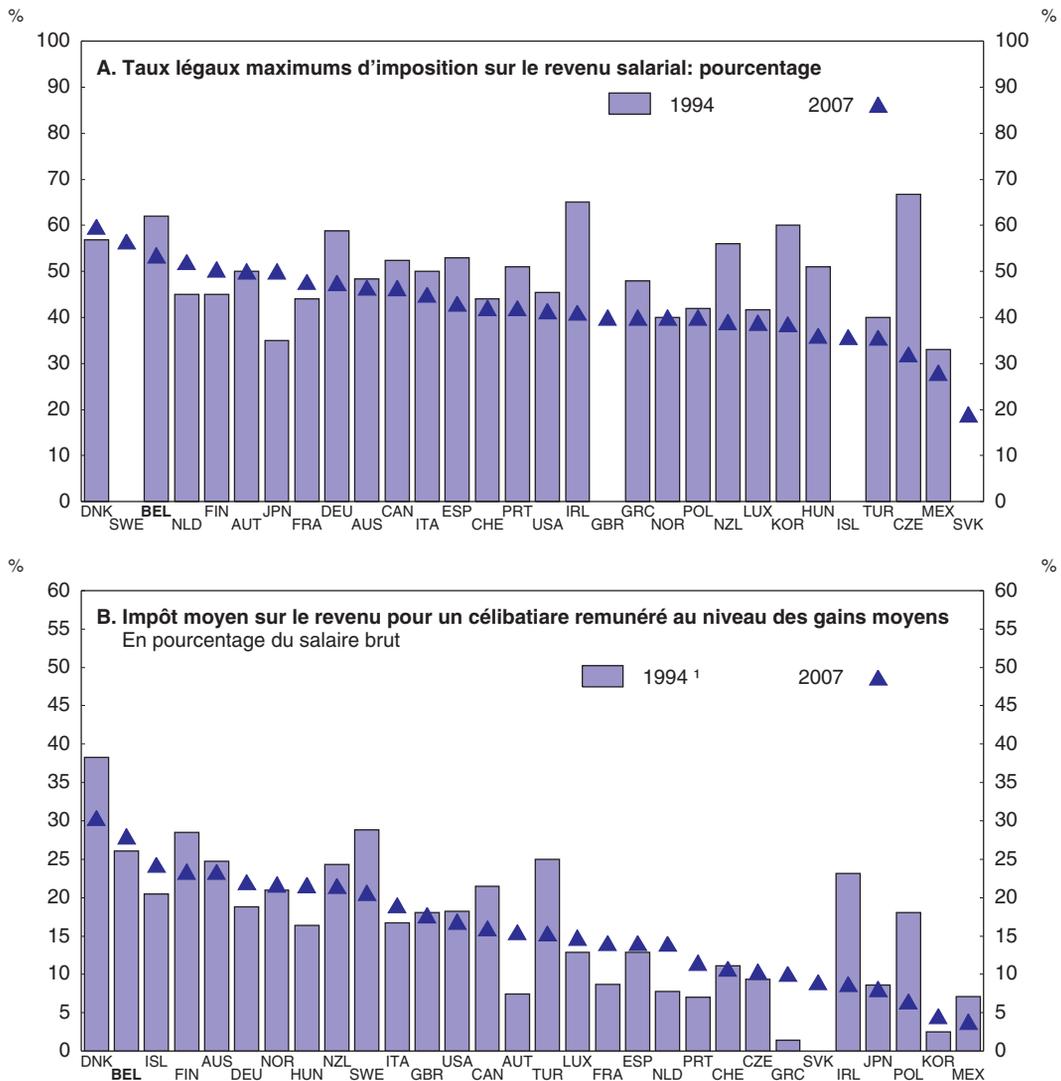
Source : OCDE, base de données des impôts sur les salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646626275614>

dans le cadre de la réforme de 2002, le taux légal maximal de l'impôt sur le revenu salarial et le taux moyen pour un célibataire rémunéré au niveau du gain moyen restent parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE (graphique 4.4). Les autres pays ayant réduit la progression des taux de l'impôt sur le revenu, la Belgique reste l'un des pays de l'OCDE où elle est la plus forte (graphique 4.5). Cette progression concerne cependant, pour l'essentiel, les revenus relativement faibles puisque le taux marginal le plus élevé s'applique aux revenus qui sont inférieurs au gain annuel moyen pour les célibataires (graphiques 4.3 et 4.6)<sup>2</sup>.

De ce fait, un taux d'imposition marginal relativement élevé de 40 % s'applique aux revenus qui dépassent de peu le salaire minimum dans de nombreux secteurs, ce qui signifie que plus de deux tiers de l'ensemble des foyers fiscaux sont assujetties à des taux marginaux de plus de 40 % (Decoster et van Camp, 2005). En même temps, près de 18 % de tous les foyers fiscaux ne paient pas d'impôt sur le revenu (Decoster et al., 2008). Par conséquent, en dépit de sa forte progressivité théorique, le système d'impôt sur le revenu, dans la pratique, ressemble, à bien des égards, à un régime à taux uniforme (dit « unique »), avec un abattement fiscal à la base relativement important (encadré 4.1). Néanmoins, plusieurs études montrent que le système combiné d'imposition sur le revenu du travail (c'est-à-dire l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale) est progressif (Decoster et van Camp, 2005; Valenduc, 2006). Dans le système de sécurité sociale, la redistribution tient au fait que les ménages à faible revenu, y compris les allocataires de prestations sociales, ne paient pas de cotisations ou en paient peu et qu'il n'y a pas de plafond de revenu pour les cotisations, contrairement à ce que l'on observe dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE (voir plus loin) (Decoster et al., 2006). Si l'on ajoute à cela les effets des prestations sociales, le système de sécurité sociale est celui qui contribue le plus à la redistribution des revenus. La contribution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques passe quant à elle par le biais des taux progressifs. Il convient de mentionner, toutefois, que certains éléments du système sont, de fait, régressifs. Les taux d'imposition supplémentaire sur le revenu appliqués par les communes sont en général plutôt régressifs puisque les communes riches appliquent les taux les plus bas. De même, les déductions fiscales sont généralement régressives étant

Graphique 4.4. **Taux légaux maximums d'imposition sur le revenu des personnes physiques et impôt moyen sur le revenu pour les gains moyens dans la zone de l'OCDE**



1. 1995 pour la Hongrie, la Pologne et la Corée, 1996 pour l'Australie. Les chiffres pour la Belgique tiennent compte de la surtaxe locale qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : OCDE, base de données fiscales.

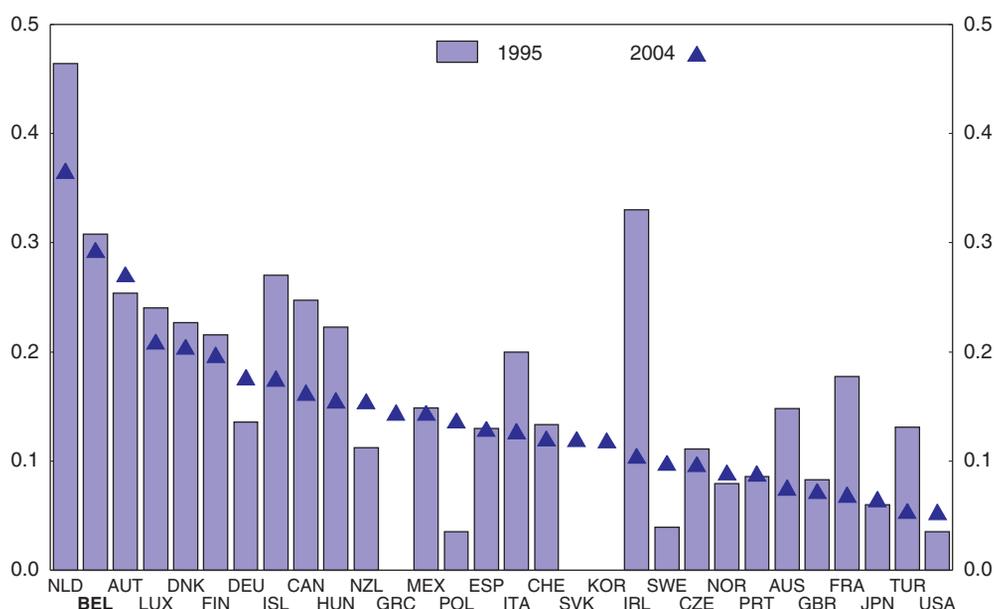
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646642286387>

donné que plus de deux tiers des catégories de revenu les plus élevées bénéficient de l'abattement sur les remboursements de crédit hypothécaire, alors que très peu de ménages en profitent dans les catégories de revenu les plus basses (Conseil supérieur des finances, 2002; Valenduc, 2004; van Cauter et van Meensel, 2006)<sup>3</sup>.

Le recours aux allègements fiscaux est généralisé et rétrécit l'assiette de l'impôt, obligeant à appliquer des taux d'imposition plus élevés. La principale composante est l'allègement structurel, qui n'est pas considéré comme une dépense fiscale en Belgique en raison de son caractère général, comme la déductibilité des paiements d'intérêt hypothécaires. Les dernières données disponibles depuis 2003 montrent que le manque à

### Graphique 4.5. Progressivité de l'impôt sur le revenu pour les célibataires rémunérés au niveau des gains moyens<sup>1</sup>

Indice croissant avec la progressivité



1. La mesure de la progressivité utilisée est la différence entre les taux marginal et moyen d'imposition sur le revenu des personnes physiques, divisée par un moins le taux moyen d'imposition sur le revenu des personnes physiques, pour un célibataire rémunéré au niveau du salaire moyen. Des valeurs plus élevées indiquent une progressivité plus forte.

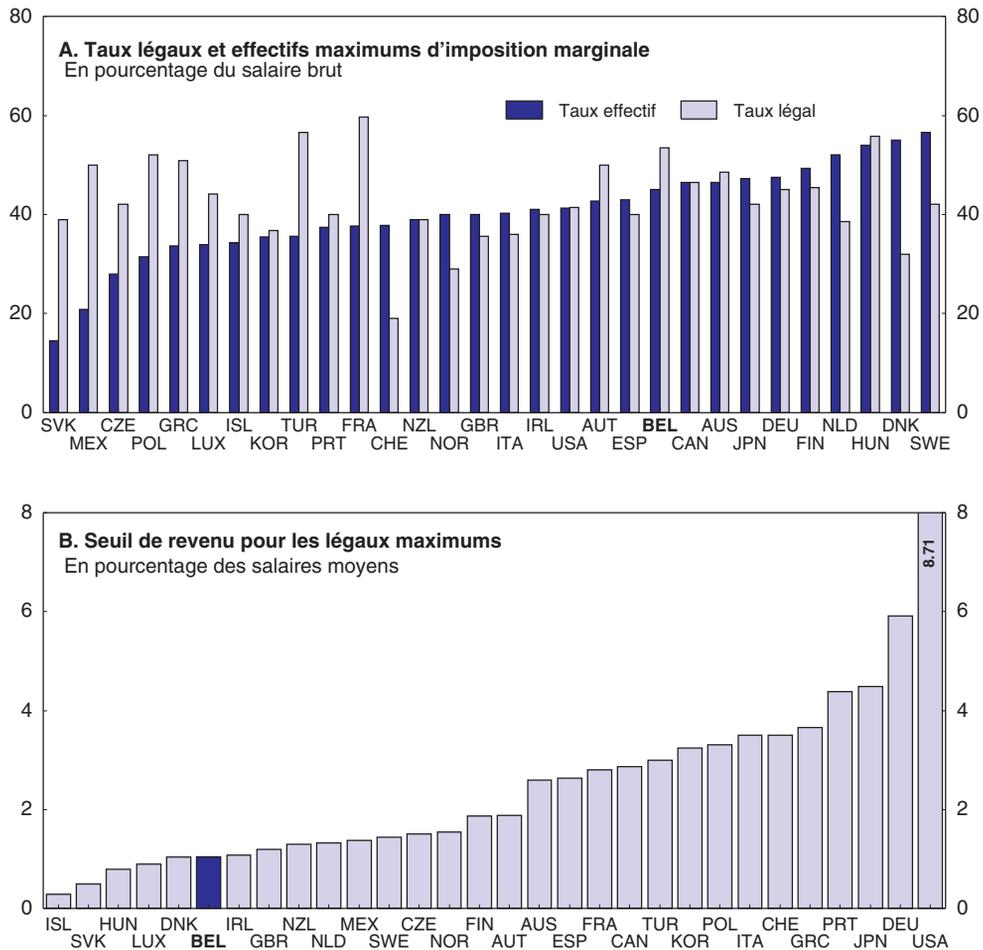
Source : OCDE (2009), *Objectif croissance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646741800828>

gagner de recettes résultant de l'allègement structurel représente environ 6 % du PIB, ce qui équivaut à plus d'un tiers de l'ensemble des impôts sur le revenu des personnes physiques et bien plus que les dépenses fiscales (OCDE, 2006; Chambre des Représentants de Belgique, 2007). Cela s'explique pour près de moitié par l'abattement fiscal à la base. On peut citer comme autres allègements importants les déductions liées à l'exercice d'un emploi (environ 1 % du PIB) et à visée sociale, comme diverses déductions familiales et pour enfant à charge, qui occasionnent un manque à gagner de recettes fiscales de près de 1 % du PIB, ainsi que le « quotient conjugal » (le système de partage de la charge fiscale entre les conjoints à l'avantage essentiellement des ménages à revenu unique) qui entraîne une perte de 0.3 % du PIB. Ce type d'allègement d'impôt remplace d'autres dépenses destinées à visée sociale, ce qui signifie que le supprimer ne réduirait peut-être pas, en soi, la charge fiscale globale étant donné qu'il faudrait, en compensation, augmenter les dépenses sociales. Cependant, le principal problème que pose cet allègement structurel dans un système fiscal fortement axé sur la redistribution des revenus réside dans le fait qu'il est mal ciblé. Il suffirait de mieux cibler le dispositif en remplaçant l'allègement d'impôt à visée sociale par des dépenses sociales ciblées pour accroître les recettes fiscales dans une proportion supérieure à l'augmentation nécessaire des dépenses sociales, ce qui permettrait de réduire légèrement les taux d'imposition. Pour élargir la base d'imposition, il faudrait donc que le gouvernement remplace l'allègement fiscal structurel par des mesures plus ciblées afin de poursuivre ses objectifs sociaux.

Graphique 4.6. **Taux marginaux maximums et seuil de revenu correspondant**

2007



Source : OCDE, base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646760888554>

Les dépenses fiscales, qui sont bien moins étendues que l'allègement fiscal structurel, représentent près de 3 % du PIB, ce qui paraît élevé par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Dans les années 2000, les dépenses fiscales ont pris de plus en plus d'importance, par exemple avec les déductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les investissements dans le logement et dans les équipements économes en énergie et l'application de taux de TVA réduits aux services à forte intensité de main-d'œuvre en 2002. Du point de vue de la croissance, le principal problème que posent les dépenses fiscales est qu'elles rétrécissent les bases d'imposition et obligent à appliquer des taux d'imposition plus élevés. Par ailleurs, du point de vue de la redistribution des revenus, elles sont mal ciblées – les écrivains et d'autres artistes, par exemple, bénéficient d'un régime fiscal préférentiel avec un taux d'imposition maximal de 15 % sur les 50 000 premiers euros. De surcroît, certaines dépenses fiscales n'ont pas vraiment de finalité économique; c'est le cas notamment des comptes d'épargne exonérés d'impôt (voir plus loin). Réduire les dépenses fiscales au niveau moyen observé dans les trois pays voisins (1 % du PIB) pourrait en fait créer des recettes nettes

#### Encadré 4.1. **Un système d'imposition à taux uniforme ou « unique » pour la Belgique**

Le système d'impôt sur le revenu des personnes physiques qui crée le moins de distorsions dans les décisions d'offre de travail est un système à taux uniforme, puisqu'il ne crée pas de contre-incitations à augmenter le nombre d'heures de travail et favorise l'entrepreneuriat et la prise de risque correspondante, renforçant de ce fait les gains de productivité. Dans le contexte belge, l'adoption de ce système, mais avec un généreux abattement fiscal à la base, aurait à peu près le même effet, globalement, sur la répartition du revenu que le régime actuel. On notera toutefois que la répartition des revenus en serait affectée, notamment pour les particuliers, et que l'introduction d'un tel système dans un État providence est une tâche particulièrement difficile. En outre, à long terme, le passage à un système à taux uniforme (neutre du point de vue des recettes) atténuerait les modifications éventuelles de la répartition du revenu car les effets les plus importants sur les incitations à l'activité seraient ressentis par les ménages à faible revenu. Decoster *et al.*, (2008) estiment que la mise en place d'un système d'imposition uniforme, neutre du point de vue des recettes, et le maintien des abattements à la base permettraient d'appliquer un taux uniforme de 37 % et d'accroître l'offre de main-d'œuvre (en équivalent temps plein) de 2 %, tandis que la suppression de toutes les exonérations permettrait d'avoir un système d'imposition neutre du point de vue des recettes avec un taux uniforme de 26 % (Decoster *et al.*, 2008). Il est plus facile d'avoir un taux uniforme plus bas dans un cadre neutre en termes de recettes si d'autres exemptions sont levées, comme celles qui sont accordées pour les prêts hypothécaires. Cela aurait pour avantage supplémentaire de résoudre certains des problèmes de répartition. Indépendamment des effets positifs sur les incitations à l'activité, cette réforme permettrait aussi d'abaisser les coûts administratifs et de respect des obligations fiscales.

supplémentaires équivalant à environ 1 % du PIB, même si l'on suppose qu'il faudrait augmenter d'autant les dépenses au titre de mesures sociales et de redistribution des revenus. Les calculs de modèle fiscal réalisés par le ministère des Finances indiquent qu'une réduction de moitié des dépenses fiscales pourrait financer une diminution du taux moyen d'imposition de près de 1 point (compte non tenu des effets dynamiques) et conduire à une légère amélioration de la répartition du revenu après impôt. Les dépenses fiscales doivent donc être réduites, de façon à élargir l'assiette de l'impôt, ce qui permettra d'appliquer des taux plus bas sans éroder les recettes fiscales.

Les multiples tranches d'imposition et le grand nombre de déductions fiscales rendent le système belge d'impôt sur le revenu des personnes physiques plus complexe que ceux de beaucoup d'autres pays, et les coûts administratifs et de respect des obligations fiscales sont aussi plus lourds que dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2009). De plus, le niveau élevé des taux marginaux d'imposition réduit les incitations au travail, comme on le verra plus loin. Qui plus est, une étude de l'OCDE met en évidence un impact négatif sur la productivité, via l'entrepreneuriat, car ces taux élevés limitent la prise de risque par les individus, en particulier dans les branches d'activité ayant un fort potentiel de création d'entreprises (Johansson *et al.*, 2008). Un autre effet défavorable sur la croissance tient au fait que des taux élevés d'imposition marginale contribuent au faible taux de rendement privé attendu des investissements en capital humain, ce qui, à moyen terme, se répercute de façon négative sur la qualité de l'offre de main-d'œuvre (Hoj, 2007; Oliveira Martins *et al.*, 2007).

Avec un revenu du travail aussi lourdement taxé, les avantages accessoires non imposables sont fort intéressants pour les employeurs comme pour les salariés (tableau 4.1). Au total, les avantages accessoires représentent environ 20 % des coûts salariaux dans le secteur privé et 10 % seulement de la population active n'en bénéficient pas (Conseil supérieur des finances, 2007). Ces privilèges fiscaux sont sans doute largement utilisés lorsque les taux marginaux d'imposition sont élevés, d'où une augmentation des dépenses fiscales. En outre, un recours massif à ces solutions, comme dans le cas du demi-million estimé de voitures de société, peut être incompatible avec la réalisation d'autres objectifs gouvernementaux tels que la lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub>. À titre d'exemple, plus de trois quarts des voitures de société sont équipées de moteurs diesel, contre moins de la moitié des véhicules privés.

Le système d'impôt sur le revenu des personnes physiques a besoin d'être réformé, compte tenu des effets bénéfiques sur l'expansion économique que peuvent avoir un élargissement de l'assiette fiscale et un abaissement des taux. Cependant, pour respecter les objectifs d'égalité des revenus dans la société belge, il faut mettre en œuvre une réforme

Tableau 4.1. **Avantages accessoires partiellement ou totalement exonérés d'impôt fournis par l'employeur**

	Nature de l'exonération	Conditions supplémentaires
<b>Exonération partielle</b>		
Usage privé de voitures de société (y compris pour les trajets domicile-travail)	Seuls les 5 000 ou 7 500 premiers km, selon la longueur du trajet quotidien domicile-travail, sont imposables.	L'employeur doit payer une cotisation au système de sécurité sociale, calculée en fonction du volume de CO <sub>2</sub> émis par la voiture de société.
Stock options	Un taux d'imposition favorable de 15 % s'applique lors de l'émission, ce qui signifie que les gains en capital sont exonérés d'impôt et que les pertes en capital ne peuvent pas être compensées dans l'évaluation de l'impôt.	Si la stock option peut être exercée dans un délai de 5 ans à compter de l'émission, un taux d'imposition plus élevé est appliqué.
Repas	Généralement exonérés d'impôt lorsqu'ils sont fournis dans des restaurants d'entreprise ou achetés à l'aide de tickets restaurant (« chèques-repas »).	
Ordinateurs et connexions à l'Internet		Achat d'un ordinateur à un prix inférieur à celui du marché par le biais de l'employeur.
Prêts à taux préférentiel	Imposition partielle de la différence entre le taux appliqué et le taux du marché.	
Logement	Imposé en fonction de la valeur cadastrale du bien, qui est fixée en-dessous des valeurs du marché.	
Meubles et électricité		
Services domestiques		Personnel de maison, chauffeurs, etc., y compris les rémunérations et les avantages en nature, comme la nourriture et le logement.
<b>Exonération totale</b>		
Cadeaux à caractère social	Cadeaux de mariage, de naissance, assurance maladie complémentaire, utilisation de crèches ou garderies de l'entreprise, abonnements, billets pour des manifestations culturelles, etc.	L'exonération est accordée dans la limite d'un plafond légal relativement bas.
Souscriptions	Régimes de retraite complémentaire; assurances diverses contre la perte de revenu, comme l'assurance vie et l'assurance invalidité.	Le revenu provenant de ces régimes est intégralement imposable.
Écochèques	Exonérés d'impôts et de cotisations de sécurité sociale.	Les chèques peuvent être utilisés uniquement pour l'achat de certains produits et services écologiques tels que des arbres, des toilettes à chasse d'eau écologique, etc.

Source : Communication des autorités belges.

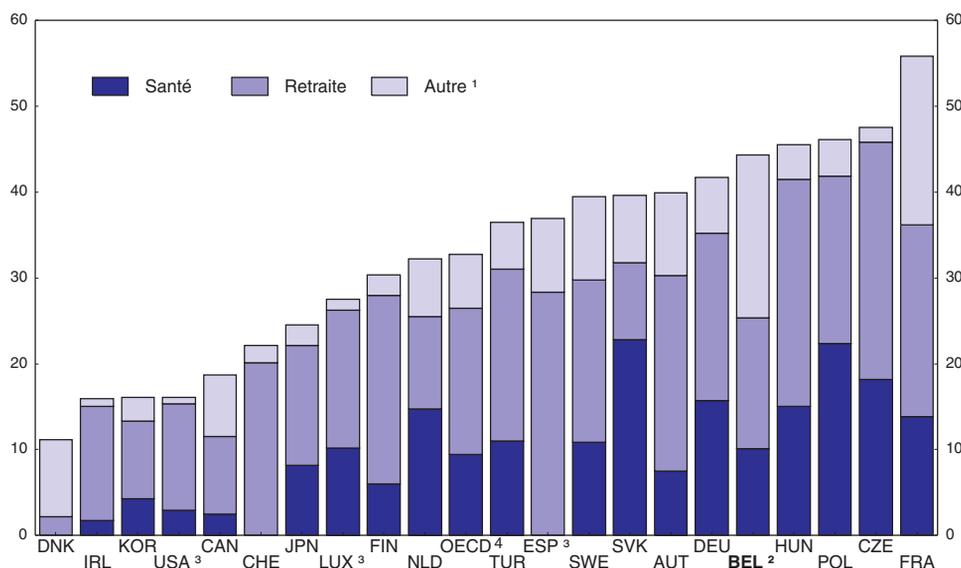
qui élimine certaines des tranches d'impôt sur le revenu et augmente les tranches restantes suffisamment pour que seule une part relativement faible de la population soit assujettie aux taux marginaux les plus élevés. En outre, le taux marginal le plus élevé doit être réduit afin d'augmenter le nombre d'heures de travail, tandis que le taux moyen doit être abaissé afin d'encourager l'activité. En l'absence de compressions de dépenses, ces réformes devront s'opérer dans un cadre neutre du point de vue des recettes, ce qui souligne la nécessité d'étendre la base d'imposition en supprimant les exonérations. L'on fait souvent valoir que des réformes de ce type ont un coût budgétaire important. Cependant, des estimations statiques semblent indiquer que la suppression du taux d'imposition marginal le plus élevé entraînerait une perte de recettes de moins de ¼ pour cent du PIB et qu'avec une réduction de 1 point du taux d'imposition moyen, le manque à gagner serait encore plus faible.

### Les cotisations de sécurité sociale pèsent lourdement sur le revenu du travail

Les cotisations patronales à l'assurance chômage et aux régimes d'assurance couvrant les maladies professionnelles et les accidents du travail ont été progressivement réduites. Ce progrès a cependant été compensé par des majorations d'autres cotisations et, au total, les cotisations restent élevées en comparaison des autres pays (graphique 4.7). Il existe aussi une cotisation spéciale de sécurité sociale, qui est prélevée sur la base du revenu imposable net des ménages et s'applique à toutes les personnes ayant un emploi. Cette cotisation spéciale diffère de la cotisation ordinaire pour les salariés du fait qu'elle est

#### Graphique 4.7. Structure des cotisations de sécurité sociale, 2005

Cotisations de sécurité sociale pour un travailleur célibataire sans enfants rémunéré à 100 % du salaire moyen, Pourcentage du salaire brut



1. La catégorie « autre » comprend principalement les assurances chômage, maladies professionnelles et les accidents du travail.
2. La catégorie « autre » comprend les allocations familiales (6 %) et la modération salariale (6,6 %).
3. La catégorie « retraite » comprend l'invalidité. Pour l'Espagne, la santé est également incluse.
4. Moyenne pour les pays indiqués à l'exception du Luxembourg, de l'Espagne et des États-Unis.

Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646778171583>

Tableau 4.2. **Composition des cotisations de sécurité sociale**  
Pourcentage des salaires

	Salarié	Employeur	Total
Assurance chômage	0.87	3.16	4.03
Soins de santé et assurance maladie	4.70	6.15	10.85
Assurance couvrant les maladies professionnelles et les accidents du travail		1.31	1.31
Retraites	7.50	8.86	16.36
Allocations familiales et allocations de garde d'enfants		7.05	7.05
Services de placement, fermetures d'entreprise et congé d'études		0.43	0.43
Modération salariale		7.59	7.59
<b>Total</b>	<b>13.07</b>	<b>34.55</b>	<b>47.62</b>

Source : OCDE (2009), *Les impôts sur les salaires (à paraître)*.

assortie de taux nominaux décroissants et d'un plafond de revenu. Elle n'en est pas moins globalement progressive dans la mesure où une très large tranche de revenu en est exonérée, même si, au-delà, les taux appliqués sont effectivement régressifs (van Cauter et van Meensel, 2006)<sup>4</sup>. Au total, les cotisations de sécurité sociale représentent près de 48 % des gains salariaux bruts, dont 13 points sont payés par les salariés (tableau 4.2).

Malgré des taux élevés de cotisations de sécurité sociale, le degré d'autofinancement du système ne dépasse pas environ 72 % actuellement et, avec le vieillissement de la population, il tombera certainement aux alentours de 60 % en 2040 (Decoster et al., 2006). La baisse du degré d'autofinancement s'explique par les exonérations générales (encadré 4.2) et par l'adoption de mesures visant à stimuler l'emploi de certains groupes sur le marché du travail, qui contribuent toutes aussi à accroître la complexité du système.

De nombreuses réductions de cotisations patronales de sécurité sociale et de subventions salariales ont été mises en place afin d'améliorer les perspectives de certains groupes sur le marché du travail – une politique qui donne de bons résultats dans la mesure où, en l'absence de ces mesures, il y aurait eu quelque 90 000 emplois de moins

#### Encadré 4.2. **Principales exonérations générales dans le système de sécurité sociale**

- Les retraités paient des cotisations réduites, composées d'une cotisation de solidarité pouvant représenter jusqu'à 2 % sur les pensions les plus élevées et d'une cotisation de 3.55 % à l'assurance maladie.
- Les bénéficiaires de prestations d'invalidité et les personnes bénéficiant d'allocations de retraite anticipée dans le cadre d'une convention collective paient une cotisation réduite de 3.5 % au régime de pensions.
- Les chômeurs ne paient pas de cotisations de sécurité sociale sur leurs prestations (van Cauter et van Meensel, 2006).
- Les travailleurs indépendants paient des cotisations de sécurité sociale régressives. Le taux est de 19.65 % sur les 47 203 premiers euros de revenu, après quoi il tombe à 14.16 % jusqu'à 69 568 EUR. Il n'y a pas de cotisations à payer sur les revenus supérieurs à ce niveau.

Tableau 4.3. **Réductions des cotisations patronales de sécurité sociale et de subventions salariales**

Cotisations patronales de sécurité sociale	Mesures
Réduction générale	Une réduction générale de 400 EUR sur les cotisations de sécurité sociale, qui profite à tous les salariés. Par ailleurs, des réductions supplémentaires sont accordées pour les titulaires de bas salaires (moins de 5 870 EUR par trimestre) et les titulaires de salaires élevés (plus de 12 000 EUR par trimestre).
Réductions de deuxième niveau <sup>1</sup>	
Chômeurs de longue durée (Plan Activa)	400-1 000 EUR (durée limitée).
Jeunes de moins de 26 ayant un bas salaire	400 EUR (jusqu'à l'âge de 26 ans).
Premières embauches pour les nouvelles entreprises	400 EUR (durée limitée).
Travailleurs âgés (plus de 50 ans)	50-800 EUR (augmente avec l'âge).
Entreprises en restructuration <sup>2</sup>	Réductions trimestrielles de sécurité sociale (durée limitée).
Réductions de troisième niveau	
Travailleurs de 18-29 ans ayant un bas salaire	300-30 EUR (diminue avec l'âge).
Subventions salariales	(Coût en 2008 : 2.6 milliards EUR).
Activités sans but lucratif (Social Maribel)	Par personne (système de sécurité sociale) (0.6 milliard EUR).
Chômeurs de longue durée (Plan Activa)	Par personne (système de sécurité sociale) (0.3 milliard EUR).
Travailleurs peu rémunérés dans de petites entreprises	Par personne (région wallonne) (0.02 milliard EUR).
Personnes travaillant de nuit et en équipe <sup>3, 4</sup>	Au prorata (administration fédérale) (0.7 milliard EUR).
Chercheurs du secteur privé <sup>4, 5</sup>	Au prorata (administration fédérale) (0.07 milliard EUR).
Jeunes travailleurs à bas salaire ayant des activités sans but lucratif	Par personne (système de sécurité sociale).
Prime à l'embauche de travailleurs âgés <sup>6</sup>	Versement échelonné par personne (région flamande) (0.03 milliard EUR).
Subvention générale	Au prorata (administration fédérale) (0.2 milliard EUR).
Chèques emploi-service	Système de sécurité sociale (0.7 milliard EUR).

1. Ces réductions s'excluent généralement l'une l'autre.
  2. Réductions collectives du temps de travail, réorganisation de la semaine de travail sur 4 jours, plans de restructuration pour les entreprises en difficulté.
  3. Couvrent les personnes qui font des heures supplémentaires, travaillent de nuit et en équipe. Mise en place progressivement avec le relèvement par étapes du taux nominal, porté de 1 % en 2003 à 10.7 % en 2007. Dans le cadre de l'accord salarial 2009-10, le taux sera encore relevé et passera à 15.6 % le 1<sup>er</sup> juin 2009.
  4. Octroyée sous forme de réduction de la retenue fiscale à la source sur le revenu des personnes physiques que les entreprises transfèrent à l'État.
  5. En 2008, il y a eu une harmonisation de l'exonération (partielle) de paiement de la retenue fiscale à la source sur les salaires des chercheurs, le taux maximum de 65 % s'appliquant à toutes les catégories de chercheurs.
  6. Les autorités flamandes ont augmenté en 2009 la prime payée aux travailleurs de plus de 50 ans qui prennent un nouvel emploi et la prime (de 500 EUR supplémentaires) payée aux entreprises qui les emploient.
- Source : Stockman (2007), « Wage and age related employers' SSC cuts and wage subsidies in the 2007 vintage of HERMES », Bureau fédéral du plan, Document de travail, 12-07.

dans le secteur des entreprises (Bureau fédéral du plan, 2006) (tableau 4.3). Les principaux éléments sont les suivants :

- Une réduction générale de toutes les cotisations patronales de sécurité sociale.
- Des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale pour les anciens chômeurs de longue durée, les jeunes travailleurs et les séniors, ainsi que les travailleurs employés dans des entreprises en cours de restructuration.
- Des subventions salariales, sous forme de réduction des cotisations salariales de sécurité sociale, sont accordées pour les travailleurs à bas salaire et ceux qui prennent un emploi auprès d'un nouvel employeur après avoir été licenciés par une entreprise en restructuration (licenciements collectifs). Dans la pratique, les travailleurs rémunérés au salaire minimum légal ne sont pas assujettis aux cotisations de sécurité sociale.

- Des subventions salariales, sous forme d'une réduction de la retenue fiscale à la source sur le revenu payée par les employeurs, sont accordées pour les personnes travaillant de nuit et par équipe, les chercheurs du secteur privé et un nombre limité d'heures supplémentaires. La mesure a été étendue dans le cadre avec l'accord salarial 2009-10 afin d'inclure la réduction générale pour compenser les effets des hausses convenues de salaire réel sur les coûts de main-d'œuvre totaux<sup>5</sup>.

Des réductions de cotisations n'auront probablement pas d'effet positif à long terme sur l'emploi si elles sont financées par une augmentation des impôts sur le revenu et, sur un marché du travail aussi rigide que celui de la Belgique, elles peuvent même conduire à une hausse des salaires. On peut toutefois en attendre un impact positif dans le moyen terme, selon la façon dont la réduction est conçue. En Belgique, le système est conçu de telle sorte que le pourcentage de réduction est relativement plus grand pour les travailleurs ayant un bas salaire, ce qui entraîne des effets de substitution entre les travailleurs peu rémunérés et ceux qui ont un salaire élevé. Des études économétriques montrent que les effets les plus marqués sur l'emploi s'obtiennent avec des mesures ciblées sur les jeunes travailleurs à bas salaire ou, de façon plus générale, sur les travailleurs faiblement rémunérés. Les résultats sont moins bons avec des réductions générales, et celles qui visent les travailleurs âgés et les personnes travaillant de nuit et par équipe sont les moins efficaces (Stockman, 2007). Cela tient au fait que les subventions ciblées sur les travailleurs en équipe visent essentiellement à soutenir le secteur manufacturier, où l'emploi réagit moins aux salaires que dans le secteur des services.

Le coût budgétaire total des réductions de cotisations de sécurité sociale et des subventions salariales s'élève à environ 6.5 milliards EUR (dont environ deux tiers sont représentés par la réduction générale des cotisations patronales) et le coût par emploi créé ou épargné varie notablement selon les mesures. Du fait du montant peu élevé des recettes fiscales procurées par les travailleurs à bas salaire, le taux d'autofinancement est de 13 % seulement pour les jeunes travailleurs faiblement rémunérés, légèrement plus élevé pour les subventions en faveur des personnes travaillant en équipe et d'environ 30 % pour les réductions générales des cotisations de sécurité sociale et les mesures visant les travailleurs âgés. En revanche, les mesures visant les jeunes travailleurs peu rémunérés sont les plus efficaces par rapport à leur coût, avec un coût budgétaire net de 51 420 EUR par emploi créé – comparable à ceux que l'on peut observer dans les autres pays (Immervoll et Pearson, 2009; Grubb et Martin, 2001). Par contre, la mesure la moins efficace par rapport à son coût est celle qui vise les personnes travaillant en équipe, avec un coût budgétaire net à peu près trois fois plus élevé – environ 150 000 EUR; cette mesure couvre quelque 300 000 travailleurs, pour un coût budgétaire de près de 600 millions EUR, qui va presque doubler en 2009 (voir chapitre 1) – ce qui soulève la question de savoir si les avantages procurés sont suffisamment importants pour justifier cette mesure.

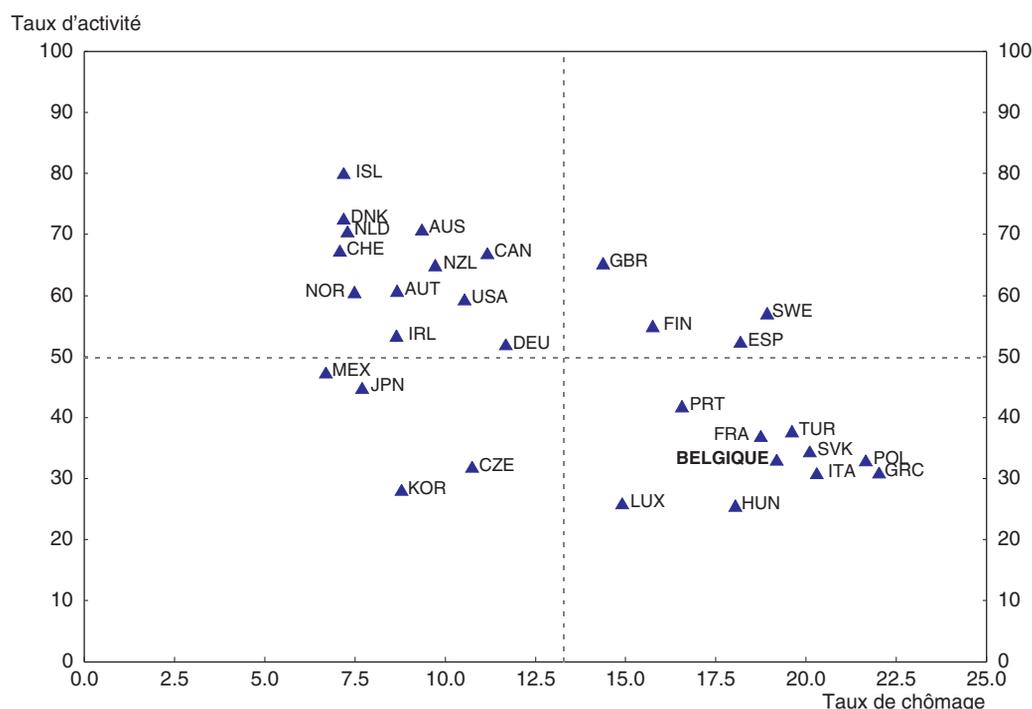
Les programmes d'allègement des cotisations couvrent des groupes relativement importants. À titre d'exemple, environ 35 % de tous les emplois peuvent donner lieu à une cotisation de sécurité sociale réduite pour les bas salaires, et les programmes spéciaux (pour les chômeurs difficiles à employer et l'emploi dans de nouvelles entreprises) englobent environ 5 % de l'ensemble des emplois (Stockman, 2007). Les multiples objectifs de ces programmes sont contradictoires; selon une étude économétrique, la réduction des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs âgés diminue les perspectives d'emploi des jeunes titulaires d'un bas salaire (Stockman, 2007). La plupart des bénéficiaires de la subvention salariale pour les personnes travaillant de nuit et en équipe se trouvent en

réalité dans le secteur des services, non exposé, où cette mesure n'a sans doute guère d'impact sur l'emploi. En revanche, ce dispositif a des chances d'améliorer la compétitivité extérieure dans certaines branches du secteur manufacturier, en particulier les industries chimique et automobile, qui ont un effet relativement puissant sur l'emploi dans d'autres secteurs. De plus, ces réductions ciblées peuvent aider à contrer les incitations à délocaliser la production qui résultent du niveau élevé des cotisations de sécurité sociale et des salaires minimums (van den Cruyce et Wera, 2007; Koskela et Poutvaara, 2008). Dans un monde caractérisé par l'intégration internationale des marchés, toutefois, la compétitivité-prix devient moins importante pour les pays développés du fait que leurs marchés d'exportation se maintiennent grâce à leur capacité d'élévation dans la chaîne de valeur ajoutée. Dans le court terme, cette mesure peut donc préserver des emplois, mais à un coût budgétaire très élevé. Dans le moyen terme, elle sera probablement plus efficace que les programmes de politique industrielle des années passées.

D'autres instruments permettant d'améliorer les perspectives d'emploi de certains groupes sur le marché du travail seraient peut-être plus efficaces par rapport à leur coût. Au cours des crises économiques, par exemple, les jeunes travailleurs sont touchés de façon disproportionnée, ce qui laisse penser que, dans le court terme, la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale peut paraître indiquée pour stimuler la demande de main-d'œuvre pour ce groupe (graphique 4.8). Sur le moyen terme, il faudrait que cette mesure s'applique sans distinction d'âge afin d'éviter des effets de seuil et il faudrait renforcer les perspectives d'emploi de ce groupe au moyen d'autres instruments. Une mesure moins

#### Graphique 4.8. Perspectives d'emploi pour les jeunes travailleurs dans la zone de l'OCDE

2007, jeunes de 15-24 ans



Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646782586805>

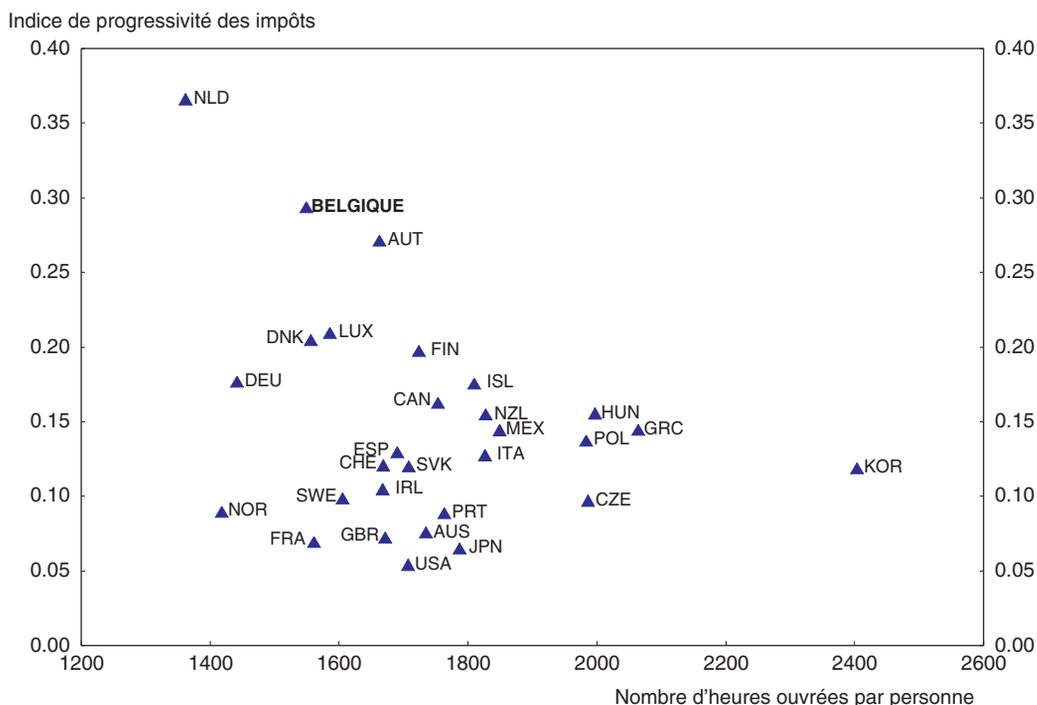
coûteuse du point de vue budgétaire – une considération importante compte tenu des problèmes de viabilité des finances publiques – serait, par exemple, d'avoir une augmentation plus progressive du salaire minimum pour les jeunes travailleurs, qui va actuellement de 70 % à 82 % à partir de l'âge de 18 ans, pour atteindre 100 % à l'âge de 21 ans. D'après des résultats non concluants de travaux économétriques, cette mesure pourrait favoriser l'emploi de jeunes travailleurs (Bassanini et Duval, 2006). Le rapport coût-efficacité des nombreuses mesures pourrait sans doute être accru si l'on dédiait un seul instrument à chaque groupe. Les subventions salariales, par exemple, vont en principe à l'encontre des effets négatifs sur le marché du travail des salaires minimums élevés pratiqués dans certains secteurs. Ces rémunérations sont bien supérieures au taux légal, lequel, par rapport au salaire moyen, est plus élevé que dans presque tous les autres pays de l'OCDE (Immervoll et Pearson, 2009). Par ailleurs, le niveau relativement élevé des salaires minimums sectoriels indique que les partenaires sociaux ont la possibilité d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs à bas salaire. Il en va de même pour les travailleurs généralement bien payés des industries chimique et automobile (pour lesquels le travail en dehors des horaires habituels est aussi généreusement rémunéré) et pour les séniors dont la rémunération est fonction de l'âge ou de l'ancienneté (les systèmes basés sur l'âge sont maintenant remplacés par des formules de rémunération fondées sur les compétences ou l'ancienneté, suite à une décision de la Cour de justice des Communautés européennes; voir chapitre 1). Cependant, la possibilité pour les partenaires sociaux de parvenir à des accords salariaux préservant les emplois est limitée par le mécanisme d'indexation automatique des salaires.

### **Malgré l'intervention des pouvoirs publics, les pièges du marché du travail restent de taille**

Les taux effectifs d'imposition marginale sont élevés pour la plupart des travailleurs. À l'aide d'un modèle de micro-simulation, Decoster *et al.* (2008) ont montré que la majorité des hommes comme des femmes (indépendamment de leurs situation familiale) sont assujettis à des taux d'imposition marginaux de plus de 50 %. De surcroît, les taux marginaux effectifs sont généralement encore plus élevés du fait que plus de trois quart des femmes célibataires et environ la moitié des femmes mariées sont imposées à des taux de 60 % ou plus. En particulier, le système de partage de la charge fiscale soumet celui des époux qui a un faible revenu (préférant généralement un travail à temps partiel) à des taux marginaux d'imposition sur le revenu supérieurs à ceux qui s'appliquent aux célibataires ayant un revenu similaire. L'élasticité de l'offre de travail des femmes étant relativement forte, cela paraît avoir contribué au niveau relativement bas du nombre moyen d'heures ouvrées (graphique 4.9) (Jaumotte, 2003). En outre, les conjoints sans emploi sont couverts par le système de sécurité sociale par le biais des cotisations de celui qui travaille, ce qui donne des taux effectifs d'imposition marginale encore plus élevés. Afin d'augmenter le nombre d'heures ouvrées par les conjoints à faible revenu, le gouvernement devrait mettre en place intégralement le régime d'imposition séparée des conjoints, comme l'ont fait beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Le nombre d'hommes assujettis à des taux effectifs similaires est encore plus grand, mais leur offre de travail est relativement peu élastique.

La réforme fiscale de 2002 et les mesures prises par la suite afin d'alléger les coûts de main-d'œuvre se sont traduites par une réduction des taux effectifs d'imposition marginale pour tous les types de ménages et tous les niveaux de revenu (OCDE, 2008). Parmi les nouvelles mesures mises en œuvre en 2008, on peut citer une augmentation des prestations liées à l'exercice d'un emploi, permettant aux demandeurs d'emploi qui acceptent un travail à temps partiel de recevoir des indemnités de chômage complémentaires, indépendamment

Graphique 4.9. **Progressivité des impôts et nombre d'heures ouvrées**  
2004



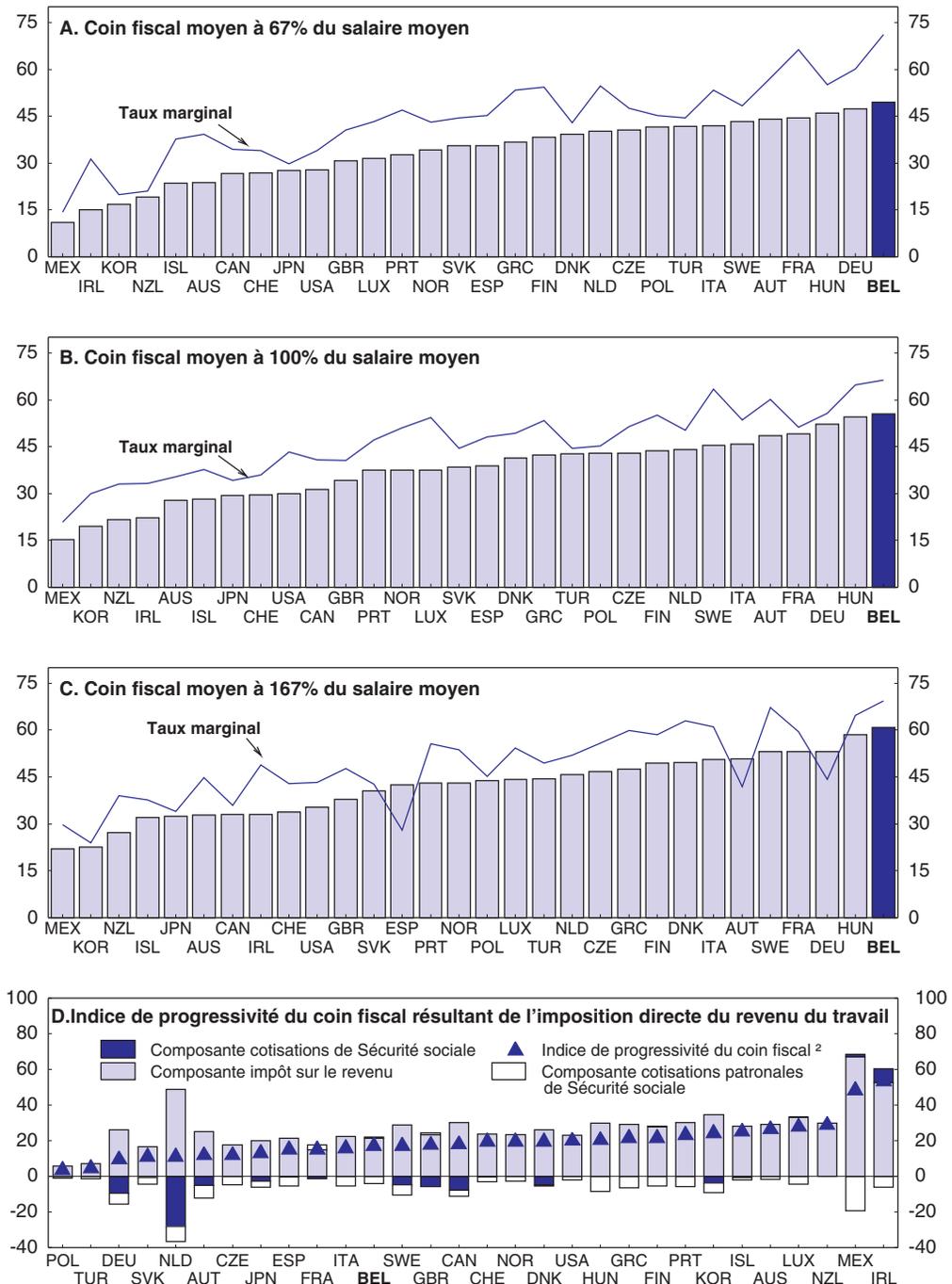
Source : OCDE (2009), *Objectif croissance*, et base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/646805676146>

de leur situation familiale et des prestations liées à l'exercice de l'emploi. De plus, un complément de salaire pour garde d'enfant a été mis en place et l'on envisage également un complément mobilité pour inciter plus fortement les chômeurs à étendre leur recherche d'emploi au-delà d'un rayon de 75 km autour de leur domicile et encourager les parents isolés à reprendre une activité. Néanmoins, les coins fiscaux belges sont parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE, ce qui, sur un marché du travail aussi rigide que celui de la Belgique, entrave l'adaptation sans heurts des salaires réels aux déséquilibres du marché du travail (graphique 4.10). De plus, la révision en 2007 de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a montré qu'une réduction de 10 points du coin fiscal dans un pays moyen de l'OCDE majeure, au fil du temps, le taux d'emploi de 3.7 points (OCDE, 2005).

Des coins fiscaux importants, conjugués à la suppression des diverses réductions de cotisations de sécurité sociale, conduisent au chômage, à l'inactivité et à des pièges de bas salaire pour les travailleurs faiblement rémunérés. À plus de 80 %, le taux marginal effectif d'imposition pour les chômeurs qui prennent un emploi à bas salaire reste parmi les plus élevés des pays européens de l'OCDE (tableau 4.4). Les trappes à inactivité, mesurées par le taux d'imposition effectif des bénéficiaires de prestations sociales qui prennent un emploi à bas salaire, ne sont pas si élevées, mais, à 70 %, elles demeurent dissuasives pour un ménage sans enfants comptant un seul apporteur de revenu. De plus, les travailleurs à bas salaire sont confrontés à des taux effectifs élevés d'imposition marginale lorsqu'ils montent l'échelle des salaires du fait que leurs prestations sont réduites. Selon la situation familiale, les trappes à bas salaires varient entre 45 et 58 % pour les revenus les plus faibles, ce qui est relativement élevé parmi les pays européens de l'OCDE.

**Graphique 4.10. Le coin fiscal dans les différents pays en 2007<sup>1</sup>**  
 En pourcentage des coûts de main-d'œuvre bruts, pour un célibataire sans enfants



1. Le coin fiscal moyen est défini comme étant la part de l'impôt sur le revenu et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, moins les prestations, dans les coûts de main-d'œuvre brut; les taux marginaux sont définis comme étant la part de l'augmentation de l'impôt et de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, moins les prestations, dans l'accroissement connexe des coûts de main-d'œuvre bruts.
2. L'indice de progressivité du coin fiscal est calculé suivant la formule  $(TW167 - TW67)/TW167$ , où TW167 et TW67 représentent le coin fiscal pour les travailleurs rémunérés respectivement à 167 % et 67 % du salaire moyen.

Source : OCDE, base de données fiscales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/646873613776>

Tableau 4.4. **Les incitations financières au travail en Europe**

% du salaire de l'ouvrier moyen	Trappe à chômage		Trappe à inactivité				Indicateur de trappe à bas salaires				Taux de remplacement net	
	Célibataire <sup>1</sup>		Célibataire <sup>1</sup>		Couple comportant 1 apporteur de revenu, avec 2 enfants <sup>2</sup>		Célibataire <sup>3</sup>		Couple comportant 1 apporteur de revenu, avec 2 enfants <sup>3</sup>		Célibataire <sup>1</sup>	
	2007	Variation 2001-07	2007	Variation 2001-07	2007	Variation 2001-07	2007	Variation 2001-07	2007	Variation 2001-07	2007	Variation 2001-07
Autriche	68	0.6	64	-2.8	82	-6.9	38	3.1	65	-17.2	55	-12.7
<b>Belgique</b>	<b>83</b>	<b>-2.3</b>	<b>66</b>	<b>0.1</b>	<b>63</b>	<b>-3.5</b>	<b>59</b>	<b>2.3</b>	<b>45</b>	<b>2.7</b>	<b>74</b>	<b>-8.9</b>
République tchèque	83	-2.3	66	0.1	63	-3.5	59	2.3	45	2.7	74	-8.9
Danemark	90	-1.7	88	-1.9	84	-11.4	56	-3.3	72	-21.5	85	-2.0
Estonie	82	1.7	44	1.6	52	-5.8	26	1.2	10	-18.0	78	2.4
Finlande	75	-5.4	73	-4.3	92	-5.7	62	6.7	100	4.0	67	-7.0
France	81	0.2	61	-2.7	80	-0.1	41	-2.6	63	-5.9	75	-8.4
Allemagne	75	0.7	68	1.6	81	5.2	51	-1.4	82	1.7	61	-20.9
Grèce	59	2.1	17	0.3	16	0.1	19	0.4	16	0.1	50	-13.3
Hongrie	77	5.9	46	-4.5	59	1.6	37	-4.6	37	9.1	73	7.9
Irlande	76	3.7	76	3.7	88	1.2	52	7.9	78	-3.8	74	5.0
Italie	72	12.5	22	2.2	-8	-0.4	34	4.2	11	-0.6	64	14.5
Luxembourg	88	0.0	68	0.3	89	0.4	51	7.7	110	14.6	85	0.3
Pays-Bas	86	7.0	85	4.5	88	1.0	59	-2.6	78	-3.2	80	0.4
Pologne	79	-1.5	56	4.1	63	-3.8	38	0.4	72	-4.0	70	2.5
Portugal	82	0.5	37	0.4	57	-0.1	22	1.2	56	-1.5	78	-7.9
Suède	82	-5.2	73	-6.6	90	-7.8	47	-12.9	80	-15.8	76	-5.8
Royaume-Uni	68	-0.3	68	-0.3	80	4.0	57	-0.4	85	7.2	58	-5.5

1. 67 % du revenu moyen.

2. 67 % du revenu moyen.

3. 33-67 % du revenu moyen.

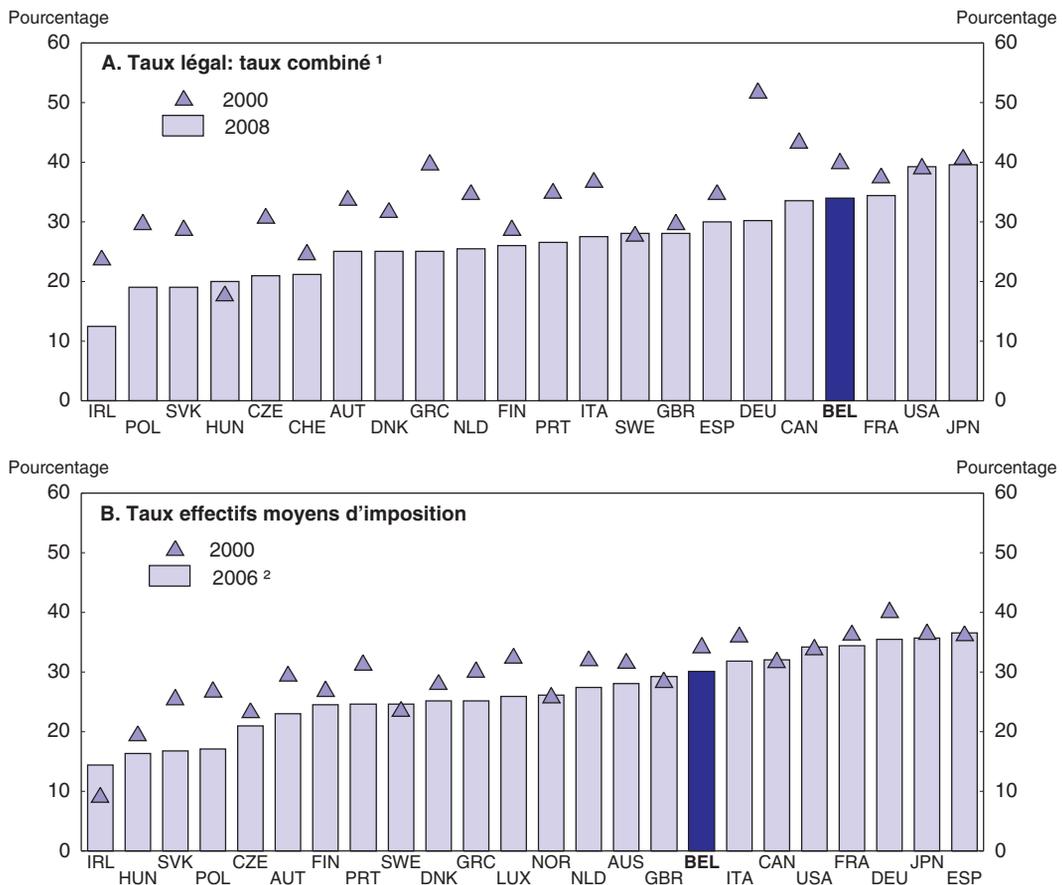
Source : Services de la Commission européenne, sur la base du projet réalisé conjointement par la CE et l'OCDE METRS.

Une réforme de la fiscalité du travail doit englober l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale. En tout état de cause, avec les nombreuses exonérations et les allègements ciblés, la plupart des salariés considèrent sans doute déjà les cotisations de sécurité sociale comme un autre impôt plutôt que comme des prestations différées. Élargir la base des cotisations de sécurité sociale signifie que celles-ci doivent être fonction du revenu. Il faut donc supprimer les exonérations pour les travailleurs indépendants et les retraités<sup>6</sup>. Par ailleurs, afin d'accroître l'efficacité des subventions salariales par rapport à leur coût, il faudrait les limiter aux groupes ayant de médiocres perspectives sur le marché du travail, c'est-à-dire les travailleurs à bas salaire. Certains allègements ciblés à caractère temporaire pourraient être maintenus pour les jeunes travailleurs non qualifiés, et complétés par un accès plus progressif aux salaires minimums. Les partenaires sociaux devraient assumer la responsabilité des perspectives d'emploi des autres groupes au lieu de s'en remettre aux finances publiques pour atteindre cet objectif. Enfin, pour compléter la réforme, il faudrait aussi supprimer les pics des taux effectifs d'imposition marginale afin de résorber les trappes à inactivité qui subsistent sur le marché du travail.

## Le système d'impôt sur les bénéfices des sociétés est devenu plus neutre vis-à-vis des divers types de financement

Les impôts sur les bénéfices des sociétés influent sur la croissance par leurs effets sur le taux de rendement après impôt des investissements qui servent de base pour la création d'emplois, ainsi que sur la productivité, du fait de l'adoption de nouveaux produits et technologies. Ce sont ces considérations qui ont motivé les réductions des taux nominaux et effectifs de l'impôt sur les sociétés dans le cadre de la réforme fiscale de 2002, même si ces derniers demeurent relativement élevés (graphique 4.11). Une réforme supplémentaire, en 2005, a rendu la fiscalité des sociétés plus neutre vis-à-vis des divers types de financement, grâce à la mise en place de la « déduction pour capital à risque », supprimant en grande partie les incitations au financement par l'emprunt qui existent dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. D'après les premières estimations, la réforme de 2002 a été à peu près neutre sur le plan budgétaire, comme prévu initialement, en dépit de fortes variations suivant la conjoncture économique (graphique 4.12) (OCDE, 2004).

Graphique 4.11. Taux d'imposition sur les sociétés : comparaison internationale

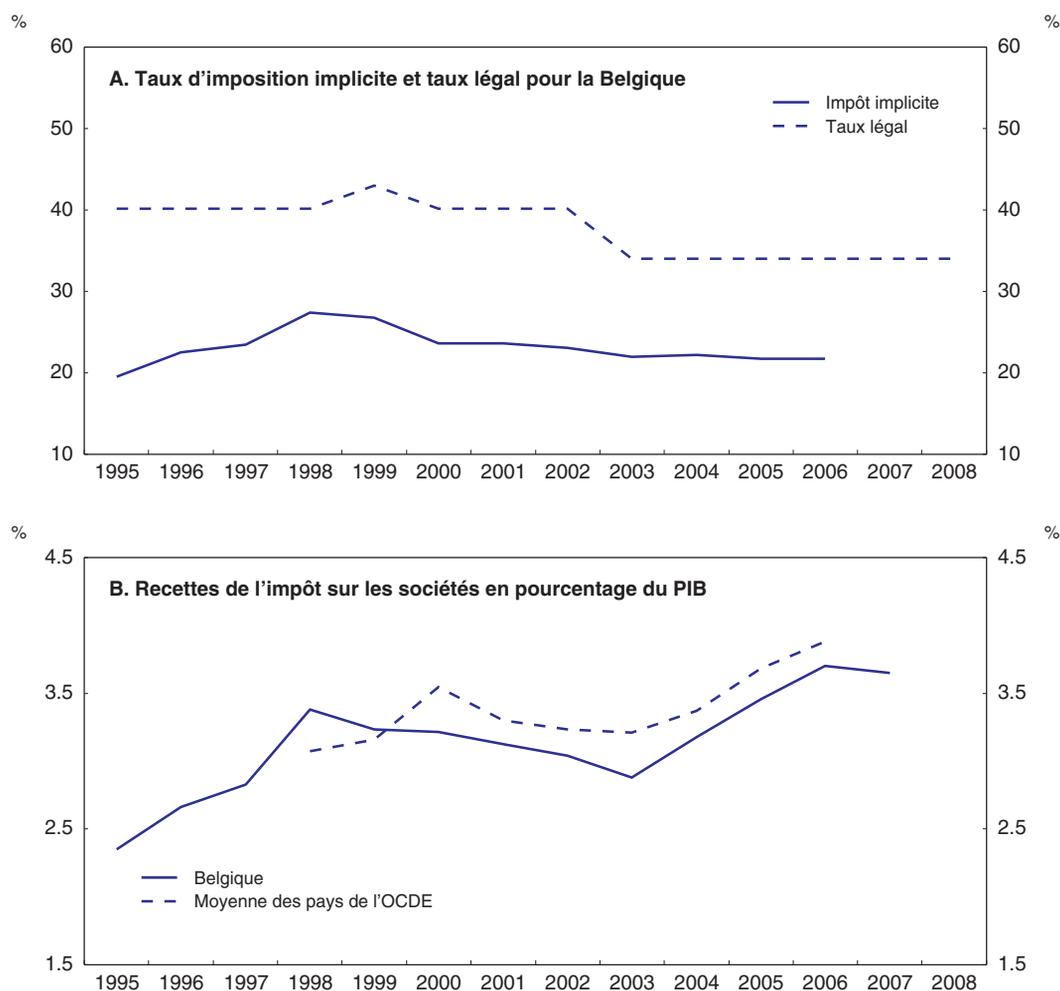


1. Taux d'imposition (légal) de base combiné prélevé sur les bénéfices des sociétés aux niveaux national et infranational. Les agrégats sont des moyennes non pondérées et l'UE10 couvre les nouveaux États membres de l'UE.

2. Les données se rapportent à 2005 pour l'Australie, le Canada, le Japon, la Norvège et les États-Unis.

Source : OCDE (2007), « Effective tax rates in an enlarged European Union », Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, préparé par la Commission européenne à partir d'enquête préparée par Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung et Statistiques financières internationales, OCDE (2007), base de données fiscales, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase) et Commission européenne (2006), Structures of the Taxation Systems in the European Union.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/64688623582>

Graphique 4.12. **Taux et recettes de l'impôt sur les sociétés**

Source : Eurostat (2008, 2007), *Taxation Trends in the European Union*, et OCDE, base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647027001344>

L'origine de la réforme de 2005 a été une décision de la Commission européenne, qui a estimé que le régime précédent, dans lequel il existait des centres de coordination pour les entreprises multinationales, n'était pas compatible avec les règles de l'UE régissant les aides publiques (encadré 4.3) (Burggraeve et al., 2008). La déduction pour capital à risque (appelée « régimes des intérêts notionels ») est en vigueur depuis l'exercice fiscal 2007 et elle permet aux entreprises de déduire de leur base imposable un montant notional d'intérêts (calculé sur la base du taux des obligations émises par l'État à 10 ans deux ans avant l'année d'imposition) sur leurs fonds propres (ajustés)<sup>7</sup>. Le système est unique au niveau international, même si certains pays ont eu dans le passé des dispositifs de ce type (Brésil et Nouvelle-Zélande) ou si l'on en trouve certains éléments dans leur code des impôts (Autriche, Italie, Irlande, Luxembourg et Suisse). Indépendamment de l'objectif de neutralité, la réforme a visé aussi à offrir aux entreprises internationales qui utilisaient les centres de coordination un autre moyen attrayant d'assurer à la Belgique une position assez singulière dans la zone de l'OCDE en tant que bénéficiaire net d'IDE – une source

### Encadré 4.3. Les centres de coordination

Les centres de coordination sont des entreprises qui appartiennent à des groupes multinationaux et qui ont pour seule fin de fournir des services financiers, de gestion de la trésorerie, de comptabilité, de conseil et autres aux autres entreprises du même groupe. Ils bénéficient de règles fiscales spéciales avec un régime particulièrement avantageux pour les opérations interentreprises. Les dépenses fiscales à ce titre s'élevaient à un peu moins de 1.9 milliard EUR pour l'exercice fiscal 2004. Les centres de coordination, dans ce contexte, sont définis comme des entreprises qui gèrent les flux financiers d'un groupe multinational ayant des activités dans au moins quatre pays. Pour pouvoir bénéficier des règles fiscales spéciales, les entreprises doivent avoir un chiffre d'affaires consolidé d'au moins 240 millions EUR et un capital consolidé d'au moins 24 millions EUR. Une condition supplémentaire est que les participations étrangères doivent atteindre au moins 12 millions EUR ou 20 % des capitaux étrangers du groupe. Par ailleurs, les centres de coordination doivent employer au moins 10 travailleurs à temps plein au bout de deux années de fonctionnement.

La Commission européenne ayant jugé le régime fiscal spécial des centres de coordination incompatible avec les règles relatives aux aides publiques, le gouvernement belge a décidé de le supprimer progressivement jusqu'à la fin de 2010. Lorsque les centres de coordination perdent ou abandonnent leur agrément, ils tombent sous le coup des règles ordinaires d'imposition des sociétés et peuvent par conséquent bénéficier de la déduction pour capital à risque. Cette dernière semble leur convenir tout particulièrement puisqu'ils se caractérisent par des niveaux élevés de fonds propres (un total de quelque 170 milliards EUR en 2006), sur lequel ils obtiennent un rendement relativement faible étant donné que le gros de leurs recettes provient généralement des intérêts perçus sur les prêts qu'ils accordent aux autres entreprises du groupe.

Par suite de l'entrée en vigueur des nouvelles règles, le nombre de centres de coordination actifs a diminué de 226 en 2004 à 74 au printemps de 2008. Certains d'entre eux ont choisi de transférer leurs activités vers d'autres centres financiers, la Suisse en particulier. De plus, un certain nombre de centres de coordination ont choisi de recourir à la déduction pour capital à risque. Par ailleurs, leur capital net a fortement augmenté, par suite de légères sorties initiales de capitaux, suivies d'entrées plus importantes, même si l'on ne pourra évaluer l'effet final qu'une fois que tous les centres de coordinations auront été fermés. On pourrait conclure provisoirement que bon nombre de ces centres considèrent la déduction pour capital à risque comme une solution de remplacement acceptable.

importante de transfert de technologie (OCDE, 2007a). Une procédure pour infraction a été ouverte à la Commission européenne au début de 2009 parce que la déduction au titre des intérêts théoriques ne s'applique pas aux entreprises belges investissant à l'étranger.

Une première analyse révèle que, alors que l'ancien système favorisait le financement par l'emprunt pour tous les types d'investisseurs, le nouveau régime est plus neutre (Gérard, 2009). Aujourd'hui, le mode de financement préféré des investisseurs individuels est l'utilisation des bénéfices non distribués, tandis que pour les sociétés holdings le système est pratiquement neutre entre le financement à l'aide de capitaux frais et le financement à l'aide des bénéfices non distribués. Cela a sans doute contribué à une nette augmentation des fonds propres (près de 250 milliards EUR pour la période 2006-07), dont la moitié en provenance de l'étranger. Dans le même temps, la part des fonds propres dans le secteur non financier s'est accrue, du fait notamment du développement des participations croisées,

mais cela pourrait néanmoins indiquer une amélioration de la solvabilité, du fait en particulier que les entreprises ont semblé en même temps réduire leurs emprunts. Si l'on utilise le taux d'intérêt exempt de risque de la dette publique pour calculer le taux théorique, ce dernier est plus bas que le taux d'intérêt sur le financement par l'emprunt, ce qui signifie que, du point de vue des entreprises, il reste assez avantageux de recourir à l'emprunt. Acheter la réforme visant à rendre le système d'imposition des sociétés parfaitement neutre vis-à-vis des divers types de financement, par exemple en utilisant un taux théorique qui correspond davantage au coût effectif du financement, pourrait améliorer la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) car les formes de financement choisies seraient indépendantes du traitement fiscal, ce qui pourrait, par exemple, améliorer les conditions de financement pour les branches d'activité fondées sur le savoir qui utilisent généralement leurs fonds propres pour financer leurs investissements incorporels (Johannson *et al.*, 2008).

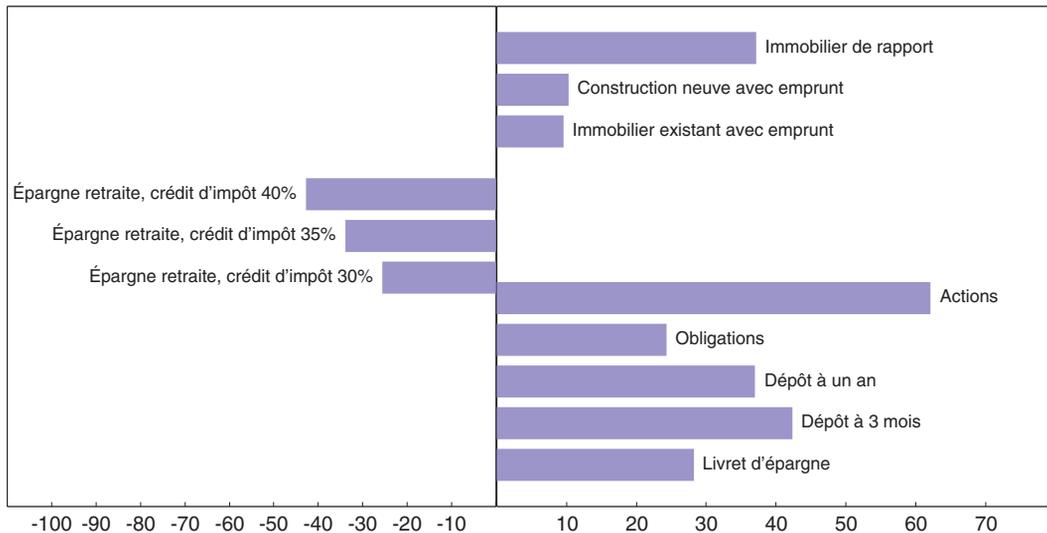
Plusieurs mesures ont été prises afin de stimuler la croissance et l'innovation dans les jeunes entreprises de pointe, qui bénéficient de taux d'imposition réduits et d'une déduction fiscale spéciale pour les jeunes PME innovantes – définies comme étant des entreprises comptant moins de 50 salariés, créées il y a moins de dix ans et ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 7.3 millions EUR, dont au moins 15 % servent à financer la R-D – en plus des subventions salariales générales et des déductions fiscales au titre du personnel de R-D (Johannson *et al.*, 2008; van Cauter *et al.*, 2004). Par ailleurs, il existe au niveau régional d'importantes subventions supplémentaires en faveur de la R-D, en particulier pour les PME. Au plan général, les crédits d'impôt pour des investissements en R-D sont plus efficaces pour encourager les activités d'innovation que les subventions directes, mais il faut du temps pour en profiter et l'effet est limité. De plus, des dépenses de R-D plus élevées n'ont qu'un faible impact sur les PTF globale (Jaumotte et Pain, 2005a et b). Cependant, ces mesures sont probablement moins efficaces lorsqu'elles visent les PME en raison de leur capacité de recherche limitée. Cela met en question le rapport coût-efficacité de ces dispositifs. De fait, on stimule plus efficacement la R-D par le biais de marchés de produits et de marchés du travail flexibles (voir aussi chapitre 5). Les taux réduits d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les PME sont normalement justifiés par les défaillances des marchés financiers ou de produits, mais comme les nouvelles petites entreprises paient rarement l'impôt sur les sociétés étant donné que beaucoup d'entre elles sont des *start-ups* peu rentables, la mesure n'est pas efficace pour pallier ces défaillances des marchés. En revanche, des taux réduits peuvent dissuader les petites entreprises de se développer au-delà d'une taille inférieure à leur échelle de production optimale. Étant donné leur faible rendement dans le secteur des petites entreprises et leurs effets négatifs potentiels pour la croissance, les taux réduits d'impôt sur les sociétés pourraient donc tout simplement être supprimés. D'autre part, il conviendrait d'abaisser le niveau relativement élevé du taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés afin d'accroître le rendement après impôt du capital investi et de stimuler ainsi les investissements privés et la croissance de la PTF (Johannson *et al.*, 2008). Cela est particulièrement important pour les entreprises en phase de rattrapage (par rapport à celles qui affichent les meilleurs niveaux de productivité) du fait que ces entreprises financent probablement leurs activités de R-D à l'aide de leurs bénéfices non distribués. Ces taux doivent être réduits dans une proportion reflétant la nécessité de maintenir un environnement favorable pour attirer l'IDE dans l'avenir.

## Le traitement fiscal de l'épargne varie considérablement selon les instruments

Il existe de très grandes différences dans le traitement fiscal des instruments d'épargne (graphique 4.13). L'investissement dans la résidence principale et les placements relatifs au troisième pilier de retraite sont relativement plus favorisés sur le plan fiscal que l'épargne investie dans d'autres actifs financiers comme les dépôts, les obligations d'État ou les actions. La préférence donnée par le régime fiscal à certains instruments a pour but de stimuler l'épargne privée. Comme il était indiqué dans l'*Étude* précédente, cependant, ces mesures ne font pas monter le niveau global de l'épargne privée, malgré un coût parfois substantiel pour le budget, et elles n'ont donc guère d'effet sur la croissance. D'autre part, elles tendent à orienter l'épargne vers des instruments qui n'ont pas nécessairement le rendement avant impôt le plus élevé, ce qui entrave l'allocation du capital et la croissance de la productivité.

Graphique 4.13. **L'imposition effective des instruments d'épargne varie considérablement**

Taux effectifs d'imposition, 2001-2004<sup>1</sup>



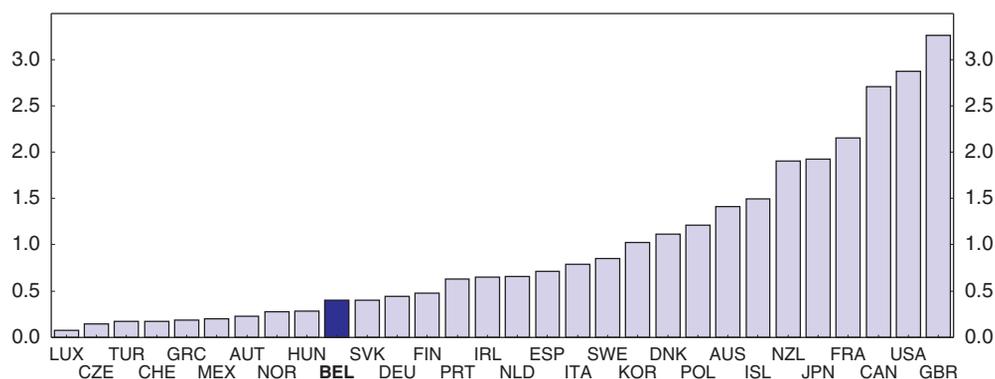
1. Les taux effectifs d'imposition sont égaux à la différence entre les taux de rendement bruts et nets rapportée au taux de rendement brut réel (corrige de l'inflation). L'imposition effective varie en fonction du taux de rendement net car les différents types d'instrument ne sont pas soumis au même régime. Les actions sont aujourd'hui plus faiblement imposées que ce qui est indiqué sur le graphique du fait de la déductibilité des intérêts notionnels.

Source : Valenduc, C. (2003), « Effective taxation of households saving in Belgium », document présenté au 59<sup>e</sup> congrès de l'International Institute for Public Finance, « Public Finance and Financial markets ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647030035415>

### La résidence principale est peu imposée

Le produit des taxes sur la propriété immobilière est moins important que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.14). Les dispositions du système d'imposition des personnes physiques concernant la résidence principale comportent deux grands éléments : la déductibilité des paiements hypothécaires et un impôt sur les loyers imputés. Depuis 2005, la déduction est octroyée au taux marginal d'imposition, soit le plus élevé, et elle s'applique plus largement que dans d'autres pays puisqu'elle couvre tous les paiements (c'est-à-dire intérêts, capital et primes d'assurance-vie) et qu'il existe un généreux plafond

Graphique 4.14. **Taxes sur la propriété immobilière**En pourcentage du PIB, 2007<sup>1</sup>

1. 2006 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, le Mexique, les Pays-Bas et la Pologne.

Source : OCDE, base de données Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647034385731>

de 1 990 EUR par conjoint, majoré de 660 EUR les 10 premières années, sur le montant maximum exempté chaque année (OCDE, 2007b). Cet avantage fiscal est en principe compensé par un impôt sur les loyers imputés. Cependant, comme les estimations utilisées pour le calcul de cet impôt reposent sur la valeur des biens en 1975, indexée depuis 1991 sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation, elles sont (en moyenne) inférieures à 50 % de la valeur du marché. La loi prévoit normalement une réévaluation tous les 10 ans, mais le ministère fédéral des Finances n'est guère incité à s'acquitter de cette coûteuse responsabilité dans la mesure où le surcroît de recettes fiscales qui doit en résulter revient aux régions et, plus encore, aux communes (moyennant un prélèvement proportionnel sur la valeur fiscale du bien). De plus, depuis le remaniement du Code des impôts en 2005, les loyers imputés ne sont plus imposables (Valenduc, 2008).

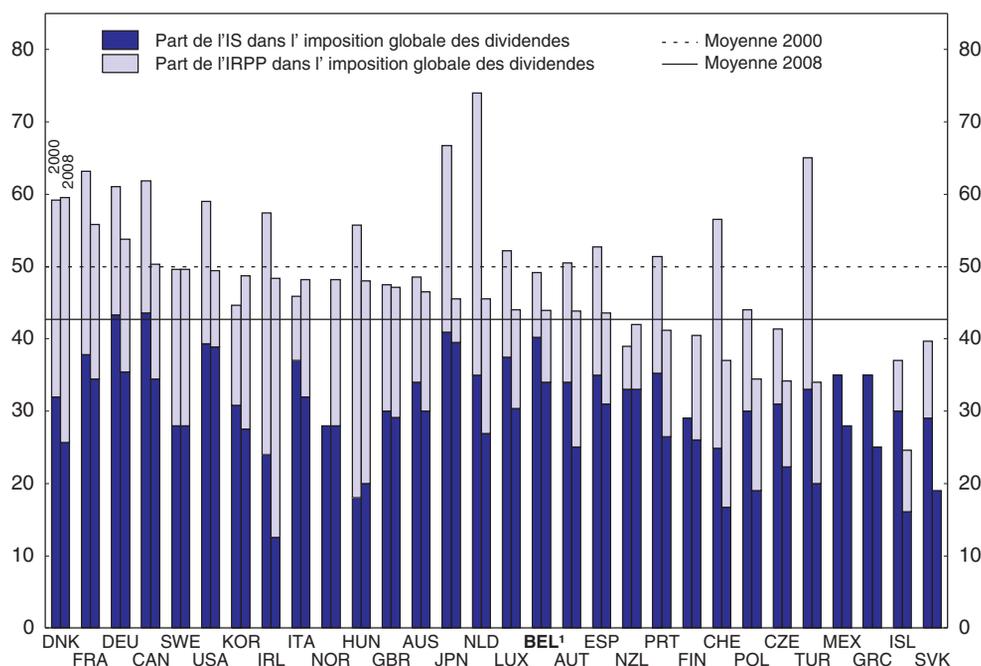
Les gagnants du système sont les propriétaires de logements donnés en location étant donné l'écart de plus en plus grand entre la valeur locative de leur bien sur le marché et celle du loyer imputé, tandis que les perdants sont ceux qui vivent dans certains quartiers naguère très cotés des grandes villes, à Bruxelles par exemple, et dont l'imposition n'a pas varié alors que la valeur relative de leur logement a baissé. De plus, le traitement fiscal préférentiel du logement constitue un obstacle à la croissance dans la mesure où il en résultera à terme une hausse des prix de l'immobilier qui, conjuguée au niveau élevé des frais de transaction comparativement aux autres pays (voir la précédente *Étude*), aura pour effet de réduire la mobilité de la main-d'œuvre et par conséquent de nuire à l'allocation efficiente des ressources sur le marché du travail. Pour stimuler l'activité, renforcer les mesures de redistribution des revenus et faire une plus large place aux impôts qui faussent le moins la croissance, il conviendrait d'accroître la fiscalité du logement. La principale mesure à envisager dans cette optique consiste à alourdir l'imposition effective des loyers imputés grâce à une évaluation plus réaliste de la valeur des biens immobiliers et à l'extension de la mesure à toutes les propriétés. Pour obtenir des estimations plus proches de la réalité du marché, on pourrait par exemple confier aux régions la responsabilité de cette évaluation. D'autre part, la déduction d'impôt consentie sur les remboursements hypothécaires devrait être limitée aux intérêts et exclure les remboursements en capital. Cette réforme pourrait produire des recettes supplémentaires de l'ordre de 0.2 % du PIB<sup>8</sup>.

Néanmoins, comme la part des recettes fiscales immobilières resterait quand même plus faible en Belgique que dans les autres pays, il faudrait aussi relever le taux de prélèvement pour permettre une réduction de la fiscalité dans d'autres domaines. Si l'impôt sur les loyers imputés s'avérait difficile à réformer, on pourrait alors envisager une réduction drastique des possibilités de déduction des paiements hypothécaires.

Un certain nombre d'instruments financiers d'épargne bénéficient également d'un régime fiscal préférentiel, par exemple les livrets d'épargne réglementés, les contrats d'assurance-vie et les produits de retraite du deuxième et du troisième pilier. Les dépenses fiscales qui en découlent pour l'État sont sans doute justifiées car elles stimulent l'épargne globale et par conséquent la croissance à long terme. Les livrets d'épargne défiscalisés sont particulièrement populaires (on en compte quelque 70 % de plus que d'habitants, pour un encours total représentant plus de 50 % du PIB). Ils sont totalement exonérés d'impôt sur les intérêts perçus jusqu'à concurrence de 1 730 EUR (en 2009) et fonctionnent en fait pratiquement comme des comptes courants ordinaires puisque l'épargnant peut dans bien des cas retirer ses fonds à tout moment (OCDE, 2007c). Au-dessus du montant exonéré, les intérêts sont soumis à un précompte de 15 %. Les versements effectués sur les contrats d'assurance-vie bénéficiant d'avantages fiscaux et les contributions aux plans de retraite du troisième pilier sont exonérés d'impôt (dans la limite de 1 950 EUR et 810 EUR respectivement en 2007). Les contributions aux plans de retraite du deuxième pilier sont également exonérées lorsque les prestations sont plafonnées à 80 % du dernier revenu professionnel. En outre, dans le cas de l'assurance-vie, le capital versé à l'échéance du contrat est soumis à un prélèvement de 10 % au titre de l'impôt des personnes physiques (un taux de 16,5 % s'applique aux contributions versées avant 1992), augmenté d'une contribution de 3,55 % au système de sécurité sociale pour l'assurance médicale<sup>9</sup>. Par comparaison, l'imposition des dividendes est beaucoup plus élevée, puisqu'à l'impôt des personnes physiques (25 % ou 15 % dans certains cas) s'ajoute l'impôt des sociétés, ce qui donne un taux légal de prélèvement global de plus de 40 %, soit un peu plus que la moyenne OCDE (graphique 4.15). Cette fiscalité plus lourde peut être contournée car en l'absence de taxation des gains en capital, le financement d'investissements sur les bénéfices non distribués peut faire monter la valeur des actions (exemptée d'impôt). Cependant, les investissements réalisés pour des raisons fiscales n'étant pas nécessairement ceux qui offrent le meilleur rendement possible, il peut en résulter une mauvaise allocation du capital et une croissance de la productivité plus faible qu'elle ne le serait autrement. De plus, il se peut aussi que le système réduise le volume des financements disponibles pour les nouvelles entreprises, au point de constituer un désavantage compétitif si celles-ci sont obligées d'émettre des actions pour se procurer des capitaux (les investisseurs exigeant un rendement plus élevé pour les émissions nouvelles).

Les dépenses fiscales correspondantes représentent à peu près 0,25 % du PIB, soit un niveau plus élevé que dans la plupart des autres pays membres de l'OCDE (OCDE, 2007b). Dans la mesure où les fonds ne sont pas immobilisés, le livret d'épargne ne se distingue pratiquement pas d'un compte courant ordinaire, ce qui jette un doute sur la capacité de cet instrument à renforcer les incitations à l'épargne. De plus, les épargnants ne profitent pas entièrement des avantages de l'exonération fiscale car le taux effectif net d'imposition est plus élevé sur les dépôts imposables que sur les livrets d'épargne (Valenduc, 2003). S'agissant des contrats d'assurance-vie, les données internationales indiquent que les produits à régime fiscal préférentiel n'ont un effet positif sur le niveau global de l'épargne que s'ils sont utilisés par les ménages à faible revenu. Or, comme leur taux d'utilisation augmente avec le

Graphique 4.15. **Taux légal d'imposition globale des dividendes**  
2008



1. Pour les actions et parts émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (perçu à la source) s'applique au taux de 25 %. Cette retenue constitue l'impôt définitif de l'actionnaire s'il en décide ainsi. Plus le dividende avant impôt est faible, plus le taux effectif d'imposition est bas du fait de la déduction des intérêts notionels : le taux effectif d'imposition des sociétés ne représente que la moitié du taux nominal légal lorsque le rendement des capitaux propres avant impôt est égal au double du taux d'intérêt théorique (4.307 % en 2008).

Source : OCDE, base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647045323286>

revenu, l'effet qu'ils exercent sur l'épargne est tout au plus modeste et sans doute pas suffisant pour justifier le niveau élevé des dépenses fiscales correspondantes. En résumé, les instruments d'épargne à régime fiscal préférentiel ne semblent guère avoir d'effet sur l'épargne, alors qu'ils coûtent cher au budget. Par conséquent, en vue de stimuler la croissance économique, il faudrait éliminer ces avantages fiscaux pour élargir la base d'imposition, uniformiser la taxation des instruments d'épargne et la compléter lorsqu'il y a lieu par une taxe sur les gains en capital. Cette réforme devrait être appliquée sur une période suffisamment longue afin de ne pas ajouter à l'instabilité financière actuelle.

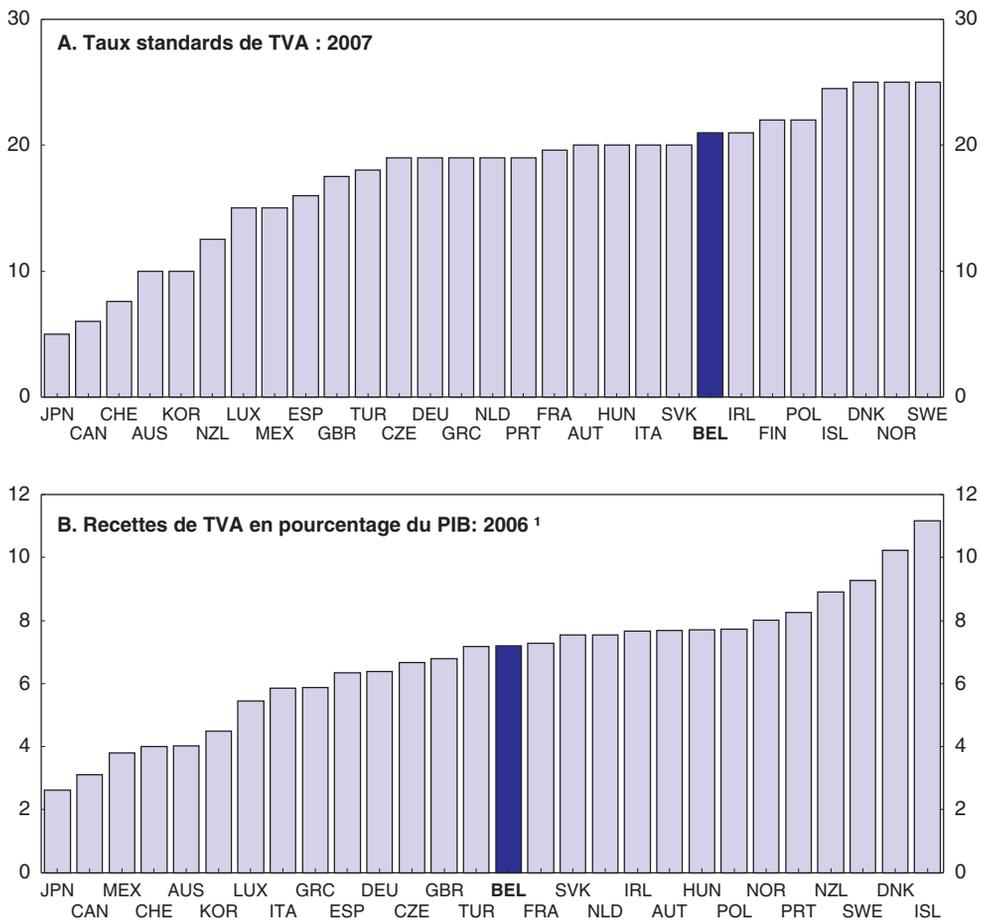
À cet égard, l'adoption officielle par la Belgique de la norme de l'OCDE pour l'échange de renseignements en matière fiscale et la décision qu'elle a prise en mars 2009 de lever sa réserve concernant l'article 26 du Modèle OCDE de convention sur le revenu et le capital méritent d'être saluées. La Belgique avait déjà signé une première convention fiscale sur le revenu conforme à la norme de l'article 26 en 2006 et indiqué qu'elle était alors disposée à négocier d'autres conventions du même type autorisant l'échange de renseignements bancaires à des fins fiscales civiles ou pénales. Elle a écrit à plus de 80 pays pour leur proposer la conclusion de protocoles révisant l'article 26 des conventions existantes. La Belgique espère finaliser et ratifier dès que possible ces protocoles.

## La part des impôts sur la consommation est assez faible

Par rapport au PIB, le niveau des recettes de TVA ne se situe qu'au voisinage de la moyenne des pays de l'OCDE malgré un taux normal relativement élevé, ce qui signifie qu'il est possible d'augmenter la part de cet impôt assez peu générateur de distorsions dans l'optique de la croissance (graphique 4.16). En fait, la TVA ne rapporte pas autant qu'elle pourrait à cause d'une application relativement généralisée des taux réduits (près de 30 % de la base d'imposition sont concernés). La presse quotidienne, les loyers et les frais de scolarité bénéficient d'un taux nul. Un taux de 6 % s'applique aux produits de base et à certains services à forte intensité de main-d'œuvre (produits alimentaires, fleurs, consommation d'eau, magazines et livres, hôtellerie et camping, manifestations sportives et activités culturelles, transport de personnes et travaux de rénovation du logement), soit quelque 28 % de l'assiette correspondante. Enfin, il existe un taux de 12 % pour la margarine, le charbon et la télévision par câble. D'autres pays de l'OCDE appliquent eux aussi une TVA réduite à divers biens et

Graphique 4.16. **Taux de TVA dans les pays membres de l'OCDE**

En pourcentage



1. 2005 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, le Japon, l'Islande, l'Irlande, le Mexique, le Portugal et la Pologne. 2004 pour l'Italie.

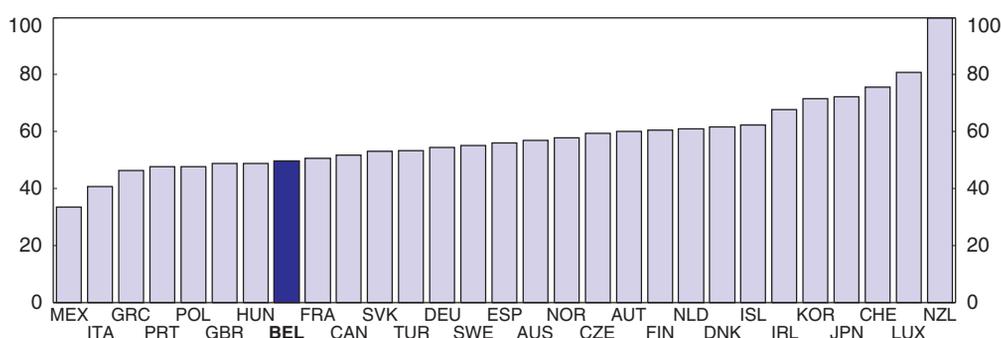
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* et OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647101766585>

services. Néanmoins, le rendement de la TVA en Belgique est parmi les plus faibles de la zone OCDE, en raison d'exonérations plus nombreuses que dans les autres pays (graphique 4.17). En tant qu'instrument de redistribution, les taux réduits ne sont pas bien ciblés car les ménages à faible revenu payent presque deux fois plus de taxes indirectes par rapport à leur revenu brut que les ménages à haut revenu, alors que les produits de consommation de base font l'objet d'une TVA réduite (Decoster et al., 2006). En réalité, les études économiques montrent clairement que les paiements forfaitaires octroyés en fonction des caractéristiques socio-économiques des ménages ou bien les aides directes ciblées sur les bas revenus sont plus efficaces en termes d'équité (Johansson et al., 2008).

Graphique 4.17. **Productivité de la TVA dans les pays membres de l'OCDE<sup>1</sup>**

En pourcentage, 2005



1. Une augmentation de l'indice reflète un gain d'efficacité. La productivité de la TVA est égale à la part des recettes de TVA dans la consommation divisée par le taux normal, le tout exprimé en pourcentage ((recettes de TVA/ consommation nationale x 100)/ (taux normal de TVA)) x 100. La consommation nationale comprend les traitements et salaires versés par le secteur public qui sont généralement exemptés de TVA. Les écarts de productivité de la TVA constatés entre les pays reflètent donc dans une certaine mesure des différences de taille du secteur public.

Source : OCDE (2008), *Tendances des impôts sur la consommation – TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions d'administration*.

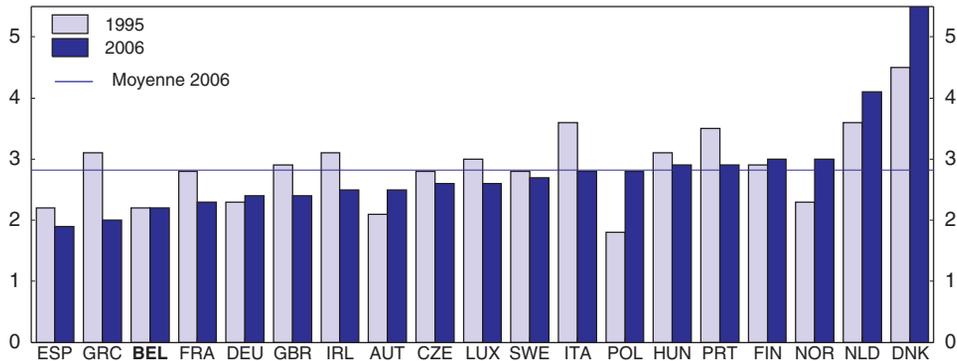
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647104647672>

L'augmentation des recettes fiscales tirées de la consommation permettrait d'alléger d'autres impôts. Certes, une hausse des impôts sur la consommation pourrait entraîner une augmentation des achats transfrontaliers, au détriment de l'assiette fiscale, mais la majeure partie de la population vivant à bonne distance des frontières, il devrait être possible de maintenir un certain différentiel de taux par rapport aux pays voisins. Une analyse statique montre que la suppression de tous les taux réduits et de toutes les exemptions de TVA générerait un supplément de recettes de près de 6 milliards EUR (1,9 % du PIB). Étant donné que seule une partie relativement faible de la population aurait besoin de transferts sociaux financés sur ces ressources, tandis qu'à l'heure actuelle les taux réduits d'imposition bénéficient à tous les Belges sans exception, c'est un gain de recettes de l'ordre de 1 % du PIB, au bas mot, qui pourrait ainsi être mis à profit pour alléger la fiscalité dans d'autres domaines.

Un plus large recours aux taxes liées à l'environnement offrirait les mêmes avantages que les impôts sur la consommation. En effet, ces taxes procurent moins de recettes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.18), ce qui tient dans une large mesure au niveau plus faible des droits d'accise sur les carburants. De plus, le gazole est moins taxé que l'essence, alors qu'il émet plus de CO<sub>2</sub> (et d'autres polluants), ce qui signifie que le système fiscal favorise en fait le carburant le plus nocif pour l'environnement. Dans

Graphique 4.18. Recettes des taxes environnementales<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB



1. Recettes des taxes environnementales liées à la lutte contre la pollution.

Source : Eurostat (2008), *Taxation Trends in the European Union* : data for the EU Member States and Norway.

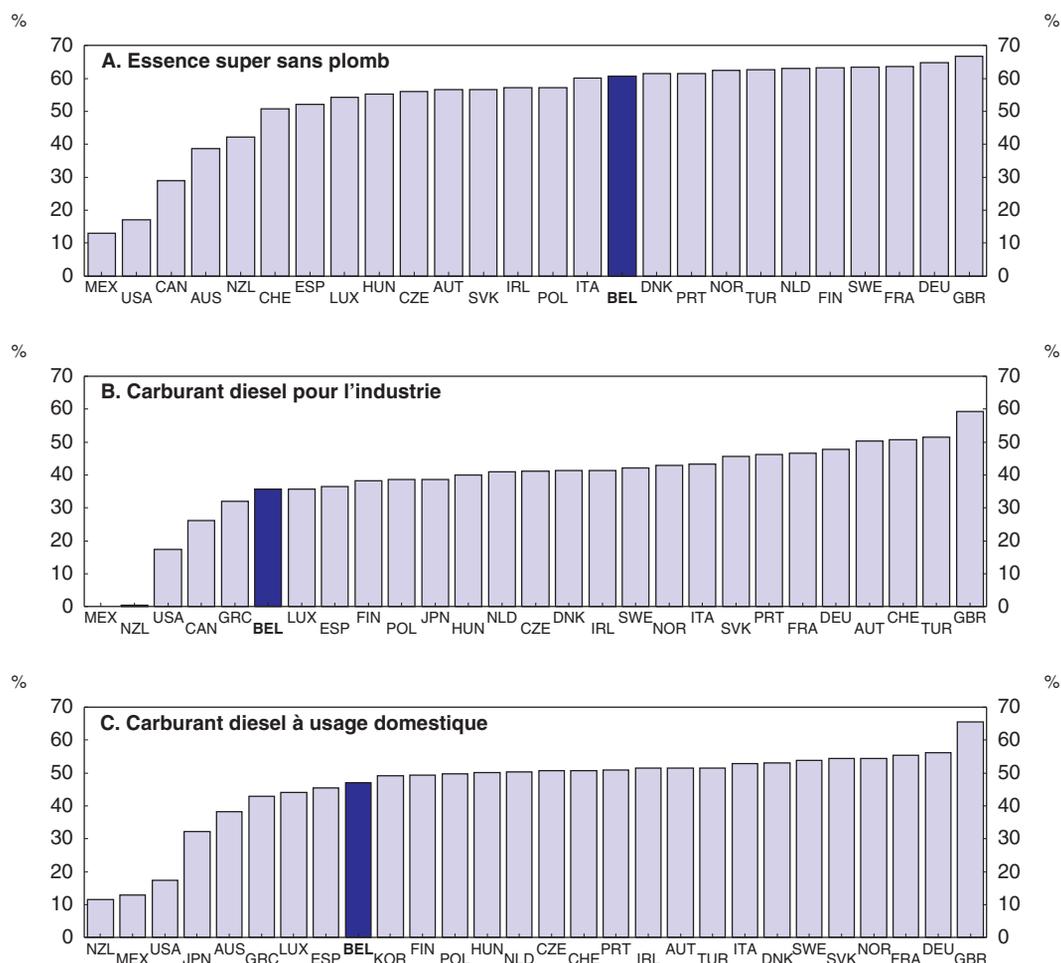
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647104710180>

ces conditions, il n'est donc peut-être par surprenant que les deux tiers du parc automobile se composent aujourd'hui de véhicules diesel, alors que les véhicules à essence étaient majoritaires il y a 25 ans (Conseil supérieur des finances, 2007). Souvent, ces droits d'accise évoluent au gré de la situation dans les pays voisins, pour éviter le « tourisme à la pompe » et le manque à gagner fiscal qui en découle. Cependant, les droits d'accise belges sont plus faibles que ceux des pays voisins, si l'on excepte le Luxembourg (graphique 4.19)<sup>10</sup>. Le budget pour 2009 prévoit un mécanisme de cliquet pour les carburants, qui fait qu'une baisse des prix du pétrole est partiellement compensée par une augmentation des droits d'accises, mais cette mesure ne tient pas compte de l'impact des différents types de carburant sur l'environnement.

Une fiscalité plus écologique des carburants serait fonction de leurs émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres polluants, ce qui suppose une taxation relativement plus lourde du gazole. De plus, les droits d'accise devraient être portés à des niveaux comparables à ceux des autres pays. Une simulation de l'effort que la Belgique aurait à fournir pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2020 montre en effet qu'il faudrait une augmentation d'environ 13 % des prix de l'énergie et d'environ 7 % des prix des carburants par rapport au scénario de référence (Bossier *et al.*, 2008). De plus, contrairement à la plupart des autres pays de l'UE, la Belgique taxe peu le mazout de chauffage, pourtant relativement polluant, lui appliquant un droit d'accise de seulement 4 % du prix de vente (van Cauter et van Meensel, 2006). La faible taxation du mazout de chauffage se justifie par des objectifs sociaux et de redistribution, mais elle n'incite guère à investir dans des modes de chauffage moins polluants. Il existe naturellement d'autres instruments, comme les permis d'émission négociables ou le péage routier (en particulier pour les poids lourds, comme le suggérait le Conseil supérieur des finances en 2007), pour atteindre les objectifs environnementaux, mais outre les raisons écologiques, le gouvernement devrait aussi alourdir la fiscalité des carburants pour accroître le poids, dans le système fiscal, des impôts qui génèrent moins de distorsions comme les taxes sur la consommation.

## Graphique 4.19. Part des taxes dans le prix des carburants

En pourcentage, 2007

Source : OCDE (2008), *Energy Prices and Taxes*, Fourth Quarter 2008.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647136341751>

La conception des systèmes fiscaux doit concilier plusieurs objectifs. Globalement, la capacité de générer des recettes fiscales, y compris les effets sur les bases imposables, doit être suffisante pour financer les dépenses publiques. Si l'on se projette dans l'avenir, cela signifie que toute réforme fiscale doit pouvoir s'autofinancer – ce que reconnaît également le Conseil supérieur des finances (2007). Une réforme fiscale qui ne compense pas entièrement ses propres effets n'est envisageable que si elle s'accompagne de mesures visant à réduire les dépenses publiques ou à en accroître l'efficacité. Les avantages d'une réforme fiscale qui n'a pas d'incidence sur les recettes et qui privilégie des impôts moins générateurs de distorsions peuvent donc être substantiels. Les études empiriques montrent qu'une baisse de la fiscalité du travail de 1 % du PIB accompagnée d'une hausse équivalente des impôts indirects se traduit par une augmentation de la valeur ajoutée et de l'emploi dans le secteur des entreprises de respectivement 0,56 % et 0,83 % (Stockman et Lebrun, 2009; les résultats sont comparables dans Decoster et al., 2006). Une série de recommandations détaillées pour une réforme fiscale neutre en termes de recettes est présentée à l'encadré 4.4.

#### Encadré 4.4. **Recommandations pour une réforme fiscale axée sur la croissance**

##### **Privilégier les impôts qui créent moins de distorsions et l'élargissement des bases imposables**

- Le système fiscal devrait reposer davantage sur des impôts qui créent peu de distorsions, comme les taxes sur la consommation et la résidence principale, de façon à réduire la part de ceux qui en créent davantage, comme les prélèvements sur le travail et l'entreprise. La réforme doit viser à élargir les bases d'imposition afin de permettre un abaissement des taux.

##### **Rendre la taxation du travail plus propice à la croissance en stimulant l'offre et la demande de main-d'œuvre**

- Afin de supprimer les trappes à inactivité qui subsistent sur le marché du travail, il faudrait éliminer les pics des taux marginaux effectifs d'imposition.
- Pour augmenter le nombre d'heures travaillées, qui est faible par rapport aux autres pays, il faudrait abaisser les taux marginaux d'imposition les plus élevés; pour accroître le taux d'activité, il faudrait réduire le taux de prélèvement moyen sur les revenus du travail; et pour renforcer les incitations au travail du conjoint à revenu modeste, le gouvernement devrait instaurer l'imposition séparée des couples mariés, à l'image de ce qui se fait dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.
- Afin d'élargir la base d'imposition pour pouvoir abaisser les taux, il faudrait une réduction draconienne des dépenses fiscales et des allègements structurels. Les objectifs sociaux devraient être poursuivis au moyen de mesures directes et mieux ciblées.
- Pour faire un usage plus efficace des subventions salariales et des allègements de cotisations sociales, il convient de réduire l'ampleur de ces mesures et de les limiter aux personnes difficiles à employer, par exemple aux travailleurs à bas salaire. Pendant la crise, une attention spéciale doit être accordée aux jeunes peu qualifiés qui courent le plus grand risque de quitter le marché du travail. C'est aux partenaires sociaux qu'incombe la responsabilité de sécuriser les perspectives d'emploi des autres groupes sur le marché du travail.

##### **Rendre le système d'imposition des sociétés plus favorable à l'activité des entreprises**

- Pour inciter les PME à croître jusqu'à leur niveau de production optimal, il faudrait supprimer les taux réduits de l'impôt sur les sociétés.
- Le niveau assez élevé du taux normal de l'impôt sur les sociétés devrait être abaissé de manière à faire monter le taux de rendement net d'impôt du capital investi.
- Il convient d'accroître la neutralité du système vis-à-vis des différentes sources de financement en choisissant un taux d'intérêt théorique qui reflète les conditions du marché.

##### **Accroître la neutralité du système d'imposition des revenus du capital**

- Il faudrait imposer plus largement la résidence principale, en commençant par augmenter la taxation effective des loyers imputés moyennant une évaluation plus réaliste des prix des biens immobiliers. De plus, la déductibilité des paiements hypothécaires devrait être limitée aux intérêts versés sur les emprunts. Si la taxation effective des loyers imputés n'était pas relevée, il faudrait alors réduire drastiquement les possibilités de déduction des paiements hypothécaires.
- Il faudrait faire en sorte que la taxation des autres instruments d'épargne soit neutre par rapport à celle de la résidence principale, notamment en éliminant progressivement les avantages fiscaux, en alignant tous les taux et en introduisant un impôt sur les gains en capital pour l'ensemble des instruments d'épargne concernés.

##### **Faire une plus large place aux taxes sur la consommation parmi les sources de recettes fiscales**

- Tous les taux de TVA devraient être portés au niveau du taux ordinaire.
- Le gouvernement devrait alourdir la taxation des carburants, en particulier du gazole, pour tenir compte des objectifs de réduction des émissions. Le péage routier est un autre instrument envisageable, en particulier pour les poids lourds.

## Notes

1. Les mesures d'assainissement ont consisté notamment à suspendre l'indexation automatique des barèmes fiscaux et à mettre en place une surtaxe de crise de 3 %, une cotisation spéciale de sécurité sociale et un prélèvement « de solidarité » sur les revenus de pensions (OCDE, 2004).
2. Les mesures fiscales prises récemment par les régions n'ont guère aidé à résoudre les problèmes d'incitation dans le système fiscal. La région flamande a opté pour une réduction forfaitaire de l'impôt sur le revenu de 125 EUR par an en 2007 pour les travailleurs à faible revenu, qui a été augmentée de 75 EUR l'année suivante avant d'être de nouveau revue à la hausse et étendue en 2009 à tous les travailleurs résidant dans les Flandres. La région wallonne a supprimé la redevance radiophonique (27.57 EUR par appareil), ce qui, encore une fois, est une mesure limitée, mais qui accroît la pression sur les autres impôts, notamment les impôts sur le revenu du travail.
3. Les abattements fiscaux les plus régressifs sont ceux accordés pour les assurances collectives et les parts octroyées aux salariés, où les deux déciles de revenu les plus élevés représentent environ 85 % des coûts budgétaires correspondants (Conseil supérieur des finances, 2002; Valenduc, 2004; van Cauter et van Meensel, 2006).
4. Les ménages dont le revenu imposable net est inférieur à 18 592 EUR par an ne paient pas cette cotisation spéciale. Pour les 2 500 EUR suivants, le taux est de 9 %. Par la suite, un taux de 1.3 % s'applique aux revenus inférieurs à 60 162 EUR. Au-delà de ce niveau, la cotisation maximale est fixée à 731 EUR.
5. Du point de vue de l'employeur, la ristourne sur le paiement des retenues fiscales à la source revient à une réduction du taux des cotisations de sécurité sociale. Du point de vue de la comptabilité nationale, la différence réside dans le fait qu'une réduction n'est pas enregistrée alors que la ristourne est considérée comme un transfert de l'État au secteur des entreprises. Par conséquent, l'augmentation des coûts de main-d'œuvre liée aux relèvements de salaire (réel) convenus dans le cadre de l'accord salarial 2009-10 sera enregistrée dans les comptes nationaux, mais la ristourne générale qui l'accompagne ne le sera pas, si bien que, dans les statistiques officielles, l'alourdissement des coûts salariaux apparaît plus important qu'il ne l'est en réalité.
6. Pour des raisons de redistribution des revenus, la suppression des exonérations pour les retraités pourrait nécessiter une augmentation de leurs pensions.
7. Pour les PME, le taux autorisé est majoré de 0.5 point de pourcentage. Un plafond supplémentaire s'applique aux relèvements du taux autorisé du fait que ce taux ne peut pas varier de plus de 1 point d'une année à l'autre. Par ailleurs, les entreprises qui ont des bénéfices insuffisants pour bénéficier pleinement de la déduction pour capital à risque peuvent reporter la déduction pendant sept ans, créant ainsi une réserve d'impôt.
8. On pourrait aussi ajuster le taux du précompte immobilier, un impôt foncier prélevé par les régions et majoré par les communes, qui a eu tendance à dériver à la hausse pour compenser l'indexation partielle des prix des logements.
9. En cas de retrait des fonds avant la fin du contrat, l'assureur doit payer une taxe de 33 % sur la valeur de rachat. De son côté, le contribuable a droit à un crédit d'impôt équivalant au taux d'imposition moyen des primes versées sur une année, avec un maximum de 15 % sur les premiers 1 500 EUR de revenu plus 6 % sur le solde dans la limite d'un plafond de 1 800 EUR (2003).
10. Globalement, les droits d'accise belges sont plus faibles pour l'essence et le gazole, mais cet effet est en partie compensé par des taux de TVA légèrement plus élevés. Le niveau de taxation de l'essence et du gazole en Belgique n'en reste pas moins en deçà de ce qu'il est dans les pays voisins, le Luxembourg excepté.

## Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Document de travail du département des affaires économiques*, n° 486, OCDE, Paris.
- Bodart, V., T. Lambert, P. Ledent et V. Scourneau (2008), « Réduction d'impôts et consommation des ménages en Belgique : une évaluation de l'impact de la réforme fiscale », *Regards économiques*, octobre 2008, n° 62.
- Bossier, F., D. Devogelaer, D. Gusbin et F. Verschueren (2008), « Impact of the EU Energy and Climate Package on the Belgian energy system and economy », *Working Paper 21-08 – Bureau fédéral du Plan*, Bruxelles.

- Burggraeve, K., Ph. Jeanfils, K. van Cauter et L. van Meensel (2008), « Impact macroéconomique et budgétaire de la déduction fiscale pour capital à risque », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, septembre 2008.
- van Cauter, K. et van Meensel (2006) « Le caractère redistributif des impôts et des cotisations sociales », *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, juin 2006.
- van Cauter, K., T. Stragier, I. Brumagne, L. van Meensel et J. Claeys (2004), « Structure des recettes publiques », Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, 2004:2
- van den Cruyce, B. et J. Wera (2007), « Qualitative Employment Multipliers for Belgium, Results for 2000 and 2002 », *Working Paper 15-07 – Bureau fédéral du Plan*, Bruxelles.
- Chambre des Représentants de Belgique (2007), *Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2006*.
- CSF (Conseil supérieur des finances) (2002), *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*, Section « Fiscalité et parafiscalité », ministère des Finances, Bruxelles.
- CSF (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*, Section « Fiscalité et parafiscalité », ministère des Finances, Bruxelles.
- Decoster, A. et G. van Camp (2005), « Hoe vlaks is onze tax? Is een flat tax "fair"? », *Leuvense Economische Standpunten*, 2005/110, *Centrum voor Economische Studiën*.
- Decoster, A., K. de Swerdt, et G. Verbist (2006), « Indirect taxes and social policy: distributional impact of alternative financing of social security », document présenté à une conférence du SPF de la Sécurité sociale en 2006.
- Decoster, A., K. de Swerdt et K. Orsini (2008), « A Belgian Flat Income Tax: Effects on Labour Supply and Income Distribution », *Center for Economic Studies Discussion Paper*, DPS 08.20, Louvain.
- Eugène, B. (2008), « The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditures: a Belgian case study », Banque nationale de Belgique, *Research Series Working Paper* n° 138, septembre.
- Bureau fédéral du Plan (2006) « Lastenverlagingen, loonkostenvorming en werkgelegenheid », in *Loonnorm, concurrentiekracht, groei en begrotingstraject*, Compendium van analyses door het FPB ten behoeve van de Secretaris van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (« Norme salariale, compétitivité, croissance et trajectoire budgétaire », Compendium d'analyses réalisé par le BFP à l'intention du Secrétaire du Conseil central de l'Économie).
- Fullerton, D., A. Leicester et S. Smith (2008), « Environmental Taxes », *NBER Working Paper*, n° 14197.
- Gérard, M. (2009), « A quick valuation of Belgian notional interest », document non publié, Louvain School of Management.
- Høj, J. (2007), « Improving incentives in tertiary education in Belgium », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 587, OCDE, Paris.
- Ikkatai, D., D. Ishikawa, et K. Sasaki (2008), « Effects of the European Union Emission Trading Scheme (EU ETS) on companies: Interviews with European companies », *Kyoto Institute of Economic Research, Kier Discussion Paper Series*, n° 660, août 2008.
- Immervoll, H. et M. Pearson (2009), « In-Work Benefits and making Work Pay in OECD Countries: An Update », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, OCDE, Paris, à paraître.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past trends and Main Determinants in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « From Ideas to Development: the Determinants of R&D and Patenting », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 457, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « Innovation in the Business Sector », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 459, OCDE, Paris.
- Johansson, A., C. Heady, J. Arnold, B. Brys, et L. Vartia (2008), « Tax and Economic Growth », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 620, OCDE, Paris.
- Koskela, E. et P. Poutvaara (2008), « Outsourcing and Labor Taxation in Dual Labor Markets », *CESifo Working Paper*, n° 2333.
- Martin, J.P. et G. David (2001) « What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Working Paper Series*, 2001:14, IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation.

- Mourougane, A. et L. Vogel (2008), « Speed of Adjustment to Selected Labour Market and Tax Reforms », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 647, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Fiscalité et économie. Analyse comparative des pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement : Tendances et question*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Statistiques des recettes publiques 1965/2002*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : Évolutions et réformes récentes*, Études de politique fiscale de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : les leçons à tirer de 10 ans d'expérience*, Rapport principal, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Statistiques des recettes publiques – 1965-2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *Encourager l'épargne grâce à des comptes à régime fiscal préférentiel*, Études de politique fiscale de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 576, OCDE, Paris.
- Stockman, P. (2007), « Wage and age related employers' SSC cuts and wage subsidies in the 2007 vintage of HERMES », *Federal Planning Bureau Working Paper*, 12-07.
- Stockman, P. et I. Lebrun (2009), « Standard Simulations for Belgium with LABMOD », LIME modelling forum meeting, Bureau fédéral du Plan.
- Valenduc, C. (2003), « Effective Taxation of Household Savings in Belgium », document présenté au 59<sup>e</sup> congrès de l'International Institute for public finance, « Public Finance and Financial Markets ».
- Valenduc, C. (2004), *Les dépenses fiscales*, Reflets et perspectives de la vie économique, n° 1, pp. 87-104.
- Valenduc, C. (2005), « La progressivité de l'impôt des personnes physiques », SPF Finances, *Bulletin de documentation*, n° 1.
- Valenduc, C. (2006), « Une flat tax en Belgique? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d'une telle réforme », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 45(3), pp. 63-80.
- Valenduc, C. (2008), « Les incitations fiscales en faveur du logement », *Les échos du logement*, 2008, n° 2, pp. 1-24.



## Chapitre 5

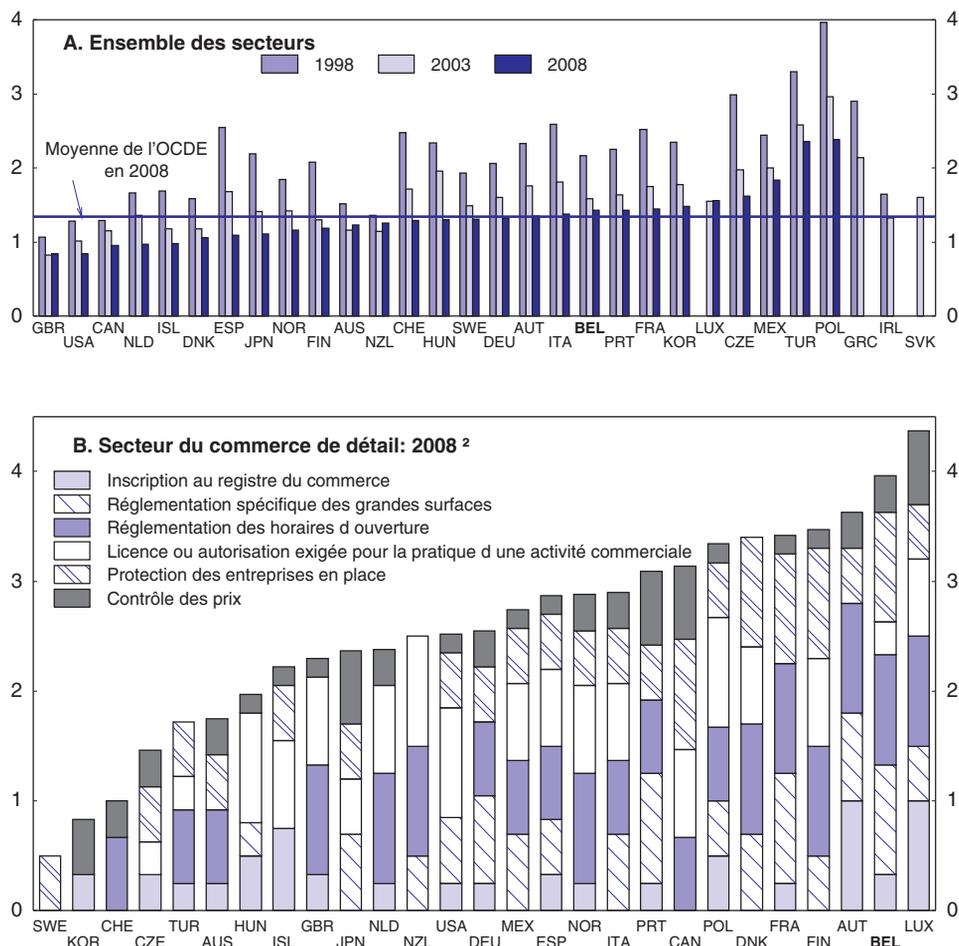
# Promouvoir la concurrence afin d'affermir la croissance économique

Les prix d'un grand nombre de biens et de services sont plus élevés que dans d'autres pays, signe de la faiblesse générale des pressions exercées par la concurrence. Le gouvernement a récemment introduit plusieurs réformes destinées à renforcer le cadre de la politique de concurrence. Néanmoins, pour tirer tout le profit de marchés concurrentiels, les réformes mises en œuvre devraient être complétées par un certain nombre de mesures additionnelles. Les pouvoirs de l'Autorité de concurrence peuvent être encore renforcés. Son degré effectif d'indépendance (sensiblement rehaussé par la récente réforme) et son obligation de rendre compte devraient faire l'objet d'un suivi de manière à évaluer si de nouvelles mesures s'imposent à cet égard. Dans le commerce de détail, les réglementations restreignant la concurrence protègent toujours les entreprises en place contre l'arrivée de nouveaux concurrents et freinent la diffusion de nouveaux modèles économiques et de nouvelles technologies. Les efforts de réforme dans les industries de réseau demeurent parcellaires. Dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications, les problèmes tiennent surtout aux positions dominantes des opérateurs historiques et à l'incapacité des autorités de régulation des industries de réseau à instaurer des conditions égales pour tous de manière à permettre l'arrivée de nouveaux concurrents et le développement de la concurrence. Dans d'autres secteurs, comme les services postaux et le transport ferroviaire, d'importantes mesures de libération sont toujours en attente. Globalement, les régulateurs sectoriels ont besoin de plus d'indépendance et de plus de pouvoirs pour contrer le comportement anticoncurrentiel des opérateurs historiques, et il est nécessaire d'améliorer la communication entre les autorités de régulation. Ces mesures devraient contribuer à assurer la base nécessaire pour porter la croissance de la productivité au meilleur niveau.

**L**e gouvernement belge, qui met davantage l’accent sur la concurrence pour améliorer la productivité, a introduit un certain nombre de réformes dans ce domaine. Il l’encourage désormais pour améliorer le bien-être du consommateur, préserver le pouvoir d’achat et stimuler l’entrepreneuriat en facilitant l’entrée de nouveaux concurrents (Stratégie de Lisbonne, 2008, Accord du gouvernement, Plan de Relance). Il reste cependant des marges importantes pour accentuer les pressions concurrentielles et doper ainsi la croissance potentielle de l’économie et les retombées pour les consommateurs. Les autorités ont retenu comme secteurs prioritaires dans ce domaine le commerce de détail, l’alimentation, l’énergie et les télécommunications. Le commerce de détail est plus réglementé que dans la plupart des pays de l’OCDE, ce qui protège les commerces existants des pressions concurrentielles dans la mesure où cela freine l’introduction de modèles économiques innovants et la diffusion des nouvelles technologies. Dans le même temps, la libéralisation des industries de réseau a été plus lente en Belgique que dans le reste de la zone OCDE, alors que la concentration y est plus forte et qu’il s’est révélé difficile d’obtenir un fonctionnement efficace des autorités de régulation. De ce fait, les prix sont souvent plus élevés que dans d’autres pays, signe de la nécessité d’abaisser les barrières à l’entrée et d’assurer des conditions plus égales pour tous. Le chapitre débute par une analyse générale du cadre de la concurrence. Il se poursuit par une étude du commerce de détail, secteur par nature concurrentiel. Sont ensuite analysées les difficultés de l’introduction de la concurrence dans des industries de réseau dominées par les opérateurs historiques. Le chapitre se conclut par une série de recommandations d’action.

### **Davantage de concurrence pour améliorer la productivité, l’emploi et le bien-être des consommateurs**

Depuis une dizaine d’années, la croissance de la productivité et de l’emploi est demeurée quelque peu inférieure à celle d’un grand nombre d’autres pays de l’OCDE (tableau 1.6). Dans le même temps, l’ouverture des marchés à la concurrence n’a pas progressé aussi rapidement que dans les pays en pointe, et les restrictions à la concurrence demeurent supérieures aux meilleures pratiques de la zone OCDE (graphique 5.1, partie A et Wöfl et al., 2009). Un nombre croissant de publications empiriques font ressortir l’existence d’un lien positif entre la concurrence et la croissance de la productivité d’une part (Nicoletti et Scarpetta, 2003, Conway et al., 2006), et entre la concurrence et l’emploi d’autre part (Bassanini et Duval, 2006), ce qui tendrait à indiquer qu’en Belgique l’application insuffisante de la politique de concurrence a nui à la croissance économique. De plus, il semble que le consommateur belge paie sans doute d’un prix élevé l’absence de marchés concurrentiels performants (graphique 5.2)<sup>1</sup>. Les prix finaux de nombreux produits de détail apparaissent quelque peu supérieurs à la moyenne de la zone euro tandis que les prix dans les industries de réseau tendent aussi à être assez élevés, d’où l’analyse qui suit de la réglementation qui entrave la concurrence en Belgique.

Graphique 5.1. **Réglementation des marchés de produits et du commerce de détail dans la zone OCDE<sup>1</sup>**

1. Pour des données détaillées sur la construction des indicateurs, voir Woelfl. A., I. Wanner, T. Koźluk et G. Nicoletti (2009), « Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n.° 695, et Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n.° 530.

2. Pas de données pour la Grèce, l'Irlande et la République slovaque.

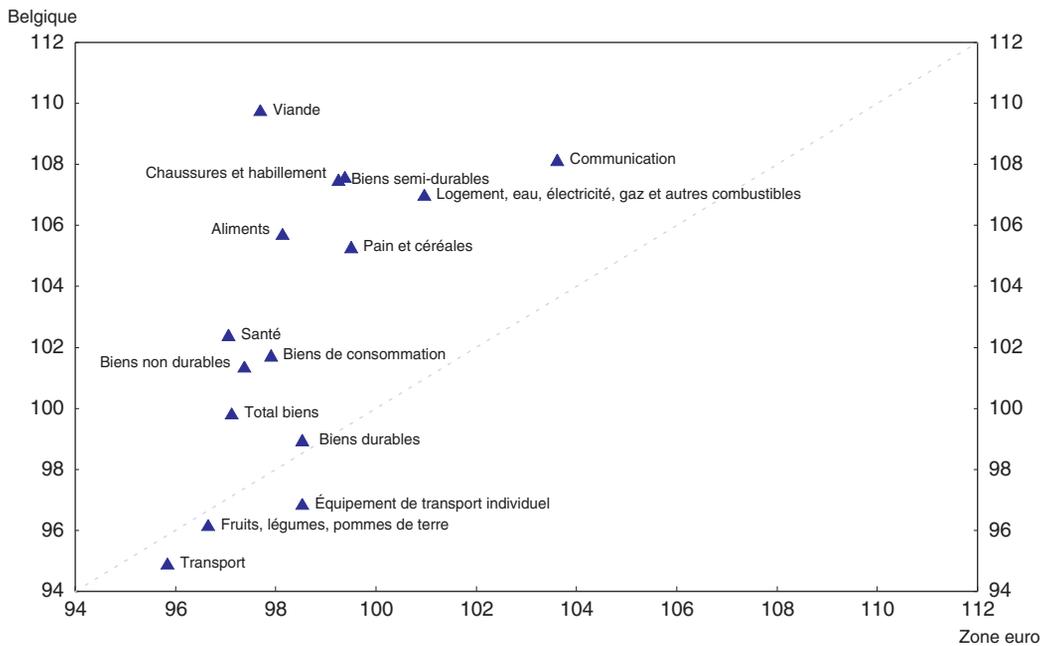
Source : OCDE, base de données PMR.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647152802868>

## L'Autorité de concurrence doit être davantage renforcée

Le cadre de la politique de concurrence s'est sensiblement amélioré au cours des années récentes avec l'adaptation de la législation aux normes de l'UE (encadré 5.1). Le seuil d'examen des fusions a été relevé, ce qui a libéré des ressources pour traiter les affaires d'ententes sur les prix et d'abus de position dominante. La réforme s'est accompagnée aussi d'aménagements de la structure institutionnelle des organismes en charge de la concurrence. L'Autorité de concurrence est une autorité « duale », composée de la direction générale du ministère de l'Économie (organisme d'enquête) et du Conseil de la concurrence (tribunal administratif). Ce dernier comprend le Conseil (tribunal) et l'Auditorat (organisme d'investigation et de poursuite). Parmi les autres réformes, il faut citer aussi l'instauration d'un

Graphique 5.2. **Niveaux relatifs des prix**<sup>1</sup>  
2007, moyenne UE15 = 100



1. Les PPA sont divisées par le taux de change nominal courant pour obtenir un indice de niveau des prix qui exprime le niveau de prix d'un pays donné par rapport à un autre pays, ou par rapport à un groupement de pays tel que l'UE15.

Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647157228247>

### Encadré 5.1. Le nouveau cadre de la concurrence et de l'application de la législation

La Cour des comptes ayant constaté que le dispositif en place était mal appliqué et que les procédures étaient trop longues, le cadre de la concurrence a été réformé en 2006. Les autorités de concurrence étaient mobilisées par les examens obligatoires des projets de fusion, ce qui leur laissait peu de ressources pour les autres questions de concurrence. Sur près de 200 dossiers traités entre 1993 et 2005, à peine un tiers a abouti à une décision, et un seul s'est conclu par une amende. La plupart des enquêtes prenaient plus de deux ans pour être achevées, sans compter les cas qui devenaient caducs avant d'avoir fait l'objet d'une décision formelle de clôture. S'agissant des affaires autres que les mesures intérimaires et les fusions, depuis 1997-2001, le Conseil n'a abouti qu'à une seule conclusion par an et le délai moyen des procédures pour violation des dispositions sur les cartels était supérieur à six ans. La Cour des comptes a noté que cette situation s'expliquait principalement, outre les ressources mobilisées par les examens obligatoires des fusions, par un manque d'organisation et par l'absence de soutien en faveur d'une politique cohérente de protection de la concurrence de manière à promouvoir l'efficacité économique. La nouvelle loi sur la concurrence reprend la législation communautaire fondée sur l'interdiction des accords restrictifs anticoncurrentiels et des abus de position dominante et donne une base juridique à la clémence. De plus, les dernières règles substantielles communautaires concernant les fusions, qui reposent sur la notion d'« obstacles substantiels à une concurrence efficace », plutôt que sur un simple contrôle de la position dominante, sont intégrées dans la loi. La réforme n'a pas modifié les amendes pouvant être infligées par l'Autorité, qui peuvent atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel. Les effectifs de l'autorité de concurrence sont d'environ 70 personnes-années, identiques à ceux de la Suisse, mais inférieurs à ceux des Pays-Bas et des pays nordiques.

### Encadré 5.1. **Le nouveau cadre de la concurrence et de l'application de la législation** (suite)

Les réformes de 2006 ont également modifié la structure institutionnelle. L'Autorité belge de concurrence n'est pas un service intégré unique, mais une autorité « duale ». Elle est constituée de deux organes, le Conseil de la concurrence et le Service (ou la direction générale) de la concurrence. Le Conseil comprend l'assemblée générale du Conseil (au sens restreint), qui est l'organisme délibérant chargé de faire respecter le droit de la concurrence. La loi autorise six membres à plein-temps et six membres à temps partiel (conseillers), nommés par le gouvernement pour un mandat de six ans, renouvelable. L'Auditorat (limité statutairement à dix membres maximum) est rattaché au Conseil. Ses membres lancent et dirigent les enquêtes et soumettent au Conseil les questions d'application de la législation de la concurrence, et ils font appel à l'assistance du personnel du Service de la concurrence pour les questions d'enquête et autres. Il y a donc une séparation institutionnelle entre les pouvoirs d'enquête, de poursuite et de décision au sein de l'autorité. À la différence d'un certain nombre d'autres pays, l'Autorité de concurrence n'est pas chargée de la protection du consommateur, laquelle incombe à la direction générale de la régulation du marché, qui relève du même ministère. Par ailleurs une Commission de la concurrence, instituée au sein du Conseil central de l'économie, agit en tant qu'organe consultatif.

Les procédures d'examen des fusions prévoient une notification préalable et l'approbation des transactions correspondant à un chiffre d'affaires total en Belgique supérieur à 100 millions EUR (et si au moins deux des entreprises concernées ont un chiffre d'affaires en Belgique supérieur à 40 millions EUR). Ces seuils sont plus du double de ceux que prévoyaient les procédures avant la réforme, ce qui s'est traduit par une forte réduction du nombre des fusions examinées. L'Autorité de concurrence n'est pas totalement indépendante dans ce domaine car les pouvoirs publics peuvent ne pas suivre une décision du Conseil rejetant une fusion, et laisser l'opération se dérouler « pour des raisons d'intérêt général qui l'emportent sur les risques pour la concurrence ». Ils peuvent aussi ne pas tenir compte des conditions imposées à la fusion par le Conseil de la concurrence. Le Conseil des ministres, en particulier, peut prendre en compte des questions de sécurité nationale, de compétitivité internationale, d'emploi et d'intérêts des consommateurs. Cette disposition n'a pas été utilisée jusqu'ici. En octobre 2007, le programme de clémence a été davantage aligné sur les pratiques européennes désormais établies, de telle sorte que le membre d'un cartel puisse être exonéré entièrement ou en partie de sanctions s'il porte l'existence du cartel à la connaissance de l'Autorité de concurrence, s'il apporte des éléments dont l'Autorité ne disposait pas ou encore s'il reconnaît son implication.

Au cours de la première année complète d'application du nouveau régime de concurrence (2007), le Conseil a prononcé trois décisions d'infraction à la législation sur les cartels et examiné six demandes de clémence. Au cours de la deuxième année, il a prononcé trois décisions d'infraction à la législation sur les cartels et examiné six demandes de clémence. La première amende jamais imposée en droit belge à l'encontre d'un cartel (légèrement inférieure à 500 000 EUR) est intervenue début 2008, dans une affaire qui avait débuté par une demande de clémence. Le niveau relativement faible de l'amende s'explique par le fait que le cartel a pris fin en 2002 et par l'étroitesse du marché en question. Une décision récente illustre l'importance des changements récents apportés à la législation. En juillet 2008, le Conseil s'est prononcé contre une règle « éthique » d'une association professionnelle fixant un niveau minimal de rémunération (pour les architectes d'intérieur), mais il n'a pu imposer d'amende car la loi en vigueur au moment de la violation, laquelle avait eu lieu de 2002 à 2005, n'autorisait pas l'imposition d'amendes à l'encontre d'une association. D'autres amendes modiques ont été prononcées contre des associations professionnelles pour montrer que les mesures de concertation destinées à limiter la concurrence par les prix n'étaient plus acceptables.

Le Conseil de la concurrence pourrait se voir doter d'importantes fonctions en matière de réglementation. Comme cela est habituel ailleurs, il agit déjà en coopération avec les autorités de régulation sectorielles. En vertu de la loi sur la concurrence, le Conseil de la concurrence peut aussi être habilité à trancher les appels contre des décisions des autorités de régulation sectorielles. Cette fonction sera conditionnée par la promulgation des autorisations correspondantes dans les textes réglementaires sectoriels. La direction générale mène également une action de sensibilisation en publiant des rapports ou des opinions sur la réglementation de la profession de taxi, sur l'immobilier et sur les mandats croisés d'administrateurs.

programme de clémence et la suppression de l’immunité à l’égard des amendes accordée par la précédente loi aux associations d’entreprises et de professions libérales. Les réformes ont commencé à donner des résultats visibles : des violations de la législation sur les cartels ont été constatées, le programme de clémence a commencé à fonctionner et les participants à ces cartels se sont vus infliger des amendes. Néanmoins, les améliorations de ce cadre étant relativement récentes, il faudra un certain temps avant que tous leurs effets sur la concurrence se fassent pleinement sentir, et il reste encore des marges d’amélioration du dispositif.

Bien que l’indépendance de l’Autorité de concurrence ait été renforcée (celle-ci est désormais financée sur une ligne distincte du budget gouvernemental), la branche « enquêtes » de l’Autorité demeure une direction générale au sein du ministère de l’Économie. Les ressources de la direction sont pour une large part déterminées par le gouvernement fédéral et un certain nombre de coûts annexes (hébergement, technologie de l’information et des communications, etc.) sont pris en charge par le ministère en dehors de la ligne budgétaire. Ainsi, l’Autorité de concurrence se conforme aux procédures de recrutement centralisé de la fonction publique et elle demeure physiquement implantée dans le bâtiment du ministère. De plus, l’important retard accumulé dans les dossiers à traiter a rendu difficile le respect des délais légaux et contraint l’Auditorat de hiérarchiser les dossiers. Il s’est pour cela appuyé sur des critères dont l’origine n’a pas toujours été assez clairement exposée au public, ce qui pourrait faire craindre l’accusation que des priorités politiques affectent la hiérarchisation des dossiers. Par conséquent, la situation devrait être suivie de près, surtout en ce qui concerne le degré d’indépendance et de responsabilité de l’Autorité. Si nécessaire, une amélioration possible consisterait à donner à l’Autorité de concurrence le statut d’un organisme entièrement indépendant dont l’intégralité du budget est votée par le Parlement et qui bénéficie d’une totale liberté en matière de recrutement. Pour renforcer l’indépendance perçue de l’Autorité, on pourrait envisager de l’installer hors des locaux du ministère et de donner plus de transparence aux critères de hiérarchisation des dossiers. Malgré les renforcements opérés ces dernières années, certains signes montrent encore que l’Autorité de concurrence pourrait avoir besoin de ressources additionnelles. Son effectif actuel devrait peut-être être revu, car il semble faible par rapport à celui de ses homologues d’autres petites économies comme les Pays-Bas et les pays nordiques (Høj, 2007), et il ne s’est pas révélé suffisant pour faire face à l’accumulation des dossiers en attente et aux appels contre ses décisions devant les tribunaux, et pour assumer un rôle plus volontariste.

L’Autorité de concurrence doit donner des signaux forts de sa détermination à faire appliquer le droit de la concurrence. Les amendes imposées à ce jour n’étaient pas particulièrement élevées. Toutefois, à l’avenir, l’Autorité de concurrence sera inévitablement saisie d’affaires plus importantes dans des secteurs cruciaux, et le recours à des amendes élevées sera souhaitable pour marquer une prise de position déterminée contre les violations, et dissuader la poursuite des pratiques anticoncurrentielles. La pratique d’amendes élevées suscitera aussi davantage de demandes de clémence, ce qui facilitera la police des cartels. L’introduction de sanctions pénales telles que des peines de prison pour les violations les plus graves des dispositions sur les cartels contribuerait aussi à l’effet dissuasif. Pour donner plus d’efficacité à l’Autorité, des procédures de communication claires et efficaces (notamment en ce qui concerne les informations confidentielles) entre l’Autorité et les autorités de régulation sectorielles sont indispensables. Enfin, il faut se féliciter des projets tendant à faire du Conseil l’unique institution d’appel contre les décisions des autorités sectorielles de régulation. C’est déjà le cas dans de nombreux pays de

l'OCDE, car le Conseil est bien placé pour trancher les affaires de concurrence dans les industries de réseau. Si cela devait conduire à accroître la rapidité avec laquelle les dossiers sont traités, il faudrait peut-être doter le Conseil de ressources supplémentaires.

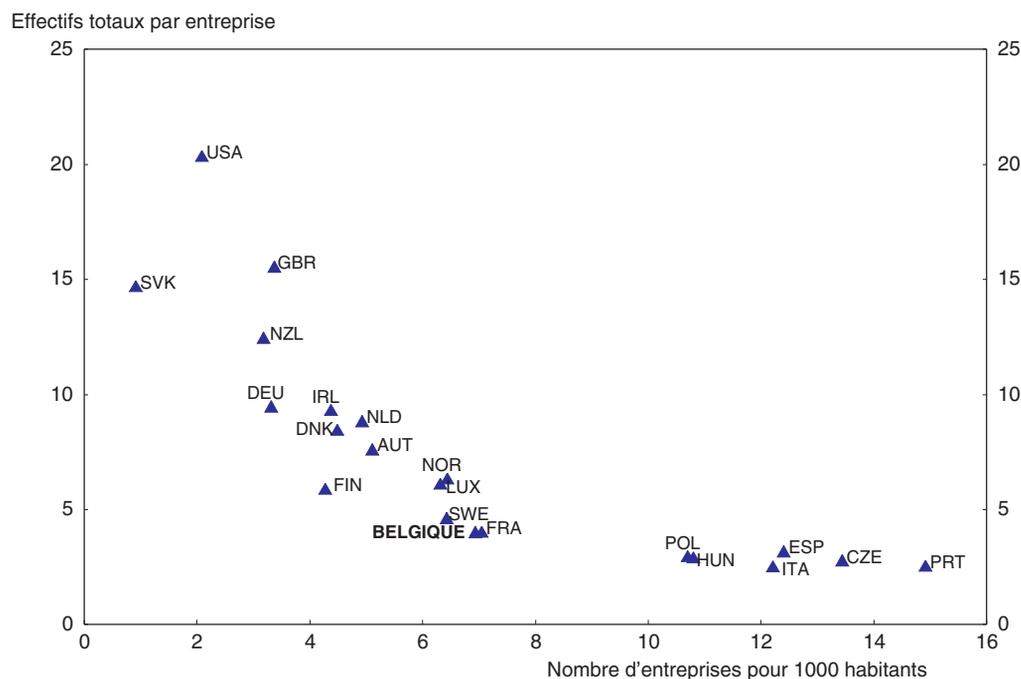
Les progrès notables dans la réforme de l'Autorité de concurrence ne semblent pas s'accompagner d'évolutions analogues dans la réglementation des industries de réseau (voir la section ci-après). Pour mener à bien l'objectif gouvernemental de stimulation de l'activité économique et d'amélioration du bien-être du consommateur par le renforcement de la concurrence sur les marchés belges, il convient de résolument mettre en œuvre la politique de concurrence et de faire appliquer la réglementation à tous les niveaux (SPF Économie, 2008). Le gouvernement a récemment créé un observatoire des prix qui s'attachera à améliorer la transparence des prix sur le marché, mais il faut veiller à ne pas complexifier davantage la structure réglementaire et à limiter le risque que cette autorité détermine les prix.

### La concurrence dans le commerce de détail est entravée par une réglementation pesante

En Belgique, le commerce de détail se caractérise par un nombre relativement important de petits commerces (graphique 5.3), structure qui peut offrir des avantages en termes d'accessibilité. Pourtant, la part de ce secteur dans l'emploi total est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 5.4, partie A), d'où une possibilité relativement importante de création d'emplois. De plus, la productivité de ce secteur progresse plus lentement que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 5.4, partie B et Biatour et

Graphique 5.3. **Le secteur du commerce de détail se caractérise par une forte proportion de petites surfaces**

Moyennes 2003-2005<sup>1</sup>



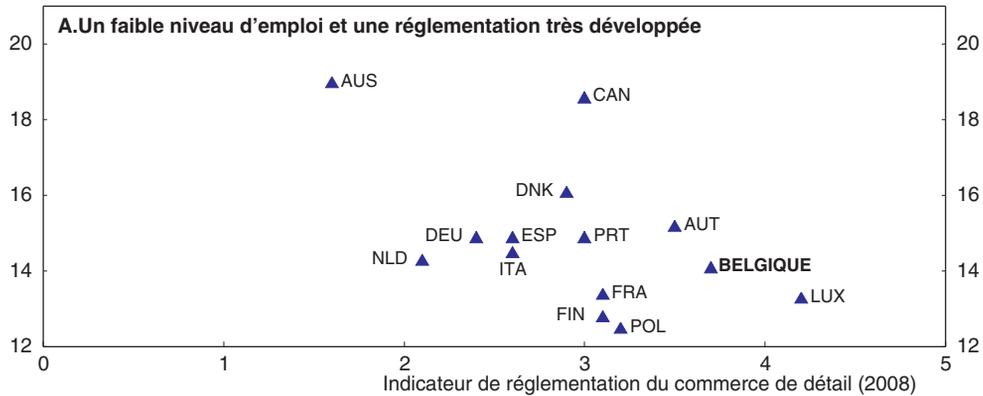
1. Moyennes 2003-2004 pour les États-Unis et la République tchèque, 2004-2005 pour la Suède.

Source : OCDE, base de données des Statistiques structurelles pour les entreprises.

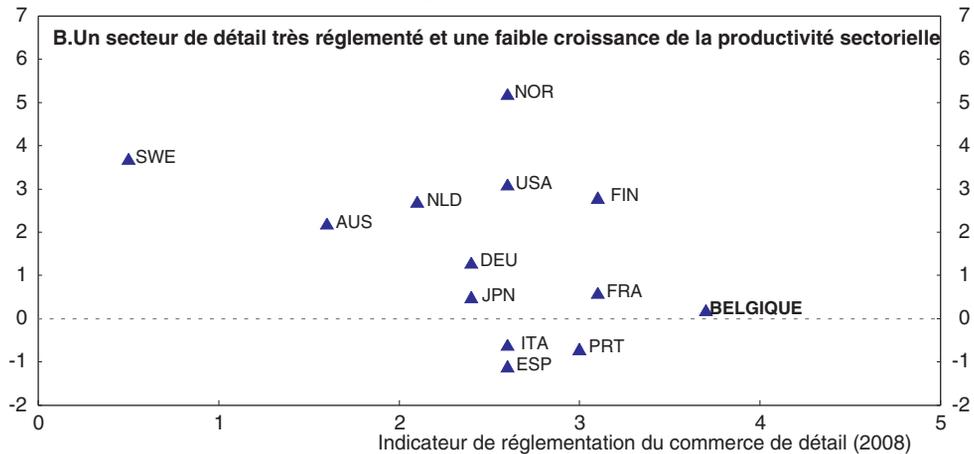
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/64717764141>

**Graphique 5.4. Le secteur belge du commerce de détail se caractérise par un faible niveau d'emploi, une croissance médiocre de la productivité et une réglementation contraignante**

Part dans l'emploi du commerce de gros et de détail (2007)<sup>1</sup>



Croissance de la productivité dans les secteurs de gros et de détail (1996-2006)



1. 2006 pour l'Australie, la Hongrie, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. Le nombre d'observations est limité par la disponibilité des données.

Source : OCDE, base de données PMR, base de données STAN et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647252037606>

Kegels, 2008)<sup>2</sup>. Enfin, les niveaux de prix d'un grand nombre de produits associés au commerce de détail sont sensiblement plus élevés que dans d'autres pays de la zone euro (graphique 5.2). Dans le même temps, le secteur est beaucoup plus réglementé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la protection des entreprises en place, la réglementation spécifique applicable à la grande distribution et les heures d'ouverture des commerces (graphique 5.1, partie B). Cette réglementation protège les commerces existants des pressions de la concurrence, ce qui très souvent conduit à la protection de monopoles locaux (Høj et al., 1995, apportent des éléments sur le lien entre réglementation, prix et taille des commerces). En conséquence, la déréglementation du commerce de détail devrait dynamiser la productivité. Cette conclusion est confortée par des résultats de simulations effectuées par l'OCDE, qui montrent que la Belgique fait partie des pays dans lesquels la libéralisation du secteur de détail offre les plus forts gains

potentiels (encadré 5.2). En conséquence, comme le commerce de détail est un secteur intrinsèquement concurrentiel, une réduction de la réglementation devrait avoir des retombées positives sur le bien-être du consommateur. Un certain nombre d'études ont montré que l'abaissement des barrières à l'entrée peut accroître l'efficacité du commerce de détail, et induire à la fois une baisse des prix (Pilat, 1997, Haffner et van Bergeijk, 1997) et un développement de l'emploi (Bertrand et Kramarz, 2002; CPB, 1995; Creusen et al., 2006). Les perspectives d'augmentation de l'emploi dans le secteur ne sont pas à négliger dans le contexte belge, étant donné qu'il s'agira sans doute d'emplois destinés à des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs à temps partiel flexibles, par exemple des femmes revenant sur le marché du travail.

L'encadré 5.3 donne un aperçu détaillé des principales restrictions à la concurrence dans le commerce de détail en Belgique, lesquelles de façon générale protègent les commerces en place, notamment les petits commerces, contre l'arrivée de nouveaux modèles économiques innovants. L'interdiction de la vente à perte empêche les détaillants de vendre aisément les stocks qu'ils souhaitent liquider, ce qui augmente le risque pour les nouveaux entrants. L'interdiction de la publicité sur les rabais avant les périodes de soldes (période dite de

### Encadré 5.2. Réglementation anticoncurrence et productivité du travail – simulations de l'OCDE

Les calculs de l'OCDE montrent que l'alignement de la réglementation sectorielle (dans le commerce de détail, l'électricité et le gaz et les services professionnels) sur les meilleures pratiques internationales augmenterait la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie de près de 16 % sur la prochaine décennie. Dans le seul secteur du commerce de détail, les réformes pourraient améliorer la productivité de près de 12 %, si la réglementation était alignée sur les meilleures pratiques de l'OCDE. De la même manière, avec des réformes du secteur énergétique, la productivité augmenterait de 3.5 %, soit nettement au-dessus de la moyenne des pays analysés (tableau 5.1).

Tableau 5.1. Simulation de l'effet futur de la libéralisation de la productivité du travail

Simulation de la progression en pourcentage de la productivité sur 10 ans

	Secteurs couverts par la simulation					
	Tous secteurs		Électricité et gaz		Commerce de détail	
	Meilleure pratique 2007	75 <sup>e</sup> percentile de l'UE	Meilleure pratique 2007	75 <sup>e</sup> percentile de l'UE	Meilleure pratique 2007	75 <sup>e</sup> percentile de l'UE
	← Degré de réforme →					
<b>Belgique</b>	<b>15.8</b>	<b>15.6</b>	<b>3.5</b>	<b>3.5</b>	<b>11.9</b>	<b>11.7</b>
Pays-Bas	8.3	7.4	3.2	2.8	4.8	4.3
France	10.3	10	1.4	1.3	7.4	7.2
Danemark	8	7.3	2.6	2.3	5.4	5.1
Italie	14.1	13.7	2.6	2.5	4.9	4.8
Canada	14.4	14.1	5.6	5.5	7.8	7.6
Finlande	6.8	6	2.1	1.8	4.2	3.9
Portugal	12.2	11.8	3.8	3.6	7.2	6.9
Espagne	13.9	13.8	4.5	4.5	10.9	10.8
<b>Total</b>	<b>11.4</b>	<b>10.9</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>6.9</b>	<b>6.4</b>

Source : OCDE (2008), *La réforme de la réglementation en Italie*.

### Encadré 5.3. Exemples de réglementations limitant la concurrence dans le commerce de détail

#### Contrôle des prix et de la transparence

- Les ventes à perte sont interdites en dehors des périodes de soldes ou de liquidation de commerce, et les soldes sont limités à deux périodes d'un mois chaque année.

Ce type de réglementation prive de souplesse les détaillants et réduit leur capacité à se débarrasser des invendus, ce qui constitue un élément dissuasif implicite à l'entrée et réduit le bien-être des consommateurs. De plus, les définitions des coûts et des marges minimales sont complexes et la vérification problématique, notamment pour les commerces récents sans historique de coûts.

- La publicité sur les réductions de prix est interdite pendant les six semaines précédant la période des soldes (présoldes). Il est également interdit d'annoncer les réductions qui doivent être proposées pendant ces six semaines.

La législation sur la période d'attente réduit la transparence des prix et gêne l'accès du consommateur à tout l'éventail des informations sur les prix dont il a besoin pour effectuer son choix.

- Les ventes liées de produits sont interdites.

L'objet de cette réglementation est de prévenir la subvention croisée des produits (ou de produits et de services), afin d'améliorer la transparence. Elle protège les petits détaillants qui peuvent avoir plus de difficultés à faire des offres liées de produits, et elle a sensiblement augmenté la complexité de la réglementation du commerce de détail. De nombreuses dispenses ont été accordées, par exemple pour la vente d'ensembles (telles qu'une monture de lunettes avec verres) ou pour la vente d'un produit avec son conditionnement. Comme la notion d'ensemble est peu claire a priori, la loi accentue l'incertitude concernant les nouveaux produits et freine la diffusion des nouvelles technologies.

#### Réglementation des horaires d'ouverture

- Les commerces peuvent ouvrir en semaine entre 5 h et 20 h et les vendredis (et veilles de jour férié) jusqu'à 21 h. Ils doivent être fermés pour une période de 24 h par semaine (par défaut le dimanche, mais n'importe quel jour de la semaine peut être choisi pour autant qu'il reste le même pendant au moins six mois). La loi autorise de surcroît l'ouverture pendant six dimanches par an.
- Sont notamment exemptés : les petits commerces rattachés à des stations-service, les commerces de nuit (moins de 150 m<sup>2</sup>, vendant de l'épicerie et des produits d'hygiène, et qui peuvent être ouverts de 18 h à 7 h), et les magasins dans les zones d'intérêt touristique.
- La loi prévoit des amendes, la fermeture du magasin et des peines de prison en cas de violation, et des agents de l'État veillent à son application.

Les restrictions concernant les horaires d'ouverture des commerces protègent les détaillants existants, notamment les petits commerces de nuit, contre l'introduction de nouveaux modèles économiques innovants. Ces réglementations limitent également la capacité des détaillants à s'adapter aux évolutions de la demande des consommateurs et réduisent le bien-être du consommateur en limitant les possibilités qui lui sont offertes pour choisir le moment auquel faire ses courses. En Belgique, cette réglementation vise à augmenter le bien-être du consommateur, en dépit de ses effets négatifs potentiels sur l'emploi.

#### Réglementation des grandes surfaces

- La décision d'implantation repose sur l'évaluation de quatre types d'effets possibles : i) effet spatial (planification urbaine, accès et sécurité routière); ii) intérêts des consommateurs (gamme de produits et prix); iii) emploi (de façon générale et sur les commerces existants); iv) équilibre entre petites, moyennes et grandes surfaces.
- Les décisions concernant les surfaces comprises entre 400 et 1 000 m<sup>2</sup> sont prises par la municipalité, tandis que pour les commerces de plus de 1 000 m<sup>2</sup>, le Conseil économique et social du commerce de détail doit être consulté. Dans le cas de surfaces de plus de 2 000 m<sup>2</sup>, les municipalités voisines doivent être consultées.

### Encadré 5.3. Exemples de réglementations limitant la concurrence dans le commerce de détail (suite)

- Le Conseil économique et social est composé de représentants des ministères, des régions, des associations de consommateurs, des organisations syndicales, des détaillants indépendants et des PME et du commerce intégré.
- La décision doit être prise et communiquée dans un délai maximal de 75 jours et elle peut faire l'objet d'un recours auprès du Comité interministériel pour la distribution. L'absence de contestation vaut consentement.

Une réglementation en matière de zonage peut être souhaitable du fait de problèmes liés à l'aménagement urbain, l'encombrement de la circulation et la sécurité, mais ces dispositions souvent utilisées pour protéger les commerces en place contre l'arrivée de nouveaux concurrents. Comme souligné dans OCDE (2008b), l'appréciation de l'intérêt des consommateurs devrait être laissée aux consommateurs eux-mêmes, qui par leurs achats décideront en dernier ressort si les nouveaux commerçants les servent mieux que ceux en place.

#### Autres réglementations

- Il existe d'autres réglementations strictes concernant la publicité, certains secteurs de détail spécifiques (par exemple, les produits pharmaceutiques) et les ventes au domicile du consommateur.

« présolde » ou « d'attente ») réduit l'accès des consommateurs à l'information sur les prix, tandis que l'interdiction des ventes liées (connues en Belgique sous le nom de « ventes jointes ») interdit la diffusion de produits innovants ou de nouvelles technologies (en avril 2009, la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré cette loi incompatible avec le droit communautaire). Le gouvernement s'emploie actuellement à modifier la plupart des dispositions de la réglementation ci-dessus. Les modifications proposées jusqu'ici n'apparaissent pas substantielles. Puisque que l'Autorité de concurrence doit traiter les abus de position dominante, les restrictions sur les prix et l'assortiment devraient être purement et simplement éliminées. Pour améliorer le bien-être des consommateurs, donner aux consommateurs la possibilité de faire les courses en dehors des heures habituelles et procurer aux détaillants la souplesse nécessaire pour mieux répondre à la demande des consommateurs, la réglementation sur les heures d'ouverture des commerces, qui est l'une des plus restrictives de l'OCDE, devrait être éliminée. Enfin, la réglementation en matière de zonage pour la grande distribution, qui a été réformée en 2005 de sorte que le processus décisionnel est accéléré, devrait être limitée aux questions d'aménagement urbain, de transport et de sécurité (conformément à la recommandation récente émanant du ministère de l'Économie, SPF Économie, 2008). Cela permettrait aux forces du marché, plutôt qu'à un comité national où sont fortement représentés les commerçants établis ou les municipalités locales, de décider des avantages pour les consommateurs de la création d'un nouveau commerce de détail.

## Les régulateurs des industries de réseau sont confrontés aux positions dominantes des opérateurs historiques

La libéralisation dans les industries de réseau demeure limitée. Leur degré d'ouverture est très inégal et la diversité des structures réglementaires rend la régulation complexe (encadré 5.4). Il n'y a pas de définition uniforme des organismes de régulation. Le rôle de la régulation dans les industries de réseau et l'absence de coordination entre les autorités sectorielles de régulation et l'Autorité de concurrence ont été reconnus comme les problèmes les plus problématiques de l'architecture du dispositif belge (SPF Économie, 2008). Autre

#### Encadré 5.4. La régulation des industries de réseau

La régulation des industries de réseau en Belgique varie sensiblement selon les secteurs. De façon générale, l'Autorité de concurrence est compétente pour les cas d'abus de position dominante et de prix de cartels dans les secteurs ouverts à la concurrence et dans les segments concurrentiels des industries de réseau. L'accès non discriminatoire des tiers aux segments sous monopole est de la compétence des autorités de régulation sectorielles, dont les structures de même que le degré d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et les sources de financement varient. Les autorités de régulation des industries de réseau sont aussi en général chargées de délivrer les autorisations d'accès aux marchés, de veiller à la prestation des services universels et de remplir une fonction de conseil pour les stratégies sectorielles.

Les secteurs de l'énergie (électricité et gaz) sont régulés par une même autorité fédérale, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), et trois autorités régionales. L'Autorité fédérale a pour missions principales d'approuver les tarifs de transport et de distribution (aussi bien du gaz que de l'électricité), et de conseiller le gouvernement sur les autres segments du marché. Sur le marché de l'électricité, ses pouvoirs réglementaires sont limités aux réseaux de transport et de distribution dépassant un certain seuil (70 kV).

L'indépendance de l'autorité fédérale semble dans la ligne des meilleures pratiques de l'OCDE : le CREG dispose de son propre budget financé par un prélèvement sur les factures d'électricité des consommateurs, ce qui le met à l'abri d'une possible intervention politique, bien que sa direction soit toujours nommée par le gouvernement. En revanche, les autorités de régulation régionales sont responsables du choix des opérateurs de réseaux de distribution pour le gaz et pour l'électricité, de la délivrance des autorisations de vente au détail, du contrôle de l'exécution des obligations de service universel et du conseil aux autorités régionales. L'indépendance des autorités réglementaires régionales vis-à-vis des niveaux infranationaux d'administration ne semble pas aussi bien assurée que celle de l'autorité de régulation fédérale.

En principe, les autorités de régulation aux niveaux infranationaux pourraient être en meilleure position pour s'acquitter des tâches réglementaires régionales, car elles sont peut-être mieux armées pour s'occuper des questions de distribution et d'offres locales de même que des besoins des consommateurs du fait de leur connaissance du contexte local et de leur proximité relative du marché final. Cependant, ce type de structure peut causer des problèmes de pouvoir réglementaire (chevauchement de compétences, absence de couverture réglementaire de certains segments, absence d'économies d'échelle) et de coordination (tant des objectifs que des décisions de mise en vigueur). Cette structure pourrait induire de longues procédures de communication et des lourdeurs administratives. La coexistence de trois environnements réglementaires représente un coût d'entrée additionnel pour les concurrents, et cette structure a été fréquemment critiquée (AIE, 2006). L'un des effets de ce dispositif a été le décalage dans l'ouverture juridique du marché de l'électricité au choix du consommateur, qui était opérationnelle en Flandre en 2003, alors qu'il a fallu jusqu'en 2007 pour qu'il en soit de même en Wallonie et dans la région de Bruxelles-Capitale.

Les secteurs des télécommunications et de la Poste sont réglementés par l'Institut belge des postes et télécommunications (IBPT). L'indépendance du régulateur a été renforcée en 2003; celui-ci faisait auparavant partie du ministère, qui exerçait un pouvoir de contrôle sur l'opérateur historique. Le financement provient principalement des droits de licence. Malgré ces améliorations, il subsiste certaines interrogations quant à son indépendance : les membres du Conseil (organisme délibérant), notamment le président, sont nommés et peuvent être révoqués sur proposition de l'exécutif. Une incertitude demeure quant à la possibilité pour le gouvernement de casser les décisions de l'IBPT et à l'influence politique pesant sur les priorités des régulateurs (Platform, 2007). À la différence de ce qui se passe pour les marchés de l'énergie, les tâches de régulation sont regroupées entre les mains d'un organisme fédéral; il semble toutefois que les régulateurs au niveau des communautés linguistiques (qui disposent de compétences sur le contenu radiodiffusé) font pression pour obtenir des pouvoirs réglementaires sur l'infrastructure commune à la radiodiffusion et aux télécommunications (par exemple, Internet). En 2006, cela a abouti à un accord de coopération fixant les procédures pour le règlement des litiges de compétences partagées, d'où certaines inquiétudes quant aux risques de multiplication des consultations bureaucratiques et, en cas de question non tranchée, de renvoi de la décision au niveau des ministres, ce qui affaiblirait quelque peu le régulateur. En novembre 2008, le gouvernement fédéral a proposé des mesures pour renforcer le régulateur : la procédure pour l'imposition d'une amende doit être simplifiée, et le montant des amendes pourrait être majoré. L'IBPT doit se voir doté de plus de pouvoirs d'intervention sur le marché. En cas de contestation, sa défense devant le Tribunal d'appel sera plus simple.

élément important, l'éventail inhabituellement large des services universels qui crée un obstacle à l'entrée et au développement des concurrents, tout en avantageant les opérateurs historiques, du fait des problèmes liés aux mécanismes de financement. Les obligations de service universel (OSU) sont récapitulées dans l'encadré 5.5 et leurs effets sur la concurrence sont examinés ci-après.

### Encadré 5.5. Services universels dans l'énergie, les télécommunications et les Postes

Les obligations de service universel (OSU) sont destinées à assurer l'accès universel à un service désigné, avec un niveau de qualité spécifié et pour un coût abordable. En pratique, toutefois, elles peuvent constituer des obstacles dissuasifs pour les nouveaux entrants, en confortant la position de l'opérateur en place ou en le subventionnant. De façon générale, chaque membre de l'Organisation mondiale du commerce a le droit de définir le champ qu'il souhaite donner aux obligations de service universel. Les règles spécifiques applicables aux États membres de l'UE sont définies dans la Directive sur le service universel (pour les télécommunications) et dans la Directive sur les services postaux. De façon générale, les obligations de service universel, si elles constituent un coût pour le prestataire, doivent être couvertes par les profits réalisés sur d'autres marchés. Elles peuvent être financées directement sur le budget gouvernemental (par l'acquisition d'un service), par un fonds auquel contribuent les participants au marché (*par exemple fonds pay or play*) ou par un segment désigné du marché (par exemple, par un domaine réservé des services postaux, ou par les tarifs de distribution).

Il n'existe pas en Belgique d'approche uniforme des services universels. Bien que des dispositions prévoient l'adjudication de certains services au prestataire le mieux disant, d'autres services sont imposés à l'ensemble des opérateurs. Le champ du service universel tend à être inhabituellement large dans tous les secteurs, tout en différant selon les régions (tableau 5.2).

Tableau 5.2. **Obligations de service universel en Belgique**  
Par secteur de réseau

Secteur	OSU
Énergie (électricité et gaz)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tarifs sociaux pour les ménages à faible revenu.</li> <li>● Contingent d'électricité annuel gratuit pour tous les ménages flamands.</li> <li>● Dispositions particulières pour les ménages incapables d'acquitter leurs factures.</li> <li>● Déduction fixe pour le gaz, l'électricité et le fioul, pour chaque ménage.</li> </ul> <p>Les obligations de service universel sont de la compétence des régions, et leur champ varie donc selon celles-ci. Le régulateur fédéral intègre les spécificités régionales des obligations de service universel dans les tarifs de distribution des différents réseaux.</p>
Télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accès à l'infrastructure de téléphonie fixe (à un coût abordable).</li> <li>● Disponibilité de services d'annuaire.</li> <li>● Fourniture de publiphones sur l'ensemble du territoire national.</li> <li>● Publication de pages blanches universelles.</li> <li>● Application de tarifs sociaux pour les personnes handicapées, les personnes âgées et les ménages à faible revenu (fixe et mobile).</li> </ul> <p>Depuis 2007, le gouvernement a mis en place des procédures d'appel d'offres pour désigner le prestataire de chacun des quatre premiers services. Il n'y a pas de procédure pour l'adjudication des tarifs sociaux car ceux-ci sont imposés à tous les prestataires et financés par un fonds auquel tous les participants au marché contribuent. Il n'y a pas d'instrument juridique pour vérifier que l'obligation de service universel constitue de fait une charge indue, qui justifierait un financement supplémentaire. La Commission européenne a lancé une procédure d'infraction et a récemment poursuivi la Belgique devant la Cour de justice des Communautés européennes.</p>
Postes	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Collecte et distribution quotidiennes, tri et acheminement des lettres et paquets ne dépassant pas une certaine taille.</li> <li>● Au moins un point d'accès dans chaque municipalité.</li> <li>● Prise en charge du courrier militaire.</li> <li>● Distribution rapide des quotidiens et de certains périodiques.</li> <li>● Paiement des pensions et services financiers de la poste à domicile.</li> <li>● Gestion de fonds pour le compte du Trésor.</li> <li>● Distribution à tarif réduit du matériel de vote.</li> </ul> <p>La prestation de l'obligation de service universel est assurée par l'opérateur, en contrepartie du revenu qu'il tire du segment réservé du marché. La loi prévoit la possibilité de financer les coûts du service universel <i>via</i> un fonds abondé par tous les détenteurs de licences, possibilité qui, bien que non utilisée, rend plus incertain l'environnement juridique. Les deux premiers services sont assez courants dans les autres pays, alors que les autres sont propres à la Belgique.</p>

Source : OCDE et Commission européenne (2006), « Commission staff working document SEC(2006)445 ». Impact assessment report, annex to the report regarding the outcome of the Review of the scope of Universal service in accordance with article 15(2) of Directive 2002/22/EC.

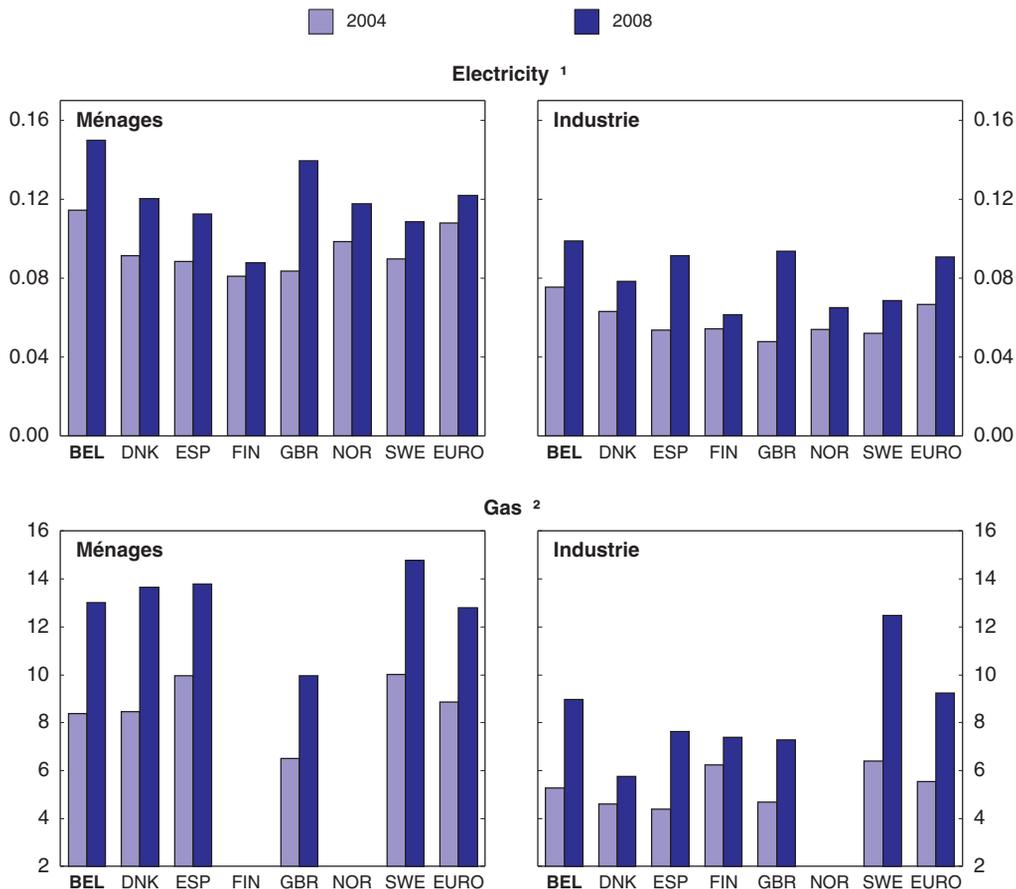
## Le secteur de l'énergie : des opérateurs historiques solides et d'importantes barrières implicites à l'entrée

### Électricité

La libéralisation du marché de l'énergie a débuté pour l'essentiel en avril 1999 avec la transposition des premières directives de l'UE sur l'électricité et le gaz. Les deuxièmes directives de l'UE ont été transposées en juin 2005 tandis que le marché de l'électricité était pleinement ouvert sur le plan juridique pour les ménages le 1<sup>er</sup> juin 2003 en Flandre. La Wallonie et Bruxelles-Capitale ont suivi le 1<sup>er</sup> janvier 2007, date à laquelle tous les consommateurs ont eu le choix de leur fournisseur. Malgré la libéralisation, les prix de l'électricité sont demeurés nettement supérieurs à ceux des pays de l'OCDE où les marchés de l'électricité sont les plus compétitifs (graphique 5.5). De surcroît, il a été constaté que les prix de l'énergie contribuaient beaucoup au fort différentiel positif d'inflation entre la Belgique et la zone euro observé fin 2008<sup>3</sup>.

Graphique 5.5. Prix de l'électricité et du gaz

Hors taxes



1. Euros par kWh, consommation moyenne.

2. Euros par gigajoule, consommation moyenne. 2007 pour le Danemark.

Source : Base de données Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647285846060>

Traditionnellement, tous les segments du marché de l’électricité étaient concentrés dans les mains de Suez et Gaz de France. Après leur fusion, ces sociétés sont convenues avec la Commission européenne de réduire leur participation sur certains segments (encadré 5.6). Néanmoins, la plupart des segments du marché sont appelés à demeurer fortement concentrés dans les mains de la société fusionnée GDF-Suez. Dans la mesure où seule la séparation juridique de l’opérateur de transport et la séparation comptable des autres

### Encadré 5.6. La fusion Gaz de France-Suez et la concentration sur le marché belge de l’énergie

La fusion entre Gaz de France (GDF) et Suez a été annoncée en février 2006 et du fait de son ampleur, elle relevait de la réglementation communautaire concernant les limites sur les concentrations. La Commission a autorisé la transaction en novembre 2006, malgré les inquiétudes sur le rôle important de la nouvelle entreprise sur des marchés spécifiques. Avant la transaction, les deux entreprises disposaient de solides positions sur les marchés belges de l’énergie, et la fusion soulevait donc des problèmes du fait qu’elle intensifiait la concentration sur un marché de l’énergie déjà fortement concentré. Pour que la fusion soit approuvée par la Commission européenne, les entreprises ont pris un certain nombre d’engagements concernant les marchés belges (tableau 5.3).

Tableau 5.3. Le marché belge de l’énergie et GDF-Suez  
Concentration avant et après la fusion

Segment du marché	Rôle de GDF et de Suez avant la fusion	Engagements de GDF et de Suez compte tenu de la fusion
Production, importations et activités de gros	Électricité : 85 % de la production d’électricité étaient aux mains d’Electrabel, appartenant à Suez, tandis que huit autres pour cent étaient aux mains de SPE (détenue pour partie par GDF).	Cession intégrale de SPE (la participation restante a été vendue à Centrica en janvier 2009).
	Gaz : Distrigas, détenu par Suez, contrôlait plus de 85 % du marché de gros (et contrôlait notamment le hub international principal et le terminal GNL de Zeebrugge), tandis que GDF détenait par ailleurs 10.4 %.	Vente de la participation de Suez dans Distrigas (avec certaines restrictions, a été vendu à l’ENI en mai 2008). Création de Fluxys International avec une participation maximale de 60 % de GDF-Suez dans une partie de Fluxys (opérateur du réseau de transport) afin que le groupe conserve le contrôle du hub d’importation et du terminal GNL de Zeebrugge.
Transport	Électricité : Suez disposait d’une minorité de blocage dans l’opérateur du réseau de transport d’électricité (Elia) tandis que SPE disposait également d’une petite participation.	GDF-Suez a ramené sa participation dans Elia en deçà de la minorité de blocage de 25 %, conformément à un engagement antérieur (décembre 2007).
	Gaz : Suez détenait plus de 57 % des parts de Fluxys (opérateur du réseau de transport).	Réduction de la participation du groupe dans Fluxys (a été ramenée en deçà de 39 % en septembre 2008, dans une transaction avec la holding municipale Publigaz).
Distribution	Électricité : Electrabel (détenue par Suez) possédait une participation d’environ 80 % dans les opérateurs de réseaux de distribution, compte tenu des restrictions régionales n’autorisant qu’une participation minoritaire du secteur privé.	
	Gaz : Suez détenait des participations dans 80 % des distributeurs.	
Fourniture	GDF et Suez contrôlaient conjointement plus de 70 % du marché de la fourniture d’électricité et environ 80 % du marché de la fourniture de gaz.	Vente de la participation de Suez dans Distrigas (avec certaines restrictions, a été vendue à l’ENI en mai 2008).

Source : International Network of Energy Regulators, Commission européenne.

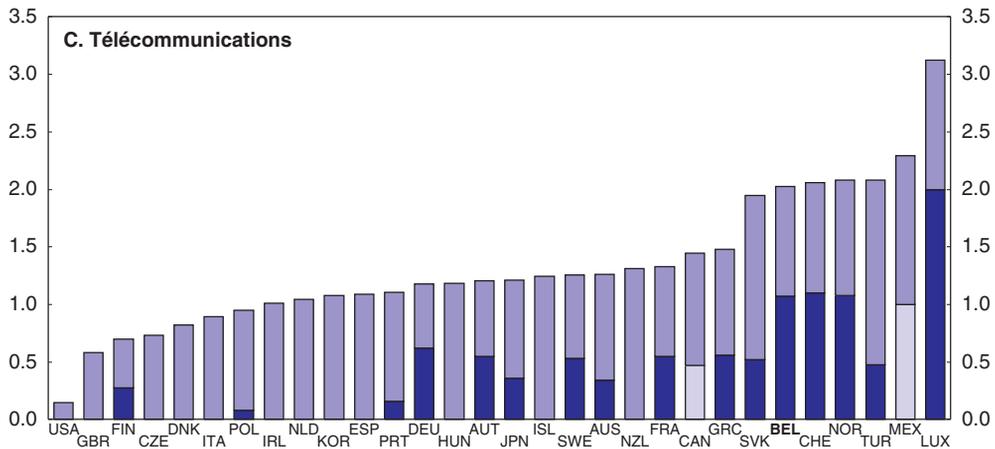
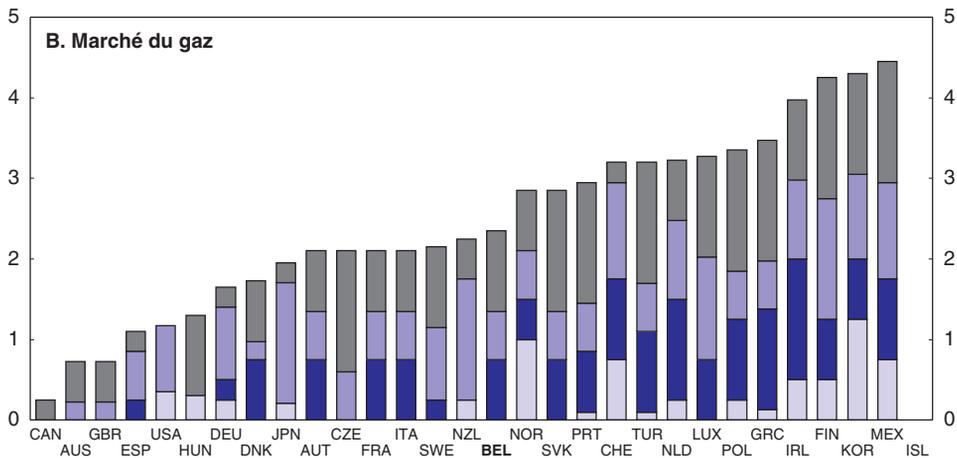
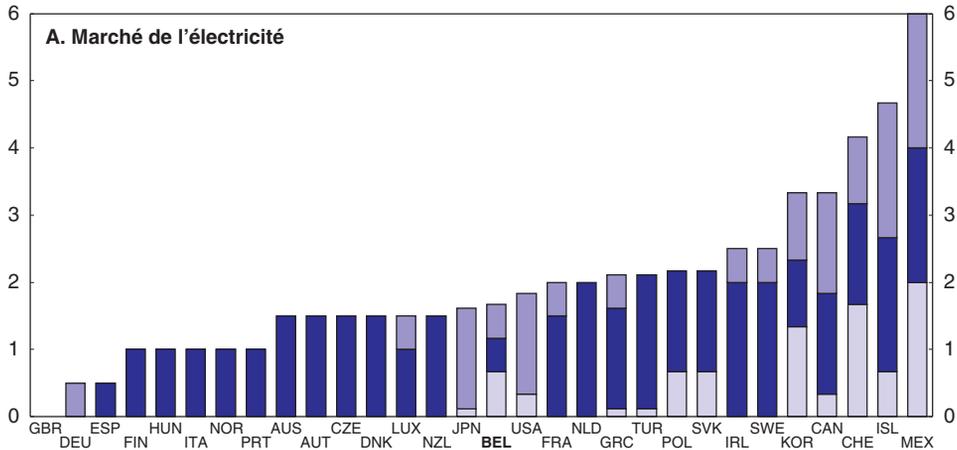
segments sont actuellement nécessaires, il faut se féliciter des efforts déployés par le gouvernement pour renforcer la séparation, et notamment de son orientation favorable à une séparation du capital des opérateurs des réseaux de transport. Il est à noter que le gouvernement a pris des mesures pour encourager la mise aux enchères d’une partie de la capacité inemployée de l’opérateur historique, mesures qui commencent à donner des résultats (par exemple, fin 2008, l’opérateur est convenu de vendre 10 % de la capacité de production de la Belgique), et les efforts pour introduire de nouveaux acteurs devraient donc être poursuivis. Néanmoins, il faudrait éliminer un certain nombre d’autres barrières à l’entrée pour encourager les nouveaux concurrents, dans la mesure où le secteur demeure entravé par des réglementations limitant la concurrence plus lourdes que dans les meilleures pratiques internationales (graphique 5.6, partie A). La bourse de gros établie en 2006 n’a pas su jouer un rôle significatif (en 2008, seuls quelque 13 % de la consommation quotidienne d’électricité sont échangés sur le marché à J-1<sup>4</sup>), bien qu’une telle mesure se soit révélée positive pour la concurrence dans un certain nombre de pays de l’OCDE. Le manque de liquidités et les prix élevés sur le marché de gros ont dissuadé l’entrée sur le marché de l’offre et de nouveaux efforts sont donc souhaitables pour accroître la capacité d’interconnexion et développer la concurrence. De plus, bien que les prix de détail de l’électricité ne soient pas réglementés, la plupart des fournisseurs optent pour une variante d’une formule d’indexation des coûts calculée par le régulateur fédéral (CREG), qui était utilisée autrefois pour déterminer les prix régulés avant la libéralisation des marchés. La publication de ces éléments par la CREG devrait cesser, car elle apporte peu de valeur ajoutée tout en présentant le risque que le régulateur joue un rôle de coordonnateur des prix sur le marché de détail. Comme cette formule est basée, entre autres éléments, sur le prix du gaz spot au Hub de Zeebrugge et sur la capacité nucléaire disponible, qui l’un et l’autre peuvent être fortement influencés par les opérateurs en place, une plus grande séparation verticale du marché devrait prémunir contre cette éventualité. Les tarifs de transport et de distribution s’accompagnent d’une forte incertitude, qui sape les modèles économiques nouveaux sur lesquels pourraient s’appuyer de nouveaux entrants. L’adoption de tarifs pluriannuels pour le transport (2008) et la distribution (2009) marque une étape importante vers un environnement plus stable, mais l’incertitude juridique liée aux modalités de mise en place de cette législation en a jusqu’ici affaibli les effets. On a eu un autre exemple de l’incertitude entourant les tarifs quand l’abaissement des tarifs par la CREG a conduit à un appel de cette décision et à l’annulation ultérieure de ces baisses en 2008. Il en est résulté un certain nombre de propositions tendant à ce que le régulateur dispose de pouvoirs supplémentaires en matière de fixation des tarifs sur les segments de la distribution (BNB, 2008).

Autre élément potentiellement important susceptible de décourager l’entrée de nouveaux concurrents, la structure réglementaire complexe (encadré 5.4), qui concrètement divise la Belgique en trois marchés énergétiques distincts, augmente les coûts (fixes) des nouveaux entrants. Le régulateur fédéral semble suffisamment indépendant et armé pour réglementer les régions qui relèvent de sa compétence. En avril 2008, le gouvernement a accru les pouvoirs d’investigation de ses agents et donc amélioré la trousse à outils du régulateur fédéral. Toutefois, le dispositif des régulateurs régionaux ne semble pas aussi bien développé. Premièrement, leur indépendance ne semble pas aussi bien assurée, car ils sont financés directement sur les budgets des gouvernements régionaux, tandis que le personnel de direction est nommé par le gouvernement régional, et leurs objectifs ne sont pas nécessairement alignés les uns avec les autres, ni avec ceux de l’organisme fédéral. Deuxièmement, bien que les régulateurs régionaux dans les segments d’aval soient en

Graphique 5.6. **Réglementation limitant la concurrence dans l'énergie et les télécommunications**

Indicateurs 2008

- Barrières à l'entrée
- Présence capitaliste de l'État
- Intégration verticale
- Structure du marché



Source : OCDE (2009), base de données PMR.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/647354733036>

principe mieux armés pour s'acquitter de leurs missions, du fait qu'ils sont plus proches du consommateur final, une telle structure présente un risque de retards administratifs inutiles dans la communication ainsi qu'une perte d'économies d'échelle, notamment dans le contexte belge où des régulateurs divisés s'occupent d'un marché très concentré. À cela s'ajoute un risque accru de captation réglementaire des régulateurs régionaux, compte tenu notamment de leur faible indépendance vis-à-vis des gouvernements et de la forte participation des municipalités dans les réseaux de distribution<sup>5</sup>. En conséquence, la structure réglementaire devrait être revue et les tâches réglementaires concentrées au sein d'une seule et même autorité. À défaut, il conviendrait d'assurer une solide indépendance et des pouvoirs suffisants aux régulateurs régionaux, tandis que l'actuel forum de dialogue volontaire devrait être remplacé par un cadre contraignant de coopération et de coordination entre régulateurs à tous les niveaux, de manière à aligner leurs priorités. Enfin, les obligations de service universel (OSU) semblent excessivement larges et pourraient dissuader l'entrée sur le marché en raison des coûts plus élevés d'adaptation aux spécificités régionales (encadré 5.5). Pour que ces dispositions ne constituent pas un obstacle pour les nouveaux concurrents, les autorités régionales souhaitant mettre en œuvre une politique sociale complémentaire basée sur la fourniture d'énergie devraient acheter l'énergie sur leur propre budget ou utiliser des politiques de transfert, plutôt que des tarifs réglementés.

### Gaz

Le gaz est importé principalement *via* le hub de Zeebrugge et le terminal GNL. La moitié environ des ménages se chauffent et cuisinent au gaz, et la part du gaz dans la production d'électricité est appelée à sensiblement augmenter au cours des deux prochaines décennies (AIE, 2006). Un certain nombre de questions liées au secteur gazier sont également communes au secteur de l'électricité et ont donc déjà été abordées dans la section précédente. Le secteur a été libéralisé approximativement à la même époque que le secteur de l'électricité. Les prix du gaz ont été généralement proches de la moyenne de l'UE jusqu'en 2007, mais comme dans le secteur de l'électricité, la baisse qui a suivi s'expliquait par une réduction réglementaire des tarifs, qui a été annulée en 2008 (graphique 5.5).

Les problèmes de réglementation sur le marché du gaz tiennent surtout aux fortes barrières implicites à l'encontre des nouveaux entrants et à la solide position qui en résulte pour l'opérateur en place, bien que les obstacles explicites à l'entrée soient faibles (graphique 5.6, partie B). Le marché du gaz est fortement concentré (GDF et Suez) et les engagements accompagnant la fusion des deux sociétés n'ont guère de chances d'améliorer la situation (encadré 5.6). En conséquence, l'accès à la capacité du réseau de transport est dans une large mesure impossible pour les nouveaux entrants du fait que les contrats sont de très longue durée. Des mesures pour remédier à cette situation ont été imposées par la Commission fin 2007 (CE, 2007 a et b), mais il faudra du temps pour voir si elles sont suffisantes. Par ailleurs, il est recommandé de créer une bourse de gros efficace pour le gaz naturel, car c'est une formule qui s'est révélée bénéfique pour la concurrence dans un certain nombre de pays de l'OCDE<sup>6</sup>. Étant donné la solide position de GDF-Suez sur divers segments des marchés de l'électricité et du gaz, les efforts de régulation devraient être accentués pour faire en sorte que soit respectée l'interdiction légale des péréquations tarifaires à l'intérieur de la même entreprise, à la fois entre les différents segments du marché gazier et entre les produits du gaz et de l'électricité. Comme pour l'électricité, la loi impose actuellement la séparation juridique du transport et de la distribution, ainsi que la séparation comptable des autres segments. Il serait souhaitable d'instaurer une séparation

verticale obligatoire du capital entre les différents segments ou de renforcer la séparation formelle existante, conformément aux propositions du gouvernement. Dans ce contexte, le gouvernement devrait s'assurer que les principaux acteurs du marché ne disposent pas d'une participation minoritaire de blocage dans la structure du capital du hub de Zeebrugge et du terminal GNL. Il faudrait à cet égard veiller à assurer un accès non discriminatoire des tiers aux terminaux et à la capacité de transport au départ des terminaux, accès qui s'est révélé particulièrement problématique par le passé. Le ministère de l'Énergie travaille actuellement sur cette question, dans le contexte du nouveau Code de conduite sur l'accès des tiers au réseau gazier.

### **Les performances du secteur des télécommunications au cours de la décennie écoulée ont été décevantes**

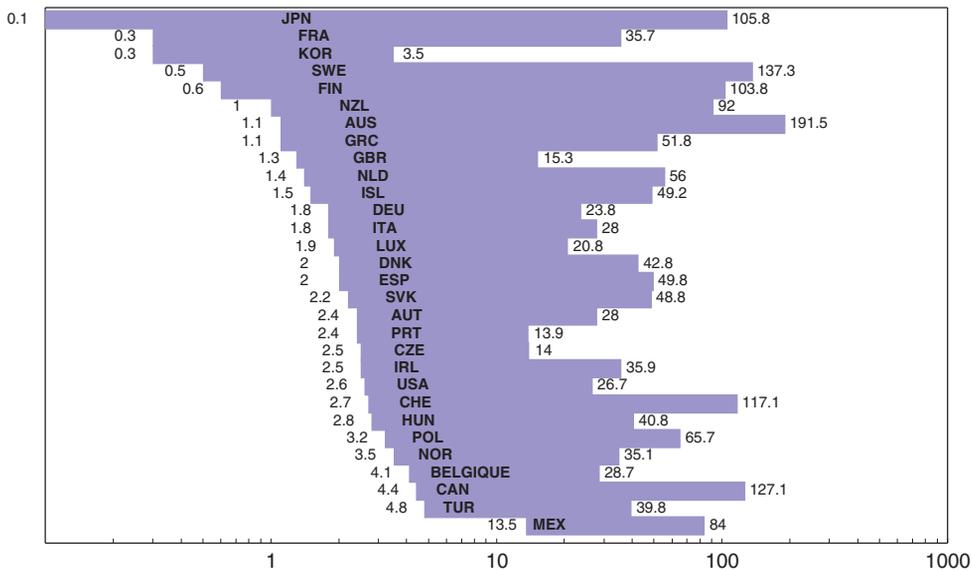
Les gains de productivité dans le secteur des télécommunications ont été nettement inférieurs à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'OCDE (tableau 1.6), les consommateurs ont été souvent contraints d'acquiescer des prix plus élevés que dans les pays voisins, et l'introduction des nouvelles technologies a tardé. Bien que les barrières explicites à l'entrée ne semblent pas constituer un problème sur la plupart des segments du marché (graphique 5.6, partie C), l'un des aspects les plus visibles est la forte concentration du secteur.

#### **Téléphonie fixe**

À la suite de la libéralisation des télécommunications le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les nouveaux entrants n'ont pas pu acquiescer une position solide sur certains segments clés du marché, qui sont demeurés concentrés aux mains de l'opérateur historique Belgacom, détenu majoritairement par l'État. Les offres haut débit restent coûteuses, comparées à celles des autres pays de l'OCDE (graphique 5.7). De plus, une spécificité du marché belge du haut débit est que pratiquement toutes les offres s'accompagnent de contingents mensuels de téléchargement (plafonnement) qui tendent à être plus faibles que dans d'autres pays. Cela renchérit d'autant le prix de l'utilisation d'Internet dans la mesure où le dépassement du quota entraîne un surcoût<sup>7</sup>. De plus, le consommateur belge n'a pas accès aux dernières technologies (par exemple câblage en fibre jusqu'au foyer) et les débits annoncés demeurent nettement inférieurs aux offres les plus performantes des pays de l'OCDE en pointe dans le domaine (graphique 5.8). De ce fait, la pénétration du haut débit, parmi l'une des plus fortes de la zone OCDE en 2002, a depuis progressé lentement et est inférieure à celle de nombreux pays (bien qu'encore supérieure à la moyenne). Enfin, le consommateur belge acquiesce un prix excessif pour les offres triservices (haut débit, télévision et téléphonie), alors que les offres sont de qualité médiocre (le tableau 5.4 présente une comparaison avec la France, où l'autorité de régulation a été particulièrement active sur le marché des télécommunications).

Le haut débit est fourni principalement *via* des lignes DSL, et dans une mesure moindre mais cependant élevée par rapport aux normes internationales, par le câble. Le dégroupage de la boucle locale sur les réseaux câblés est techniquement irréalisable, et du fait de la forte concentration sur le marché du câble, cette technologie n'a pas exercé une pression concurrentielle suffisante sur les offres DSL de l'opérateur historique. S'agissant des accès DSL eux-mêmes, les principales alternatives à l'offre de l'opérateur historique passent par l'accès bitstream (location de capacité auprès de l'opérateur historique, pour revente), qui ne permet pas de concurrencer la position de l'opérateur historique dans la mesure où il ne permet pas une différenciation suffisante des produits (par exemple offrir la télévision sur

Graphique 5.7. **Le haut débit Internet est relativement onéreux**<sup>1</sup>  
 Prix par unité de débit maximal de téléchargement<sup>2</sup> (USD)



1. Octobre 2008, échelle de prix logarithmique.

2. USD pour 1 Mbit/s de débit descendant maximal annoncé.

Source : OCDE (2009), *Perspectives des communications* (à paraître).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647364260430>

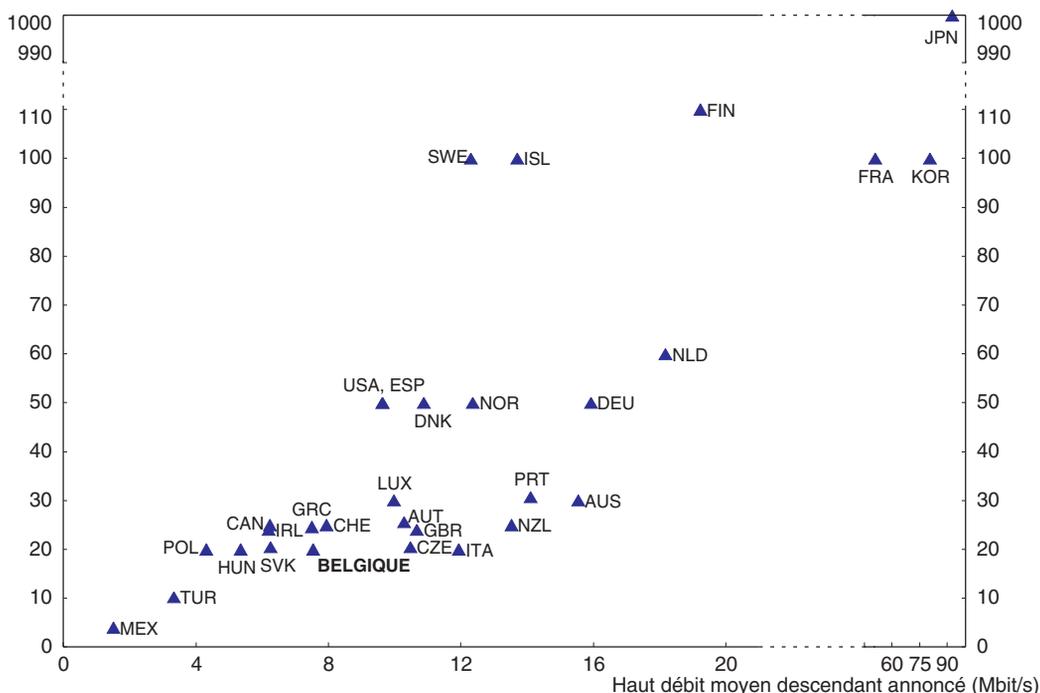
Internet). Globalement, le niveau de dégroupage de la boucle locale sur les lignes DSL est très faible, comparé à la situation d'autres pays de l'OCDE où le marché est libéralisé, malgré un tarif réglementé comparable de l'offre<sup>8</sup>. Jusqu'en 2007, cela tenait pour l'essentiel au niveau élevé des tarifs (réglementés) du dégroupage, mais ceux-ci ont depuis été abaissés jusqu'à des niveaux faibles par rapport à la moyenne internationale (CE, 2008a).

Néanmoins, cette dernière évolution n'a pas profité au consommateur final. Une partie de l'explication est historique, et les effets de l'abaissement des tarifs devraient à terme se faire sentir. Toutefois, de nombreux coûts liés au dégroupage demeurent élevés (par exemple, co-implantation, installation et désinstallation), ce qui augmente les coûts d'entrée. Deuxièmement, pendant un certain nombre d'années, l'opérateur historique ne s'est pas conformé à ses obligations concernant les délais et la qualité de la mise à disposition et de l'entretien des lignes, et le régulateur n'a pas pris de mesures pour faire respecter ces obligations<sup>9</sup>. De plus, l'opérateur historique a contesté la quasi-totalité des décisions de l'IBPT et les dossiers sont bloqués au Tribunal d'appel ou, dans certains cas, au Conseil de la Concurrence, pendant un temps relativement long, eu égard au caractère dynamique du secteur. Enfin, les décisions de l'IBPT ont été souvent annulées pour des raisons de forme, ce qui augmente l'incertitude pour les nouveaux entrants (Platform, 2007). Ces évolutions créent un obstacle implicite pour ces derniers, qui sont confrontés à de grandes incertitudes quant à la qualité des services fournis par l'opérateur historique, et pourraient donc rencontrer des problèmes pour assurer une qualité élevée du produit final.

## Graphique 5.8. Les débits descendants annoncés sont relativement faibles

Septembre 2008

Haut débit le plus rapide annoncé par l'opérateur historique de télécommunications, toutes technologies (Mbit/s)

Source : OCDE (2009), *Perspectives des communications* (à paraître).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647367722765>

## Tableau 5.4. Les offres triservices sont sensiblement plus coûteuses qu'en France

Prestataire	Débit Internet (descendant, Mo/s)	Plafonnement (Go)	Chaînes de télévision	Téléphone (dont appels gratuits illimités)	Prix (€)
<b>France</b>					
Free	28	...	50+	70 pays	29.99
Neuf	20	...	50+	+ de 60 pays	29.99
Orange	18	...	50+	National uniquement	39.99
Numéricâble	100	...	50+	45 pays	31.90
<b>Belgique</b>					
Belgacom	1	1	50+	Heures creuses uniquement (1 pays) <sup>1</sup>	47.00
Belgacom	4	4	50+	Heures creuses uniquement (1 pays) <sup>1</sup>	57.00
Belgacom	12	25	50+	Heures creuses uniquement (1 pays) <sup>1</sup>	67.00
Telenet	4	5	50+	Heures creuses uniquement (36 pays)	40.00
Telenet	12	30	50+	Heures creuses uniquement (36 pays)	50.00
Telenet	20	30	50+	Heures creuses uniquement (36 pays)	60.00
Telenet	25	100	50+	Heures creuses uniquement (36 pays)	70.00
Numéricâble	100	100	50+	42 pays <sup>2</sup>	59.99

1. Frais fixes d'activation de 5 EUR pour les appels internationaux.

2. Offre promotionnelle très limitée.

Source : Sites Internet des prestataires, décembre 2008.

Le cadre réglementaire et juridique a été critiqué par le passé au motif qu'il était dépourvu d'approche cohérente et systématique et donnait l'impression d'être improvisé (Dehousse et Zgajewski, 2003). Les pouvoirs du régulateur semblent relativement faibles, comparés à la meilleure pratique dans la zone OCDE. Premièrement, ce qui est relativement

inhabituel, le règlement des litiges n'entre pas dans ses compétences et est assuré par le Conseil de la concurrence. Deuxièmement, le régulateur semble disposer de moins d'outils pour faire appliquer ses décisions que, par exemple, les régulateurs de Finlande, de Suède et d'Espagne (ECTA, 2008). L'IBPT n'est pas en mesure d'imposer des amendes périodiques pour faire appliquer les décisions ou de suspendre l'introduction d'une offre en attendant que les obligations préalables soient remplies, et il est lié par une législation stricte en matière de confidentialité<sup>10</sup>. De plus, bien que l'indépendance de l'IBPT ait été accrue en 2003, des signes montrent qu'il faudrait peut-être encore la renforcer, compte tenu de la participation de contrôle de l'État dans l'opérateur historique (encadré 5.4). De ce fait, Belgacom contribue de façon significative au budget fédéral, d'où un possible conflit d'intérêt : l'État est un régulateur chargé de promouvoir la concurrence, mais par ailleurs il bénéficie des recettes de l'opérateur historique. En conséquence, la privatisation de Belgacom clarifierait davantage les incitations à donner davantage de pouvoirs au régulateur sectoriel. Au cours des années passées, un certain nombre de sources ont accusé le régulateur d'être soumis aux influences politiques (Platform, 2007, ECTA, 2008, Test-Achats, 2007, 2008) et de négliger la mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale (Platform, 2007). Chacune de ces questions devrait être examinée et résolue, afin que le régulateur puisse prendre une part active dans l'encouragement de la concurrence sur le marché des télécommunications et ainsi faire en sorte que la croissance de la productivité dans ce secteur soit davantage alignée sur celle des autres pays de l'OCDE et permette aux consommateurs de bénéficier de tarifs plus bas et d'offres plus intéressantes. Il conviendrait avant tout pour cela de sanctionner résolument les infractions commises par l'opérateur historique, et notamment de recourir énergiquement aux amendes pour abaisser des coûts d'entrée implicites et encourager le dégroupage de la boucle locale. De plus, il faut contrer avec détermination toute pression tendant à diluer les pouvoirs réglementaires, par exemple du fait des chevauchements de compétences avec les régulateurs des contenus radiodiffusés au niveau des communautés. Il est à noter que le gouvernement prépare une réforme qui devrait renforcer les pouvoirs du régulateur (encadré 5.4).

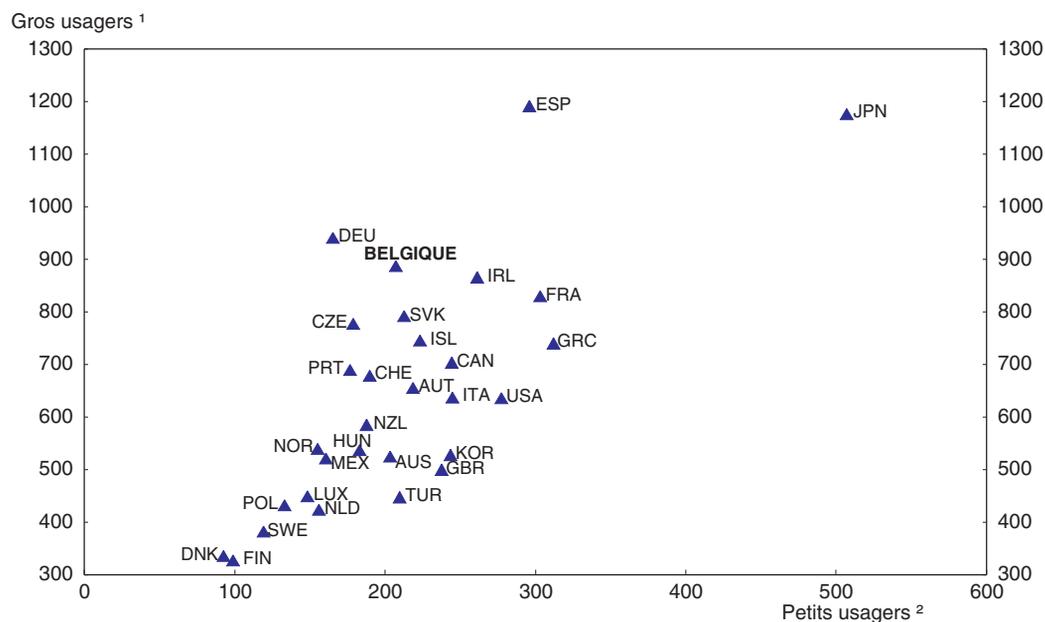
L'imposition de tarifs sociaux à tous les opérateurs de téléphonie fixe et leur financement (encadré 5.5) constituent une autre question importante. L'introduction de tarifs sociaux a suscité de nombreux problèmes, notamment concernant l'accès des concurrents à la base de données qui permettrait de vérifier l'éligibilité (Platform, 2007), problème qui semble maintenant être résolu. De plus, le mécanisme d'indemnisation ne semble pas conforme à la directive de l'UE sur les services universels, dans la mesure où il n'y a pas d'instrument juridique permettant de déterminer si l'offre de tarifs sociaux représente une charge induite. Étant donné la forte proportion de clients de Belgacom bénéficiant de tarifs sociaux, il existe un risque que le fonds constitue en réalité une subvention pour l'opérateur historique. Si le gouvernement est résolu à maintenir le tarif social parmi les obligations de service universel, il devrait envisager de mettre périodiquement aux enchères cette prestation, ou du moins d'obliger le régulateur à procéder à des enquêtes pour déterminer si ce service constitue une charge induite, en le dotant des outils juridiques nécessaires. Enfin et surtout, on pourrait s'inquiéter pour l'évolution future de la concurrence sur le marché si Belgacom modernise son réseau avec la technologie VDSL, dans la mesure où celle-ci augmente les coûts du dégroupage pour les nouveaux entrants. Le régulateur doit donc étudier les moyens de préserver la concurrence avec cette technologie (à cet effet, on pourrait notamment assurer l'accès à l'infrastructure passive et aux équipements de collecte de trafic). Il est également souhaitable d'encourager le câblage en fibre jusqu'au foyer (FTTH).

## Téléphonie mobile

Les tarifs des appels mobiles en Belgique sont en général élevés : les redevances en cas de faible consommation semblent proches de la moyenne OCDE, malgré un nombre relativement élevé par rapport à la norme internationale d'opérateurs virtuels (MVNO) et de revendeurs ciblant ce marché, mais les tarifs en cas de forte consommation sont parmi les plus coûteux (graphique 5.9). La pénétration de la téléphonie mobile est l'une des plus faibles de l'UE, et montre peu de signes de rattrapage. Le marché se répartit entre trois opérateurs de réseau, notamment l'opérateur dominant Proximus, qui appartient à l'opérateur de téléphonie fixe historique, Belgacom<sup>11</sup>. Les nombreux revendeurs et MVNO (plus de 25), contrairement à ceux des autres pays, ne sont pas parvenus à gagner une part significative du marché et à faire baisser les prix des appels mobiles (leur part de marché combinée demeurait inférieure à 1 % en 2008, CE, 008a). Les redevances de terminaison des appels mobiles, bien qu'ayant été abaissées en 2008, demeurent nettement supérieures à celles pratiquées sur des marchés concurrentiels comme ceux du Royaume-Uni, de la Suède et de la Finlande. De plus, en 2008 l'Auditorat a observé des signes d'abus de position dominante par Belgacom Mobile (sur la période 2002-05), et l'affaire est actuellement devant le Conseil (la plainte a été déposée en 2005). Les appels déposés par l'opérateur historique contre les baisses des redevances de terminaison ont débouché sur de longues procédures juridiques devant la Cour d'appel et sensiblement augmenté l'incertitude pour les revendeurs.

### Graphique 5.9. Les tarifs des appels mobiles ont tendance à être élevés

Prix total en USD, février 2008



1. Le panier OCDE de tarifs de télécommunications mobiles, gros usagers, comprend les redevances fixes et d'utilisation (1 680 minutes d'appels vocaux, 660 messages SMS et 12 MMS) ventilés entre les heures creuses et heures de pointe, sur la base d'une durée d'appel moyenne) sur une période d'un an.
2. Le panier OCDE de tarifs de télécommunications mobiles, petits usagers, comprend les redevances fixes et d'utilisation (360 minutes d'appels vocaux, 396 SMS et 8 MMS).

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/647383533420>

Le régulateur devrait s’attacher à abaisser les tarifs des terminaisons des appels mobiles pour les aligner sur ceux pratiqués sur les marchés les plus concurrentiels. Pour éviter que les modèles économiques des revendeurs ne soient fragilisés par l’incertitude suscitée par les contestations des décisions du régulateur par l’opérateur historique, le traitement des dossiers devant la Cour devrait être accéléré, pour qu’il s’accorde davantage avec le caractère dynamique de ce secteur. Il s’agira à cet effet de faire du Conseil de la concurrence l’institution d’appel contre toutes les décisions du régulateur, ce qui pourrait nécessiter un accroissement des ressources du Conseil. Pour que la réduction des tarifs de terminaison mobile profite au consommateur final, il importe de veiller à ce que des pressions concurrentielles suffisantes s’exercent sur les tarifs de gros et de détail. Une mesure dans ce sens, déjà à l’étude au gouvernement, est l’introduction de la quatrième licence de réseau. Pour faciliter l’essor des revendeurs et l’éventuelle arrivée d’un nouvel opérateur, la durée maximale des contrats de services devrait être réduite. La procédure de portabilité des numéros devrait être rationalisée de manière à réduire les délais de portage. En ce qui concerne les tarifs sociaux, les gains procurés par leur extension à la téléphonie mobile sont contestables (CE, 2006). Comme pour la téléphonie fixe, si le gouvernement juge les tarifs sociaux souhaitables, il devrait envisager de procéder périodiquement à une mise aux enchères concurrentielle de ces services et de les financer directement sur le budget.

### **La libéralisation des services postaux et du transport ferroviaire accuse un retard**

La libéralisation des marchés du transport ferroviaire et des services postaux avance lentement, conformément aux conditions définies par la Commission européenne. Cette dernière stipule la date ultime de pleine ouverture des deux marchés à la concurrence : janvier 2010 pour le transport ferroviaire et janvier 2011 pour les services postaux. Dans le secteur des services postaux, si la concurrence semble bien en place dans les services de messagerie, elle est pratiquement inexistante sur le segment des envois de correspondance (van der Lijn *et al.*, 2008). De ce fait, malgré les caractéristiques favorables d’une population dense, répartie de façon relativement égale, les consommateurs belges subissent des tarifs élevés, notamment pour les lettres, et une qualité de service plus médiocre que dans la plupart des pays voisins (Deutsche Post, 2008 et CE, 2008b). Selon certaines sources, le régulateur sectoriel s’est montré inactif dans le domaine des services postaux (Baeke, 2008). De fait, les critères de qualité convenus avec l’État n’ont pas été respectés par l’opérateur établi, sans qu’aucune sanction ne soit prise. Bien que la situation soit appelée à s’améliorer du fait de la mise en place de nouveaux centres de tri, les sanctions en cas de violation des normes de qualité prédéfinies devraient être importantes et automatiques, afin d’avoir un effet d’incitation fort sur l’amélioration de la qualité des services. De plus, l’arrivée de nouveaux concurrents pourrait être entravée par un certain nombre de réglementations supplémentaires spécifiques à la Belgique. C’est notamment le cas avec l’exonération de TVA sur certains services fournis par l’opérateur établi, et l’éventail particulièrement large des obligations de service universel (encadré 5.5). L’exonération de TVA fausse le marché, en avantageant l’opérateur en place sur le marché résidentiel et ses concurrents sur le marché professionnel, tandis que la diversité des obligations de service universel conduit à un coût élevé de prestations<sup>12</sup>. Cela pourrait aboutir à un subventionnement de l’opérateur en place lequel, même sur un marché pleinement libéralisé, demeurera le seul acteur disposant d’une infrastructure suffisante pour assurer tout l’éventail des OSU. Il serait donc souhaitable que chacun des services actuellement prévus dans les obligations de service universel, si celui-ci

est jugé indispensable par le gouvernement, fasse l'objet d'une adjudication distincte au mieux-disant. En attendant, la tarification devrait tenir pleinement compte des gains procurés par la publicité dont bénéficie la marque.

En ce qui concerne le transport ferroviaire, pratiquement aucune mesure n'a été prise pour ouvrir le marché du transport de passagers à la concurrence. Le marché du fret a été juridiquement ouvert pour les liaisons internationales en janvier 2006 puis, un an plus tard, pour les liaisons nationales, mais il reste fortement dominé par l'opérateur détenu par l'État. L'opérateur public regroupe le prestataire de services de transports de passagers en situation de monopole, le prestataire dominant de services de fret et l'opérateur de l'infrastructure. Les segments du transport de passagers et du fret font l'objet d'une séparation comptable, tandis que l'opérateur de l'infrastructure doit être juridiquement distinct des prestataires de services. Toutefois, cette séparation est incomplète du fait des perméabilités d'attributions parmi les hauts responsables. Le régulateur sectoriel, qui demeure un service du ministère des Transports, a besoin d'être renforcé et de bénéficier de plus d'indépendance pour assurer l'accès non discriminatoire des tiers aux voies, aux sillons et aux installations de triage. De plus, à l'heure actuelle, les liaisons de transport de passagers sont négociées entre l'opérateur de l'infrastructure, le prestataire de services monopolistique et l'État, qui est en situation de monopsonne. Une fois que le marché aura été libéralisé, les échelons inférieurs d'administration devraient être habilités à acquérir les services souhaités (comme par exemple en Allemagne), de manière à asseoir davantage la prestation de services sur les lois du marché. Le renforcement du régulateur, la finalisation de la séparation juridique et les aménagements du cadre d'acquisition des services font partie des recommandations, de même que l'ouverture rapide et complète à la concurrence. Enfin, l'ouverture réelle du secteur du rail à la concurrence serait également facilitée par une conception du service universel uniforme et davantage axée sur le marché dans l'ensemble des industries de réseau, de manière à garantir des conditions égales pour tous et éviter des barrières à l'entrée pour les nouveaux concurrents.

## Conclusion

Les réformes récentes visant à mieux faire appliquer la politique de la concurrence et l'attitude favorable du gouvernement à l'égard d'une intensification de la concurrence sont une avancée indéniable vers des marchés intérieurs plus concurrentiels. Toutefois, cela pourrait ne pas suffire à améliorer la productivité dans certains secteurs, comme le commerce de détail, les télécommunications et l'énergie, pour l'aligner sur celle des principaux pays de l'OCDE. De nouvelles mesures doivent être prises afin de tirer tout le parti possible de la libéralisation en termes de gains de productivité, de croissance de l'emploi et de prix compétitifs. Globalement, tout le système de réglementation aurait besoin d'être revu de manière à assigner à chaque autorité de régulation un rôle clairement défini et efficient, et à assurer une coopération efficace entre les autorités. L'encadré 5.7 ci-après récapitule un certain nombre de mesures additionnelles qui devraient être prises pour faire en sorte que les consommateurs belges tirent profit de la concurrence sur le marché.

### Encadré 5.7. **Recommandations d'action pour renforcer la concurrence**

#### **L'Autorité de concurrence doit être davantage renforcée**

- L'indépendance effective et la responsabilité de l'Autorité de concurrence devraient faire l'objet d'un suivi de manière à évaluer si un nouveau renforcement s'impose à cet égard. Il faudrait sans doute revoir les ressources mobilisées et les porter à terme jusqu'aux niveaux observés dans d'autres petites économies ayant adopté une démarche anticipative pour l'application du droit de la concurrence.
- Pour éviter que des dossiers importants ne soient abandonnés ou traités avec retard et permettre à l'Autorité de concurrence de jouer un rôle plus anticipatif dans l'analyse du marché, il conviendrait d'augmenter ses ressources. Le Conseil de la concurrence devrait devenir l'institution d'appel contre toutes les décisions des régulateurs sectoriels.
- Pour renforcer la dissuasion, la législation devrait prévoir des sanctions pénales en cas de violations graves des dispositions sur les cartels. L'imposition de lourdes amendes ne devrait pas être écartée, car elle dissuade les pratiques anticoncurrentielles et renforce l'attrait du recours au programme de clémence. Les règles de confidentialité devraient être revues et éventuellement assouplies de manière à faciliter la coopération de l'Autorité avec les régulateurs des industries de réseau.

#### **La réglementation qui pèse sur la concurrence dans le commerce de détail devrait être abolie**

- Pour tirer parti du caractère concurrentiel du secteur du commerce de détail, en vue de créer des emplois, d'améliorer le pouvoir d'achat et d'aligner la productivité sur celle des autres pays de l'OCDE, on devrait supprimer les réglementations qui entravent la concurrence (par exemple, les restrictions sur la vente à perte, sur les horaires d'ouverture et les ventes liées, les périodes de présoldes). Les textes relatifs au zonage pour les grandes surfaces devraient être limités à l'évaluation des effets spatiaux (aménagement urbain, accès, sécurité) pour faire en sorte qu'ils ne protègent pas les commerçants existants contre toute nouvelle concurrence.

#### **La réglementation sectorielle doit se concentrer sur les barrières implicites à l'entrée de nouveaux concurrents**

- Pour donner plus d'efficacité à l'action réglementaire dans les secteurs *énergétiques*, la structure réglementaire, complexe, devrait être revue. Une réforme du dispositif aboutissant à mettre en place un régulateur national indépendant unique, ayant des compétences notamment dans les domaines de la distribution et de l'approvisionnement en gaz et en électricité afin de remédier aux monopoles locaux, devrait alléger les procédures administratives et les charges pour les nouveaux entrants. À défaut, des procédures contraignantes de coopération entre les organes de régulation devraient être instaurées pour aligner les objectifs des régulateurs régionaux et améliorer l'efficacité des procédures de communication. L'indépendance des régulateurs régionaux vis-à-vis des autorités devrait être garantie.
- Afin de faciliter l'entrée de nouveaux concurrents, il conviendrait d'envisager une séparation capitalistique entre les différents segments des marchés de l'électricité et du gaz. Pour la même raison, il faudrait intensifier les efforts de réglementation afin que soit respectée l'interdiction des péréquations croisées entre les marchés de l'électricité et du gaz.
- L'arrivée de nouveaux entrants devrait être encouragée en améliorant le rôle de la bourse de gros et en réexaminant les obligations de service universel (OSU) et leurs variantes selon les régions. Si les autorités infrafédérales souhaitent mettre en œuvre des politiques sociales additionnelles, elles devraient les financer sur leur propre budget plutôt que par le biais des tarifs de distribution.
- Dans le secteur de l'électricité, de nouveaux efforts devraient être faits pour accroître la capacité d'interconnexion, encourager l'arrivée de nouveaux concurrents et poursuivre la mise aux enchères des capacités de production de l'opérateur historique.
- Un pool de vente de gros anonyme devrait être mis en place pour le gaz afin de faciliter l'arrivée de nouveaux entrants. Il est fortement conseillé d'assurer une nette séparation verticale entre le hub gazier de Zeebrugge et le terminal GNL d'une part, et entre les acteurs dominants sur les marchés de l'énergie d'autre part, afin de garantir l'accès des tiers. L'efficacité des mesures récentes visant à réduire la durée des contrats sur le marché gazier de gros devrait être évaluée, et si nécessaire, de nouvelles mesures devraient être adoptées.

Encadré 5.7. **Recommandations d'action pour renforcer la concurrence** (suite)**Le régulateur des télécommunications doit adopter une attitude plus ferme à l'égard des manquements de l'opérateur historique**

- Le régulateur devrait être doté de la possibilité d'imposer des pénalités périodiques et de bloquer l'introduction d'offres si des conditions préalables ne sont pas remplies. De plus, il faudrait peut-être renforcer explicitement l'indépendance des régulateurs, en même temps que le gouvernement devrait procéder à la privatisation de l'opérateur historique.
- Dans la *téléphonie fixe*, le régulateur devrait redoubler d'efforts pour encourager le dégroupage de la boucle locale en se montrant plus intransigeant à l'égard des manquements des opérateurs historiques s'agissant des délais de mise en œuvre du dégroupage de la boucle locale, des accords de services, de la colocalisation et de la qualité des services fournis. Il conviendrait d'avoir beaucoup plus largement recours à l'imposition d'amendes en cas de manquements de l'opérateur historique, et celles-ci devraient être de préférence automatiques. Le régulateur devrait fortement promouvoir la concurrence dans les réseaux de nouvelle génération.
- Pour éviter la complication inefficace de la structure réglementaire et la dilution des pouvoirs, il faut contrer fermement toute pression de la part des régulateurs de la radiodiffusion au niveau des communautés tendant à ce qu'ils soient habilités à réglementer l'infrastructure de transmission.
- Dans la *téléphonie mobile*, le régulateur devrait accentuer ses efforts pour abaisser les redevances de terminaison des appels mobiles et réduire l'incertitude entourant ses décisions, par une meilleure préparation à défendre ces dernières devant les tribunaux.
- Le quatrième opérateur de réseau devrait être introduit dès que possible. La durée maximale des contrats devrait être réduite pour accroître la flexibilité et faciliter l'entrée sur le marché. Les obligations de service universel devraient être financées sur le budget gouvernemental, par appel d'offres avec mise en concurrence.

**Une ouverture plus rapide des autres industries de réseau est indispensable**

- La concurrence devrait être introduite dans tous les segments des *services postaux*. Les efforts visant à abaisser les barrières à l'entrée devraient être intensifiés : l'éventail des obligations de service universel devrait être revu et la clause relative à un fonds additionnel pour le financement des OSU devrait être éliminée. Les obligations de service universel (chaque service considéré individuellement) devraient être financées directement sur le budget, par appel d'offre avec mise en concurrence.
- L'ouverture plus rapide du *secteur du transport ferroviaire* devrait s'accompagner d'un renforcement de l'indépendance et des pouvoirs du régulateur.

**Notes**

1. Les chiffres présentés ne tiennent pas compte des différences de taux de TVA entre les pays. Toutefois, bien que le taux normal de la TVA en Belgique soit plus élevé que dans beaucoup d'autres pays de la zone euro, les différences ne sont pas considérables (1.6 point de plus en moyenne) et ne modifieraient pas les conclusions. Du reste, le régime de TVA belge se caractérise par un grand nombre de réductions et d'exemptions (chapitre 4).
2. La croissance de la productivité du travail dans le secteur belge de la distribution (qui englobe le commerce de gros et de détail et les boutiques de réparations) a été lente pendant ces dernières décennies, mais selon certaines études le niveau réel de la productivité dans ce secteur est parmi les plus élevés de la zone OCDE (Inklaar et Timmer, 2008). La principale cause de la croissance médiocre de la productivité est le faible taux de croissance de la productivité totale des facteurs. Les niveaux de productivité élevés sont dus à une très forte intensité capitalistique (produits des technologies de l'information et des communications, mais aussi d'autres catégories de biens d'équipement). Cela peut sembler quelque peu en contradiction avec le fait que le secteur belge de la distribution se caractérise par un grand nombre de petits établissements. Parmi les explications de ce phénomène, on peut citer la définition très large de ce secteur, qui va bien au-delà du commerce de détail, et les horaires d'ouverture relativement restreints (en raison des réglementations visant les heures d'ouverture et la durée du travail).

3. L'évolution favorable en 2007 s'explique par une baisse des tarifs de transport et de distribution imposée par le régulateur fédéral, laquelle a été par la suite annulée par le tribunal au motif que le régulateur outrepassait ses compétences. Les baisses des tarifs de l'électricité (et du gaz) en 2007 par rapport aux autres pays ont été annulées, du fait d'une augmentation des tarifs allant de moins de 10 % en Wallonie (où ils sont demeurés les plus élevés) à près de 50 % en Flandre (où ils restent les plus faibles). Cela s'est traduit par une forte augmentation des prix de l'énergie pour le consommateur final. L'inflation de 22 % (en année glissante) des prix de l'énergie en Belgique en septembre 2008, n'aurait été selon les estimations que de 13 % si les tarifs de distribution n'avaient pas été modifiés, et inférieure à 8 % (proche de la moyenne de la zone euro) si la capacité avait de plus été maintenue au niveau de 2007. Sur l'écart de 1.8 point de l'inflation générale entre la Belgique et la zone euro (septembre 2008), 1.2 point peut être attribué aux hausses des prix du gaz et de l'électricité (BNB, 2008).
4. Les variations mensuelles peuvent être considérables : ainsi, en mai 2008, les volumes négociés ont atteint un tiers de la demande nationale.
5. Les municipalités ont un monopole légal sur la distribution d'électricité et la quasi-totalité d'entre elles ont transféré la distribution à des sociétés intercommunales. Le revenu tiré des activités liées à l'énergie constitue une ligne importante des budgets municipaux, qui atteint 10 % des recettes.
6. APX Zee (plate-forme d'échange de gaz au jour le jour et à J-1) existe déjà, mais son rôle est négligeable, avec un total de 33 transactions effectuées sur l'ensemble de 2008, dont 11 depuis février.
7. Les téléchargements sont généralement plafonnés dans les pays où la géographie limite les connexions avec le reste du monde (par exemple dans les îles), et en principe la localisation de la Belgique n'explique pas la prévalence de ces plafonnements. En 2008, l'ensemble des offres était plafonné dans seulement quatre pays de l'OCDE (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada et Belgique), tandis qu'en Islande et en Irlande, la majorité des offres sont plafonnées (portail du haut débit de l'OCDE). Le volume moyen de plafonnement en Belgique était le deuxième plus faible de l'OCDE, du même ordre de grandeur qu'en Nouvelle-Zélande seulement (en moyenne 20 Go en 2008, mais pouvant ne pas dépasser 250 Mo dans les offres de base). Les plafonds de téléchargement sont atteints relativement rapidement en Belgique, compte tenu des débits maximaux de téléchargement affichés, et ils peuvent de fait imposer un surcoût pour les gros consommateurs. Mi-2008, un prestataire a pris l'initiative de proposer des offres sans limitation de téléchargement, mais il n'a été suivi depuis que par un seul concurrent (en décembre 2008).
8. En janvier 2008, sur un total de 1.6 million de lignes DSL, moins de 40 000, soit 2.5 % du total, étaient totalement dégroupées. À titre de comparaison, la proportion de lignes dégroupées est de 18 % en moyenne dans les 27 pays de l'UE, de 31 % en Allemagne, de 23 % en France et de 10 % aux Pays-Bas. Les lignes en accès partagé représentent un peu plus de 1 % du total des lignes en Belgique.
9. Le régulateur s'est de façon générale abstenu de condamner Belgacom à des amendes. En ce qui concerne le dégroupage de la boucle locale, en juillet 2006, l'IBPT enregistrait de nombreuses plaintes émanant d'opérateurs alternatifs sur le fait que Belgacom ne respectait pas les délais légaux pour l'installation des lignes et les travaux de maintenance. Au lieu d'adopter une position ferme à l'égard de ces infractions, l'IBPT a concrètement multiplié par deux les délais légaux pour Belgacom. Cette décision a eu un effet négatif sur le bien-être du consommateur en ne contraignant pas l'opérateur historique à consacrer des ressources additionnelles au dégroupage de la boucle locale et à la maintenance. Les pénalités pour dépassement des délais maximaux ont été revues et dissociées de la location mensuelle, mais elles ont été néanmoins plafonnées à des niveaux relativement faibles. Depuis, les échéanciers doivent être réajustés progressivement, mais malgré des améliorations récentes Belgacom semble toujours avoir des problèmes à les respecter, tout en mettant à profit, pour éviter les amendes, les écarts inévitables par rapport aux prévisions concernant le dégroupage de la boucle locale que les concurrents sont obligés de fournir. De la même manière, les concurrents de Belgacom donnent des détails sur les problèmes que l'IBPT a rencontrés pour contraindre Belgacom à inclure une offre ADSL2+ dans son offre de référence pour l'accès bitstream (malgré un refus persistant de donner suite à la demande de l'IBPT, aucune amende n'a été infligée). Ce n'est que récemment (juillet 2008) qu'une amende de 3 millions EUR a été imposée pour non-respect de la décision de l'IBPT concernant les redevances de téléphonie mobile.
10. Par exemple, le soin de décider si les données communiquées à l'IBPT sont confidentielles ou non est laissé à leur auteur. Aucune justification n'est requise, et le régulateur ne peut contester cette décision, de sorte que l'utilisation des données fournies peut être limitée.
11. Les trois acteurs sur le marché sont Proximus (détenu par l'opérateur historique de ligne fixe Belgacom) avec 45-49 % du marché selon différentes estimations, Mobistar (détenu par l'opérateur historique français France Telecom) avec 31-34 % du marché et BASE (détenu par l'opérateur historique néerlandais KPN) qui détient les quelque 20 % restants.

12. L'exonération de TVA sur les services postaux assurés par La Poste et relevant des obligations de service universel donne un avantage à l'opérateur historique vis-à-vis des clients ne pouvant pas déduire la TVA (principalement les ménages) tandis qu'elle le désavantage vis-à-vis des autres clients. Les ménages acquittent le prix nominal sur lequel l'opérateur historique ne paie pas la TVA. Les clients professionnels acquittent également le prix nominal; ils peuvent demander le remboursement de la TVA sur les prix perçus par les concurrents, mais non sur ceux perçus par l'opérateur historique. De plus, alors que l'opérateur historique utilise des facteurs de production soumis à la TVA, il ne peut en demander le remboursement lorsqu'il offre un service non assujéti à la taxation de la valeur ajoutée.

## Bibliographie

- Accord du gouvernement (2008), site Internet du gouvernement belge, [www.premier.be](http://www.premier.be).
- Agence internationale de l'énergie (AIE) (2006), *Energy Policies of IEA Countries, Belgium 2005 Review*.
- Baeke, A. (2008), « Postal Liberalisation in Belgium », *Free and Fair Post Newsletter*, 2008 T3.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE, Paris.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence From The French Retail Industry », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117(4), pp. 1369-1413.
- Biatour, B. et C. Kegels (2008), « Growth and Productivity in Belgium », Bureau fédéral du plan, *Working Papers*, 0817, Belgique.
- Boylaoud, O. et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, vol. 1, pp. 281-305, OCDE, Paris.
- CE (Commission européenne) (2006), « Commission staff working document SEC(2006)445 », Impact assessment report, annex to the report regarding the outcome of the Review of the scope of Universal service in accordance with article 15(2) of Directive 2002/22/EC.
- CE (2007a), *Prospects for the internal gas and electricity market: Implementation report*, SEC(2006) 1709, Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.
- CE (2007b), « Antitrust: Commission increases competition in the Belgian gas market – frequently asked questions », European Commission Press Release MEMO/07/407, Bruxelles, 11 octobre 2007.
- CE (2008a), *Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report)*, SEC(2008) 356, Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- CE (2008b), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive sur les services postaux (Directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE)*.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 à 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, OCDE, Paris.
- CPB (Centraal Planbureau) (1995), « Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland », *Centraal Planbureau Working Paper*, n° 74, Den Haag, février 1995.
- Creusen, H., B. Vroomen, H. van der Wiel et F. Kuypers (2006), « Dutch retail trade on the rise? Relation between competition, innovation and productivity », *Central Planning Bureau Working Paper*, n° 137.
- Dehousse, F. et T. Zgajewski (2003) « Les nouveaux développements de la réglementation des télécommunications en Belgique (1999-2003) », *J.T.*, vol. 122, issue 6099, pp. 425-433.
- Deutsche Post (2008), *Letter Prices in Europe Up-to-date international letter price survey*, 7<sup>e</sup> édition, mars 2008.

- ECTA (European Competitive Telecommunications Association) (2008), *Report on the relative effectiveness of framework for electronic communication in Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, the United Kingdom and Turkey*, ECTA Regulatory Scoreboard, 2008.
- Haffner, C. et van Bergeijk (1997), « Regulatory reform in the Netherlands – Macroeconomic consequences and industry effects », Directie Martwerking, Ministerie va Economische Zaken, octobre.
- Høj, J. (2007), « Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 568.
- Høj, J., T. Kato et D. Pilat (1995), « Déréglementation et privatisation dans le secteur des services », *Revue économique de l'OCDE*, n° 25, vol. 2, pp. 41-81, OCDE, Paris.
- Inklaar, R. et M. Timmer (2008), « GDDC Productivity Level Database: International Comparisons of Output, Input and Productivity at the Industry Level », Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, Pays-Bas.
- van der Lijn, N., P. de Bas, G. Carter, F. van Doorn, N. van Gorp, H. Kok, J. Mathijssen, L. Meindert, et P. Vis (2008), *Main developments in the postal sector (2006-2008) Final report*, Rapport préparé pour la Commission européenne, DG Marché intérieur et services, ECORYS Nederland.
- NBB (Banque nationale de Belgique) (2008), « L'évolution de l'inflation en Belgique : une analyse de la Banque nationale de Belgique réalisée à la demande du gouvernement fédéral », *Banque nationale de Belgique, Revue économique*, édition spéciale avril.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity, and growth: OECD evidence », *Policy Research Working Paper*, Series 2944, Banque mondiale.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Land Use Restrictions as Barriers to Entry », *Document du GT2 du Comité de la concurrence de la direction financière et des entreprises de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Pilat, D. (1997), « Regulation and Performance in the Distribution Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 180, OCDE, Paris.
- Platform (2007), *Contribution to the 13th Implementation Report*, Bruxelles, Belgique, 11 octobre 2007.
- SPF Économie (2008), *Évaluation et modernisation du droit économique*, ministère de l'Économie.
- Stratégie de Lisbonne (2008), *Programme national de réforme de la Belgique 2008-2010*, octobre 2008.
- Test-Achat (2007), « La Belgique en Perte de Vitesse, Comparatif International des Tarifs Internet », *Test-Achats*, n° 510, juillet 2007.
- Test-Achat (2008), « La Belgique, Cancre du Web, Tarifs Internet : Comparaison Internationale », *Test-Achats*, n° 521, juin 2008.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Koźluk et G. Nicoletti (2009), « Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, OCDE, Paris.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2009 12 2 P) ISBN 978-92-64-05489-9 – n° 56872 2009

# Études économiques de l'OCDE

## BELGIQUE

### THÈME SPÉCIAL : FISCALITÉ ET CROISSANCE

#### Dernières parutions

Allemagne, avril 2008  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2009  
**Belgique, juillet 2009**  
Canada, juin 2008  
Corée, décembre 2008  
Danemark, février 2008  
Espagne, novembre 2008  
États-Unis, décembre 2008  
Finlande, juin 2008  
France, avril 2009  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juin 2008  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, août 2008  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2008  
Portugal, juin 2008  
République slovaque, février 2009  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, décembre 2008  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, juillet 2008  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2009

#### Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008  
Brésil, juillet 2009  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Estonie, avril 2009  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, juillet 2008  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Ukraine, septembre 2007  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2009/12**  
**Juillet 2009**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-05489-9  
10 2009 12 2 P



9 789264 054899